

19 november 2007

Natuurlijk vissen op de Waddenzee

advies over duurzame Waddenzeevisserij

ADVIES 2007/04

RAAD VOOR DE WADDEN



Aan de Minister van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Mevrouw G. Verburg
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

betreft
advies "Natuurlijk vissen
in de Waddenzee"

ons kenmerk
70/MvR

datum
5 december 2007

Geachte Minister,

Visserij is de vorm van economisch medegebruik die misschien wel het meest rechtstreeks ingrijpt in het ecosysteem, omdat het gericht is op het wegvangen van een deel van de levensgemeenschap van de Waddenzee. Het is daarnaast een vorm van medegebruik die van oudsher thuis hoort in het Waddengebied, niet alleen sociaal-economisch, maar ook in relatie tot de belevingswaarde en de identiteit van het Waddengebied. De vraag is daarom niet óf visserij thuishoort in dit Natura 2000-gebied, maar veel meer op welke wijze verschillende vormen van visserij passen binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. Uw visserijbeleid voor de Waddenzee beoogt enerzijds door het verbieden van schadelijke vormen van visserij en anderzijds door het stimuleren van op verduurzaming gerichte ontwikkelingen, uiteindelijk een duurzame Waddenzeevervisserij te realiseren. Voor de schelpdierversierij, en meer in het bijzonder voor de mosselsector (zaadvisserij en kweek), moet in 2020 sprake zijn van een duurzame visserij. In het voorliggende advies 'Natuurlijk vissen in de Waddenzee' gaat de Raad voor de Wadden in op uw vraag of het vigerende visserijbeleid voldoende is om het beleidsdoel duurzame Waddenzeevervisserij in 2020 daadwerkelijk te kunnen realiseren, en zo nee, welke mogelijkheden voor verbetering de Raad ziet.

De Raad komt tot de conclusie dat het huidige beleid en de uitvoering ervan niet leiden tot een duurzame Waddenzeevervisserij in 2020, ondanks de positieve invloed van de innovatieve projecten die in uitvoering zijn of komen. Daarvoor worden aanvullingen op het beleid noodzakelijk geacht. De Raad constateert dat op verduurzaming gerichte projecten voortkomen uit actuele en acute knelpunten met betrekking tot effecten van de visserij op natuurwaarden, en niet uit een planmatige en gestructureerde aanpak die toewerkt naar een concreet doel. Met andere woorden, op dit moment is er wel een beeld van de zaken die niet goed zijn, maar is het onduidelijk welke ontwikkelingsrichting de meest gewenste is. Toch is de Raad optimistisch over de mogelijkheden om uiterlijk 2020 de status van duurzame Waddenzeevervisserij te bereiken, als alle betrokken partijen bereid zijn mee te doen in een veranderingsproces. De Raad roept u, Minister van LNV, op om het veranderingsproces te organiseren en in gang te zetten. Het optimisme wordt versterkt door contacten van de Raad met vertegenwoordigers uit de visserij en de natuurbeschermingsorganisaties bij de voorbereiding van dit advies. In een gezamenlijke workshop bleek dat beide groeperingen het eens zijn over de noodzaak en de mogelijkheid om gezamenlijk een concreet toekomstperspectief (streefbeeld) te formuleren, dat als richtpunt geldt voor de vanaf dit moment te nemen maatregelen.


De uitwerking van het toekomstperspectief dat in het advies is opgenomen vormt een onderdeel van de uitvoering van het veranderingsproces.

Een belangrijk onderdeel van het veranderingsproces is het incorporeren van het Waddenzeevisserijbeleid in het gebiedsgerichte beleid. Dit betekent niet dat het visserijbeleid wordt gedecentraliseerd, maar wel dat de uitvoering ervan wordt ingebed in een breder, regionaal kader. Het doel hiervan is tweeledig. In de eerste plaats ziet de Raad mogelijkheden om de Waddenzeevisserij op een economisch en ecologisch duurzame wijze te verankeren in het Waddengebied, en in de tweede plaats biedt de verankering in het gebiedsgerichte beleid de beste mogelijkheden om de "spin-off" ervan maximaal te benutten. Deze spin-off bestaat zowel uit nieuwe werkgelegenheid die direct is gerelateerd aan de visserij (verwerking, handel, toelevering), als ook uit het versterken van de belevingswaarde en de identiteit van het Waddengebied en de positieve effecten daarvan op recreatie en toerisme. Behalve de organisatie en stimulering van het veranderingsproces wordt van het Ministerie van LNV ook nog een aantal specifieke maatregelen gevraagd op het gebied van het reguleren van de garnalenvisserij in het kader van de Natuurbeschermingswet en het anders omgaan met de bestaande visvergunningen.

Hoogachtend,
namens de Raad voor de Wadden,



mr. R.S. Cazemier, voorzitter



mevrouw mr. J. Westinga, secretaris

SAMENVATING	7
1 INLEIDING	10
2 WAAR GAAT HET OM?	12
2.1 Bodemberoering	12
2.2 Effecten op de voedselketen	12
2.3 Bijvangst en discards	15
2.4 Verstoring	17
2.5 Dierwelzijn	17
3 VOORTGANG VERDUURZAMING IN BELEID EN ACTIVITEITEN	18
3.1 Wat doet de overheid?	18
3.1.1 Ontwikkelingen in het beleid	18
3.1.2 Activiteiten vanuit de overheid	20
3.2 Initiatieven en activiteiten vanuit de visserijsector	21
3.3 Gebeurt er genoeg; een beoordeling van beleid en beleidsuitvoering	24
3.3.1 Lopende innovaties	24
3.3.2 Nog niet opgepakte opgaven	26
3.3.3 Naar een doeltreffend visserijbeleid	27
4 DUURZAME WADDENZEEVISSERIJ ALS WENKEND PERSPECTIEF	30
4.1 Toekomstperspectief Waddenzeevisserij 2020	30
4.2 Toekomstperspectief vereist een transitieproces	32
4.3 Een brede maatschappelijke inbedding	32
4.4 Innovatie van ondernemerschap; consequenties voor vissers en beleid	34
5 HET ADVIES IN EEN OOGOPSLAG	36
5.1 Wat is sectorbreed nodig voor een duurzame Waddenzeevisserij?	36
5.2 Innovaties in de schelpdiervisserij	37
5.3 Innovaties in de garnalervisserij	38
Geraadpleegde literatuur	39
Summary	40
1 Adviesaanvraag	43
2 Visserijactiviteiten in de Waddenzee	45
3 Gegevens kokkelvisserij	47
4 Deelnemerslijst workshop	48
5 Samenstelling Raad & secretariaat	49
6 Publicaties Raad voor de Wadden	50



SAMENVATTING

Waarom dit advies?

In de pkb 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 echter 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 (LNV) heeft daarom de Raad voor de Wadden gevraagd om te adviseren over de vraag of duurzame Waddenzeevisserij – 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 garnalenvisserij);
- effecten op de voedselketen (het onttrekken van voedsel van schelpdieretende vogels die in het gebied foerageren);
- effecten op het ecosysteem (doordat schelpdieren tijdelijk zwevende stof vasthouden);
- bijvangst en discards;
- verstoring.

Tenslotte wordt gewezen op een mogelijk effect van niet-visserij: de (verdere) verbreiding 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 (vooral 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 de 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 (Nb-wet). 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’s 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 mosselzaadinstallaties (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 onder meer zicht te krijgen op de effecten van de garnalenvisserij. Het beleid vindt zijn weerslag in de pkb 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 visserijactiviteiten, werkt het concrete randvoorwaarden uit en stimuleert zij innovaties (o.a. via visinnovatieplatforms) 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 specifiek ecoplot ingesteld. Dit 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 certificering in het kader van de Marine Stewardship Council (MSC) van de garnalenvisserij en zal naar verwachting worden geïntegreerd in het certificeringstraject.

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

Tenslotte zal er in 2008 een pilotproject op het gebied van 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:

- mosselzaadinvanginstallaties (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 Stichting De Noordzee en

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

In samenwerking met het streekproductenkeurmerk Waddengoud brengt een groep Waddenzeevisserij 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.



De Raad vindt dat er meer nodig is

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:

- innovaties gericht op verduurzaming komen voort uit acute en actuele knelpunten; het geheel van innovaties ontbeert een vastgesteld einddoel;
- 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.





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

Van reactief naar proactief

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 Minister van LNV dient het initiatief te nemen tot het opstellen van een toekomstperspectief, dat in ieder geval:

- mogelijkheden biedt voor sociaal-economisch duurzame visserijactiviteiten binnen een veilige gebruiksruimte (met daarbij kansen voor een 'Rijke Zee', in het bijzonder de instandhoudings-, herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen voor de Waddenzee);
- richtinggevend is voor de innovaties die nodig zijn voor het realiseren van ecologisch duurzame visserijactiviteiten;
- instrumenten bevat voor een goede inbedding in de regionale, economische en maatschappelijke functies;
- de visserijsector stimuleert om te werken aan een grotere maatschappelijke acceptatie en nieuwe vormen van ondernemerschap.

In het advies (hoofdstuk 4) geeft de Raad 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 Waddenzeevisserij 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 evenals 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 moeten 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.



1 INLEIDING

De adviesaanvraag

Bij brief van 19 februari 2007 (bijlage 1) vraagt de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Raad voor de Wadden advies uit te brengen over de vraag in hoeverre een duurzame en economisch gezonde visserij in de Waddenzee haalbaar is binnen de gestelde termijnen en met het visserijbeleid zoals vastgesteld in de pkb Derde Nota Waddenzee en het in 2004 verschenen Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020, 'Ruimte voor een zilte oogst'. Het beleidsbesluit beoogt een ecologische en economische omslag in de Nederlandse schelpdiersector. De Minister van LNV vraagt de Raad voor de Wadden vanuit het ingezette beleid te adviseren over de haalbaarheid van duurzame Waddenzeevisserij binnen de gestelde termijn (2020), dan wel met aanbevelingen voor verbetering van deze visserij te komen.

In de pkb Derde Nota Waddenzee zijn de ontwikkelingsruimte en de randvoorwaarden voor de visserij als volgt verwoord: *"De Waddenzee wordt benut voor diverse vormen van visserij op een dusdanige wijze dat zich een rijke en gevarieerde visstand heeft ontwikkeld en dat de overige fauna en flora en de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee hier niet onder lijden."* De specifieke vragen die de Minister stelt in de adviesaanvraag zijn benaderd vanuit dit perspectief.

Het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij besteedt veel aandacht aan het faciliteren en stimuleren van innovaties om te komen tot verduurzaming en tot alternatieven voor schelpdiervisserij in natuurgebieden. Het oppakken van de initiatieven tot kennisvergroting en innovatie is aan de sector, die gebaat is bij een duurzame economische basis. De Minister vraagt welke innovaties veelbelovend zijn en welke binnenkort met succes geïmplementeerd kunnen worden. Voorts vraagt de Minister mogelijke belemmeringen, ook op het gebied van beleid, aan te geven en met aanbevelingen voor oplossingsrichtingen te komen.

Van oudsher levert de garnalensector een belangrijke bijdrage aan de lokale werkgelegenheid. De instabiliteit in de garnalensector wordt veroorzaakt door sterk wisselende vangsten en sterk wisselende garnalenprijzen. Het verbod op vangstafspraken versterkt deze instabiliteit, vooral omdat vissers de effecten van lage prijzen uitsluitend kunnen compenseren door grotere vangsten. De

algemene trend die hieruit volgt is een toename van de vangsthoeveelheden. Binnen de sector wordt gewerkt aan verduurzaming en certificering (Marine Stewardship Council). De Raad is gevraagd in zijn advies aan te geven hoe in de toekomst een gezonde en duurzame garnalervisserij tot stand gebracht kan worden.

De adviesaanvraag heeft in het bijzonder als doel om de consequenties van de maatschappelijke ontwikkelingen te doordenken. De visserij in de Waddenzee, en vooral het duurzame karakter ervan, blijft veel maatschappelijke aandacht naar zich toe trekken. Dat uit zich onder andere in vragen van maatschappelijke organisaties over de legitimering van visserijactiviteiten. Visserijorganisaties zijn zich hiervan bewust en zoeken vanuit zichzelf of in dialoog met deze organisaties naar manieren om duurzaam te ondernemen. Er ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden tussen vissers die zich richten op beheer van vangstrechten, geïntegreerde visserij of nieuwe vormen van kleine kustvisserij. De Minister vraagt de Raad om de ontwikkelingen in de Waddenzeevisserij zowel vanuit een historisch als in een toekomstperspectief te plaatsen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit advies zijn de vragen die de Minister aan de orde stelt opgesomd. Vervolgens is in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de potentiële effecten van de verschillende visserijactiviteiten in de Waddenzee. Om te kunnen beoordelen of de Waddenzeevisserij ecologisch duurzaam is, zal voor alle genoemde potentiële effecten moeten worden vastgesteld dat ze niet aan de orde zijn, dan wel het duurzame karakter van de visserij niet in de weg staan. In hoofdstuk 3 zet de Raad de potentiële effecten af tegen het visserijbeleid, de uitvoering van dit beleid door de overheid en de activiteiten die de verschillende visserijsectoren zelf ondernemen. Dit hoofdstuk wordt afgerond met de conclusie dat er goede projecten worden uitgevoerd, maar ook dat er meer nodig is dan het uitvoeren van het bestaande beleid om in 2020 daadwerkelijk te kunnen spreken van duurzame visserij. Een belangrijke aanvulling op het beleid is het formuleren van een streefbeeld dat als toekomstperspectief de mogelijkheid biedt om op een gestructureerde wijze de regie te voeren over de ontwikkelingen die nodig zijn om tot duurzame





Waddenzeevisserij te komen. In hoofdstuk 4 is dit toekomstperspectief beschreven, evenals de wijze waarop het zou kunnen worden gerealiseerd. In hoofdstuk 5 worden tenslotte de hoofdlijnen van het advies nogmaals op een rij gezet door terug te komen op de vragen zoals die in hoofdstuk 2 zijn geformuleerd.

2 WAAR GAAT HET OM?

In dit hoofdstuk is per soort visserij beschreven welke (potentiële) effecten het bereiken van de status van duurzame visserij in de weg kunnen staan.

2.1 Bodemberoering

Verscheidene vormen van visserij kunnen invloed hebben op de bodem. In afnemende mate van bodemberoering wordt onderscheid gemaakt tussen bodemberoerende visserij (mosselzaadvisserij en handkokkelvisserij) en demersale visserij¹ (garnalenvisserij). Bodemvisserij kan in potentie leiden tot verlies van habitats, effecten op morfologische structuren, effecten op terugkeer/herstel van ecotopen (zoals litorale en sublitorale mosselbanken, sabellariariffen, zeegrasvelden) en effecten op de bodemfauna.

Mosselzaadvisserij

Mosselzaad wordt gedurende een korte periode in het voorjaar en in het najaar opgevist uit het sublitoraal en, onder strikte voorwaarden, op de platen met behulp van een kor. Met betrekking tot de mosselzaadvisserij richt de bezorgdheid zich op het areaal wilde mosselbanken en de beschikbaarheid van voedsel voor vogels. Het onderzoek naar de natuurwaarden (ecologische functies) van sublitorale mosselbanken is nog in uitvoering (PRODUS²). Deze mosselbanken worden gedurende het visseizoen frequent, dat wil zeggen twee keer per jaar, bevestigd.

Handkokkelvisserij

De handmatige kokkelvisserij is een bodemberoerende visserij, omdat de hark van de handbeugel door de bovenste vier tot zes centimeter van de bodem wordt getrokken. Aangenomen wordt dat er alleen effecten zijn op het voorkomen van de bevestigde doelsoort, de kokkel. De reden hiervan is dat de handmatige visserij op kokkels alleen effectief toegepast kan worden op kokkelbanken met een hoge dichtheid aan kokkels. De dichtheden van andere bodemfaunasoorten zijn op plaatsen met hoge kokkeldichtheden gering. Foeragerende vogels benutten vooral de plaatsen met hoge dichtheden van kokkels.

1 Visserij op of direct boven de bodem.

2 Project duurzame schelpdiercultuur, dat in opdracht van het Ministerie van LNV en de schelpdiersector wordt uitgevoerd door Wageningen IMARES.

3 Hierbij wordt opgemerkt dat, voor zover in Waddengebieden sabellariariffen worden aangetroffen, deze zich in ondiepere zones (het laag gelegen litoraal) bevinden, wat betekent dat ze grotendeels buiten het bereik van de garnalenvisserij liggen. Herstel van zeegrasvelden worden alsnog alleen in het nog hoger gelegen deel van het litoraal als haalbaar beschouwd en dus eveneens buiten het bereik van de garnalenvisserij.

Garnalenvisserij

De garnalenvisserij wordt vrijwel het hele jaar uitgeoefend. Met behulp van een kor met klossenpees wordt gevist in de geulen in de Waddenzee.

De potentiële effecten van de garnalenvisserij zijn:

- vertragen of onmogelijk maken van herstel en ontwikkeling van biomorfologische structuren, zoals mosselbanken, zeegrasvelden en sabellariariffen³;
- effecten op overige bodemfauna;
- vertroebeling door opwervelen slib.

De omvang van de effecten is vooralsnog niet eenduidig vast te stellen, maar lijkt met de huidige werkwijze beperkt. Conform trilaterale afspraken is sinds 2004 een gebied in de oostelijke Waddenzee gesloten voor de visserij o.a. om de effecten van garnalenvisserij te onderzoeken. Dit onderzoek kan op de lange(re) termijn – naar verwachting vanaf 3 tot 5 jaar – antwoorden geven op de vraag of, en in welke mate de hiervoor opgesomde effecten worden veroorzaakt.

2.2 Effecten op de voedselketen

Het meest directe effect van visserij op de voedselketen is het onttrekken van voedsel aan de Waddenzee. De bevestigde soort moet daarbij niet alleen worden beschouwd als consument en als voedselbron, maar in sommige gevallen ook als habitat (mosselbank) of bepalende factor in het milieu (filtreerders) voor andere organismen. Daarnaast zijn er directe effecten op andere organismen (bijvangst, beschadigen of doden) en indirecte effecten als gevolg van verstoring van habitats en opwerveling van bodemslib (invloed op het groeivermogen van algen door vertroebeling en in oplossing brengen van meststoffen).

De acceptatie van visserij als medegebruikfunctie binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee betekent automatisch dat effecten op de voedselketen worden geaccepteerd. De vraag in welke omvang deze effecten toelaatbaar zijn, en de invloed van de dynamiek van het waddeneecosysteem



op de vertaling daarvan in voor visserij beschikbare hoeveelheden, vereist inzicht in de opbouw van de voedselketen en in lange termijnfluctuaties in de afzonderlijke componenten van die voedselketen.

Mosselvisserij

De beschikbaarheid van schelpdieren voor schelpdieretende vogels wordt gehanteerd als maat voor het bepalen van de effecten van schelpdiervisserij. Sinds het begin van de jaren negentig is er sprake van achteruitgang van de populaties van de eidereend en de scholekster, die (deels) wordt toegeschreven aan de schelpdiervisserij (Van den Berk, Dirksen en Poot, 2000, CWSS, 2006).

Overwinterende eidereenden uit de Oostzee zijn afhankelijk van in diep water levende mosselen, zowel wild als gekweekt. In jaren met een laag mosselaanbod neemt de kans op verhoogde sterfte van eidereenden toe. Voor de lokale populatie broedende eidereenden zijn juist de droogvallende mosselbanken rond de eilanden van cruciaal belang. Voordat de vrouwtjes beginnen met broeden, moeten ze een flinke energievoorraad aanleggen. Deze zorgt ervoor dat ze eieren kunnen leggen en de gehele broedperiode - ongeveer 28 dagen - vrijwel onafgebroken op het nest kunnen zitten. Ook na de broedperiode is de nabijheid van droogvallende mosselbanken van groot belang. Alleen zo kunnen het vrouwtje en haar kuikens overleven (Kats, 2007).

De mosselzaadvisserij levert een positieve bijdrage aan de beschikbaarheid van mosselen in het sublitoraal door mosselen op te vissen in gebieden met een lage overlevingskans en deze weer uit te zetten in kweekpercelen op beschutte plekken.

In de concept NATURA 2000-instandhoudingsdoelen zijn voor de schelpdieretende vogels als scholekster en eidereend verbeteropgaven voor de kwaliteit van het leefgebied van deze vogels geformuleerd.

Kokkelvisserij

Na het verbod op de mechanische kokkelvisserij is 95% van de kokkels gereserveerd voor vogels. Handkokkelvisserij blijft toegestaan. In de periode waarin de mechanische kokkelvisserij nog niet was beëindigd, werd het voor de handkokkelvis-

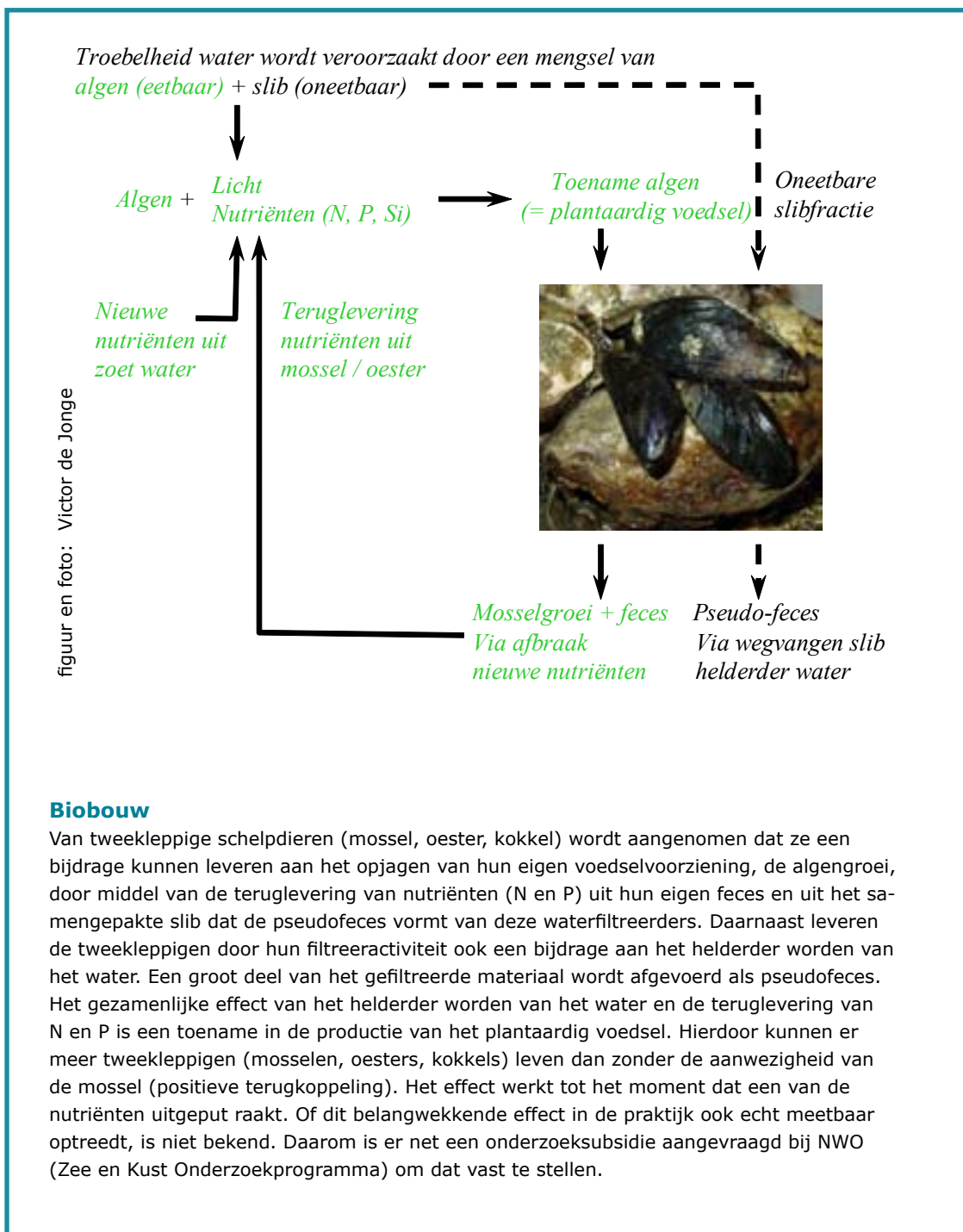
serij beschikbare quotum op een andere wijze berekend (circa 5% van het totale quotum voor de mechanische kokkelvisserij). Vergelijking van de situatie voor en na beëindiging van de mechanische kokkelvisserij is daarom het meest zinvol op basis van werkelijk gevangen hoeveelheden in tonnen kokkelvlees, of als percentage van het totale kokkelbestand met een dichtheid van meer dan 50 kokkels per vierkante meter (bijlage 3). Het afgelopen jaar is het aangevraagde, en vergunde quotum (vergunning: 700 ton kokkelvlees) volledig opgevist door het 20-tal handkokkelvissers met een vergunning. De omvang van de vangst is hiermee aanzienlijk toegenomen, zij het dat deze met 1,22% nog ruim onder het plafond van 5% blijft. Een van de oorzaken die voor de toename van de vangst wordt genoemd is dat handkokkelaars in het verleden de concurrentie om de beste kokkelgroeiplaatsen verloren van de mechanische kokkelvissers. Deze plaatsen worden nu wel geëxploiteerd door de handkokkelaars. Onduidelijk is of het vissen op de beste kokkelgroeiplaatsen ook leidt tot andere (of een andere beoordeling van de) effecten van deze visserij op de voedselketen, vooral wat betreft de indirecte effecten.

Japanse oester

Het betreft hier niet een potentieel effect van de visserij, maar wellicht juist een effect van het niet toestaan van visserij. De Japanse oester is een exoot die in de concurrentie om ruimte en voedsel niet alleen andere soorten verdringt, maar bovendien zelf niet of nauwelijks als vervangende voedselbron dient voor die verdrongen soorten. Een positief effect is dat de Japanse oester snel banken vormt die op sommige plaatsen de rol van de niet terugkerende mosselbanken overneemt. De banken zorgen op de bedoelde locaties voor de beschutting die andere organismen nodig hebben voor hun ontwikkeling.

Overige effecten

Behalve als voedsel voor hogere organismen hebben tweekleppige schelpdieren een belangrijke functie als consument, o.a. door het tijdelijk vastleggen van zwevende stof tot 'pseudo feces', wat gunstige effecten heeft op het doorzicht van het water c.q. de primaire productie. Mosselbanken vormen daarnaast een habitat voor vele andere organismen. De betekenis van deze functies is wel beschreven, maar is in veel mindere mate kwantificeerbaar (zie kader).



Biobouw

Van tweekleppige schelpdieren (mossel, oester, kokkel) wordt aangenomen dat ze een bijdrage kunnen leveren aan het opjagen van hun eigen voedselvoorziening, de algengroei, door middel van de teruglevering van nutriënten (N en P) uit hun eigen feces en uit het samengepakte slib dat de pseudofeces vormt van deze waterfilterers. Daarnaast leveren de tweekleppigen door hun filteractiviteit ook een bijdrage aan het helderder worden van het water. Een groot deel van het gefiltreerde materiaal wordt afgevoerd als pseudofeces. Het gezamenlijke effect van het helderder worden van het water en de teruglevering van N en P is een toename in de productie van het plantaardig voedsel. Hierdoor kunnen er meer tweekleppigen (mosselen, oesters, kokkels) leven dan zonder de aanwezigheid van de mossel (positieve terugkoppeling). Het effect werkt tot het moment dat een van de nutriënten uitgeput raakt. Of dit belangwekkende effect in de praktijk ook echt meetbaar optreedt, is niet bekend. Daarom is er net een onderzoeksubsidie aangevraagd bij NWO (Zee en Kust Onderzoekprogramma) om dat vast te stellen.



Garnalenvisserij

De ecologische rol van de garnaal in de Waddenzee is niet onbelangrijk, omdat de soort wordt gegeten door allerlei kleine dieren. Welleman en Daan (2001) hebben onderzocht of de garnalenvisserij de garnalenpopulatie beïnvloedt. In de Waddenzee worden jonge garnalen gegeten door allerlei soorten vis, zoals wijting, kabeljauw en schol. De vissers vangen volwassen garnalen en concurreren daardoor niet met de lokale vissen. Het blijkt dat de natuurlijke mortaliteit van garnalen als voedselbron voor deze vissen de mortaliteit door de visserij met een factor 2 tot 20 overtreft. Opgemerkt wordt dat dit geldt voor de Noordzee en Waddenzee samen. Verder is de garnalenpopulatie, ondanks wisselende vangsten, over de laatste 30 jaar relatief stabiel. De beschikbare informatie levert dus geen enkele indicatie dat de garnalenpopulatie wordt overbevist.

Overige visserijactiviteiten

Van de overige soorten visserij die in de Waddenzee worden uitgevoerd zijn geen effecten op de voedselketen bekend. De visserij met vaste vistuigen, zoals fuiken of staandwant (zie bijlage 2) kan weliswaar lokaal effecten op populaties van afzonderlijke soorten hebben, maar het gaat dan tot dusver niet om soorten die, als stapelvoedsel of als belangrijke roofvis, een sleutelpositie innemen in de voedselketen. De veronderstelling is, dat sleepnetvisserij tot nu toe zo lokaal en incidenteel wordt uitgevoerd, dat er alleen al om die reden geen effecten op de voedselketen mogelijk zijn (Keus, 2001).

2.3 Bijvangsten en discards

Visserijactiviteiten kunnen gepaard gaan met bijvangsten van ondermaatse vis, andere vissen en, afhankelijk van het type visserij en de werkwijze, incidenteel vogels en zeezoogdieren. Bijvangsten worden overboord gezet en vormen zo een voedselbron voor onder meer meeuwen, vissen, krabben, garnalen en andere aaseters. Discards worden weer teruggezet in zee. De aard van de bijvangst hangt af van de gehanteerde vistechiek.

De effecten van bijvangsten en discards kunnen worden onderverdeeld naar:

- sterfte tijdens en na behandeling van de vangst;
- effecten op omvang visbestanden (plat- en rondvis);
- effecten op estuariene soorten/brakwatervissen.

Garnalenvisserij

Recente gegevens over bijvangsten van de garnalenvisserij zijn niet voorhanden. De meest recente gegevens zijn in de negentiger jaren verzameld en betreffen de vangsten in de Noordzee en de Waddenzee gezamenlijk. De visserij-inzet en de samenstelling van de garnalenvloot is sterk aan dynamiek onderhevig en er zijn geen afzonderlijke gegevens beschikbaar van bijvangsten in de Waddenzeevisserij op garnalen. Gegevens over bijvangsten zeggen dus weinig over de Waddenzeevisserij. Bovendien betreft het bijna altijd grove ramingen of resultaten van modelstudies met een grote mate van onzekerheid (onder andere omdat de genoemde grove ramingen worden gebruikt als invoergegevens voor die modellen).



Bijvangst garnalenvisserij

Geschat wordt dat de totale Nederlandse garnalenvisserij een jaarlijkse bijvangst van de commercieel interessante soorten jonge schol, kabeljauw en tong heeft van resp. 157, 17 en 4 miljoen exemplaren (Van Marlen, 1997). Er zijn geen recente cijfers over de economische betekenis van deze bijvangst. Als illustratie van de ordegrrootte van de economische effecten kan worden gewezen op de resultaten van modelonderzoek van Revill (1999). In dit onderzoek wordt aangetoond dat de hiervoor genoemde omvang van bijvangsten voor de scholvisserij op de Noordzee een economisch verlies betekent van rond de € 18 miljoen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de quotering van de vangst op schol op basis van de populatieomvang. Volgens uitkomsten van simulaties wordt dit verlies voor 92% veroorzaakt door het vangen van de 0-jarige scholletjes in de periode juni-september in de Nederlandse en Duitse Waddenzee. Het voorkomen van bijvangsten is reden voor de sector om te zoeken naar selectievere methoden voor de vangst, maar het ondersteunt ook het streven van de sector naar een doelmatigere bevissing. De trilaterale aanvoerbeperkingen hadden primair als doel het verhogen van het rendement door het verlagen van de onkosten en het beïnvloeden van de prijsvorming. Neudecker heeft een inschatting gemaakt van het effect van deze aanvoerbeperkingen op de bijvangsten. Hij stelt dat in 1998 en 1999 respectievelijk 20 en 8 % minder visreizen zijn gemaakt door de Duitse garnalenvloot. Op basis van de gegevens van het ECODISC-project heeft hij berekend dat dit ongeveer 2400 ton extra schol voor de scholvisserij heeft opgeleverd (Neudecker, 2000). Een overzicht van de beschikbare gegevens over de effecten van de garnalenvisserij is te vinden in een evaluatie van de garnalenvisserij in de Waddenzee en de Noordzeekustzone en overige sleepnetvisserijen in de Waddenzee en de Oosterschelde, samengesteld in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 2001 (Keus, 2001)

Staadwantsvisserij

In de staadwantsvisserij worden bijvangsten gerapporteerd van zalmachtigen (zalm, zeeforel en houting) en incidenteel van vogels. Op de Noordzee is daarnaast sprake van bijvangsten van bruinvis. Op de Waddenzee speelt dit niet zo, omdat daar voornamelijk boven de platen wordt gevestigd op harder en zeebaars. Incidenteel wordt nog in diep water op tong gevestigd door vissers die daarvoor een quotum hebben. Het Ministerie van LNV laat sinds 2006 onderzoek doen naar de bijvangsten. De voorlopige conclusie is dat de bijvangst van vogels sterk afhangt van de wijze van vissen.

Van de overige vaste vistuigen zijn de bijvangsten in mindere mate onderzocht. Van de zegenvisserij (op harder en zeebaars) wordt verondersteld dat de bijvangsten vergelijkbaar zijn met die van de staadwantsvisserij. Schietfuisen, kubben, lijnen en ankerkuilen worden slechts zelden gebruikt en hiervan zijn niet of nauwelijks gegevens voorhanden. Van de visserij op sprot en spiering met de ankerkuil is bekend dat onder bepaalde omstandigheden grote hoeveelheden bleek (jonge haring) kunnen worden meegevangen.

Op de benedenloop van de Duitse rivier de Ems is geconstateerd dat in de staande kuilen (een variant van de ankerkuilvisserij) jonge zalm wordt meegevangen.

De bijvangst in fuisen is, sinds deze zijn uitgerust met een keerwant, relatief gering. Bij vismigratieroutes kan migrerende vis als fint, zalm en prik worden gevangen, evenals zeehonden. Het Ministerie van LNV laat hier onderzoek naar doen.





2.4 Verstoring

Activiteiten in het Waddengebied kunnen verstoring veroorzaken van de aanwezige vogels en zeehonden door geluid of aanwezigheid. Verstoring kan op verschillende manieren worden gedefinieerd, vanaf een eerste reactie tot vluchten. Om de verstoring te minimaliseren zijn de gebieden rond de belangrijkste zeehondenligplaatsen gesloten voor menselijk gebruik. Verder worden vergunningaanvragen getoetst op de mate waarin de voorgenomen activiteit leidt tot verstoring. Uitgangspunt is dat de activiteit geen significante invloed mag hebben op de NATURA 2000-instandhoudingsdoelen. De verstoring van landschappelijke kwaliteiten, waaronder rust, is een aspect dat steeds meer nadruk krijgt in het beleid.

2.5 Dierwelzijn

Het welzijn van dieren staat momenteel volop in de maatschappelijke belangstelling. Het welzijn is relevant voor de vissen, schaaldieren zoals garnalen en voor de bijvangst. Beiden kunnen pijn en/of stress ondervinden. Op dit moment is er onvoldoende kennis beschikbaar om antwoord te kunnen geven op de vraag of er sprake is van problemen op het gebied van dierwelzijn, en zo ja, in welke mate die problemen optreden tijdens het vangen en doden van vis, c.q. hoe dergelijke problemen kunnen worden voorkomen.



3 VOORTGANG VERDUURZAMING IN BELEID EN ACTIVITEITEN

De overheid en de visserijsectoren zijn op verschillende manieren actief om de verdere ontwikkeling van de Waddenzeevisserij zo te sturen dat binnen een afzienbare periode de verschillende vormen van visserij een duurzaam karakter zullen hebben. De beschreven doelen en potentiële effecten in hoofdstuk 2 vormen de aangrijpingspunten voor de activiteiten die hiervoor nodig zijn op het gebied van beleid, regelgeving, onderzoek en innovatie van visserijmethoden en -technieken. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van deze ontwikkelingen bij de overheid en in de visserijsectoren, op basis waarvan de Raad vervolgens tot de slotsom komt dat ze niet dan wel niet snel genoeg resulteren in de door de overheid gewenste duurzame visserij.

3.1 Wat doet de overheid?

3.1.1 Ontwikkelingen in het beleid

Nationaal beleid

In de **Structuurnota Zee- en Kustvisserij** (Ministerie van LNV, 1992) wordt gestreefd naar het behouden van de ruimtelijke verweving van de functies visserij en natuur. Het ruimtelijk scheiden van deze functies door middel van gebiedssluitingen is pas aan de orde als blijkt dat hierop gerichte maatregelen niet effectief zijn. In de Structuurnota is al wel de sluiting van de oostelijke Waddenzee (ten oosten van de Zuid-Oost Lauwers) opgenomen. Deze geldt voor alle vormen van schelpdiervisserij.

Met in de Structuurnota opgenomen beleid wordt ingezet op een grotere mate van zelfbeheer in de zee- en kustvisserij: het Rijk scheidt de beleidskaders en de sector krijgt meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Op basis van jaarlijkse bestandsopnames wordt de benodigde voedselreservering voor vogels en het quotum vastgesteld en de vissers maken onderling visplannen voor het reguleren van de visserij.

Sinds 1998 hebben gaandeweg alle bestaande visserijactiviteiten een vergunningenprocedure voor de **Natuurbeschermingswet** doorlopen, resulterend in vergunningen met een looptijd van één of meerdere jaren.

Met de aanwijzing van de Waddenzee als **Natura 2000-gebied** treedt een nieuw toetsingsregime in werking. Om de effecten van plannen of projecten te toetsen is een raamwerk gedefinieerd, bestaande uit een 'Voortoets' en, afhankelijk van de resultaten daarvan, een 'Passende Beoordeling'. Deze procedure moet worden doorlopen voor nieuwe plannen of projecten. Het Europese hof van Justitie heeft bepaald dat een bestaande activiteit waarvoor periodiek een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd, moet worden beschouwd als een nieuw project (Kokkelarrest, no. 62002J0127 Zaak C-127/02, 2004). De Minister van LNV heeft via een wetswijziging van de Nb-wet 1998 in de zomer van 2007 de vergunningplicht opgeheven voor bestaand gebruik; daarmee kan volgens de Minister dit gebruik doorgang vinden tot het moment waarop beheerplannen voor Natura 2000-gebieden zijn opgesteld.

In 2004 zijn twee beleidsbesluiten vastgesteld voor deelsectoren in de kustvisserij: 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. Het beleid is erop gericht dat de sectoren vooral zelf moeten werken aan de maatschappelijke acceptatie van hun bedrijfstak. Daarnaast geeft het richting aan de noodzakelijke verdere verduurzaming van beide sectoren. In beide beleidsbesluiten is aandacht voor het behoud van economische vitaliteit en voor het belang van meer kleinschalige vormen van cultuurhistorisch medegebruik, zoals de handkokkelvisserij en diverse vormen van visserij met vaste vistuigen.

Na de vaststelling van 'Vast en Zeker' is een verregaande reductie doorgevoerd van het aantal vergunningen voor de visserij met vaste vistuigen op de zogenaamde 'vrije gronden'⁴ in de Waddenzee. Tegelijkertijd zijn in overleg met de sector onderzoeken gestart naar de bijvangsten van migrerende vissoorten in fuiken bij sluizen en bijvangsten van vogels, zalmachtigen en zeezoogdieren in staande netten.

Met de vaststelling van 'Ruimte voor een Zilte oogst' is de beëindiging van de mechanische kok-

4 Vrije gronden zijn de visserijgronden buiten de vaste visvakken ('Vast en Zeker', Beleidsbesluit vaste vistuigen, 2002).



kelvisserij een feit en als consequentie daarvan de afschaffing van de complexe methodiek voor de voedselreservering voor vogels. De mosselcultuur wordt verondersteld een bijdrage te kunnen leveren aan de versterking van natuurwaarden wat betreft de beschikbaarheid van voedsel voor schelpdieretende vogels. De verdere ontwikkeling tot een duurzame visserij moet in de periode tot 2020 vorm krijgen. Belangrijke bouwstenen hiervoor moeten worden geleverd door de resultaten van experimenten met mosselzaadinvanginstallaties (MZI's), de optimalisatie van het gebruik van de kweekpercelen en eventuele maatregelen voortkomend uit de resultaten van onderzoek naar de natuurwaarden van nu beviste sublitorale mosselbanken. Zodra er duidelijkheid is verkregen over de inpasbaarheid en het rendement van MZI's zal aan de mosselsector een streefwaarde voor de productie van mosselzaad worden opgelegd, die uiterlijk in 2020 ook moet zijn behaald.

In het beleidsbesluit wordt ruimte gegeven voor een experiment met het handmatig (rapen) bevissen van de Japanse oester in de Waddenzee. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven wordt de Japanse oester op dit moment vooral als een bedreiging beschouwd voor de voedselketen in de Waddenzee.

De instelling van een zogenaamd (garnalen-)ecoplot in de oostelijke Waddenzee (waarin elke vorm van visserij verboden is) is opgenomen in 'Ruimte voor een zilte oogst' (schelpdiervisserijbeleid), ondanks dat deze instelling vooral consequenties heeft voor de garnalervisserij. Het ecoplot vloeit voort uit een trilaterale afspraak van de ministers van de Waddenzeelanden (Verklaring van Stade, 1997) en ligt binnen het areaal dat sinds 1992 gesloten is voor de schelpdiervisserij. Het ecoplot moet o.a. meer inzicht geven in de mogelijke effecten van de garnalervisserij op het bodemleven. Over deze effecten is slechts weinig kennis voorhanden.

Met het oog op de doorwerking in het ruimtelijke beleid en de uitwerking ervan in het beheer van de Waddenzee zijn de hiervoor relevante visse-

rijbesluiten opgenomen in de **pkb Derde Nota Waddenzee** (Ministerie van VROM, 2007). De pkb bevat voor de meeste visserijen in de Waddenzee beleidsuitgangspunten die (een vorm van) scheiding van functies impliceren. Het gedifferentieerde beleid van permanente gebiedssluitingen voor de mosselzaadvisserij, de handmatige kokkelvisserij en de visserij met sleepnetten voorzien van wekkerkettingen wordt voortgezet. Uitrust van gesloten areaal is mogelijk als daarmee natuurwinst wordt gerealiseerd. Verder is in gebieden die voor bodemberoerende visserij zijn gesloten ook de garnalervisserij op droogvallend wad (het litoraal) niet meer toegestaan. De visserij met sleepnetten is ook op de wadplaten in het overige deel van de Waddenzee niet meer toegestaan. De visserij met vaste vistuigen dient volgens de pkb te worden gereguleerd door middel van het instellen van vaste visvakken.

Europees beleid in de kustvisserij

Een aantal elementen uit het Gemeenschappelijk Visserij Beleid van de Europese Unie bevat randvoorwaarden die ook voor de kustvisserij gelden. Het betreft hier het vlootbeleid dat het maximale tonnage, afmetingen en motorvermogen van de vissersvaartuigen en vistuigbeperkingen regelt. In de kustwateren en de Noordzeekustzone tot 12 mijl buitengaats is de visserij met boomkorren alleen toegestaan voor schepen met een maximaal motorvermogen van 300 pk en een maximale lengte van 24 meter. Veel kustvissersvaartuigen zijn kleiner. Als een visser binnen de gestelde grenzen een groter schip of een zwaardere motor wil aanschaffen, moet hij daarvoor eerst pk- of tonnagerechten aankopen van collega's. Uitbreiding van het totale tonnage en motorvermogen van de 12-mijlsvloot is niet mogelijk. Hetzelfde geldt voor het aantal schepen dat binnen de 12-mijlszone met boomkorren of garnalennetten mag vissen.

De Europese quotering van visbestanden zoals tong en schol speelt in de Waddenzeevisserij nauwelijks een rol⁵. Incidenteel wordt in de Waddenzee op tong gevestigd door kustvissers die een individueel tongquotum bezitten. Voor vissoorten zoals bot, schar en sprout geldt geen individuele quotering, maar een gemeenschappelijk Noordzeecontin-

⁵ De quotering van de mosselzaadvisserij vloeit voort uit rijksbeleid, evenals de uitgifte van vergunningen voor het gebruik van vistuigen. In de kustvisserij wordt niet of nauwelijks gevestigd op gequoteerde visbestanden. Voor de beviste soorten geldt veelal wel de regulering van de toegang door het gebruik van vistuigen te beperken middels het aantal uit te geven vergunningen. In visvergunningen zijn technische eisen m.b.t. het vistuig en de afmetingen of hoeveelheid van het vistuig opgenomen.



gent voor de gehele Noordzeevloot. In de Waddenzeevisserij worden deze vissoorten in bepaalde jaren door kleine aantallen vissers gevangen.

3.1.2 Activiteiten vanuit de overheid

De rol van de rijksoverheid in het proces van inpassing van de visserij binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee beperkt zich niet tot het vaststellen van beleid, maar strekt zich ook uit tot de uitvoering van dit beleid. Dit betreft vooral het initiëren van onderzoek naar ecologische effecten van visserijactiviteiten, het uitwerken van beleidsuitspraken in concrete randvoorwaarden en voorschriften en het daadwerkelijk stimuleren van innovaties die gericht zijn op verduurzaming. Voor innovaties in de visserij en de aquacultuur heeft het Ministerie van LNV in recente jaren twee

innovatieplatforms ingesteld: het 'Innovatie Platform Aquacultuur' en het 'Visserij Innovatie Platform'. Ze zijn slechts gedeeltelijk van toepassing op de Waddenzeevisserij (zie kader), maar kunnen wel worden gezien als voorbeelden van de betrokkenheid van de rijksoverheid bij innovaties en verduurzaming in de visserij.

Het Ministerie van LNV neemt voor de verschillende visserijsectoren uiteenlopende initiatieven. Voor de mosselsector is dat de evaluatie van lopende onderzoeken en experimenten, zoals de optimalisatie van het gebruik van kweekpercelen en experimenten met MZI's en het onderzoek naar de natuurwaarden van sublitorale mosselbanken. De schelpdiersector heeft hiervoor een eigen toekomstvisie opgesteld (paragraaf 3.2). Het Ministerie van LNV is opdrachtgever voor het begeleidend onderzoek (PRODUS) naar:

Innovatieplatforms

Het **Innovatie Platform Aquacultuur** is in 2004 opgericht en bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid, kennisinstituten en sectororganisaties. Doel van het platform is het stimuleren van technologische vernieuwing en het ontwikkelen van nieuwe methoden voor het kweken van vis-, schaal- en schelpdieren. Het platform zorgt voor de uitwisseling van kennis en voorziet geselecteerde plannen van initiatiefnemers voor innovatieve projecten van financiële ondersteuning. Voor de Waddenzeevisserij zijn in dit verband twee typen innovaties van belang: de experimenten met mosselzaadinvanginstallaties (MZI's) als alternatieve techniek voor de winning van het mosselzaad en de experimentele kweek van mosselen op het land in 'hatcheries' en 'nurseries'.

Het **Visserij Innovatie Platform** is in 2006 ingesteld als resultaat van de 'Task Force Duurzame Noordzeevisserij'. Dit platform richt zich op het verbeteren van de economische resultaten en de ecologische duurzaamheid van de visserij op platvis in de Noordzee. De eerste stap in dit proces was het advies van de Task Force. ('Vissen met Tegenwind', Advies Task Force Duurzame Noordzeevisserij, 2006). In het advies wordt onder meer gesteld dat er voor de huidige boomkorvisserij die alleen op platvis vist geen duurzame toekomst is weggelegd. Naast de visserij op tong en schol, moeten in de toekomst ook andere vissoorten en nieuwe duurzame vismethoden worden benut. Verder zijn in de afzetketen andere vormen van samenwerking nodig. De Task Force ziet alleen een toekomst voor innovatieve ondernemers die ook vernieuwing kunnen realiseren en de sector moet ook werken aan de maatschappelijke acceptatie van de visserij. Voor de middellange termijn is in de Noordzeevisserij voor deze transitie een investering van tussen 300 en 400 miljoen euro nodig. Deze investeringen komen voornamelijk voor rekening van de sector, maar de overheid stelt middelen uit het Europese Visserijfonds beschikbaar en onderzoekt ook mogelijkheden voor voorzieningen op het niveau van fiscaliteit en garantstellingen. Het Visserij Innovatie Platform bevordert de samenwerking in de sector voor deze innovaties.



- het rendement en ecologische effecten van MZI's;
- effecten van de 'Jan Louw'⁶ methode;
- ecologische functies van sublitorale mosselbanken.

Voor de garnalenvisserij is een ecoplot ingesteld. Dit 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 bijvangst, de overleving van bijvangst 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 vistuigenvisserij is het onderzoek naar de bijvangst in de visserij met fuiken en staande netten relevant. Deze onderzoeken zijn weliswaar niet gericht op innovatie of verduurzaming, maar moeten antwoord geven op de vraag of de bestaande regelgeving toereikend is. In het geval van de staandwantsvisserij hangt het al dan niet beëindigen van de staandwantsvisserij op de droogvallende platen af van de resultaten van dit onderzoek.

Op het gebied van de geïntegreerde visserij zal naar verwachting in 2008 een pilotproject van start gaan. De ruimte in het Beleidsbesluit 'Ruimte voor een Zilte Oogst' voor een experiment met het handmatig bevissen van de Japanse oester is nog steeds niet gestart, hoewel er vanuit de particuliere sector voldoende belangstelling is en de populatieomvang van de Japanse oester snel stijgt.

In 2007 is het uitvoeringsprogramma in het kader van het Waddenfonds van start gegaan. Een deel van dit begrotingsfonds is gereserveerd voor projecten ten behoeve van duurzame economische bedrijvigheid in de Waddenregio. De doelstellingen van het uitvoeringsprogramma van het Waddenfonds bieden aanknopingspunten voor projecten die zijn gericht op duurzame visserij. Het toekennen van subsidies aan initiatiefnemers uit het bedrijfsleven is op dit moment nog niet mogelijk, omdat de

Europese Commissie het Waddenfonds eerst toetst op het verlenen van ongeoorloofde staatssteun aan bedrijven.

3.2 Initiatieven en activiteiten vanuit de visserijsector

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. De toekomstvisies, experimenten met innovatieve vistechnieken, sectoroverschrijdende samenwerking met maatschappelijke partners, kwaliteitskeurmerken voor het product en andere projecten gericht op duurzaamheid in de keten zijn in deze paragraaf kort samengevat.

SHELDPDIERVISSERIJ

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. De aanpak is gebaseerd op adaptief en dynamisch bestandsbeheer in de vorm van jaarlijkse visplannen en het vergaren van kennis in een voortschrijdend proces.

Voor de mosselsector zet de ODUS-visie in op:

- mosselzaadinvanginstallaties (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.

Hatcheries en nurseries vormen een volledig kunstmatige omgeving waarin de mossel op kunstmatige wijze wordt aangezet tot voortplanting en waarin het zaad door toediening van algen wordt opgekweekt tot mosselbroed en volwassen mosselen.

⁶ Bij de 'Jan Louw methode' vindt uitdunning van natuurlijke mosselbanken plaats.





De technische aspecten van het kweken van mosselzaad lijken onder de knie. In Zeeland zijn inmiddels twee hatcheries/nurseries in ontwikkeling. Een gekweekte halfwas mossel kan overigens niet zonder meer in het buitengebied in een bodemcultuur uitgezet worden, omdat de schelp van de gekweekte mossel daarvoor te broos is. Binnendijkse kweek op agrarische percelen is een van de mogelijkheden die ook voor locaties aan de Waddenkust in de toekomst aan de orde kunnen komen.

Ruimtelijke aspecten MZI's

Voor de uiteindelijke inpassing van MZI's in de reguliere bedrijfsvoering wordt de locatie min of meer automatisch gekoppeld aan de huidige kweekpercelen van mosselen in de Waddenzee. In de vervolgfase op de huidige experimenten is een heroverweging van de locaties om meerdere redenen wenselijk, ongeacht of de inpassing van de MZI's van tijdelijke of permanente aard is. De ruimtelijke criteria waaraan locaties voor MZI's moeten worden getoetst hebben betrekking op landschappelijke overwegingen, veiligheid en het voorkomen of oplossen van ruimtelijke conflicten.

Oplossen van ruimtelijke conflicten

De kweekpercelen liggen over het algemeen in de ondiepere delen van het sublitoraal. Op dit moment is het niet duidelijk hoe effectief de MZI's daar kunnen zijn. De locaties voor MZI's zullen moeten voldoen aan specifieke daarvoor uit te werken criteria, die behalve ruimtelijk ook technisch van aard kunnen zijn. Verder is het wellicht mogelijk om meerwaarde te bereiken door de keuze van nieuwe locaties goed af te stemmen met andere medegebruiksvormen. Dit kan zowel betrekking hebben op het aanwijzen van nieuwe locaties als op het opheffen van bestaande kweekpercelen, die bijvoorbeeld erg aantrekkelijk zijn voor andere vormen van (visserij)gebruik.

Als opschaling van de inzet van MZI's met het oog op te behalen milieuwinst wenselijk is, kan worden overwogen om nieuwe vergunningen uit te geven aan huidige ondernemers in de kustvisserij (mosselkwekers en andere vissers). De nieuwe vergunninghouders moeten aangeven hoe het toepassen van MZI's gebruikt wordt voor verduurzaming van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld in samenhang met de afbouw van andere bodemberoerende visserijactiviteiten (sleepnetvisserij, garnalenvisserij,

mosselzaadvisserij) of door omschakeling naar een 'verbrede' bedrijfsvoering (gemengd bedrijf).

Veiligheid (calamiteiten)

Een belangrijk aandachtspunt bij de eventuele opschaling van de toepassing van MZI's is de veiligheid in verband met aanvaringen door andere schepen. Vast verankerde constructies in of nabij scheepvaartroutes vergroten de kans op calamiteiten als gevolg van aanvaringen. Dit geldt wellicht nog in grotere mate voor eventueel buitengaats geplaatste MZI's, omdat zich daar incidenten met de grote zeescheepvaart kunnen voordoen, met een grotere kans op milieucalamiteiten.

Landschappelijke inpassing

De landschappelijke inpassing van MZI's maakt deel uit van het innovatietraject. De inspanningen richten zich momenteel vooral op de vormgeving van de zichtbare delen van MZI's en het oplossen van tegenstrijdige eisen aan de installaties. Zo staan de eisen aan de (on)zichtbaarheid van MZI's vanuit landschappelijke en veiligheidsoverwegingen lijnrecht tegenover elkaar. Een deel van dergelijke problemen kan worden opgelost door niet op voorhand uit te gaan van de bestaande locaties, maar op basis van de uit te werken criteria vast te stellen welke locaties het meest geschikt zijn.

Een tweede aspect waarover duidelijkheid moet worden verkregen is de vraag of MZI's het gehele jaar in de Waddenzee aanwezig mogen zijn, of dat (zichtbare) aanwezigheid uitsluitend voor een bepaalde periode wordt toegestaan. In de huidige benadering moeten drijvende MZI's in perioden met kans op ijsgang worden verwijderd uit de Waddenzee. De capaciteit om dergelijke installaties, bijvoorbeeld in havens op het land, gelijktijdig op te slaan kan al snel ontoereikend zijn. Een andere mogelijkheid, namelijk het tijdelijk afzinken van installaties (buizen en pontons), is niet toegestaan uit hoofde van de Wrakkenwet. Het in de winterperiode laten afzinken van MZI's kan zowel vanuit het oogpunt van veiligheid, als vanuit landschappelijke overwegingen een alternatief zijn voor het wegslepen en opslaan ervan. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat afgezonken obstakels bijdragen aan snelle morfologische veranderingen die optreden onder invloed van golven en stroming, wat als een ongewenst effect kan worden beschouwd.





GARNALENVISSERIJ

In samenwerking met Stichting De Noordzee en de Waddenvereniging, heeft de garnalensector collectief besloten het traject voor MSC-certificering in te gaan. De eerste beoordelingsresultaten worden eind 2008 verwacht. De verspreiding van de visserij, de bijvangst van vis en mogelijke effecten van de garnalenkor (sleepnet) op de bodemfauna en -flora zijn de belangrijkste aandachtspunten. Een van de mogelijke consequenties is dat er maatregelen moeten worden genomen om bijvangst in het vistuig te voorkomen, of maatregelen die zorgen voor een verdere verbetering van de overlevingskans van de bijvangst tijdens de verwerking aan dek en na het terugzetten daarvan in zee (discards). Het eerder ingevoerde gebruik van de zogenaamde zeeflap in het net stelt volwassen vissen uit de bijvangst al wel in staat om uit het net te ontsnappen.

De Raad gaat er vooralsnog vanuit dat in een van de eerste fasen van de certificering in het kader van de Marine Stewardship Council de kennisbehoefte met betrekking tot de effecten van de garnalenvisserij op het waddenecosysteem concreet wordt geformuleerd en wordt opgenomen in solide wetenschappelijke onderzoeksprogramma's. Momenteel wordt o.a. gewerkt aan de voorbereiding van verschillende experimenten met selectievere vistuigen, vistuigen met een geringere mate van bodemcontact (pulskor) en aanpassingen in de verwerking van de vangst aan boord.

De garnalensector heeft inmiddels projectvoorstellen ingediend bij het Waddenfonds. Het gaat om het uitvoeren van experimenten met een variant van de elektrische pulskor die geschikt is voor de garnalenvisserij in combinatie met andere technische voorzieningen in het vistuig die de bijvangst verder verminderen. Het gaat vooral om bijvangsten van jonge vis.

In de garnalensector wordt vooral het beperken van de aanvoer binnen het verband van de Producten Organisaties gezien als een bijdrage aan een zowel ecologisch als economisch meer duurzame visserij. Op dit moment zijn er geen mogelijkheden voor vangstbeperking in de garnalenvisserij.

EXPERIMENTEN MET NIEUWE SOORTEN: JAPANESE OESTER

Vanaf 2004 zijn door enkele groepen vissers en door individuele aanvragers bij het Ministerie van LNV projectvoorstellen en vergunningaanvragen ingediend om te kunnen vissen op de Japanse oester. Deze initiatieven sluiten aan op het Beleidsbesluit 'Ruimte voor een zilte oogst', waarin experimenten met het rapen van Japanse oesters mogelijk zijn gemaakt. Voor het (handmatig) bevissen van de Japanse oester lijkt draagvlak te bestaan bij natuur- en visserijorganisaties. Het bevissen van de Japanse oester wordt gezien als de enige oplossing om de sterke toename enigszins tegen te gaan.

GEÏNTEGREERDE VISSERIJ

Het begrip geïntegreerde visserij is geïntroduceerd door een werkgroep van Waddenzeevissers, die een duurzame visserij met kleinschalige gemengde bedrijven nastreven. Kleinschaligheid, gecombineerd met het benutten van meerdere doelsoorten, voorkomt volgens de werkgroep overbevissing en ecologische schade. Lage onkosten gecombineerd met een breed assortiment kwaliteitsproducten moet een rendabele bedrijfsvoering mogelijk maken en bedrijvigheid creëren die bijdraagt aan de vitaliteit van kleine havens langs de kust en op de eilanden. De werkgroep wil in de komende jaren een economisch haalbaar model voor dit kleine gemengde bedrijf ontwikkelen door verschillende praktische projecten te starten waarin wordt gezocht naar selectieve vistuigen, nieuwe doelsoorten en producten, kennisuitwisseling en niches in de markt voor streekeigen kwaliteitsproducten uit de Waddenzee.

Als de belangrijkste blokkades voor het ontwikkelen van dit type kleinschalige gemengde bedrijven noemt de werkgroep de verloren gegane kennis en de structuur van het vigerende stelsel van vergunningen en vangstrechten. In samenwerking met het Ministerie van LNV werkt de Stichting Geïntegreerde Visserij aan een pilotproject dat voorziet in de onderlinge uitwisseling van vergunningen binnen een groep Waddenzeevissers die daarvoor gezamenlijk een visplan opstellen.



Initiatieven gericht op de consument

In samenwerking met het streekproductenkeurmerk Waddengoud brengt een groep Waddenzeevissers vis en andere producten op de markt met een duurzaamheidslabel. Het belangrijkste visproduct uit dit initiatief is tot dusver de gerookte harder die wordt afgezet in winkels voor biologische producten en op markten voor boerderijproducten. Op dit moment zoekt deze groep naar mogelijkheden voor het opschalen van het initiatief, zodat hun producten kunnen worden afgezet in een transparante keten voor duurzaam gevangen visproducten. Ook werken de vissers samen met onderzoekers aan een programma voor het verkrijgen van meer kennis over visbestanden zoals de harder en de zeebaars; onder meer door een project voor het merken van gevangen vissen.

3.3 Gebeurt er genoeg; een beoordeling van beleid en beleidsuitvoering

In hoofdstuk 2 is beschreven welke (potentiële) effecten verschillende vormen van visserij met zich mee kunnen brengen. Vervolgens is in de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de acties die de overheid en visserijsector ondernemen om tot een duurzame Waddenzeevisserij te komen. Vergelijking van beide hoofdstukken laat zien dat ondanks de vele activiteiten het aantal potentiële effecten ruimschoots groter is dan het type effecten waarop de innovaties zijn gericht. Tegen deze achtergrond is de **kernvraag van de Minister: is het beleid en de voortgang van de uitvoering ervan toereikend om uiterlijk in 2020 de duurzame visserij te behalen zoals verwoord in de pkb Derde Nota Waddenzee?: "De Waddenzee wordt benut voor diverse vormen van visserij op een dusdanige wijze dat zich een rijke en gevarieerde visstand heeft ontwikkeld en dat de overige fauna en flora en de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee hier niet onder lijden."**

Het antwoord van de Raad op deze vraag is: Nee, het vigerende visserijbeleid en de wijze waarop het wordt uitgevoerd leidt niet tot het behalen van de beleidsdoelen in 2020.

De conclusie dat (de uitvoering van) het vigerende visserijbeleid niet leidt tot een duurzame Waddenzeevisserij in 2020 betekent allerm minst dat de Raad pessimistisch is over de mogelijkheden om de doelen die voor 2020 zijn verwoord te realiseren. Met een gerichte aanpak en gerichte aanvullingen op en aanpassingen van het beleid kan het ingezette beleid alsnog leiden tot het behalen van de beleidsdoelen. In het navolgende is op een aantal onderwerpen waarom het hier gaat nader ingegaan. In de eerste plaats betreft het de lopende innovaties, en in de tweede plaats een meer algemene beoordeling van de doelgerichtheid van het beleid.

3.3.1 Lopende innovaties

MZI's

De Raad constateert dat in de experimenten die worden uitgevoerd met MZI's weliswaar aandacht wordt geschonken aan de ruimtelijke factoren (landschappelijke inpassing en veiligheidseisen) die een rol kunnen spelen bij de inpassing ervan in de bedrijfsvoering binnen wet- en regelgeving in het algemeen en het Waddenzeebeleid in het bijzonder, maar dat dit aspect niet vanuit een integrale benadering wordt meegenomen. Bovendien hebben de ruimtelijke aspecten een te lage prioriteit binnen deze experimenten, omdat per type MZI pas achteraf aandacht wordt geschonken aan de wijze waarop deze in het landschap past, dan wel de inpassing ervan kan worden verbeterd. De Raad is van mening dat de bedrijfsmatige, landschappelijke en veiligheidseisen aan MZI's nevensgeschikt zijn en op grond daarvan evenredige aandacht verdienen in zowel de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van MZI's.

De Raad adviseert om de mogelijkheden voor het oplossen van bestaande ruimtelijke conflicten rond mosselpercelen en het vermijden van het ontstaan van nieuwe ruimtelijke conflicten door MZI's zo breed mogelijk mee te nemen in het vervolg van de experimenten. Dit betekent onder andere dat bestaande en eventuele nieuwe relaties met andere visserijactiviteiten in de ruimtelijke overwegingen worden meegewogen.

In de voorgaande paragrafen is beschreven dat de te stellen eisen aan MZI's tegenstrijdig kunnen



zijn. Om een eventueel vervolg in de vorm van in de bedrijfsvoering ingepaste MZI's vlot te kunnen starten is het noodzakelijk dat er een volledig overzicht wordt verkregen van de mogelijk tegenstrijdige eisen en dat vervolgens duidelijkheid wordt verkregen over de wijze waarop het Rijk van plan is om te gaan met de (interdepartementale) dilemma's die hier uit voortkomen.

De Raad adviseert in beeld te brengen voor welke aspecten de wet- en regelgeving tegenstrijdige eisen stelt aan (het omgaan met) MZI's en aan te geven op welke wijze de rijksoverheid daarmee zal omgaan.

Naar verwachting zal in november de evaluatie van de experimenten met MZI's in het kader van het PRODUS-onderzoek worden afgerond. Om te kunnen beoordelen in hoeverre MZI's in de Waddenzee toepasbaar zijn als een alternatieve bron voor het winnen van mosselzaad zal deze evaluatie inzicht moeten geven in de te behalen milieuwinst, de effecten op de voedselketen, de mogelijkheden voor het oplossen van ruimtelijke conflicten, de landschappelijke inpassing en de veiligheid. Het later beschikbaar komen van de resultaten van de evaluatie dan gepland, heeft tot gevolg dat de Raad het door de Minister gevraagde advies hierover op dit moment niet kan geven voor wat betreft de resultaten die tot nu toe zijn behaald. De Raad moet zich in dit advies dan ook beperken tot de hiervoor genoemde aandachtspunten.

Garnalenvisserij

De eerdere trilaterale samenwerking tussen producentenorganisaties in Nederland, Duitsland en Denemarken die resulteerde in beperking van vangsthoeveelheden is door de Nederlandse Mededingingsautoriteit verboden. Het op directe (quoting, visdagen etc.) of indirecte (motorvermogen, te gebruiken vistuigen etc.) wijze beperken van de vangsthoeveelheden, en terugdringen van andere effecten van de garnalenvisserij op het waddenecosysteem behoort naar de mening van de Raad ook niet opgelost te worden via het spoor van inperking van de reikwijdte van de Mededingingswet, maar via dat van de Natuurbeschermingswet. De mogelijkheden hiertoe kunnen op korte termijn worden ingevuld door het vaststellen van een veilige gebruiksruimte ('Natuurgrenzen voor

dagelijks gebruik', advies Raad voor de Wadden, 2007/03). Op de langere termijn zullen deze grenzen nader moeten worden onderbouwd op basis van kennis van de effecten van de garnalenvisserij op het waddenecosysteem (bijvangst, effecten bodemberoering, enz.). Deze informatie is nog niet beschikbaar. De Raad is van mening dat aanvullend onderzoek op zodanige wijze wordt vormgegeven dat de resultaten (direct) bruikbaar zijn voor het definiëren van een veilige gebruiksruimte voor de garnalenvisserij. Dit laatste geldt overigens niet alleen voor de garnalenvisserij, maar veel algemener voor onderzoek dat wordt uitgevoerd om voldoende kennis te verkrijgen van de effecten van activiteiten in de Waddenzee.

De Raad adviseert het onderzoek naar de mogelijke effecten van activiteiten in de Waddenzee (waaronder de garnalenvisserij) zo vorm te geven dat de resultaten kunnen worden gebruikt voor het definiëren van een veilige natuurgebruiksruimte.

Japanse oester

De Japanse oester heeft zich definitief gevestigd in de Waddenzee, met als grootste onzekerheid de uiteindelijke omvang van de populatie. Op dit moment lijken de activiteiten van de rijksoverheid zich te beperken tot het volgen van de ontwikkeling van deze, inmiddels niet meer weg te denken, soort in de Waddenzee. Noch vanuit het natuurbeleid, noch vanuit het visserijbeleid is er een duidelijke strategie (in ontwikkeling) die zou kunnen uitmonden in duidelijke beleidskeuzen en eventuele daaruit voortvloeiende effectieve beleidsmaatregelen. De nog steeds niet gestarte experimentele bevissing van de Japanse oester onderstreept het gemis van een heldere strategie voor beleidsontwikkeling met betrekking tot deze soort. Het voorgenomen experiment voor het handmatig bevissen van de Japanse oester zou volgens de Raad op korte termijn moeten starten. Daarbij is het van belang dat voor dit experiment een begeleidend monitoringsprogramma wordt opgezet waarbij ook de deelnemende vissers worden ingezet. Het experiment kan dan na de vast te stellen looptijd worden geëvalueerd als er ook hanteerbare criteria zijn voor een besluit over voortzetting en eventueel opschaling van deze visserij.



De Raad adviseert om beleid te ontwikkelen met betrekking tot de wijze waarop in de Waddensee moet worden omgegaan met de Japanse oester.

Aangezien het hier een nieuwe soort betreft, waarvoor nog geen visvergunningen zijn uitgegeven, gaat het in eerste instantie om het vaststellen van natuurbeleid (in verband met mogelijke effecten van de Japanse oester op het ecosysteem). Vervolgens zal dit beleid (wellicht) vertaald moeten worden in visserijbeleid.

Innovatieplatforms

De instelling van innovatieplatforms als middel om ontwikkelingen te ondersteunen en te versnellen wordt door de Raad gezien als een goed initiatief om de uitvoering van het beleid te stimuleren. De Raad constateert echter ook dat de daadwerkelijke rol van de platforms in het starten van projecten gering is.

3.3.2 Nog niet opgepakte opgaven

Handkokkelvisserij

Voor deze vorm van visserij is geen opgave geformuleerd om te komen tot een meer duurzame visserij. Evenmin is vastgesteld dat deze vorm van visserij momenteel al kan worden beschouwd als duurzaam. Wel zijn er initiatieven om te komen tot maatregelen die gericht zijn op vermindering van verstoring van foeragerende vogels. Algemeen wordt de handkokkelvisserij gezien als een vorm van visserij die past binnen de hoofdfunctie natuur. Wellicht heeft innovatie van de handkokkelvisserij om deze reden vanuit beleidsoverwegingen kennelijk geen (hoge) prioriteit. Dit laat echter onverlet dat de handkokkelsector zelf, vanuit bedrijfsmatige overwegingen, uiteraard wel werkt aan verbeteringen in de bedrijfsvoering en werkwijze. Bovenstaande ontwikkeling heeft er (mede) toe geleid dat de sector op dit moment wel het aan haar toegekende quotum kan opvissen met de bestaande vergunningen, en dat de vangst aanmerkelijk groter is dan de voorgaande jaren. Daarbij moet worden opgemerkt dat het (aangevraagde en vergunde) quotum met 1,22% ver beneden de 5% lag. Ook de voor 2007/2008 aangevraagde en vergunde 2,54% (van het kokkelbestand met

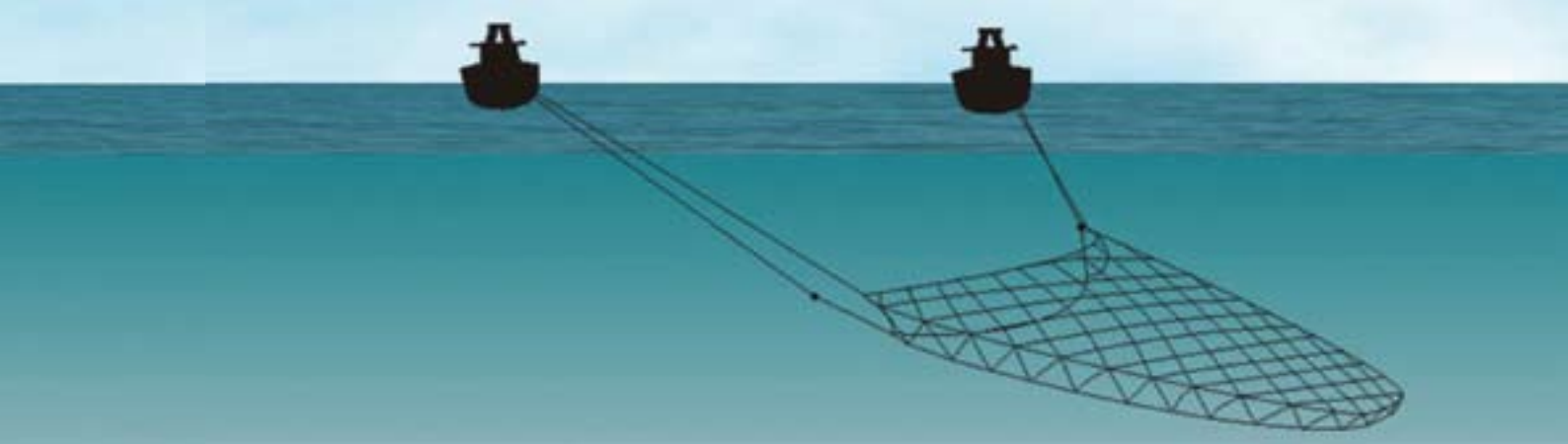
een hogere dichtheid dan 50 kokkels/m²) ligt ruim onder het plafond van 5%. Ervan uitgaande dat het plafond van 5% de veilige natuurgebruiksruimte markeert, kan voornamelijk worden geconcludeerd dat de handkokkelvisserij ook in de nieuwe situatie met 10 extra vergunningen, wat betreft de grootte van de vangst opereren binnen de natuurgebruiksruimte.

De sector meldt dat uit aanvoercijfers uit voorgaande jaren blijkt dat een afname van het kokkelbestand gelijktijdig resulteert in een verhoudingsgewijs veel sterkere afname van de vangst. De oorzaak van deze vorm van zelfregulering is dat de handkokkelaars tot voor kort met de mechanische kokkelsector moesten concurreren om de kokkelbanken met de hoogste dichtheden per vierkante meter, en juist in de slechtere jaren waren aangewezen op kokkelbanken met relatief lage dichtheden. Hierdoor werd in die perioden niet alleen minder gevestigd, maar was het ook fysiek onmogelijk om dezelfde vangsthoeveelheden op te vissen. Het is nog maar de vraag of dit nog steeds geldt, nu de concurrentie om de beste vindplaatsen van kokkels met de mechanische kokkelvisserij is verdwenen. In economisch opzicht betekent dit een versteviging van de continuïteit van deze visserij. Ecologisch kan het opvissen van kokkels op dergelijke locaties wel leiden tot andere, ongewenste effecten, zoals een toename van verstoring van foeragerende vogels, omdat niet duidelijk is wat het betekent dat de handkokkelaars en foeragerende vogels beide actief zijn op de plaatsen met hoge kokkel dichtheden.

Vaste vistuigen visserij

Ook voor deze vorm van visserij is geen opgave geformuleerd om te komen tot een meer duurzame visserij. Evenmin is vastgesteld dat deze vorm van visserij momenteel al kan worden beschouwd als duurzaam, of wel dat ontwikkelingen die de visserij met vaste vistuigen duurzamer maken geen hoge prioriteit hebben. Wel werken de vissers, in het verlengde van het onderzoek dat het Ministerie van LNV uitvoert naar bijvangsten, aan een visplan om dat risico te minimaliseren. Dit kan door alleen rond de hoogwaterperiode te vissen, bij de netten te blijven en de netten niet te laten overtijen (achterlatend tot een volgend hoogwater).





Sleepnetvisserij

Voor de sleepnetvisserij geldt eveneens dat er geen opgave is geformuleerd om te komen tot een meer duurzame visserij. Ook voor deze visserij is evenmin vastgesteld dat ze momenteel al kan worden beschouwd als duurzaam, zodat ontwikkelingen die de sleepnetvisserij duurzamer maken geen hoge prioriteit hebben. Van de momenteel uitgegeven vergunningen voor de sleepnetvisserij wordt slechts een klein deel gebruikt. De niet overdraagbare vergunningen worden in de huidige situatie (door vijf tot tien vissers) alleen gebruikt voor de spieringvisserij in de westelijke Waddenzee. De invloed van de uitgegeven vergunningen kan groot zijn wanneer vissers doelsoorten vinden die met het sleepnet als bodemtrawl (bordentrawl) bevestigd kunnen worden. In de jaren negentig deed zich deze situatie enkele jaren voor met de visserij op bot. Sinds de vaststelling van de pkb Derde Nota Waddenzee staat de sleepnetvisserij op droogvallende platen in de Waddenzee ter discussie.

De Raad adviseert om óf vast te stellen dat de hiervoor genoemde vormen van Waddenzeevisserij al voldoen aan de criteria voor duurzame visserij, óf aan te geven op welke onderdelen verbeteringen, dan wel meer kennis over eventuele effecten noodzakelijk zijn. Een mogelijke werkwijze hiervoor is het definiëren van de veilige natuurgebruiksruimte voor deze visserijen.

Nieuwe doelsoorten

De exploitatie van betrekkelijk nieuwe doelsoorten zoals de zeebaars kan een belangrijke bijdrage leveren aan de bedrijfsvoering van de kustvisserij. Het gaat hier om migrerende vissoorten waarvan de bestanden elders in Europese zeegebieden en kustwateren ook al intensief bevestigd worden. Benutting door kleinschalig werkende bedrijven is dan ook geen garantie tegen overbevestiging. Als voorbeeld kan hier de zeebaars genoemd worden. De zeebaars is een belangrijke doelsoort voor de kleine kustvisserij in bijvoorbeeld Frankrijk en Engeland en in toenemende mate ook in Nederland. Scholen zeebaars vertonen een jaarlijkse migratie tussen het Kanaal en de kustgebieden van de zuidelijke Noordzee. Tijdens deze migratie worden ook grote scholen gevangen door zeevissers die in span vissen (twee schepen die een trawl net tussen de beide schepen voortslepen). Deze vangsten

kunnen grote invloed hebben op het totale wereldbestand. Voor een rationeel beheer van de zeebaarsstand is op dit moment te weinig kennis voorhanden. Vanwege de toenemende betekenis van deze soort is het van belang dat er via onderzoek meer kennis komt over het migratiegedrag en de populatiedynamica van deze en andere belangrijk geachte doelsoorten. Vervolgens kan een Europees beheerplan voor de soort zorgen voor een optimale bevestiging en het behoud van de soort voor de kustvisserij en de sportvisserij.

De Raad adviseert om er bij de Europese Unie op aan te dringen dat op het niveau van de Europese Unie het beheer van nieuwe doelsoorten wordt gereguleerd. Verder wordt geadviseerd om op nationale schaal vissers te stimuleren tot het ontwikkelen van visplannen gericht op een duurzame visserij op deze soorten.

Verstoring en dierwelzijn

Aan verstoring wordt met enige regelmaat aandacht besteed. Het probleem is hier vooral dat in de definitie niet duidelijk is wat als verstoring moet worden beschouwd. Verder is het niet duidelijk op welke wijze 'verstoring' zodanig kan worden geregistreerd dat de resultaten per activiteit vergelijkbaar worden.

Het aspect dierwelzijn moet naar de mening van de Raad een vast onderdeel worden in elk onderzoek op het gebied van visserij. De Raad is van mening dat hiervoor een gestandaardiseerde methode moet worden ontwikkeld.

3.3.3 Naar een doeltreffend visserijbeleid

Moeten of willen verduurzamen

Het in de pkb Derde Nota Waddenzee geformuleerde beleidsdoel voor de visserij in de Waddenzee werkt op verschillende manieren door in het visserijbeleid, zoals quotering, aanwijzing van gesloten gebieden en opdrachten voor het ontwikkelen en in praktijk brengen van duurzame(re) technieken en werkwijzen. Het merendeel van de hiervoor genoemde maatregelen kan worden getypeerd als reacties op gesignaleerde problemen. De uitvoering van het beleid is kennelijk gebaseerd op de filosofie dat het oplossen van de huidige problemen en



knelpunten automatisch bijdraagt aan de ontwikkeling van de gewenste vorm van duurzame visserij. Het is nog maar de vraag of dat voor alle visserijactiviteiten het geval is, vooral als gaandeweg blijkt dat er meer ingrijpende beleidsmaatregelen nodig zijn, zoals enkele jaren geleden het geval was in de mechanische kokkelvisserij. Daarnaast draagt de geschetste beleidsuitvoering bij aan het beeld dat innovatieve ontwikkelingen in de visserij voor een belangrijk deel kunnen worden bestempeld als defensieve reacties op gesignaleerde knelpunten (de vissers komen pas in beweging als het niet anders kan). Daarmee doet de visserijsector niet alleen zichzelf onrecht aan, maar wordt gevoelsmatig ook de volgende negatieve spiraal ingezet: beleidsmakers worden gevoed in de gedachte dat de visserijsector uitsluitend tot verduurzaming bereid is als zij daartoe wordt gedwongen door aanscherping van regels, terwijl de visserijsector het gevoel krijgt dat voor elk probleem dat wordt opgelost minimaal één nieuw knelpunt wordt gedefinieerd, met belemmeringen in de bedrijfsvoering in de visserij als gevolg.

Het hiervoor geschetste defensieve karakter heeft zijn weerslag op de beeldvorming en de animo om proactief een bijdrage te leveren aan het bereiken van de status van duurzame visserij. Om deze situatie te doorbreken is het wenselijk dat de invalshoek van ontwikkelingen in de richting van duurzame visserij structureel wordt gewijzigd van 'knelpuntgeoriënteerde ontwikkelingen en innovaties' in 'doelgeoriënteerde ontwikkelingen en innovaties'. Een dergelijke aanpak brengt niet alleen samenhang aan tussen de verschillende innovatieve ontwikkelingen, maar biedt ook betere en uitdagende mogelijkheden om ecologisch duurzame visserij te integreren in een aantrekkelijk sociaal-economisch perspectief.

Duurzame visserij; van moeten naar willen

Het algemene beeld van de visserijsectoren die in de Waddenzee actief zijn, is dat binnen elke sector op zijn minst een groep ondernemers intensief bezig is met het voorbereiden en uitvoeren van projecten die bijdragen aan het duurzamer maken van de visserij. Met andere woorden, zowel de visserijsectoren als de overheid zijn actief betrokken bij de uitvoering van het beleid. De Raad concludeert hieruit dat binnen elke visserijsector in

beginsel het vertrouwen aanwezig is dat de eigen bedrijfstak toekomst heeft binnen de context van het Waddenzeebeleid. Verder wordt geconstateerd dat er grote verschillen in het type projecten waarneembaar zijn tussen de visserijsectoren. Zo is de mosselsector vooral geconcentreerd op technologische vernieuwingen, de garnalensector op het verkrijgen van maatschappelijke goedkeuring als duurzame sector en de groep die o.a. de visserij met vaste vistuigen beoefent met innovatie van het ondernemerschap. Samenwerking of afstemming tussen de verschillende visserijsectoren komt nog in onvoldoende mate voor, sterker nog levert binnen sommige sectoren al de nodige moeilijkheden op.

De Raad is van mening dat een samenhangende visie nodig is op alle aspecten die van belang zijn voor een ecologisch en economisch duurzame visserij. Alleen zo kunnen de beleidsdoelen in 2020 per sector worden gerealiseerd. Op basis van de bedoelde visie kan op gestructureerde wijze vorm en inhoud worden gegeven aan de maatregelen die moeten worden uitgevoerd om in 2020 daadwerkelijk aan de eisen van het beleid te voldoen. De benodigde (innovatieve) maatregelen bestaan uit technologische, bedrijfs-economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de bedrijfstak. De visie moet passen binnen het Waddenzeebeleid en vereist dus een integraal karakter, ongeacht de toespitsing op de eigen bedrijfstak. Vanuit die integrale invalshoek moeten de verschillende visserijsectoren zich ook realiseren dat ze onderling veel meer gemeenschappelijke dan tegenstrijdige belangen hebben, en dat ze hetzelfde werkgebied exploiteren. Samenwerking en afstemming tussen verschillende sectoren is daardoor niet alleen noodzakelijk, maar kan ook profijtelijk voor de afzonderlijke sectoren zijn. Daarnaast kan er sprake zijn van noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving, waarvoor de overheid aan de lat staat.

Een duurzame visserij in 2020

De belangrijkste reden van het 'nee' van de Raad op de vraag "of het vastgestelde beleid op zodanige wijze ten uitvoer wordt gelegd dat de beleidsdoelen worden gerealiseerd" is dat onvoldoende helder is wat er uiteindelijk moet zijn bereikt in 2020 en of de uitvoering van het beleid daar voldoende op is toegespitst. Wel kan worden gesteld dat het vastgestelde beleid resulteert in acties die





ieder afzonderlijk een positieve bijdrage leveren aan het verduurzamen van de Waddenzeevisserij. De Raad constateerde al dat een integrale visie per sector noodzakelijk is, maar stelt daarnaast dat de betreffende sectoren hiervoor een kader moeten hebben dat meer houvast biedt dan het beleidsbesluit. Dit geldt ook voor het Ministerie van LNV zelf. Immers het beoordelen van nieuwe initiatieven (en ondersteuningsverzoeken) in relatie tot een effectieve en gestructureerde sturing op de gewenste ontwikkelingen in de richting van een duurzame visserij in 2020 is alleen mogelijk als het ministerie hiervoor duidelijke kaders en doelen stelt. Met andere woorden, er is behoefte aan regie gebaseerd op een overkoepelende visie en strategie. Op basis van die visserij- en natuurbrede visie kunnen de visserijsectoren vervolgens hun eigen visie inhoud geven en zo toewerken naar een einddoel in de vorm van een concreet aan hen geboden perspectief, in plaats van het vooral geconcentreerd zijn op het oplossen van alsmaar nieuwe knelpunten.

De Raad adviseert om het bestaande beleid aan te vullen met een concreet geformuleerd toekomstperspectief (einddoelen van het beleid) om, met dit perspectief als uitgangspunt, het innovatieproces beter te kunnen regisseren.

Ter voorbereiding van dit advies heeft de Raad een workshop georganiseerd voor vertegenwoordigers van visserij- en natuurorganisaties (bijlage 4). Tijdens de discussie over de rol van de visserij in het functioneren van de Waddenzee als natuurgebied werd vastgesteld dat de visserij en de natuurbeschermingssector een gemeenschappelijk doel voor de in 2020 te bereiken situatie kunnen formuleren. Die doelstelling betreft dan het herstel van een rijke en schone zee, waarvan het belang door beide wordt gedeeld. Met het herstel van die situatie wordt niet bedoeld de terugkeer van alle soorten die ooit zijn verdwenen of sterk zijn afgenomen, maar ligt de nadruk op herstel van systeemkenmerken en de daaruit voortvloeiende biodiversiteit. Dit gemeenschappelijke doel vergemakkelijkt het definiëren van de veilige gebruiksruijme van de visserij binnen het waddenecosysteem. Voor de visserij biedt het zicht op een concreet gedefiniëerde situatie waarin de visserij als duurzaam zal worden beschouwd.

De Raad adviseert om het initiatief te nemen tot het (laten) opstellen van een concreet toekomstperspectief voor de Waddenzeevisserij en dit te bespreken met de visserij- en natuurbeschermingsorganisaties. De inzet van het gesprek moet zijn het gezamenlijk vaststellen van het toekomstperspectief en de acties die hieruit voortkomen op het gebied van innovaties en bewaking van de voortgang. Een integraal plan voor onderzoek, inclusief lange termijn experimenten en monitoring moet hiervan onderdeel zijn.

Opgemerkt wordt dat de deelnemers aan de workshop het belang en de slagingskans van een dergelijk initiatief hoog aanslaan, maar ook dat het wellicht verstandig is hiervoor een onafhankelijke deskundige intermediair in te zetten.

Aan het toekomstperspectief worden de volgende eisen gesteld:

1. het biedt mogelijkheden voor sociaal-economisch duurzame visserijactiviteiten binnen een veilige gebruiksruijme (met daarbij kansen voor een 'Rijke Zee', in het bijzonder de instandhoudings-, herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen voor de Waddenzee);
2. het is richtinggevend voor de innovaties die nodig zijn om ecologische duurzame visserijactiviteiten te realiseren;
3. het biedt instrumenten voor een goede inbedding in regionale, economische en maatschappelijke functies;
4. het stimuleert de visserijsector om te werken aan een grotere maatschappelijke acceptatie en nieuwe vormen van ondernemerschap.

Verder moet het perspectief duidelijk maken welke aanpassingen nog nodig zijn in beleid en regelgeving. Daarbij zullen meer beleidsterreinen in ogenschouw moeten worden genomen dan alleen het visserijbeleid en het natuurbeleid.

In het volgende hoofdstuk is een voorstel voor een toekomstperspectief voor de Waddenzeevisserij geformuleerd.

4 DUURZAME WADDENZEE- VISSERIJ ALS WENKEND PERSPECTIEF

In het vorige hoofdstuk is de Raad tot de conclusie gekomen dat voor het bereiken van het beleidsdoel van een duurzame Waddenzeevisserij een samenhangende en integrale visie nodig is die het mogelijk maakt om doelgericht toe te werken naar het einddoel. In dit hoofdstuk is eerst dat toekomstperspectief voor de Waddenzeevisserij, zoals de Raad dat ziet, beschreven in de vorm van een zo concreet mogelijk streefbeeld. Vervolgens is het toekomstperspectief verder uitgewerkt in acties en maatregelen. De Raad realiseert zich dat onderdelen, en vooral de kwantificeringen, periodiek bijstelling behoeven. Veel factoren die van invloed zijn op de visserij zijn immers slecht voorspelbaar. Bovendien leiden voortschrijdende kennis en inzichten tot een betere onderbouwing van het toekomstperspectief. De Raad is echter van mening dat de onzekerheden die hieruit voortkomen niet opwegen tegen de voordelen van het hebben van een concreet doel (ontwikkelingsrichting) waar naartoe kan worden gewerkt. Dit geldt des te sterker omdat in het perspectief een aantal fundamentele keuzen wordt gemaakt die niet alleen houvast bieden aan de visserij, maar ook in beeld brengen welk specifiek flankerend beleid nodig is om de gewenste situatie te bereiken. Met deze laatste opmerking wordt antwoord gegeven op de vraag "of het beleid toereikend is of dat daar wijzigingen of aanvullingen in moeten plaatsvinden".

4.1 Toekomstperspectief Waddenzeevisserij 2020

In 2020 is de Waddenzeevisserij een veelvormige bedrijfstak waarvan iedereen vindt dat zij goed is ingepast in het beheer van de Waddensee als belangrijk natuurgebied. Zo nu en dan worden er nog ecologische herstelprogramma's uitgevoerd. Die vloeien vooral voort uit de klimaatverandering en de verschuivingen in de soortensamenstelling en de voedselketen die daardoor worden veroorzaakt. Waar mogelijk werkt de visserij mee aan het beheer gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Waddensee. Algemeen heerst de mening dat het beleid en het management van de visserij goede garanties biedt voor het vermijden van schadelijke effecten van de visserij; de visserijsector zelf maakt over haar status van een gewaardeerde bedrijfstak. De rest is een kwestie van handhaving,

die met instemming van alle betrokkenen hard en duidelijk is. De vissers weten waar ze aan toe zijn.

De afname in directe werkgelegenheid in de Waddenzeevisserij is zoveel mogelijk beperkt door sterk in te zetten op de ontwikkeling van de kleinschalige kustvisserij. De potentiële kansen die deze keuze met zich mee brengt zijn in een vroeg stadium onderkend, in het bijzonder wat betreft de bijdrage aan de uitstraling en identiteit van het Waddengebied. Dit heeft ertoe geleid dat de uitvoering van het kustvisserijbeleid nog voor 2010 werd ingebed in het gebiedsgerichte beleid, zodat de kansen die werden geboden in de vorm van afgeleide effecten en werkgelegenheid optimaal zijn benut. Zo zijn niet alleen nieuwe bedrijven ontstaan op het gebied van de verwerking en verkoop van vis en visserijproducten, maar is er ook sprake van nieuwe toeleveringsbedrijven. Daarnaast heeft de hernieuwde inbedding van de visserij in de Waddenregio een positief effect gehad op de aantrekkelijkheid van het gebied voor recreatie en toerisme. De totale werkgelegenheid in het Waddengebied is door de keuze voor een maximale inbedding van de visserij in andere functies aanzienlijk toegenomen. De principiële keuze voor kwaliteit boven kwantiteit heeft er ook toe geleid dat per kilo vis, schaal- en schelpdieren die in de Waddensee wordt geogst het aantal mensen en het gemiddelde inkomen per opvarende ten opzichte van 2009 aanzienlijk is gestegen.

De aanvoer van consumptiemosselen uit de Waddensee is iets lager dan in het begin van de eeuw, maar door de goede prijsvorming en de optimalisatie van de kweek op de percelen is er sprake van een renderende exploitatie. De afgenomen productie van 'wadmosselen' is gecompenseerd met de oogst uit de hangcultures in de nieuwe beschutte buitengaatslagunes van de windturbineparken in de Noordzee en uit de kwekerijen op het land achter de zeedijk. Een deel van het jaar worden boven de kweekpercelen op het wad collectoren verankerd voor de invang van mosselzaad. Daarnaast levert ook een flink aantal kustvissers jaarlijks mosselzaad aan de kwekers die zij oogsten van de door hen geëxploiteerde kleine collectoren die zij met hun garnalenkotters goed kunnen bewerken.

Al in 2020 komt ruim 40% van de jaarlijkse behoefte aan mosselzaad uit MZI's; de rest wordt nog



geogst uit de natuurlijke zaadval. Het Europese marktaandeel van de Nederlandse mosselsector is door deze innovaties toegenomen.

Een aanzienlijk deel van de Waddenzee bestaat uit 'exclusieve zones' waarbinnen de visserij verweven is met de bijzondere natuurwaarden. In deze gebieden wordt alleen gevestigd door schepen met een beperkt motorvermogen en kleine vistuigen. Dit zijn schippers die vooral dicht bij huis vissen. Door hun korte visreizen en geringere exploitatiekosten kunnen zij de concurrentie met collega's met grotere schepen goed volhouden. Deze groep bestaat voor een groot deel uit garnalenvissers met kleine schepen. Zij zijn aangesloten bij de Internationale Producenten Organisatie voor de garnalenvisserij die verantwoordelijk is voor het bewaken van de maximale duurzaam te realiseren visserijinspanning. De Europese Commissie heeft bepaald dat de in het kader van de Nb-wet door de overheid gemaakte afspraken over ecologisch verantwoorde grenzen aan vangsthoeveelheden en visserijmethoden zijn toegestaan. Er is in voldoende mate aangetoond dat zij wenselijk zijn voor de realisatie van de hoofddoelstelling van de Waddenzee.

Collega's met grotere schepen mogen in andere delen van de Waddenzee vissen. Zij vissen een groot deel van het jaar op de Noordzee. Binnen hun visgebied liggen gesloten gebieden waar zich bijzondere natuurwaarden (hebben) kunnen ontwikkelen, zoals zeegrasvelden, riffen en sublitorale mosselbanken.

Garnalenvissers zetten een speciale sortering garnalen apart die in de havens machinaal worden gepeld en als aparte kwaliteitsklasse gretig worden afgenomen.

Er is tussen 2010 en 2020 een aanzienlijke groei geweest in het aantal gemengde bedrijven. Dit zijn vissers die met schepen met een beperkt motorvermogen veel verschillende vissoorten en schelpdieren bevissen of andere nevenactiviteiten ontplooiën. Een deel van hen vist met een combinatie van vaste vistuigen zoals staande netten, ze-gen en lijnen. De visserij met vaste vistuigen heeft zich ontwikkeld tot een visserij die er in is geslaagd om op selectieve wijze zonder significante milieueffecten nieuwe visproducten met een hoge kwaliteit aan te voeren. De resultaten van monitoring en

onderzoek hebben geleid tot zulke duidelijke voorschriften ten aanzien van afmetingen, maaswijdtes en vismethode, dat kon worden vastgesteld dat deze visserijen geen significant effect hebben op visbestanden en natuurwaarden.

Een deel van de vissers vaart met gasten die zij kennis laten maken met het vissen met verschillende vistuigen. De gasten mogen zelf meewerken wat voorziet in een grote behoefte. Deze groep vissers werkt in een speciale toeristische kwaliteitsmarkt samen met accommodatiehouders en horeca. Hun gastheerschap draagt sterk bij aan het imago van de visserij. Een deel van deze bedrijven is gevestigd op de eilanden, waar zij hebben bijgedragen aan de diversificatie en kwaliteitsverhoging van het toeristisch product. Visserij is weer een deel geworden van de beleving van de Waddenregio, met een sterke bijdrage aan 'echtheid', identiteit, bedrijvigheid en eetcultuur. In de gehele Waddenzee en de wateren direct buiten de eilanden wordt door veel vissers op kleine schaal gevestigd op garnalen, Japanse oesters, kokkels, mosselen en andere schelpdieren, en verder op zeebaars, harder, tong, geep, aal (rondom de nieuwe zee-grasvelden) en makreel.

Kleine visserijbedrijven die opereren binnen de exclusieve zones mogen in beperkte mate gequoteerde vissoorten zoals tong en makreel aanvoeren. Zij hebben hiervoor zelf geen vangstrechten, maar maken hiervoor tegen betaling gebruik van de vangstrechten die in beheer zijn bij het beheerorgaan voor de Waddenzee.

Visbestanden zoals de harder en de zeebaars zijn in Europa een belangrijke doelsoort voor de kleine kustvisserij geworden. Voor deze migrerende visbestanden moesten de Europese zee- en kustvissers wel een gezamenlijk visplan maken met o.a. voorschriften op het gebied van maaswijdte en gesloten seizoenen, want er dreigde overbevissing. De sportvisserij is medeopsteller van het visplan geweest, wat heeft bijgedragen tot een evenwichtige afweging van de belangen van de beroeps- en sportvisserij.

De intensievere visserij buiten de exclusieve zones is onderworpen aan managementplannen van overheid, onderzoekers en vissers gezamenlijk. Een klein deel van de garnalenvissers stapt tijdens

bestandsopnames aan boord van onderzoeksvaartuigen om mee te werken aan onderzoek. Periodiek hebben zij op hun beurt onderzoekers aan boord, tegelijk met een stagiaire van de opleiding 'kustvisserij' van de visserijschool als welkome gasten, waarmee zij bijvangsten monitoren als input voor de managementplannen. Deze werkwijze raakt geleidelijk ingeburgerd, mede door het onderwijs op de visserijschool.

Er is in de mosselzaadvisserij en de garnalenvisserij sprake van langjarige managementplannen met een grote mate van committent van de zijde van natuurorganisaties. Gerechtelijke procedures zijn - in plaats van regel - uitzondering geworden, omdat de wijze waarop de jaarlijkse quota worden vastgesteld (de managementconcepten) op een heldere, eenduidige wijze zijn vastgelegd in het Beheer- en Ontwikkelingsplan Waddenzee. De managementconcepten zijn onderdeel geworden van het Beheer- en Ontwikkelingsplan voor de Waddenzee, omdat ze afdoende garanties bieden voor het realiseren van instandhoudings- en hersteldoelen van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. De markt en de natuur blijven een lastige maar boeiende omgeving om in te werken, ondanks het feit dat de beheer- en draagvlakproblemen uit de jaren rond de eeuwwisseling bijna helemaal zijn opgelost.

4.2 Toekomstperspectief vereist een transitieproces

Het ontwikkelen van een sociaal-economisch en maatschappelijk toekomstperspectief voor de Waddenzeevisserij dat ook in ruime zin bijdraagt aan de sociaal-economische structuur van de Waddenregio en past binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, omvat een complex en uitgebreid veranderingsproces waarbij veel partijen zijn betrokken. Een dergelijk transitieproces moet zorgvuldig worden voorbereid en uitgevoerd om succesvol te kunnen zijn. Het gaat immers om een grondige reconstructie van de totale Waddenzeevisserij zelf en een hernieuwde inbedding van de visserijsectoren in de regio.

Onderwerpen die in het proces aan de orde komen zijn de inbedding in het gebiedsgerichte beleid,

ingrepen in de (uitgifte van) vergunningen, veranderingen in ondernemerschap en opleidingen en anders inspelen op de markt.

De eerste stap die moet worden genomen is dat de Minister de noodzaak tot een transitieproces onderkent en het initiatief neemt om dit op te starten. In de navolgende paragrafen wordt een korte beschrijving gegeven van de onderwerpen die in het transitieproces aan de orde moeten komen.

De Raad adviseert de Minister te onderkennen dat voor het realiseren van een economisch en ecologisch duurzame Waddenzeevisserij ingrijpende veranderingen op verschillende beleidsterreinen nodig zijn. Verder wordt geadviseerd in te zetten op het realiseren van de gewenste situatie door het initiatief te nemen voor een gecoördineerd en gestructureerd transitieproces.

4.3 Een brede maatschappelijke inbedding

De Waddenzeevisser is een belangrijke en zichtbaar aanwezige factor in de Waddenzee. Voor de een is die aanwezigheid een reden voor zorg, terwijl anderen die ervaren als een authentieke bedrijvigheid die bijdraagt aan hun beleving en waardering van het Waddengebied. De kustvisserij is een bedrijvigheid die veel meer zichtbaar is dan de zeevisserij.

In en rond de haven waar de vis aan wal wordt gebracht is de visserij van oudsher een bron van werk voor werven en toeleveranciers en een bron van werkgelegenheid in de handel en de visverwerking. Die rol, de eigen identiteit en de positie in de eigen gemeenschap, is sterk verwaterd, maar kan opnieuw worden ontwikkeld. Dit biedt nieuwe kansen op directe (kleinschalige) werkgelegenheid, terwijl het ook een forse bijdrage kan leveren aan het versterken van de identiteit van de Waddenregio. De relatie tussen de Waddenzee en het kustgebied (met inbegrip van de eilanden) kan op deze wijze zichtbaar worden versterkt. Als de vissers laten zien dat hun werkwijze past binnen de hoofdfunctie natuur, zijn er volop mogelijkheden om de uitstraling die daarvan uitgaat te exploiteren, of wel zijn er volop mogelijkheden voor een vitale economische en maatschappelijke positie.



Het versterken van de rol en positie van de visserij in de lokale en regionale samenleving en economie brengt verschuivingen met zich mee in het belang van de visserij bij verschillende andere beleids-terreinen. Die positie kan worden ingenomen als het visserijbeleid stevig wordt verankerd in het gebiedsgerichte beleid van de regionale en lokale overheden. Omgekeerd zal ook de regio maximaal kunnen profiteren van de potentiële kansen die de visserij biedt als die visserij zoveel mogelijk is ingebed in het regionale (sociaal-economische) beleid. Er zal een samenwerkingsproces nodig zijn tussen de visserijsector, de rijksoverheid, provincies en gemeenten om deze gebiedsgerichte uitwerking van visserijbeleid vorm te geven. Beleid en regelgeving ten aanzien van de visserij blijven uiteraard de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, maar regionale overheden zullen een veel grotere rol krijgen in de uitvoering en vormgeving van dit beleid, en wellicht voor een deel van de vissers een belangrijker aanspreekpunt worden dan het Ministerie van LNV.

Regionale overheden zullen in gebiedsgericht en regionaal economisch beleid maatregelen en instrumenten moeten opnemen die de ontwikkeling van andere bouwstenen van het toekomstperspectief stimuleren. Kortom, de vertaling van het toekomstperspectief naar beleid en regelgeving is niet een kwestie van overleg tussen de visserijsector en de rijksoverheid, maar nadrukkelijk ook met de regionale en lokale overheden. Vanuit hun nieuwe betrokkenheid bij de visserij kunnen provincies en gemeenten helpen bij het signaleren en onderbouwen van de nodige beleidsaanpassingen. Voor het ontwerpen van dit samenwerkingsproces is ook een goede samenwerking tussen de Waddenprovincies meer dan wenselijk.

De Raad adviseert de verankering van de kustvisserij in het regionale beleid te bewerkstelligen en de daarvoor benodigde maatregelen nader uit te werken. Concreet betekent dit dat wordt geadviseerd de Waddenzeevisserij onder te brengen in het gebiedsgerichte beleid, zodat een goede integratie en afstemming binnen het integrale Waddenzeebeleid plaatsvindt.

Regionale overheden en visserij

Elders in Europa zijn voorbeelden te vinden van regionale overheden die een actieve rol spelen in de visserij. De Shetland Island Council heeft in de jaren zeventig ingegrepen in de uitverkoop van vangstrechten vanuit de Shetlands naar vissersplaatsen elders in Groot Brittanië. In Zuid-Engeland is de Dorset Coastal Forum een voorbeeld van een gebiedsgericht programma dat in de jaren negentig is gestart op initiatief van de County Dorset. Het doel daarvan was het in samenhang beschermen en ontwikkelen van natuur, regionale kustvisserij, toerisme en de daarvan afgeleide bedrijvigheid. De aanpak leidde er onder meer toe dat het forum samen met regionale vissers knelpunten signaleerde in het nationale en Europese visserijbeleid en hiervoor aandacht vroeg bij de betrokken overheden. Een nadere analyse zal antwoord moeten bieden op de vraag of een dergelijke aanpak ook binnen de huidige Europese regelgeving onverkort kan worden gevolgd, of dat daar een andere weg voor moet worden bewandeld.

4.4 Innovatie van ondernemerschap; consequenties voor vissers en beleid

De nagestreefde innovaties zijn vooral gericht op het uitdagen van vissers om in te spelen op vragen en wensen vanuit de samenleving, op het benutten van niches in de markt en het ontwikkelen van een breder assortiment kwaliteitsproducten.

Ondernemerschap

Het versterken van de lokale verankering vraagt een nieuwe benadering van het ondernemerschap. Bedoeld wordt ondernemerschap gericht op het:

- inspelen op de vraag van kritische consumenten en maatschappelijke opvattingen over ondernemen in natuurgebieden;
- verbeteren van rendement bij gelijkblijvende of afnemende technische productiecapaciteit;
- creëren en benutten van niches in de markt;
- leveren van een significante bijdrage aan andere functies in de eigen regio, zoals bedrijvigheid, landschappelijke identiteit en toeristisch product.

Dit soort veranderingen is moeilijk te vertalen in concrete projecten met eenduidige outputindicatoren. Vooral binnen de meer traditionele visserijgemeenschappen zal de nadruk moeten liggen op het coachen van koplopers en geïnteresseerde ondernemers; individueel of in groepsverband, zonodig met een intensieve één op één samenwerkingsrelatie. Het gaat daarbij om arbeidsintensieve en langdurige processen, waarvan de output pas op de lange termijn concreet kan worden gemeten. Stimuleringsbijdragen en subsidies zullen, naast experimentele investeringen in techniek en onderzoek, meer dan nu moeten worden ingezet voor professionele ondersteuning.

De Raad adviseert door middel van een programmatische aanpak gericht in te zetten op de innovatie van het ondernemerschap in de visserijsectoren die actief zijn in de Waddensee.

Flexibele bedrijfsvoering vereist anders omgaan met het vergunningstelsel

De huidige Waddenzeevisserij bestaat uit gespecialiseerde deelsectoren: mosselwekers, garnalenvissers,

handkokkelvissers en vaste vistuigenvissers. Op het niveau van individuele bedrijven komen relatief weinig combinaties van deze activiteiten voor. Ook de onderlinge mobiliteit is gering. Er is weinig uitwisseling van menskracht, kennis en kunde tussen de deelsectoren. Dit staat de flexibilisering in de weg. De mate waarin nu de kennis en ervaring over de ondernemers is verdeeld, betekent ook dat omschakeling van de ene naar een andere vorm van visserij (een meer gemengde bedrijfsvoering) een grote inspanning vraagt. Een knelpunt hierbij is de wijze waarop het stelsel vergunningen per vistuig is ingericht. Naast de inspanning in tijd om de benodigde kennis te vergaren vraagt flexibilisering ook een investering in de benodigde vangstrechten.

Als flexibele gemengde bedrijven zich moeten ontwikkelen tot een van de bouwstenen van het streefbeeld voor de Waddenzeevisserij, zijn er op het terrein van de vergunningverlening beleidsaanpassingen nodig. Een randvoorwaarde hiervoor is uiteraard dat deze aanpassing niet leidt tot een netto toename van de visserijinspanning, maar wel tot een ontwikkeling naar meer bedrijven die verweven zijn met de natuurfunctie.

Het huidige systeem van verhandelbare en beperkt beschikbare vergunningen en vangstrechten frustriert de mogelijkheden voor flexibilisering. De oplossing kan worden gezocht via twee sporen:

1. Het vrij maken van (een deel van) de vergunningen door deze op te kopen en vervolgens op een andere wijze te benutten. De vergunningen worden eigendom van de regio (beheerorgaan Waddensee). Invulling hiervan in een vorm waarbij de producentenorganisatie de rol van beheerorgaan vervult ligt het dichtst bij de huidige situatie. Deze beheerder geeft vervolgens visrechten uit aan vissers.

Op deze wijze kunnen zowel gespecialiseerde vissers als vissers die hun bedrijfsvoering hebben afgestemd op gemengde visserijdelen van vergunningen benutten op basis van de beperkende randvoorwaarden van een visplan. Daarbij is uiteraard geen verhoging van de inzet mogelijk, maar wel het spreiden van de inzet over meer doelsoorten en meerdere selectieve en milieuvriendelijke vistechnieken.

Aandachtspunt illegale verkoop

Hoewel hierover – uit de aard der zaak – geen cijfers beschikbaar zijn, is bekend dat door sportvissers en recreatieve vissers plaatselijk vis en schelpdieren worden aangeland en verkocht. Deze illegale verkoop kan lokaal een versturende werking hebben bij het streven naar rationeel beheer en monitoringsprogramma's door beroepsvissers. Tevens kan het plaatselijk een versturende werking hebben voor de aanvoer van producten in een voor de kleine kustvisserij belangrijke marktniche (lokale horeca). De regeling krachtens welke particulieren maximaal 10 kg schelpdieren voor eigen gebruik mogen meenemen heeft kennelijk tot onduidelijkheid geleid, omdat ook deze kleine vangsten plaatselijk voor verkoop worden aangeboden. In het geval van schelpdiervangsten brengt dit gezondheidsrisico's met zich mee, omdat deze aanvoer zich onttrekt aan de reguliere sanitaire controles (op besmetting met bacteriën en schadelijke algen) voor de schelpdiervisserij. Om calamiteiten en dientengevolge marktverstoring te voorkomen is voorlichting nodig over de regelgeving en de risico's. Beroepsvissers kunnen bij de vermarkting goed de voordelen onder de aandacht brengen van directe relaties tussen professionele vissers en afnemers.

2. Het vrij maken van (een deel van) de vangstrechten voor gequoteerde vis door deze op te kopen en vervolgens op een andere wijze te benutten voor de kleine kustvisserij in de Waddenzee. Het aanschaffen van individuele rechten voor het bevissen van bijvoorbeeld tong en schol is economisch niet haalbaar voor kleine bedrijven die slechts een deel van het jaar op deze soorten willen gaan vissen. Niettemin kan een – ten opzichte van het landelijke quotum – zeer beperkte visserij op deze soorten sterk bijdragen aan het perspectief voor kleine gemengde bedrijven die een breed assortiment kwaliteitsproducten aanvoeren.

Het eerste obstakel dat moet worden weggenomen is dat vergunningen niet langer uitsluitend kunnen worden gebruikt door degene op wiens naam ze zijn gesteld, maar dat, met inachtneming van alle waarborgen die daarvoor nodig zijn, de vergunninghouder gerechtigd is vangstrechten aan te bieden aan vissers.

De Raad adviseert een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van een andere vorm van beheer en uitgifte van vergunningen en vangstrechten ten behoeve van een duurzame Waddenzeevisserij. De juridische en financiële consequenties van het opkopen en opnieuw uitgeven van (delen van) vergunningen en vangstrechten verdienen in dit onderzoek in het bijzonder aandacht.

Regulering vraag en aanbod binnen de natuurgebruiksruimte

De rolverdeling tussen vissers en afnemers vormt eveneens een onderdeel van het transitieproces. Duurzaam gebruik vergt dikwijls het omschakelen van een groot marktvolume (in hoeveelheid product) naar een kleiner volume met een specifieke kwaliteit (smaak, kwaliteit, duurzaam geproduceerd). In de huidige economie van mondialisering, technische specialisatie en steeds verder gespecialiseerde productieprocessen nemen regionaal georiënteerde vissers meer en meer een uitzonderingspositie in, wat nog wordt versterkt door de eis dat zij ondernemen binnen een veilige natuurgebruiksruimte. Het verdient aanbeveling om voor

de Waddenzeevisserij (bij voorkeur in trilateraal verband) grenzen aan de visserijinspanning 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 vooral zal leunen op maatregelen die worden beargumenteerd vanuit de Natuurbeschermingswet, en meer in het bijzonder de instandhoudings-, herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen voor de Waddenzee.

De Raad adviseert om op basis van de natuurdoelstellingen voor de Waddenzee zo spoedig mogelijk de (voorlopige) veilige gebruiksruimte voor de verschillende vormen van Waddenzeevisserij vast te stellen en deze te benutten als uitgangspunt voor de maatregelen die nodig zijn voor het realiseren van een ecologisch en economisch duurzame Waddenzeevisserij.

Opleiding

In het voorgaande zijn verschillende aandachtspunten beschreven voor het innoveren van ondernemerschap, bedrijfsvoering en vermarkting. De Raad is van mening dat deze aandachtspunten ook aandacht behoeven in het visserijonderwijs. De complexiteit van het vissen in een gebied als de Waddenzee (en andere kustwateren) rechtvaardigt het invoeren van hierop toegespitste modules 'kustvisserij' in de visserijopleidingen. De internationale eisen en randvoorwaarden die worden gesteld aan de visserijopleidingen staan een dergelijke uitbreiding niet toe. Dit betekent dat de noodzakelijk geachte uitbreiding op een andere wijze, bijvoorbeeld in de vorm van een wettelijk vereiste kadertraining voor schippers, als kopopleiding moet worden aangeboden.

5 HET ADVIES IN EEN OOGOPSLAG



In dit hoofdstuk zijn de conclusies en adviezen weergegeven in de vorm van antwoorden op de vragen die de Minister heeft gesteld in de adviesaanvraag. De Raad heeft ervoor gekozen om de volgorde van de vragen enigszins te wijzigen. Hierdoor komen de meer algemene vragen eerst aan de orde en wordt tot slot ingegaan op de vragen die specifiek betrekking hebben op de kansrijkheid van lopende innovatieprojecten.

5.1 Wat is sectorbreed nodig voor een duurzame Waddenzeevisserij?

De kernvraag waarop in het advies door de Raad is ingegaan is: *"Maakt het visserijbeleid zoals verwoord in de pkb en in de beleidsnota "Ruimte voor een zilte oogst" een duurzame visserij mogelijk binnen de gestelde termijn (2020) of zijn verbeteringen nodig?"*

De Raad komt tot de conclusie dat bij voortzetting van (de uitvoering van) het huidige beleid in 2020 geen duurzame Waddenzeevisserij zal zijn bereikt. De Raad draagt hiervoor de volgende argumenten aan:

- innovaties gericht op verduurzaming komen voort uit acute en actuele knelpunten; het geheel van innovaties ontbeert een vastgesteld einddoel. de visserijsectoren waarvoor project en gericht op verduurzaming worden uit gevoerd 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 houdt zich in het geheel niet bezig met verduurzaming, ondanks dat niet is vastgesteld dat deze vormen van visserij al kunnen worden bestempeld als duurzame visserij.

De hiervoor genoemde argumenten onderstrepen dat er in het visserijbeleid een gemis is aan een richtinggevende definitie waarin wordt aangegeven wanneer er sprake is van duurzame visserij en dat er evenmin een overkoepelende visie is op de maatregelen die daarvoor nodig zijn. De verduurzaming van de Waddenzeevisserij kan hierdoor in onvoldoende mate worden geregisseerd door het ministerie. De Raad is van mening dat het concre-

tiseren van het streefbeeld, in de vorm van een toekomstperspectief een belangrijke bijdrage kan leveren aan het realiseren van een meer gestructureerde aanpak van de innovaties, omdat met het streefbeeld de opgave per visserijsector integraal in beeld wordt gebracht.

Aan het toekomstperspectief worden de volgende eisen gesteld:

1. het biedt mogelijkheden voor sociaal-economisch duurzame visserijactiviteiten binnen een veilige gebruiksruimte (met daarbij kansen voor een 'Rijke Zee', in het bijzonder de instandhoudings-, herstel- en ontwikkelingsdoelstellingen voor de Waddenzee);
2. het is richtinggevend voor de innovaties die nodig zijn voor het realiseren van ecologische duurzame visserijactiviteiten;
3. het biedt instrumenten voor een goede inbedding in de regionale, economische en maatschappelijke functies;
4. het stimuleert de visserijsector om te werken aan een grotere maatschappelijke acceptatie en nieuwe vormen van ondernemerschap.

De tweede vraag die aan de orde wordt gesteld luidt: *"Wat zijn, zowel vanuit een historisch als vanuit het toekomstperspectief, de consequenties van maatschappelijke ontwikkelingen voor de visserij?"*.

Van oudsher neemt de visserij een belangrijke plaats in het sociaal-economische en maatschappelijke leven in het Waddengebied. De Raad constateert dat die relatie is verwaterd, en dat de betekenis van de visserij voor de welvaart van het Waddengebied alleen maar verder afneemt. Deze afname heeft twee hoofdoorzaken, te weten de dalende hoeveelheden aangelande visproducten, o.a. als gevolg van het in de Waddenzee niet of nauwelijks meer voorkomen van een aantal vissoorten (sommige vormen van visserij zijn mede daardoor zelfs vrijwel geheel verdwenen) en de schaalvergroting en specialisatie in zowel de visserij zelf als ook in de visserijketen. Vanuit het streven naar in de eerste plaats een ecologisch en economisch duurzame visserij, maar in de tweede plaats ook naar behoud van welvaart en werkgelegenheid in de Waddenregio, ziet de Raad goede mogelijkheden de trend van afnemende betekenis van de visserij om te zetten in een positieve rol, in het bijzonder door te kiezen voor een meer





oogsten van mosselzaad op de Waddenzee (Malzwin) m.b.v. oogstponton Kaatje Mossel

kleinschalige visserij. De visserij kan op deze wijze niet alleen een hernieuwde betekenis krijgen voor (in)direct met de visserij verbonden werkgelegenheid, maar ook een rol spelen in de versterking van de identiteit van het Waddengebied en daarmee de aantrekkelijkheid voor recreatie en toerisme. Naast deze ontwikkelingen zijn er ook ontwikkelingen, die op termijn kunnen leiden tot binnendijkse visserijactiviteiten in de vorm van aquacultures. In het toekomstperspectief kan worden aangegeven waar en onder welke condities dergelijke ontwikkelingen passen in het Waddengebied.

Om het toekomstperspectief te realiseren zijn forse inspanningen en veranderingen nodig op velerlei terreinen. De Raad adviseert om hiervoor een transitieproces te starten, waarin op een samenhangende wijze vorm en inhoud kan worden gegeven aan de nadere uitwerking en uitvoering van het toekomstperspectief. In het transitieproces moeten de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- het sluiten van een convenant tussen de nationale, regionale en lokale overheden en de belangrijkste belangengroeperingen over de uitvoering van het transitieproces;
- het opstellen en uitwerken van het streefbeeld in de vorm van een concreet toekomstperspectief, dat ook een integraal lange termijn plan voor onderzoek en monitoring bevat;
- uitwerking per beviste soort van de randvoorwaarden en uitgangspunten vanuit de Nb-wet;
- inbedding van de Waddenzeevisserij in het gebiedsgerichte beleid;
- het opzetten van een integraal kader voor een gestructureerde aanpak van de vereiste innovatieprojecten;
- het instellen van een beheerorgaan Waddenzeevisserij;
- het onderbrengen van vergunningen bij een beheerorgaan, dat vervolgens vangstrechten uitdeelt aan vissers;
- specifieke aandacht voor de innovatie van ondernemerschap;
- uitvoering en handhaving.

5.2 Innovaties in de schelpdiervisserij

Met betrekking tot innovaties in de schelpdiervisserij vraagt de Minister welke innovaties veelbelovend zijn en welke op korte termijn kunnen worden

geïmplementeerd. Verder is gevraagd aan te geven of er (beleidsmatige) belemmeringen zijn en op welke wijze die kunnen worden opgelost. De Raad kan in dit advies niet ingaan op alle aspecten van de betreffende innovaties, omdat de resultaten van de evaluatie nog niet beschikbaar waren.

Veelbelovende innovaties

De experimenten met MZI's lijken, op basis van de signalen die de Raad hierover heeft gekregen wat betreft ingevangen hoeveelheid mosselzaad, een veelbelovende ontwikkeling. Zonodig zal de Raad op dit onderdeel nader adviseren als de resultaten van de evaluatie definitief zijn vastgesteld. De totale ruimtebehoefte en de mate van afhankelijkheid van de Waddenzee om voldoende capaciteit te realiseren, kunnen, naast mogelijke ecologische effecten, redenen zijn voor nadere advisering.

Wat betreft de ruimtelijke aspecten is de Raad van mening dat de landschappelijke inpasbaarheid een onderdeel van de innovatie is dat qua eisen nevensgeschikt is aan de eisen vanuit bedrijfsmatige overwegingen. Met inachtneming van het experimentele karakter van de MZI's, betekent dit dat vroegtijdig moet worden nagedacht over welke vormen van zichtbare delen van MZI's (tonnetjes, buizen, pontons etc.) wel of niet passen in het ruimtelijke beeld van de Waddenzee. Daarnaast moet duidelijk worden of de te stellen eisen locatiegebonden zijn (veiligheid scheepvaart, zichtbaarheid vanaf het land etc.). De Raad ziet als meest veelbelovende ontwikkeling een beperkte zichtbaarheid in combinatie met een adequate markering (betonning) op locaties met zo weinig mogelijk scheepvaartverkeer.

Wat zijn binnenkort succesvol te implementeren innovaties?

Op basis van de beschikbare informatie kan de Raad nog geen antwoord geven op deze vraag.

Zijn er (beleidsmatige) belemmeringen en zijn daar oplossingen voor?

Op dit moment is onduidelijk welke vissers eventueel MZI's zullen mogen exploiteren. De Raad is van mening, dat met inachtneming van alle eisen die worden gesteld aan MZI's, moet worden onderzocht of naast de huidige mosselsector ook de kleinschalige (gemengde) visserij hierin een rol kan spelen.



korven voor het invangen van mosselzaad
Texel



netwerk voor het invangen van mosselzaad
Kruiningen

De (wettelijke) eisen die worden gesteld aan MZI's vanuit overwegingen ten aanzien van de (scheepvaart)veiligheid zijn tegenovergesteld aan de eisen vanuit landschappelijke overwegingen. De rijksoverheid zal een uitspraak moeten doen hoe zal worden omgegaan met deze tegenstrijdigheid, en dit zonodig in het beleid moeten vastleggen.

Een specifiek element in deze discussie betreft het niet tijdelijk mogen laten afzinken van MZI's in perioden dat ze niet worden gebruikt. Op grond van de Wrakkenwet is het lichten van gezonken MZI's verboden. Er zullen echter locaties zijn waar het tijdelijk laten afzinken van MZI's geen gevaar oplevert voor andere gebruikers. Afzinken op deze locaties zou dan mogelijk moeten zijn als de effecten hiervan (met inachtneming van de mogelijke nadelige morfologische effecten) minder zijn dan het tijdelijk wegslepen en elders parkeren. De Raad vindt dat voor deze belemmering (verbod) een oplossing moet worden gezocht.

Een verdere implementatie van MZI's biedt ook kansen. De Raad wijst vooral op de mogelijkheid om daar waar MZI's nu wellicht op bestaande kweekpercelen zullen worden gesitueerd, nieuwe locaties aan te wijzen. Op de wijze kunnen wellicht bestaande ruimtelijke conflicten met andere functies (garnalenvisserij) worden opgelost en nieuwe conflicten (scheepvaartveiligheid) worden voorkomen.

5.3 Innovaties in de garnalenvisserij

De vragen van de Minister met betrekking tot de garnalen- en sleepnetvisserij zijn: *"Hoe kan in de toekomst een gezonde, duurzame visserij tot stand worden gebracht, en welke extra kennis is daarvoor nog nodig?"*

In algemene zin is de Raad in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk op deze vraag ingegaan, waarbij naast de hier genoemde visserij ook de visserij met vaste vistuigen onderdeel uitmaakte van de daar geadviseerde aanpak. Waar nodig zijn in deze paragraaf aanvullingen vermeld die specifiek betrekking hebben op de garnalenvisserij.

Wat is nodig voor een toekomstige gezonde, duurzame visserij

Om te komen tot een vorm van garnalenvisserij die zowel ecologisch als economisch duurzaam is, vindt de Raad het wenselijk om vanuit het natuurbeleid duidelijke eisen en voorwaarden te stellen aan de wijze waarop mag worden gevestigd in de Waddenzee (en zonodig in de Noordzeekustzone). Behalve vanuit de Natuurbeschermingswet zal ook vanuit het gebiedsgerichte beleid moeten worden ingezet op het stimuleren van een kleinschalige en flexibele visserijsector, die maximaal gebruik maakt (en kan maken) van niches in de markt. De rol van de overheid in deze ontwikkeling is in paragraaf 5.1 al beschreven.

Het verwerven van certificering in het kader van de Marine Stewardship Council kan een belangrijke stap zijn in de richting van een duurzame visserij. De Raad neemt voorsnag aan dat inzichten en mogelijke hieruit voortkomende maatregelen op het gebied van de garnalenvangst zelf, bijvangst, effecten door bodemberoering, verstoring en dierwelzijn onderdeel vormen van het traject van certificering (onderzoekprogramma en het maatregelenpakket). In dit kader wijst de Raad overigens ook op de mogelijkheid om op basis van onvolledige kennis van de effecten van de garnalenvisserij een veilige gebruiksruimte vast te stellen.

Kennisbehoefte en al beschikbare kennis over effecten van de garnalenvisserij

In de voorgaande alinea zijn de belangrijkste onderwerpen waarover meer kennis nodig is beschreven. Een deel van deze kennis zal, nu enkele jaren geleden een referentiegebied (ecoplot) is ingesteld waarin alle vormen van visserij verboden zijn, geleidelijk beschikbaar komen. De Raad wijst erop dat voor een goede kennisopbouw meer van dergelijke gebieden moeten worden ingesteld, ook trilateraal. Kennis en informatie over bijvangsten, andere methoden van visserij en dergelijke zal vooral in het kader van het MSC-traject moeten worden verkregen.

GERAADPLEEGBE LITERATUUR

Agonus Fisheries Consultancy, 2001: Evaluatie van garnalenvisserij in Waddenzee en Noordzeekustzone en overige sleepnetvisserij in Waddenzee en Oosterschelde, i.o.v. het Ministerie van LNV.

Berghahn, R. & R. Vorberg, 1997: Shrimp fisheries and Nature Conservation in the National Park Waddensea of Schleswig-Holstein. Ministry of the Environment, Nature Conservation and Reactor Safety, Germany, Research project 108 02 085/01.

Berk, V.M. van den, S. Dirksen, M.J.M. Poot, 2000: Sterfte onder eidereenden in de Waddenzee 1999-2000, een zoektocht naar de oorzaak van massale sterfte van eidereenden in de Waddenzee. Expertise centrum LNV.

CWSS, 2006: Recommendations of the International Workshop "Seriously Declining Trends in Migratory Waterbirds in the Wadden Sea" Wilhelmshaven, Germany August 31, 2006.

Jansen, H.M., H.V. Winter, T.P. Bult, 2007: Bijvangst van trekvisserij in de Nederlandse fuikenvisserij, Rapport C048/07 van Wageningen IMARES.

Kats, R., 2007: Common Eiders *Somateria mollissima* in the Netherlands: the rise and fall of breeding and wintering populations in relation to stocks of shellfish, proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1992: 'Vissen naar Evenwicht', structuurnota Zee en Kustvisserij.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2003: EVA2, Evaluatie van het schelpdiervisserijbeleid in Nederland.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004: 'Naar een zilte oogst' Beleidsbesluit voor de schelpdiervisserij in de Nederlandse kustwateren.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004: 'Vast en Zeker', Beleidsbesluit voor de visserij met vaste vistuigen.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2007: Derde Nota Waddenzee, Planologische Kern Beslissing.

Neudecker, T., 2000: Fangmengenbegrenzungen in der Garnelenfischerei eine Chance für weitere Beifangreduzierungen. Inf. Fischwirtschaft, fischereiforsch. 47(3), 2000.

Revill, A., A. Pascoe, S. Radcliffe, C. Riemann, S. Redant, F. Polet, H. Damm, U. Neudecker, T. Kristensen P. S. en D. Jensen, 1999: Economic consequences of discarding in the Crangon fisheries (The ECODISC Project), DML (University of Newcastle) Report : 99/REVILLAS/1.

Saier, B., 2006: North Sea Brown Shrimp (Crangon Crangon) Fishery, report of Greenpeace Germany oceans campaign, Biology Department, Dalhousie University, Halifax, Canada.

Smit, J. & E. Buisman, 2006: Transitie naar duurzame kottervisserij; economisch krachtenveld, Rapport 2.06.14 van het Landbouw Economisch Instituut.

Stichting Geïntegreerde Visserij, 2007: 'Geïntegreerde Visserij'.

Stichting Odus, 2001: 'Uit de Schulp', Visie op Duurzame ontwikkeling van de Nederlandse Schelpdiervisserij.

Task Force Duurzame Noordzeervisserij, 2006: 'Vissen met tegenwind', advies van de Task force Duurzame Noordzeervisserij.

Verver, S.W., J.A. van Willigen, T.P. Bult, 2005: Verkennende beschrijving van de kleinschalige Nederlandse kustvisserij, Nederlands Instituut voor Visserij Onderzoek.

Vos, B. & E. Hoefnagel, 2006: transitie naar duurzame kottervisserij; maatschappelijke omgeving van de kottervloot, Landbouw Economisch Instituut.

Welleman, H.C. & N. Daan, 2001: Is the Dutch Shrimp Fishery Sustainable?, Senckenb. Marit. 31(2): 321-328.

Wijk, M.O. van, M.H. Smit, C. Taal, 2003: Regionaal-economisch belang van de Waddenzeevisserij, Rapport 4.03.06 van het Landbouw Economisch Instituut.

SUMMARY

The Wadden Sea key planning decision (Third Wadden Sea Memorandum) and the Policy Decision on Shellfish Fishery 2005-2020 (Ruimte voor een zilte oogst) ['Space for a Briny Harvest'] sets out the government policy on fishery in Wadden Sea. The purpose of the policy is to bring about an ecological and economic development in the Dutch fishing industry aimed at bringing about sustainable activity in the Wadden Region. It also addresses the extent to which sustainable and economically viable fishing in the Wadden Sea is feasible within the set terms and within the parameters laid down in the policy. For that reason the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality has asked the Wadden Sea Council to advise on whether sustainable fishery in the Wadden Sea - in the perspective of the policy being pursued - can be achieved in good time and which improvements will have to be made in that regard.

What does it cover?

The Wadden Sea is a location for various fishery activities, each of which in their own way has (potential) effects on the region's natural values. A distinction is made between:

- seabed disturbance (seed mussel fishery, manual cockle fishery and shrimp fishery);
- effects on the food chain (the removal of food for shellfish-eating birds that forage in the region);
- effects on the ecosystem (because shellfish temporarily hold onto floating matter);
- by-catches and discards;
- and disruption.

Finally, reference is made to the possible impact of not fishing in the region: the (further) spread of the Japanese oyster in the Wadden Sea, which will have a negative (forcing out other species, but does not serve as food for birds) and a positive (formation of new banks) impact.

What is the current government policy?

The policy previously focused mainly on the protection of fish stocks. Since the nineteen-eighties more and more parameters have been set on the basis of other policy areas (mainly nature policy).

The Structure Document on marine and Inshore Fisheries (1992), which covers all forms of shellfish fishing, sets out to achieve spatial interweaving of the fishery and nature functions. In the most extreme case (if the desired effect is not achieved

through other measures) areas can be closed off (as was done for the eastern Wadden Sea). The policy document holds the national government responsible for the policy framework and the sector for implementation. The required food reserve for birds and the fishing quota are set by carrying out annual stock inspections. The fishers then draw up fishing plans. Since 1998 those plans have been tested annually against the Dutch Nature Conservation Act. Since recently the plans have also been assessed in the light of the "Maintenance Objectives" as a result of the Wadden Sea being designated as a Natura 2000 area.

The policy decisions 'Ruimte voor een zilte oogst' for shellfish fishery in the coastal waters and Northern Sea Coastal Zone and 'Vast en Zeker' ('Without a Doubt') for fishing with fixed fishing gear (such as traps and upright nets) in the Wadden Sea and the Zeeuw coastal waters were adopted in 2004. The policy set out in this documents is aimed at improving the sustainability of both sectors. Mechanical cockle fishing was discontinued in response to the first policy document, and that also brought the food reserve policy to an end. The mussel sector is expected to meet the sustainability targets by 2020, possibly by means of seed mussel collection systems (MZIs) and the optimisation of cultivation plots. The document makes reference to the possibility of harvesting Japanese oysters manually. Finally, mainly as a result of the agreements made with Germany and Denmark, what are known as 'ecoplots' have been set up with which a clearer image can be gained of the effects of shrimp fishing. The policy is reflected in the Third Wadden Sea Memorandum. Additionally, most forms of fishing are now forbidden in the Wadden shallows.

What is the government doing?

As well as formulating policy the government initiates studies into the ecological effects of fishing activities, sets firm parameters and promotes innovations (through fish innovation platforms, for instance) aimed at sustainability. By way of example, a study is currently being conducted in the mussel sector into the optimisation of cultivation plots and experiments with MZIs, and research is being carried out into the natural values of subtidal mussel banks.

A specific ecoplot has been set up for shrimp



fishery. This ecoplot will (in due course) make it possible to mutually compare fished and unfished parts of the Wadden Sea in terms of the impact of shrimp fishing on the seabed and benthic life. Also, more information is needed about by-catches, the survival of by-catches in the processing equipment and the survival of discards after being returned to the sea. This study is also important for the certification under the terms of the Marine Stewardship Council (MSC) of shrimp fishery and is expected to be integrated in the certification procedure.

For the fixed-gear-fishery, research is being performed into the by-catches in fishery using traps and upright nets. The results of this study will eventually be the determining factor as to whether fishing using upright nets on the tidal flats can continue.

Finally, a pilot project on the subject of integrated fishery is due to commence in 2008. The experiment with manually fishing for Japanese oysters has not yet begun.

What is the sector itself doing?

Groups of entrepreneurs in the Wadden Sea fishery sector and social organisations have in recent years launched various initiatives aimed at securing a sustainable future and/or more social and economic security for the branch of industry. United in the ODUS Foundation, the Dutch shellfish sector presented its vision in 2004 in the policy documents 'Uit de Schulp' ('out of the shell' and 'Het roer moet om' ('time to change course'). The primary objective of the vision is to achieve ecologically responsible shellfish fishery with broad social acceptance. For the mussel fishing sector, the ODUS vision addresses:

- seed mussel collection systems (MZIs);
- hatcheries/nurseries;
- plot optimisation and optimising the use of seed mussels;
- fishery plans.

Developing alternative sources for seed mussels makes the sector less dependent on natural conditions and could serve to reduce the pressure on the Wadden ecosystem.

Working in partnership with the North Sea Foundation and the Wadden Sea Council, the shrimp fishery sector has collectively decided to enter the MSC certification procedure. The first assessment results are expected at the end of 2008. The most

important points of attention are the spread of fishery, fish by-catches and possible effects of the shrimp trawling on seabed fauna and flora.

In partnership with the regional product hallmark *Waddengoud* a group of Wadden Sea fishers is placing fish on the market with a sustainability label. The main product of this initiative up to now is the smoked grey mullet sold in shops for biological products and at markets for farmhouse products.

Council: More action is needed...

The Council does not believe that the current fishery policy and how it is being implemented will lead to the policy objectives being met in 2020. Its arguments are as follows:

- innovations aimed at sustainability arise from acute and current issues; there is no set final objective for the innovations as a whole;
- the sustainability projects concentrate only on one or a few parts of the overall operation rather than all parts that have to be adapted to meet the policy objective;
- a number of fishery sectors – which have not yet been established as being sustainable are not addressing the sustainability issue at all.

These arguments underline the fact that the fishery policy lacks a guiding definition of sustainable fishery. Moreover, the policy lacks a general vision of the measures needed for that purpose.

From reactive to proactive

The Council concludes in its advice that the existing policy must be supplemented with a concrete future perspective (with a target image in which the final objectives of the policy are formulated). A future perspective is needed to improve the management of the innovation process. The Minister of Agriculture, Nature and Food Safety needs to take the initiative for the development of a future perspective that in all cases:

- presents options for socially-economically sustainable fishery activities within a safe usage area (with opportunities for a 'Rijke Zee', in particular the conservation-, restoration and development objectives for the Wadden Sea;
- sets the direction for innovations needed to achieve ecologically sustainable fishery activities;
- contains instruments for close integration with the regional, economic and social functions;



- encourages the fishery sector to work on achieving greater social acceptance and new forms of entrepreneurship.

An integrated research plan, including long-term experiments and monitoring, must be part of this future perspective.

In chapter 4 of its advice the Council gives an onset for the future perspective that meets the criteria set out above.

A future perspective calls for a coordinated and structured change process

Achieving an economically and ecologically sustainable Wadden fishery sector will call for drastic changes in several policy areas. That can only be achieved through a coordinated and structured transition process. The national, regional and local authorities and the principal lobby groups must be involved in the implementation of the transition process.

The Council makes a number of concrete recommendations in its advice, which must be covered in the transition process.

First of all the Council recommends placing Wadden Sea fishery under the regional policy. The Council believes that that is the best way to facilitate good integration and coordination within the integral Wadden Sea Policy.

The Council also recommends the creation of fishery boundaries for the Wadden Sea fishery sector (preferably in a trilateral context) with a view to the management and development of the Wadden ecosystem. That implies that both the ecologically and the economically sustainable nature of the Wadden Sea fishery sector will to a significant extent have to be based on measures argued from the perspective of the Nature Conservation Act and, more specifically, on the maintenance, restoration and development objectives for the Wadden Sea.

The Council also takes the view that the current system of marketable licences and fishing rights with limited availability is frustrating the ability to introduce more flexibility. For that reason research will have to be conducted into other ways of managing and issuing licences and fishing rights. The research will at least have to cover the legal and

financial implications of buying up and reissuing (parts of) licences and fishing rights; the latter being necessary to offer prospects for low-scale mixed coastal fishery in the Wadden Sea.

The Council also advocates the adoption of a programme-based approach to innovative entrepreneurship in the fishery sectors operating in the Wadden Sea.



Directie Regionale Zaken

Voorzitter van de Raad voor de Wadden
De heer mr. R.S. Cazemier
Postbus 392
8901 BD LEEUWARDEN



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		DRZ. 2007/418	19 februari 2007
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Adviesaanvraag duurzame visserij in de Waddenzee (TRC 2007/476)		050-5992322	

Geachte heer Cazemier,

Eind 2004 is het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij "Ruimte voor een Zilte Oogst" aan de Tweede Kamer aangeboden. De hoofdinzet van het kabinet in dit Beleidsbesluit is om de komende periode te komen tot een schelpdiervisserij die perspectief biedt op een economisch gezonde bedrijfstak met productiemethoden die de natuurwaarden respecteren en waar mogelijk versterken.

Daarnaast is het ontwikkelingsperspectief in de PKB Waddenzee voor de visserij als volgt geformuleerd: "De Waddenzee wordt benut voor diverse vormen van visserij op een dusdanige wijze dat zich een rijke en gevarieerde visstand heeft ontwikkeld en dat de overige (bodem)fauna en (bodem)flora en de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee hier niet onder lijden."

Geconstateerd kan worden dat de verduurzaming van de visserij in de Waddenzee in de afgelopen jaren in toenemende mate maatschappelijke aandacht trekt. Enerzijds uit zich dit in steeds meer vragen vanuit maatschappelijke organisaties over de legitimering van visserijactiviteiten in de Waddenzee. Anderzijds zijn de visserijorganisaties zich bewust van deze vermaatschappelijking en zoeken zij vanuit zichzelf of in dialoog met deze organisaties naar manieren om aan deze vraag naar verduurzaming te voldoen.

Nu de PKB Waddenzee definitief is vastgesteld en er twee jaar zijn gepasseerd sinds de vaststelling van het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij, stel ik het op prijs als door de Raad voor de Wadden een advies wordt uitgebracht over een duurzame visserij in de Waddenzee.

Graag verneem ik de opvatting van de Raad in hoeverre het in de PKB Waddenzee en het in het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij neergelegde visserijbeleid een duurzame visserij binnen de gestelde termijnen mogelijk maakt, ofwel verneem ik graag aanbevelingen van de Raad tot verbetering daarvan.

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Directie Regionale Zaken
Vestiging Hoord
Cascadeplein 6
Postadres: Postbus 20032
9700 RM Groningen
Telefoon: 050 - 5992300
Fax: 050 - 5992399

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
19 februari 2007	DRZ. 2007/418	2

Een belangrijk spoor in het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij om te komen tot deze verduurzaming is het faciliteren en stimuleren van innovaties die een alternatieve bron vormen voor de visserij op schelpdieren in de natuur.

- Graag verneem ik van de Raad welke innovaties in de ogen van de Raad het meest veelbelovend zijn.
- Welke mogelijkheden ziet de Raad om dergelijke innovatieprojecten op het gebied van de schelpdiervisserij in de Waddenzee succesvol te implementeren?
- Ziet de Raad (beleids)belemmeringen voor de implementatie van deze innovaties en zo ja, heeft de Raad ook aanbevelingen voor mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor?

De garnalensector bevindt zich momenteel in een economisch lastige positie, terwijl deze sector een belangrijke bijdrage levert aan de lokale werkgelegenheid. Aan de andere kant wordt binnen deze sector gekeken naar de mogelijkheden van certificering en verduurzaming.

- Met betrekking tot de sleepnetvisserij in de Waddenzee en de garnalenvisserij in het bijzonder verneem ik graag van de Raad welke mogelijkheden hij ziet om in de toekomst een duurzame en economisch gezonde visserij tot stand te brengen. Hierbij zie ik graag een inventarisatie en analyse van de reeds beschikbare informatie op korte termijn tegemoet, zodat op basis hiervan een nadere specificatie van de adviesaanvraag kan plaatsvinden.

De adviesaanvraag heeft met name als doel de consequenties van de maatschappelijke ontwikkelingen te doordenken. Om deze reden verdient het zeker ook aanbeveling om de ontwikkeling van het beleidsterrein zowel in historisch als in toekomstperspectief te bezien.

Ik verzoek u het advies uiterlijk eind juni aan mij te doen toekomen. Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met de Programmamanager Waddenzee van mijn departement, de heer W.J. Schoorlemmer.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit,
voor deze:
DE DIRECTEUR-GENERAAL,



mr. A. Oostra

Deze bijlage beschrijft kort de diverse visserijactiviteiten (vistechnieken en doelsoorten) in de Waddenzee en de aantallen bedrijven (anno 2007) die zich hiermee bezig houden.

Garnalenvisserij

Voor de visserij op garnalen wordt in de Waddenzee de garnalenkor gebruikt (zie foto blz. 13). Hiervoor zijn 88 vergunningen uitgegeven. Dit betreft de zgn. 'GK'-vergunningen voor de garnalenvisserij in de kustwateren. Een groot deel van deze vissers heeft een vaartuig (en diploma's) waarmee zij ook buitengaats in de Noordzee mogen vissen. Deze vissers realiseren een groot deel van hun omzet buiten de Waddenzee. Naast de 'GK'-vergunningen geeft het Ministerie van LNV ook vergunningen uit voor de garnalenvisserij in de buitengaatsse visserijzone in de Noordzee; de 'GV'- vergunning. Deze vissers mogen niet in de Waddenzee vissen.

Mosselcultuur

Het mosselkweekbedrijf bestaat uit twee visserijactiviteiten:

1. het vissen van 'wild' mosselzaad op de vrije gronden in de Waddenzee, om uit te zetten op de kweekpercelen;
2. het opkweken van het mosselzaad tot consumptiemosselen op de kweekpercelen. De kweekpercelen zijn nauwkeurig afgebakende oppervlaktes, gelegen in het ondiepe sublitoraal (niet droogvallend). De kwekers pachten deze percelen van de Staat. De marktwaardige mosselen worden door de kweker getransporteerd naar Zeeland, waar ze na verkoop worden uitgezet op 'verwaterpercelen' van de verwerkende bedrijven.

Er zijn 94 vergunningen uitgegeven voor de mosselvisserij.

Handmatige kokkelvisserij

Sinds het beëindigen van de mechanische kokkelvisserij wordt in de Waddenzee alleen nog handmatig op kokkels gevist. Het vistuig hiervoor is de kokkelklaauw: een brede hark met daaraan bevestigd een klein net wordt door de visser achteruitlopend over de bodem getrokken (zie foto's blz. 26). De visserij vindt plaats gedurende de periode van

het getij waarin een laag water boven de kokkelbank staat van minimaal 10 centimeter tot maximaal 1 meter (heuphoogte). Er zijn 31 vergunningen uitgegeven voor de handkokkelvisserij.

Visserij met vaste vistuigen (niet gesleepte/passieve vistuigen)

Vergunningtechnisch valt deze visserij in de Waddenzee uiteen in vier groepen:

1. de visserij met vaste fuikopstellingen, vooral langs dijken en nabij sluizen. Er wordt vooral gevist op paling, spiering en wolhandkrab. Voor de vaste fuikopstellingen worden vergunningen uitgegeven die zijn gebonden aan een vast visvak waarvan de begrenzing nauwkeurig in de vergunning is omschreven. In de Waddenzee hebben ca. 14 vissers een vergunningen voor deze visserij;
2. de visserij met staande netten (staandwant: lange rechtopstaande netten met een maaswijdte die geschikt is om de beoogde doelsoort te vangen. De vis blijft met zijn kop of kieuwdeksels in de mazen steken.



De onderzijde van het net is verzwaard en rust op de zeebodem. De bovenzijde wordt met kurken overeind gehouden (zie foto's blz. 17).

In de Waddenzee wordt met staande netten vooral gevist op harder en zeebaars en incidenteel op tong. Voor de staandwantvisserij zijn 14 vergunningen uitgegeven;

3. zegenvisserij (de zegen is een lang net dat rondom een school vissen wordt uitgevaren. Vervolgens worden de uiteinden van het net naar elkaar toegetrokken, zodanig dat de vissen zich in een steeds kleiner wordende cirkel van netwerk verzamelen).



De zegen wordt in de Waddenzee gebruikt voor de visserij op harder en zeebaars.

Er zijn 13 vergunningen voor uitgegeven;

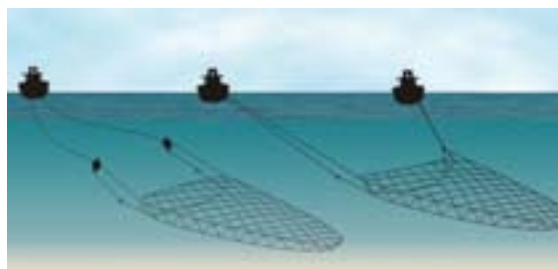
4. overige vaste vistuigen: ongeveer twintig vissers hebben een zogenaamde standaardvergunning voor de visserij met vaste vistuigen. Met deze vergunningen kunnen diverse vistuigen worden toegepast:
 - schietfuiken of kubben:** kleine fuijkes voor de palingvangst (zie foto blz. 19);
 - ankerkuil:** een groot trechtervormig net dat langs zij een voor anker liggend schip wordt uitgevied met de opening naar de stroom gericht. Vooral voor de vangst van paling, spiering, en sprot;

hoekwant: geasde lijnen voor de vangst van schar, bot, zeebaars of paling;

weervisserij: lange schuttingen van netwerk of takken, geplaatst in een V-vorm, waartussen zich tijdens de eb vis verzameld. In de Waddenzee tot voor kort gebruikt voor de vangst van platvis (bot en schar) of harder.

Sleepnetvisserij

Hoewel veel Waddenzeevissers in het bezit zijn van een sleepnetvergunning (ca. 134) wordt hier weinig gebruik van gemaakt. Het gaat dan om vissers die in de wintermaanden met een pelagisch (zwe-



vend, dus niet over de bodem vissend) sleepnet op spiering vissen of om vissers die met een bodemtrawl op bot vissen.

In afwachting van een evaluatie van de sleepnetvisserij zijn deze vergunningen niet overdraagbaar.

jaartal	bestands grootte in tonnen kokkelvlees	bestands grootte >50 kokkels/ m2 in tonnen kokkelvlees	vangstgrootte handkokkelvisserij in tonnen kokkelvlees	vangstgrootte als %-age van bestand >50 kokkels/ m2
1995	23540	290	40	0,65
1996	2040	5330	56	13,37
1997	12930	53780	133	1,06
1998	67490	40270	536	0,25
1999	55610	27840	330	1,33
2000	41350	23580	104	1,19
2001	38420	16470	9	0,44
2002	30440	7400	36	0,22
2003	14980	44500	9	0,13
2004	57840	24010	282	0,63
2005	37980	58510	365	1,52
2006	?	41300	715	1,22
2007	?		1050*	2,54

* betreft het aangevraagde en vergunde quotum

BIJLAGE 4



DEELNEMERS WORKSHOP 'DUURZAME WADDENZEEVISSERIJ' DONDERDAG 20 SEPTEMBER 2007 VAN 11.00 – 15.00 UUR

Naam	Organisatie
Berends, D.J.T.	Nederlandse Vissersbond
Blom, D.A.	TX25
Boom, A.J.M.	TX10
Dommerholt, H.	Vereniging Natuurmonumenten
Post, A.	P.O. Wieringen
Dussel, T.A.	Vissersvereniging Hulp in Nood
Geesbergen, H. van	P.O. Mosselcultuur
Hofstee, L.	Stichting Wad
Kersen, H. van	Waddenvereniging
Keus, B.	Vereniging Handkokkelvissers
Lacor, H.J.	Roem van Yerseke B.V.
Loos, M.	Ned.Bond Garnalen Kustvissers
Rispens, J.	Stichting Geïntegreerde Visserij
Rodenburg-Geertsema, mw. B.	TS 31 'Internos'
Smit, H.H.	Visafslag Lauwersoog
Toering, A.	Vissersvereniging 'Ons Belang' Harlingen
Verbree, T.	P.O. Mosselen
Waal, G. de	Vissersver. Ons Belang Harlingen
Walker, mw. P.	Waddenvereniging
Cazemier, Roel	voorzitter workshop
Dankert, Rindert	projectgroep
Folmer, Henk	projectgroep
Jong, Roel de	projectgroep
Nooitgedagt, Johan	projectgroep
Visser, Pim	projectgroep
Vegter, Jaap	extern adviseur

RAAD

- Mr. R.S. (Roel) Cazemier *voorzitter*
- Prof.dr. J.P. (Jan) Bakker *beheer natuurterreinen*
- Ir. R. (Rindert) Dankert *plattelandsontwikkeling en landbouw*
- Prof.dr. F. (Fred) Fleurke *openbaar bestuur*
- Prof.dr.drs. H. (Henk) Folmer *relaties economie en ecologie*
- Dr. W.P. (Wim) Groenendijk *(duurzame) energie*
- Prof.dr. V.N. (Victor) de Jonge *DSc ecosysteem*
- Mevr. drs. J.D. (José) Kimkes *sociaal-economische bedrijvigheid*
- Drs. M.J. (Martinus) Kusters *recreatie en toerisme*
- Ing. J.K. (Johan) Nooitgedagt *waddenvisserij*
- Mevr. dr.ir. E.C.M. (Elisabeth) Ruijgrok *belevingswaarde*
- Drs. M. (Meindert) Schroor *menswetenschappen*
- Mevr. mr. S.M.A. (Susanna) Twickler *juridische kennis*
- Drs. W. (Pim) Visser *sociaal-economische bedrijvigheid*

SECRETARIAAT

- Mevr. mr. J. (Jacoba) Westinga *secretaris*
- Ir. R. (Roel) de Jong *projectmanager tevens plaatsvervangend secretaris*
- Mr. dr. P. (Peter) Mendelts *senior projectleider*
- Ing. K. (Koene) Bik *senior projectleider*
- Mevr. drs. L. (Lisa) Gordeau *beleidsmedewerker/projectleider*
- Mevr. F. (Foke) Zijlstra *senior medewerker bedrijfsbureau*
- Mevr. M. (Mia) van Raamsdonk *medewerker bedrijfsbureau*

ADVIEZEN 2003

2003/01

"Duurzaam duurt het langst": advies over duurzame Waddenvisserij

2003/02

PSSA: "niet de letter maar de geest"

2003/02

Advice concerning the Wadden Sea as a PSSA

2003/03

Communicatie bekeken: "the coming-out of KCOW"

2003/04

Integraal kustbeleid; meer dan veilig – Advies over de ontwerp Beleidslijn voor de kust

ADVIEZEN 2004

2004/01

"Duurzaam duurt het langst – II": Naar een nieuw schelpdiervisserijbeleid voor de Waddenzee

2004/02

Reactie op het advies van de Adviesgroep Waddenzeebeleid

2004/03

Rampenplan Waddenzee

2004/04

Notitie Stappenplan Servicepunt Handhaving Waddenzee (Seph-W)

2004/05

Risicoanalyse Waddenzee – Een samenhangend overzicht

2004/06

Natuur- en landschapsgrenzen, monitoring, kennisaudit en Waddenacademie

2004/07

Europese Kaderrichtlijn Water

ADVIEZEN 2005

2005/01

Trilateraal voor de Toekomst: naar een versterkte trilaterale samenwerking

2005/01

Trilateral for the Future: towards a stronger trilateral partnership

2005/02

Duurzaam Sociaal-Economisch Ontwikkelingsperspectief voor het Waddengebied (SEOW)

2005/03

Investeringsplan Waddenfonds

2005/04

Werken aan Wadden-weten; welke rol kan een Waddenacademie spelen?

2005/05

Natuurlijk gezag, een bestuurlijk model voor de Waddenzee

Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor het openbaar bestuur

ADVIEZEN 2006

2006/01
Pkb Waddenzee
beleidsinstrument in blessuretijd

2006/02
Uitvoeringsplan Waddenfonds (adviesbrief)

2006/03
Concept Convenant Vaarrecreatie Waddenzee

ADVIEZEN 2007

2007/01
Naar en sterk en houdbaar B&O-plan
Beheer- en Ontwikkelingsplan voor de Waddenzee

2007/02
Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee

2007/03
Natuurgrenzen voor dagelijks gebruik

OVERIGE PUBLICATIES

2003
'Slimmer omgaan met kennis en onderzoek in het Waddengebied', symposiumverslag en toespraken ter gelegenheid van het afscheid van de WaddenAdviesRaad en zijn voorzitter, Siepie de Jong, en de installatie van de Raad voor de Wadden

2005
'Waddenfonds', verslag van de conferentie van 14 november 2005

2006
Evaluatie eerste zittingsperiode Raad voor de Wadden 2003 - 2006

tekst en uitgave

RAAD VOOR DE WADDEN

Natuurlijk vissen op de Waddenzee

advies over duurzame Waddenzeevisserij
2007/04

adresgegevens

lange marktstraat 5
8911 ad leeuwarden
postbus 392
8901 bd leeuwarden
telefoon (058) 212 60 15
telefax (058) 212 01 58
e-mail info@raadvoordewadden.nl
site www.raadvoordewadden.nl

vormgeving

RAAD VOOR DE WADDEN

druk

Dekker Drukwerken, Leeuwarden

foto's en illustraties

Ecomare
Kees Groot (West 6 B.V.)
Wageningen IMARES
Victor de Jonge
Rienk Nadema
Barbara Rodenburg-Geertsema (TS 31)
Jaap Vegter
Steven Verbeek
Salko de Wolf, Ecomare

blz.

13 (ill.), 21, 27, 45 en 46 (ill.)
36 en 37
20 en 38 (netwerk)
16 en 42
13 (garnalenvisser), 26 en 46 (zegenvisserij)
17 (staandwantvisserij)
19
6-9, 14, 15, 28, 29, 34, 40 en 41
23 en 38 (mosselkorven)

overige foto's

Raad voor de Wadden

RAAD VOOR DE WADDEN, Leeuwarden

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

