

Aan het College van Gedeputeerde Staten
van de provincie Flevoland
Postbus 55
8200 AB Lelystad

Ons kenmerk:

Betreft: Bezwaarschrift inzake het Besluit van Gedeputeerde Staten om op grond van art. 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 vergunning te verlenen aan de Nederlandse Visserbond voor het beroepsmatig vangen van vis in het Natura 2000 gebied Markermeer en IJmeer.

Contactpersoon: Jaap Quak

Bilthoven, 25 januari 2011

Geacht College,

Sportvisserij Nederland, Leijenseweg 115, Postbus 162, 3720 AD Bilthoven, maakt bezwaar tegen het Besluit van Gedeputeerde Staten d.d. 14 december 2010 om, op grond van art. 19d Natuurbeschermingswet 1998, vergunning te verlenen aan de Nederlandse Visserbond voor het beroepsmatig vangen van vis in het IJmeer en Markermeer, zoals vanaf donderdag 23 december ter inzage is gelegd.

Als machtiginghouder van de visserij in dit gebied heeft Sportvisserij Nederland een direct belang bij instandhouding van de natuurlijke kenmerken en een gezonde ecologische toestand van het Natura 2000 gebied Markermeer en IJmeer en in het bijzonder bij een goede visstand. Het toestaan van het beroepsmatig vangen van vis heeft tot op heden geleid tot overbevissing en op grond van uw besluit kan niet worden uitgesloten dat de vergunde activiteit in 2011 opnieuw zal leiden tot overbevissing en daarmee tot verdere aantasting van de visstand en tot verslechtering van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000 gebied Markermeer en IJmeer. Sportvisserij Nederland maakt bezwaar tegen het besluit omdat dit in strijd is met artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998. Op grond van genoemd artikel is het verboden om handelingen te verrichten die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000 gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige handelingen zijn volgens de wet *in ieder geval* handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied aantasten. Dit verbod is op grond van lid 3 ook van toepassing op bestaand gebruik, dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000 gebied. In uw besluit is niet meegewogen of het toestaan van de beroepsmatige visserij in het Markermeer en IJmeer in combinatie met de vergunde beroepsmatige visserij activiteiten in het Natura 2000 gebied IJsselmeer (op grond van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 door de Provincie Fryslân), significante gevolgen kan hebben voor de visstand en de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000 gebied Markermeer en IJmeer. Ook is niet meegewogen of en zo ja, welke gevolgen te verwachten zijn voor de visstand in de IJssel en in andere nabijgelegen Natura 2000 gebieden, zoals het Ketelmeer, Zwarte Meer en Natura 2000 gebieden in de zuidelijke en Veluwe Randmeren.

Voorts vindt Sportvisserij Nederland dat het besluit nimmer had mogen worden genomen op grond van een niet goedgekeurd Visplan uit 2008. Naar aanleiding van de vergunningaanvraag heeft Sportvisserij Nederland geen zienswijze ingediend omdat zij op dat moment actief deel uitmaakte van het onderhandelingsproces over het Visstandbeheerplan en Visplan. Door het ontbreken van een recent en goedgekeurd Visplan dat een uitwerking beschrijft van een Visstandbeheerplan is volstrekt onduidelijk op welke wijze anno 2011 verantwoord en duurzaam kan en/of zal worden gevestigd. Bovendien had een Visstandbeheerplan alvorens te worden vastgesteld op zichzelf conform artikel 19j getoetst moeten worden aan de vereisten van de Natuurbeschermingswet 1998. Dit betekent dat overeenkomstig lid 2 de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen, passend hadden moeten worden beoordeeld. Deze beoordeling heeft niet plaatsgevonden en kan derhalve niet bij uw besluit zijn betrokken.

Bij het nemen van het besluit is geen of onvoldoende rekening gehouden met andere gevolgen bij het ontbreken van een goedgekeurd Visplan, zoals het niet verlenen van een vrijstelling van de generieke maatregel in het belang van behoud en herstel van de visstand, die in de Regeling visserij-inspanning IJsselmeer is opgenomen sinds 1 januari 1996.

Op tal van punten bestaan onzekerheden over mogelijke verslechtering van de natuurlijke kenmerken en habitats van soorten in het Natura 2000 gebied Markermeer en IJmeer als gevolg van de activiteiten van de beroepsvisserij. De passende beoordeling van CPO Nederlandse Vissersbond-IJsselmeer U.A. die bij de aanvraag is gevoegd, geeft geen uitsluitel dat wetenschappelijk gezien geen twijfel is over de afwezigheid van schadelijke gevolgen. Daardoor kunnen significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten en had de vergunning niet mogen worden verleend.

Overbevissing heeft geleid tot een neergaande trend in lengte en leeftijdopbouw van soorten vis. Het is kortzichtig om het bevorderen van de aanwezigheid van kleine prooivis die visetende watervogels kunnen eten, een positief effect op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 te noemen. De waargenomen neergaande trend die door de beroepsvissers is veroorzaakt en door het verlenen van de vergunning zal worden gecontinueerd, leidt tot uitputting van het systeem en vormt daarmee juist een bedreiging voor de instandhoudingsdoelstellingen.

Tenslotte maakt Sportvisserij Nederland bezwaar tegen het feit dat de provincie kennelijk gebruik wenst te maken van haar bevoegdheid in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 om de beroepsvisserij aan een vergunning onder de Visserijwet te helpen zoals aangevoerd in de begeleidende brief met kenmerk 1022716. Op deze wijze heeft de provincie haar bevoegdheid op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 niet gebruikt voor het doel waarvoor die is gegeven (art. 3:3 AWB).

Onderstaand worden de gronden van de bezwaren nader toegelicht.

Verslechtering natuurlijke kenmerken Natura 2000 gebied

In Nederland wordt door bijna 2 miljoen mensen gevist. Sportvisserij Nederland is de landelijke hengelsportorganisatie en vertegenwoordigt 8 federaties, 900 verenigingen en 570.000 aangesloten sportvissers.. Sportvissers vormen in Nederland de grootste groep waterrecreanten die gezamenlijk een omzet genereren van circa € 700 miljoen per jaar. Deze recreanten hebben niet alleen oog voor het vissen. De beleving van de natuur, rust, ruimte en ook de weidsheid van het open water maken deel uit van de recreatieve activiteit. Door de bestaande situatie van overbevissing door de beroepsvisserij is de visstand, een belangrijk natuurlijk kenmerk van het Markermeer en IJmeer, dermate achteruit gegaan dat de aantrekkingskracht van het gebied voor veel sportvissers sterk is afgenomen.. De potentie van het Markermeer en IJmeer voor de sportvisserij is hoog. Om die te kunnen benutten is een gezonde visstand en evenwichtig ecosysteem noodzakelijk. Door jarenlange overbevissing vertonen algemeen voorkomende en bevisbare vissoorten een duidelijke neergaande trend. De totale visbiomassa van het Markermeer is gedaald en is laag (minder dan ca. 50-100kg/ha.) in vergelijking met andere meren in Nederland waar de totale biomassa tussen de ca. 100 en 500 kg/ha bedraagt. Het beleid voor het IJsselmeergebied is daarom niet voor niets gericht op een duurzaam beheer van de visstand door middel van het terugdringen van de visserij-intensiteit.

Door het verlenen van de vergunning aan de beroepsvisserij om beroepsmatig te mogen vissen, verslechtert niet alleen de visstand maar ook de habitats van andere soorten die door Natura 2000 worden beschermd. Bovendien zal de gewenste ecologische toestand steeds verder buiten bereik komen te liggen. Sportvisserij Nederland heeft een groot belang bij een gezond en evenwichtig ecosysteem, waarbij niet alleen vis maar ook de belevingsmogelijkheden van de natuur een rol spelen.

Binnen de ecologie vormt vis een belangrijk kwaliteitselement dat steeds meer aandacht en erkenning krijgt. Belangrijk voor een gezond ecosysteem is een grote verscheidenheid aan en de aanwezigheid van vis en vissoorten. De visstand laat al jaren een neergaande trend zien, die voor een belangrijk deel is terug te voeren op overbevissing. Dit blijkt onder meer uit het feit dat veel van de commercieel waardevolle vissoorten als Baars, Snoekbaars en Spiering hoofdzakelijk nog maar uit jonge exemplaren bestaan. Daarnaast is de sterke afname van Aal en Spiering en de toename van Pos opmerkelijk.

Vis maakt onderdeel uit van een aantal voedselketens en vormt een belangrijke voedselbron voor visetende watervogels. Het is daarom niet ondenkbaar dat de neergaande trend van de huidige visstand een bedreiging zal vormen voor de instandhoudingsdoelstellingen in het kader van Natura 2000. Uit onderzoek van IMARES Wageningen UR (30 maart 2010) blijkt dat de visstand net als in voorgaande jaren in het geheel lager is in het Markermeer dan in het IJsselmeer. Om het tij te kunnen keren is een goed beheer van de visstand van essentieel belang voor behoud van de natuurlijke kenmerken van het Markermeer en IJmeer. In uw besluit is daar geen of onvoldoende rekening meegehouden.

Het besluit houdt geen dan wel onvoldoende rekening met het feit dat de beroepsvisserij ook in het verband van een VBC i.o. er tot nu toe niet in is geslaagd een goedgekeurd Visstandbeheerplan en Visplan te maken, waarin het belang van een duurzame visstand en de daarbij passende visserijmogelijkheden samengebracht zijn en dat voldoet aan de vereisten van artikel 19j Natuurbeschermingswet 1998. Het besluit biedt daarom geen zekerheid dat verslechtering van de ecologische kwaliteit en de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten kan worden uitgesloten.

Ontbreken goedgekeurd Visbeheer- en Visplan conform artikel 19j Natuurbeschermingswet 1998
Het besluit houdt geen dan wel onvoldoende rekening met het feit dat de Visstandbeheercommissie (VBC) i.o. er tot nu toe niet in is geslaagd een goedgekeurd Visbeheerplan en Visplan te maken, waarin het belang van een duurzame visstand en de daarbij passende visserijmogelijkheden samengebracht zijn en dat voldoet aan de vereisten van artikel 19j Natuurbeschermingswet 1998. Uw besluit biedt daarom geen zekerheid dat verslechtering van de ecologische kwaliteit en de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten, kan worden uitgesloten.

Binnen de Visstandbeheercommissie (VBC i.o.) is één van de belangrijkste randvoorwaarden voor de visserij: een duurzame visstand, als afspiegeling van een ecologisch gezond en een zo natuurlijk mogelijk milieu, met daarbij passende visserijmogelijkheden. Ter verduidelijking heeft het Ministerie van LNV, directie Regionale Zaken West in een memo van 22 juni 2010 aangegeven aan de leden van de VBC i.o. de voorwaarden waaraan een visserij moet voldoen passend binnen de doelstellingen van Natura 2000. Afspraak is dat visgerechtigden in een Visplan jaarlijks de doelen en maatregelen opnemen om de visserij zo optimaal en duurzaam mogelijk in te richten. In uw besluit gaat u eraan voorbij dat het Visplan uit 2008 dat bij de aanvraag is gevoegd niet voldoet aan de gestelde voorwaarden en bovendien nimmer is goedgekeurd door de bevoegde instanties. Tot op heden heeft de beroepsvisserij geen goedgekeurd generiek Visplan, en daarvan afgeleid individuele visplannen per beroepsvisser, tot stand gebracht. Daardoor is nog volstrekt onduidelijk op welke wijze anno 2011 verantwoord en duurzaam kan of zal worden gevestigd en had de activiteit niet mogen worden vergund.

Geen duurzaam beheer van de visstand

De PO IJsselmeer geeft in het bij de vergunningaanvraag gevoegde Visplan 2008 aan dat zij onder duurzame visserij verstaan "een visserij die elke toets der kritiek van maatschappelijke groeperingen kan doorstaan". De algemeen aanvaarde betekenis van het begrip duurzaamheid betekent dat de activiteit voorziet in de behoefte van de huidige generatie, zonder daarbij de mogelijkheden van de toekomstige generaties om in haar behoeften te kunnen voorzien te beperken (Brundlandt World Commission on Environment and Development 1987). De visserij in het Markermeer en IJmeer is, ondanks de beleidsinspanningen om de visserij-intensiteit terug te brengen, anno 2011 allerm minst duurzaam te noemen omdat nog steeds duidelijke negatieve effecten optreden met betrekking tot de soortensamenstelling en omvang van de visstand.

Volstrekt onduidelijk is de huidige visintensiteit, aangezien onbekend is met hoeveel netten wordt gevestigd en in welke mate nieuwe technieken, zoals de introductie van het "powerblock" tot verhoging van de vangstspanning leiden. Deze techniek biedt vissers de mogelijkheid om vaker netten te schieten en langere netten te zetten. Hierdoor blijft de druk op (onder)maatse vis onveranderd hoog en kan zelfs gestegen zijn of nog verder stijgen bij gelijkblijvende nettencapaciteit. Volgens het Ministerie van LNV past dit niet binnen de doelstellingen van Natura 2000 (Memo Ministerie van LNV, Directie Regionale Zaken West, d.d. 22 juni 2010, kaders voor IJsselmeervisserij). De onttrekking is niet gequoteerd en er is geen registratie van de onttrekking. De vergunning had niet mogen worden verleend, omdat volstrekt onzeker is in hoeverre introductie van nieuwe technieken, het ontbreken van quotering en vangstregistratie tot verslechtering van visstand (natuurlijke kenmerken) leidt, dan wel van negatieve invloed is of kan zijn op habitats van soorten.

Onbedoelde bijvangsten van vis en watervogels

Bekend is dat de huidige visserij intensiteit leidt tot grote bijvangsten van zowel vis als watervogels. Deze bijvangst is mede debet aan de neergaande trend van de soortensamenstelling van vis en visstand en leidt tot verslechtering van de natuurlijke kenmerken van het Markermeer. In grote fuiken worden naast Aal zo'n 8-25 andere soorten gevangen, waaronder de zeldzame en beschermde soorten als Kleine en Grote modderkruiper, Rivierdonderpad, Beekprik, Rivierprik, Zalm en Houting (Winter *et al.* 2003). Gemiddeld wordt de bijvangst in schietfuiken geschat op 8,9 kg schubvis per kg Aal. Bij gebruik van grote fuiken wordt de bijvangst geschat op gemiddeld 1,1 kg schubvis per kg Aal. Van deze bijvangst sterft 13% bij het binnenhalen van de fuiken. Voorts sterft van de teruggezette vis alsnog het overgrote deel binnen een week, zodat de totale sterfte van de bijvangst 83% bedraagt. De bijvangsten zouden worden teruggebracht door het in gebruik nemen van een zogenoemde overlevingsbun. De werking van dit apparaat is echter niet wetenschappelijk aangetoond. Deze grote bijvangst wordt onttrokken aan de voedselbeschikbaarheid voor duikende visetende watervogels, zoals fuut, aalscholver, nonnetje, grote zaagbek, visdief, zwarte stern en reuzenster. Het is onwaarschijnlijk dat daarom de aalvisserij geen belemmering vormt voor het behalen van de instandhoudingsdoelen voor deze visetende watervogels. Aangezien dit niet nader is onderzocht kunnen significante negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen niet worden uitgesloten.

Per kg Wolhandkrab wordt ruim 1 kg schubvis bijgevangen. De omvang van de sterfte van deze bijvangst staat niet vast. De werking van de overlevingsbak die door een aantal vissers wordt gebruikt is alleen door de sector zelf onderzocht en mist elke wetenschappelijke grond.

In staande netten is vooral de bijvangst van watervogels aanzienlijk. Bijvoorbeeld: Brilduiker 4,58 % van de populatie, fuut 1,19% van de populatie. Onzeker is of het verbod op staand wantvisserij in water van minder dan 2 meter diep, voldoende is om de bijvangst van futen, brilduikers en ook van aalscholvers te verminderen. Pas in het komende jaar zal monitoring van de bijvangst plaatsvinden. Hieruit moet naar voren komen hoeveel en welke vogels worden bijgevangen en onder welke omstandigheden. Dit impliceert een grote onzekerheid over de bijvangst van vogels, waardoor significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen op dit moment nog niet kunnen worden uitgesloten.

Op basis van een gedragscode is de Visserijbond gehouden om tot een reductie te komen van het aantal uitstaande netten en daarmee tot een reductie van de bijvangsten. Registratie van de bijvangst is op dit moment echter niet verplicht, noch opgenomen in de gedragscode van de Visserijbond. Daardoor is onzeker hoe groot de bijvangsten zijn. Een registratiesysteem om na te gaan of de reductie wordt gehaald moet nog worden opgesteld. De Visserijbond heeft hiervoor de tijd tot 1 november 2011. Daarom is volstrekt onduidelijk of en op welke wijze de registratie in de vergunde periode zal plaatsvinden.

De gedragscode van de Visserijbond schiet te kort om grote bijvangsten van watervogels te voorkomen. Bepaald is dat 'vrijwillig de visgronden moeten worden verlaten waar de kans bestaat dat vogels in *ontoelaatbare hoeveelheden* worden bijgevangen'. Het begrip '*ontoelaatbare hoeveelheden*' is niet nader gekwantificeerd en geeft daardoor geen enkel houvast noch voor de vissers, noch voor het bevoegd gezag. In een memo van het Ministerie van LNV, directie Regionale zaken West d.d. 22juni 2010 wordt aangegeven dat staand want visserij kan plaatsvinden wanneer de bijvangst van watervogels "*beheersbaar*" is. Dit begrip zou volgens het ministerie nog nader moeten worden uitgewerkt. Deze uitwerking ontbreekt tot op heden, waardoor de onduidelijkheid blijft voortduren. Het begrip '*beheersbaar*' biedt derhalve geen enkel houvast voor de beoordeling van effecten op de instandhoudingsdoelen. Door deze onzekerheid kunnen significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen voor watervogels niet worden uitgesloten als gevolg van de bijvangsten. De vergunning had daarom niet mogen worden verleend.

Bij incidentele handhaving is gebleken dat vissers nauwelijks gebruik maken van de verplicht gestelde reflecterende strips om vogels te waarschuwen. Bovendien is niet zeker of hiermee afdoende het bijvangen van vogels in netten wordt voorkomen. Zolang deze onzekerheid voortduurt kunnen significant negatieve effecten niet worden uitgesloten en had de vergunning niet mogen worden verleend. Sportvisserij Nederland heeft bovendien geen enkel vertrouwen in het effect van handhavinginspanningen, aangezien de financiering hiervoor ontbreekt. In de afgelopen periode heeft nauwelijks handhaving plaatsgevonden en er zijn geen redenen om aan te nemen dat de

handhavinginspanningen in de vergunde periode zullen verbeteren dan wel toenemen. Dit betekent dat de visserij vrijwel ongecontroleerd zal kunnen plaatsvinden. Significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen kunnen hierdoor niet op voorhand worden uitgesloten.

Door u wordt aangenomen dat de Aalscholvers, die veel worden bijgevangen in de staand wantvisserij voldoende beschermd zullen worden door het voorschrift dat enkel mag worden gevestigd op een afstand van tenminste 25 meter uit de oever. Met name Aalscholvers foerageren op open water en verder uit de kust. Zij zullen daarom niet profiteren van deze maatregel, noch zullen negatieve effecten voor deze soort als gevolg van de maatregel afnemen. De maatregel zou ook tot mitigatie leiden ten aanzien van de Fuut, Grote Zaagbek en Nonnetje, die veel in de netten worden bijgevangen. Gelet op het foeragegedrag van deze vogels zullen de voorgestelde maatregelen (zoals verbod op vissen < 25 meter uit de kust) ook voor deze soorten niet tot een afname van de bijvangst leiden.

Daarnaast is de afname van de hoeveelheid Spiering voor met name voor de Fuut een knelpunt. De spieringstand is slecht in het Markermeer. IMARES heeft de oorzaak van de lage Spieringstand onderzocht en geconcludeerd dat de visserij het paaisucces negatief kan beïnvloeden en aan herstel van de Spieringstand in de weg kan staan. U gaat ervan uit dat als het Limit Reference Point wordt gehanteerd er geen sprake zal zijn van negatieve effecten van de visserij op de populatie Spiering. Dit is vooralsnog onzeker omdat ten aanzien van de Spieringvisserij nog moet worden onderzocht of het Limit Reference Point herijkt moet worden op basis van de meest recente kennis over effecten van de spieringvisserij op voedsel voor watervogels en de verschillen in spieringstand tussen IJsselmeer en Markermeer. IMARES heeft bij het meest recente spieringonderzoek inmiddels een gewijzigde methodiek gehanteerd op grond waarvan wordt geadviseerd de spieringvisserij niet open te stellen. Op dit moment is nog onzeker of dit advies zal worden opgevolgd.

De trend van populaties Tafeleenden, Toppereenden en Brilduikers in het gebied is negatief. Bovendien hebben deze soorten een slechte staat van instandhouding. U geeft daarom ook aan dat rekeninghoudend met het voorzorgsbeginsel significant negatieve effecten niet zonder meer kunnen worden uitgesloten. U meent dat door het opnemen van aanvullende maatregelen *naar verwachting* significant negatieve effecten kunnen worden voorkomen. Dit betekent echter dat de vereiste *zekerheid* over mogelijk significant negatieve effecten ontbreekt, met name omdat zoals u aangeeft, de cijfers over de bijvangsten nogal uiteenlopen.

Uit uw besluit blijkt dat allerminst vast staat dat door alle maatregelen die aan de beroepsvisserij worden opgelegd en in de gedragscode zijn opgenomen, alle negatieve effecten op de visstand voldoende worden gemitigeerd. Zolang onzekerheid bestaat of significante effecten voor de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000 gebied Markermeer en IJmeer kunnen worden uitgesloten, mag de vergunning niet worden verleend.

Strijdigheid met algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Sportvisserij Nederland maakt bezwaar tegen de motivatie van de provincie om het besluit *alsnog* te nemen, zoals aangevoerd in de begeleidende brief met kenmerk 1022716. Hierin wordt als reden voor het besluit vermeld dat tijdens overleg van de VBC i.o. van 29 juni 2010 is komen vast te staan dat zonder aanvullende kaders het Visstandbeheerplan en Visplan niet op tijd gereed zou zijn en daarmee de beroepsvisserij geen vergunning onder de Visserijwet zou kunnen krijgen. Aangezien de Natuurbeschermingswet 1998 niet bedoeld is om de beroepsvisserij aan een vergunning onder de Visserijwet te helpen heeft de provincie haar bevoegdheid op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 niet gebruikt voor het doel waarvoor die bevoegdheid is gegeven (art. 3:3 Algemene wet bestuursrecht).

Gelet op bovenstaande bezwaren tegen uw besluit verzoeken wij u tot heroverweging van uw besluit over te gaan.

Met vriendelijke groet,

Ir. J.J.A. Bongers
Directeur Sportvisserij Nederland