



Wat als garnalenvisser wel/niet doen?

# Dilemma's in het stikstofdossier

**URK – Wat moeten garnalenvissers wel of niet doen om te mogen blijven vissen? Voorzitter schetst namens zijn team van de Nederlandse Visserijbond de dilemma's waar bestuurders en vissers mee worstelen.**

De garnalenvissers zien zoveel dilemma's dat ze wel achter vijf ankers liggen om zekerheid te krijgen omtrent de stikstofwettelijke. Het doel is om per 1 januari 2023 te blijven vissen, maar dan moet je als ondernemer wel heel goed weten waar je aan toe bent, om zeker te weten welk anker gaat houden (om maar in termen van zeevarenden te spreken).

De Nederlandse Visserijbond doet namens de garnalen-PO's de aanvraag voor de Wnb-vergunningen. Daar is een heel team mee bezig en waar nodig worden experts ingehuurd. Alles is op basis van de thans beschikbare kennis. Die kennis wijzigt nogal eens en deskundigen in Nederland rollen over elkaar heen.

Kern van het dilemma is: Wanneer je als ondernemer nu een investering doet in een allernieuwste schone motor, dan wil je toch zeker weten dat het een zinvolle investering is geweest? De huidige angst van de ondernemer is dat het straks allemaal voor niets is geweest. Juist dat kan niemand met zekerheid bevestigen of ontkennen, omdat de verschillende zienswijzen elkaar snel opvolgen. Ik probeer in dit artikel opening van zaken te geven en voor iedereen transparantie te duiden.

## Anker 1:

Dat zou betekenen dat we verder gaan zoals we nu doen en gewoon de aanvraag Wnb vervolgen met een AERIUS-berekening zoals het ministerie LNV dat graag ziet. De aanvraag is al verzonden.

## Anker 2:

Vaststellen dat de AERIUS-berekening met een 'toepassingsbereik' van 25 kilometer helemaal niet klopt. Volgens de Duitse methode van stikstofberekening zouden we als garnalenvisserij helemaal geen probleem hebben.

## Anker 3:

De garnalenvisserij is feitelijk een bestaand gebruik (geen project) en dan hoeft er helemaal geen stikstofberekening te komen. Dat is zeker het geval zolang we niet méér stikstofbelasting dan in het verleden hebben veroorzaakt.

## Anker 4:

Door de grote onzekerheid en onbekendheid met de huidige aanpak in Nederland: Ministerie LNV doe gewoon nog een verlenging van de huidige bestaande Nbw-vergunning met enkele jaren en laten we overleggen hoe we de stikstofdilemma's kunnen oplossen. Dat vraagt om besluitvorming die zekerheid geeft.

## Anker 5:

Stop met praten en ga als sector naar de rechter omdat we heen en weer worden geslingerd in onduidelijkheden tussen voor-

en tegenstanders in de methode hoe we het stikstofvraagstuk moeten berekenen. Dilemma is dat dit veel tijd en geld vraagt en we niet voor 1 januari 2023 een eenduidig antwoord van een rechter hebben. De kwestie is complex en een rechter is dan geneigd het door te schuiven.

## Met Duits rekenmodel valt stikstofdossier visserij

Bij politiek besluit kregen alle sectoren (inclusief de visserij) een invloedssfeer opgelegd van hun NOx-emissies van 25 kilometer. Dat 'toepassingsbereik' is afkomstig van een aan de Tweede Kamer vrijgegeven rapport. Het rapport is in opdracht van het LNV-ministerie opgesteld. Daarop kwam vervolgens de beleidsbeslissing dat alle sectoren een stikstofinvloed moeten uitsluiten tot 25 kilometer afstand van Natura 2000-gebied. Deze werd niet op wetenschappelijke basis vastgesteld, niet met bewijs of metingen. Onder het mom gelijke monniken gelijke kappen, gaf LNV alle sectoren van (vlieg)verkeer tot visserij vervolgens een invloedssfeer van 25 kilometer mee, die relevant is voor de vergunningverlening. Juist in die gelijkshakeling van uiteenlopende sectoren zit de kiem van rechtsongelijkheid waar vissers door worden getroffen. Tata Steel rapporteert 6 kiloton emissie per jaar, en Schiphol 3 kiloton per jaar. Maar die emissies verspreiden zich op geheel andere wijze, dan tweehonderd over de Noordzeekust verspreide kottertjes, met sectorbrede emissies van 0,9 kiloton. Het lijkt dan 'objectief' om die getallen te vergelijken om tot een nationaal reductiedoel te komen. Maar in de beleidspraktijk zet LNV appels naast peren, dankzij de keuze voor een specifiek rekenmodel. Zo wordt de visserij geraakt door de rekenkundige beperkingen van een gekozen stikstofmodel. En niet door daadwerkelijk gemeten invloed van de sector op de staat van instandhouding van natuurgebieden, zoals Brussel vraagt. Het Nieuw Nationaal Model dat LNV gebruikt, is gebaseerd op het door wetenschappelijk onderzoek omstrede geraakte AERIUS. Dat rekenmodel is ontwikkeld voor een stilstaande bron op land. Niet voor garnalenkotters die van Zeeland tot de Sylt varen. Dus omdat het rekenmodel niet kan rekenen met de realiteit, 'bestaat' de realiteit niet bij beleid. Zo maakt LNV de toekenning van een natuurvergunning bij vissers per 2023 afhankelijk van de rekenkundige beperkingen van het gekozen model. Alsof beperking in expertise van beleidsmakers en hun adviseurs de verantwoordelijkheid van vissers zou zijn. Zo kunnen vissers, in theorie, tot op 25 kilometer afstand van duingebied invloed hebben. Terwijl de keuze voor een ander rekenmodel



de sector van het stikstofdossier zou afhellen.

Met het rekenmodel dat de Duitsers gebruiken zou de plicht voor een 'stikstoftoets' bij een natuurvergunning voor vissers vervallen.

## Bij Duits model toepassingsbereik van 500 meter

Herlezing van het bewuste TNO-rapport geeft aanleiding de rechtmatigheid ter discussie te stellen van die 25 kilometer invloedssfeer. Zoals TNO zelf al schrijft hanteren andere landen andere rekenmodellen met kleinere bereik. Het Duitse rekenmodel AUSTAL stelt dat de hoogte van de schoorsteen doorslaggevend is voor het toepassingsbereik. De Duitsers stellen de invloedssfeer op 100 maal de bronhoogte, aldus TNO. Dus bij een schoorsteen van 250 meter geldt dan een toepassingsbereik van 25 kilometer. Dat betekent ook dat een garnalenkoter waarvan de uitlaat op vijf meter hoogte zit een invloedssfeer van zijn NOx-emissies tot 500 meter heeft. In dat geval zou iedere invloed van NOx-emissies op Natura 2000-gebied wegvalen wanneer de koter verder dan 500 meter uit een kust vist.

## Metten met twee maten

Bovendien ontstaat nu juist rechtsongelijkheid, omdat bepaalde sectoren bij politiek besluit hun emissies mogen onder-rapporteren, of zelfs weglaten. Zo hoeft de luchtvaart door politieke afspraken alleen de emissies mee te rekenen tot 914 meter hoogte (3.000 voet), die van starten en landen. Terwijl recent onderzoek toont dat zo mogelijk 70 procent van alle stikstofdepositie uit luchtvaart niet wordt meegeteld. Zo heeft Schiphol met een gelijk 'toepassingsbereik' van 25 kilometer plots een veel kleinere reductie-opgave dan bijvoorbeeld vissers of boeren. Het RIVM beaamt dat politieke afspraken (niet wetenschappelijke) de oorzaak zijn van die onderrapportage. Het LNV-ministerie haar DG Stikstof rapporteert als missie een 'rijksbrede aanpak voor het verder reduceren van de totale hoeveelheid stikstofdepositie in Nederland' en 'werkt daarmee aan het herstel en versterking van natuur'. De 'totale depositie' betekent ook die van luchtvaart en andere sectoren. Zeker wanneer de visserij vanuit een gelijkheidsbeginsel ook een toepassingsbereik kreeg van 25 kilometer.

## Motie Geurts/Harbers

Het gelijkshakelen van natuur en stikstof is bovendien

een politieke, geen wetenschappelijke beleidskeuze. Als enige EU-land hanteert Nederland nu geschatte stikstofconcentraties in een gebied, als iets dat beschermenswaardig zou zijn. Dit zijn de zogenaamde 'kritische depositiewaarden' (KDW's). Daardoor is nu niet langer invloed op de 'staat van instandhouding' van natuurgebieden, gemeten in plant- en diersoorten, maatgevend bij beleid. Een visvergunning is zo afhankelijk gemaakt van een optelsom van rekenmodellen voor stikstofneerslag, die in andere EU-landen niet worden gebruikt. Het verdient juridisch onderzoek om te toetsen hoe die kabinetsdoelstelling en de handelswijze van LNV zich verhouden tot de verplichtingen uit de Habitatrictlijn en het Europees recht. Ook dient het Kabinet nog steeds gehoor te geven aan de Motie Geurts/Harbers uit 2020 om de rentabiliteit van dit beleid (wat levert de koppeling stikstof/natuur op voor mens en natuur) te toetsen. De dwingende taal richting de sector vanuit LNV zou je dus prematuur kunnen noemen. Het volstaat voor nu vast te stellen, dat voor het eerst in de visserijgeschiedenis, de toekenning van een visvergunning per 2023 afhankelijk wordt gemaakt van de beperkingen van een door LNV gekozen rekenmodel.

*Op basis van een oordeel en kennislacunes van beleidsmakers, kan vissers nu tot 25 kilometer uit de kust een negatieve invloed op natuur aangerekend worden. Bij keuze voor een ander model, bijvoorbeeld het Duitse, zou de visserij geen stikstofprobleem meer hebben. Zo zou de belastingbetaler en visserijsector kapitaal bespaard worden.*

## Garnalenvisserij is een bestaande praktijk

De garnalenvisserij is een al lang bestaande activiteit in Nederlandse kustwateren en in de in deze kustwateren gelegen Natura 2000 gebieden. De activiteit werd ten tijde van de aanmelding of aanwijzing van Natura 2000 gebieden al decennialang uitgeoefend. Zie bijvoorbeeld de inventarisatielijst bestaand gebruik Waddenzee en Noordzeekustzone. Ook in de Natura 2000 beheerplannen wordt de activiteit aangemerkt als bestaande activiteit. Voor deze activiteit was reeds op de referentiedatum toestemming verleend. Deze toestemming is wat betreft de uitgegeven visvergunningen doorlopend. Er is dus niet steeds voor een beperkte periode een

vergunning verleend, waarbij telkens opnieuw werd beoordeeld of, en zo ja in welk gebied, de activiteit mocht worden uitgeoefend. Er was dus geen sprake van elkaar opvolgende projecten, maar van een doorlopend project waarvoor reeds op de referentiedatum toestemming bestond. In principe is de activiteit dan ook niet Wnb-vergunningplichtig.

Voorgaande is ook in het kader van de effecten als gevolg van stikstofemissies van belang. Immers ook de emissies van garnalenvisserij treden reeds decennialang op en de effecten daarvan, hoe minimaal ze ook zijn, zijn verdisconteerd in de bestaande situatie. Dit betekent dat de activiteit onderdeel uitmaakt van de achtergrond, en dat voortzetting van de activiteit in ongewijzigde of afgeslankte vorm niet kan leiden tot (additionele) gevolgen voor Natura 2000 gebieden.

## Toestemming om garnalen te vissen is doorlopend

De uitoefening van de garnalenvisserij is al ver voor 1994 gebonden aan het hebben van een visvergunning voor de garnalenvisserij. Sinds 29 december 1977 was de *Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren* van kracht. Met ingang van 25 augustus 2005 werd in artikel 11 een tweede lid ingevoegd dat bepaalde dat het in afwijking van het eerste lid verboden was om van vrijdag 12.00 uur tot de daaropvolgende zondag 24.00 uur te vissen met enig vistuig geschikt voor het vangen van garnalen. Dit betrof het weekendverbod.

Uit artikel 70 kan worden geconcludeerd dat het recht op een garnalenvergunning overdraagbaar is. Indien een aanvraag aan de in artikel 70 genoemde voorwaarden voldoet, moet de minister deze honoreren. Hieruit kan worden afgeleid dat sprake is van een overdraagbaar recht. Uit een aantal uitspraken kan worden geconcludeerd dat de garnalenvergunning als een eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) moeten worden beschouwd. Op dat recht mag alleen inbreuk gemaakt worden in het algemeen belang en op basis van een wettelijk voorschrift. Daarnaast is het mogelijk om een vergunning voor maximaal 2 jaar te reserveren en kan uit de verstuurd vergunningen worden afgeleid dat deze een begindatum kennen maar geen einddatum. Er is dus duidelijk geen sprake van tijdelijke vergunningen maar van overdraagbare vergunningen die voor onbepaalde tijd zijn verleend. Behalve uit de jurisprudentie en de regelgeving met betrekking tot visvergunningen kan ook uit beleidsnota's zoals de Structuurnota Zee- en Kustvisserij worden afgeleid dat garnalenvisserij (binnen het kader van het bestaande aantal vergunningen) kan worden voortgezet.

## Garnalenvisserij is onderdeel van de scheepvaart

In het rapport 'Niet alles kan' van de commissie Remkes (Adviescollege Stikstofproblematiek) wordt het woord visserij enkele keren genoemd. Visserij wordt in dit rapport meegenomen met scheepvaart. Naast visserij maken ook binnenvaart en recreatievaart onderdeel uit van de categorie overige scheepvaart. De totale emissie van de scheepvaart in 2018 bedraagt volgens het rapport 134.200 ton NOx. De emissie van de totale visserij bedraagt daarvan 2.600 ton ofwel 1,9%. Het rapport geeft aan dat de emissie van de visserij in 2020 2.200 ton bedroeg en volgens het basispad stikstof (bron PBL) zal dalen naar 1.600 ton in 2030.

Volgens de Commissie Remkes leidt de scheepvaart tot een gemiddelde depositie op Nederland van 51,3 mol per ha/jr. Dit is ca 3,4% van de totale depositie. Van deze 3,4% maakt de totale visserij 1,9% uit. Dat komt gemiddeld neer op 0,15 mol/ha/jaar en betreft daarmee ca. 0,01% van de totale depositie.

Scheepvaart kan plaatsvinden zonder passende beoordeling en is wat betreft het aspect stikstof niet Wnb-vergunningplichtig. De activiteit wordt meegenomen in de achtergronddepositie, en met bronmaatregelen en ander beleid wordt getracht de emissies te verminderen. Aangezien visserij onderdeel uitmaakt van de scheepvaart maakt ook de totale emissie van de kleinschalige garnalenvisserij onderdeel uit van de achtergronddepositie. Het feit dat een deel van deze emissies plaatsvindt binnen Natura 2000 gebieden maakt dit niet anders.

## Tot slot

Welk anker gaat de garnalenvisser zekerheid geven opdat we deze dilemma's achter ons kunnen laten?

*De uitgebreidere onderbouwing (met referenties) is in het bezit van alle Leden van de Tweede Kamer die lid zijn van de Vaste Kamercommissie van LNV. Als visserijsector moeten we het vertrouwen hebben dat dit gaat leiden tot het stellen van vragen aan de ministers Staghouver en Van der Wal (LNV).*

*Wij zijn als visserijsector niet tegen het doen van aanpassingen omtrent de uitstoot, maar we willen duidelijkheid en perspectief voor verantwoorde financiële uitgaven.*

*We hebben de afgelopen jaren al voldoende tegenslag en de milieupolitiek voor de visserij zijn voorlopig nog onbereikbaar voor de vissers. Wordt vervolgd.*

(voorzitter)