

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Instructie voor gebruik:

Dit is het formulier voor de beantwoording van de Beleidskompasvragen ten behoeve van internetconsultatie. Per 29 maart 2023 worden bij nieuwe internetconsultaties de antwoorden op de vragen van het Beleidskompas gepubliceerd. Let op dat dit formulier op enkele punten afwijkt van het reguliere Beleidskompasformulier, aangezien dit formulier terugblikkt op de stappen voorafgaand aan de consultatie.

Alle tekstvakken in het formulier dienen te worden ingevuld en vragen mogen niet worden verwijderd. Indien het voorstel een technische wijziging betreft of om een andere reden beleidsarm is, kan bij de vragen die niet van toepassing zijn worden volstaan met het invullen van "n.v.t."

Verwijder de cursief gedrukte tekst na beantwoording van de vragen.

Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Regeling van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur tot wijziging van de Uitvoeringsregeling visserij in verband met het voorschrijven van een monitoringssysteem voor de garnalenvisserij in de kustwateren

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Garnalenvissers die vissen in de kustwateren, het zeegebied en de visserijzone tot 3 zeemijl van de Nederlandse kust. Zij zullen worden verplicht een werkend blackbox-systeem aan boord te hebben. Het gaat hierbij specifiek om vissers die gebruik maken van demersale sleepnetten met een maaswijdte van 16-31 mm. Dit zijn namelijk vistuigen die geschikt zijn voor het vangen van garnalen.

Daarnaast zijn de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Waddenunit belanghebbenden. Zij zijn belast met toezicht en handhaving op de naleving van de Uitvoeringsregeling visserij door garnalenvissers en zullen gegevens die middels het blackbox-systeem worden verkregen gebruiken voor dit doeleinde.

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Garnalenvissers zoals hierboven omschreven. Eveneens het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), de NVWA en de Waddenunit als verantwoordelijken voor toezicht en handhaving.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

LVVN, NVWA, Waddenunit, de producentenorganisaties en garnalenvissers die in 2023 en 2024 betrokken waren bij de uitvoering van een praktijkproef om de werking van het blackbox-systeem te testen.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Bovengenoemde belanghebbenden zijn betrokken geweest bij een pilot om het systeem, dat middels deze wijziging van de Uitvoeringsregeling visserij verplicht zal worden, te testen. Gezamenlijk is na afloop van de pilot geconcludeerd dat het systeem goed werkbaar is. Met producentenorganisaties is naderhand nog meermaals gesproken over het implementatietraject van het blackbox-systeem, waaronder ook de wijziging van de Uitvoeringsregeling visserij valt.

1. Wat is het probleem?

Het verplicht stellen van een blackbox-systeem voor alle garnalenvissersvaartuigen is nodig omdat zonder een blackbox-systeem het niet mogelijk is om nauwkeurig de locatie van de garnalenvissers vast te stellen en te kunnen bepalen waar het vaartuig vist of vaart in bijvoorbeeld een voor garnalenvisserij gesloten gebied of Natura 2000-gebied. Dit is echter essentiële informatie voor effectief toezicht en handhaving. Met het nieuwe en fraudebestendige blackbox-systeem kan het toezicht en de controle door de handhavende instanties efficiënter en effectiever worden uitgevoerd. Een blackbox-systeem genereert en registreert nagenoeg real time de vaar-/visactiviteit en met gegevens uit een fraudebestendig blackbox-systeem hoeven er minder aanvullende fysieke controles door de toezichthouder plaats te vinden. Een effectieve handhaving is van belang om de gezondheid van het mariene ecosysteem te borgen en om de instandhouding van voor de visserijsector belangrijke visbestanden als garnaal en (juvenile) platvis te borgen.

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Zonder een blackbox-systeem is het niet mogelijk om nauwkeurig de locatie van de vissers vast te stellen en te kunnen bepalen waar het vaartuig vist of vaart in bijvoorbeeld een voor garnalenvisserij gesloten gebied of Natura 2000-gebied. Dit is echter essentiële informatie voor effectief toezicht en handhaving.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

In bepaalde gebieden en gedurende bepaalde perioden is het verboden voor vissers om te vissen op grond van de visserijregelgeving. Een voorbeeld van een dergelijk verbod is artikel 11 van de Uitvoeringsregeling visserij, op grond waarvan het verboden is om te vissen in het gebied aangegeven in bijlage 3 bij deze regeling. Daarnaast geldt een verbod om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. Zonder realtime informatie is echter moeilijk vast te stellen waar een visser vaart of vist.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De garnalenvloot bestaat uit ongeveer 200 vaartuigen, waarbij niet alle vaartuigen elk jaar of elk moment van het jaar actief zijn. De garnalenvloot vist voor een groot deel binnen de 3-mijlszone in de Nederlandse wateren. Toezicht en handhaving dient binnen de 3-mijlszone dus op zo'n wijze ingericht te zijn dat deze effectief en efficiënt is voor een vloot met een omvang van 200 vaartuigen.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Een blackbox-systeem was reeds verplicht in een eerdere natuurvergunning voor garnalenvissers. Dat systeem hoefde echter niet te voldoen aan de eisen die aan het nieuw te verplichten blackbox-systeem worden gesteld. Het oude systeem was wel aan verbetering toe.

Deze nieuwe eisen zijn vastgesteld in een Nederlands Technische Afspraak (NTA): NTA 8390:2025. De NTA 8390:2025 garandeert de juiste werking, nauwkeurigheid en fraudebestendigheid van het blackbox-systeem. In de recent gepubliceerde nieuwe natuurvergunning voor garnalenvissers, is eveneens een blackbox-systeem dat voldoet aan NTA 8390:2025 verplicht. Garnalenvissers dienen deze voor 1 januari 2026 te hebben aangeschaft en dienen het systeem werkend aan boord te hebben op uiterlijk 31 augustus 2026.

Het blackbox-systeem met netsensoren conform NTA 8390:2025 zal verplicht worden voor garnalenvissers en niet voor andere typen visserijen die in de Nederlandse kustzone plaatsvinden. Reden hiervoor is dat voor andere typen visserijen het volstaat om een verschil tussen varen en vissen waar te nemen op basis van snelheid en, waar van toepassing, voorts een ander type blackbox is voorgeschreven in de natuurvergunning. Bij garnalenvisserij is snelheid echter een minder nauwkeurige factor om een verschil tussen vissen en varen te bepalen, omdat zowel het varen als het vissen op vergelijkbare snelheid plaatsvindt. Voor effectieve en nauwkeurige handhaving is het wel noodzakelijk om het verschil tussen vissen en varen te kunnen waarnemen.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als er niets gedaan wordt dan zullen er meer fysieke controles moeten plaatsvinden door de toezichthouder en zal de toezichthouder daarnaast minder nauwkeurige gegevens ter beschikking hebben, die worden verkregen uit andere systemen zoals het Vessel Monitoring System (VMS) en de huidige blackbox die via de natuurvergunning reeds verplicht is.

2. Wat is het beoogde doel?

De verplichtingen om een werkend blackbox-systeem aan boord te hebben en de gegevens uit dit blackbox-systeem te verstrekken en de bevoegdheid om deze gegevens te gebruiken zijn nodig om te controleren op de naleving van de visserijregelgeving en op het verbod om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. Het beoogde doel is zodoende om te komen tot een efficiënte en effectieve handhaving in de garnalenvisserij. Een effectieve handhaving is van belang om de gezondheid van het mariene ecosysteem te borgen en om de instandhouding van voor de visserijsector belangrijke visbestanden als garnaal en (juvenile) platvis te borgen.

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Zie hierboven

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Het borgen van het mariene ecosysteem en de instandhouding van voor de visserijsector belangrijke visbestanden als garnaal en platvis (als onderdeel van SDG 14).

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Optie 1: [Het](#) installeren van een blackbox-systeem dat voldoet aan de NTA 8390:2025. Hiermee wordt de juiste werking, nauwkeurigheid en fraudebestendigheid van het blackbox-systeem gewaarborgd. De verplichting beperkt zich tot vaartuigen met een lengte groter dan 9 meter omdat het blackbox-systeem niet geschikt is voor installatie op kleinere vaartuigen. Het gaat hierbij om slechts een klein aantal van hooguit tien vaartuigen. Deze uitzondering is voorts proportioneel en zonder significante gevolgen voor de handhaving. De handhaving en controle van deze kleine groep kleine vaartuigen is namelijk ook op andere manieren mogelijk (bijvoorbeeld door middel van een fysieke waarneming of mobiele VMS-apparatuur). Voorts gaat het binnen de groep van garnalenvissers relatief gezien om een hele kleine groep.

Optie 2: doorgaan met enkel een verplichting van het huidige blackbox-systeem in de natuurvergunning. Belangrijk om hierbij ook op te merken dat met enkel de verplichting van het huidige blackbox-systeem in de natuurvergunning enkel vergunninghouders en mogelijk niet alle garnalenvissers te maken zullen krijgen met de blackbox-verplichting. Dit zou leiden tot een ongelijke behandeling omdat de verplichting van een blackbox dan enkel handhaafbaar zou zijn op grond van natuurmaatregelen in plaats van visserijmaatregelen.

Optie 3: Het verhogen van de VMS-pingfrequentie. Het verhogen van de VMS-pingfrequentie zou als gevolg hebben dat de kosten voor vissers worden verhoogd. Daarbij is dit systeem minder nauwkeurig omdat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen de activiteiten varen en vissen, terwijl dit onderscheid juist essentieel is voor effectieve handhaving.

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

zie hierboven

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

De voorkeur gaat uit naar optie 1

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Optie 2 en 3 zijn minder wenselijk omdat het ofwel leidt tot ongelijke behandeling van vissers, of een verhoging van de kosten voor vissers.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

De meeste garnalenvissers zijn al verplicht een blackbox-systeem aan boord te hebben omdat dit ook is voorgeschreven in de vorige natuurvergunning voor het vissen op garnalen in de Natura 2000-kustgebieden. Het blackbox-systeem conform NTA 8390:2025 is ook voorgeschreven in de nieuwe natuurvergunning voor garnalenvissers. Daarnaast zijn de garnalenvissers gebonden aan de Vibeg en VisWad convenanten, waarin een vergelijkbaar blackbox-systeem is voorgeschreven (zij het zonder radiobakens). Het nieuwe systeem is een aanvulling op wat de meeste garnalenvissers al aan boord hebben geïnstalleerd. Wel is het zo dat ondernemers die momenteel een blackbox hebben van een leverancier die geen uitbreiding aanbiedt om het systeem aan de NTA 8390:2025 te laten voldoen, een ander blackbox-systeem van een andere leverancier zullen moeten aanschaffen. Voor de aanschaf van een nieuw blackbox-systeem of het bijwerken van een bestaand systeem om aan NTA 8390:2025 te voldoen, is een subsidieregeling opengesteld. Uit praktijkproeven met de garnalenvissers is gebleken dat het blackbox-systeem praktisch werkbaar is voor individuele vissers en hen niet belemmert in hun reguliere visserijactiviteiten. Daarnaast zouden onder de voorgestelde verplichting van een blackbox-systeem alle garnalenvissers gelijk

worden behandeld omdat, wanneer het blackbox-systeem ook in de Uitvoeringsregeling visserij wordt verplicht, niet enkel de vissers met een natuurvergunning verplicht zijn een blackbox-systeem aan boord te hebben. Bovendien is het systeem in staat om een nauwkeurig onderscheid te maken tussen varende en vissende vaartuigen wat bijdraagt aan effectieve handhaving.

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

HUF toets, ATR toets, DPIA

Het ATR heeft besloten het dossier niet te selecteren voor een formeel briefadvies. Hiervoor is gekozen omdat het dossier geen (significante) gevolgen heeft voor de regeldruk.

De NVWA heeft een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd voor deze regeling. Uit deze toets volgt dat deze regeling handhaafbaar en uitvoerbaar is. Volgens de NVWA is er geen uitbreiding nodig van capaciteit om deze regeling uit te kunnen voeren.

DPIA: De regeling is voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De AP heeft daarbij aangegeven dat de bewaartermijn van persoonsgegevens beter onderbouwd moet worden. Daartoe is de toelichting van de regelingstekst aangepast.

5. Wat is de voorkeursoptie?

De voorkeursoptie is om het blackbox-systeem conform NTA 8390:2025 voor de garnalenvisserij verplicht te stellen in zowel de Uitvoeringsregeling visserij als de natuurvergunning. Daarmee worden zowel natuur- als visserijbelangen gediend, door bescherming van mariene ecosystemen en visbestanden, en worden garnalenvissers gelijk behandeld. Gebleken is dat het systeem nauwkeurig en fraudebestendig is, praktisch werkbaar en de individuele vissers niet belemmert in hun activiteiten.

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Wijziging van de Uitvoeringsregeling visserij om het blackbox-systeem conform NTA 8390:2025 te verplichten voor garnalenvissers binnen de 3-mijlszone en de gegevens die uit dit systeem voortkomen te gebruiken voor toezicht en handhaving

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen?check_logged_in=1) [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Zoals hierboven is omschreven zijn er geen significante gevolgen voor de regeldruk. De verplichting vormt een aanvulling op wat de meeste garnalenvissers al aan boord hebben geïnstalleerd. Daarnaast is er ook subsidie voor de vissers beschikbaar voor de aanschaf van het blackbox-systeem of eventuele updates daarvan.

De wijziging van de Uitvoeringsregeling visserij wordt door de toezichthouders handhaafbaar bevonden.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

De belangrijkste doelstelling van de verplichting om een blackbox-systeem aan boord te hebben is verbetering van toezicht en handhaving op de garnalenvisserij. Gelet op deze doelstelling worden de volgende persoonsgegevens verwerkt: het e-mailadres van de schipper, scheepsidentificatiegegevens, locatie-informatie van het vaartuig (geografische positie), visserij-activiteiten (vissen en varen) en detectie van molest- of sabotageactiviteiten aan het blackbox-systeem. Dit is de minimale set aan persoonsgegevens die noodzakelijk is om in het kader van toezicht en handhaving na te gaan of er een overtreding wordt begaan en door wie en om de schipper te kunnen waarschuwen wanneer deze mogelijk een overtreding begaat.

De twee voornaamste risico's geassocieerd met de gegevensverwerkingen zijn: 1) door onjuiste invoer van contact- of autorisatiegegevens krijgen onbevoegden toegang tot persoonsgegevens; en 2) door software- of beveiligingsfouten krijgen onbevoegden toegang tot persoonsgegevens. Deze risico's worden beperkt door de opslag van persoonsgegevens te minimaliseren, en door te borgen dat de softwareleverancier voldoet aan (overheids)kwaliteits- en beveiligingseisen die worden gesteld in de biedprocedure voor het systeem, de Visserijmonitor. De kans dat deze risico's plaatsvinden wordt daarom als laag ingeschat. De impact van een dergelijke gebeurtenis blijft bovendien beperkt en wordt daarom ingeschat als laag. Van de near real-time informatie in de Visserijmonitor zou enkel de locatie van het vaartuig en de betreffende schipper als gevoelig kunnen worden gezien. Locaties van vaartuigen zijn echter via het AIS systeem al verplicht openbaar. De Visserijmonitor bevat wat betreft gevoelige gegevens geen nieuwe informatie.

- d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De toezichthouder zal periodiek worden gevraagd om hun ervaring met het nieuwe blackbox-systeem te delen om op basis daarvan de effectiviteit van de verplichting te monitoren en te evalueren.