

Vergaderjaar 2022–2023

29 675

Zee- en kustvisserij

Nr. 220

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2023

Met deze brief geef ik de Tweede Kamer, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een appreciatie op het document «de visketen in beeld», een integrale keten- en risicoanalyse van de visketen (hierna IKA-visketen). De IKA-visketen is opgesteld door de NVWA en bestaat naast het visiedocument «de visketen in beeld», uit een rapport over het fraudebeeld in de visketen en een risicobeoordeling van Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (Buro: het onafhankelijk wetenschappelijk adviesbureau van de NVWA). Alle stukken zijn op 5 september 2022 aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstuk 29 675, nr. 218).

De visketen is één van de twaalf productieketens die de NVWA heeft benoemd waarvoor zij meerjarig in kaart brengt waar zich risico's voor de samenleving kunnen voordoen. In de analyse benoemt de NVWA ook (potentiële) fraudemogelijkheden en geeft zij aan hoe het staat met het toezicht en de naleving in de verschillende schakels. Dit kan per keten verschillen. Met integrale ketenanalyses geeft de NVWA een onafhankelijk advies over haar toezichtprioriteiten. In de IKA-visketen brengt de NVWA helder in beeld welke risico's de visketen met zich meebrengt voor verschillende door de NVWA benoemde publieke belangen: voedselveiligheid, natuur & milieu, dierenwelzijn en diergezondheid. Hierbij doet zij ook aanbevelingen hoe deze risico's kunnen worden verminderd.

De Europese Rekenkamer (ERK) heeft in het najaar van 2022 recent een onderzoek gepubliceerd over de Europese aanpak voor de bestrijding van illegale visserij¹. In haar rapport concludeert de ERK dat de bestaande controlesystemen voor de bestrijding van illegale visserij in de Europese Unie (EU) gedeeltelijk doeltreffend zijn. Hoewel zij risico's verkleinen, neemt de doeltreffendheid van de maatregelen af door de uiteenlopende

¹ Speciaal verslag 20/2022: EU-maatregelen ter bestrijding van illegale visserij – Controlesystemen aanwezig, maar verzwakt door uiteenlopende controles en sancties door de lidstaten (europa.eu)

toepassing van controles en sancties door de lidstaten. Het rapport van de Europese Rekenkamer toont aan dat harmonisatie tussen de verschillende lidstaten belangrijk is om het bestaande maatregelenpakket doeltreffend te houden.

Algemeen

De IKA-visketen en het onderzoek van de ERK moeten beschouwd worden in de context van een veranderende Noordzee waarbinnen visserij en kweek plaatsvindt. De visserijsector loopt tegen grenzen van natuur, klimaat en ruimte aan en heeft tegelijkertijd ook te maken met een teruglopende rentabiliteit. Het is daarom noodzakelijk om gezamenlijk met de visserijsector de transitie naar een kleinere en duurzamere vloot in te zetten die kan blijven vissen in een veranderende Noordzee.

De inzet voor de transitie heeft mijn ambtsvoorganger in juli 2022 met de Tweede Kamer gedeeld in de brief over de agenda visserij en ook ik blijf mij hier voor inzetten (Kamerstuk 29 675, nr. 210). In voornoemde brief is aangegeven dat € 444 mln beschikbaar is om de benodigde transitie te ondersteunen. Inzet van middelen richt zich op sanering, innovatie maar ook aandacht voor de gevolgen op «de wal». De saneringsregeling, die 30 november 2022 is gesloten en waarover ik de Tweede Kamer over de stand van zaken in mijn brief van 23 december 2022 heb geïnformeerd (Kamerstuk, 21 501-32, nr. 1502), is erop gericht om ondernemers die geen toekomst meer zien te helpen op een zorgvuldige manier te laten stoppen. Aan de andere kant wil ik met regelingen en het Visserij Innovatie Netwerk (VIN) innovaties aanjagen. Daarnaast zet ik mij via het realiseren van een voedselvisie in voor het borgen van de voedselproductie uit zee en grote wateren. Dit moet bijdragen aan een concreter perspectief voor de sector. Ik heb de Tweede Kamer hierover op 7 februari jl. geïnformeerd (kenmerk 2023Z01990). Naast mijn inzet op het perspectief is het essentieel dat een doeltreffend controle- en handhavingssysteem de duurzaamheid van de beroepsvisserij waarborgt en zorgt voor realisatie van de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB). Fraude en illegale visserij is hierbij onacceptabel.

De IKA-visketen en ook het onderzoek van de Universiteit van Tilburg² bevestigen nogmaals dat de naleving van wet- en regelgeving ondermaats is. Alhoewel verhoging van de nalevingsbereidheid door de visserijsector een nadrukkelijk onderdeel is van het Noordzeeakkoord, leidt dit vooralsnog nog niet tot het gewenste resultaat. Sinds 2021 heeft mijn ambtsvoorganger de aandacht voor toezicht en handhaving in de visketen versterkt. Zo is naar aanleiding van de ingebrekestelling van de Europese Commissie over vermeend ontoereikend toezicht met betrekking tot de weging van vis de capaciteit bij de NVWA uitgebreid om te kunnen voldoen aan de Europese verplichtingen op dat punt. Daarnaast werk ik momenteel aan het optimaliseren van de nieuwe versie van de blackbox in de garnalenvisserij, opdat die beter bestand is tegen frauduleuze handelingen. Zoals mijn voorganger in het commissiedebat van 6 juli 2022 heeft toegezegd zal ik erop toezien dat de gesprekken die gevoerd worden met fabrikanten niet vrijblijvend zijn. Daarnaast heb ik de NVWA gevraagd om de handhaving, mede op basis van de huidige blackbox, te intensiveren. Nieuwe controletechnologieën en systemen zijn wenselijk en noodzakelijk met het oog op (kosten)efficiënte controle en inspectie van de regels van het GVB. Zo moet de in voorbereiding zijnde pilot cameratoezicht op den duur meer inzichten geven voor de mogelijkheden van versterkte toezicht op de aanlandplicht.

² Nautical Patrol and Illegal Fishing Practices – Tilburg University Research Portal

Naast de intensivering van de handhaving is de wet- en regelgeving rondom visserij een belangrijk aspect. Zeevisserij is een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie en wordt daarom grotendeels Europees bepaald, ook wat betreft toezicht en handhaving. Bij de onderhandelingen over wijziging van de controleverordening³ blijft de Nederlandse inzet dat de regels van het GVB door de lidstaten op een gelijkwaardige wijze worden gecontroleerd, geïnspecteerd en gemonitord. Hierbij blijf ik mij in de Europese context inzetten om de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving te vergroten. Onderdeel van de toetsing op Europese voorstellen is de praktische uitvoerbaarheid en effectiviteit. Ik blijf hierbij toezien dat de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn voor zowel de uitvoerende- en inspectiedienst als de visserijsector en ik zal dit blijven uitdragen in de betreffende Europese gremia.

In de uitzonderlijke gevallen dat EU-regelgeving vraagt om nationale uitwerking of ruimte biedt voor maatwerk, kijk ik hoe de dit de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verbeterd kunnen worden om de naleving te vergroten. Zo heb ik het traject tot invoering van een bestuurlijke boete op overtredingen van visserijregelgeving in gang gezet. De Visserijwet 1963 is hiertoe gewijzigd bij wet van 22 augustus 2022⁴. Momenteel wordt in overleg met de NVWA de nadere regelgeving uitgewerkt (een AMvB en een ministeriële regeling) en ik verwacht dat de consultatie van de betreffende AMvB op korte termijn zal starten. De NVWA krijgt hiermee een instrument in handen waarmee in principe alle overtredingen van visserijregelgeving kunnen worden bestraft met een bestuurlijke boete. De memorie van toelichting bij genoemde wijziging van de Visserijwet 1963 benoemt dat de verwachting is dat invoering van de bestuurlijke boete op overtreding van visserijregelgeving een positief effect zal hebben op de naleving door de sector. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre het instrument van de wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob-screening) geschikt is om op te treden tegen malafide visondernemingen.

Zowel door het vorige kabinet als in het huidige coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) zijn vanuit de begroting Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor het toezicht op voedselveiligheid door de NVWA. Daarnaast wordt er gewerkt om tot ontwikkeling van analyse- en meetmethoden te komen voor micro- en nanoplastics. Deze ontwikkeling vormt een integraal onderdeel van het lopende onderzoek naar microplastics dat in samenwerking door de Ministeries van VWS, LNV en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) wordt uitgevoerd.

Appreciatie IKA-visketen

Voedselveiligheid

De NVWA stelt dat in de visketen contaminanten een belangrijke bedreiging vormen voor de voedselveiligheid. Schoon water en een schone waterbodem zijn cruciaal voor de voedselveiligheid van vis, schaal- en schelpdieren, alsmede voor de ecologische kwaliteit van de Nederlandse wateren. Wanneer contaminanten in het water aanwezig zijn, komt dit via de voedselketen uiteindelijk ook in de vissen en in de schaal- en schelpdieren terecht. Daarmee heeft de vervuiling van Nederlandse wateren met contaminanten een negatieve impact op de voedselveiligheid van vissen en schaal- en schelpdieren. Dit vraagt om een actieve

³ Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad.

⁴ Stb. 2022, nr. 343.

houding van bedrijven en de overheid om te voorkomen dat vissen of schaal- en schelpdieren met een te hoog niveau aan onder andere dioxine of PFAS de consument bereiken.

De limieten voor voedselveiligheid worden zoveel mogelijk op Europees niveau vastgesteld. Ervaring heeft echter geleerd dat het niet altijd mogelijk zal zijn om in de EU overeenstemming te bereiken over toereikende limieten. Het bereiken van Europese limieten blijft het doel, maar de Minister van VWS zal, als de voedselveiligheid daar om vraagt, in voorkomende gevallen overwegen nationale limieten vast te stellen. Het advies om meer monitoring te laten uitvoeren op dioxines, dioxineachtige PCB's, broomhoudende brandvertragers, PFAS, methykwik, anorganisch arseen en biotoxines zal worden meegewogen in de integrale afweging van de activiteiten in die de NVWA uitvoert.

Het advies om tot ontwikkeling van analyse- en meetmethoden te komen voor micro- en nanoplastics is in overstemming met het huidige beleid en is een integraal onderdeel van het lopende onderzoek naar microplastics.

De aanbeveling om bij de Europese Commissie meer aandacht te vragen voor de beheersing van het gebruik van diergeneesmiddelen bij aquacultuur, neem ik over. In overleg met de NVWA zal ik concrete aanbevelingen voor de verbetering van de audits van erkende visbedrijven in derde landen opstellen, die vervolgens met de Europese Commissie besproken zullen worden. In overleg met het Voedingscentrum zal de Minister van VWS nagaan of de adviezen over het niet eten van zelf gevangen vis en de microbiologische risico's van sushi en andere niet-volledig verhitte visserijproducten met meer nadruk onder de aandacht gebracht kunnen worden van consumenten. In de hygiëncode voor de visdetailhandel, die de sector recent aan de Minister van VWS ter goedkeuring heeft aangeboden, is al sprake van bijzondere aandacht voor dit risicovolle product.

Tenslotte zal de Minister van VWS met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) overleggen om te bezien of een hernieuwde afweging van voor- en nadelen van visconsumptie op zijn plaats is.

Natuur en milieu

Volgens de NVWA vormen overbevissing en bijvangst in de eerste schakels van de visketen belangrijke risico's voor natuur en milieu. Hierbij komt het risico vooral voort uit het niet naleven van wet- en regelgeving. De NVWA constateert ook dat er weinig bereidheid is hiertoe en dat het tot nog toe onvoldoende gelukt is om de sector te bewegen tot een betere naleving. Binnen de groep overtreders begaat een aantal bedrijven vanwege economisch gewin bewust grote overtredingen. De NVWA pleit hierbij voor een integrale handhavingsstrategie.

Om de doelstellingen van het GVB te waarborgen zet ik in op een beter perspectief voor de visserijsector, zoals eerder in deze brief beschreven, om daardoor de nalevingsbereidheid te verhogen. Daarnaast is een effectief en doeltreffend controle- en handhavingssysteem nodig. Mijn beleid heeft zich de afgelopen periode gericht op versterking van het systeem van controle en handhaving in de visketen. Met de investeringen in verbeterde monitoring, intensivering van de controlecapaciteit en uitbreiding van sanctiemogelijkheden wordt ingezet op versterking van de publieke handhaving. Met deze inzet richt ik mij op het vergroten van de pakkans en het versterken van de afschrikkende werking van de sancties, met als doel de naleving van wet- en regelgeving in de visketen te verbeteren.

De NVWA draagt ook inzichten aan over de effectiviteit van het GVB-puntensysteem. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), verantwoordelijk voor de uitvoering van het GVB-puntensysteem, geeft aan dat over de periode 2017–2021 het overgrote deel van de inbreukrapporten heeft geleid tot de toekenning van punten aan vissers. De controleverordening bepaalt welke gedragingen een ernstige inbreuk kunnen zijn, afhankelijk van de ernst van de betrokken inbreuk. De ernst van de inbreuk wordt beoordeeld aan de hand van de in de Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020 neergelegde criteria. Het aantal punten dat per ernstige inbreuk moet worden toegekend ligt vast in een uitvoeringsverordening bij de controleverordening. De verjaringstermijn, die 3 jaar bedraagt, is eveneens vastgelegd in de controleverordening. Er is geen ruimte om het puntenstelsel nationaal aan te scherpen.

Het stelsel van wet- en regelgeving moet voldoende handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig zijn. Ik acht het daarom ook zeer waardevol dat de NVWA vanaf de initiatieffase is betrokken bij regelgeving en bij de totstandkoming van de Nederlandse inbreng op EU-voorstellen. De uitvoering van de verplichte toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid is hierbij een belangrijk onderdeel en een belangrijke waarborg voor de handhaafbaarheid van regelgeving. Het is hierbij wel van belang om stil te staan bij het feit dat de visketen en de controlevoorschriften in overwegende mate vanuit de EU wordt gereguleerd. De Nederlandse inbreng bij de onderhandelingen over de controleverordening sluit veelal aan op de aanbevelingen van de NVWA, maar wordt in Europees verband niet altijd overgenomen. Vanwege het belang van een gelijk speelveld, kies ik er in die gevallen in principe voor om geen extra verplichtingen op te leggen op nationaal niveau.

Daarnaast maakt Nederland zich sterk voor een aanpassing van de aanlandplicht, maar krijgt daarvoor weinig bijval van andere lidstaten. Wel groeit de weerstand tegen de aanlandplicht, nu de Europese Commissie verschillende lidstaten in gebreke heeft gesteld voor het vormgeven van een effectief toezicht. Ook het streven naar een, zo veel als mogelijk, eenduidige aanpak voor eisen voor gesloten gebieden en Natura 2000-gebieden is niet in alle gevallen haalbaar. Visserijbeperkende maatregelen in beschermde gebieden worden ingesteld met het oog op specifieke beschermingsdoelen en moeten wetenschappelijk worden onderbouwd. Verschillende gebieden hebben verschillende beschermingsdoelen. Uiteraard is het wel onze inzet om de eisen zo eenduidig mogelijk te maken.

De komende maanden zal ik met de NVWA verder in gesprek gaan om gezamenlijk te bekijken op welke wijze de gesignaleerde risico's beter kunnen worden beheerst. Het is essentieel om daarbij samen te werken, ieder vanuit zijn of haar eigen verantwoordelijkheid en niet los van elkaar een lijn uit te zetten.

Op het gebied van natuur en milieu merkt de NVWA verder op dat de introductie en verspreiding van exoten in het mariene gebied, de Deltawateren, de Waddenzee en de binnenwateren een bedreiging vormen. Nederland kent een exotenbeleid gericht op het voorkomen van de invasieve exoten en er is een Europese Exotenverordening gericht op het voorkomen van invasieve exoten. Ik ga na op welke punten dit beleid aanpassing behoeft. De voorgestelde centrale registratie van uitzettingen kan worden overgenomen.

Dierenwelzijn

De visketen brengt risico's met zich mee voor het dierenwelzijn. Deze risico's doen zich voor tijdens het vangen en ophalen van de vis maar ook tijdens de kweek van vis. De Europese Commissie is bezig met een herziening van de dierenwelzijnswetgeving. Daarbij pleit ik voor aandacht voor vissenwelzijn. In dat licht is bij de Europese Commissie onder andere aangegeven dat er specifieke regels voor het houden, doden en transporteren van kweekvissen moeten worden gesteld. Tevens is onder de aandacht gebracht dat ook voor krabben en kreeften opgenomen wordt welke dodingsmethode geschikt is. Het bedrijfsleven heeft zelf ook een rol in het borgen van een duurzame bedrijfsvoering door goede naleving van de regelgeving en het opnemen van welzijnscriteria in keurmerken. In de visserijsector zou het bedrijfsleven hier nadrukkelijker verantwoordelijkheid kunnen nemen.

Naar aanleiding van de motie van de leden Wassenberg en Tjeerd de Groot (Kamerstuk, 35 925 XIV, nr. 67) over het doden van kreeften en krabben heb ik de Tweede Kamer bij de beantwoording van de feitelijke vragen bij de begroting 2023 van het Ministerie van LNV, geïnformeerd welke stappen zijn gezet (antwoord op vraag 18). Ik heb aangegeven de onderzoeksresultaten van een Noors onderzoek naar de bedwelming van krabben nauw te volgen. Wanneer deze resultaten in de Nederlandse praktijk toepasbaar zijn, zal ik de mogelijkheden overwegen om dit in nationale regelgeving op te nemen. In het licht van de herziening van de Europese dierenwelzijnswetgeving voor gehouden dieren is er door Nederland bij de Europese Commissie op aangedrongen dat er soortspecifieke regels voor het houden, bedwelmen, doden en transporteren van kweekvissen moet worden gesteld (Kamerstuk, 28 286, nr. 1255). Op Europees niveau vraag ik verder ook aandacht voor vissenwelzijn in de visserijpraktijk. In de meest recente consultatie over de voortgang van het GVB, is dit toegelicht. De Nederlandse reactie op deze consultatie is gedeeld met de Tweede Kamer (bijlage bij Kamerstuk 21 501-32, nr.1437).

Daarnaast wordt in Nederland onderzoek gedaan naar een methode om enkele zeevissoorten te bedwelmen aan boord van vaartuigen. Dit is internationaal een geheel nieuw terrein en vergt zorgvuldigheid. Dit onderzoek is een samenwerkingsproject tussen publieke en private partijen en wordt medegefinancierd vanuit LNV. De Kamer is hierover geïnformeerd in een brief van 22 november 2021 (zie Kamerstuk 21 501-32, nr. 1354).

Diergezondheid

De NVWA geeft in haar rapport aan dat de aandacht van de overheid voor het publieke belang diergezondheid van vis niet in verhouding lijkt te zijn met de ernst van de gevolgen van uitbraken van besmettelijke dierziekten. Door besmettelijke dierziekten zouden natuurlijke populaties vis, schaal- en schelpdieren te gronde kunnen gaan. De belangrijkste risico's voor de diergezondheid zijn de verplaatsing van levende vissen en producten (viseieren) naar een nieuw gebied, onbehandelde visserijproducten die bestemd zijn als voeder voor aquacultuurdieren en ziekteverwekkers die via ballastwater van schepen of via invasieve exoten verspreid worden.

De IKA-visketen biedt niet direct handvatten welke dierziekten, naast de bestrijdingsplichtige dierziekten, een hoog risico hebben op schade aan natuur, milieu, dierenwelzijn en/of economie en wat het mogelijke handelingsperspectief is. Dit vraagt nadere duiding en analyse welke meegenomen zal worden in een visie op diergezondheid van vis, schaal- en schelpdieren. Hierin zal dan ook meegenomen worden op welke

manier een monitoringsprogramma actief kan bijdragen aan het verbeteren van de diergezondheidssituatie in de visketen. Parallel hieraan vindt op dit moment verkennend overleg met de NVWA en WBVR (Wageningen Bioveterinary Research) plaats op welke manier passieve ziektemonitoring in wilde waterdieren in binnenwateren uitgebreid zou kunnen worden.

Ik heb de NVWA gevraagd om een nadere duiding te geven van welk mandaat en welke capaciteit en middelen ontbreken om de Europese diergezondheidsverordening volledig te kunnen implementeren.

Tot slot

De IKA-visketen geeft mij waardevolle inzichten in de risico's die de visketen met zich meebrengt. Deze helpen mij om ook de juiste aandacht hier aan te geven tijdens de transitie naar een duurzame visserijsector. Aan de hand van de aanbevelingen in de IKA-visketen zal ik de gezamenlijke gesprekken met de NVWA en andere belanghebbenden voortzetten. Hierbij geef ik prioriteit aan het versterken van de handhaving door de overheid en steun ik de NVWA om te blijven innoveren en nieuwe samenwerkingspartners te zoeken. Het blijft mogelijk om deze controle op den duur met private initiatieven aan te vullen en daarbij blijf ik openstaan voor goede voorstellen vanuit de sector. Uiteraard moeten deze initiatieven ten goede komen aan het de effectiviteit en doeltreffendheid van het controle- en handhavingssysteem van de verschillende publieke belangen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema