

21501-32 Landbouw- en Visserijraad
32201 Herziening van het Gemeenschappelijk
Visserijbeleid
Nr. 1672 Brief van de staatssecretaris van Landbouw,
Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2024

Met deze brief informeer ik de Tweede Kamer over de ontwikkelingen rondom controle en handhaving in de visserijsector en zal ik uitgebreider stil staan bij de herziene Europese Controleverordening (CoVo) onder het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en het implementatieproces hiervan voor de komende jaren.

Gezamenlijk zorgen vissers voor de voedselwinning uit onze Noordzee en grote wateren. Zij hebben in de afgelopen jaren te maken gehad met grote uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van ruimte, het pulsverbod, de Brexit en de gevolgen van de Russische inval in Oekraïne. Sommige vissers hebben het ingrijpende besluit moeten nemen om te stoppen, maar gelukkig wil ook een grote groep juist de stap naar de toekomst zetten. De visserij kent in Nederland een lange traditie, waarbij vissers telkens hebben weten te innoveren. Ik heb er vertrouwen in dat de vissers hierin ook nu weer zullen slagen. Zoals in het Hoofdpijnenakkoord (bijlage bij Kamerstuk 36471, nr. 37) en Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36471, nr. 96) benoemd is, maak ik mij sterk voor een goede toekomst van deze sector. Samen met de vissers wil ik toewerken naar een robuuste visserijsector die een regionaal, gezond en duurzaam product levert uit onze Noordzee en grote wateren. Een sector waar economisch perspectief is en vissers een goede boterham verdienen binnen de ecologische draagkracht van de zee. Dit toekomstbeeld wordt geschetst in de visie 'Visie voedsel uit zee en grote wateren' die mijn ambtsvoorganger eerder aan de Tweede Kamer heeft verzonden (Kamerstuk 21501-32, nr. 1624). De komende periode zal ik hiertoe samen met alle betrokken partijen een uitvoeringsagenda opstellen en deze vervolgens ook uitvoeren.

Het opstellen van wet- en regelgeving over visserij op zee valt grotendeels onder de exclusieve competentie van de Europese Unie (EU). De doelstellingen van het GVB moeten waarborgen dat de visserij- en aquacultuuractiviteiten op de lange termijn duurzaam zijn en worden beheerd op een manier die in

overeenstemming is met de realisatie van doelen op ecologisch, economisch en sociaal gebied. Samen met onze buurlanden en de Europese Commissie (EC) wil ik komen tot een sterker toekomstperspectief voor onze vissers, binnen de kaders van het GVB.

Het succes van de doelstellingen van het GVB is naast de inzet van vissers voor een deel afhankelijk van een effectief en doeltreffend controle- en handhavingssysteem. De Nederlandse overheid heeft de plicht om de Europese regelgeving te implementeren en deze vervolgens te handhaven. Nederland is daarom gehouden aan de implementatie van specifieke maatregelen voor controle en handhaving die zijn bepaald in de CoVo. De lopende inbreukprocedure tegen Nederland voor tekortkomingen bij toezicht op de weging, registratie en traceerbaarheid van visserijproducten (Aanhangsel van de Handelingen, 2020-2021, nr. 929) maakt het nemen van specifieke maatregelen noodzakelijk. Mede naar aanleiding van deze ingebrekestelling is de capaciteit bij de NVWA voor het domein visduurzaamheid in de afgelopen jaren structureel uitgebreid en werkt de NVWA aan het verbeteren van haar toezicht (Kamerstuk 33 835, nr. 215). Ik ben met de EC in gesprek over de voortgang die Nederland op dit vlak maakt. Doordat deze correspondentie vertrouwelijk is, kan ik u hierover niet verder informeren. Wel kan ik u melden dat de ingebrekestelling op het toezicht van de aanlandplicht afgelopen zomer is ingetrokken door de EC.¹ Het is de staande praktijk van de EC dat er bij de intrekking van ingebrekestellingen geen motivering wordt gegeven.

De herziene Controleverordening

Onder het vorige kabinet heeft Nederland, na een periode van vijf jaar onderhandelen, in de zomer van 2023 ingestemd met het akkoord dat het Europees Parlement (EP), de Raad en de EC hebben bereikt over de herziening van de CoVo². Door deze herziening zullen in de komende jaren veel bestaande controlemaatregelen wijzigen en ook nieuwe technieken en vereisten geïntroduceerd worden. Ik heb de afgelopen maanden gebruikt om een proces in te richten ten behoeve van de implementatie van deze maatregelen, in samenwerking met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de visserijsector en andere betrokkenen. In dit proces zijn de wijzigingen voor Nederland in kaart gebracht en de acties uitgewerkt die ondernomen moeten worden voor een tijdige implementatie.

¹ [Inbreuken \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/1000000/attachment/data/00000000/1660000000/1660000000.pdf)

² [Regulation - EU - 2023/2842 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2842/oj)

De herziening heeft betrekking op drie verordeningen: 1) De controleverordening (CoVo; Verordening (EG) nr. 1224/2009); 2) De verordening tot oprichting van een Europees Bureau voor Visserijcontrole (EFCA-Verordening; Verordening (EU) 2019/473); en 3) De verordening houdende de totstandbrenging van een systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen (IUU-verordening; Verordening (EG) 1005/2008). Veruit de meeste en de substantiële wijzigingen bevinden zich in de CoVo. Het voorstel dat de EC in 2018 presenteerde had tot doel het visserijcontrolesysteem te herzien en te moderniseren om mee te gaan met de constante ontwikkeling van visserijpraktijken en -technieken. De bovenstaande verordeningen zijn bovendien voorafgaand aan de totstandkoming van de laatste herziening van het GVB opgezet en daar om die reden niet volledig mee in overeenstemming. De herziening moest het ook mogelijk maken om beter aan te sluiten bij moderne en kostenefficiëntere controletechnologieën en systemen voor gegevensuitwisseling. De Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen heeft mijn ambtsvoorganger eerder met de Tweede Kamer gedeeld (Kamerstuk 22112, nr. 2679).

De gewijzigde CoVo is op 10 januari 2024 gepubliceerd en treedt gefaseerd in werking. Door de omvang van de wijzigingen treden de meeste maatregelen in 2026 of 2028 in werking. Enerzijds biedt de herziene CoVo kansen voor de modernisering van het toezicht en zal ook het gelijke speelveld tussen de Europese vlootsegmenten bevorderen. Anderzijds baart het mij zorgen dat vissers te maken zullen krijgen met nieuwe controlemaatregelen die impact zullen hebben op hun bedrijfsvoering. Zoals ik heb aangegeven staan een aantal controlemaatregelen al vast. Een deel van de controlemaatregelen zal de komende tijd door de EC, in overleg met lidstaten, verder uitgewerkt worden in gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen. Ik vind controlemaatregelen zoals de invoering van cameratoezicht aan boord van vissersschepen (REM/CCTV), de uitbreiding van controlemaatregelen naar de kleinschalige visserij (vaartuigen kleiner dan 12 meter) en wijzigingen in het sanctieregime ingrijpend. Mijn inzet bij deze onderhandelingen zal zich daarom richten op de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de maatregelen zodat de impact hiervan op de visserijsector en de uitvoerende instanties beheersbaar blijft. Ook zal ik oog houden voor de administratieve lasten. In gesprekken met de EC benadruk ik bovendien dat de gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen op tijd beschikbaar moeten zijn, zodat de visserijsector, de NVWA en de RVO voldoende tijd hebben voor de implementatie van de controlemaatregelen. Een overzicht van de belangrijkste wijzigingen is te vinden in bijlage 1, hieronder licht ik er nog een aantal uit.

REM/CCTV

Met de herzien CoVo wordt de installatie van sensoren en camerasystemen (REM/CCTV) per 10 januari 2028 verplicht op vissersvaartuigen groter dan 18 meter die een hoog risico hebben op het niet naleven van de aanlandplicht. De nieuwe bepalingen hebben gevolgen voor individuele vaartuigen en vlootsegmenten die worden geselecteerd op basis van een regionale risicobeoordeling. Veel details over de plaatsing van camera's en sensoren of het data eigenaarschap zijn nog onbekend en moeten nog verder worden uitgewerkt door de EC in gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen.

Ik ben kritisch op de komst van REM/CCTV, omdat deze maatregel ingrijpend is voor vissers en hun privacy. Ik heb begrip voor de negatieve reacties uit de visserijsector en vind het belangrijk dat de impact aan boord beperkt blijft. Daarnaast is er ook nog veel onduidelijk over de werking van dergelijke systemen. Voor de invoering moet nog veel doordacht worden. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de waarborging van privacy van individuele vissers. Dit geldt ook voor de NVWA en de manier waarop zij dit instrument effectief kan gebruiken in haar taak als toezichthouder. Hierbij speelt bijvoorbeeld Europese standaardisering en ook opslag van de gegevens een rol.

Er is momenteel een Europese pilot onder leiding van het Europees Bureau voor Visserijcontrole (EFCA) gaande die zich richt op de inzet van REM/CCTV. Op deze manier kunnen lidstaten ervaring op doen met diverse systemen en tijdens werksessies worden deze ervaringen met elkaar gedeeld. Nederland neemt deel aan deze werksessies om van de ervaringen van anderen te leren, maar werkt momenteel niet aan een eigen pilot. De visserijsector heeft moeilijke jaren achter de rug, waardoor ik begrip heb voor het feit dat er nu geen bereidheid is om dergelijke ingrijpende maatregelen in de praktijk uit te proberen.

In de gesprekken over dit onderwerp in Brussel zal ik mij inzetten voor de proportionaliteit en uitvoerbaarheid van deze controlemaatregel, waarbij het invoeren van camera's geen doel op zichzelf mag worden. Ook zal ik hier nadrukkelijk blijven ingaan op het aspect van privacy van vissers. In de Europese technische gesprekken bij de verdere uitwerking van de regelgeving zal door het ontbreken van een Nederlandse pilot minder inbreng geleverd kunnen worden op basis van ervaringen in de Nederlandse situatie. De ervaringen uit bijvoorbeeld het *Fully Documented Fisheries* (FDF) project kunnen waar relevant wel helpen bij het opstellen van technische specificaties.

Verder doe ik mijn uiterste best om te onderzoeken welke mogelijkheden het EMFAF biedt om de visserijsector, die het de afgelopen jaren al niet makkelijk heeft gehad, eventueel financieel te kunnen ondersteunen bij de aanschaf van camera's aan boord, aangezien de nieuwe camera's voor vissers een extra lastenverzwaring betekent.

Controlemaatregelen voor de kleinschalige vloot

Ook voor de kleinschalige vloot (vaartuigen kleiner dan 12 meter) zal het één en ander moeten veranderen. Zo zal op basis van de herziene CoVo de bestaande verplichting voor het Vessel Monitoring System (VMS) worden uitgebreid naar schepen kleiner dan 12 meter. Hierbij gaat het voornamelijk om de plaatsbepaling via satelliet- of telefoonnetwerk. Hierbij mag het voor de kleinschalige vloot ook gaan om een afneembaar of mobiel systeem in plaats van het vaste systeem dat nu geldt voor de schepen boven de 12 meter. Tot 2028 zal voor dit vlootsegment een uitzondering gelden, waardoor de VMS-verplichting voor de kleinschalige vloot per 10 januari 2028 in werking treedt.

Naast een verplichting voor een VMS aan boord van de kleinschalige vloot zal op basis van de herziene CoVo vanaf 10 januari 2028 ook de (elektronische) logboekverplichting worden uitgebreid naar de kleinschalige vloot. Het is al duidelijk dat het huidige logboekstelsel voor de kleinschalige vloot (E-lite-logboek) niet voldoet aan de Europese verplichtingen.

Ik vind deze wijzigingen ingrijpend voor de kleinschalige vloot, omdat zij met veel van deze maatregelen nog niet bekend zijn. Ik zet mij bij de verdere uitwerking in Brussel in op een draagbare impact van de controlemaatregelen op deze traditionele sector en dat er rekening gehouden wordt met hun manier van werken. Ook hier doe ik mijn uiterste best om te onderzoeken welke mogelijkheden het EMFAF voor financiële ondersteuning kan bieden.

VMS

Zoals hiervoor al benoemd, geldt de Europese verplichting voor een werkend VMS aan boord van vissersvaartuigen groter of gelijk aan 12 meter sinds 1 januari 2012. Sinds die datum worden de kosten voor de transmissie van de VMS-data door de NVWA gedragen. Nederland is de enige lidstaat die de kosten van het VMS voor de individuele vissersvaartuigen betaalt, wat bijt met het principe van een gelijk Europees speelveld. Daarom is besloten om de VMS-kosten bij de sector te leggen en hen te verplichten per 1 januari 2026 de beschikking te hebben over een operationeel VMS-contract met een betrokken provider. Ik heb de sector hierover geïnformeerd. De huidige financiering van het VMS vindt plaats

vanuit het Noordzeeakkoord (NZA) met als doel verbetering van de handhaving van visserij op de Noordzee. Met het verplaatsen van de kosten naar de sector zal ik na overleg met de NZA-partners dit handhavingsbudget anders inzetten om datzelfde doel te bereiken.

Sanctionering

Sinds 1 april 2024 is de bestuurlijke boete op een aantal overtredingen van de visserijregelgeving van toepassing. Deze staan beschreven in de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 (BWBR0049455). Richting 2026 zal de bestuurlijke boete gefaseerd worden ingevoerd voor alle overtredingen onder de Visserijwet 1963. Tot die tijd zal de sanctionering voor een deel van de overtredingen uitsluitend via het strafrecht blijven lopen, zoals nu al het geval was. Met de invoering van de bestuurlijke boete geeft Nederland invulling aan een aanbeveling van de Europese Commissie uit 2016.

De wijziging van de CoVo heeft ook gevolgen voor de systematiek van de bestuurlijk boete zoals deze sinds 1 april 2024 geldt. Vanaf 2026 zal onder andere een verrekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel moeten worden meegenomen in de bestuurlijke boete. Daarnaast zal de Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020 komen te vervallen. Vanaf 10 januari 2026 wordt Europees geregeld wanneer een overtreding een ernstige inbreuk op de regels van het GVB is. Dit heeft ook impact op de systematiek van de bestuurlijke boete omdat deze nu gebaseerd is op de Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020. In de herziene CoVo is een gedetailleerde en uitputtende lijst van criteria opgenomen om bepaalde inbreuken op de GVB-regels als ernstig te beschouwen. Daarnaast is er een categorie inbreuken die op grond van de CoVo altijd beschouwd zal worden als ernstig. Met deze wijziging is beoogd een gelijk speelveld tussen lidstaten te bevorderen en evenredigheid van het sanctiebeleid te waarborgen. Naast de wijzigingen in de bepaling van ernstige inbreuken, zal de systematiek van de bestuurlijke boete de komende jaren verder in lijn worden gebracht met de vereisten van de herziene CoVo.

Met de introductie van de bestuurlijke boete beschikt de NVWA over een nieuw instrument om overtredingen te sanctioneren. Echter, in de praktijk van de vissers zal er weinig veranderen. Zij zullen bij het begaan van een ernstige inbreuk beboet worden, zoals ook nu al het geval is.

Vervolgstappen

De komende jaren richt ik mij op een correcte implementatie van de herziene CoVo in Nederland met oog voor de situatie van onze

vissers. Daarnaast zal ik in Brussel de Nederlandse ervaringen en belangen voor proportionele en uitvoerbare regelgeving inbrengen bij de verdere uitwerking van de regelgeving.

Een zeer belangrijk aspect om de implementatie te doen slagen is het draagvlak bij de visserijsector. Ik zal zorg dragen voor een goede informatievoorziening over de wijzigingen. Ik begrijp dat de implementatie impact zal hebben op de visserijsector. Ik vind het dan ook belangrijk dat de vissers een stem hebben bij de uitwerking van de plannen. Daarom zal er een maandelijks overleg plaatsvinden met het ministerie van LNV, de NVWA en de visserijsector om de betrokkenen mee te nemen in het proces en waar mogelijk uitleg en inspraak te bieden. Het gezamenlijk uitwerken van uitvoerbare en handhaafbare controlemaatregelen speelt een belangrijke rol bij het creëren van draagvlak en kan uiteindelijk leiden tot een verbetering van het naleefgedrag.

Dit najaar zullen verschillende projecten bij de NVWA en RVO starten die toewerken naar de implementatie van de controlemaatregelen. De sector zal bij deze projecten worden betrokken. Deze projecten zullen gefinancierd worden uit het EMFAF, waarin nog ruim €21 miljoen beschikbaar is voor het verbeteren van de controle en handhaving. In verband met de ingebrekestelling voor het toezicht op de weging, registratie en traceerbaarheid van visserijproducten heeft de EC deze middelen tot op heden geblokkeerd. Daarom werk ik samen met de NVWA hard aan het opheffen van de ingebrekestelling zodat deze middelen nog vóór 2028 vrijkomen. Verder ga ik, zoals eerder aangegeven onderzoeken welke mogelijkheden het EMFAF biedt om de visserijsector eventueel te kunnen ondersteunen bij de aanschaf van noodzakelijk controlemiddelen. Aanvullend op de middelen in het EMFAF is er tot 2030 €9,5 miljoen gereserveerd op de LNV begroting. Deze middelen zijn onder andere bestemd voor capaciteitsuitbreiding bij RVO en de NVWA in verband met de uitbreiding van de controletaken. In het proces zal de komende tijd worden nagegaan waar deze middelen het beste ingezet kunnen worden. Ik zal de Tweede Kamer over de voortgang van de implementatie blijven informeren.

De herziening van het systeem voor controle en handhaving zal de komende jaren veel betekenen voor de visserijsector en ook voor de uitvoerende instanties. Bestaande praktijken zullen moeten worden getoetst aan nieuwe wet- en regelgeving en nieuwe controlemiddelen zullen aan boord en op de kade gerealiseerd moeten worden. De herziening biedt echter ook kansen om samen met de uitvoeringsinstanties, de toezichthouder en de visserijsector te werken aan uitvoerbare en handhaafbare controlemaatregelen. Uiteindelijk moeten de controlemaatregelen op de lange termijn de

duurzaamheid van visserij- en aquacultuuractiviteiten waarborgen en daarmee een toekomst voor de visserij in onze Noordzee mogelijk houden.

De staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J.F. Rummenie