

nr. 2007/04 Natuurlijk vissen op de Waddenzee

Auteur: Raad voor de Wadden

Datum: 19-11-2007

Onderwerp: Duurzame Waddenzeevisserij

Waarom dit advies?

In de pkb Waddenzee (Derde Nota Waddenzee) en het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020 (Ruimte voor een zilte oogst) is het kabinetsbeleid opgenomen ten aanzien van de visserij op de Waddenzee. Het beleid beoogt een ecologische en economische ontwikkeling in de Nederlandse visserijsector tot een duurzame activiteit in het Waddengebied. Het is evenwel de vraag in hoeverre een duurzame en economisch gezonde visserij in de Waddenzee haalbaar is binnen de gestelde termijnen en binnen de randvoorwaarden zoals die in het beleid zijn neergelegd. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft daarom de Raad voor de Wadden gevraagd om te adviseren over de vraag of duurzame Waddervisserij – vanuit het ingezette beleid – tijdig haalbaar is en welke verbeteringen er mogelijk zouden moeten worden aangebracht.

Waar gaat het over?

Op de Waddenzee vinden verschillende visserijactiviteiten plaats die ieder op hun eigen wijze (potentiële) effecten hebben op de natuurwaarden van het gebied. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt in

- bodemberoering (mosselzaadvisserij, handkokkelvisserij en garnalervisserij);
- effecten op de voedselketen (het onttrekken van voedsel van schelpdieretende vogels die in het gebied fourageren);
- effecten op het ecoysteem (doordat schelpdieren tijdelijk zwevende stof vasthouden);
- bijvangst en discards;
- en verstoring.

Tenslotte wordt gewezen op een mogelijk effect van niet-visserij: de (verdere) verspreiding van de Japanse oester in de Waddenzee, met als gevolg zowel een negatief (verdringing andere soorten, terwijl het niet als voedsel voor vogels dient) als een positief effect (vormt nieuwe banken).

Wat is het huidige beleid van de overheid?

In het verleden was het beleid vooral gericht op de bescherming van de visbestanden. Sinds de jaren tachtig in de vorige eeuw worden er steeds meer randvoorwaarden vanuit andere beleidsterreinen (met name natuurbeleid) gesteld.

In de Structuurnota Zee en Kustvisserij (1992), dat voor alle vormen van schelpdiervisserij geldt, wordt gestreefd naar ruimtelijke verweving van de functies visserij en natuur. In het uiterste geval (als de andere maatregelen niet werken) kunnen er gebieden worden gesloten (zoals dat met het oostelijke Waddenzee is gebeurd). De nota stelt het rijk verantwoordelijk voor het beleidskader en de sector voor de uitvoering. Via jaarlijkse bestandsopnames wordt de vereiste voedselreservering voor vogels en het te bevissen quotum vastgesteld. De vissers stellen vervolgens visplannen op. Deze worden – sinds 1998 – jaarlijks getoetst aan de Natuurbeschermingswet. Sinds kort vindt er ook nog een toetsing aan de “Instandhoudingsdoelstellingen” plaats als gevolg van de aanwijzing van de Waddenzee tot Natura 2000-gebied.

In 2004 zijn het beleidsbesluit ‘Ruimte voor een zilte oogst’ voor de schelpdiervisserij in de kustwateren en de Noordzeekustzone en het beleidsbesluit ‘Vast en Zeker’ voor de visserij met vaste vistuigen (zoals fuiken en staande netten) in de Waddenzee en de Zeeuwse kustwateren, vastgesteld. Het beleid in deze nota is gericht op verdere verduurzaming van beide sectoren. De

mechanische kokkelvisserij is op basis van het eerste beleidsbesluit gestopt en daarmee is ook het voedselreserveringsbeleid geëindigd. Van de mosselsector wordt voor 2020 de benodigde verduurzaming verwacht, via wellicht mosselzaadinvangstinstallaties (MZI's) en de optimalisatie van kweekpercelen. In het beleid wordt de mogelijkheid tot het handmatig rapen van Japanse oesters genoemd. Tenslotte zijn er – vooral als gevolg van afspraken met Duitsland en Denemarken - zgn. ecoplots ingesteld, om vooral meer zicht te krijgen op de effecten van de garnalenvisserij. Het beleid vindt zijn weerslag in de Derde Nota Waddenzee. Daarnaast zijn de meeste visserijvormen op de wadplaten thans ook verboden.

Wat onderneemt de overheid?

Naast beleidsbepaling initieert de overheid onderzoek naar ecologische effecten van visserij activiteiten, werkt het concrete randvoorwaarden uit en stimuleert zij innovaties (onder andere via vis innovatieplatforms) gericht op verduurzaming. Zo vindt er voor de mosselsector onderzoek plaats naar de optimalisatie van kweekpercelen en experimenten met MZI's en wordt onderzoek gedaan naar de natuurwaarden van sublitorale mosselbanken.

Voor de garnalenvisserij is een ecoplot ingesteld. Deze ecoplot maakt het (op termijn) mogelijk om beviste en onbeviste delen van de Waddenzee met elkaar te vergelijken wat betreft de effecten van garnalenvisserij op de bodem en het bodemleven. Verder is meer kennis nodig over de bijvangsten, de overleving van bijvangsten in de verwerkingsapparatuur en de overleving van discards na het terugzetten in zee. Dit onderzoek is ook van belang voor de MSC-certificering van de garnalenvisserij en zal naar verwachting worden geïntegreerd in het traject van certificering.

Voor de vaste vistuigen visserij vindt onderzoek plaats naar de bijvangsten in de visserij met fuiken en staande netten relevant. De uitkomsten van dit onderzoek zullen uiteindelijk bepalend zijn voor de vraag of de staandwantvisserij op de droogvallende platen kan doorgaan.

Tenslotte zal er in 2008 een pilotproject inzake geïntegreerde visserij van start gaan. Het experiment met het handmatig bevissen van de Japanse oester is nog niet begonnen.

Wat doet de sector zelf?

Groepen ondernemers in de Waddenzeevisserij en maatschappelijke organisaties zijn in de afgelopen jaren uiteenlopende initiatieven gestart die gericht zijn op een duurzame toekomst en/of meer bestaanszekerheid voor de bedrijfstak.

Verenigd in de Stichting ODUS heeft de Nederlandse schelpdiersector in 2004 haar visie gepresenteerd in 'Uit de Schulp' en 'Het roer moet om'. De hoofddoelstelling van de visie is een ecologisch verantwoorde schelpdiervisserij met een brede maatschappelijke acceptatie. Voor de mosselsector zet de ODUS-visie in op:

- mosselzaadinvangstinstallaties (MZI's);
- hatcheries/nurseries;
- optimalisatie van percelen en optimalisatie van de benutting van mosselzaad;
- visplannen.

Het ontwikkelen van alternatieve bronnen van mosselzaad maakt de sector minder afhankelijk van natuurlijke omstandigheden en kan leiden tot een vermindering van de druk op het waddenecosysteem.

In samenwerking met de Stichting de Noordzee en de Waddenvereniging, heeft de garnalensector collectief besloten het traject voor MSC-certificering in te gaan. De eerste beoordelingresultaten worden eind 2008 verwacht. De verspreiding van de visserij, de bijvangst van vis en mogelijke effecten van de garnalencor op de bodemfauna en -flora zijn de belangrijkste aandachtspunten.

In samenwerking met het streekproducten keurmerk Waddengoud brengt een groep

Waddenzeevissers vis op de markt met een duurzaamheidslabel. Het belangrijkste product uit dit initiatief is tot dusver de gerookte harder die wordt afgezet in winkels voor biologische producten en op markten voor boerderijproducten.

Raad: er gebeurt te weinig...

De Raad meent dat het vigerende visserijbeleid en de wijze waarop dat wordt uitgevoerd niet zullen leiden tot het behalen van de beleidsdoelen in 2020. Als argumenten hiervoor worden aangedragen:

- de projecten gericht op verduurzaming concentreren zich op één of enkele onderdelen van de totale bedrijfsvoering, in plaats van op alle onderdelen die moeten worden aangepast om het beleidsdoel te realiseren;
- een aantal visserijsectoren – waarvan nog niet is vastgesteld dat deze duurzaam zijn - houdt zich in het geheel niet bezig met verduurzaming,
- innovaties gericht op verduurzaming komen voort uit acute en actuele knelpunten; het geheel van innovaties ontbeert een vastgesteld einddoel.

Deze argumenten onderstrepen dat het visserijbeleid een richtinggevende definitie mist waarin wordt aangegeven wanneer er sprake is van duurzame visserij. Bovendien mist het beleid een overkoepelende visie is op de maatregelen die daarvoor nodig zijn.

Er moet een toekomstperspectief worden geformuleerd

De Raad komt in het advies tot de conclusie dat het bestaande beleid aangevuld moet worden met een concreet geformuleerd toekomstperspectief (met een streefbeeld waarin de einddoelen van het beleid worden geformuleerd). Een toekomstperspectief is nodig om het innovatieproces beter te kunnen regisseren. De Raad adviseert de Minister van LNV om het initiatief te nemen tot het opstellen van het perspectief, dat in ieder geval:

- mogelijkheden moet bieden voor sociaal-economisch duurzame visserijactiviteiten binnen een veilige gebruiksruimte;
- richtinggevend dient te zijn voor de innovaties die nodig zijn voor het realiseren van ecologisch duurzame visserijactiviteiten;
- instrumenten moet bevatten voor een goede inbedding in de regionale, de economische en maatschappelijke functies;
- de visserijsector dient te stimuleren om te werken aan een grotere maatschappelijke acceptatie en nieuwe vormen van ondernemerschap.

In het advies (hs 4) geeft de Raad al een aanzet voor het toekomstperspectief, waarbij aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan.

Een toekomstperspectief vraagt een gecoördineerd en gestructureerd veranderingsproces

Om een economisch en ecologisch duurzame Waddenvisserij te realiseren zijn ingrijpende veranderingen op meerdere beleidsterreinen nodig. Dit kan alleen worden bereikt via een gecoördineerd en gestructureerd transitieproces. De nationale, regionale en lokale overheden alsmede de belangrijkste belangengroeperingen moeten bij de uitvoering van het transitieproces worden betrokken.

In het advies doet de Raad een aantal concrete aanbevelingen die in het transitieproces aan de orde moeten komen.

In de eerste plaats wordt geadviseerd om de Waddenzeevisserij onder te brengen in het gebiedsgerichte beleid. Volgens de Raad is dit de manier om een goede integratie en afstemming binnen het integrale Waddenzeebeleid mogelijk te maken.

Bovendien wordt aanbevolen om voor de Waddenzeevisserij (bij voorkeur in trilateraal verband) grenzen aan de visserij te stellen met het oog op het beheer en de ontwikkeling van het waddenecosysteem. Dit betekent dat zowel het ecologisch als economisch duurzame karakter van de Waddenzeevisserij in belangrijke mate zal moeten leunen op maatregelen die worden beargumenteerd vanuit de Natuurbeschermingswet, en meer in het bijzonder de instandhoudings-, herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen voor de Waddenzee.

Daarnaast is de Raad van mening dat het huidige systeem van verhandelbare en beperkt beschikbare vergunningen en vangstrechten de mogelijkheden voor flexibilisering frustreert. Er zal daarom onderzoek moeten worden gedaan naar andere mogelijkheden van beheer en uitgifte van vergunningen en vangstrechten. In het onderzoek zullen in ieder geval de juridische en financiële gevolgen van het opkopen en opnieuw uitgeven van (delen van) vergunningen en vangstrechten worden meegenomen; het laatste is nodig om de kleine gemengde kustvisserij in de Waddenzee perspectief te kunnen bieden.

Ook zal volgens de Raad moeten worden ingezet op een programmatische aanpak gericht op de innovatie van het ondernemerschap in de visserijsectoren die actief zijn in de Waddenzee.