

Ruimte voor een zilte oogst
Naar een omslag in de Nederlandse schelpdiercultuur

Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005 – 2020

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Den Haag, 1 oktober 2004

Inhoudsopgave

1.	HOOFDLIJNEN VAN HET NIEUWE BELEID VOOR DE SCHELPIEVISSERIJ.....	5
1.1.	AFBAKENING	6
1.2.	LEESWIJZER.....	7
2.	Wat vooraf ging	8
2.1.	HET EVA II ONDERZOEK.....	8
2.2.	HET EVA II PROCES.....	8
2.3.	Externe adviezen.....	9
2.4.	Ex ante evaluatie en Relatie met de uitspraak van het Europese hof van justitie d.d. 7 september 2004	10
3.	WAT WILLEN WE BEREIKEN ?	12
3.1.	HOOFDDOEL	12
3.2.	beleidsKADERS	12
3.3.	DOELSTELLINGEN NIEUWE BELEID	15
4.	Wat is nodig voor een schelpdiervisserij die duurzaam opereert?.....	18
4.1.	BELEIDSOPGAVE.....	18
4.2.	BELEIDSPAKKET PER VISSERIJVORM.....	22
4.3.	Kweek van schelpdieren.....	31
4.4.	Schelpdiervisserij Noordzee.....	32
5.	INNOVATIE	34
6.	Beleids uitvoering/implementatie	36
6.1.	Kennis voor uitvoering beleid.....	36
6.2.	Kennis voor toekomstige ontwikkeling	36
6.3.	Regeling voor Kleinschalige activiteiten.....	37
6.4.	Evaluatie van de systematiek m.b.t. de uitgifte van vergunningen voor de schelpdiervisserij.....	37
6.5.	Financiering	38
	KORTE SAMENVATTING VAN HET WETENSCHAPPELIJK EINDRAPPORT VAN EVA II.....	39
	Tekst onder verantwoordelijkheid onderzoeksmanagement EVA II.....	39

1. HOOFDLIJNEN VAN HET NIEUWE BELEID VOOR DE SCHELDPDIERVISSERIJ

In lijn met de kabinetsreactie op het rapport van de Adviesgroep Waddenzeebeleid (TK 2003 – 2004, 29684 nr. 1) kiest het kabinet voor de volgende hoofdlijnen voor het nieuwe beleid voor de schelpdiervisserij:

- Robuust beleid met toekomstperspectief;
- Verduurzaming van economische activiteiten is nodig voor het ontwikkelen van werkgelegenheid en inkomen in combinatie met een verbetering van de natuurkwaliteit van de ecosystemen (planet, people, profit);
- Vereenvoudiging van beleid en regelgeving, onder meer door het huidige ingewikkelde systeem van voedselreservering af te schaffen;
- Meer verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven;
- Innovatie is noodzakelijk om klaar te staan voor de beleidsopgaven van de toekomst.

Het kabinet zet in op een schelpdiervisserijbeleid dat perspectief biedt op een economisch gezonde bedrijfstak met productiemethoden die de natuurwaarden respecteren en waar mogelijk versterken.

Het kabinet is daarbij van oordeel dat de rentabiliteit van een bedrijfstak een noodzakelijke voorwaarde is om te kunnen investeren in verduurzaming. Innovatie is daarbij essentieel. Aangezien bij continuering van de mechanische kokkelvisserij een verhoging van de voedselreservering en handhaving of vergroting van het areaal aan gesloten gebied op basis van het EVA II onderzoek en de Europese richtlijnen wordt voorzien is het kabinet van oordeel dat de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee onvoldoende mogelijkheden heeft om zich duurzaam te ontwikkelen. Omdat deze vorm van schelpdiervisserij niet past binnen het uitgangspunt van duurzame ontwikkeling van de Waddenzee zal de mechanische kokkelvisserij daar niet langer worden toegestaan. Met ingang van 1 januari 2005 worden derhalve geen vergunningen meer verleend voor de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee.

Wat betreft de mechanische kokkelvisserij in het Deltagebied wordt, binnen de geldende voorwaarden en Europese richtlijnen, ruimte gezocht om deze visserij in het Deltagebied te vervangen door een duurzame kokkelweek. Het basismateriaal voor de kokkelweek is afkomstig van locaties binnen het Deltagebied – met uitzondering van de Oosterschelde – met instabiele bestanden, kokkelbroed en jonge kokkels die vrijkomen bij het uitdunnen van bestanden. Het kabinet wenst die mogelijkheden te benutten met het oog op de werkgelegenheid in de Zeeuwse regio en omdat verdere innovatieve ontwikkelingen bijdragen aan de ontwikkeling van een duurzame visserijteelt. Vanuit de regio is, geïnitieerd door de regionale overheid, het initiatief ontwikkeld om gezamenlijk (overheid, bedrijfsleven, belangenorganisaties) te komen tot een integrale aanpak van de schelpdiervisserij in de Deltawateren. Deze aanpak zal invulling geven aan het door het kabinet geformuleerde duurzame schelpdierbeleid. Het kabinet ondersteunt dit initiatief.

Ook de mosselcultuur heeft toekomst. De mosselsector heeft nationaal en internationaal een goede marktpositie. Het kabinet wil de randvoorwaarden tot stand brengen die nodig zijn voor het bedrijfsleven om deze positie te behouden en uit te bouwen. Om een economisch en ecologisch duurzame toekomst veilig te stellen dient de mosselsector te investeren in zowel de versterking van haar handelspositie als in een verdere verduurzaming van de productiemethoden. Elementen uit het recent gepubliceerde plan voor 'Mosselzaadmanagement' van de sector bieden waardevolle aanknopingspunten om die weg verder te bewandelen. De visie van de sector behoeft echter nog verdere uitwerking om voldoende vertrouwen te bieden in met name de ontwikkeling van de alternatieve bronnen van mosselzaad. Deze alternatieve bronnen maken de mosselsector minder afhankelijk van natuurlijke omstandigheden. Bovendien kunnen zij op termijn leiden tot een vermindering van de visserijdruk in kwetsbare kustecosystemen als de Waddenzee en de Deltawateren.

Ook voor andere vormen van schelpdiervisserij, zoals de visserij op oesters, mesheften en strandschelpen en de handkokkelvisserij zal de inpasbaarheid in de betreffende ecosystemen (planet) leidend zijn voor het toekomstig economisch perspectief (profit).

Een succesvol beleid is mede afhankelijk van de uitvoering. Daarom zet het kabinet in op een vergroting van de betrokkenheid van het bedrijfsleven en waar mogelijk natuurorganisaties bij de uitvoering van het beleid. Voor een duurzame toekomst is het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk. Deze verantwoordelijkheid zal het bedrijfsleven daarom moeten nemen. Ontwikkeling van sector-eigen initiatieven als bijvoorbeeld dat van de Stichting Ontwikkeling Duurzame Schelpdiervisserij (ODUS) zullen hieraan bijdragen.

1.1. AFBAKENING

Het beleidsbesluit schelpdiervisserij schetst het nieuwe beleid voor alle vormen van schelpdiervisserij in de Nederlandse zoute wateren inclusief Grevelingen en het Veerse Meer. Daar waar de tekst verwijst naar kustwateren worden de kustwateren in de zin van de Visserijwet bedoeld. De belangrijkste kustwateren in dit verband zijn de Waddenzee, Oosterschelde, Westerschelde en de Voordelta. Daarnaast heeft het nieuwe beleid betrekking op de schelpdiervisserij in de Nederlandse visserijzone. Het gaat hier om de domeinen van de traditionele schelpdiervisserij als de nieuwere vormen van schelpdierkweek (bijvoorbeeld mosselhangcultures en mosselzaadinvanginstallaties.)

Het beleid zet in op een verantwoord beheer en exploitatie van de schelpdierbestanden vanuit ecologisch en economisch oogpunt. Tevens is het doel van het beleid om de randvoorwaarden en criteria aan te geven waarbinnen de schelpdiervisserij moet blijven met het oog op een verantwoorde en duurzame inpassing van deze activiteit in de kwetsbare kustecosystemen. Voor aspecten met betrekking tot de sanitaire en veterinaire kwaliteit van schelpdieren wordt verwezen naar andere beleidstrajecten zoals de implementatie van de nieuwe hygiëneverordeningen voor de schelpdiervisserij en de evaluatie van de sanitaire protocollen.

Het beleidsbesluit heeft een looptijd van 15 jaar (2005 – 2020), waarbij in 2008 en in 2014 tussentijdse evaluaties zullen plaatsvinden. De resultaten van die evaluaties zullen worden verankerd in de stroomgebiedbeheersplannen – noodzakelijk in het kader van de Europese Kaderrichtlijn water - die eind 2008 resp. 2014 in concept zullen worden opgesteld.

1.2. LEESWIJZER

Het beleidsbesluit is opgebouwd volgens de, binnen de overheid geldende VBTB systematiek (“van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording”) Hierin staan de volgende vragen centraal: “Wat willen we bereiken?”, “Wat gaan we daarvoor doen?” en “Welke inspanningen (kosten) zijn hieraan verbonden?”.

Hoofdstuk 3 beschrijft wat we willen bereiken met het beleid voor de schelpdiervisserij in de Nederlandse kustwateren. Het hoofddoel staat beschreven in paragraaf 3.1 Het nieuwe beleid moet passen binnen de bestaande beleidskaders en (juridische)randvoorwaarden. Deze kaders/voorwaarden zijn beschreven in paragraaf 3.2. Belangrijk uitgangspunt van het nieuwe beleid is, dat aandacht wordt besteed aan de sociaal-economische aspecten. Deze uitgangspunten staan beschreven in paragraaf 3.2.3. De meer geoperationaliseerde doelstellingen van het beleid worden vermeld in paragraaf 3.3.

Hoofdstuk 4 beschrijft wat we gaan doen om de doelstellingen te bereiken. Naast de beleidsopgave opgenomen in paragraaf 4.1 wordt ook het beleidspakket per visserijvorm -in paragraaf 4.2- beschreven. Specifieke aandacht voor innovatie/vernieuwing staat in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 6 wordt beschreven welke inspanningen geleverd gaan worden om de doelen te bereiken. Met name op het gebied van kennisvergaring/onderzoek en de financiële dekking hiervan.

2. WAT VOORAF GING

2.1. HET EVA II ONDERZOEK

Het EVA II onderzoek heeft tot doel de aard en de omvang van de effecten van de mechanische schelpdiervisserij op de natuur in Waddenzee en Oosterschelde in kaart te brengen. Daarnaast is in het onderzoek geëvalueerd of de in 1993 genomen beleidsmaatregelen het beoogde effect hebben gesorteerd. De betreffende beleidsmaatregelen bestonden uit het permanent sluiten van een deel van de droogvallende platen voor de schelpdiervisserij en het sluiten van de schelpdiervisserij in jaren met een laag schelpdieraanbod op grond van de voedselreservering voor schelpdieretende vogels. De samenvatting van het wetenschappelijke eindrapport is als bijlage aan dit beleidsdocument toegevoegd. De kennis uit EVA II en vergelijkbare andere onderzoeken zijn aangewend om te komen tot het beleid voor de schelpdiervisserij.

Het EVA II onderzoek is gestart om de leemtes in kennis over de uitwerking van het beleid voor de schelpdiervisserij op te vullen. Daarnaast is in recente jaren een sfeer van wantrouwen ontstaan over de uitvoering van het beleid en dat heeft geleid tot diverse juridische processen, zowel van de zijde van natuurorganisaties als van visserijorganisaties. Kennis en feiten worden gezien als een mogelijkheid om het verschil in standpunten en visie te overbruggen. Op deze manier streeft de overheid naar meer erkenning en maatschappelijk draagvlak voor het beleid en worden de partijen, door meer vertrouwen ook meer in staat gesteld om verantwoordelijkheid te nemen.

EVA II heeft verrassend veel nieuwe inzichten opgeleverd over het functioneren van de kustecosystemen Waddenzee en Oosterschelde. De schelpdiervisserij in de Noordzee, Westerschelde en Voordelta is niet specifiek onderzocht. Voor deze gebieden wordt gebruik gemaakt van ander onderzoek en door de resultaten voor de Waddenzee en Oosterschelde daar waar mogelijk te extrapoleren naar de andere wateren. Het onderzoek heeft ook nieuwe kennisvragen opgeworpen, voor zover deze relevant zijn in het licht van het nieuwe beleid wordt daar nader op in gegaan in paragraaf 6.2.

2.2. HET EVA II PROCES

De basis voor het toekomstig beleid wordt gevormd door uitgebreid wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van de schelpdiervisserij in de Nederlandse kustwateren. Sinds 1999 is dit onderzoek uitgevoerd in het EVA II verband. Dit onderzoek werd begeleid door een stuurgroep waarin de meest betrokken belanghebbende organisaties (zowel van de zijde van het bedrijfsleven als van de zijde van de natuurbeschermingsorganisaties) participeerden. Om het nieuw te formuleren beleid te toetsen bij belanghebbenden is tevens een Beleidsadviesgroep EVA II (BAG) ingesteld, bestaande uit bestuurders van natuur- en visserijorganisaties. Vanaf de start van het proces is een wetenschappelijke audit-commissie ingesteld o.l.v. prof. Wolff van de Rijksuniversiteit Groningen. Deze commissie heeft alle EVA II rapporten op wetenschappelijke kwaliteit getoetst. Het oordeel van de auditcommissie is voor eenieder openbaar gemaakt.

Op 11 december 2003 werd de *publiekssamenvatting* van de uitgevoerde 22 deelonderzoeken gepubliceerd. Deze samenvatting werd toegelicht en besproken in 4 openbare consultaties en 2 bestuurlijke overleggen met provincies en gemeenten. Daarnaast heeft (op 29 januari 2004) de Rijksuniversiteit Groningen een wetenschappelijk symposium belegd. In de wetenschappelijke samenvatting van het EVA II onderzoek die op 8 september 2004 beschikbaar kwam zijn ook de resultaten van ander relevant onderzoek meegenomen. Tevens is daar ingegaan op een aantal vragen dat tijdens de consultaties en het wetenschappelijk symposium over EVA II naar voren is gebracht. Ook deze wetenschappelijke samenvatting is voor een audit voorgelegd aan de eerdergenoemde auditcommissie.

2.3. EXTERNE ADVIEZEN

Op basis van de uitkomsten van het EVA II onderzoek zijn adviezen uitgebracht door de Raad voor de Wadden, de Beleidsadviesgroep EVA II en de Adviesgroep Waddenzeebeleid. Bovendien is extern advies gevraagd aan prof. Verschuuren, (universiteit van Tilburg) deskundige op het terrein van de Vogel/Habitatrichtlijn.

Advies Raad voor de Wadden (d.d. 02-02-04)

De Raad voor de Wadden is van mening dat mosselzaadvisserij en mosselkweek inpasbaar is binnen het ecosysteem van de Waddenzee met inachtneming van het nieuwe voedselreserveringsbeleid, en onder voorwaarde van een verdere ontwikkeling in de richting van een duurzame visserij. De Raad adviseert de mechanische kokkelvisserij in zijn huidige vorm te beëindigen en daaraan een saneringsregeling te koppelen.

De Raad is van mening dat het systeem van gesloten gebieden gehandhaafd dient te blijven ('ongestoorde biotopen'), de voedselreservering gebaseerd dient te worden op de ecologische voedselbehoefte en uitgegaan dient te worden van de werkelijk aanwezige aantallen vogels.

De Raad adviseert de mogelijkheden te onderzoeken om meer ruimte te geven aan de handmatige kokkelvisserij. Ten slotte adviseert de Raad experimenten om de Japanse Oester te bevissen toe te staan.

Advies Adviesgroep Waddenzeebeleid (d.d. 01-04-04)

Naar het oordeel van de Adviesgroep Waddenzeebeleid is de schelpdiervisserij van invloed op de bodem en op de in de bodem levende organismen en op vogelpopulaties.

De Adviesgroep adviseert op basis van die analyse om het regime van gesloten gebieden en voedselreservering uit het huidige visserijbeleid per direct aan te scherpen. Binnen een termijn van 7 jaar dienen de beide sectoren via een innovatiesprong over te stappen op vormen van kweek die geen significante natuurschade veroorzaken. De grenswaarden voor verduurzaming en de voorgestelde maatregelen worden in het advies gedetailleerd uitgewerkt.

De adviesgroep ziet de Japanse Oester als een ernstige bedreiging en adviseert het kabinet geld uit te trekken voor het opstellen en uitvoeren van een uitgebreid onderzoeks- en beheersplan.

Advies Beleidsadviesgroep EVA II (d.d. 08-06-04)

De Beleidsadviesgroep EVA II adviseert in te zetten op optimale ontwikkeling van meerjarige mosselbanken, instandhouding van de populaties schelpdieretende

vogels, herstel van zeegras, de aanwezigheid van ongestoorde gebieden, een schelpdiersector die minder afhankelijk is van natuurlijke fluctuaties en een beheer dat meer rekening houdt met de natuurlijke dynamiek.

Op het punt van de mechanische kokkelvisserij had de beleidsadviesgroep een verdeeld advies.

De aan de visserijorganisaties gelieerde leden zijn van oordeel dat deze visserijvorm tijd en ruimte moet krijgen voor aanvullende experimenten en voor de verdere ontwikkeling van een duurzame mechanische kokkelvisserij.

De aan de natuurorganisaties gelieerde leden achten de mechanische kokkelvisserij ecologisch niet duurzaam is en zijn van mening dat deze zich als zodanig ook niet duurzaam kan ontwikkelen. Zij zijn van oordeel dat deze vorm van visserij met onmiddellijke ingang in alle kustwateren dient te worden beëindigd.

De beleidsadviesgroep is van oordeel dat innovatie noodzakelijk is voor de verdere ontwikkeling van een duurzame mosselvisserij. Daarbij dient maximaal te worden ingezet op de ontwikkeling van alternatieve bronnen voor het verkrijgen van mosselzaad, een zo efficiënt mogelijk gebruik van het mosselzaad en optimalisatie van de mosselpercelen in de Waddenzee. De aan de visserij gelieerde leden zijn van mening dat voor de voedselreservering voor de scholekster als uitgangspunt de fysiologische behoefte kan worden genomen, met inachtneming van ecologische principes. De overige leden zijn van oordeel dat de voedselreservering voor de scholekster gebaseerd dient te zijn op de ecologische voedselbehoefte.

De beleidsadviesgroep is van oordeel dat voor het vaststellen van de te reserveren hoeveelheden voedsel voor vogels, de actuele vogelaantallen, gebaseerd op het driejarig voortschrijdend gemiddelde, als uitgangspunt kunnen worden genomen met een opslag van 10 tot 25%.

De adviesgroep is verder van oordeel dat gesloten gebieden een belangrijk instrument vormen om de doelstelling van de ontwikkeling van kenmerkende bodembiotopen zoals mosselbanken en zeegrasvelden te behalen. Wanneer de mechanische kokkelvisserij niet langer wordt toegestaan in de Nederlandse kustwateren ziet de adviesgroep ruimte voor een uitbreiding van het aantal handkokkelvergunningen. In dat geval adviseert de groep te onderzoeken of het mogelijk is de handkokkelvisserij los te koppelen van een systeem van voedselreservering door deze groep de mogelijkheid te bieden om een vast percentage (ca. 5-10 %) van het aanwezige kokkelbestand te bevissen.

Geadviseerd wordt om op korte termijn te onderzoeken of een verantwoorde aanpak van het probleem van de Japanse Oester haalbaar is en het onderzoek te richten op de ontwikkeling van een efficiënte en bij voorkeur kortdurende aanpak.

2.4. EX ANTE EVALUATIE EN RELATIE MET DE UITSPRAAK VAN HET EUROPESE HOF VAN JUSTITIE D.D. 7 SEPTEMBER 2004

Het voorliggende beleid is in het kader van een ex ante evaluatie voorgelegd aan de externe deskundige Prof. Verschuuren (Universiteit van Tilburg). Hij komt tot

de conclusie dat het voorliggende beleidsbesluit vanuit het perspectief van de realisering van de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn een duidelijke stap vooruit is ten opzichte van het vorige beleid. Hij geeft verder aan dat op basis van de concrete vergunningen ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 een definitief oordeel gegeven kan worden op de overeenstemming van het beleid met artikel 6 habitatrichtlijn. Bij de individuele vergunningverlening zal de definitieve toets plaatsvinden aan de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende gebied, zoals bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn. Hierbij zullen ook andere activiteiten in het betreffende gebied in aanmerking genomen worden.

Op 7 september jl. wees het Europese Hof van Justitie zijn arrest in zaak C-127/02 betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing in de procedure tussen de Waddenvereniging en Vogelbescherming Nederland tegen de staatssecretaris van LNV. Het betrof hier de uitleg van artikel 6 van richtlijn 92/432/EEG van 21 mei 1992 (Habitatrichtlijn). In zijn arrest geeft het Hof een uitlegging van art. 6 van de Habitatrichtlijn. Bij de toets aan art. 6 van de Richtlijn zal het arrest van het Hof worden betrokken.

3. WAT WILLEN WE BEREIKEN ?

3.1. HOOFDDOEL

In historisch perspectief heeft het beleid voor de schelpdiervisserij zich ontwikkeld van een vrije visserij tot een sterk gereguleerde visserij waarbij sprake is van een integratie van ecologische doelstellingen in het beleid.

Het toekomstig beleid voor de schelpdiervisserij zal zich richten op de verdere ontwikkeling van een duurzame bedrijfstak. Daarbij wordt de ruimte geboden voor economische ontwikkeling rekening houdend met de ervaringen uit het verleden. De sector zal rekening moeten houden met de bescherming van de natuurwaarden en daar de productiemethode op moeten aanpassen. Daarbij heeft deze bedrijfstak zelf voldoende potentie om te zorgen voor een versterking van de economische én ecologische waarden. Innovatie is daarbij een sleutelbegrip.

Het streefdoel van dit beleid voor de schelpdiervisserij luidt:

Een economisch gezonde bedrijfstak met productiemethoden die de natuurwaarden respecteren en daar waar mogelijk versterken

Het nieuwe schelpdierbeleid is gebaseerd op de geldende principes van het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit betekent voor de schelpdiervisserij dat wordt gestreefd naar een bedrijfstak die:

- economisch rendabel is,
- ecologisch verantwoord opereert en
- een brede maatschappelijke acceptatie heeft.

Bovengenoemde aspecten zijn bij de verdere uitwerking van het beleid in onderlinge samenhang betrokken. In het traject van de beleidsontwikkeling zijn de voorgenomen (beleids-)maatregelen getoetst aan elk van bovengenoemde aspecten. De maatregelen moeten een bijdrage leveren aan het behoud of de versterking van een economisch rendabele, ecologisch verantwoorde schelpdiervisserij met een breed maatschappelijk draagvlak.

Om het succes van het beleid te kunnen toetsen wordt voorzien in een continuering van de monitoring van een, bij voorkeur beperkt, aantal parameters. Deze parameters hebben primair betrekking op de meer traditionele ecosysteemparameters zoals vogels en schelpdierbestanden. In het licht van dit nieuwe beleid zal echter ook expliciet meer aandacht worden besteed aan parameters die indicatief zijn voor het succes van innovatie (bijvoorbeeld: omvang alternatieve kweek van mosselzaad, aantal vergunningen voor mosselzaadinstallaties), verduurzaming (bijvoorbeeld de efficiëntie waarmee mosselzaad wordt opgekweekt) en maatschappelijk draagvlak voor het nieuwe beleid waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de hoeveelheid menskracht die jaarlijks in juridische processen moet worden geïnvesteerd.

3.2. BELEIDSKADERS

3.2.1. Bestaande kaders

Het beleid houdt rekening met bestaande kaders. Zo zijn de Europese kaders zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en kaderrichtlijn water (KRW) maatgevend voor het nieuwe schelpdiervisserijbeleid in de Waddenzee en Delta. Ook

bestaande wet en regelgeving geeft richting aan het nieuw te formuleren beleid. Hierbij zijn aanpassingen als gevolg van het EVA II onderzoek niet uitgesloten. Het te formuleren schelpdiervisserijbeleid en de uitwerking van het beleid mogen niet in strijd zijn met de Europese instandhoudingsverplichtingen (VHR EN KRW-proof.)

De definitieve toets van de onderscheiden visserijactiviteiten in de verschillende gebieden aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn zal pas plaats vinden bij de vergunningverleningprocedure op grond van de Natuurbeschermingswet. Implementatie van het beleid voor de schelpdiervisserij in Vogel- en Habitatrichtlijngebieden geschiedt mede in de daarvoor nog op te stellen beheerplannen. Dit laatste zal zijn beslag krijgen nadat de procedure voor het aanwijzen van de Habitatrichtlijngebieden is afgerond. In de aanwijzingsbesluiten zullen de instandhoudingdoelstellingen worden opgenomen. Hieraan moet worden getoetst bij de beoordeling van de gevolgen van menselijke activiteiten in het betreffende Vogel- en Habitatrichtlijngebied. De instandhoudingdoelstellingen zijn direct gerelateerd aan de soorten en habitats op grond waarvan het betreffende gebied zich kwalificeert voor de Vogel- en Habitatrichtlijn. Thans wordt getoetst aan de bestaande Natuurbeschermingswet en/of Vogel- en/of Habitatrichtlijn.

Belangrijk is ook dat een integrale afweging plaats vindt met andere economische en/of recreatieve activiteiten. Zo dient bij het inpassen van visserijmethoden als mosselhangcultures en mosselzaadinvanginstallaties rekening te worden gehouden met de veiligheid en bereikbaarheid van havens en eilanden. Deze integrale afweging vindt plaats in onder meer de Nota Ruimte en de PKB Derde Nota Waddenzee.

Onderdeel van de bestaande beleidskaders en de juridische kaders is dat economische activiteiten in de kustwateren onder voorwaarden zijn toegestaan. Voor de afzonderlijke kustwateren gelden de volgende beleidsuitgangspunten:

- De Nota Ruimte. Hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies op het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat. Meer specifiek richt het kabinet zich hierbij op vier algemene doelen:
 1. versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland;
 2. bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland;
 3. borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden;
 4. borging van de veiligheid.
- De Planologische Kernbeslissing voor de Waddenzee, waarin de volgende hoofddoelstelling is geformuleerd: "De duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap" met als streefbeeld: "Binnen de randvoorwaarden van de hoofddoelstelling zijn menselijke activiteiten met een economische en/of recreatieve betekenis mogelijk";
- Het Beleidsplan Oosterschelde. Hierin is als hoofddoelstelling vastgelegd: "Het behoud en zo mogelijk versterken van de aanwezige natuurlijke waarden met inachtneming van de basisvoorwaarden voor een goed

maatschappelijk functioneren van het gebied, waaronder met name de visserij wordt begrepen";

- Het Beleidsplan Westerschelde waarin als hoofddoelstelling is vastgelegd: "Het, met behoud en inachtneming van de scheepvaartfunctie van het gebied en de ontwikkelingsmogelijkheden daarvan (met de daaraan gekoppelde zeehaven- en industriële activiteiten), creëren van een zodanige situatie, dat natuurfuncties kunnen worden gehandhaafd en hersteld en voorts potentiële natuurwaarden kunnen worden ontwikkeld. Dat dient tevens te leiden tot een goede uitgangssituatie voor de ontwikkeling van visserij- en recreatiefuncties. Het belang van de waterkeringen dient daarbij te worden gewaarborgd."
- De hoofdlijnen van het beleid voor de Voordelta zijn als volgt geformuleerd:
 - Het veiligstellen van de natuurlijke ontwikkeling staat centraal.
 - De kustveiligheid wordt gewaarborgd.
 - Voor zover de natuurlijke ontwikkeling en de functies onderling dit mogelijk maken, is een verdere ontwikkeling van de gebruiksfuncties mogelijk. Gestreefd wordt naar afstemming tussen de eisen die de toegekende accenten stellen aan de aard en intensiteit van de andere functies. Ruimtelijk komt deze afstemming tot uitdrukking in de voorgestelde zonering van het plangebied.
 - Om te kunnen inspelen op toekomstige morfologische ontwikkelingen en het ontstaan van potenties voor natuur, recreatie en visserij, wordt ten aanzien van de aanleg van infrastructuur en voorzieningen terughoudendheid betracht.

Uit het voorgaande blijkt de natuurfunctie voor vrijwel alle kustwateren voorop te staan. Maar daarnaast ligt in alle doelstellingen de ruimte besloten om menselijk medegebruik of behoud van het maatschappelijk functioneren van een gebied mogelijk te maken. Bij het opstellen van de doelen voor de KRW Maximaal Ecologisch Potentieel en Goed ecologische Potentieel zal hiermee rekening worden gehouden. Te verwachten valt dat de stroomgebiedbeheersplannen ex KRW derhalve geen ingrijpende aanvullend eisen zullen stellen.

3.2.2. Randvoorwaarden

Dit beleid heeft een solide juridische basis waarbij wordt ingezet op eenvoudige en heldere regels. De grondslag voor het nieuwe beleid is gelegen in de resultaten van een uitgebreid wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van de schelpdiervisserij in de kustwateren (EVA II.) Door een breed gedragen (juridische) onderbouwing van het nieuwe beleid wordt getracht het aantal procedures tegen de uitvoering van het beleid te reduceren.

Korte termijn beleid is vaak de oorzaak van veel onrust rond beleid. Dit uit zich in juridificering en polarisatie. Belangrijk daarom is dat het beleid duidelijk is en voor langere tijd zijn geldigheid kan behouden.

Randvoorwaarden beleidsbesluit:

- Beleid is voorzien van een solide juridische basis;
- Het beleid past binnen EU-regelgeving, NB-wet en Vogel/Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijnwater;

- Beleid is gebaseerd op eenvoudige en heldere regels;
- Beleid is gestoeld op robuuste wetenschappelijke conclusies en kan langere tijd mee.

3.2.3. Uitgangspunten

Het nieuwe beleid besteedt mede aandacht aan de sociaal-economische aspecten. Het betreft aspecten van (regionale) werkgelegenheid en economische bedrijvigheid. Gezocht wordt naar mogelijkheden om vanuit het sociaal-economisch perspectief een bijdrage te leveren aan de ecologische doelstellingen. Dit komt terug in de volgende uitgangspunten:

- Ecologisch duurzaam gebruik van kust en zee is uitgangspunt. Hierop dient de schelpdiervisserij zo nodig te worden aangepast;
- Beleid biedt ruimte voor beheer dat recht doet aan de natuurlijke dynamiek van kustecosystemen en houdt rekening met de rentabiliteit van de bedrijfstak;
- Sociaal-economische consequenties van beleidskeuzen worden meegewogen;
- Actief ingrijpen (cultures of natuurontwikkeling) is mogelijk in de kustwateren;
- Waar nodig is, na een integrale beoordeling van de toelaatbaarheid van de schelpdiervisserij, specifiek beleid voor de afzonderlijke watersystemen mogelijk;
- Er vindt geen afwenteling van problemen plaats van het ene gebied naar een of meerdere andere gebieden.

3.3. DOELSTELLINGEN NIEUWE BELEID

De integratie van een duurzame schelpdiervisserij in de kustwateren met hoge natuurwaarden is de uitdaging die dit nieuwe beleid aangaat. Economische doelstellingen kunnen bijdragen aan ecologische doelen, mits de sector haar verantwoordelijkheid neemt en de overheid voor dergelijke nieuwe aanpakken ruimte biedt. Behoud en herstel van natuurwaarden worden niet alleen gerealiseerd door beperking maar ook wordt de mogelijkheid geboden dat dit juist kan worden bevorderd door een economische versterking van de schelpdiervisserij.

Het wettelijk kader voor het beleid bestaat naast de Visserijwet uit de Natuurbeschermingswet en uit de aanwijzing van de Waddenzee en Oosterschelde als beschermd en/of staatsnatuurmonument. Voorts zijn beide gebieden, alsmede de Voordelta en de platen en slikken van de Westerschelde, aangewezen als Speciale Beschermingszones onder de Vogelrichtlijn. Ook een deel van de Noordzeekust (boven de Waddeneilanden en bij Noord-Holland) is als Speciale Beschermingszone onder de Vogelrichtlijn aangewezen.

De Kaderrichtlijnwater geldt voor alle wateren. Een goed functionerend aquatisch ecosysteem is uitgangspunt. Dit stelt ook eisen aan het voorkomen van verschillende schelpdieren.

Tot slot zijn de Waddenzee, de Oosterschelde, de Westerschelde en de Voordelta bij de Europese commissie aangemeld als Speciale Beschermingszones onder de Habitatrichtlijn. De definitieve aanwijzing dient nog te volgen.

Voor de Westerschelde is in 1996 een beleidsbesluit vastgelegd waarin de (mechanische) kokkelvisserij gereguleerd wordt.

Ecosysteendoelen (Planet)

De beleidsdoelen in het oude beleid waren gericht op het herstel van karakteristieke bodembiotopen (zeegras en mosselbanken) en populaties schelpdieretende vogels. Op basis van het EVA II onderzoek blijken deze waarden goed gekozen als belangrijke ecosysteemkenmerken die worden beïnvloed door de schelpdiervisserij. Doelstellingen zijn:

- Een zo natuurlijk mogelijk ontwikkeling van karakteristieke bodembiotopen zoals het areaal meerjarige mosselbanken en zeegras;
- de schelpdiervisserij en schelpdierkweek hebben geen significante negatieve dan wel een positieve invloed op de populaties schelpdieretende vogels;
- aanwezigheid van voldoende grote aaneengesloten gebieden in de kustwateren zonder schelpdiervisserij.

Visserijdoelen (Profit)

De economische doelstelling van het schelpdierbeleid is gericht op het behoud van het internationale marktaandeel van de mosselsector door in te zetten op kwaliteit en het realiseren van een constante aanvoer. Een verdere verduurzaming door investeringen in alternatieve mosselzaadbronnen en in een efficiënter gebruik van het mosselzaad zijn hieraan onlosmakelijk verbonden. De schelpdiersector zal zich verder ontwikkelen tot een hoogwaardige economische activiteit die investeert in kennisontwikkeling en die deze kennis (kokkelkweek, vangtechnieken) uiteindelijk ook als exportproduct in de markt kan zetten.

Doelstellingen zijn:

- randvoorwaarden scheppen die bijdragen aan het behoud en versterking van het internationaal marktaandeel van de schelpdiercultuur;
- randvoorwaarden scheppen ten behoeve van de stimulering van geïntegreerde visserij en de handkokkelvisserij;
- de schelpdiersector is minder afhankelijk van natuurlijke fluctuaties en er wordt meer ingespeeld op de natuurlijke dynamiek;
- het natuurlijke aanbod aan mosselzaad wordt op een zo efficiënt mogelijk wijze benut, de schelpdiersector beschikt daarvoor o.a. over betere productiegebieden.

Maatschappelijk doelen (People)

Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak is van belang voor de ontwikkeling van de schelpdiervisserij. Met de ODUS visie heeft het bedrijfsleven een belangrijke stap gezet op weg naar een bredere maatschappelijke acceptatie. 'Zeggen wat je doet en doen wat je zegt' is belangrijk om een geloofwaardige positie te behouden.

Het beleid streeft in deze optiek naar:

- beleid met draagvlak; dit uit zich in minder juridische procedures en een aanwijsbare betrokkenheid van de belangenorganisaties bij de uitvoering van het beleid. Bij dit laatste wordt gedacht aan visplannen, convenanten en mogelijk een gedragscode. Het initiatief voor de

- ontplooiing van deze vormen van co-management ligt bij de belangen- en producentenorganisaties;
- behoud van de cultuur-historische waarde van de schelpdiervisserij;
 - communicatie met relevante belangengroepen over de voortgang en ontwikkeling in de uitvoering van het beleidsbesluit;
 - een beleid dat rekening houdt met de sociaal economische gevolgen van zijn keuzen (regionale werkgelegenheid).

De sector zal worden gevraagd om ook zelf draagvlak te creëren voor het realiseren van de doelstellingen ondermeer door :

- een betere naleving en controle op het bestaande verbod op verjaging van vogels van schelpdierpercelen;
- inzicht te verschaffen in de verschillende activiteiten van de schelpdiersector, inclusief het beheer van de voorraden op de percelen.

4. WAT IS NODIG VOOR EEN SCHELDPDIERVISSERIJ DIE DUURZAAM OPEREERT?

4.1. BELEIDSOPGAVE

4.1.4. ONGESTOORDE GEBIEDEN

4.1.4.1. Algemeen

In alle kustwateren komen gebieden voor die gesloten zijn voor alle vormen van bodemberoerende schelpdiervisserij. Deze gebieden garanderen een ongestoorde natuurlijke ontwikkeling met als doel de intrinsieke natuurwaarden in die gesloten gebieden te beschermen (planet). Bovendien kunnen zij dienen als referentiegebied voor onderzoek naar visserijeffecten (profit).

Uit de evaluatie van de effectiviteit van de gesloten gebieden blijkt dat deze succesvol zijn geweest in het weren van visserijactiviteiten en het aldus bevorderen van een ongestoorde ontwikkeling. Het herstel van de karakteristieke bodembiotopen zoals zeegras en mosselbanken heeft evenwel ook buiten de gesloten gebieden plaatsgevonden. Het (vergunningen)beleid en de visplannen hebben aan dat herstel bijgedragen omdat bevissing van zeegrasvelden en mosselbanken ook buiten de gesloten gebieden niet was toegestaan. Met betrekking tot de ontwikkeling van de populaties schelpdieretende vogels in de open en gesloten gebieden is het beeld wisselend. Zo duidt het aantalverloop van de scholekster in de Waddenzee bijvoorbeeld niet op een effect van gebiedssluiting terwijl op basis van het onderzoek naar de conditie van de scholekster de gesloten gebieden de vogels wel degelijk een voordeel bieden. Ook verschillen in broedval van kokkels en mossels tussen open en gesloten gebieden leveren geen eenduidig beeld op over de mogelijke effectiviteit van gebiedssluiting.

In de Waddenzee blijven de gebieden die sinds 1993 gesloten zijn voor de bodemberoerende visserij (26% van de Waddenzee) ook onder het nieuwe beleid gesloten (zie kaart 1). De reden hiervoor is dat met deze sluiting de ongestoorde ontwikkeling van de afgelopen 12 jaar kan worden voortgezet.

Omdat de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee wordt beëindigd en omdat het herstel van litorale mosselbanken in de Waddenzee optreedt, worden de 5% gebieden, die in 1999 door de visserijsector op vrijwillige basis zijn gesloten om het herstel van mosselbanken te stimuleren, voor de schelpdiervisserij opengesteld.

Het EVA II onderzoek toont aan dat in de Oosterschelde een betere onderbouwing van de doelstelling, omvang en locatie van de gesloten gebieden noodzakelijk is. Tot aan het moment van de additionele onderbouwing hiervan blijft de ongestoorde ontwikkeling in de huidige gesloten gebieden (16%) gehandhaafd. Deze onderbouwing dient, als onderdeel van het regionale initiatief (zie paragraaf 4.2.10.2), voor 2007 te zijn afgerond.

In de Westerschelde zijn sinds 1996 7- gebieden gesloten voor de kokkelvisserij (zie kaart 2) Deze gebiedssluiting wordt gecontinueerd, maar onderzoek naar de effectiviteit van deze gebiedssluiting zal worden geprogrammeerd in het kader

van het regionale initiatief. De resultaten van dit onderzoek zullen worden verankerd in het stroomgebiedbeheersplan 2009.

4.1.4.2. Hond/Paap

Over het schelpdiervisserijbeleid (mosselzaadvissersrij) in de Eems-Dollard zullen Nederland en Duitsland nadere afspraken maken. Uitgangspunt voor Nederland bij dit overleg is dat voor de Eems-Dollard het algemene beleid voor de schelpdiervissersrij, zoals vastgelegd in dit beleidsbesluit, in de Waddenzee van toepassing is.

4.1.4.3. Ongestoorde gebieden in het sublitoraal van de Waddenzee

In het voorgaande beleid is geen inzet gepleegd op onderzoek van het sublitoraal (het diepe). In de komende beleidsperiode wordt onderzocht welke natuurwaarden zich mogelijk ontwikkelen in het sublitoraal bij afwezigheid van de schelpdiervissersrij.

Dit onderzoek beperkt zich vooraleerst tot de Waddenzee. Vanaf 1 januari 2006 dienen enkele sublitorale gebieden in de Waddenzee te zijn aangewezen als gesloten gebied voor de bodemberoerende visserij en kan de eerste fase (5 tot 10 jaar) van het onderzoek van start gaan. Daarbij worden ook criteria en doelen geformuleerd waarop de effectiviteit van de gesloten sublitorale gebieden dienen te worden getoetst. Indien geen winst voor natuur kan worden aangetoond zal het beleidsinstrument van gesloten gebieden in het diepe worden herzien.

De keuze van de te sluiten gebieden in de Waddenzee is een kwestie van nadere analyse (inclusief de ervaringen in Duitsland en Denemarken) en belangenafweging. Bij de gebiedskeuze dient wel expliciet rekening te worden gehouden met het feit dat reeds sublitorale gebieden gesloten zijn in het kader van de 26% sluiting in de Waddenzee en dat delen van het sublitoraal in de Waddenzee door de mosselsector reeds vrijwillig zijn gesloten. Ook dient in ogenschouw te worden genomen dat een referentiegebied met daarbij een deel sublitoraal zal worden gesloten in de Waddenzee waar vervolgens de ontwikkeling van natuurwaarden wordt onderzocht (zie volgende paragraaf).

4.1.4.4. Instelling referentiegebied Waddenzee

In 1991 hebben Denemarken, Duitsland en Nederland afspraken gemaakt over het instellen van een referentiegebied in de Waddenzee waarbinnen geen exploitaties en verstorende activiteiten plaats mogen vinden (Esbjerg Verklaring §33.3). Doel van zo'n gebied is om de ongestoorde ontwikkeling van de natuur in de Waddenzee te kunnen volgen. Denemarken en Duitsland hebben al vóór de trilaterale conferentie in 2001 referentiegebieden aangewezen. De staatssecretaris van LNV heeft in de Esbjerg Verklaring van 2001 toegezegd dat ook Nederland een referentiegebied zal aanwijzen (artikel 11 van de Verklaring). In deel 3 van de pkb Derde Nota Waddenzee is dit voornemen overgenomen.

Het voorgestelde Nederlandse referentiegebied beslaat ca. 6.500 ha, iets meer dan 2,5% van de totale Waddenzee en valt binnen het in 1993 gesloten gebied voor de schelpdiervissersrij. Het voorgestelde gebied ten zuiden van Rottummerplaat (zie bijgevoegde kaart 3) bevat geulen, prielen, diep en ondiep water, kwelders en

zandplaten. Dit gebied is gekozen omdat het reeds voor vrijwel alle activiteiten is gesloten. Hierdoor ontstaan zo weinig mogelijk extra beperkingen. Het referentiegebied wordt ingesteld voor onbepaalde tijd. De natuurlijke ontwikkeling van het gebied wordt jaarlijks in beeld gebracht. Daarnaast zal een vijfjaarlijkse tussentijdse evaluatie uitwijzen of het gebied zich anders dan de rest van de Waddenzee ontwikkelt.

De aanwijzing van dit gebied heeft consequenties voor de garnalenvisserij, de sleepnetvisserij zonder wekkerkettingen en de visserij met vaste vistuigen

4.1.4.5. Voordelta

De Voordelta is het gevolg van de Deltawerken en derhalve conform de systematiek van de KRW voorlopig aangewezen als 'sterk veranderd'. De veranderingen in de natuurlijke situatie hebben geleid tot een aanzienlijke toename van de natuurwaarde. Inzet van de regering is deze toename te continueren. De ontwikkeling van het beleid en beheer in de Voordelta wordt afhankelijk gemaakt van de ontwikkelingen die plaats vinden in het kader van het in te stellen zeereservaat in verband met Project Mainport Rotterdam (pkb Maasvlakte Twee). Aan de Stuurgroep Voordelta zal advies worden gevraagd of op basis van de diverse beschikbare onderzoeksresultaten het beleid voor de accentnatuurgebieden met betrekking tot het weren van de bodemberoerende visserij moet worden herzien.

4.1.5. BESCHERMING VAN ZEEGRAS EN MOSSELBANKEN

Het EVA II onderzoek concludeert dat naast het regime van gesloten gebieden ook beperkende maatregelen, opgenomen in visplannen, een goede bescherming kunnen bieden voor de aanwezige natuurwaarden. Voor zeegras is gebleken dat de permanent gesloten gebieden meer zekerheid op bescherming bieden dan sluiting via visplannen.

Vanaf 2005 zullen alleen nog handkokkelvissers en, afhankelijk van de uitkomsten van de te starten Jan Louw experimenten (zie paragraaf 4.2.7.3), de mosselzaadvissers buiten de gesloten gebieden op de droogvallende platen kunnen vissen. Om de zeegrasvelden en mosselbanken optimaal te beschermen is de visserij op of in de nabijheid van deze bodemstructuren, behoudens de experimentele Jan Louw bevissing, niet toegestaan. Dergelijke beperkingen worden opgenomen in uit te geven visserijwetvergunningen.

4.1.6. VOEDSELRESERVERING

Zonder de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee is een regime van voedselreservering aldaar niet langer nodig. Omdat een beperkte groep handkokkelvissers resteert is een uitgebreide systematiek van voedselreservering overbodig en kan worden volstaan met het reserveren van 95% van de jaarlijks aanwezige kokkelbestanden voor de natuur. Dat betekent dat de handkokkelvissers een klein vast deel (5%) van het kokkelbestand in de Waddenzee (gerekend in dichtheden groter dan 50 stuks per m²) mogen opvissen. De Producenten Organisatie voor de handkokkelvissers dient in haar visplan aan te geven op welke wijze de naleving van die bovengrens gaat plaatsvinden.

In de Oosterschelde wordt het beleid van voedselreservering omgevormd naar de meest recente inzichten uit het EVA II onderzoek. Dit betekent dat voortaan op basis van de ecologische behoefte gereserveerd. Dit houdt in dat per scholekster 150 kilo kokkelvlees wordt gereserveerd. Hierbij geldt tevens dat iedere hectare meerjarige mosselbank voldoende voedsel biedt aan 35 Scholeksters (voor zover aanwezig in de Oosterschelde). Wat betreft de aantallen scholeksters wordt conform het advies van de Beleidsadviesgroep EVA II gerekend met het voortschrijdend driejaargemiddelde van de populatieaantallen waarbij, teneinde de populaties ontwikkelingskansen te bieden, een opslag van 10% geldt.

Dit beleid van voedselreservering kan worden omgevormd naar een reservering van een vast deel van het aanwezige kokkelbestand van 95%, als in Zeeland de mechanische kokkelvisserij wordt omgebogen tot kokkelkweek. Ook hier betekent dit dat in dat geval De handkokkelvissers mogen dan een klein vast deel (5%) van het kokkelbestand (gerekend in dichtheden groter dan 50 stuks per m²).

In het kader van het vastgestelde beheersplan Westerschelde heeft de kokkelsector zelf bepaald dat er niet gevestigd zal worden als op grond van de inventarisatie blijkt dat er in enig jaar minder dan 4.000 ton versgewicht aanwezig is. Indien er méér dan 4.000 ton aanwezig is, doch minder dan 8.000 ton versgewicht, zal een visplan worden opgesteld, dat zonodig aanvullende gebieden worden gesloten, zodat in ieder geval 4.000 ton versgewicht blijft liggen als voedselvoorraad voor vogels.

In afwachting van de uitkomsten van de Deltabrede aanpak van de mechanische kokkelvisserij (zie paragraaf 4.2.10), wordt uitgegaan van de door de sector gehanteerde voedselreservering voor de vogels.

Uit het EVA II onderzoek blijkt dat de mosselcultuur in goede en gemiddelde mosseljaren bijdraagt aan het vergroten van het voedselaanbod. Het kabinet kiest ervoor om op basis van deze bevindingen de huidige systematiek van voedselreservering los te laten.

Het nieuwe beleid zet in op een systematiek waarbij de mosselcultuur via haar productieproces een bijdrage levert aan het voedselaanbod voor schelpdieretende vogels. In die bijdrage kan worden voorzien door in het najaar de instabiele bestanden veilig te stellen, een groot deel van vangsten uit de voorjaarsvisserij gedurende een winter op de percelen te houden en door te investeren in alternatieve bronnen van mosselzaad. Import van mosselzaad uit de Noordzee of de Deense en Duitse Waddenzee kan bijdragen aan een toename van de totale mosselvoorraad. Voorwaarde voor het welslagen van deze ontwikkeling is dat percelen met een goede productiecapaciteit beschikbaar zijn.

De visplannen van de sector die een belangrijke bouwsteen vormen voor de vergunningverlening zijn een goed middel om te komen tot afspraken tussen bedrijfsleven en overheid. Dit systeem zal in de komende jaren verder worden verfijnd tot een sluitende mosselboekhouding. Het uiteindelijke doel is een onderbouwing van de systematiek die leidt tot een mosselbestand dat in omvang minimaal gelijk of groter is dan de mosselvoorraad die in een natuurlijke situatie aanwezig had kunnen zijn.

Voor de zwarte zee-eend is tot nu toe via de NB-wetvergunningen voor de spisulavisserij in de Noordzee-kustzone voedsel gereserveerd in de vorm van strandschelpen (*Spisula*). Deze systematiek wordt vervangen door aan de vergunning gekoppelde gebiedsspecifieke visplannen in de paragraaf Schelpdiervisserij Noordzee (zie paragraaf 4.4.).

Een beleid van voedselreservering wordt voor andere systemen en visserijvormen (oestervisserij en mosselhangcultuur) niet noodzakelijk geacht omdat er een minder directe relatie met vogels bestaat.

4.2. BELEIDSPAKKET PER VISSERIJVORM

4.2.7. MOSSELVISSERIJ

4.2.7.1. Algemeen

De mosselcultuur kenmerkt zich door een gereguleerde mosselzaadvisserij op de vrije gronden en de kweek van dit zaad op percelen die door de staat worden verhuurd. Door de verplaatsing van mosselzaad van gebieden met een goede broedval en slechte groei naar gebieden met weinig broedval maar goede groei wordt de productie van schelpdieren in het systeem verhoogd. Dit gebeurt grotendeels binnen het Waddeneecosysteem. Dat proces biedt verschillende mogelijkheden voor aanpassingen en ontwikkelingen die zowel de sector als de natuur ten goede komen. Belangrijke interacties tussen de mosselvisserij en de natuurwaarden betreffen voornamelijk het beheer van de mosselvoorraden op zowel de platen (mosselbanken) als in het diepe.

Om aan de vraag naar voldoende consumptiemosselen te kunnen voldoen hebben de mosselkwekers alternatieve ontwikkelingen in gang gezet. Zo is de import van consumptiemosselen en mosselzaad uit Duitsland, Engeland en sinds 2003 ook uit Ierse wateren sterk toegenomen (zie ook paragraaf 4.2.9). Daarnaast zijn initiatieven opgekomen voor de invang van mosselzaad aan touwen en netwerk. Tenslotte is ook de mosselhangcultuur sterker in de belangstelling komen te staan. De ontwikkelingen m.b.t. andere methoden voor het invangen van mosselzaad kunnen bijdragen aan de verdere verduurzaming van de mosselvisserij.

4.2.7.2. Mosselzaadvisserij in het diepe

De mosselzaadvisserij vindt plaats in het najaar en in het voorjaar met als doel het vergaren van grondstof ten behoeve van het verzaaien en kweken op mosselpercelen. De op te vissen grondstof betreft veelal mosselzaad (kleine mosselen uit de meest recente broedval), doch ook de visserij op grotere mosselen (halfwas of consumptiemosselen) is mogelijk. Deze visserij vindt voornamelijk plaats in de Waddenzee. In de Oosterschelde is slechts zeer incidenteel sprake van een mosselzaadval van enige omvang. Af en toe wordt in de Noordzee-kustzone en Westerschelde gevist.

Waddenzee

De najaarsvisserij in het diepe kan zich alleen nog richten op bevissing van mosselzaad op instabiele bestanden. Dat zijn de mosselzaadvoorraden die - bijvoorbeeld door storm - met grote zekerheid dreigen te verdwijnen gedurende

de winter. Op basis van ervaringen uit het verleden zijn de potentiële stormgevoelige gebieden in het sublitoraal vrij nauwkeurig bekend. De aanwijzing van de gebieden vindt plaats op basis van een deskundigenadvies en de aanwijzing wordt vastgelegd in de visvergunning.

Tijdens de voorjaarsvisserij kan de mosselvoorraad in de open gebieden van het sublitoraal worden bevestigd en naar de percelen worden overgebracht. Deze bevestiging heeft plaats op basis van een visplan waarin is aangegeven welk deel van het beschikbare bestand zal worden opgevestigd. Vanuit de praktijk van de mosselcultuur blijft standaard het overgrote deel van deze vangst gedurende één winter op de percelen in de Waddenzee aanwezig. De sector zal via een boekhouding aantoonbaar moeten maken dat van de totale mosselzaadvangst uit de voorjaarsvisserij, na aftrek van de vangsthoeveelheid in het najaar, minimaal 85 % in de daarop volgende winter in de Waddenzee aanwezig blijft. De vangst uit de najaarsvisserij kan in mindering worden gebracht omdat dit de bestanden betreft die zonder visserij niet meer in het systeem aanwezig zouden zijn geweest. De sector richt zich in het najaar immers op de instabiele bestanden. De sector zal nog in 2004 een plan opstellen om de najaarsvisserij uit te voeren. Het percentage van 85% betreft een totaalcijfer voor de mosselzaadvangst van de gehele sector. Individuele bedrijven zonder goede percelen kunnen afwijken van de gestelde grens van 85%. De effectiviteit van deze systematiek wordt beoordeeld in samenhang met de te ontwikkelen mosselboekhouding.

In een deel van het sublitoraal kan de mosselzaadvisserij niet plaatsvinden omdat daar onderzoek zal worden verricht naar de ontwikkeling van natuurwaarden. Deze sublitorale gebieden zijn gesloten in het kader van het nog in te stellen referentiegebied, vallen reeds binnen het stelsel van de 26% gesloten gebieden of zij zijn additioneel gesloten ten behoeve van onderzoek.

Overige wateren

In de Oosterschelde (exclusief de gesloten gebieden, zie kaart 1), Westerschelde, Voordelta (exclusief accentnatuurgebieden) en Noordzee-kustzone is de mosselzaadvisserij toegestaan op de vrije gronden (niet verhuurde delen). Voor de accentnatuurgebieden in de Voordelta geldt de aan de Stuurgroep Voordelta gevraagde heroverweging van het verbod op de bodemberoerende visserij ook voor de mosselzaadvisserij. Daarbij kan niet worden uitgesloten dat de aanleg van de Tweede Maasvlakte in combinatie met het plan de Kier zulke morfologische veranderingen met zich mee brengen dat vormen van schelpdiervisserij/kweek in de Voordelta op de termijn mogelijk zouden zijn.

4.2.7.3. Bevestiging van litorale mosselbanken

Voorlopig mag alleen onder voorwaarden in het najaar de experimentele mosselzaadvisserij op de droogvallende platen worden uitgeoefend in het kader van het zgn. Jan Louw onderzoek. Uit het EVA II experiment blijkt dat de bevestiging van litorale mossel(zaad)banken volgens het Jan Louw principe (uitdunning tot minimaal 40% van de bank resteert) potenties heeft voor de ontwikkeling van een mosselzaadvisserij op de platen zonder effect op het areaal mosselbanken (planet) en met meerwaarde voor de hoeveelheid schelpdieren op de percelen in het diepe (planet en profit.)

In dit nieuwe beleid wordt ruimte geboden om in de Waddenzee onder voorwaarden op experimentele basis meer ervaring op te doen met deze manier van mosselzaadvissers. Indien na verloop van het meerjarige onderzoek blijkt dat deze bevissing leidt tot een toename van de biomassa schelpdieren in het diepe zonder de ontwikkeling van de mosselbanken op het droge nadelig te beïnvloeden, of dat andere natuurwaarden worden geschaad, dan zal nader worden bezien onder welke voorwaarden en waar deze vorm van visserij in de Waddenzee kan worden toegestaan.

De experimentele bevissing heeft plaats op een commerciële schaal, vergelijkbaar of maximaal tweemaal zo groot als het EVA II onderzoek, en wordt begeleid door onderzoek. Overwegende het feit dat de uitkomst van deze experimenten niet op voorhand vaststaat zullen de Jan Louw experimenten in eerste instantie niet in het Nationaal park Schiermonnikoog plaatsvinden. Als blijkt dat Jan Louw experimenten geen negatieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling van mosselbanken en andere natuurwaarden dan zal de restrictie ten aanzien van het Nationaal park Schiermonnikoog worden heroverwogen

Het onderzoek wordt primair door het bedrijfsleven gefinancierd. Een begeleidingscommissie volgt de onderzoeksresultaten en adviseert aan de minister over de inpasbaarheid van dit type bevissing in het beleid voor de schelpdiervisserij. In de begeleidingscommissie zijn zowel de visserij- als natuurbelangenorganisaties vertegenwoordigd. De begeleidingscommissie adviseert de minister onder welke voorwaarden het onderzoek kan plaatsvinden. Een wetenschappelijke audit maakt onderdeel uit van het onderzoeksproces.

4.2.7.4. Optimalisatie percelen

Door de mosselsector percelen in de Waddenzee met een hoge productiecapaciteit aan te bieden zal het mosselzaad dat wordt opgevisst leiden tot een hogere productie van consumptiemosselen en zal de sector het opgevisste mosselzaad in de Waddenzee bij voorkeur ook op de percelen in de Waddenzee uit te zetten. Deze extra productie is zowel beschikbaar voor vogels (planet) als voor de vissers (profit).

Het verplaatsen van percelen dient inpasbaar te zijn binnen de bestaande wet- en regelgeving en is in de Waddenzee afhankelijk van de omvang en de locatie een MER-plichtige activiteit. Daarom dient rekening te worden gehouden met het feit dat deze procedures tijd en geld kosten. Het overstappen naar nieuwe percelen brengt voor de betrokken kwekers grote onzekerheden met zich mee. Bij de verplaatsing van percelen dienen ook de belangen van andere gebruikers, waaronder de garnalenvissers, een rol te spelen.

Proefgebieden kunnen uitsluitend bieden. Het gaat hierbij om sublitorale gebieden waar de sector collectief mosselzaad kan verzaaien. Het doel hiervan is tweeledig. Ten eerste kan de sector op deze wijze ervaring opdoen met de productiviteit en stabiliteit van locaties die in aanmerking kunnen komen als nieuw kweekgebied in het kader van optimalisatie. Ten tweede kan de mosselsector in jaren waarin zij kwalitatief onvoldoende ruimte op de percelen heeft om het beschikbare mosselzaad op te slaan in de proefgebieden terecht. Op een dergelijk collectief verzaaigebied kan het mosselzaad uit instabiele gebieden

worden veiliggesteld. Dit mosselzaad is ook beschikbaar voor vogels en door de extra opslagruimte zal minder mosselzaad uit de Waddenzee naar de percelen in de Oosterschelde worden gebracht. In een volgend seizoen kan de sector het materiaal op dit proefgebied opvissen en gebruiken voor verdere kweekdoeleinden.

De bruto omvang van het beoogde areaal voor tijdelijke proeflocaties bedraagt maximaal 500 ha. De overheid is bereid om naar ruimte voor proefgebieden te zoeken maar de mosselsector dient zelf het onderzoek naar de meerwaarde te financieren en dient ook zelf afspraken te maken met de andere gebruikers van het gebied.

Proefgebieden bieden ook de mogelijkheid om te onderzoeken of het perceelbeheer van mosselen en de garnalenvisserij verenigbaar zijn. Bevissing van mosselpercelen door garnalenvissers is door de visserijsector zelf benoemd als een optie met potenties.

Dit beleid met betrekking tot proefgebieden mag op termijn niet leiden tot een uitbreiding van het oppervlak mosselkweekgebied. De voornoemde tijdelijke proeflocaties kunnen in gebruik worden gegeven gedurende een periode van maximaal 3 jaar. Indien doorslaggevende redenen dit noodzakelijk maken is een eenmalige verlenging mogelijk. Na deze periode komen deze locaties te vervallen of dient een gelijk areaal aan bestaande onrendabele mosselpercelen in de Waddenzee te worden verlaten.

4.2.8. MOSSELCULTURES IN DE WATERKOLOM

Dit betreft twee vergelijkbare activiteiten. Enerzijds de in Zeeland reeds ingeburgerde mosselhangcultuur. Daarbij worden mosselen in een netwerk dat in de waterkolom hangt opgekweekt tot consumptiemosselen. Het economische voordeel van deze cultuur is dat het eindproduct zandvrij is en eerder in het seizoen op de markt beschikbaar is voor de consument. Voordeel voor de natuur is dat minder mosselzaadvisserij nodig is. Op enkele plaatsen fungeren cultures namelijk ook als zaadvang. Daarnaast heeft bij de verdere kweek en oogst geen bodemberoering plaats.

De mosselzaadinvanginstallaties (MZI's) zijn zeer vergelijkbaar. Hierbij wordt met touwen en netwerk mosselbroed opgevangen. Dit mosselzaad wordt uiteindelijk verder opgekweekt tot consumptiemosselen.

4.2.8.1. Mosselzaadinvanginstallaties (mzi's)

Alternatieve mosselzaadbronnen kunnen leiden tot een verdere reductie van de vrije mosselzaadvisserij (planet) met behoud van een economisch rendabele visserijtak. Alternatieve bronnen voor mosselzaad kunnen een belangrijke aanvulling vormen op het soms schaarse mosselzaad en bijdragen aan meer continuïteit in de aanvoer. Welke mogelijkheden deze alternatieve bronnen kan slechts blijken uit de ontwikkelingen in de praktijk. In het kader van het Innovatieplatform Aquacultuur is reeds een aantal aanvragen voor experimenten gedaan. Voor de aangevraagde experimenten, die kunnen voorzien in nog niet onderzochte lacunes in kennis wil het kabinet ruimte bieden. De experimenten moeten de potenties van de MZI's duidelijk maken en de ecologische en landschappelijke effecten in beeld brengen. Op basis van de uitkomst van het

onderzoek zal het kabinet in 2007 besluiten of en onder welke voorwaarden in de Nederlandse kustwateren en/of de Noordzee ruimte gereserveerd kan worden voor commerciële toepassing van de MZI's.

Als in 2008 blijkt dat deze vorm van mosselzaadwinning succesvol is dan zal de mosselsector een streefwaarde voor de productie van mosselzaad voor het jaar 2020 worden opgelegd. Het uiteindelijke doel is om de mosselsector minder afhankelijk te maken van de natuurlijke dynamiek en om de vrije mosselzaadvisserij in het waddensysteem terug te dringen.

Tevens zal worden onderzocht of het dubbel gebruik van de verhuurde mosselpercelen voordelen biedt en onder welke voorwaarden dit kan geschieden. In deze optie wordt de huurder van een mosselperceel in de gelegenheid gesteld om in de waterkolom daarboven op netten en touwen mosselzaad in te vangen. De koppeling van dubbel gebruik is aantrekkelijk omdat dit ruimte scheelt en omdat de bedrijfsvoering in handen van één bedrijf zijn waardoor beheerconflicten uitblijven. Nadeel is dat het hieraan gekoppelde ruimtebeslag hinder kan opleveren voor andere functies.

4.2.8.2. Mosselhangcultuur

De mosselhangcultuur blijkt een rendabele en verantwoorde aanvulling van de maricultures in de Zeeuwse Delta, meer in het bijzonder in de Oosterschelde.

De effecten van de mosselhangcultuur op de natuurwaarden van het Nationaal Park Oosterschelde zijn beperkt. De ecologische effecten zijn onderzocht en de gevolgen lijken zeer gering. Het bereiken van het goede ecologische potentieel lijkt hierdoor niet te worden bedreigd. Aparte aandacht vraagt de vervuilende ophopingeffecten van de faeces van de mosselen op de onderwaterbodem van de locaties waar de mosselhangcultuur wordt uitgeoefend. Hiernaar is geen apart onderzoek verricht. Op basis van de beschikbare kennis wordt deze echter als te verwaarlozen beschouwd. Het vastleggen van een nul-situatie is met het oog op het voorzorgsbeginsel echter gewenst.

Het effect op het landschap(-schoon) kan dermate groot zijn dat voor veel van de bestaande locaties verbeteringen noodzakelijk zijn. Het aanstaande aflopen van de bestaande huurovereenkomsten (per 31-12-2004) biedt ruimte om in een overgangsregime verbeteringen gefaseerd tot stand te brengen. Nieuw uit te geven locaties kunnen direct goed worden ingericht.

Samenwerking tussen de vergunningverlenende instanties (rijk, provincie en gemeente) is hierbij noodzakelijk. Hierover zullen nadere afspraken worden gemaakt.

Een belangrijke stimulans voor de toekomstige ontwikkeling kan uitgaan van innovatief onderzoek aan drijfsystemen.

4.2.8.3. Toetsingskader voor drijvende en ondergedoken systemen

Bij de plaatsing van MZI's en mosselhangcultures komen andere dan bestandsbelangen (garnalenvisserij, natuur, scheepvaart en landschappelijk schoon) in het geding. Voor deze activiteiten dient een helder afwegingskader te

worden ontwikkeld. Daarbij wordt met name gedacht aan landschappelijke en ruimtelijke inpassing.

Een goede landschappelijke inpassing moet worden gerealiseerd, ook bij bestaande locaties. Het samengaan of scheiden van hangcultuur enerzijds en natuurbeleving voor recreanten, de aanwezigheid van recreatievaart en de belangen van andere gebruikers zoals de garnalenvissers anderzijds vraagt een nadere ruimtelijke uitwerking. Goede kaders hiervoor zijn het Beheer en Inrichtingplan van het Nationaal Park Oosterschelde of het Beheerplan Waddenzee. Dit kader dient gekoppeld te worden aan een afstemming met de ruimtelijke plannen van provincie en gemeenten. In het kader van vermindering van de administratieve lastendruk wordt daarom ingezet op een vrijstellingsregeling voor de mosselhangcultuur en mosselzaadinvang in het kader van de beheerplannen op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn (bijv. VHR en KRW.)(zie paragraaf 6.3.)

4.2.9. VERPLAATSING SCHELPDIEREN

Sinds 1997 is de Beleidslijn Verplaatsing Schelpdieren van kracht. Dit is een instrument om de sanitaire, veterinaire en ecologische risico's van de verplaatsing van schelpdieren naar onze kustwateren te reguleren. Op grond van deze beleidslijn is het verboden om schelpdieren te verplaatsen naar de Waddenzee. Ook verplaatsing van schelpdieren afkomstig uit ecologisch niet verwante gebieden (*zgn. buiten boreale gebieden*) naar de Oosterschelde is in beginsel verboden. Als ecologisch verwante gebieden worden grofweg de landen aan de Noordzee aangemerkt, zoals de oostkust van het Verenigd Koninkrijk.

In het najaar van 2003 is het voornoemde 'verplaatsingsbeleid' op basis van een uitspraak van de Raad van State tijdelijk aangepast. Deze aanpassing resulteerde in een voorlopige uitbreiding van het importgebied met wateren rond Ierland. Hierdoor werd de import naar de Oosterschelde mogelijk van schelpdieren, afkomstig uit alle wateren van het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

In het voorjaar 2004 heeft een groep wetenschappelijke experts zich gebogen over de bij de verplaatsing van schelpdieren betrokken risico's, hetgeen medio 2004 heeft geleid tot het rapport "Deskundigenoordeel Verplaatsingsproblematiek Schelpdieren". De deskundigen zijn van oordeel dat de in 2003 doorgevoerde uitbreiding van het importgebied ecologische risico's met zich mee brengt.

Op basis van het deskundigenoordeel en de uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de toepassing van de Vogel- en habitatrichtlijn (HvJEG, 7 september 2004, zaak C-127/02) wordt de openstelling van de importgebieden rond Ierland opnieuw bezien. Hierover wordt eind 2004 een besluit genomen.

4.2.10. KOKKELWEEK EN VISSERIJ IN ZEEUWSE WATEREN

4.2.10.1. Achtergrond

Het kabinetsbesluit om de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee met ingang van 2005 te verbieden is gebaseerd op het oordeel dat een regime van gesloten gebieden en een voedselreservering op ecologische gronden economisch gezien onvoldoende ruimte biedt voor de verduurzaming van de

mechanische kokkelvisserij. Ook in het Deltagebied leidt een beleid van voedselreservering gebaseerd op ecologische principes tot een zeer sterke vermindering van de visserijmogelijkheden op kokkels.

4.2.10.2. Ontwikkeling duurzame kokkelvisserij

Gelet op de voor de kustwateren in het Deltagebied (Voordelta, Oosterschelde en Westerschelde) geldende hoofddoelstellingen en op het initiatief om in het Deltagebied tot een geïntegreerde aanpak van de schelpdiervisserij te komen, liggen er in de Delta mogelijkheden voor de ontwikkeling van kokkelkweek. Omdat in de Westerschelde (en mogelijk ook in de Voordelta) kokkels op instabiele plekken (zoetwaterstromen) of in zeer hoge dichtheden voorkomen is dit systeem een bron voor kokkelbroed. Dat broed kan op percelen in de meer beschut gelegen en stabiele Oosterschelde worden verzaaid en opgekweekt.

Uitdunnen, verzaaien en kweken van kokkels bieden aldus mogelijkheden voor een toekomstige duurzame kokkelvisserij die kan zorgen voor een verhoging van de kokkelopbrengst uit de Deltawateren. Het kabinet maakt die ontwikkeling met dit besluit mogelijk met het oog op de werkgelegenheid in de Zeeuwse regio. Bovendien stimuleert dit innovatieve ontwikkelingen die bijdragen aan een duurzame visserijteelt. Tenslotte kan hierdoor de schade voor de kokkelsector als gevolg van de beëindiging van deze activiteit in de Waddenzee worden beperkt. De basis voor een productieverhoging wordt gevormd door het aanwijzen van een beperkt areaal kokkelkweekgebieden in de Oosterschelde (ca. 500 ha) en wellicht ook in de Voordelta. Aan het uitdunnen van jonge kokkelbestanden zullen nadere voorwaarden worden gesteld.

De kokkelkweek is dan de basis voor de kokkelproductie. Deze kan worden aangevuld met grote kokkels uit het sublitoraal en van locaties met instabiele bestanden en met de kokkels die door de handkokkelaars worden gevangen in de Oosterschelde en Waddenzee. Een bijkomend voordeel is dat de verzaaigebieden voor de kokkels in de Oosterschelde beheerd worden en daardoor niet langer zullen worden overwoekerd door de Japanse oester.

Om dit toekomstbeeld te kunnen verwezenlijken zal, in het kader van het eerder genoemde regionale initiatief, de kokkelsector een plan moeten presenteren waaruit blijkt dat:

- Een kokkelcultuur economisch haalbaar is;
- Kokkelcultuur voordelen voor de natuur biedt en past binnen de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijn in zowel de Oosterschelde als de Voordelta en de Westerschelde;
- De opbrengsten van de kokkelcultuur op termijn een alternatief vormen voor de vrije visserij in het Deltagebied.

Op basis van dit plan kan bij de vergunningverlening de afweging worden gemaakt of de kokkelsector ruimte kan worden geboden voor experimenten. Tevens kan dan worden gezien welke gebieden als kokkelkweekgebieden in de Oosterschelde kunnen worden uitgegeven. Indien dit leidt tot een positief oordeel van het kabinet dan kan ook in de Oosterschelde het oorspronkelijke systeem van voedselreservering (en aangepast naar de ecologische behoefte van de scholekster) worden omgevormd naar een reservering van 95% van het

natuurlijke bestand aan kokkels. De kokkels op de kweekpercelen tellen dan niet mee in de reservering.

4.2.11. KLEINSCHALIG CULTUURHISTORISCH MEDEGEBRUIK

4.2.11.1. De handkokkelvisserij

De handkokkelvisserij is een van de oudste vormen van schelpdiervisserij in de Nederlandse kustwateren. De essentie van deze vorm van visserij is dat met handkracht kokkels worden verzameld. Daarvoor wordt de kokkelbeugel of wonderklauw gebruikt. Dit vistuig bestaat uit een hark met daaraan verbonden een zakvormig net. De hark wordt door de vissers door de bodem getrokken. Dit gebeurt wanneer er nog water op de plaat staat. Zand, kleine kokkels en andere organismen spoelen door het net en de grote kokkels worden in het algemeen in een klein bijbootje verzameld.

De handkokkelvisserij wordt beschouwd als een vorm van schelpdiervisserij die zich bij uitstek met de natuurlijke waarden van de Oosterschelde en Waddenzee laat verenigen. Deze beoordeling komt voort uit het feit dat het een kleinschalige visserij op menskracht betreft die door een gering aantal personen wordt verricht. De huidige vergunninghouders voor de handkokkelvisserij proberen zich te verenigen binnen één producentenorganisatie.

De 20 uitgegeven vergunningen voor de handkokkelvisserij worden overdraagbaar. De uitgifte van nieuwe vergunningen wordt overwogen.

Met ingang van 2005 mogen de handkokkelvissers in de Waddenzee jaarlijks tot maximaal 5% van het jaarlijks aldaar aanwezige kokkelbestand oogsten (gerekend in dichtheden groter dan 50 stuks per m²). Het regime van voedselreservering is aldaar dus omgevormd naar een reservering van 95% van het bestand. Deze begrenzing van de handkokkelsector heeft tot doel om het kleinschalige karakter van deze visserij te behouden. Voor de handvisserij op kokkels in de Oosterschelde geldt zolang daar nog mechanisch op kokkels gevist wordt een regime van voedselreservering gebaseerd op de ecologische voedselbehoefte en actuele vogelaantallen. In dat geval kan de handkokkelsector 1/17^e deel van de totale mogelijke vangst.

De visserij wordt uitgevoerd aan de hand van een visplan dat wordt opgesteld door de nieuwe Producenten Organisatie handkokkelvissers, waar alle vergunninghouders zich bij voorkeur hebben aangesloten. Op basis van het visplan wordt beoordeeld of de visserij in aanmerking komt voor een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet.

4.2.11.2. Geïntegreerde visserij

Geïntegreerd vissen betreft de visserij door op duurzaamheid gerichte kleinschalige gemengde visserijbedrijven. Het begrip "Geïntegreerde Visserij" is ontwikkeld door een groep van lokale kustvissers in het Waddengebied die als doel hebben om de kustvisserij opnieuw te verankeren in de samenleving en het platteland van kustregio's. Dit als tegenhanger van de meer gespecialiseerde, grootschalige en intensieve vormen van visserij. Uitgangspunt voor het concept 'geïntegreerd vissen' is de samenhang tussen landschap, cultuurhistorie,

natuurbehoud en ondernemen ('people, planet en profit'). De doelgroep voor de vissers is de consument die naast versheid van het product in toenemende mate hecht aan streekgebondenheid, ambachtelijkheid en op ecologisch verantwoorde wijze gevangen vis.

Het 'gemengde' bedrijf in de visserij vist op wat de zee in een seizoen biedt. De ene maand garnalen, de andere spiering en dan bijvoorbeeld harder of schelpdieren. Hiermee is het bedrijf veel minder afhankelijk van de natuurlijke fluctuaties binnen één vissoort. Door de gevangen vis deels zelf te verwerken en af te zetten in de directe omgeving is er een goede markt met een goede prijsvorming. Deze vorm van visserij is arbeidsintensief en zorgt daarmee voor werkgelegenheid.

De overheid wil ruimte bieden aan deze vorm van visserij door individuele vissers met verschillende visrechten de mogelijkheid te bieden deze onder te brengen in een groep, waarbij de groepsleden dan gebruik kunnen maken van de verschillende visrechten. Aan een dergelijke gezamenlijke vergunning zullen nadere voorwaarden worden verbonden (o.a. te regelen via het visplan). Op basis van een tussentijdse beoordeling zal in 2010 worden gezien of verdere uitbreiding van het aantal groepen mogelijk is. Deze evaluatie zal zich vooral richten op de ontwikkeling van de visserijdruk op de verschillende soorten in het systeem, op de handhaafbaarheid en op de effecten op de administratieve lastendruk voor overheid en burger.

Het initiatief beperkt zich vooralsnog tot de Waddenzee. In de Oosterschelde bestaat, met het oog op de reeds hoge visserijdruk op de kreeftenstand in de Oosterschelde, nu geen ruimte voor een uitbreiding van de visserijmogelijkheden.

4.2.11.3. Handmatig rapen voor eigen gebruik

Van oudsher bestaat bij particulieren zoals omwonenden en recreanten de behoefte om voor eigen consumptie een maaltje schelpdieren in de Waddenzee, Oosterschelde en andere kustwateren te rapen. Om recht te doen aan dit kleinschalig medegebruik is en blijft het in alle kustwateren voor particulieren toegestaan om voor eigen gebruik handmatig schelpdieren, zoals bij voorbeeld mosselen, kokkels of oesters, te rapen tot een maximum van 10 kilo per persoon per dag. Het betreft maximaal 10 kilo bruto gewicht schelpdieren, dus schelpdier inclusief schelp en tarra. Verder geldt qua plaats dat het handmatig rapen door particulieren alleen is toegestaan voor zover geen verstoring plaatsvindt van concentraties vogels en zeehonden en voor zover dit gebeurt buiten de zogeheten artikel 17-gebieden in de Waddenzee (gebieden die op grond van artikel 17 van de Nb-wet het gehele jaar of tijdelijk gesloten zijn), de "beperkt toegankelijke" en "niet toegankelijke gebieden" in het kader van de Toegankelijkheidsregeling in de Oosterschelde en overige voor publiek gesloten gebieden. Wat betreft de tijd geldt voorts dat het handmatig rapen door particulieren slechts is toegestaan voor zover dit gebeurt tussen één uur vóór zonsopgang en één uur na zonsondergang.

4.2.11.4. Commercieel rapen van schelpdieren

Het commercieel rapen van schelpdieren heeft zich in de Nederlandse kustwateren in het verleden beperkt tot het handmatig rapen van mosselen van

mosselbanken. Gezien de inzet van het beleid op het behoud en herstel van het areaal mosselbanken en omdat het handmatig rapen van mosselen leidt tot schade aan de mosselbank en extra verstoring van vogels worden voor deze vorm van visserij in alle Nederlandse kustwateren geen vergunningen meer verstrekt.

Bij wijze van experiment wordt in het kader van de ontwikkeling van het kleinschalig historisch medegebruik van de visserij en de aanpak van de Japanse oester, op kleine schaal een experiment gestart met het op commerciële basis handmatig rapen van Japanse oesters. Dit geldt zowel voor de Waddenzee als voor de Oosterschelde. Vergunninghouders voor de handkokkelvisserij als deelnemers aan de geïntegreerde visserij (zie paragraaf 4.2.11.2) kunnen alleen op basis van een goedgekeurd visplan in aanmerking komen voor een vergunning voor het handmatig rapen van Japanse oesters. Deze vergunningen zijn in eerste instantie beperkt beschikbaar en beperkt geldig. De vergunninghouders dienen zelf de ecologische en economische effecten van deze uitbreiding van visserijrechten in beeld te brengen. Op basis van die informatie zal over de toekomst van deze visserijvorm in 2010 opnieuw worden besloten.

4.2.12. OESTERVISSERIJ

Het beleid voor de visserij op de zogenaamde vrije gronden in de Oosterschelde is er op gericht om het aantal vergunningen voor de bodemberoerende visserij in dit water niet verder uit te breiden. De bestaande vergunningen blijven overdraagbaar. Elke vergunning geeft het recht op de vrije oestervisserij met een schip.

In het Grevelingenmeer en, voor zover van toepassing, in het Veerse Meer zal van jaar tot jaar worden gezien of de oestervisserij op de vrije gronden mogelijk is. Gelet op de hoofdfuncties natuur en recreatie van het Grevelingenmeer zijn met het Grevelingschap afspraken gemaakt waarbij de maximale omvang van het percelenbestand is vastgesteld op 500 ha. Deze omvang kan eventueel worden bijgesteld mits hierover overeenstemming bestaat tussen de Visstandbeheercommissie Grevelingen en het Grevelingschap.

4.3. KWEEK VAN SCHELPIEREN

Mosselen en oesters zijn voor de Nederlandse schelpdiersector de traditionele soorten die in cultuur zijn gebracht. Binnen het kader van ODUS zijn ook de plannen voor een kokkelcultuur verder ontwikkeld. Deze plannen behoeven nog toetsing aan de praktijk. Zoals in dit besluit vermeld vormen de Zeeuwse wateren daartoe mogelijk een geschikte proeflocatie. Als kokkelkweek duurzaam mogelijk is dan kan de uitbreiding van deze activiteit naar andere kustwateren op termijn niet worden uitgesloten.

Initiatieven om ook andere soorten zoals St. Jacobsschelpen, Venusschelpen en Japanse oesters te kweken zullen op hun inpasbaarheid binnen de bestaande kaders worden beoordeeld. Op voorhand wordt vanuit een positieve grondhouding naar dit soort initiatieven gekeken. Nieuwe kweekvormen zullen vooraleerst alleen onder experimentele omstandigheden (kleinschalig en begeleid door onderzoek) mogen plaatsvinden. Een koppeling met het innovatie traject ligt in deze voor de hand. Aan dergelijke initiatieven kunnen geen rechten voor de toekomst worden ontleend.

4.4. SCHELPIEDIERVISSERIJ NOORDZEE

Strandschelpen (*Spisula*) en Mesheften (*Ensis*) zijn de belangrijkste schelpdiersoorten die in de Noordzee-kustzone worden bevestigd. Het visgebied 'Noordzee-kustzone' betreft de visserijzone, globaal overeenkomend met het Nederlands deel van de Noordzee. Hiervan uitgezonderd is het water ten westen van de Zuidhollandse en Zeeuwse eilanden, te weten het Zeegat van Goeree, het Brouwershavensche Gat en de Oosterschelde ten westen van de Oosterscheldekering. Deze gebieden zijn namelijk aangewezen als kustwater, waarin de visserij op de voornoemde schelpdieren niet wordt toegestaan.

In 2003 is een beperking van het aantal vergunningen doorgevoerd en sinds 2004 resteren 36 vergunninghouders die voorlopig toestemming hebben gekregen om op schelpdieren te vissen met uitzondering van mosselen en kokkels. Deze voorlopige keuze was gebaseerd op bestands- en natuuroverwegingen. Door de omvang van de grote (potentiële) vangstcapaciteit, lees het aantal vergunningen, blijkt het echter nauwelijks mogelijk om, binnen de visserijsector, te komen tot onderlinge afspraken in het kader van een verantwoord visstandbeheer. Hierdoor is het niet mogelijk uitvoering te geven aan een ander speerpunt van het kabinetsbesluit, nl. een systeem van co-management c.q. meer verantwoordelijkheid bij de sector.

Eveneens kan niet worden uitgesloten dat het kabinetsbesluit om de kokkelvisserij in de Waddenzee te beëindigen leidt tot een toename van de visserijdruk in de Noordzee-kustzone. *Spisula* vormt, weliswaar in mindere mate, een alternatief voor de kokkel en ook de *Ensis* visserij is nog in ontwikkeling. Omdat beide vormen van visserij bodemberoering en reductie van de schelpdierbestanden met zich meebrengen, kan schade aan de ecologische waarden van het betreffende gebied niet worden uitgesloten bij een toename van de visserijdruk. Gelet hierop zal het tijdelijke systeem van één vergunning voor alle schelpdieren (exclusief kokkels en mosselen) worden herzien. Vanaf 2005 zal een overdraagbare vergunning worden verleend voor het vissen op uitsluitend die schelpdiersoorten, waarop de vergunninghouder in belangrijke mate gedurende de periode 1993 – 2003 aantoonbaar heeft gevestigd.

Vooralsnog zal uitsluitend de bedrijfsmatige visserij op de schelpdiersoorten *Spisula*, *Ensis*, kokkels en mosselen worden toegestaan in de Noordzee-kustzone. Aangezien het *Spisula*-vistuig vergelijkbaar/identiek is met/aan het zgn. kokkelvistuig zal de vergunning voor de visserij op *Spisula* eveneens gelden voor de visserij op kokkels. Nieuwe vergunningen voor de visserij op kokkels zullen niet worden verleend. De visserij op mosselen is uitsluitend toegestaan voor huurders van mosselpercelen t.b.v. de kweek op mosselpercelen. De vergunningaanvragen worden getoetst aan de Vogel- en Habitatrichtlijn, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke cumulatieve effecten.

5. INNOVATIE

Kansen op het gebied van vernieuwing binnen de schelpdiervisserij hebben vooral betrekking op alternatieve/nieuwe productietechnieken en omstandigheden/systemen waarbinnen de schelpdiervisserij plaatsvindt. Deze vormen van innovatie bieden uitstekende perspectieven op een verdere ontwikkeling naar een duurzame schelpdiersector. Er is een groot aantal interessante initiatieven bekend (o.a. op basis van de toekomstverkenning Ocean Farming – duurzaam zeegebruik) die voor de toekomst kans van slagen hebben. Concrete voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn:

- de ontwikkeling van zeecultuurparken in de kustgebieden. Dit initiatief heeft betrekking op experimenten met nieuwe vormen van ‘natuurlijke dijken’, waarbij een geïntegreerde oogst van schelpdieren, gekweekte vissoorten en zilte landbouwproducten (bijvoorbeeld zeekraal) plaatsvindt en waar de recreant de natuur kan beleven en proeven.
- Het project ‘Seawing’ : Dit initiatief heeft betrekking op een drijvend productieplatform: Golf- en windenergie worden omgezet in waterstof; op basis hiervan wordt visvoer geproduceerd; dit wordt gebruikt om aan boord schelpdieren te kweken.

Het begin 2004 opgerichte innovatieplatform aquacultuur (waaronder schelpdiercultuur) is ingesteld om een bijdrage te leveren aan een innovatief klimaat binnen de schelpdiersector, waarin een duurzame ontwikkeling van de schelpdiervisserij (kokkel- en oestervisserij en overige schelpdiersoorten) in Nederland plaatsvindt.

Het platform heeft de volgende taken:

- Het identificeren van kansrijke thema’s, speerpunten op het gebied van schelpdiercultuur.
- Het opstellen van een kennis- en onderzoeksagenda.
- Het initiëren van samenwerking binnen de sector en het bijdragen aan de overbrugging van tegenstellingen tussen de sector en andere belangengroeperingen.
- Het faciliteren van de totstandkoming van voorbeeldprojecten.
- Het signaleren van (beleids-) belemmeringen die innovaties beperken en het ‘agenderen’ hiervan bij betrokken instanties.

In de periode tot 2006 komt het platform met voorstellen omtrent de wijze waarop de innovatie binnen de schelpdiersector concreet vorm gegeven kan worden.

De beleidsinzet is er op gericht, dat de benodigde (beleids)ruimte voor innovatieve plannen wordt gecreëerd zodat binnen de bestaande wet- en regelgeving toch de benodigde vergunningen kunnen worden verstrekt. Deze ruimte bestaat onder meer uit het aanwijzen van gebieden waar proeven/experimenten kunnen worden uitgevoerd m.b.t. bijvoorbeeld de alternatieve vormen van mosselinvang-kweek en de kweek van kokkels. Hierbij geldt dat bij een succesvolle afronding van de proeven/experimenten de sector in het vooruitzicht zal worden gesteld dat ruimte wordt geboden voor een verdere commerciële exploitatie van de beproefde technieken.

De overheid zal ook op provinciaal, rijks en Europees niveau de krachten bundelen om subsidies mogelijk te maken en de ruimte te bieden aan nieuwe activiteiten binnen de bestaande richtlijnen. Daarbij zal wel een afweging worden gemaakt met andere belangen zoals de recreatie, watersport en landschappelijke schoonheid.

6. BELEIDS UITVOERING/IMPLEMENTATIE

6.1. KENNIS VOOR UITVOERING BELEID

Het monitoren van de schelpdierbestanden en vogelbestanden vormt een permanente basis voor het uitvoeren van het Nederlandse beleid ten aanzien van de exploitatie van schelpdieren en de bescherming van het mariene milieu. De monitoring van schelpdierbestanden is erop gericht om door middel van bestandsopnamen met onderzoeksvaartuigen en eventueel uit de lucht (luchtobservaties en -fotografie) volgens vooraf vastgestelde bemonsteringsschema's de numerieke en ruimtelijke verspreiding en samenstelling van de schelpdierbestanden in de Nederlandse kustwateren en het Nederlandse deel van het Continentale Plat vast te leggen. Vangstgegevens (aanvoerstatistieken, enquêtes) worden verzameld ter aanvulling van bestandsopnamen en voor de evaluatie van het beleid en visplannen. Op grond van de resultaten van dit onderzoek worden vangstverwachtingen en visplannen door de verschillende sectoren in de schelpdiervisserij opgesteld en vindt de afweging plaats van de vergunningverlening.

Voor de inventarisatie van de vogelbestanden wordt gebruik gemaakt van een meetprogramma's van de overheid (door o.a. RIKZ en Alterra) en de tellingen van SOVON die worden uitgevoerd door talloze vrijwilligers.

6.2. KENNIS VOOR TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING

De onderzoeken die in het kader van EVA II zijn uitgevoerd hebben veel informatie opgeleverd over de effecten van (traditionele) schelpdiervisserij op het ecosysteem in de Waddenzee en Oosterschelde. Deze informatie heeft mede geleid tot een nieuwe beleidslijn zoals die nu voorligt. Om de gestelde doelen zoals opgenomen in het beleidsbesluit te kunnen realiseren is extra kennis c.q. onderzoek nodig op met name de innovaties binnen de visserijsector zelf. De benodigde kennisbehoefte heeft betrekking op de volgende kennisthema's:

- Gesloten gebieden: het beleid van gesloten gebieden wordt gehandhaafd. Monitoring van de ontwikkeling en effectiviteit en eventuele uitbreiding met sublitorale gebieden blijft nodig vanwege onderbouwing van de voortzetting van dit beleid en vanwege trilaterale afspraken hieromtrent.
 - Onderzoek naar de effectiviteit van de huidige gesloten gebieden in de Oosterschelde en Westerschelde op de ecologische ontwikkeling.
 - Onderzoek naar uitbreiding van gesloten gebieden met sublitorale gebieden in de Waddenzee.
 - Onderzoek aan het referentiegebied in de Waddenzee: betreft gesloten gebied dat functie krijgt van referentiegebied: monitoring van de ecologische ontwikkeling.
- Mosselboekhouding: het beleid van voedselreservering voor de mosselsector wordt omgebogen tot een beleid waarin een sluitende mosselboekhouding verplicht is. De ontwikkeling van een systeem om tot een sluitende mosselboekhouding te komen is hierbij noodzaak.

- Experimenteel onderzoek/innovaties in de sector: ter verbetering van de ecologische inpasbaarheid en economische duurzaamheid van de visserijsector worden diverse mogelijkheden onderzocht per sector:
 - Mosselsector:
 - Alternatieve vormen van mosselzaadvisserij via mosselzaadinvanginstallaties.
 - Alternatieve vormen van mosselzaadvisserij: het testen van het Jan Louw principe.
 - Alternatieve vormen van mosselcultuur met submerse systemen.
 - Optimalisatie mosselpercelen (aanwijzing proefgebieden).
 - Kokkelsector:
 - Alternatieve vorm van kokkelvisserij met experimenten van verzaaien en kweken van kokkels in de Delta.
 - Oestersector:
 - Experimenten met handmatig rapen van Japanse oesters in de Waddenzee.
 - Geïntegreerde visserij:
 - Uitvoeren experiment.

6.3. REGELING VOOR KLEINSCHALIGE ACTIVITEITEN

Dit beleidsdocument zet ten dele in op de ontwikkeling van kleinschalige regionale ontwikkelingen en experimenten. Deze wens past niet altijd binnen de bestaande regelgeving. Om dergelijke ontwikkelingen toch een kans te bieden wordt getracht om in het kader van Beheerplannen voor Vogel en Habitatrichtlijngebieden, het stroomgebiedbeheersplan KRW en/of de PKB Waddenzee een vrijstellingsregeling opgenomen voor kleinschalige activiteiten. Daarbij kan worden gedacht aan proeven en experimenten met alternatieve teelt, kweek van zeegroente, mosselzaadinvanginstallaties en dergelijke.

6.4. EVALUATIE VAN DE SYSTEMATIEK M.B.T. DE UITGIFTE VAN VERGUNNINGEN VOOR DE SCHELDPDIERVISSERIJ

Een van de peilers van het nieuwe schelpdierbeleid is het bieden van ruimte aan ondernemers die plannen/ideeën hebben op het gebied van innovatie/ vernieuwing. In het nieuwe beleid wordt aan de bestaande vergunninghouders ruimte geboden om hier een meer concrete invulling aan te geven. Om de innovatie/vernieuwing binnen de schelpdiervisserij/cultuur verder te stimuleren biedt het geven van ruimte aan ondernemers die tot nu toe geen rechten (vergunningen) in de schelpdiervisserij hebben de nodige perspectieven.

Ook de huidige vergunninghouders geven met enige regelmaat signalen af voor het bezien van mogelijkheden om op andere soorten te mogen vissen dan de visserijsoort waar een vergunning voor is afgegeven.

In het huidige systeem van vergunningverlening voor de schelpdiervisserij in de Nederlandse kustwateren kan deze ruimte niet worden geboden. In 2005 wordt gestart met een evaluatie van de huidige systematiek m.b.t. de uitgifte van vergunningen voor de schelpdiervisserij.

6.5. FINANCIERING

De uitgaven verbonden aan het uitvoeren van het beleidsbesluit bestaan uit de volgende 2 hoofdcomponenten:

1. Uitgaven verbonden aan het vergaren van kennis;
2. Uitgaven verbonden aan het uitvoeren van innovatieprojecten.

Ad 1. Uitgaven verbonden aan het vergaren van kennis (inclusief uitvoeren monitoring-activiteiten)

De uitgaven verbonden aan het uitvoeren van de voorgenomen onderzoeken (inclusief monitoring-activiteiten) worden voor een belangrijk deel gefinancierd binnen de LNV-begroting. Een belangrijk deel van de genoemde kennisthema's kunnen worden ingebracht in de bestaande onderzoeksplannen/programmering. Om de benodigde ruimte te vinden zal het wellicht noodzakelijk zijn om de uitvoering van een aantal nog lopende onderzoeken te heroverwegen.

Een aantal onderzoeken (bijvoorbeeld de onderzoeken verbonden aan het uitvoeren van Jan Louw experimenten) worden voor een belangrijk deel gefinancierd door de sector.

Ad 2: Uitgaven verbonden aan het uitvoeren van innovatieprojecten.

Innovatie start bij de ondernemers, de overheid ondersteunt. De ondersteuning die wordt gegeven aan het uitvoeren van innovatieprojecten wordt binnen de bestaande financiële kaders gegeven. In de LNV begroting zijn hiervoor gelden gereserveerd. In het komende jaar is bijv. een bedrag van 1,2 mln opgenomen. Deze middelen worden ingezet als cofinanciering voor de gelden die de EU- ter beschikking heeft gesteld voor de verdere ontwikkeling van de aquacultuur/ schelpdiercultuur Brussel (Het Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV) programma, onderdeel aquacultuur).

Ook andere overheden (onder meer provincie Zeeland) bieden financiële ruimte voor het uitvoeren van experimenten/onderzoeken die bijdragen aan meer duurzame schelpdiervisserij in de toekomst.

KORTE SAMENVATTING VAN HET WETENSCHAPPELIJK EINDRAPPORT VAN EVA II

Tekst onder verantwoordelijkheid onderzoeksmanagement EVA II

VRAAGSTELLING

Het EVA II onderzoek had tot doel de aard en de omvang van de effecten van de mechanische schelpdiervisserij op de natuur in Waddenzee en Oosterschelde in kaart te brengen. Daarnaast moest worden geëvalueerd of de in 1993 genomen beleidsmaatregelen het beoogde effect hebben gesorteerd. De betreffende beleidsmaatregelen bestonden uit het permanent sluiten van een deel van de droogvallende platen voor de schelpdiervisserij en het sluiten van de schelpdiervisserij in jaren met een laag schelpdieraanbod op grond van de voedselreservering voor schelpdieretende vogels.

GESLOTEN GEBIEDEN IN DE WADDENZEE

In 1993 is ongeveer 26% van de droogvallende gebieden in de Waddenzee permanent gesloten voor de schelpdiervisserij. Deze gebieden zijn zodanig geselecteerd dat ze voor wat betreft de schelpdierstand representatief waren voor de rest van de Waddenzee. Daardoor konden ze tijdens het EVA II-onderzoek als vergelijkingsgebied gebruikt worden om de effecten van schelpdiervisserij te bestuderen.

Omdat zeegrasvelden niet bestand zijn tegen kokkelvisserij is bij de keuze van de gesloten gebieden ook rekening gehouden met de plaatsen waar nog zeegras voorkwam.

Doordat de visserij op mosselzaad ook in de open gebieden vrijwel geheel werd gestaakt bestond het voornaamste verschil tussen open en gesloten gebieden uit de aanwezigheid van kokkelvisserij in de open gebieden. De daardoor veroorzaakte verschillen in bodemsamenstelling, kokkelstand, overige bodemfauna en vogels komen hieronder stuk voor stuk aan bod.

BODEM EN BODEMFAUNA IN DE WADDENZEE

Er is veel onderzoek gedaan naar de effecten van kokkelvisserij op de bodem en de bodemdieren. Bij de mechanische kokkelvisserij wordt de bovenlaag van de bodem los gespoeld om de kokkels er uit te kunnen zeven. Daardoor kan losgewoeld slib wegdrijven en neemt het slibgehalte van de bodem tijdelijk af. Dat effect is in de beviste gebieden enkele maanden tot meer dan een jaar na visserij meetbaar.

De resultaten van sedimentonderzoek in het kader van EVA II over de afgelopen twintig jaar laten zien dat de slibgehalten in het sediment van open gebieden iets minder is toegenomen dan in gesloten gebieden. Dit geeft dus aanwijzingen voor een lange termijn effect van visserij, hetgeen verklaard zou kunnen worden door de grotere slibvangende werking van kokkels in de gesloten gebieden.

Daarnaast zijn er ook grootschalige veranderingen in het slibgehalte van de bodem van de Waddenzee vastgesteld die niet kunnen worden toegeschreven aan de visserij.

Het effect op de bodemfauna was het meest duidelijk voor de kokkelstand; die werd in de beviste gebieden gereduceerd. In de loop van de jaren 90 werd de kokkelstand in de gesloten gebieden per m² ongeveer drie keer zo hoog als in de open gebieden. Naast het oogsten van kokkels kwam dat door verschil in broedval van kokkels tussen open en gesloten gebieden. In het begin van de jaren 90 was de broedval van kokkels veel hoger in de gesloten gebieden, maar de laatste jaren is de broedval iets hoger in de open gebieden. Dit laatste wordt verklaard uit een remmende werking van de hoge kokkelstand in de gesloten gebieden op de broedval van kokkels.

In de afgelopen decennia heeft zich in de Waddenzee een opvallende verschuiving in de broedval van de kokkels voorgedaan, van laag wad naar hoog wad. Deze verschuiving was sterker in de gebieden waar op kokkels werd gevisd. De algemene verschuiving zou het gevolg kunnen zijn van grootschalige veranderingen in de slibhuishouding van de Waddenzee of van een verhoogde predatie van gamalen in laag gelegen gebieden. De sterkere verschuiving in de beviste gebieden zou het gevolg kunnen zijn van een verminderd slibgehalte in gebieden waar de kokkelstand is verlaagd door kokkelvisserij.

Tijdens en direct na het vissen op kokkels gaat een deel van de andere bodemfauna dood. Dat komt doordat wormen en kleine schelpdieren beschadigd worden in het vistuig of in de sorteerapparatuur. In een beviste kokkelbank bedraagt de sterfte van die andere bodemdieren minimaal enkele tientallen procenten. Ook op iets langere termijn (één tot enkele jaren) is tijdens het EVA II-onderzoek een afname van bodemdieren waargenomen in beviste gebieden. Alleen één wormsoort, de

zeeduizendpoot, nam toe na bevissing. De zeeduizendpoot is een belangrijke voedselbron voor wadvogels die van wormen leven.

VERANDERINGEN IN DE VOGELSTAND.

Analyse van de aantallen vogels liet zien dat een aantal wormenetende vogelsoorten met name toenam in de gebieden die open waren voor de kokkelvisserij. De verwachting dat de aantallen scholeksters in de beviste gebieden extra zouden afnemen (door gebrek aan voedsel) kwam niet uit. De scholeksters namen overal af, maar in de beviste gebieden zeker niet méér dan in de gesloten gebieden. De scholeksters in de beviste gebieden hadden wel een minder goede conditie.

Mosselbanken bieden voedsel aan schelpdieretende vogels, en de omgeving van mosselbanken is vaak enigszins slikkig waardoor er meer wormen en wormen-etende vogels kunnen leven. Achteraf is geconstateerd dat de nieuwe mosselbanken die vanaf 1994 zijn ontstaan waarschijnlijk een rol hebben gespeeld in de verdeling van vogels over open en gesloten gebieden. De mosselbanken ontwikkelden zich tot 2001 vooral in de open gebieden ten zuiden van Ameland en Schiermonnikoog, en tot die tijd kunnen ze daar gezorgd hebben voor extra voedsel voor scholeksters en wormen-etende vogels. Daarna kwamen er ook mosselbanken in het gesloten gebied ten zuiden van Rottum.

HERSTEL MOSSELBANKEN EN JAN LOUW PRINCIPLE

Tot 1990 zijn de mosselbanken altijd beeldbepalend aanwezig geweest in de Waddenzee.

Schattingen op basis van luchtfoto's uit het verleden (1976 en 1978) komen uit op een totaal oppervlak van ruim 4000 ha. Het oppervlak heeft altijd gefluctueerd. Retrospectief onderzoek in het kader van EVA II komt uit op uiterste grenzen tussen 1000 en 6000 hectare.

Begin jaren negentig zorgde intensieve mosselvisserij op de wadplaten, in combinatie met achterblijvende broedval en mogelijk stormschade voor het vrijwel volledig verdwijnen van de droogvallende mosselbanken. Daarna was er tot 1994 praktisch geen broedval, waardoor herstel uitbleef. In 1994, 1996, 1999 en (vooral) 2001 ontstonden nieuwe mosselbanken die voor een deel ook stand gehouden hebben. Daardoor is er sinds het voorjaar van 2002 weer een behoorlijk oppervlak aan mosselbanken aanwezig, namelijk ongeveer 2000 ha. Het streef-oppervlak dat in 1998 werd vastgesteld was 2000 à 4000 hectare. Dat doel is dus bereikt. Opgemerkt moet worden dat de mosselbanken zich vooral in het oostelijke deel van de Waddenzee bevinden.

Onder jonge mosselzaadbanken hoopt zich doorgaans een dikke laag zacht slib op waardoor ze vooral in hun eerste winter gemakkelijk weg kunnen spoelen. Vanuit de mosselvisserijsector kwamen aanwijzingen dat het uitdunnen van die banken in de herfst, waarbij de sliblaag verkleind werd, zou kunnen leiden tot een betere overleving in de winter. Deze mogelijkheid (de Jan Louw hypothese, genoemd naar de bekende mosselvisser Jan Louwerse) is getest door experimenteel onderzoek. Er bleek evenwel geen stabiliserend effect op te treden want op beviste plekken lagen na de winter even weinig mosselen als op onbeviste controle plekken. Tegelijkertijd kan worden geconcludeerd dat er na de winter geen nadelig effect van visserij meer was waar te nemen op bedekking, biomassa en oppervlak dat door mosselen werd bedekt. Omdat de omstandigheden van jaar op jaar verschillend zijn zal deze proef een aantal malen moeten worden herhaald voordat definitieve uitspraken mogelijk zijn.

MOSSELVISSERIJ EN -CULTUUR IN HET SUBLITORAAL VAN DE WADDENZEE

Mosselvisserij is toegestaan in alle gebieden die permanent onder water staan en dit verklaart mogelijk waarom er vrijwel geen oude mosselbanken voorkomen in deze sublitorale gebieden. De mosselcultuur verhoogt gemiddeld het mosselbestand door mossels te verplaatsen van gebieden met goede zaadval maar slechte groei, naar gebieden met slechte zaadval en goede groei, ondanks de daaropvolgende oogst. Een eerste poging om de gemiddelde toename in het mosselbestand te schatten komt uit op een factor 2 voor de Nederlandse kustwateren als geheel. Omdat een aanzienlijk deel van de zaadmossels en halfwas mossels naar de Oosterschelde wordt getransporteerd, wordt de netto toename voor de Waddenzee tentatief geschat op ongeveer 15%. Dit is een gemiddeld getal en het kan niet worden uitgesloten dat in jaren van schaarste het transport van mossels van de Waddenzee naar de Oosterschelde wordt verhoogd, met als gevolg een netto verlaging van het mosselbestand in de Waddenzee in zulke jaren. Er zijn geen aanwijzingen dat mosselzaadvisserij in het sublitoraal effect heeft op de productie van mosselzaad en de mosselzaadvisserij vond ook steeds plaats in ongeveer dezelfde gebieden. Visserijeffecten kunnen echter niet worden uitgesloten omdat er geen vergelijking met voor visserij gesloten controle gebieden mogelijk was. De effecten van mosselzaadvisserij in het sublitoraal op andere (epibenthische) bodemdieren zijn niet onderzocht.

VOEDSELRESERVERING IN DE WADDENZEE.

Schelpdieretende vogels, met name scholeksters en eidereenden, zouden schade kunnen ondervinden van schelpdiervisserij, door vermindering van hun voedselvoorraad. Het voedselreserveringsbeleid had als doel deze vogelsoorten te beschermen tegen voedseltekort door visserij. Achteraf kan worden geconstateerd dat de voedselreservering in de vorm van bescherming van mosselbanken en verminderde visserij op kokkels zinvol is geweest, maar dat de voor de vogels gereserveerde hoeveelheden schelpdieren groter hadden moeten zijn.

In de Waddenzee namen de aantallen scholeksters tussen 1990 en 1995 geleidelijk af, van ongeveer 260.000 naar ongeveer 230.000. In de strenge winter van 1996-97 zijn er veel scholeksters doodgegaan door de combinatie van kou en slechte conditie als gevolg van voedselgebrek. Daarna waren er nog maar 175.000 over. Sindsdien bleven de aantallen overwinterende scholeksters ongeveer constant. Van die totale afname van 85.000 scholeksters wordt ongeveer 70.000 toegeschreven aan het tekort aan mosselbanken en ongeveer 15.000 aan de vermindering van het kokkelbestand door kokkelvisserij.

Bij voedselreservering zou er in de Waddenzee per scholekster ongeveer 200 kilo kokkelvlees aanwezig moeten blijven aan het begin van de winter. Deze 'ecologische voedselbehoefte' is ongeveer 3 maal zo groot als wat een scholekster daadwerkelijk opeet in de loop van herfst en winter (de 'fysiologische voedselbehoefte'). Berekeningen voor estuaria in Engeland en Frankrijk komen ongeveer op dezelfde hoeveelheid uit. Als er veel mosselbanken zijn hoeven er minder kokkels voor de scholeksters te worden gereserveerd want op elke 1000 hectare mosselbank kunnen ongeveer 35.000 scholeksters leven.

De aantallen eidereenden in de Waddenzee en de Noordzee-kustzone verminderden tussen 1990 en 2004 van ongeveer 130.000 naar ongeveer 100.000. Tot en met 1991 verbleven de meeste eidereenden in de Waddenzee, daarna leefde een wisselend aantal (tot meer dan 80.000) in de Noordzee-kustzone. Binnen de Waddenzee overwinteren de meeste eidereenden in de westelijke Waddenzee. Ze eten daar vooral mosselen die onder water groeien, zowel van de wilde bestanden als van de mosselpercelen. Wanneer er in de westelijke Waddenzee minder dan ongeveer 60 miljoen kilo mosselen (gewogen met schelp en al) aanwezig was bleek er een verhoogde kans op massale sterfte, zoals sinds 1990 enkele malen is waargenomen. 60 miljoen kilo wordt beschouwd als de beste schatting voor de ecologische voedselbehoefte voor het referentie-aantal van 130.000 eidereenden. De onzekerheid in deze schatting is echter groot.

DRAAGKRACHTONTWIKKELING EN TOEKOMST WADDENZEE.

In de westelijke Waddenzee is de toevoer van fosfaten na 1987 sterk verminderd. De aanvoer van nitraten nam ook af, maar veel minder. Deze stoffen zijn nodig voor de primaire productie, in dit geval vooral in de vorm van éencellige algen die in het water zweven. Deze algen vormen het hoofdvoedsel voor de schelpdieren. Volgens modelberekeningen voor de westelijke Waddenzee werkt de vermindering van de hoeveelheid voedingsstoffen door in een verminderde primaire productie en daardoor in een verminderde maximale draagkracht voor schelpdieren. Het is op dit moment niet mogelijk om de uitkomst van de berekeningen te verifiëren met behulp van veldgegevens omdat deze gegevens ontbreken, onvoldoende Waddenzee dekkend zijn, dan wel tegenstrijdige trends laten zien. De mogelijk verminderde draagkracht zou aan het licht moeten komen door slechte groei van kokkels en mosselen zodra het totale schelpdierbestand een plafond bereikt waarbij de algenproductie nog maar net voldoende is om al die schelpdieren te voeden. Gedurende de periode 1990-2003 zijn daarvoor geen aanwijzingen gevonden, doordat het schelpdierbestand, o.a. door geringe broedval, in veel jaren te laag was voor het optreden van voedselgebrek.

Voor schelpdier-etende vogels zijn met name periodes met lage schelpdierbestanden van belang. De frequentie waarmee een goede broedval van schelpdieren optreedt en de omvang van zo'n goede broedval zijn erg belangrijk voor de kans op periodes met schaarste. Goede broedvallen treden meestal op na strenge winters. Door vaker voorkomende zachte winters, samenhangend met de huidige klimaatwijziging, is de kans groot dat de frequentie van goede broedvallen afneemt. Daarnaast is het een beleidsdoel om de toevoer van voedingsstoffen nog verder te laten dalen. Deze ontwikkelingen zijn ongunstig voor de frequentie en omvang van de goede broedvallen van schelpdieren en zullen naar verwachting in de toekomst doorwerken in een verhoogde kans op jaren met schaarste aan schelpdieren en daarmee op de draagkracht voor schelpdieretende vogels.

Er zijn meer ontwikkelingen die op termijn invloed kunnen hebben op de draagkracht van de Waddenzee voor vogels. Eén daarvan is de opkomst van de Japanse oester. In de Oosterschelde is gebleken dat toename van de Japanse oester kan leiden tot vermindering van draagkracht voor andere schelpdieren. Dat zou nadelig zijn voor schelpdier-etende vogels, want Japanse oesters kunnen door hen niet gegeten worden. Aan de andere kant kunnen oesterriffen mogelijk een biotoop vormen voor andere soorten kleine dieren en daarmee ook voor andere vogelsoorten.

DRAAGKRACHTONTWIKKELING KOKKELS OOSTERSCHELDE.

Sinds de totstandkoming van de stormvloedkering (1986) en de compartimentering (1987) zijn de droogvallende platen van de Oosterschelde afgevlakt. Uit een kokkel-habitatmodel voor de Oosterschelde kan worden afgeleid dat daardoor de draagkracht voor kokkels tussen 1983 en 2001 met ongeveer 20% is afgenomen. Aangezien dit proces van afvlakking nog doorgaat wordt in de periode 2001-2010 een verdere afname van 14% verwacht. Ook daarna zal de afname doorgaan.

De potentiële draagkracht voor schelpdieren hangt, net als in de Waddenzee, ook samen met de primaire productie. Sinds het begin van de jaren 90 neemt het doorzicht van het water in de Oosterschelde af. De oorzaak daarvan ligt mogelijk in een toename van de hoeveelheid humuszuren in het water. Als gevolg van het minder goede lichtklimaat onder water is de primaire productie afgenomen. Die afname is des te relevanter door de opkomst van de Japanse oester die in 1964 in de Oosterschelde werd geïntroduceerd. Na een aanvankelijk langzame uitbreiding is nu ongeveer 1400 hectare van de Oosterschelde bedekt met banken van Japanse oesters, voor de helft op slikken en platen en voor de helft permanent onder water. Deze oesters leven van dezelfde voedselbron als kokkels en mosselen, namelijk algen die ze uit het water filteren. In de Noordtak en de Kom van de Oosterschelde zijn nu al zo veel Japanse oesters dat verdere toename zal betekenen dat er minder andere schelpdieren kunnen leven. In de monding en in mindere mate in het middengebied is die grens nog niet bereikt. Dat komt door de betere verversing met zeewater.

SCHOLEKSTERS EN VOEDSELRESERVERING IN DE OOSTERSCHELDE

Eidereenden komen in de Oosterschelde bijna niet voor. De enige belangrijke schelpdieretende vogel in dit gebied is de scholekster.

Sinds de mosselteelt in droogvallende gebieden in het begin van de jaren negentig beëindigd is komen er op de platen en slikken van de Oosterschelde bijna geen mosselen meer voor. Kokkels zijn daardoor de enige belangrijke prooi voor de scholeksters.

Het aantal overwinterende scholeksters nam tussen 1990 en 2000 af van ongeveer 64.000 tot ongeveer 35.000. Inmiddels is de stand weer iets toegenomen, tot ongeveer 40.000. De afname is primair het gevolg van de verminderde kokkelstand en wordt daarnaast voor een deel (ongeveer 10.000 scholeksters) verklaard door het verdwijnen van de mosselteelt in de droogvallende gebieden. Het directe effect van de kokkelvisserij in de jaren 90 wordt geschat op een vermindering van 3.300 exemplaren.

Zoals hierboven is beschreven zijn de prognoses voor de ontwikkeling van de kokkelstand in de Oosterschelde ongunstig. Tegelijkertijd heeft verlaging van de platen als gevolg dat scholeksters minder lang naar voedsel kunnen zoeken. Daarom wordt verwacht dat de aantallen in de toekomst zullen afnemen. Modelberekeningen wijzen uit dat de draagkracht voor scholeksters alleen al als gevolg van het verlagen van de platen met meer dan 9000 scholeksters zal afnemen in de komende tien jaar.

In de Oosterschelde zou per scholekster in de herfst ongeveer 150 kilo kokkelvlees aanwezig moeten zijn om de winter door te komen. Deze 'ecologische voedselbehoefte' is wat lager dan in de Waddenzee, deels doordat het minder koud is in de Oosterschelde waardoor de scholeksters minder voedsel nodig hebben, en deels door het grotere en meer voorspelbare getijverschil waardoor de aanwezige kokkels meestal goed bereikbaar zijn.

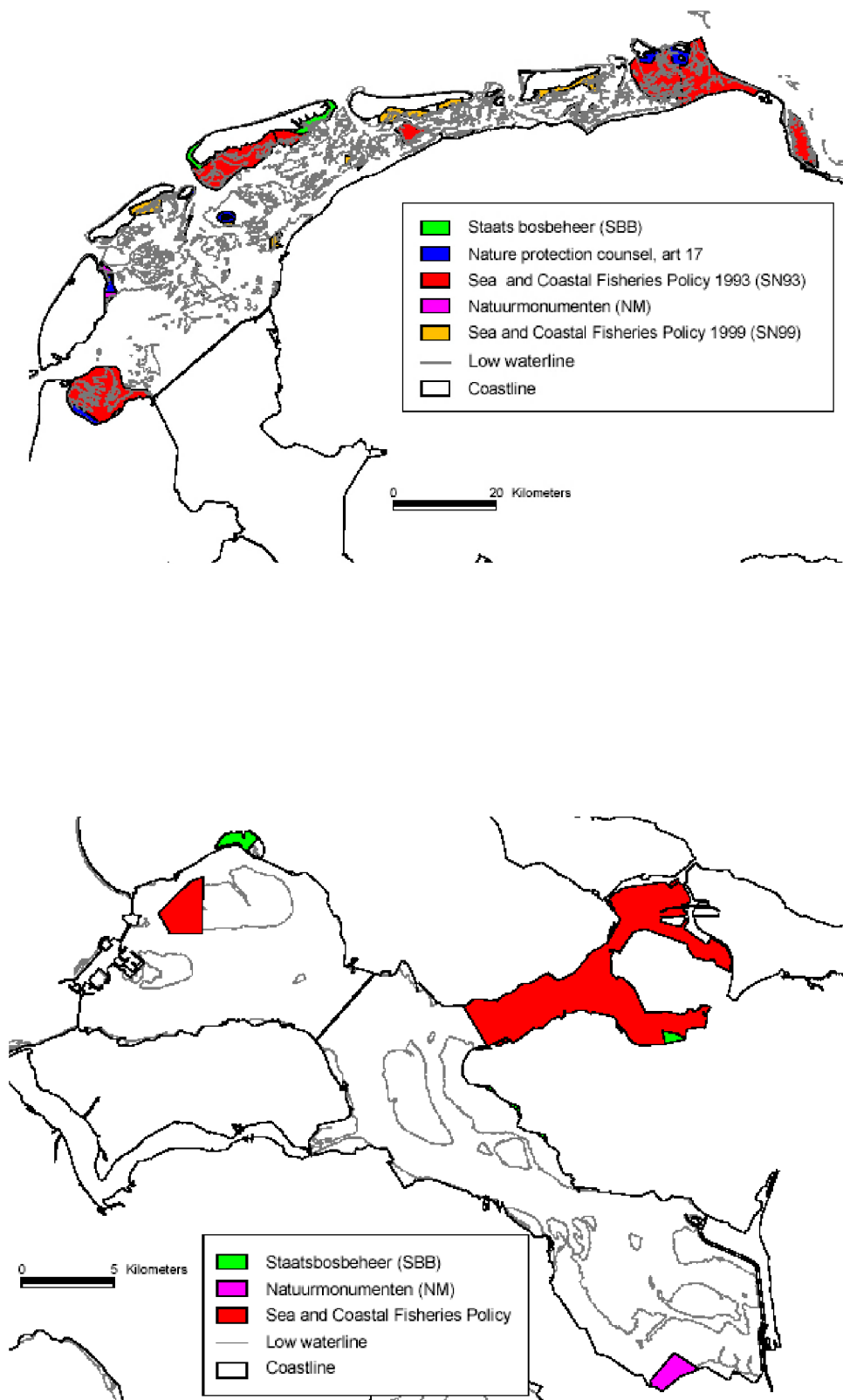
AANBEVELINGEN

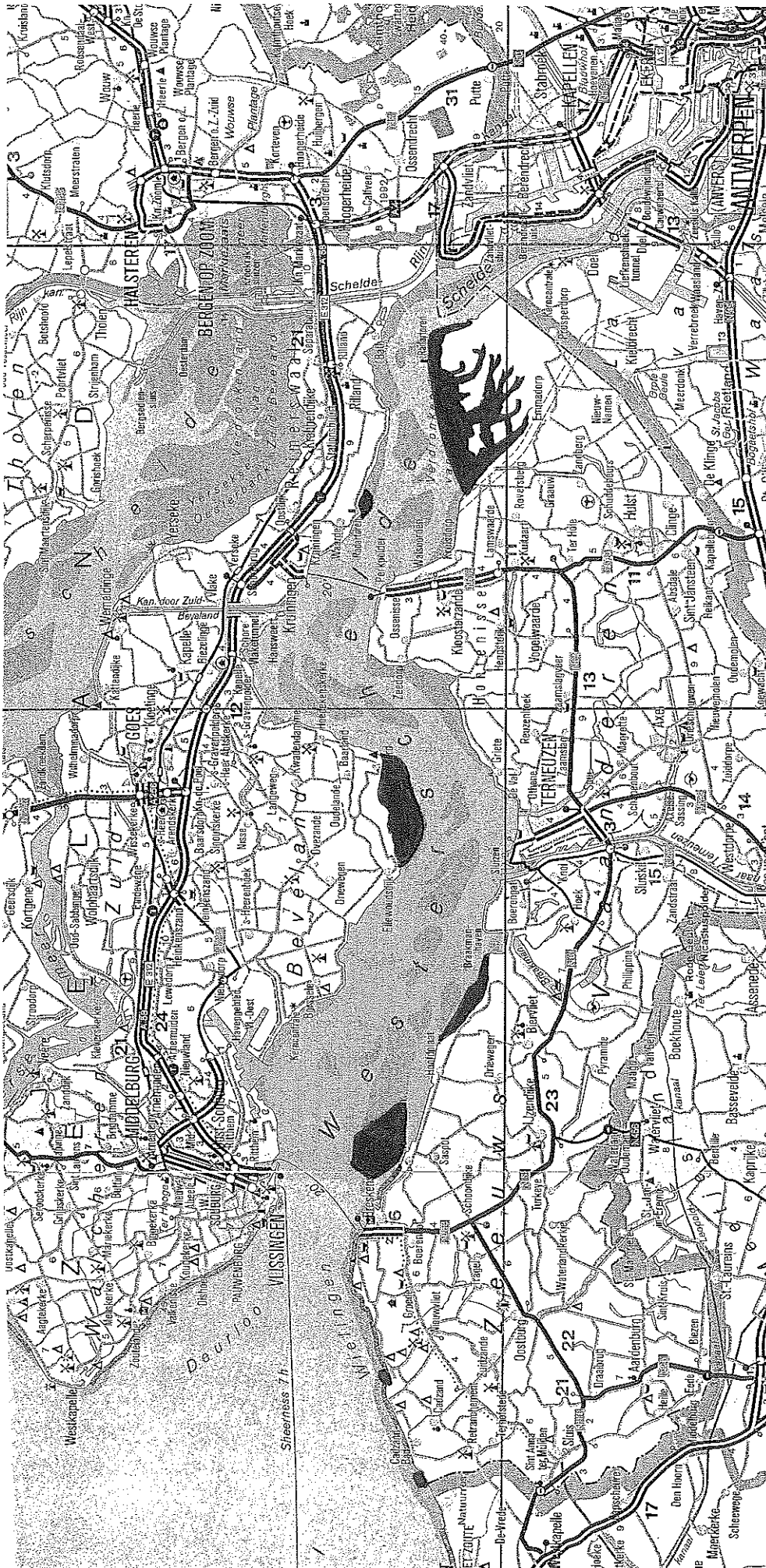
Het EVA II onderzoek leidt tot een groot aantal aanbevelingen, waaronder:

- Uitbreiding van de biologische monitoring, inclusief een betere registratie van mosselvoorraden op percelen, ten behoeve van ijking van biologische modellen en een betere bescherming van de natuur.
- Nader onderzoek naar grootschalige ecosysteemveranderingen als gevolg van veranderingen in het klimaat, het beheer van nutriëntenstromen en de uitbreiding van exoten zoals de Japanse oester, die nopen tot herziening van vaste streefwaarden voor de aantallen vogels en voor het niveau van mosselproductie.
- Verder onderzoek naar beheerste mosselzaadvisserij op de platen en alternatieven voor mosselzaadwinning.
- Betere bescherming van zeegrasvelden.
- Meer aandacht voor de natuurwaarden in de delen van de Waddenzee die permanent onder water staan (het sublitoraal).

Kaart 1

Gesloten gebieden in de Waddenzee en Oosterschelde





Kaart 2

Zevental gesloten gebieden in de Westerschelde voor de kokkelvisserij

(Bron: Beleidsbesluit Regulering Kokkelvisserij Westerschelde, 1996)

Kaart 3 Locatie Referentiegebied Waddenzee

