

# Masterplan Toekomst IJsselmeer (deel 2)

| Visstand, visserij en natuur in balans | Kennisdocument werkgroepen



# Masterplan Toekomst IJsselmeervisserij (deel 2)

Masterplan voor duurzame visserij op het IJsselmeer, Markermeer en IJmeer  
Visstand, visserij en natuur in balans

## **Colofon**

Dit rapport is een onafhankelijke uitgave van het bemiddelingstraject van Marjan van Kampen op basis van input van werkgroepen en projectbegeleiding en redactie van Klaas G. Talma.

Uitgave: 4 maart 2014  
Kenmerk: TMA20141

## Inhoud

---

<b>1. Visie Rijk IJsselmeer</b>	<b>2</b>
1.1. Aanleiding	3
1.2. Onderweg naar een Rijk IJsselmeer. Het tussenresultaat van 2021	3
1.3 Markermeer	4
1.4 IJsselmeer	7
<b>2. Ecologisch herstel</b>	<b>9</b>
2.1. Inleiding	9
2.2 Actuele situatie visstand	9
2.3 Verbetering visstand: streefbeelden, ambitie en tijdschaal	10
2.3.1 Streefbeeld visstand (lange termijn)	11
2.3.2 Streefbeeld inrichting (lange termijn, na 2027)	12
2.3.3 Streefbeeld migratie (middellange termijn, tot 2027)	12
2.3.4 Streefbeeld waterkwaliteit (lange termijn, na 2027)	14
2.4 Maatregelen	14
2.4.1 Kaderrichtlijn Water (KRW)	14
2.4.2 Natura2000	15
2.4.3 RRAAM en TBES-maatregelen	16
2.4.4 Deltaprogramma (DP)	16
2.4.5 Vismigratierivier Afsluitdijk (Kornwerderzand)	17
2.5 Effecten (geplande) maatregelen op de visstand	17
2.5.1 Maatregelen inrichting en migratie	17
2.5.2 Reductie visserijinspanning als randvoorwaardelijke maatregel	17
2.5.3 Beoordeling algemeen	18
2.5.4 Beoordeling per doelsoort	18
2.5.5 Verwachte betekenis voor verbetering van de visstand	19
2.5.6 Kosten-effect analyse (hoofdlijn)	20
2.6 Toekomstige situatie: tussen 2027- 2050, doorkijk na 2050	21
2.6.1 Periode 2027-2050: wat is verder nodig voor de visstand?	21
2.6.2 Ambitie verbetering visstand 2050 -2100	22
<b>3. Beheersysteem</b>	<b>23</b>
3.1 Inleiding	23
3.2 Systematiek visrecht, vergunning, machtiging	23
3.3 Herstelmaatregelen	24
3.3.1 Korte termijn maatregelen	24
3.4.1 Langere termijn	27
<b>4 Financiën en fondsvorming</b>	<b>28</b>
4.1 Financiële gegevens visserijbedrijven IJsselmeervisserij	28
4.2 Schema Transitie beroepsvisserij	29
4.3 Financiële middelen	31
4.4 Mogelijke andere financieringsbronnen	31
4.5 Financieringsmogelijkheden transitie IJsselmeervisserij	32
Duurzaamheidsfonds (Groenfonds)	
4.5.1 Financiering en voor- en nadelen Duurzaamheidsfonds	32
4.5.2 Infrastructurele ingrepen in IJsselmeer	34
4.6 Nadeelcompensatie	36
4.6.1 Onevenredig nadeel	36
4.6.2 Aanvullende rechtsgronden	37
4.6.3 Beoordeling schade	38

## 1. Visie Rijk IJsselmeer

---

### 1.1 Inleiding

---

Deze visie 'Rijk IJsselmeer' is de eerste bouwsteen voor dit Masterplan dat beschrijft hoe (beroeps)visserij in IJsselmeer en Marker- en IJmeer kan worden getransformeerd naar een duurzaam geheel. De visie is gebaseerd op een redeneerlijn die naast verduurzaming van onttrekking van vis, ook een nieuw evenwicht tussen visserij en meerdere andere belangen als uitgangspunten kent. De visie is dan breder dan transitie van beroepsvisserij, maar blijft op hoofdlijnen, schetst vooruitzichten en gewenste kaders waarbinnen duurzame visserij kan passen.

Duurzame visserij is gelet op de huidige situatie een grote opgave. Op de achterliggende oorzaken wordt in het visiedeel niet ingegaan. Dit is verwoord in diverse andere documenten<sup>1</sup>. Als achtergrondinformatie voor deze visie zijn onderzoeksrapportages, beleidsstukken en eerdere visiedocumenten gebruikt<sup>2</sup>. Dat de huidige beroepsmatige visserij in haar omvang en regulering niet duurzaam is en sterk zal moeten veranderen, waarbij de onttrekking van diverse vissoorten zal dienen af te nemen, is ook volgens beroepsvissers zelf boven alle discussie verheven.

Uitgangspunt voor een visie Rijk IJsselmeer is dus een wezenlijke verandering van de benutting van vispopulaties op rationele basis, een transitie. Deze transitie zal eerst wrijving opleveren, maar een Rijk IJsselmeer zal veel winst opleveren; veel hogere sociale, economische, maatschappelijke en ecologische waarden. Een beroepsvisserij van andere totaalomvang met traditionele en nieuwe vormen, zal daarna daadwerkelijk duurzaam uit te oefenen zijn.

### 1.2 Onderweg naar een Rijk IJsselmeer. Het tussenresultaat van 2021

---

De visstand heeft in 2021 het pad naar herstel ingezet in de richting van de doelen en streefbeelden die vanuit het waterbeheer en natuurbeheer vereist zijn. Biomassa en lengteverdeling van alle soorten weerspiegelen de draagkracht van het systeem. Zo is het aandeel van maatse snoekbaars ten minste 50% en komen berichten op gang van de vangst van grote sportvissen. Als eerste tussenstap zijn maatregelen genomen om verdere achteruitgang van visbestanden te voorkomen en herstel van de spieringpopulatie in gang te zetten. Het visplan is leidend voor de verdeling in onttrekking door sport en beroep. De draagkracht voor alle natuurdoelen is meer evenwichtig verdeeld. De eerste tekenen van herstel van de aal worden zichtbaar.

---

<sup>1</sup> en <sup>2</sup> Toekomstbeeld Markermeer en IJmeer (2009), Optimalisatierapport Werkmaatschappij Markermeer-IJmeer (2011), de deeldocumenten van het Beheerplan Natura 2000 IJsselmeergebied in wording (2010 - 2013), Position Paper Visstandsbeheercommissie IJsselmeer (2012) en Toekomst Binnenvisserij (Commissie Remkes; 2012). Voor de overige documenten; zie verder de literatuurlijst.

Dankzij goede marketing en promotie wordt alle vis met vignet 'Rijk IJsselmeer' duurder betaald en zijn de verdiensten per aanlanding hoger. Verbeterde analyses van IMARES zijn leidend voor de inspanningen van de beroepsvisserij in het Markermeer en IJsselmeer geweest. Met de eerste vijfjaarlijkse evaluatie in 2019 zijn de effecten van maatregelen vanaf 2014 goed in beeld gebracht en de maatregelen verder geoptimaliseerd.



*Figuur 1: In een Rijk IJsselmeer zijn visbelangen in balans*

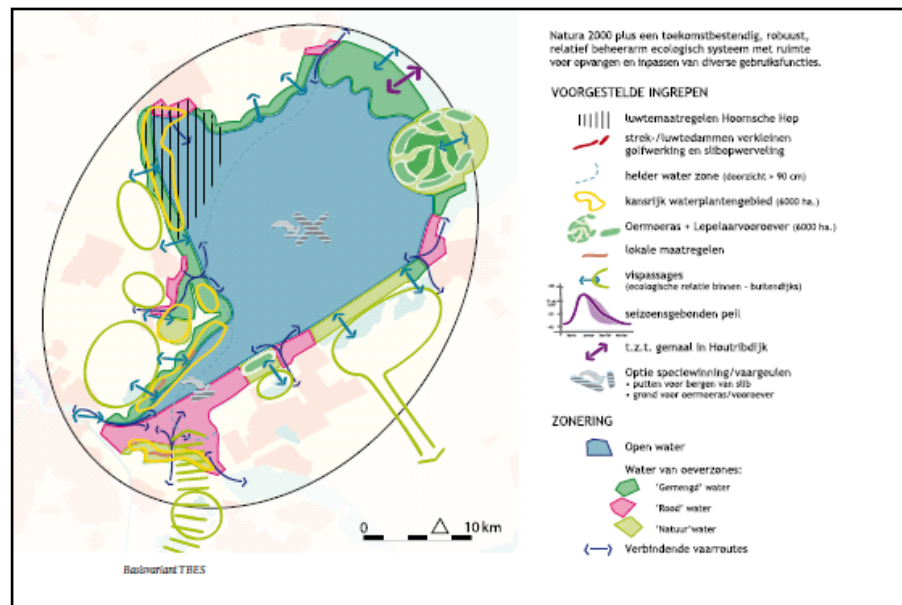
### 1.3 Markermeer

Voor het Markermeer is het verdere toekomstbeeld (2050) dat er vele grote natuurprojecten worden gerealiseerd, zoals Markerwadden en luwtezones. De uitbreiding met deze land-water overgangen zal leiden tot een grotere verscheidenheid aan habitats voor meer vissoorten dan nu het geval is, en daarmee ook een breder draagvlak bieden voor visetende watervogels<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Uit Toekomstbeeld Markermeer IJmeer, 2009





Figuur 1 Overzicht ingrepen voor Toekomstbestendig Ecologisch Systeem. Uit: Toekomstbeeld Markermeer en IJmeer

De extensivering van de beroepsvisserij zal bijdragen aan de ontwikkeling van het toekomstbestendig ecologisch systeem en de staat van instandhouding van populaties vogels en andere dieren mede verbeteren. Interessante vissoorten, zoals snoek, forel en meerval, hebben potenties in de nieuwe habitats en krijgen meer kans om op te komen. Het beeld van het Markermeer als deel van de noordelijke Randstad krijgt dan het karakter van een sportvisparadijs. Beroepsvissers onttrekken in hoofdzaak duurzaam diverse economisch interessante soorten, waaronder aal, waarvan het bestand na enige generaties in een fase van herstel verkeert<sup>4</sup>. Het (eco-)toerisme zal na 2021 geleidelijk groeien en vervolgens een grote vlucht kunnen nemen. De najaarsverzameling van Zwarte stern op trek piekt weer op ruim 200.000 stuks, andere vogels zoals pelikanen, flamingo's en arenden hebben door klimaatgedreven verschuivingen de nieuwe natuur in het gebied ontdekt.

<sup>4</sup> De Aalverordening wordt op Europees niveau vastgesteld en is geen specifiek onderdeel van dit Masterplan.



*Figuur 2: Artist impression van Markerwadden. Kopie van pdf op de website van Vereniging Natuurmonumenten*



*Figuur 4: Voor veel sportvissers is groter ook beter*



*Figuur 5: Maaltje paling*

## 1.4 IJsselmeer

Als de vismigratierivier gerealiseerd zal worden, is het van belang dat ook de migrerende vissen een kans krijgen zich te ontwikkelen en ruimte geboden wordt ongeschonden door te trekken naar de bovenstroomse gebieden. De visserij mag hierin niet beperkend worden en zones rondom de vistrekpunten zijn dan ook uitgesloten van visserij. Mede daardoor zal de diversiteit aan vissoorten in het IJsselmeer verder toenemen en zal de bestandsopbouw van deze vissoorten betere perspectieven bieden voor natuur en gebruik. Het IJsselmeer zal meer dan het Markermeer, aan beroepsvissers<sup>5</sup> ruimte bieden.



Figuur 3. Artist impression Vismigratierivier. Kopie website Blauwe Hart

Enkele beroepsvissers vinden hun broodwinning in de vangst van invasieve exoten zoals Chinese wolhandkrab en Amerikaanse rivierkreeftjes en doen dit op een visvriendelijke manier. De toeristische en recreatieve economische waarden van de sportvisserij zijn zeer sterk gestegen. Enkele beroepsvissers zijn gewijkt naar deze sector. Visvakanties en -dagtochten vanuit traditionele vissersplaatsen zijn concurrerend binnen een internationale markt.

Tot slot is in 2021 het visserijbeheer vlekkeloos georganiseerd. In VBC-verband worden visplannen besproken tegen duidelijke toetsingskaders, het onderzoek, de registratie en monitoring zijn toereikend voor een doelmatig beheer en de beperkte inzet voor controle en handhaving is niettemin effectief.

---

<sup>5</sup> "De verwachting van een deel van de IJsselmeervissers is dat er in de toekomst ruimte overblijft voor 5 tot 10 bedrijven met een rendabele visserij." Uit 'Commissie Toekomst Binnenvisserij' rapport aan de minister door Remkes.



De verbeterde en duurzame situatie, het Rijk IJsselmeer, is tot stand gebracht door gelijktijdig het ecologische herstel te versnellen, het visrechtenstelsel te veranderen en een transitiefonds in te richten.

## 2. Ecologisch herstel

---

### 2.1 Inleiding

---

Het voorgaande hoofdstuk (visiedeel “Rijk IJsselmeer”) verwoordt: “de visstand heeft in 2021 een **pad naar herstel** ingezet in de richting van de doelen en streefbeelden die vanuit het waterbeheer, natuurbeheer en sport- en beroepsvisserij vereist zijn, waarbij soortensamenstelling, biomassa en lengteverdeling van alle soorten de draagkracht en habitatvariatie van het systeem weerspiegelen”.

In dit hoofdstuk wordt de uitwerking van het perspectief op verbetering (“herstel”) van de visstand beschreven. De ambitie “Verbetering van de visstand” brengt verschillende vragen met zich mee:

- Wat wordt verstaan onder “verbetering van de visstand”?
- Over welke visstand (doelsoorten) gaat het, ook in termen van een mogelijk streefbeeld, referentiebeeld en - periode?
- Wat zijn de sturende factoren? Hoe verhoudt de verbeteropgave zich tot een (sterke) verlaging van de visserijdruk, maar bijv. tot ook een (sterke) afname van nutriënten?
- Welke maatregelen zijn nodig, zo mogelijk uitgewerkt per niveau van ambitie/streefbeeld in de tijd?
- Wat betekenen de huidige en voorgenomen maatregelen uit de programma’s KRW, TBES, DPIJ<sup>6</sup> e.d. voor de verbeteropgave?

Navolgend wordt e.e.a. uitgewerkt. Meer uitgebreide toelichtingen zijn onder verwijzing in bijlagen opgenomen.

### 2.2 Actuele situatie visstand

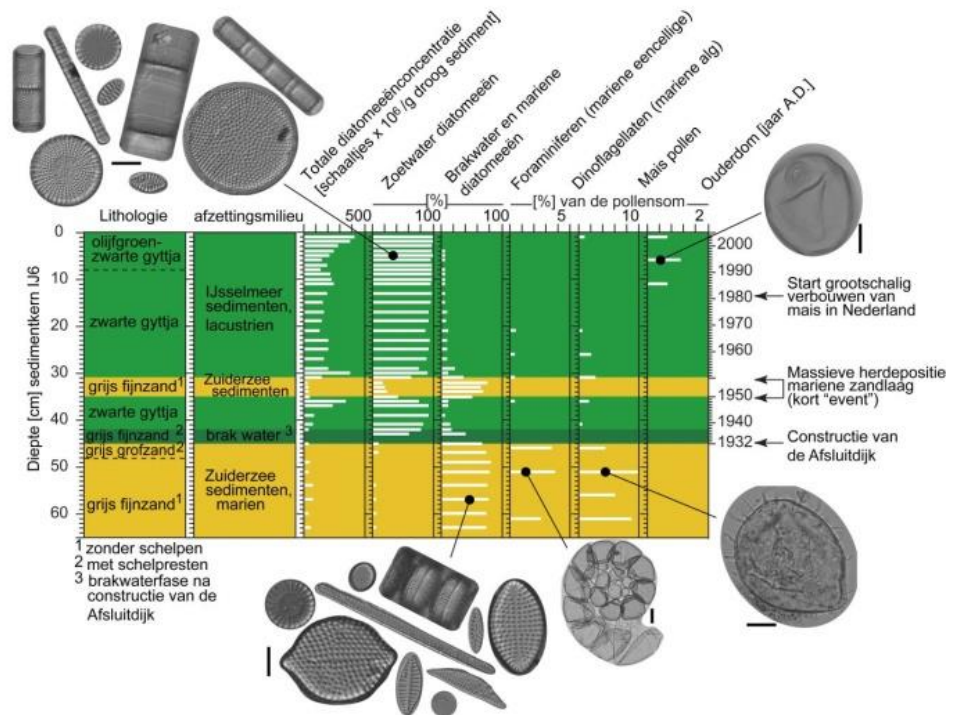
---

*De actuele visstand in het IJsselmeer wordt letterlijk en figuurlijk als (ver) “ondermaats” beoordeeld. Zowel uit een oogpunt van natuur, het functioneren van het ecosysteem, als vanuit een perspectief van een duurzame sport- en beroepsvisserij, is deze*

---

<sup>6</sup> KRW = Kaderrichtlijn Water; TBES = Toekomstbestendig Ecosysteem (Markermeer-IJmeer); DPIJ = Deltaprogramma IJsselmeergebied

Figuur 4, analyse sedimentskern IJsselmeer, verandering van condities en ontwikkelingen van zout naar zoet



Het centrale probleem is de trendmatige daling in het bestand van de meeste vissoorten, een daar – ondanks de eerdere saneringen - niet op afgestemde beroepsmatige visserij-inspanning, en een verarmd, genivelleerd ecosysteem.

De huidige visstand is de resultante van een complex van achtereenvolgende, maar ook gelijktijdige factoren. Sommige speelden zich al vele decennia geleden af, zoals de aanleg van de Afsluitdijk, de inpolderingen, het verlies aan verbinding met het achterland en de intensieve kuilvisserij (tot 1970). Van meer recente datum zijn de aanleg van de Houtribdijk, de hypertrofiëring (vooral periode 1970-1990), nieuwe visserijtechnieken (schietfuij, staand want) en de ontwikkeling van nieuwe beheersystemen voor de visserij. Nog meer recent zijn bijvoorbeeld een daling van de nutriëntenaanvoer en de instroom van exoten zoals de quagga-mossel. Het rapport *Ecosysteem IJsselmeer: nog altijd in ontwikkeling* (Noordhuis [red], 2010) geeft een uitgebreid overzicht van veranderingen en ontwikkelingen.

### 2.3 Verbetering visstand: streefbeelden, ambitie en tijdschaal

Het IJsselmeer & Markermeer is de resultante van een aantal onomkeerbare processen en ingrepen zoals de Afsluitdijk en de inpolderingen. Er is ook geen langdurige periode aan te wijzen met een stabiele situatie. Dit als gevolg van in de tijd gespreide inpolderingen, eutrofiëring\_oligotrofiëring en de grote wijzigingen in de visserij (bijv. afschaffen kuil). Een historisch referentiebeeld als streefbeeld voor het herstel van de visstand van het IJssel- en Markermeer kan daarom niet worden opgesteld.

Ook de Kaderrichtlijn Water (KRW) en Natura-2000 bieden slechts gedeeltelijk houvast voor het formuleren van een streefbeeld voor de verbetering van de visstand. Veel vissoorten vormen geen onderdeel van de KRW-systematiek danwel ontbreekt de validatie van de maatlatten op de IJsselmeer situatie (nog)

### *2.3.1 Streefbeeld visstand (lange termijn<sup>7</sup>)*

---

Het hierna geformuleerde streefbeeld kent als basis de aanzet die in het gezamenlijke (PO en Sportvisserij) Visplan 2010/'11 is weergegeven. Het onderstaande streefbeeld is daarvan afgeleid resp. uitgebreid. Het streefbeeld visstand is hierbij in verbinding gebracht met systeem gekoppelde onderwerpen als vismigratie, inrichting en waterkwaliteit. Het streefbeeld richt zich op soorten die van belang zijn in het integrale veld van een "Rijk IJsselmeer voor natuur, ecologische kwaliteit en sport- en beroepsvisserij".

Naast de *aanwezigheid* van soorten is het van belang dat ook de *populatieopbouw* zo natuurlijk mogelijk is. Dat wil zeggen dat er per vissoort voldoende grote exemplaren in het bestand aanwezig zijn en dat de recrutering gemiddeld van voldoende omvang is.

Vanwege de verschillen in vorm en inrichting worden in het IJsselmeer diverse visgemeenschappen aangetroffen. In ondiepe plantenrijkere oeverzones is de visstand te typeren als een snoek-blankvoorn visgemeenschap, waarin naast een goede baarsstand een redelijke snoekstand wordt aangetroffen. Andere vissoorten die hier worden aangetroffen zijn blankvoorn, winde en karper. Het bestand aan karper is in biomassa beperkt, maar een aantal exemplaren bereikt een voor sportvissers aantrekkelijk formaat. Lokaal heeft de meerval zijn plek als nieuwe roofvis gevonden.

De visstand in het onbegroeide open water kan getypeerd worden als een gecombineerde baars-blankvoorn /snoekbaars-brasem visgemeenschap. Snoekbaars en baars zijn de belangrijkste roofvissen, verder bestaat de visstand uit brasem, blankvoorn, pos, bot, spiering, aal, kolblei en alver.

Het bestand jonge en "rode aal" is verbeterd, maar nog niet op het niveau van voor 1980. De uittrek van de biomassa schieraal neemt evenredig toe in de tijd.

De houting (coregonide) stand in het IJsselmeer is van behoorlijke omvang, als afspiegeling van een toegenomen helderheid van het water, een rijk aanbod van

---

<sup>7</sup> Om het navolgende streefbeeld te bereiken, is waarschijnlijk een lange periode nodig (richting 2050). Hiervoor zal een omvangrijk pakket aan maatregelen nodig zijn. Maar verschillende doelsoorten zullen al profiteren van maatregelen die op de korte termijn zullen worden uitgevoerd, alsmede van (middenlange-termijn) maatregelen die nog in verschillende stadia van onderzoek, visievorming en besluitvorming verkeren. Door het realiseren van de gewenste maatregelen in de tijd, kan de visstand letterlijk en figuurlijk "groeien" in de richting van het streefbeeld.

dierlijk plankton en een goede interactie met het IJsselsysteem als paai- en opgroeigebied.

Spiering vormt een belangrijke schakel in de voedselketen. De spieringstand, met een gedeeltelijke terugkeer van de juveniele, anadrome spiering, is zodanig, dat deze ook weer een deel van het menu van snoekbaars, baars en visetende vogels uitmaakt.

Flankerend aan de belangrijkste doelsoorten, zijn soorten als zeeforel, zalm, fint en jonge zeebaars geen zeldzaamheden. In de verdere toekomst bieden de wateren weer tijdelijk leefgebied voor juveniele steur, in eerste instantie uit uitzettingsprogramma's.

De opbouw, samenstelling en stabiliteit van de visstand is zodanig dat door druk op hun niche de impact en omvang van invasieve (grondel) soorten beperkt blijft. Dit geldt ook voor het bestand aan pos. Het bestand van wolhandkrab wordt door exploitatie beperkt.

### *2.3.2 Streefbeeld inrichting (lange termijn, na 2027)*

---

Er is sprake van een grote variatie in vorm en inrichting van de oeverzones, waardoor diepere gedeeltes worden afgewisseld met rietvelden, grasland en gebieden met een rijke waterplantenbegroeiing. De van nature aanwezige mogelijkheden van het IJsselmeer zijn hierbij groter dan die van het Markermeer. Het areaal aan gevarieerd vishabitat is in vergelijking met de huidige situatie sterk vergroot. Een zo maximaal mogelijke flexibilisering van het peilbeheer, aansluitend bij (soortspecifieke) natuurlijke biologische patronen en strategieën van vissen, draagt bij aan vergroting van de recrutering en voedselproductie en de habitatdiversiteit. Op basis van de huidige stand van zaken van het Deltaprogramma, zal tot 2050 een flexibel peilbeheer worden gevoerd met een voorjaarsbuffer van 20cm. Uiteindelijk zal in een afweging van alle belangen worden bepaald wat de ruimte voor peilfluctuaties na 2050 zal zijn. Grote, langjarige projecten zoals dijkversterking, luwtmaatregelen, Marker Wadden, Workumerwaard (en...) worden mede vorm gegeven vanuit de relatie vishabitat-peilfluctuatie. Waar mogelijk zijn aansprekende achteroeverprojecten gerealiseerd die bijdragen als paai- en opgroeigebied.

### *2.3.3 Streefbeeld migratie (middellange termijn, tot 2027)*

---

Het visvriendelijk beheer van de sluizen in de Afsluitdijk, gecombineerd met vismigratievoorzieningen zoals de Vismigratierivier, is zodanig dat verbeterde intrekmogelijkheden voor vissoorten als bot, glasaal, spiering en driedoornige stekelbaars aanwezig zijn. Bij de Afsluitdijk is de bestaande harde zoet-zoutovergang verzacht. Waar zich bij de Afsluitdijk nieuwe mogelijkheden voordoen voor een verbeterde migratie zoet-zout en vice versa, dienen deze verder te worden benut. De spui- en scheepvaartsluizen in de Houtribdijk staan vaker en langer open, waardoor een goede uitwisseling van individuen en (deel) populaties is ontstaan. De uitspoeling van vissen is aanzienlijk verminderd.



Ook de uitwisseling van vissen tussen IJsselmeer\_Markermeer en achterland is verder verbeterd. Zonder grote belemmeringen kunnen vissen migreren tussen het grote water en de aangrenzende boezem/polderwateren. Gemalen zijn visvriendelijk waardoor het IJsselmeer weer een belangrijke migratieroute wordt voor uit de achterlanden uittrekkende schieraal.

In het kader van “Ruimte voor de rivier” projecten zijn in de IJssel paai- en opgroeigebieden gerealiseerd voor spiering, houting en fint.

### 2.3.4 Streefbeeld waterkwaliteit (lange termijn, na 2027)

De reductie van de door de mens veroorzaakte overbelasting met nutriënten, is voor een beperkt deel opgevangen door een grotere productie in bestaand en nieuw oeverareaal. Overige (micro-) verontreinigingen hebben geen impact (meer) op soortensamenstelling, populatieopbouw, gezondheid en conditie van de vissen.

## 2.4 Maatregelen

### 2.4.1 Kaderrichtlijn Water (KRW)

Rijkswaterstaat is als waterbeheerder verantwoordelijk voor de kwantiteit en kwaliteit van het oppervlaktewater in de Rijkswateren en derhalve ook voor de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Voor het KRW-programma zijn de volgende maatregelen relevant:

1. *Schoon water: verbetering van de waterkwaliteit.* Hoewel de waterkwaliteit sterk is verbeterd voldoet de waterkwaliteit in het IJssel- en Markermeer voldoet nog niet aan alle eisen. Wel biedt de huidige waterkwaliteit een goede basis voor het bereiken van een duurzame, gevarieerde visstand.
2. *Leefgebied: natuurlijker inrichten van waterlichamen<sup>8</sup>.* Het natuurlijker inrichten van de waterlichamen kan een bijdrage leveren aan de verbetering van de visstand, met name het verhogen van de diversiteit, door de uitbreiding van paai-, opgroei- en foerageergebied.
3. *Verbindingen: verwijderen van barrières tussen waterlichamen.* Door waterlichamen goed met elkaar te verbinden worden de mogelijkheden voor vissen om te paaien en foerageren vergroot. Van groot belang hierbij is de passeerbaarheid van de Afsluitdijk. Daarnaast spelen de verbindingen naar Markermeer, Randmeren en regionale wateren een rol in het geheel.

**Tabel 2.1 In onderstaande tabel zijn de maatregelen voor de lopende planperiode opgenomen. (periode <2016)**

Water-lichaam	Maatregel	Omvang	Locaties
<b>IJsselmeer</b>	Aanleg vispassages in afsluitdijk	1 locatie	<b>Stevinsluizen</b>
	Verbeteren visintrek omliggend gebied (regio)	6 locaties	<b>Makkum, Workum, Hindelopen, Stavoren, Lemmer (2x)</b>
	Visvriendelijk spuisluisbeheer afsluitdijk	2 locaties	<b>Stevinsluizen, Lorentzsluizen</b>
	Visvriendelijk schutsluisbeheer	2 locaties	<b>Stevinsluizen, Lorentzsluizen</b>

<sup>8</sup> Een waterlichaam is een in de KRW systematiek gehanteerde term om een bepaald geografisch te onderscheiden onderdeel van een watersysteem aan te geven.

	afsluitdijk		
<b>Marker meer</b>	Verbeteren visintrek omliggend gebied (regio)	2 locaties	<b>Ipenslotersluis, Zeesluis Muiden</b>
	Visvriendelijk beheer spuisluizen	2 locaties	<b>Houtribsluizen, Krabbersgatsluis</b>
	<b>Visvriendelijk beheer schutsluizen</b>	<b>2 locaties</b>	<b>Houtribsluizen, Krabbersgatsluis</b>

Momenteel wordt gewerkt aan voorstellen voor het pakket KRW-maatregelen voor. Onderstaande tabel geeft de lijst weer van voorgestelde maatregelen voor de periode 2016-2021. Deze tabel is nog onderwerp van discussie in de gebiedsprocessen en bestuurlijke besluitvorming volgt eind 2015.

Tabel 2.2 Geplande maatregelen verbindingen (periode 2016-2021)			
Water- lichaam	Maatregel	Omvang	Locaties
<b>IJssel- meer</b>	Aanleg vispassages in afsluitdijk	1 locatie	<b>Lorentzsluizen (als vismigratierivier niet doorgaat)</b>
	Verbeteren visintrek omliggend gebied (regio)	6 locaties	<b>Stontelersluis, gemaal Leemans, gemaal Lely, gemaal de vier Noorder Koggen, gemaal Grootslag, gemaal de Drieban</b>
<b>Marker- meer</b>	Verbeteren visintrek omliggend gebied (regio)	10 locaties	<b>Inlaat Immerhorn, Gemaal Westkogge, Inlaat Westkogge, Inlaat Schardam, Gemaal Grote Westerkoog, Gemaal Warder, Zeesluis Edam, Grafelijkheidsluis, Gemaal de Poel, Steenen Beer (HHNK heeft al enkele locaties aangepakt)</b>
	Visvriendelijk beheer schutsluizen	1 locatie	<b>Naviduct Enkhuizen?</b>
	<b>Aanleg vispassage in spuikoker</b>	<b>2 locaties</b>	<b>Houtribsluizen, Krabbersgatsluis</b>

#### 2.4.2 Natura2000

In het kader van het beheerplan natura2000 zullen met name in het IJsselmeer en de daarmee in open verbinding staande Ketelmeer-Vossemeer en Zwarte Meer bestaande rietoevers worden heringericht, met een verbeterde land-water interactie. Dit als mitigatie van de negatieve effecten van het huidige peilbeheer.

### *2.4.3 RRAAM en TBES-maatregelen*

---

Binnen het kader van RRAAM (Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere - Markermeer) is naast wonen en bereikbaarheid, ecologie één van de drie kernambities. Deze ambitie wordt voor Markermeer-IJmeer uitgewerkt in het programma TBES: Toekomstbestendig Ecologisch Systeem.

Het doel van TBES is te komen tot een structurele verbetering van de ecologische kwaliteit van Markermeer-IJmeer. De belangrijkste onderwerpen binnen TBES zijn:

- heldere, waterplantrijke oeverzones
- gradiënten van helder naar troebel water
- land-waterovergangen van formaat
- ecologische verbindingen.

De verwachting is dat de voorziene TBES maatregelen (ook) sterk bijdragen aan het realiseren van Natura-2000 doelen.

Land-waterovergangen moeten worden bereikt door de aanleg van een grootschalig moeras ter hoogte van de Houtribdijk (zoals de Marker Wadden) en de aanleg van vooroevers. Dit moet de ontwikkeling van oever- en waterplanten een impuls geven. Een luwtezone (d.m.v. eiland of dammen) in de Hoornse Hop dient te zorgen voor helder water, waterplanten en een slibgradiënt. Vispassages moeten gaan zorgen voor betere ecologische verbindingen met het achterland.

In het kader van RRAAM is besloten tot de aanleg van een luwtegebied in de Hoornse Hop voor een budget van € 9 miljoen. Daarnaast is het besluit genomen tot de aanleg van de eerste fase Marker Wadden (500ha boven water, ca 1500 ha onderwaterlandschap). Naar verwachting zal de daadwerkelijke aanleg van dit eiland eind 2015 van start gaan. Het lange-termijn streven is om uiteindelijk een land-watersysteem te creëren van in totaal circa 10.000 ha.

Verdere invulling van TBES zal programmatisch geschieden in samenhang met andere ontwikkelingen in het Markermeer-IJmeer.

### *2.4.4 Deltaprogramma (DP)*

---

Het Deltaprogramma IJsselmeergebied bekijkt hoe in het IJsselmeergebied de opgaven die voortkomen uit de veranderingen van het klimaat het beste kunnen worden aangepakt. Zowel de waterveiligheid als de zoetwatervoorraad hangen samen met het peil van het IJsselmeer; de oplossingen voor zoetwater en waterveiligheid voor de toekomst zijn daardoor nauw met elkaar verbonden. Een hoofdlijn is dat het peilbeheer flexibeler wordt: dat betekent dat het peil niet meer op een vast niveau hoeft te blijven, maar binnen een bepaalde marge mag fluctueren. Een neven doel van de flexibilisering is het vergroten van de natuurwaarden in de oeverzones (voor zover niet bedijkt). De marges die nu in beeld zijn voor de periode tot 2015 en de wijze waarop de flexibiliteit kan worden ingevuld

heeft, in combinaties met (her)inrichting van de oevers, licht positieve effecten voor oevergebonden natuur en sommige vissoorten.

#### *2.4.5 Vismigratierivier Afsluitdijk (Kornwerderzand)*

---

Hiermee wordt beoogd de verbinding tussen IJsselmeer en Waddenzee te verbeteren als belangrijke impuls voor het verbeteren van de visstand. De lage stroomsnelheden in de voorziene vismigratierivier maakt deze route ook geschikt voor zwakke zwemmers zoals de glasaal, spiering, bot, stekelbaars en veel andere jonge vis. Uit de in 2012 uitgevoerde haalbaarheidsstudie, blijkt dat de vispasseerbaarheid van de Afsluitdijk met de aanleg van een vismigratierivier vertienvoudigd kan worden. Op basis van de nog uit te voeren onderzoeken wordt eind 2014 een besluit genomen over de daadwerkelijke aanleg van de vismigratierivier. Rijk en regio hebben recent € 1,5 miljoen toegezegd voor de verdere uitwerking. Tussen het project vismigratierivier en de KRW-maatregelen gericht op vismigratie bij Kornwerderzand vindt afstemming plaats.

### *2.5 Effecten (geplande) maatregelen op de visstand*

---

#### *2.5.1 Maatregelen inrichting en migratie*

---

De hiervoor genoemde maatregelen, reeds in voorbereiding /uitvoering of veelal nog op de “tekentafel”, hebben in meer of mindere mate een directe relatie met de visstand. Een belangrijke vraag is in hoeverre de (potentiële) maatregelen een bijdrage leveren aan het (gedeeltelijke) verbetering van de visstand en in welke mate. Deze vraag kan momenteel niet kwantitatief worden beantwoord, bijvoorbeeld in termen van aantallen, biomassa of populatieopbouw. Het potentiële effect van de maatregelen is naar verwachting sterk soortspecifiek. Momenteel wordt in de zgn. *KRW-verkenner* onderzocht of met behulp van ecologische regels het effect van maatregelen beter kan worden gekwantificeerd.

In de werkgroep ‘ecologisch herstel’ is gezocht naar een mogelijkheid om de maatregelen kwalitatief voldoende onderscheidend te kunnen beoordelen op hun effect op een aantal vissoorten. Dit bleek momenteel niet goed mogelijk. Dit op basis van de (niet) beschikbare informatie van onzekerheden in de tijd, de arealen en de gecombineerde effecten.

#### *2.5.2 Reductie visserijinspanning als randvoorwaardelijke maatregel*

---

Het herstel van de visstand is het primaire doel van dit onderzoek en proces. Op korte en middenlange termijn kunnen geen grote effecten verwacht worden van de migratie- en habitatmaatregelen. Dit gezien het ingrijpende karakter van de maatregelen en de hoge kosten die ermee gepaard gaan. Reductie van de visserijinspanning is dan de enige maatregel die op korte termijn perspectief biedt. Dit los van het gegeven of de oorzaak van de achteruitgang in meer of mindere mate veroorzaakt wordt door de visserijinspanningen.



De reductie van de visserijinspanningen is niet alleen noodzakelijk om verdere achteruitgang te voorkomen. Visserij reductie is ook nodig om een negatieve invloed op dit herstel uit te sluiten. Wil herstel een kans krijgen dan kan het niet zo zijn dat de positieve resultaten van de migratie- en habitatmaatregelen direct weer weggevoerd worden. Vanuit dit perspectief is een randvoorwaardelijkheid te stellen en wel op drie niveaus:

- Voorkomen verdere achteruitgang (Imaresrapport over schubvis )
- Autonome bijdrage aan verbetering (Imares advies over vangstbeperking)
- Preventie negatieve impact op overige verbeterimpulsen (inrichting, migratie).

### 2.5.3 Beoordeling algemeen

---

Vissen hebben migratieroutes nodig om gedurende hun levenscyclus verschillende habitats te kunnen bereiken en benutten. Habitats: paai, opgroei, fourageer, refugia. Vissen verschillen soortspecifiek sterk in de eisen aan habitats en migratiecomponenten.

#### Aandachtspunten

- De in paragraaf 2.5 beschreven maatregelen bevinden zich in verschillende stadia van planvorming en besluitvorming. De uiteindelijke keuze voor een (voorkeurs) variant of- alternatief, kan van invloed zijn op de effectiviteit m.b.t. herstel visstand.
- De (geplande) maatregelen hebben betrekking op zowel migratie als habitats. Het uiteindelijke effect is soortspecifiek en vaak gekoppeld aan het versterkend effect van maatregelen (*geheel is meer dan de som der delen*).
- Flexibeler peilbeheer (DP): kan – binnen voorwaarden - een positief effect hebben op inrichtingsmaatregelen waar land-waterovergangen spelen. Idem voor vismigratievoorzieningen.
- Werkelijke effect van een habitatmaatregel hangt nadrukkelijk samen met het areaal waarvoor maatregel is gepland, dan wel welk geschikt areaal wordt ontsloten door een migratiemaatregel.

### 2.5.4 Beoordeling per doelsoort

---

**Aal:** De aal profiteert van vrijwel alle migratie en habitatmaatregelen. Betreft ook andere maatregelen zoals reductie van de visserij.

**Spiering** (anadroom): profiteert van verbetering vismigratie Afsluitdijk, mits uitspoeling wordt gereduceerd. De vroegere paaiplaatsen lagen in de IJssel. Goed paai- en opgroeihabitat aldaar versterkt het effect. Deel IJsselmeer, Ketelmeer en Zwarte Water heeft mogelijk potentie als opgroeigebied. Het Markermeer-IJmeer zijn van minder belang.

**Spiering (binnen):** profiteert van verbetering vismigratie, diepe putten (lagere temperatuur in zomer) en reductie visserij. Reductie uitspoeling is ook voor de “binnenspiering” van belang.

**Bot:** profiteert van verbetering vismigratie naar, in en vanuit (regio) het IJsselmeersysteem. Nieuwe (ondiepe) habitats bieden uitbreiding opgroei- en fourageergebied.

**Snoekbaars:** profiteert relatief sterk van reductie visserij, diepere putten en indirect vergroting aanbod aan prooivis via habitatmaatregelen.

**Snoek:** profiteert vooral van helderder water met waterplanten en ondiepe, begroeide arealen (vooroevers, geleidelijke land-waterovergangen), indirect vergroting prooivisaanbod via habitatmaatregelen. Verbetering vismigratie naar regio en naar “binnendijks” is waarschijnlijk positief.

**Baars:** maatregelen Afsluitdijk mogelijk positief door reductie uitspoeling. Reductie visserij is van belang. Maatregelen habitats en migratie in het algemeen positief.

**Blankvoorn:** vergelijkbaar met baars. Reductie zegen/wintervisserij heeft positief effect.

**Winde:** migratieverbetering naar Randmeren en regio, vooral naar IJssel (delta) en Overijsselse Vecht is effectief.

**Grote trekvisen** maken primair gebruik van IJsselmeer als trekroute richting IJssel en het verdere Rijnstroomgebied. Het Markermeer- IJmeer is van veel minder belang. Denkbaar/aannemelijk is dat soorten als houting en (zee) forel ook niet-trekkende populaties kunnen (gaan) vormen, in het bijzonder voor het IJsselmeer-Ketelmeercomplex.

**Overige soorten:** habitatmaatregelen zijn in beginsel positief, evenals migratiemaatregelen naar de regio en visserijreductie (ook preventief). Effect overige migratiemaatregelen vraagt nader onderzoek.

#### *2.5.5 Verwachte betekenis voor verbetering van de visstand*

De geplande habitatmaatregelen zijn voor het Markermeer-IJmeer van veel grotere potentiële betekenis dan voor het IJsselmeer. De vismigratiemaatregelen voor het IJsselmeer zijn voor een groter aantal soorten waarschijnlijk positief. Maatregelen vismigratie regio zijn voor vrijwel alle soorten in beginsel positief.

De huidige knelpunten voor de visstand in het IJsselmeer en Markermeer zijn omvangrijk. De voorgenomen maatregelen op het gebied van migratie en habitats zijn in beginsel positief, maar verschillen nogal in type en areaal voor de beide systemen.

Tot 2020 worden de gecombineerde effecten voor het Markermeer-IJmeer hoger ingeschat, al is het voorziene areaal voor de maatregelen nog wel zeer beperkt. De verwachting is dat de maatregelen vooralsnog beperkte tot marginale positieve effecten op het herstel van de visstand zullen hebben (effect is soortspecifiek). Verschillende maatregelen zullen/kunnen elkaar versterken waardoor een extra positief effect kan worden verwacht, zoals de combinatie vismigratie+herstel habitats+visserijreductie.

De potentie van de uitvoering Marker Wadden is weliswaar groot, maar hiervoor geldt vooralsnog het beperkte areaal. Potentiële maatregelen in de Randmeren (Gooi- en Eemmeer) verdienen nadere aandacht. Dit geldt ook de projecten dijkverbetering en – versterking in kader van het Hoog Water Beschermingsprogramma (HWBP) (meekoppelen en kansen benutten). Voor het IJsselmeer geldt dat de ontwikkelingen en maatregelen in het Ketelmeer, Zwarte Meer, IJssel en IJsseldelta vanuit een integrale benadering verder zouden moeten worden betrokken. Herinrichting van de oeverzones in deze gebieden (N-2000) in combinatie met een flexibeler peil zullen een positief effect op de visstand hebben. Evenals mogelijke maatregelen Friese kust, natuurontwikkeling Afsluitdijk (koppen) en achteroeverprojecten.

Van belang lijkt een wezenlijke verbetering van de interactie IJsselmeer-Markermeer. De meest effectieve maatregel, ook voor vismigratie, lijkt het meer permanent openzetten van de spui- en scheepvaartsluizen in de Houtribdijk.

#### *2.5.6 Kosten-effect analyse (hoofdlijn)*

---

In dit stadium van plannen/maatregelen is een gedetailleerde kosten-effect analyse niet mogelijk. Kwaliteit en kwantiteit (omvang, areaal) van de maatregelen zouden hiervoor in een geïntegreerd kader beschouwd moeten worden. Een dergelijk kader is echter op dit moment niet beschikbaar.

De kosten voor migratie- en inrichtingsmaatregelen voor de middenlange en lange termijn hebben een grootte-orde van tientallen miljoenen euro's. De inrichtingsmaatregelen zijn ecologie "breed", niet alleen vis. Een randvoorwaardelijke maatregel is de reductie van de visserij. De kosten van de transitie/reductie visserij bedragen naar verwachting enkele procenten in vergelijking met het vismigratie+habitatpakket.

Kwantificering van het effect van de beoogde en gewenste maatregelen is nodig om een betere inschatting te kunnen maken van hun bijdrage aan de verbetering van de visstand. Het instrumentarium hiervoor ontbreekt echter nog. Hiermee zouden op termijn ook meer gedetailleerde kosten-batenanalyses kunnen worden opgesteld.

## 2.6 Toekomstige situatie: tussen 2027- 2050, doorkijk na 2050

---

### 2.6.1 Periode 2027-2050: wat is verder nodig voor de visstand?

---

Zoals voorgaand is beschreven, is reductie van de visserij randvoorwaardelijk voor de verbeteropgave. Opvolgend zullen maatregelen gericht op de verbetering van migratie en habitatgerichte maatregelen resulteren in een verdere verbetering van de visstand. Het geschetste streefbeeld kan daarmee mogelijk op lange termijn worden gerealiseerd. De beoogde maatregelen zullen dan wel tot uitvoering moeten worden gebracht, waarbij de areaalgrootte van geleidelijke land-waterovergangen (Marker Wadden, vooroevers dijken) bijzondere aandacht verdient. Flinke arealen van geleidelijke land-waterovergangen (MarkerWadden, vooroevers dijken) in combinatie met verbetering vismigratie en een ruimere flexibilisering van het peil dan nu in de plannen staat, geven in potentie de sterkste verbeterimpulsen aan de visstand.

Verwacht wordt dat de visstand positief zal reageren op een forse reductie van de visserij. Als deze maatregel per 2021 is doorgevoerd, zal het zeker nog jaren duren voordat de positieve effecten zich in volledige omvang kunnen manifesteren. Samen met de KRW-maatregelen tot 2027, TBES-maatregelen, Vismigratierivier e.a. wordt daarom verwacht dat pas omstreeks 2027 kan worden beoordeeld in hoeverre de visstand is opgeschoven naar het streefbeeld. Voor de periode 2015-2027 zijn nieuwe, mogelijk negatieve ontwikkelingen echter niet uit te sluiten, bijv.

- De verdere, autonome afname van nutriënten (inrichting basis voedselweb)
- De mogelijke effecten van verontreinigingen (residuen medicijnen, hormonen, bestrijdingsmiddelen en nanostoffen)
- Druk door exoten (vissen, mossels, macrofauna) en klimaatverandering op systeem en visstand.

Hierbij is echter sprake van grote kennislacunes, waardoor goede prognoses momenteel onmogelijk zijn. Er dient bijv. meer kennis te komen over de potentiële draagkracht van het open waterareaal in een (mesotrofe) nutriëntenarme toestand. Het IJsselmeer heeft zich sinds de afsluiting nog nooit in een dergelijke situatie bevonden. Met name de produktie van zooplankton en macrofauna lijkt een sleutelfactor voor een verbeterde recrutering en populatieopbouw van vissen. Ook de kennis over het zo nodig gericht beïnvloeden van onderliggende factoren en processen voor dergelijke grote watersystemen is echter nog schaars.

Samenvattend betekent dit dat in dit stadium geen nieuwe, noodzakelijke maatregelen voor de periode na 2027 kunnen worden benoemd. Wel moet het belang worden benadrukt van de uitvoering van voorgenomen maatregelen.

### *2.6.2 Ambitie verbetering visstand 2050 -2100*

---

Recent is de ambtelijke verkenning Natuurambitie Grote Wateren verschenen [ref]. Deze verkenning wordt momenteel in opdracht van de Staatssecretaris van EZ verder uitgewerkt. In bijlage .... is een tekstselectie opgenomen van visgerelateerde punten. Vanuit de verbeteropgave en het geformuleerde streefbeeld, biedt de Verkenning op zich een aansprekend “vergezicht”. De Verkenning maakt ook zichtbaar dat in de verdere tijdshorizon van de 21<sup>ste</sup> eeuw waarschijnlijk een breed en integraal vervolgpakket aan maatregelen nodig is om de visstand en het ecosysteem verder op het pad van “herstel” te brengen. Zie verder ook het Visiedeel van dit Masterplan.



## 3. Beheersysteem

---

### 3.1 Inleiding

---

Uit de recente onderzoeken van Imares<sup>9</sup> blijkt dat er een forse reductie van visserijinspanningen doorgevoerd moet worden om de neerwaartse trend tot staan te brengen.

Afhankelijk van het bestand wordt voorgesteld dit terug te brengen tot ca. 12% van de huidige visserijdruk voor brasem, ca. 53% voor blankvoorn, ca. 37% voor snoekbaars, en tot ca. 69% van de huidige visserijdruk voor baars.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat er moet gebeuren om de neerwaartse trend om te zetten in een herstel situatie. Hiervoor worden drie periodes beschouwd, de zeer korte termijn 2014-2015, de middenlange termijn 2015-2021 en de situatie na 2021.

Het herstel van de visstand is gekoppeld aan het type beheer. Met andere woorden welk beheersysteem (vergunningen en ontheffingen) is passend om het herstel van de visstand ook mogelijk te maken.

### 3.2 Systematiek visrecht, vergunning, machtiging

---

De visserij op het IJsselmeer en Markermeer (hierna: IJsselmeer) kenmerkt zich als 'gemene weide visserij'. Dit houdt in dat alle vissers op gelijke wijze toegang tot de bestanden hebben, er zijn geen individuele eigendomsrechten op de vis noch op de visserij. Consequentie hiervan is dat 'ieder voor zich' vist. Om deze vorm van visserij te beheersen is publiekrechtelijke regulering noodzakelijk. In 1996 is door de Minister van LNV een regeling ontwikkeld die het mogelijk maakt dat de vissers zich kunnen organiseren in een zogenaamde Producentenorganisatie (PO), welke door de Minister kan worden erkend<sup>10</sup>. Deze regeling is opgenomen in de Uitvoeringsregeling Visserij (erkenningvoorwaarden PO IJsselmeer). In de Uitvoeringsregeling Visserij zijn voorschriften opgenomen over minimum aanlandingsmaten, maaswijdten, gesloten tijden per tuigtype, toegestane combinaties van tuigtypen. In de Uitvoeringsregeling zijn ook de goedkeuringscriteria opgenomen voor het jaarlijkse PO-visplan. In voorkomend geval verwijst de Uitvoeringsregeling naar het zgn. Reglement voor de Binnenvisserij.

---

<sup>9</sup> 'Vangstadviezen voor snoekbaars, baars, blankvoorn, en brasem in het IJsselmeer en Markermeer', d.d. 12 september 2013 en 'Inspannings- en monitoringsadviezen' d.d. 10 december 2013

<sup>10</sup> Ter vergelijking: op de Noordzee waar dit principe ook geldt, vindt regulering plaats door TAC's, quota, en nauwgezette inspanningsregulering.

Op het IJsselmeer vindt regulering in grote lijnen langs twee wegen plaats. Er is een maximum aan de omvang van het vistuig (eenheden) en voor de vistuigen gelden gesloten en toegestane perioden (daarnaast geldt dat bepaalde tuigcombinaties niet op één vaartuig mogen voorkomen).

De PO IJsselmeer (de organisatie die alle vissers vertegenwoordigt) beheert de omvang van het vistuig en de inspanning. Zij stelt hiertoe jaarlijks een 'visplan' op dat ter goedkeuring aan het Ministerie wordt voorgelegd. Het visplan wordt opgesteld in samenspraak met de leden (de vissers); het Ministerie toetst conform de Uitvoeringsregeling het Visplan o.m. op het uitvoeren van een reductie van 32% op de inzet van het totaal aantal merkjes, en dat het Visplan aangeeft op welke een duurzame wijze van visserij geborgd wordt.

Na goedkeuring van het Visplan dienen de vissers hun individuele visplan in bij de PO, die deze beoordeelt en toezendt aan het Ministerie. Het Ministerie vergewist zich van de bij het individuele visplan beschikbare merkjes en zendt de vergunning voor dat jaar toe aan de visser.

### 3.3 Herstelmaatregelen

---

#### 3.3.1 Korte termijn maatregelen

---

Basis voor deze paragraaf zijn de twee rapporten van Imares<sup>11</sup>. In Werkgroep II, Visserijbeheer en beheersystemen is gekeken naar de te nemen maatregelen voor het beheer van de visbestanden uit het oogpunt van biologische en visserijkundige overwegingen/criteria.

Hierbij zijn drie opties beoordeeld (zie hieronder). Terzake van de opties zijn voor- en nadelen aangegeven en overwegingen van de leden van de werkgroep.

De werkgroep onderschrijft de aanbeveling van Imares dat de maatregelen waarvoor gekozen wordt, minimaal 3 jaar van kracht moeten zijn en dat na die periode geëvalueerd moet worden.

(EZ geeft aan dat in de onderzoeksprogrammering al regulier, jaarlijkse monitoring (survey) uitgevoerd wordt; deze zal zo mogelijk nog worden uitgebreid).

#### Opties

De volgende opties zijn beoordeeld:

- A. Geen specifieke additionele beheermaatregelen, continuering huidige situatie ('continuering')

---

<sup>11</sup> 'Vangstadadviezen voor snoekbaars, baars, blankvoorn, en brasem in het IJsselmeer en Markermeer', d.d. 12 september 2013 en 'Inspannings- en monitoringsadviezen', d.d. 10 december 2013.

- B. Volledige sluiting van de schubvisvisserij (moratorium)
- C. Nagenoeg volledige sluiting van de schubvisvisserij (met name reductie tot 14% van nettencapaciteit, en aanvullende maaswijdte regulering)

### Overwegingen

Wat betreft optie A benadrukte RWS dat dit gezien internationale verplichtingen (EU, KRW) niet mogelijk is. Continuering betekent volgens de voorliggende rapporten dat de bestanden dreigen verder in te storten wat haaks staat op de doelstellingen van de KRW. Ook de PO en de andere stakeholders geven aan dit niet als reëel alternatief te zien. De andere deelnemers stemden er mee in dit alternatief niet verder uit te werken en het advies te concentreren op de opties B en C.

Wat betreft de keuze tussen opties B of C geeft de PO aan dat bij een moratorium de bestaande markt niet meer bediend kan worden waardoor de opgebouwde marktkanalen en visserijkennis verloren raken en ook voor de toekomst (herstelde bestanden) geen zekerheid is dat deze weer opgebouwd kunnen worden

RWS onderschrijft de analyse en resultaten van Imares. Deze zijn in lijn met de resultaten van onderzoek uit 2008 naar beheersing van de snoekbaars-visserij met staand want netten. In dat onderzoek is met name gekeken naar een vergroting van de maaswijdte naar 140 mm ter bescherming van de snoekbaars-bestanden (bescherming paairijpe individuen). Dit sluit aan bij de aanbeveling van Imares tot vergroting van de huidige maaswijdte met oog op bescherming snoekbaars.

De PO twijfelt aan de realiteit van het IMARES advies; het is een advies op basis van een model dat slechts sinds enkele jaren door ICES wordt toegepast op zoutwater soorten waar onvoldoende wetenschappelijk kennis over is. Het is volgens de PO een wankel basis om een vangstadvisie c.q. inspanningsadvies op te baseren met verstreckende gevolgen voor de beroepsvisserij.

Opgemerkt werd dat Imares op basis van onvolledige data berekeningen heeft moeten maken. Dit vergroot de kans op onzekerheden. Echter, Imares heeft de best beschikbare kennis gebruikt en daarop de advisering gebaseerd. Daarnaast is het niet onwaarschijnlijk dat additionele data (ihbz de aanname dat de effectieve visserij gelijk zou zijn aan de aangevraagde visserij) leiden tot nog zwaardere reductie-adviezen.

Imares adviseert om maatregelen voor de eerstkomende 3 jaar in te stellen, jaarlijks te monitoren, en na deze periode van 3 jaar te evalueren in hoeverre de bestanden zich hebben hersteld en naar bevind van zaken vervolgmaatregelen te nemen.

Aangegeven werd dat uitgangspunt voor het Masterplan is dat de bestanden zich dienen te herstellen; dat dus een stand still niet voldoende is (bestuurlijk accoord

Plan van Aanpak Masterplan). In dit licht zou het advies dus ook uit dienen te gaan van het voorzorgs-principe als het gaat om de keuze tussen opties B en C.

Ter bescherming van snoekbaars enerzijds en brasem anderzijds ligt naast reductie van inzet van netten een aanpassing van de maaswijdte voor de hand, bv. 140 mm. In dit geval is de situatie dat de eerstkomende twee jaar geen tot nauwelijks snoekbaars gevangen zal kunnen worden omdat deze dan doorgroeit naar de nieuwe maat. Dit is de facto ook een moratorium voor de eerste twee jaar. Hierna is mogelijk weer een toename van de vangsten aan de orde als gevolg van verbeterde bestandsopbouw.

Indien de huidige vangst-opbrengsten maatgevend zijn voor de toekomst zou bij optie C het totaal van de vangstopbrengsten jaarlijks mogelijk tussen de € 50.000,-/jr en € 100.000,- belopen. Hierbij is dan geen verbetering van de bestanden aan de orde, uitsluitend stand still. Als de doelstelling 'verbetering' nagestreefd wordt, hetzij via een volledig moratorium, hetzij via reductie in net-inzet en aanpassing maaswijdte zullen de eerstkomende jaren (ca. 2) geen noemenswaardige opbrengsten uit de schubvis-visserij te verwachten zijn. In laatstgenoemde situatie is nog geen zekerheid te geven in hoeverre de bestanden zich zullen verbeteren, dus wat na deze periode de vangsten dan zouden kunnen zijn.

Hierbij zij ook aangemerkt dat aanpassing van de maaswijdte betekent dat nieuwe netten dienen te worden aangeschaft.

Wat betreft de controle-, en handhavings-handelingen, deze zijn 'simpeler' bij een volledige sluiting (verbod) dan bij het toestaan van een (zeer) gering aantal netten per visser, waarbij ook controle op de maaswijdte gedaan moet worden.

De PO tekent hierbij wel aan dat bij het toestaan van een zeer geringe visserij de vissers wel op elkaars activiteiten en ook op stroperij kunnen toezien.

Sportvisserij Nederland stelt dat er bestuurlijk, als kernpunt (zie PvA + oplegnotitie) besloten is tot herstel van de bestanden. Vogelbescherming onderschrijft dit. Vanuit de KRW is herstel van de (alle) bestanden nodig (evenwichtige bestandsopbouw; daarnaast voor snoekbaars voldoen aan bestaande maatlat); RWS verwacht dat hiertoe ook een langere termijn dan 5 jaar benodigd is.

De PO stelt dat indien besloten zou worden tot een volledige sluiting, dit ook zou moeten gelden voor de sportvisserij. Dit zou namelijk naar de beroepsvissers toe communicatief en inhoudelijk zeer lastig uitlegbaar zijn. Sportvisserij Nederland geeft aan qua communicatie hier wel gevoelig voor te zijn, maar is daarnaast van mening dat sluiting van de sportvisserij op zich inhoudelijk niet proportioneel is t.a.v. de bestandsvraagstukken. Sportvisserij Nederland meent dat een dergelijke redeneerlijn 'volledige sluiting' dan eveneens van toepassing dient te zijn op de aal- en wolhandkrabvisserij; dus alle vormen van visserij.

Een ander aspect bij volledige sluiting is in hoeverre ook demonstratie-, folkloristische of educatieve visserij (bv demo van oude beroepen voor schoolklassen) nog toegestaan kan zijn.

### Conclusie

Vorenstaand in aanmerking genomen, waarbij de opties B en C worden gezien op de criteria

- 'herstel of stand still',
- Heropbouw markten na herstel
- controle/registratie-activiteiten,

dient te worden geconcludeerd:

1. dat alle betrokkenen herstel nastreven (of als vereiste zien).
2. Dat de consequenties van 'herstel' zijn dat de eerstkomende jaren niet tot nauwelijks vangsten zullen plaatsvinden, hetzij volgend uit moratorium, hetzij volgend uit stringente reductie en maaswijdte-voorschriften. Dat daarom 'heropbouw van de markten' in beide gevallen niet eerder dan na 3 jaar aan de orde zou kunnen zijn, maar dat hierover op dit moment geen voorspellingen gedaan kunnen worden. Dus dat materieel gesproken er zeer weinig verschil is tussen moratorium en 'stringente reductie incl. maaswijdte-voorschriften'.
3. Dat wat betreft controle-/registratie-activiteiten enerzijds een moratorium 'simpeler' te controleren en te administreren lijkt, maar dat anderzijds de vissers dan ook geen toezichthoudende activiteiten en marge van de visserij meer zullen kunnen uitoefenen.
4. Dat ingeval van moratorium er alsnog aandacht besteed moet worden aan in hoeverre nog demonstratie-, folkloristische, of educatieve vormen van visserij (bv voor schoolklassen), of andere vormen van niet-beroepsmatige visserij, mogelijk kunnen blijven.

In het licht van de conclusies hierboven is het nodig een keus te maken uit de opties B en C, waarbij na 3 jaar evaluatie van de maatregelen zal plaatsvinden.

#### *3.4.1 Langere termijn*

---

Deze uitwerking is momenteel niet te maken. Een verdere uitwerking is mogelijk op basis van te nemen besluiten t.a.v. de korte termijn maatregelen, het effect van deze maatregelen gezien over de periode 2014-2017, de keuze t.a.v. ligging visrechten en het pakket transitie maatregelen. De Langere termijn uitwerking wordt als onderwerp opgenomen in het Uitvoeringsprogramma.



## 4 Financiën en fondsvorming

### 4.1 Financiële gegevens visserijbedrijven IJsselmeervisserij

Begin 2013 is in een studie van Witteveen & Bos een onderzoek uitgevoerd naar het economisch resultaat van 4 IJsselmeervisserijbedrijven. Tabel 4.1 laat de ontwikkeling van het gemiddeld bedrijfsresultaat van deze bedrijven zien, gebaseerd op 2 kleine en 2 grote bedrijven. Door schaalvergroting (samenvoegen van bedrijven) wisten de grotere bedrijven de afname van het economisch resultaat te beperken.

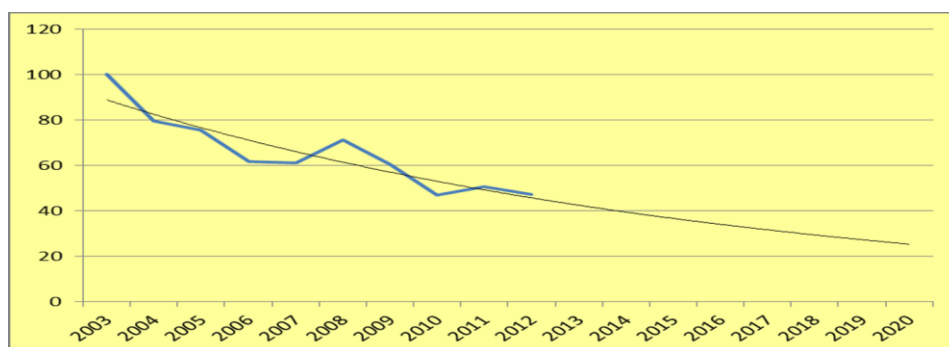
jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Opbrengst</b>	81.800,-	77.500,-	84.300,-	62.700,-	65.100,-	66.700,-	69.000,-
<b>Kosten</b>	47.300,-	43.100,-	54.500,-	30.800,-	32.100,-	42.000,-	41.000,-
<b>Bedrijfsresultaat</b>	34.600,-	34.300,-	30.000,-	31.800,-	32.700,-	24.700,-	28.000,-

Tabel 4.1. Ontwikkeling van gemiddelde opbrengst, kosten en bedrijfsresultaat per bedrijf in de IJsselmeervisserij (in euro) Bron: Witteveen en Bos<sup>12</sup>

Het hierna volgende is een citaat uit het rapport van Witteveen & Bos als het gaat om de toekomstige ontwikkeling<sup>13</sup>.

*Afbeelding 8.1 geeft de ontwikkeling van de economisch gewogen vis'productie' weer met een prognose tot 2020. Deze prognose is tot stand gekomen door een jaarlijkse afname van 9 % te veronderstellen, een afname die het gemiddelde was van de afgelopen 10 jaar. Volgens deze prognose zal het commerciële visbestand in de periode 2012 tot 2020 met de helft afnemen. De vissers denken dat dit een voorzichtige prognose is en verwachten dat de visstand nog meer dan de genoemde 50 % terug zal lopen. Daarnaast wordt heel duidelijk gesteld dat deze afname zonder meer zal plaatsvinden, en niet afhankelijk is van de visserij inspanning, m.a.w. ook zonder visserij zal deze trend zich ongewijzigd voortzetten.*

Afbeelding 4.1. Ontwikkeling en prognose van de economisch gewogen visproductie



<sup>12</sup> Witteveen+Bos, LLS591-1/strg/007 definitief d.d. 5 juli 2013, Transitie visserij IJsselmeer, Markermeer en IJmeer rapportage

<sup>13</sup> Witteveen+Bos, LLS591-1/strg/007 definitief d.d. 5 juli 2013, Transitie visserij IJsselmeer, Markermeer en IJmeer rapportage

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
vissoort										
<b>Aal</b>	2733	2956	2718	2820	2533	2033	1574	727	1490	1681
<b>Snoekbaars</b>	1006	408	678	360	550	1431	1464	1275	627	316
<b>Rode baars</b>	340	257	253	114	190	183	115	137	70	24
<b>wolhandkrab</b>	0	0	0	0	61	30	47	203	512	749
<b>Brasem</b>	76	94	90	193	140	103	243	136	273	93
<b>Totaal</b>	4155	3716	3740	3486	3474	3780	3444	2478	2973	2864

Tabel 4.2. Ontwikkeling van de geldopbrengst van de belangrijkste vissoorten (x 1.000 Euro)<sup>14</sup>

De ontwikkeling van de bruto besomming van de IJsselmeervisserij is in bovenstaande tabel 4.2 weergegeven. Deze tabel is niet volledig, er ontbreken nog een aantal vissoorten zoals blankvoorn, spiering en blei. Het is niet duidelijk of deze informatie ergens beschikbaar is, de prijsgegevens in elk geval niet (deze vraag ligt nog steeds bij PO IJsselmeer).<sup>15</sup>

#### 4.2 Schema Transitie beroepsvisserij

In het onderstaande schema is in het bovenste deel van het schema aangegeven dat de huidige beroepsvisserij die in 2013 potentieel kan worden uitgeoefend door 74 verschillende vergunninghouders. In de praktijk oefenen circa 10-20 bedrijven daadwerkelijk in enige omvang het bedrijf uit. De monetaire waarde kan worden gesteld op X euro, waarbij er deels al enige verdiensten zijn anders dan door aanlanding van vis.

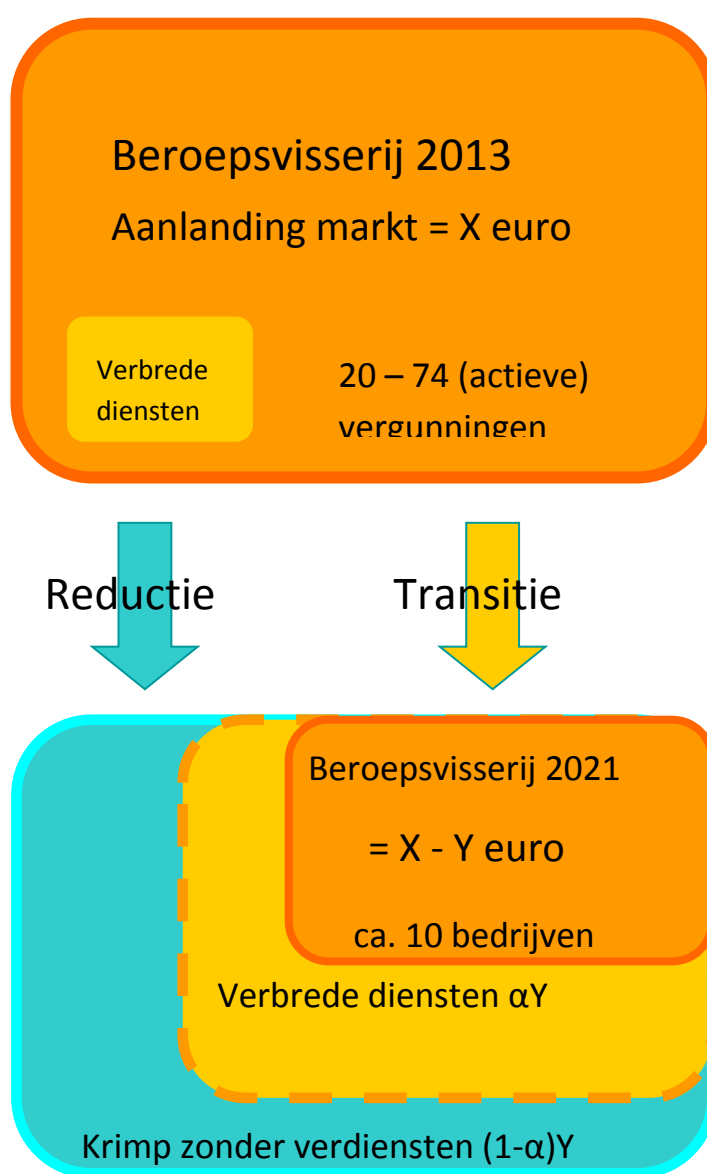
Onder staat de hypothetische situatie van 2021 die past in het eindbeeld. De beroepsvisserij wordt in 2021 nog uitgeoefend door circa 10 bedrijven. Het schema maakt zichtbaar dat de waarde van visaanlanding krimpt van X in 2013 naar X-Y in 2021. Het budget voor transitie (gele pijl rechts) wordt ingezet voor de blijvers, voor optimalisatie van de traditionele keten en voor verbreding van diensten. De verbrede diensten kunnen een deel, hier aangeduid als 'factor  $\alpha$ ', van de teruggang van de

<sup>14</sup> De gegevens zijn gebaseerd op aanvoer bij IJsselmeervisafslagen, aangevuld met aanvoergegevens over vis die buiten de afslag om is verhandeld en gecorrigeerd voor de aanvoer door de binnenvisserij. De gemiddelde opbrengst bedroeg in de afgelopen 10 jaar 3,4 miljoen euro maar de opbrengst is wel dalend. In de laatste 3 jaren kwam de opbrengst niet boven de 3 miljoen euro uit (zie ook verwijzing 31).

<sup>15</sup> Kees Taal en Wim Zaalink LEI Den Haag, 2 december 2013, memo in opdracht van ministerie van EZ

verdiensden  $X$  ondervangen, grootte  $\alpha Y$ . Daarnaast zal sprake zijn van krimp van de verdiensden voor het overblijvende deel  $(1-\alpha)Y$ . Aangezien niet op voorhand vaststaat in welke mate de (ver-)diensden verbreed kunnen worden en hoe groot de krimp versus de transitie gaat zijn is de grens tussen beide nog een stippellijn.

Een schadeloosstelling voor de krimp (blauwe pijl links) zal geen deel uitmaken van het transitiebudget. Het uitgangspunt is voorts dat er ook geen ander budget, geen compensatie, zal worden nagestreefd door overheden.



#### Streefbeeld 2021

Over de vorm waarop de transitie vorm kan worden gegeven zodat er in 2021 duurzame visserij is, wordt in het vervolgproces (uitwerking uitvoeringsparagraaf van het Masterplan) opgepakt.

#### 4.3 Financiële middelen

---

Door partijen zijn (onder voorbehoud; er zijn specifieke voorwaarden aan zijn/worden verbonden) toezeggingen gedaan voor een financiële bijdrage, deze zijn (in miljoenen):

Ministerie van Economische Zaken:	€ 1 miljoen
Sportvisserij Nederland	€ 0,5 miljoen
Provincie Flevoland	€ 0,25 miljoen
PO/Rijkswaterstaat	€ 0,25 miljoen
Vogelbescherming Nederland	inbreng kennis
Provincie Noord-Holland	€ 0,25 miljoen
Provincie Friesland	€ 0,575 miljoen voor onderzoek naar de vismigratierivier, de projectleider en de kosten voor bemiddeling

Dit transitiefonds kan worden ingezet voor:

- Het versterken van de visserijketen en visserij bedrijven (certificering van IJssel- en Markermeervisserij, educatieve en folkloristische visserij, toeristisch-recreatieve activiteiten, monitoring en onderzoek, visserij als streekproduct, invoering 'groene labels', bevorderen afzet en promotie, aanpassingen in de keten, etc.);
- Het stimuleren van de omschakeling van de huidige visserijtechnieken en visserijbeheer naar aantoonbare duurzame visserijtechnieken (invoeren van overlevingsbakken, hulp bij de omschakeling naar 140 mm netten, de reductie van de bijvangst van vogels etc.).

Het transitiefonds is niet bedoeld om reguliere taken, zoals handhaving en natuurontwikkeling, uit te financieren. Op de langere termijn is het nodig dat er een natuurlijke ontwikkeling van het IJssel- en Markermeer op gang komt, waar dan een robuuste duurzame visserij in mee kan groeien.

#### 4.4 Mogelijke andere financieringsbronnen

---

Naast de bijdragen van partijen zijn er ook andere financieringsbronnen mogelijk. Hier is nog geen onderzoek naar gedaan. In de uitwerking van de Uitvoeringsparagraaf zal onderzocht worden of deze middelen en subsidiebronnen mogelijk aangevraagd en ingezet kunnen worden voor de IJsselmeervisserij en de daaraan gekoppelde werkzaamheden

Bronnen die in beeld zijn voor de financiering van het uitvoeringsprogramma zijn:

- Waddenfonds (WF)
- Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)
- Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en Europees Sociaal Fonds (ESF)
- Visserijsector
- Natuurcompensatiefonds voor ingrepen in de Waddenzee
- Revolverend fonds waar vissers tegen aantrekkelijke tarieven en voorwaarden een lening kunnen afsluiten om de vereisten investeringen in hun onderneming te kunnen doen.
- Goede doelen
- Opbrengsten uit exploitatie
- Opbrengsten uit vergunningen/rechten

Binnen de werkgroep financiën is de volgende lijst opgesteld met de bijdragen uit de verschillende bronnen. Deze wordt als voorlopig uitgangspunt gehanteerd. De daadwerkelijke beschikbaarheid van middelen zal pas gaandeweg de uitvoering van het convenant duidelijk worden. Daarover wordt overleg gevoerd met de betrokken instanties en partijen.

#### 4.5 Financieringsmogelijkheden transitie IJsselmeervisserij Duurzaamheidsfonds (Groenfonds)

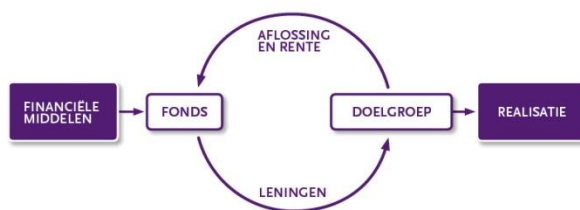
##### 4.5.1 Financiering en voor- en nadelen Duurzaamheidsfonds

In de basis zijn er twee mogelijke wijzen van financiering te onderscheiden, subsidies en leningen.

Subsidies worden toegepast bij investeringen zonder (of beperkt) direct bedrijfseconomisch resultaat maar met een maatschappelijk gewenst resultaat.

Een alternatief voor subsidies kunnen leningen zijn. Voorwaarde voor leningen in plaats van subsidie is dat bij leningen er sprake moet zijn van enig bedrijfseconomisch resultaat zodat er voldoende cashflow is voor rente en aflossing.

##### Revolverend fonds



Voor de initiatiefnemer:

- Ruimte voor configuratie fonds tussen opbrengsten en risico. De initiator bepaalt de spelregels. Variaties in looptijden en rentevoet bepalen de omloopsnelheid van het fonds.
- Het fonds biedt goede garanties op teruggaaf van de inleg. Er is enkel in beperkte mate sprake van gemiste rente-inkomsten.
- Duidelijk signaal richting projecten, dankzij fonds met duidelijk profiel
- Door fondsvorming is het rentetarief op het vreemd vermogen lager, dankzij de risicospreiding. Dit betekent dus een kostenbesparing.
- Er wordt enkel een actieve houding gevraagd bij de vorming van het fonds. Betrokkenheid bij de projecten is passief. Het is aan de aanvragers om aan te tonen dat zij in aanmerking komen om aanspraak te maken op het fonds
- Fonds doorbreekt de lastige jaargeoriënteerde boekhouding. Overhevelen van het ene jaar naar het andere is niet alleen makkelijk, het is vanzelfsprekend.

#### Voor aanvragers:

- Goedkoop geld lenen, met aanzienlijke kostenbesparing voor het project
- Geen zoektocht naar aantrekkelijke rentetarieven, maar duidelijk richtpunt
- Duidelijke criteria om in aanmerking te komen
- Stimulus om project duurzaam te maken (financiële afweging wordt groene afweging)
- Gelijk speelveld. Dezelfde regels, voorwaarden en rentetarieven (optioneel) gelden voor alle projecten
- Het fonds biedt ook stabiliteit. Ambtstermijnen, politieke vetes en andere beslommingen staan los van het fonds, dat voor langere tijd wordt gegarandeerd

#### Vormen

De te verstrekken leningen kennen verschillende vormen en kunnen op maat gemaakt worden op de behoefte van de projecten en de wensen van de initiatiefnemer.

- Laagrentende lening. De rente ligt fors onder het reguliere markttarief maar er dient wel normaal afgelost te worden. Ter stimulering van bepaalde investeringen of het rendabeler maken van een project middels de rentecomponent,
- Risicodragende of achtergestelde lening. Leningen zonder zekerheidsstelling bij projecten met een verhoogd risico. Lening dient ter versterking van het aansprakelijk vermogen. Toe te passen bij rendabele projecten met een te laag eigen vermogen. Vaak in aanvulling op bancaire geldlening.

- Reguliere lening. Marktconform, bijvoorbeeld omdat de bank het bedrag te klein vindt, of omdat het een oninteressante of onbekende sector betreft.

In de transitie van de IJsselmeervisserij zijn er een aantal investeringen te onderscheiden die in aanmerking kunnen komen voor een lening. Hier valt o.a. onder investeringen in schepen, vernieuwend tuig, aanpassingen voor verbreding en eventueel het opstarten van activiteiten buiten de sector.

#### **Kanttekeningen**

Bij het verstrekken van geldleningen komen, naast de initiële beoordelingskosten, ook beheerskosten gedurende de looptijd kijken. Dit betreft o.a. incasso rente en aflossing, jaaropgaves verstrekken en monitoring en beheer van betalingsachterstanden. Vanuit kostenoverwegingen is het derhalve aan te bevelen dat kleinere bedragen (b.v. < € 25.000) via een subsidie worden verstrekt.

#### 4.5.2 Infrastructurele ingrepen in IJsselmeer

In het IJsselmeergebied zijn een groot aantal ingrepen gepland. Sommige ingrepen zijn uitsluitend bedoeld voor delfstoffenwinning. Andere ingrepen hebben een meer ecologische doel. Dit overzicht is bedoeld om een beeld te geven van de geplande ingrepen en kunnen mogelijk dienen voor de financiering van een duurzaamheidsfonds.



Korte en middellange termijn		
Omschrijving	planning	doel
Versterking Afsluitdijk door RWS	2016 00	Veiligheidsfunctie versterken  Wellicht natuurmaatregelen
Versterking Houtribdijk door RWS	2015	Veiligheidsfunctie versterken
Versterking Markermeer-dijken	?	Afhankelijk van variant
Markerwadden (Natuurmonumenten)	2014/2015	natuurontwikkeling
Hoornse Hop	2015	Luwte maatregelen
Windpark Noordoostpolder	2014	windmolens
Vismigratierivier	2015	Ecologische verbinding tussen Waddenzee en IJsselmeer
Zandwinning IJsselmeer door Smals	2014	Zandwinning voor de Friese kust
Lange termijn		
IJmeer verbinding	?	infrastructuur
Windpark IJsselmeerdijken	?	windmolens
Kleinschalige windparken	?	windmolens

## 4.6 Nadeelcompensatie

---

In het hierna volgende wordt een verkenning gedaan naar de juridische randvoorwaarden om de visserij op schubvis, op korte termijn, tijdelijk te stoppen danwel zeer fors te reduceren.

Ingevolge artikel 3:2 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) is de Staatssecretaris verplicht om bij de voorbereiding van een besluit, de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Zonder een evenredige afweging van belangen vormt een besluit een onrechtmatige daad, waartegen in rechte kan worden opgekomen.

De Staatsecretaris moet zich –mede op basis van het advies van de groep Van Kampen daarom een goed beeld kunnen vormen van alle bij zo'n besluit betrokken belangen teneinde deze op een juiste wijze tegen elkaar te kunnen afwegen. Het Masterplan is in dat licht bezien zonder een gedegen beschouwing over de wijze waarop onevenredige daaruit voortvloeiende nadelen kunnen worden gecompenseerd een onvolledig en dus slecht advies.

Het navolgende is hiervan een eerste verkenning hoofdlijnen. In de verkenning wordt eerst in gegaan op de vraag of onevenredige nadelen zich kunnen voordoen. Daarna wordt ingegaan op de elementen die een rol spelen bij de beoordeling van mogelijke verzoeken om schadevergoeding. Beoordeling van de vraag welke aanspraak (individuele) ondernemers mogelijk kunnen ontlenen aan een besluit vraagt een gedetailleerder uitwerking en beoordeling.

### 4.6.1 Onevenredig nadeel

---

Het recht (de in de Awb verankerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur [ABBB] en de nadeelcompensatie-jurisprudentie) kent een beperkt aantal gronden die met zich mee kunnen brengen dat nadeel aan moet worden gemerkt als onevenredig nadeel. Voor een goed begrip van die gronden worden deze kort tegen het licht gehouden tegen de achtergrond van de beginselen waarop deze zijn gebaseerd.

#### **Het evenredigheidsbeginsel.**

Om te beginnen gebiedt art. 3:4 Awb, dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af weegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Het tweede lid van art 3:4 geeft aan dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet **onevenredig** mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Uit de opdracht in artikel 3:2 Awb aan het bestuursorgaan om de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren bij de voorbereiding van een besluit vloeit voort dat het doorschuiven van die afweging van belangen in beginsel onzorgvuldig is.

Het doorschuiven naar een volgende procedure van die beoordeling mag op grond van de nadeelcompensatiejurisprudentie alléén als er op het moment van het nemen

van het nadeel veroorzakende besluit al goed inzicht bestaat in de getroffen belangen en de wijze(n) waarop in een reële compensatie kan worden voorzien op basis van een afzonderlijk verzoek om een (zelfstandig) schadebesluit. De beoordeling in dergelijke zelfstandige schadebesluiten heeft het karakter van rechtspraak, zodat bestuurlijke overwegingen daarin geen rol spelen

Hoofdregel is dus dat er in een nadeel veroorzakend besluit zelf al voor wordt gezorgd dat er geen onevenredigheid is tussen de nadelige gevolgen die het besluit heeft voor één of meer belanghebbenden en de met het besluit te dienen doelen.

**Onevenredigheid** kan gelegen zijn in het feit dat een bepaalde (beperkte groep) burgers of bedrijven door een besluit onevenredig zwaar worden getroffen ten opzichte van andere burgers of bedrijven. In de literatuur wordt deze grond het *égalité- beginsel* genoemd. In dat verband is van belang vast te stellen welke burgers of bedrijven de referentiegroep vormen. (M.a.w. met welke groep bedrijven moeten we als het gaat om de voorgestelde vangstbeperkingen de bedrijven die op het IJsselmeer vissen op de soorten waarvoor ingrijpende vangstbeperkingen worden voorgesteld vergelijken?).

Bij de onevenredigheid speelt een rol of het nadeel een **abnormale last** vormt, dat wil zeggen buiten het normale maatschappelijke of bedrijfsrisico vallen of dat sprake is van een **speciale last**, dat wil zeggen een last die plotseling of onevenredig zwaar op een beperkte groep drukt, zodat de gelijke behandeling wordt verstoord met een referentiegroep die niet door het besluit wordt getroffen.

#### 4.6.2 Aanvullende rechtsgronden

---

Aanvullende rechtsgronden die nadeelcompensatie rechtvaardigen zijn het:

- het rechtzekerheidsbeginsel en
- het vertrouwensbeginsel.

Deze beginselen verdienen bespreking in dit advies in verband met het vigerende visrechtenstelsel en de daarop tot voor kort gebaseerde besluiten.

De vraag is of er sprake is van schade die buiten het normale maatschappelijke risico valt en die op een beperkte groep burgers of instellingen drukt. De omstandigheid dat er geen sprake is van onevenredige schade in de zin van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb betekent, in de zin dat de gestelde schade niet bij voorbaat in de weg staat aan het nemen van een rechtmatig besluit, niet dat er evenmin aanleiding is voor schadevergoeding op grond van het *égalité*-beginsel (Zie: Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 8 november 2006, nr. 200602049/1.) Dat betekent dat ook die vraag beantwoord dient te worden.

Mogelijk is voor de reductie van de visserijinspanning verder nog sprake van ontneming of regulering van eigendomsrechten als bedoeld in art. 1 van het Eerste protocol van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens. In dat geval zou ook daaruit een titel voor schadevergoeding kunnen ontstaan.

Het protocol regelt dat eigendom alleen mag worden ontnomen en slechts worden gereguleerd in het algemeen belang en onder voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens eist een “fair balance” tussen de eisen van het algemeen belang enerzijds en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu anderzijds. Een belangrijk verschil tussen het *égalité* beginsel en art. 1 van het Eerste Protocol is dat laatstgenoemd artikel ook kan worden ingeroepen tegen wetten in formele zin.

Volledigheidshalve wordt ook vermeld dat ook de mogelijkheden bestaan om bestuurlijke vormen van compensatie te bieden, die niet op die rechtsplicht kunnen worden teruggevoerd. Daarbij komt ook de vraag aan de orde hoe de onderscheidene maatregelen zich verhouden tot het gemeenschapsrechtelijke verbod op staatssteun en welke betekenis in dit verband artikel 1 heeft.

Minimaal vereist is daarom dat het onderzoek dat nodig is voor een zorgvuldige afweging van alle belangen al bij de voorbereiding van zo’n vangstbeperkende maatregelen door het bevoegde bestuursorgaan (de minister van EZ) is gedaan. Het ligt in de rede daarbij EZ het voortouw te laten nemen.

#### *4.6.3 Beoordeling schade*

---

Bij de bepaling van de abnormale last (zie hierboven) heeft de vraag of de schade behoort tot het normaal maatschappelijk-/ ondernemersrisico al een rol gespeeld, zodat die hier voor de onevenredig getroffen groep niet opnieuw behoeft te worden beantwoord. Dat geldt ook voor het bestaan van gerechtvaardigde verwachtingen en voorzienbaarheid van de handeling, voor zover die al aan de orde is geweest bij de bepaling van de onevenredigheid. Voor vergoeding in aanmerking komt slechts materiële schade (Vermogensschade, gederfde inkomsten, hogere kosten, desinvesteringen), géén immateriële schade.

Bij de beoordeling van de materiële schade spelen de volgende elementen een rol:

- a. causaliteit: (voor vergoeding komt slechts in aanmerking de schade die het *gevolg* is van het betreffende besluit (rechtstreeks daarmee in verband staat). de aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis;
- b. aard van het getroffen belang (kortstondig, langdurig, permanent, (on-)voorzienbaar, plotseling)
- c. toerekenbare eigen schuld en risicoaanvaarding;
- d. schadebeperkingsplicht
- e. subsidiariteit (is de vergoeding al anderszins verzekerd, bv. met een minnelijke regeling)

Beoordeling van aanspraak op vergoeding van schade heeft de kenmerken van rechtspraak. Dat vraagt om procedurele waarborgen. Voor de vaststelling van de schade kan een taxatierapport bij een aanvraag nodig worden geoordeeld. In

complexe zaken is het inschakelen van een adviescommissie nuttig. Een indieningstermijn en een eindtermijn voor het indienen van aanvragen is eveneens nuttig (bv. max. tot 5 jaar na het ingaan van de schadeveroorzakende maatregel). Ter voorkoming van zekerheidshalve claims en bagatelschade kan een recht (bijvoorbeeld max. € 500,-) voor de behandeling van een verzoek worden geheven. Behalve de minimaal verplichte nadeelcompensatie kan politiek nog worden overwogen aanvullend onverplicht te steunen (overcompensatie te bieden). Daarop is eerder genoemd staatssteunkader van toepassing. Mogelijk biedt de Wet Tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen nog mogelijkheden voor onverplichte steun.

