

# **“Duurzaam duurt het langst”**

Advies aan de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en  
Visserij inzake duurzame Waddenvisserij

Advies 2003/01  
15 april 2003

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	3
<b>1 Inleiding</b>	5
<b>2 Duurzame waddevisserij; een visie op hoofdlijnen</b>	7
2.1 Natuurgebied Waddenzee	7
2.2 Complexiteit en dynamiek van mariene ecosystemen	8
2.3 Sea ranching en extensieve aquacultuur	9
2.4 Dierwelzijn	9
2.5 Beleid, uitvoering en handhaving	10
2.6 Scheiding en verweving van functies	11
2.7 Voorzorgbeginsel	12
2.8 Voorwaarden voor een duurzame visserij	15
<b>3 Uitwerking van de visie voor het beheer van de visserij op de Waddenzee</b>	17
3.1 Mossel(zaad)visserij	17
3.2 Kokkelvisserij	20
3.3 Overige schelpdiervisserij	23
3.4 Japanse oester	23
3.5 Garnalervisserij	24
3.6 Visserij met vaste vistuigen	25
<b>4 Voorwaarden voor duurzame visserij samengevat</b>	27
4.1 Voorwaarden voor een duurzame visserij	27
4.2 Geïntegreerde visserij	28
4.3 Rol van de overheid	29
4.4 Duurzame visserij en vrije mededinging	29
<b>Summary</b>	33



## Samenvatting

De Raad voor de Wadden brengt een gevraagd advies uit aan de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over een duurzame visserij op de Waddenzee. In zijn visie op hoofdlijnen worden eerst de lijnen geschetst waarlangs een duurzame visserij voor alle vormen van visserij op de Waddenzee zich kan ontwikkelen.

De instandhouding van de biodiversiteit en het voldoen aan de eisen die het waddenecosysteem stelt aan fysische en chemische processen in het gebied een belangrijke randvoorwaarde om te komen tot een duurzame visserij op de Waddenzee.

Alvorens van een economisch gezonde visserij kan worden gesproken, moet eerst zijn voldaan aan de voorwaarden voor een ecologisch duurzame visserij. In de visie wordt invulling aan deze benadering gegeven, door aan te geven welke vormen en intensiteit van visserij mogelijk zijn binnen de hoofdfunctie natuur, om vervolgens in de uitwerking per soort in te gaan op de wijze waarop inpasbare visserijactiviteiten ook op een economisch verantwoorde manier kunnen worden uitgeoefend. De complexiteit en grote dynamiek van het waddenecosysteem vereist een hoge mate van flexibiliteit ten aanzien van het vaststellen van vangsthoeveelheden en het interpreteren van schommelingen in de omvang van de grootte van populaties van indicatorsoorten. Naast kwantitatieve criteria bestaat er behoefte aan kwalitatieve criteria om de actuele toestand van het waddenecosysteem goed in te kunnen schatten. Flexibel omgaan met vangsthoeveelheden en bevisbare soorten vereist een flexibel ondernemerschap van vissers en een regelgeving die dit mogelijk maakt.

Een van de instrumenten om tot een duurzame visserij te komen, is het gebruik van co-management. De Staatssecretaris zal het samenwerkingsproces tussen de overheid, de sector en de belangenorganisaties (actief) weer op gang moeten brengen.

Daarbij wordt gepleit voor een planmatige aanpak die concreet is met betrekking tot het tijdpad, de verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen en het uiteindelijk te realiseren perspectief. Co-management kan uiteindelijk leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van regelgeving.

De reservering van voedsel voor vogels vereist na 10 jaar herziening. Uitgangspunt is dat vogels die normaal gesproken foerageren in de Waddenzee in principe in de Waddenzee voldoende voedsel moeten kunnen vinden. Stabiele mosselbanken en *Spisula* in de Noordzeekustzone vormen uitwijkmogelijkheden voor extreme situaties. De geografische spreiding van het voedselaanbod moet worden gegarandeerd. Voor veel vogelsoorten is onvoldoende bekend welke eisen zij stellen aan het voedselaanbod. Hierover zal snel meer duidelijkheid moeten worden verkregen. Met de voedselreservering voor Scholeksters en Eidereenden kan flexibeler worden omgegaan door meer uit te gaan van de grootte van populaties.

De huidige visserijactiviteiten zijn grotendeels verenigbaar met of kunnen inpasbaar worden gemaakt binnen de hoofddoelstelling voor de Waddenzee mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. Meer concreet zullen er maatregelen genomen moeten worden die resulteren in het ontstaan en de bescherming van sublitorale mosselbanken. Bevissing van de litorale banken is weer mogelijk zodra de totale oppervlakte groter is dan 4000 ha stabiele mosselbanken, dan wel een oppervlakte die op basis van EVA II realistisch en toereikend wordt geacht. Openstelling van de gehele Waddenzee voor de mosselzaadvisserij in een situatie met een optimaal areaal aan litorale en sublitorale banken is alleen mogelijk, indien de hiervoor genoemde doelstelling is gerealiseerd en nadat is gebleken dat

de visserij volgens het Jan Louw principe gunstige resultaten oplevert voor het ecosysteem en de mosselzaadvisserij. Zodra aan deze beide voorwaarden is voldaan kan wat betreft de mosselzaadvisserij worden gekozen voor verweving van functies, in die zin dat, wat betreft de eventuele bevissing van mosselbanken, jaarlijks wordt gezien en wordt vastgelegd in het visplan, waar en op welke wijze mosselbanken kunnen worden bevestigd.

Voor wat betreft de kokkelvisserij zou de toegestane vangsthoeveelheid van 10 miljoen kilogram kokkelvlees teruggebracht moeten worden naar een zodanig niveau, dat er in de gehele Waddenzee een aanzienlijke toename kan optreden van het bestand van meerjarige, volgroeide kokkels. Daarnaast dient aangehouden te worden op een visserij die uitsluitend is gericht op de economisch aantrekkelijke volgroeide kokkels. Als blijkt dat de hoeveelheid kokkels die op deze wijze beschikbaar komt voor de mechanische kokkelvisserij structureel minder bedraagt dan 5 miljoen kilogram kokkelvlees per jaar, dient de Staatssecretaris een deel van de sector te saneren door deze uit te kopen.

De handmatige kokkelvisserij sluit door zijn kleinschalige karakter goed aan bij de voorwaarden die de Raad stelt aan de visserijactiviteiten om te komen tot een duurzame visserij. De wat meer kleinschalige visserij, waaronder de visserij met vaste vistuigen, zou gediend zijn met een meer flexibele regelgeving om, afhankelijk van de bestandsniveau's meer jaarrond te kunnen vissen.

Met betrekking tot de garnalenvisserij en de boete die is opgelegd door de NMa moet duidelijkheid worden geschepd in de vraag of en hoe Producentenorganisaties op korte termijn weer kunnen komen tot een beheerste visserij door bijvoorbeeld te werken met een gezamenlijk visplan. Tot slot zullen er direct nadere afspraken moeten worden gemaakt met de Europese Commissie inzake de instandhouding van een beheerste visserij voor alle Europese niet-gequoteerde vissoorten.

## 1 Inleiding

Naar aanleiding van het overleg met Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), mevrouw Faber (5 april 2001), is de Raad voor de Wadden op 26 september 2002 gevraagd te adviseren over duurzame visserij op de Waddenzee (bijlage 1). In de adviesaanvraag stelt de Staatssecretaris het volgende: *"met het oog op de toekomstige planvorming inzake het kustvisserijbeleid verzoek ik uw Raad mij een visionair advies uit te brengen over de ontwikkeling van een (meer) duurzame visserij in het Waddengebied. Duurzaam dient in dit verband tweeledig te worden geïnterpreteerd: het gaat zowel om ecologisch duurzaam in het licht van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee (pkb Derde Nota Waddenzee) als om sociaal-economische duurzaamheid van de visserij als zodanig."*

In zijn advies over het beleidsvoornemen vaste vistuigen heeft de Waddenadviesraad (WAR) daarnaast aangekondigd, dat de Raad voor de Wadden in zijn advies over duurzame Waddenvisserij het aspect vereenvoudiging van regelgeving mee zou moeten nemen. Behalve dit specifieke onderwerp, dat door de voorloper van de Raad voor de Wadden is doorgeschoven, wordt hier volstaan met de constatering dat het voorliggende advies in het verlengde ligt van eerder door de WAR uitgebrachte adviezen<sup>1</sup>, zonder daar expliciet naar te verwijzen. Zeer recentelijk heeft de Staatssecretaris van LNV de evaluatie van tien jaar Zee- en Kustvisserij uitgebracht aan de Tweede Kamer. Deze beleidsevaluatie is slechts zijdelings bij dit advies betrokken, maar zal expliciet aan de orde komen bij het advies over de herziening van het schelpdiervisserijbeleid naar aanleiding van de resultaten van EVA II (Evaluatieprogramma tweede fase). De resultaten van verschillende onderzoeken in het kader van EVA II waren in de periode waarin het voorliggend advies is opgesteld slechts gedeeltelijk bekend of nog niet definitief vastgesteld. Om deze redenen is in dit advies wel aangegeven welke consequenties EVA II mogelijk heeft, maar is op de resultaten zelf niet vooruitgelopen, temeer omdat de Raad specifiek zal adviseren over EVA II als onderdeel van de herziening van de Structuurnota Zee- en Kustvisserij.

Het Ministerie van LNV zal het advies over een duurzame visserij op de Waddenzee ondermeer betrekken bij het hiervoor genoemde nieuwe beleid, dat onder andere op basis van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek schelpdiervisserij tweede fase (EVA II) zal worden vastgesteld.

Bij de opbouw van het voorliggende advies is ervoor gekozen om eerst op hoofdlijnen de visie op duurzame visserij op de Waddenzee te schetsen (hoofdstuk 2), om vervolgens per beviste soort en/of visserijactiviteit het traject dat moet worden doorlopen om te komen tot duurzame visserij nader uit te werken (hoofdstuk 3). Uitgaande van de mogelijk dreigende consequenties van het besluit van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is aan hoofdstuk 4 een paragraaf toegevoegd, die specifiek aan dit onderwerp is gewijd. Verder is in dit hoofdstuk samenvattend beschreven op welke wijze invulling is gegeven aan de in hoofdstuk 2 genoemde voorwaarden voor duurzame visserij.

---

<sup>1</sup> De Waddenadviesraad heeft de afgelopen jaren op verschillende momenten geadviseerd over de (mechanische) (schelpdier)visserij in de Waddenzee. In 1998 heeft de Waddenadviesraad geadviseerd over het Beleidsvoornemen Schelpdiervisserij Kustwateren 1998-2003 en in 1999 over het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren. In 2000 is geadviseerd over het Beheersplan van de visserijsector voor de periode 1999-2003 en bij zijn advies over deel 1 van de Derde Nota Waddenzee heeft de Waddenadviesraad enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de tekst over de visserij in de Waddenzee. Tenslotte is zeer recentelijk advies uitgebracht aan de Staatssecretaris van Visserij over het Beleidsvoornemen Vaste vistuigen.



## 2 Duurzame Waddenzeevisserij; een visie op hoofdlijnen

Kustgebieden zijn van oudsher dichtbevolkte en welvarende streken, niet in de laatste plaats vanwege de rijkdom aan vis in de kustwateren. De kustwateren staan de laatste decennia sterk onder druk als gevolg van overbevissing, aantasting van het mariene ecosysteem, onder andere veroorzaakt door vervuiling en beschadiging, introductie van uitheemse (vis)soorten, enzovoort. Veel (commercieel interessante) visbestanden staan onder druk of zijn reeds in de gevarenzone beland. Daarnaast wordt de visserij op vis- en schelpdierbestanden in verband gebracht met geomorfologische veranderingen en veranderingen in bijvoorbeeld de omvang van de populatie van andere diersoorten die direct of indirect afhankelijk zijn van deze vissen en schelpdieren. Instandhouding van de biodiversiteit is een belangrijke randvoorwaarde om ook op de langere termijn gebruik te kunnen blijven maken van de natuurlijke rijkdom van kustecosystemen. Duurzame visserij behoeft daarom een bredere insteek dan het uitsluitend beschouwen van de beviste soorten. Om te komen tot een gezond en veerkrachtig ecosysteem moet in de eerste plaats worden voldaan aan de eisen die het waddenecosysteem stelt aan fysische en chemische processen en hoedanigheden. Bescherming en duurzame ontwikkeling van kustecosystemen hangt af van veel en sterk verschillende factoren en vereist om die reden integraal beheer voor het kustgebied<sup>2</sup> als geheel, dat wil zeggen water en land, alsmede de stroomgebieden<sup>3</sup> waarvan de kustwateren een onderdeel vormen. Duurzame visserij vormt in deze benadering een onderdeel van dat noodzakelijke integrale beheer. In het voorliggend advies is niet nader ingegaan op de hiervoor genoemde externe randvoorwaarden voor een duurzame visserij, maar is ervan uitgegaan dat waar nodig maatregelen worden getroffen, zodat (op termijn) aan de (a-biotische) randvoorwaarden wordt voldaan. Het moge duidelijk zijn dat het waddenecosysteem niet conform de hoofddoelstelling voor de Waddenzee kan functioneren als niet deze randvoorwaarden wordt voldaan.

### 2.1 Natuurgebied Waddenzee

De hoofddoelstelling voor de Waddenzee, *“duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied”* (Tweede Nota pkb-Waddenzee, deel 4, 1994)<sup>4</sup>, pleit voor een duurzame ontwikkeling van de Waddenzee met als hoofd-functie natuur, die de randvoorwaarden stelt waarbinnen menselijk medegebruik mogelijk is.

De hoofddoelstelling is gericht op het behoud en de ontwikkeling van (het functioneren van) het ecosysteem Waddenzee als geheel en voor de afzonderlijke ecotopen die daarin thuishoren (Esbjerg, 2001). Vanuit dit kader beschouwd betekent ‘duurzame visserij’ niet alleen dat het gebruik i.c. de vangsthoeveelheid op een zodanig niveau moet liggen dat het voortbestaan van de soort wordt verzekerd, maar ook dat de omvang van de populatie zodanig is dat de soort zijn functie binnen het ecosysteem kan vervullen. Voor mossels kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan het filteren van water, de vorming van sediment uit zwevende stof, het vormen van een substraat en/of schuilplaats voor andere organismen, de invloed van mosselbanken op fysische processen en de functie als voedselbron voor onder andere vogels en andere soorten. In het advies is als uitgangspunt genomen dat het waddenecosysteem op zichzelf (binnen de grenzen van de pkb-Waddenzee) goed moet kunnen functioneren, ondanks de weten-

<sup>2</sup> De Europese Unie heeft hiervoor aanbevelingen gedaan, die zijn vastgelegd in het Geïntegreerd Beheer van Kustgebieden (COM(2000)547 definitief).

<sup>3</sup> De Europese Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG) biedt een hiervoor passend kader.

<sup>4</sup> Aangezien de pkb-Derde Nota Waddenzee nog niet is vastgesteld, wordt in dit advies verwezen naar de vigerende pkb.

schap dat het waddenecosysteem een open systeem is, met bijvoorbeeld uitwijkmogelijkheden voor voedselzoekende vogels.

De Waddenzee heeft een belangrijke kraam-, paai- en/of opgroefunctie voor soorten die hun verdere levenscyclus geheel of gedeeltelijk in de Waddenzee en/of Noordzee doorbrengen. Om van een duurzame visserij te kunnen spreken, is het nodig om invloeden van de Waddenvisserij op deze soorten, zoals beschadiging door het gebruikte materieel of sterfte als gevolg van bijvangsten te beperken/voorkomen als onderdeel van een duurzame visserij.

Uitgaan van de vastgestelde hoofddoelstelling impliceert dat er een keuze is gemaakt wat betreft de primaire functie van de Waddenzee, te weten natuurgebied. Ecologische en economische belangen die spelen in het Waddengebied hebben hierdoor geen gelijke uitgangspositie. Om deze reden is ervoor gekozen om uit te gaan van de definitie van duurzame ontwikkeling, zoals geformuleerd door de Commissie Brundtland (*"een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om ook in hun behoeften te voorzien"*), en niet van de triple-p benadering, waarvan bijvoorbeeld de Stichting ODUS uitgaat<sup>5</sup>. Deze benadering betekent niet dat de aanpak en doelstellingen die de Stichting ODUS nastreeft per definitie anders zijn dan in dit advies is uitgewerkt, maar wel dat aan de criteria waaraan volgens beide benaderingen moet worden voldaan verschillende wegingsfactoren worden toegekend.

**De Raad is van mening dat alvorens van een economische vitale visserij wordt gesproken, eerst moet zijn voldaan aan de voorwaarden voor een ecologisch duurzame visserij. In zijn visie geeft de Raad invulling aan deze benadering, door eerst aan te geven welke vormen en intensiteit van visserij mogelijk zijn binnen de hoofdfunctie natuur, om vervolgens in de uitwerking per soort in te gaan op de wijze waarop inpasbare visserijactiviteiten ook op een economisch verantwoorde manier kunnen worden uitgeoefend.**

## 2.2 Complexiteit en dynamiek van mariene ecosystemen

Meer en meer wordt duidelijk dat mariene ecosystemen zodanig complex en dynamisch zijn, dat een combinatie van externe invloeden kan resulteren in plotse veranderingen in de soortensamenstelling van kustecosystemen dan wel de omvang van tot het ecosysteem behorende populaties. Ondanks de aanwijzingen dat combinaties van cyclische processen, ieder met een eigen omloopsnelheid, zoals activiteit van zonnevlekken, seizoenmatige temperatuurschommelingen, enzovoort, een rol spelen in deze zogenaamde regime shifts<sup>6</sup> (het plotseling van de ene naar een andere toestand springen van een ecosysteem), zijn het moment van optreden en de daadwerkelijke effecten met de huidige wetenschappelijke kennis niet voorspelbaar. Beleid dat inspeelt op deze en andere vormen van dynamiek vereist een hoge mate van flexibiliteit, zowel ten aanzien van het vaststellen van vangsthoeveelheden als ten aanzien van het hanteren van kwantitatieve doelstellingen voor indicatorsoorten. Inbedding van het voorzorgbeginsel in deze benadering zorgt ervoor dat het systeem, in welke actuele toestand het ook verkeert, geen langdurige of blijvende schadelijke gevolgen ondervindt van de visserij.

---

<sup>5</sup> De triple-p (profit, people & planet) benadering gaat uit van het zo goed mogelijk inpassen van economische activiteiten in het ecosysteem en is daardoor minder geschikt voor gebruik in een gebied waarvoor een duidelijke prioriteit is aangegeven. De Brundtland benadering maakt dit onderscheid niet en is daardoor zowel in situaties met als zonder prioriteitsvolgorde in functies bruikbaar.

<sup>6</sup> Bakun, A., *Regime shifts in marine ecosystems*, (in prep.)

In relatie tot de exploitatie van visbestanden betekent het optreden van regime shifts dat op een flexibele wijze wordt ingespeeld op vangsthoeveelheden die binnen de randvoorwaarden voor het voortbestaan van een levensvatbare populatie en het vervullen van de functie van de desbetreffende soort in het ecosysteem kunnen worden onttrokken aan de zee. Een dergelijke benadering staat op gespannen voet met een zo constant mogelijke aanvoer van producten, die vanuit economische overwegingen het meest wenselijk is. Een adequate bescherming van de ecologische en economische belangen kan enerzijds worden gerealiseerd door jaarlijks per soort de toelaatbare vangst vast te stellen, en door anderzijds vissers alternatieven te bieden, door bevissing van meerdere soorten mogelijk te maken (gemengde visserij).

De grote dynamiek die in mariene ecosystemen wordt waargenomen leidt zowel tot snelle als tot langzame schommelingen in de omvang van populaties. Dit geldt ook voor indicatorsoorten als Scholekster en Eidereend, die een sturende rol hebben in het beleid voor de schelpdiervisserij. Voor zover de indicatiewaarde van deze soorten zich richt op vrijwel uitsluitend kwantitatieve criteria, zoals de *beleidsmatig* gewenste populatieomvang, kan deze werkwijze leiden tot niet effectieve beleids- en beheermaatregelen. Beleid en beheer dat is gericht op kwalitatieve criteria, gaat uit van de samenhang tussen de talrijkheid van een indicatorsoort en de vitaliteit, volledigheid, het functioneren en de veerkracht van het kustecosysteem. Een dergelijke benadering biedt een betere basis voor het beleid en beheer, maar kan alleen worden geformuleerd voor zover de kennis van het mariene ecosysteem daarvoor toereikend is.

**De Raad is van mening dat het onderzoek in het Waddengebied zich moet toespitsen op het verkrijgen van de kennis die nodig is voor beleid, dat is gericht op de kwaliteit van het ecosysteem, en op het identificeren van de voor deze benadering te gebruiken indicatoren.**

### **2.3 Sea ranching en extensieve aquacultuur**

Een benadering die uitgaat van dynamiek als een wezenlijk kenmerk van het waddenecosysteem biedt niet of nauwelijks ruimte voor het kunstmatig beïnvloeden van factoren die doorwerken in de omvang van in de Waddenzee voorkomende populaties. Sea ranching in de vorm van actieve aanvoer van voedingsstoffen of het uitzetten van jonge vis wordt door de Raad afgewezen.

Een geaccepteerde vorm van extensieve aquacultuur, die op grote schaal wordt toegepast in de Waddenzee, betreft de kweek van mosselen op mosselpercelen. Hierbij is niet sprake van aanvoer, maar van het verplaatsen van mosselzaad en halfwas mosselen binnen de grenzen van de (trilaterale) Waddenzee. Mosselzaad of halfwas mosselen afkomstig uit andere gebieden, dan wel tijdelijk buiten de Waddenzee opgeslagen mosselen, mogen niet (opnieuw) op percelen in de Waddenzee worden verzaaid. Nieuwe vormen van extensieve aquacultuur, zoals het verzaaien van kokkelbroed of kokkels, of kweekpercelen voor de Japanse oester kunnen alleen in overweging worden genomen voorzover deze binnen de hoofddoelstelling inpasbaar zijn, en daarmee dus ook resulteren in een aanzienlijke milieuwinst ten opzichte van de actuele visserijpraktijk. In hoofdstuk 3 is nader ingegaan op deze vorm van medegebruik.

### **2.4 Dierwelzijn**

Het welzijn van dieren strekt zich in relatie tot duurzame visserij niet alleen uit tot de beviste vis- en schelpdiersoorten, maar ook tot de soorten die door de wijze van visserij worden beschadigd of als bijvangst worden opgevist. Daarnaast

kan ook het welzijn van dieren die indirect worden beïnvloed door visserijactiviteiten hierbij worden betrokken, zoals onder andere tot uiting komt in geval van voedselconcurrentie.

Op het gebied van het welzijn van vis- en schelpdieren, wordt geconstateerd dat er onvoldoende kennis is om over dit onderwerp andere voorstellen te doen dan in algemene bewoordingen te adviseren om:

- te kiezen voor een wijze van visserij die zo weinig mogelijk invloed heeft op de bodem en daarop en in levende soorten;
- in te zetten op visserijmethoden die resulteren in (nog) verdere vermindering van bijvangsten, c.q. ontwikkeling van selectieve vangstmethoden;
- zorgvuldig om te gaan met gevangen vis en schelpdieren.

Wat betreft dieren die indirect worden beïnvloed door visserij, is de Raad van mening dat een ecologisch duurzame visserij voldoende tegemoet komt aan het welzijn van deze soorten.

## **2.5   Beleid, uitvoering en handhaving**

Het huidige visserijbeleid is niet gebaseerd op een eenduidige en duidelijke strategie. Enerzijds wordt gekozen voor een sterk regulerende overheid, die zich met een top-down benadering manifesteert in een steeds fijnmaziger netwerk van gedetailleerde beleids- vergunningsregels. Anderzijds appelleert het beleid van diezelfde overheid aan de eigen verantwoordelijkheid van de visserijsector, door bijvoorbeeld de ontwikkeling van co-management te propageren. De visserijsector laat een vergelijkbare ontwikkeling zien; enerzijds wordt actief gewerkt aan het realiseren van een (meer) duurzame visserijpraktijk door met name de Stichting ODUS en de werkgroep Geïntegreerde Visserij. Anderzijds valt het belang van individuele vissers niet noodzakelijkerwijs samen met het belang van de sector en opereren individuele vissers met enige regelmaat in strijd met het beleid dat door de sector wordt gevoerd, door te kiezen voor eigen gewin op korte termijn in plaats van continuïteit op langere termijn. Dit gegeven vraagt om een strikte regelgeving en handhaving, maar maakt tevens duidelijk dat de (zeer) gedetailleerde regelgeving waarvan nu in veel gevallen sprake is, niet de garantie biedt dat ongewenste praktijken worden uitgebannen.

In het vigerende (schelpdier)visserijbeleid is de uitvoering van de vastgestelde beleidsmaatregelen voor een deel in handen gelegd van de desbetreffende sector (co-management in engere zin). Co-management in ruimere zin vereist naast de rol van de visserijsector een inbreng van alle andere relevante belangen en actoren die betrokken zijn bij het visserijbeleid. Het door het ministerie van LNV ingevoerde co-management kan op dit moment niet als zeer succesvol worden omschreven, maar lijkt toch de meest aangewezen werkwijze voor het in de praktijk uitoefenen van duurzame visserij, zoals onder andere voorbeelden uit het buitenland laten zien. In de eerste plaats omdat juist langs deze weg van beleidsuitvoering draagvlak kan worden verkregen voor het beleid en in de tweede plaats omdat het door de sector zelf laten reguleren van de visserij (conform jaarlijks op te stellen visplannen) een waardevol onderdeel vormt van de instrumenten voor de handhaving van het beleid. Het gaat daarbij om invulling van co-management in ruimere zin. Binnen de co-management benadering stelt de overheid de hoofdlijnen van beleid vast en draagt ze eindverantwoordelijkheid voor de handhaving. Daarnaast heeft de overheid de taak om visserijsectoren en andere belangen blijvend te overtuigen van het belang van zowel de sector als individuele vissers, alsmede de andere belangen bij het langs deze weg in praktijk brengen van ecologisch duurzame visserij. Als de overheid hierin slaagt, kan de uitvoering van het beleid ook met vertrouwen in handen van de desbetreffende actoren worden gelegd. Het realiseren van deze praktijk heeft

uiteindelijk als bijkomend effect dat de regelgeving ten opzichte van de huidige situatie aanmerkelijk kan worden vereenvoudigd.

Het realiseren van de gewenste vorm en omvang van co-management vereist van de overheid meer inspanning en overtuigingskracht dan op dit moment wordt getoond. Zo kan de plichtmatige presentatie van het streven naar co-management, zoals onlangs verwoord in de nota 'Vast en Zeker' voor de visserij met vaste vistuigen, als voorbeeld dienen voor een opstelling die uitzicht biedt op een zeer geringe slagingskans. Het laten slagen van het co-management beleid vraagt van het ministerie een permanente en actieve inbreng om het samenwerkingsproces (opnieuw) op gang te brengen en vervolgens gaande te houden. In feite is er geen goed alternatief voor dit beleid.

Het spreekt voor zich dat de geschiedenis die het invoeren van co-management met zich meedraagt een barrière vormt voor het opnieuw activeren van co-management in ruime zin. Het ministerie zal alleen op basis van een duidelijke strategie en planmatige aanpak stapsgewijs kunnen toewerken naar de uiteindelijk gewenste eindsituatie. De te nemen stappen zullen daarbij door de deelnemende belangen gezamenlijk moeten worden vastgesteld, waarbij duidelijk moet zijn, dat alle belangen uiteindelijk profijt hebben van participatie en dat vanuit dit perspectief bezien geen van de partijen zonder consequenties zijn deelname kan beëindigen.

**De Raad adviseert de Staatssecretaris om opnieuw actief verantwoordelijkheid te nemen met betrekking tot het invoeren van co-management in ruimere zin binnen de verschillende visserijsectoren. De Raad pleit daarbij voor een planmatige aanpak die concreet is met betrekking tot het tijdpad, de verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen en het uiteindelijk te realiseren perspectief.**

## **2.6 Scheiding en verweving van functies**

In de huidige situatie is een deel van de Waddenzee gesloten voor alle of bepaalde vormen van visserij. Vanaf het moment dat er daadwerkelijk sprake is van duurzame visserij<sup>7</sup>, vervallen een deel van de argumenten die hebben geleid tot sluiting van gebieden voor visserijactiviteiten. In de uiteindelijk te realiseren, dynamische situatie die pas op lange termijn kan worden gerealiseerd, zullen alleen voor zeer kwetsbare ecotopen (zeegrasvelden en mosselbanken), rustgebieden en gebieden waarin visserij niet verenigbaar is met wetenschappelijk onderzoek dat er wordt uitgevoerd, gesloten moeten blijven voor alle vormen van visserij, en kan voor het overgrote deel worden uitgegaan van een in jaarlijks op te stellen visplannen gereguleerde verweving van functies. Voor de nagestreefde ecotopen gelden, in tegenstelling tot de kwalitatieve (flexibele) benadering die eerder in dit hoofdstuk voor afzonderlijke indicatorsoorten werd bepleit, kwantitatieve doelstellingen voor wat betreft de oppervlakte die ze innemen. Het gaat daarbij in de context van visserij vooral om mosselbanken en zeegrasvelden, die een stabiliserende werking hebben op het ecosysteem en kwetsbaar zijn voor visserij. Andere specifieke (en uitzonderlijke) functies of doelen waarvoor scheiding van functies nodig blijft zijn de ontwikkeling en bescherming van ecologisch waardevolle sublitorale mosselbanken (die alleen kunnen worden gerealiseerd door hiervoor gebieden te sluiten voor mosselzaad- en sleepnetvisserij) en mosselpercelen die zich niet lenen voor andere visserijactiviteiten.

---

<sup>7</sup> Het betreft hier geen (statische) toestandsvariabele, maar veeleer een gerealiseerd niveau van gedrag en gedragsregels.

## 2.7 Voorzorgbeginsel

Het voorzorgbeginsel geeft aan dat *"wanneer op basis van de best beschikbare informatie bij de afweging sprake blijkt te zijn van duidelijke twijfel over het achterwege blijven van mogelijk belangrijke negatieve gevolgen voor het ecosysteem, [ ] het voordeel van de twijfel in de richting van het behoud van de Waddenzee [zal] gaan, hetgeen betekent dat de hoofddoelstelling bepalend is."* (pkb 2<sup>e</sup> Nota Waddenzee, deel 4, Ministerie van VROM, 1994). In de situatie waarin sprake is van duurzame visserij op de Waddenzee, is het voorzorgbeginsel geïncorporeerd in het handelen van de visserijsector. Er zal daardoor geen aanleiding mogen bestaan om het voorzorgbeginsel als instrument te moeten hanteren, met uitzondering van de situatie waarin de visserij op een tot dat moment niet beviste soort wordt overwogen, of nieuwe (vangst)methoden worden geïntroduceerd. In die gevallen past een strikte toepassing van het voorzorgbeginsel. In de aanloop naar de (dynamische) eindsituatie met duurzame visserij zou het voorzorgbeginsel daarentegen vaker moeten en kunnen worden gebruikt dan in de huidige situatie het geval is.

Voedselreservering kan worden beschouwd als een concrete uitwerking en toepassing van het voorzorgbeginsel. In de Waddenzee heeft de voedselreservering betrekking op de verdeling van mosselen en kokkels over enerzijds de mosseladvijserij en de mechanische kokkelvisserij en anderzijds schelpdieretende vogels als Scholekster, Eidereend en Kanoetstrandloper (nonnetjes); soorten die de afgelopen 10 jaar in aantal achteruit zijn gegaan. Vooral de mechanische kokkelvisserij heeft de afgelopen jaren onder vuur gelegen, omdat de wijze van vissen een negatief effect zou hebben op de bodemstructuur en de bodemfauna. In veel gevallen gaat de discussie over de waarde die moet worden gehecht aan de tot norm verheven absolute omvang van de populaties van de hiervoor genoemde vogelsoorten. Natuurbeschermingsorganisaties wijzen op de afname van het aantal vogels, terwijl de schelpdiervisserijsector stelt dat de visserij in de jaren tachtig met een relatief grote omvang van de populatie Scholeksters en Eidereenden niet aan beperkingen was gebonden. Of er in een dynamisch gebied als de Waddenzee geen betere indicatoren zijn dan het aantal vogels, raakt in deze discussie regelmatig ondergesneeuwd.

De Scholekster wordt gezien als belangrijke indicatorsoort als het gaat om de beschikbaarheid van schelpdieren als voedsel voor schelpdieretende soorten. Voor de Scholekster zijn mosselen en kokkels een uitwisselbare voedselbron. Na midden jaren tachtig nam het aantal scholeksters met 35% af, waarmee de populatie van 200.000 tot 130.000 daalde (bron: SOVON, 2000). De populatie Scholeksters in de Waddenzee fluctueerde de afgelopen 25 jaar tussen de 150.000 en 225.000, maar laat de laatste 10 jaar een duidelijke daling zien.

De Eidereend voedt zich net als de Scholekster bij voorkeur met (meerjarige) mosselen en kokkels. Het aantal Eidereenden dat in de jaren tachtig in de Waddenzee overwinterde bedroeg gemiddeld 130.000. Begin jaren negentig vond er een aanzienlijke sterfte van de Eidereenden plaats. Sinds 1991, een jaar met weinig mossels en kokkels worden veel Eidereenden in de Noordzeekustzone waargenomen, waar zij foerageren op Spisulabanken. Een van de mogelijke oorzaken van het uitwijken van de Eidereenden naar de Noordzeekustzone kan het gebrek aan geschikt voedsel in de Waddenzee zijn. De mosselkweekpercelen vormen een andere alternatieve voedselbron voor Eidereenden. In 1999/2000 en 2000/2001 trad opnieuw een grote sterfte onder de Eidereendenpopulatie op. In opdracht van het ministerie van LNV is in 2002 een onderzoek uitgevoerd naar de wintersterfte in 2001/2002<sup>8</sup>. Een van de conclusies van dit onderzoek luidde dat verhongering in combinatie met parasitaire sterfte heeft geleid tot sterfte van enkele tienduizenden Eidereenden.

Behalve voor de Scholekster en de Eidereend laat ook de populatie Kanoetstrandlopers de afgelopen twee jaar een sterke daling zien, een soort die naast nonnetjes mede afhankelijk is van mosselbroed en kleine kokkeltjes.

<sup>8</sup> Ens B.J., F.H.M. Borgsteede, C.J. Camphuysen, G.M. Dorrestein, R.K.H. Kats en M.F. Leopold, *Eidereendensterfte in de winter 2001/2002*, Alterra-rapport 521.

Met het huidige voedselreserveringsbeleid wordt een deel van de natuurlijke voedselbron van twee vogelsoorten (Scholekster en Eidereend) beschermd, die leven van grotere schelpdieren en die samen de helft van de jaarlijkse vleesconsumptie door vogels in de Waddenzee voor hun rekening nemen. Verondersteld wordt, dat het effect van de reservering op de beschikbaarheid van andere voedselbronnen zodanig is, dat het beleid tevens resulteert in een toereikende beschikbaarheid van voedsel voor alle andere vogelsoorten die foerageren op bodemdieren. De aanwezigheid van voldoende voedsel voor deze soorten wordt gekoppeld aan de aanwezigheid van ongestoorde wadbiotopen en niet aan de voedselbron zelf; een randvoorwaarde waarin sluiting van gebieden voor schelpdiervisserij wel voorziet, maar waar het voedselreserveringsbeleid buiten de gesloten gebieden zich niet (mede) op richt. Het voedselreserveringsbeleid legt een verband tussen het (referentie)aantal Scholeksters en Eidereenden en de beschikbaarheid van hun voornaamste voedselbron, maar gaat voor de rest (deels noodgedwongen) voorbij aan een aantal belangrijke randvoorwaarden, zoals de beperkte oogstbaarheid van het gereserveerde voedsel, de gewichtsafname van schelpdieren gedurende de winter, enzovoort. In de meest recente herziening van de berekening van de voedselreservering in de Waddenzee<sup>9</sup>, is voorgesteld om de berekende hoeveelheid met een factor 4 te vermenigvuldigen, wat een veilige maat zou zijn om de berekende voedselbehoefte om te rekenen naar het benodigde voedselaanbod. Deze aanbeveling is destijds niet overgenomen<sup>10</sup> door de toenmalige Staatssecretaris van LNV. Uitgaande van het primaat van een ecologisch duurzame visserij ligt het voor de hand om, zolang de bestaande onzekerheden en kennislacunes niet zijn ingevuld, het voorzorgbeginsel hier toe te passen en wel een vermenigvuldigingsfactor te hanteren. Omdat in het voorstel in deze visie al uitwijkmogelijkheden zijn ingebouwd, is het denkbaar dat kan worden volstaan met een lagere waarde dan voorgesteld in het onderzoeksrapport.

Het voedselreserveringsbeleid is een goed initiatief geweest om te komen tot een eerste aanzet voor duurzame schelpdiervisserij, maar betreft ook een tamelijk grofmazig en star beleidsinstrument, dat na ruim 10 jaar om verbetering vraagt. In de herziene berekening van de voedselreservering in de Waddenzee zijn de voor- en nadelen van de gehanteerde berekeningsmethodiek opgesomd. Mede op basis hiervan zijn de volgende uitgangspunten voor het bepalen van de voor visserij beschikbare hoeveelheid schelpdieren geformuleerd:

- 1) het benodigde voedselaanbod voor vogels die normaal gesproken foerageren in de Waddenzee moet in de Waddenzee worden gereserveerd. Dit betekent dat de voedselvoorraad die aanwezig is in de kustzone (o.a. Spisula) niet wordt meegerekend en beschikbaar blijft voor vogels in de Noordzeekustzone en als noodvoorraad, bijvoorbeeld ingeval van strenge winters;**
- 2) de voedselvoorraad in stabiele mosselbanken wordt slechts voor een deel meegerekend in het voedselaanbod, gebaseerd op de totale oppervlakte van de banken en de behoefte van het aantal Scholeksters dat op deze oppervlakte foerageert, of kan foerageren (maximaal 60 tot 70 per hectare). De resterende hoeveelheid blijft beschikbaar als noodvoorraad, of kan onder de voorwaarden die in § 3.1 nader zijn uitgewerkt gedeeltelijk worden bevestigd;**
- 3) om te kunnen voldoen aan de berekende voedselbehoefte zal naar verwachting een groter voedselaanbod moeten worden gereserveerd. Zolang niet bekend is hoe behoefte en aanbod zich tot elkaar verhouden, ligt een strikte toepassing van het voorzorgbe-**

<sup>9</sup> Ens B.J., *Berekeningsmethodiek voedselreservering Waddenzee*, Alterra-rapport 136, Alterra Wageningen, 2000.

<sup>10</sup> Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer DNO.2000/5928 van 30 oktober 2000

- ginsel in de lijn van een duurzame visserij. Reservering van een voedselaanbod dat in orde van grootte twee keer de berekende behoefte omvat, kan noodzakelijk blijken te zijn;
- 4) indachtig de spreiding van vogels over de Waddenzee en in het bijzonder het territoriumgedrag van Scholeksters, wordt zorg gedragen voor een goede geografische spreiding van het benodigde voedselaanbod;
  - 5) een tekort aan voor vogels benodigde mosselen wordt aangevuld met te reserveren kokkels en vice versa, conform de bijstelling van het voedselreserveringsbeleid (zie noot 10);
  - 6) de voedselreservering heeft zowel betrekking op het aanbod van voedsel op de platen als in het sublitoraal, onder andere ten behoeve van Eidereenden en andere soorten die naar voedsel duiken, conform de bijstelling van het voedselreserveringsbeleid (zie noot 10);
  - 7) de voedselreservering volgt binnen bepaalde grenzen de omvang van de vogelpopulaties. Ter illustratie is het volgende voorbeeld uitgewerkt voor Scholeksters. Voor andere soorten zou een soortgelijke exercitie moeten worden uitgevoerd: in de periode 1974 – 2000 bedroeg het aantal overwinterende Scholeksters in de Waddenzee globaal 173.000<sup>11</sup>;

**Illustratieve uitwerking**

Wanneer wordt verondersteld dat een schommeling van 20%<sup>12</sup> rond het gemiddelde aantal van 173.000 als normale dynamiek mag worden beschouwd, dan varieert de populatie-omvang onder normale omstandigheden tussen 140.000 en 210.000 Scholeksters. In het voedselreserveringsbeleid zou dit als volgt kunnen worden vertaald:

- a. meer dan 210.000 exemplaren: voedselreservering afstemmen op 210.000;
- b. 175.000 – 210.000 exemplaren: voedselreservering afstemmen op aanwezige aantal;
- c. 140.000 – 175.000 exemplaren: voedselreservering afstemmen op aantal plus extra reservering van 0 tot 10%, met een minimale reservering gebaseerd op 155.000 exemplaren<sup>13</sup>;
- d. minder dan 140.000 exemplaren: voedselreservering op basis van 155.000.

Kwantificering van de hiervoor voorgestelde voedselreservering op basis van het voortschrijdend gemiddelde aantal Scholeksters over de voorgaande vijf jaren resulteert in een berekende voedselreservering die redelijk aansluit bij de actuele voedselbehoefte, zeker wanneer de uitwijkmogelijkheden zoals aangegeven onder 1) en 2) volgens voorstel worden gerealiseerd.

- 8) in de voedselreservering is de ontwikkelde kennis over de vereiste grootte van schelpdieren verwerkt;
- 9) vormen van visserij die resulteren in verstoring van de wadbiotopen, die nodig zijn voor (de voedselvoorziening van) andere vogelsoorten worden niet in de Waddenzee toegestaan. Geconstateerd wordt dat er onvoldoende kennis beschikbaar is om te komen tot een kwantificering van het benodigde areaal ongestoorde

<sup>11</sup> Zeer strenge winters waarin veel vogels wegtrokken zijn niet meegerekend.

<sup>12</sup> Over de beschouwde periode van 22 tellingen resulteert een bandbreedte van 20% rond het gemiddelde in 5 waarnemingen met een lager aantal en 1 waarnemingen met een hoger aantal Scholeksters. Een bandbreedte van 10% (155.000 – 190.000) resulteert in 6 lagere en 8 hogere waargenomen aantallen.

<sup>13</sup> 155.000 exemplaren komt overeen met 10% onderschrijding van het langjarig gemiddelde aantal Scholeksters.

## **wadbiotopen ten behoeve van de voedselvoorziening van de overige soorten vogels.**

### **2.8 Voorwaarden voor een duurzame visserij**

Samengevat moet in de uitwerking van de visie op duurzame visserij per soort of visserijactiviteit, voor zover mogelijk, in worden gegaan op de effecten van de visserij op:

- de abiotische structuur van het kustecosysteem, zoals de effecten van bodemberoering;
- de biotische structuur van het kustecosysteem, zoals de rol van de beviste (of door visserij onbedoelde beïnvloede) soorten binnen het kustecosysteem, beschadiging van mosselbanken en andere organismen;
- de biologie van de beviste soort, en vooral de randvoorwaarden voor instandhouding van levensvatbare populaties;
- het welzijn van dieren;
- optimale benutting van de vangst en het omgaan met restproducten;
- de rol van de overheid.

#### *Economisch vitale visserij*

Behalve (ecologisch) duurzaam, zal de visserij ook economisch vitaal moeten kunnen blijven. Voor sectoren waarvoor binnen het kader van duurzame ontwikkeling geen perspectieven kunnen worden geboden, betekent dit dat helderheid moet worden gegeven over de toekomst, met name wat betreft de mogelijke alternatieven voor de huidige visserijpraktijk, dan wel in de vorm van het opstellen van flankerend beleid, waarin duidelijkheid wordt geboden op welke wijze de noodzakelijk geachte beëindiging van de visserij wordt gecompenseerd.

De duurzame visserijactiviteiten met goede toekomstperspectieven zijn onderverdeeld in twee categorieën. De eerste categorie heeft betrekking op de visserij op soorten die met een betrekkelijk constante en hoge intensiteit kunnen worden bevestigd, en waarvoor het mogelijk is, dat vissers zich (blijven) specialiseren op het bevissen van die ene soort. In de Waddenzee betreft het voornamelijk de visserij op garnalen en mosselen en (in afwachting van de besluitvorming naar aanleiding van EVA II) kokkels. De tweede categorie omvat de visserij op soorten die worden gekenmerkt door relatief kleine bestanden en grote schommelingen in aanwezigheid en omvang van die bestanden. Een economisch verantwoorde visserij op deze soorten vereist een hoge mate van flexibiliteit van vissers (die gemakkelijk moeten kunnen overschakelen tussen verschillende vormen van visserij), maar ook van de overheid, die in de regelgeving ruimte moet bieden voor dergelijke omschakelingen. Op dit moment is niet duidelijk of omschakeling naar duurzame visserij voor deze groep vissers mogelijk is met behoud van de huidige capaciteit (na de eerste ronde van sanering van het aantal vergunningen zoals vastgelegd in het beleidsbesluit vaste vistuigen).



### **3 Uitwerking van de visie voor het beheer van de visserij op de Waddenzee**

De voorwaarden voor een duurzame Waddenvisserij zijn het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden (met inbegrip van instandhouding van de biodiversiteit) en een duurzame exploitatie van vis- en schelpdierbestanden. De belangrijkste indicatoren binnen het ecosysteem (vis- en schelpdierbestanden, mosselbanken en kokkelbedden, zeegrasvelden en vogelpopulaties) laten over de afgelopen tien jaar een beeld zien van eenjarige en meerjarige trends. Sommige indicatoren fluctueren jaarlijks sterk, terwijl de effecten hiervan op andere indicatorsoorten pas jaren later zichtbaar zijn, zoals bijvoorbeeld een afname van vogelpopulaties zich over tientallen jaren kan voltrekken.

In dit hoofdstuk is ingegaan op de verschillende visserijactiviteiten op de Waddenzee, de ontwikkelingen en de trends van de afgelopen periode van tien jaar en de consequenties die deze ontwikkelingen zouden moeten hebben voor de toekomst van de visserij gezien vanuit de invalshoek van een duurzame visserij.

#### **3.1 Mossel(zaad)visserij**

De visserij op mosselzaad in de Waddenzee vindt twee maal per jaar plaats, namelijk in het voor- en het najaar. Tijdens deze twee visperiodes wordt jong mosselzaad opgevisst en vervolgens uitgezet op hiervoor aangewezen kweekpercelen. Het grootste deel van de oostelijke Waddenzee en de gebieden onder de eilanden is gesloten voor de visserij op mosselzaad. In de verschillende beleidsnota's (Structuurnota Zee- en Kustvisserij, de pkb-Waddenzee en het Beleidsbesluit schelpdiervisserij kustwateren 1999-2003) is vastgelegd dat de mosselzaadvisserij hoofdzakelijk mag plaatsvinden in het sublitoraal, de diepe geulen en is verboden op de stabiele mosselbanken. Alleen als wordt voldaan aan een aantal voorwaarden mag de mosselzaadvisserij plaatsvinden op de droogvallende platen, die dan ook sinds 1994 niet meer zijn bevestigd<sup>14</sup>. Verdeeld over de platen en het sublitoraal moet 70% van de gemiddelde voedselbehoefte van vogels worden gereserveerd<sup>15</sup>.

Op basis van het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren 1999-2003 is 26% van de droogvallende platen permanent en 5% aanvullend gesloten voor de mosselzaadvisserij. De overige 69% van de droogvallende platen is opengesteld, met uitzondering van gebieden in particulier bezit en gebieden die vallen onder artikel 17 van de Natuurbeschermingswet (samen 4 à 5% van de oppervlakte aan platen). De mosselzaadvisserij is door jaarlijkse visplannen gereguleerd met een vangstplafond dat wordt bepaald door het driejaarlijks gemiddelde van 650.000 ton mosselzaad. Deze hoeveelheid is nodig voor de streefproductie van een miljoen mosselton<sup>16</sup> consumptiemosselen per jaar.

De visserij op 'wilde' mosselen, het handmatig rapen van mosselen in de Waddenzee vindt al sinds eeuwen plaats. Handmatig rapen van mosselen gebeurt nog steeds en is tot 10 kilogram vrij toegestaan voor de eilandbewoners.

---

<sup>14</sup> In het Beleidsbesluit is opgenomen dat 'de mosselsector zal vastleggen dat niet op de platen gevestigd zal worden, indien in het sublitoraal meer dan 400.000 mosselton visbaar is.'

Ligt er minder dan deze 400.000 mosselton en over zal worden gegaan tot bevestiging van droogvallende platen, waarvoor overigens een Nb-vergunning voor moet worden aangevraagd, dan zullen de 10% droogvallende platen die het meest kansrijk zijn voor het ontstaan van mosselbanken niet worden opengesteld.

<sup>15</sup> Dit bedraagt 10 miljoen kilogram kokkel- en mosselvlees op de droogvallende platen en 8,6 miljoen kilogram kokkel-, mossel- en Spisulavlees in het sublitoraal en de Noordzeekustzone.

<sup>16</sup> Een mosselton bedraagt 100 kilogram mosselen.

### *Mosselcultures*

De zogenaamde mosselcultuur, de kweek van jonge mosselen op percelen, vindt plaats op kweekpercelen in de Waddenzee, die door de overheid worden verpacht en voornamelijk in de westelijke Waddenzee en in de diepe geulen liggen. De verliezen van mosselen als gevolg van stormen op de percelen zijn relatief hoog, reden voor de sector om te streven naar een verdere optimalisatie van de ligging van dergelijke percelen.

Naast de kweekpercelen op de bodem worden er in de Zeeuwse wateren op beperkte schaal mosselen gekweekt in hangcultures; de mosselen worden in langwerpige netachtige constructies opgehangen in het water. Uit (afgeleid) onderzoek naar de effecten van deze hangcultures in de Oosterschelde<sup>17</sup> kan worden geconcludeerd dat er nog maar weinig bekend is over de effecten op de natuurwaarden. In het genoemde onderzoek wordt verondersteld dat de effecten minimaal zullen zijn (RIVO, mei 2002). De hangcultures nemen voor een vergelijkbare productie aanzienlijk meer ruimte in beslag dan percelen met bodemcultures en zijn in de Waddenzee alleen realiseerbaar in de diepere (vaar)geulen. Hangcultures zijn door het gebruik van pallets of drijvende tonnen nadrukkelijker in het landschap aanwezig dan bodemcultures en zijn evenmin te combineren met (recreatieve) scheepvaart.

**De Raad adviseert de Staatssecretaris om geen mosselhangcultures in de Waddenzee toe te staan voordat duidelijk is welke effecten dit heeft op de (directe) omgeving.**

### *Introductie van gebiedsvreemd mosselzaad*

Recentelijk heeft de Minister van LNV de aanvraag voor een vergunning voor het verwateren van mosselen uit gebieden buiten de Oosterschelde geweigerd. Tarra en proceswater van mosselen uit de Ierse Zee mogen al wel op de Oosterschelde worden geloosd, maar de betreffende halfwasmosselelen mogen niet worden verzaaid. Hiervoor moet een onderzoek worden uitgevoerd naar risico's van het verzaaien. De geschiedenis leert dat introductie van populaties/soorten van elders in de meeste gevallen negatieve effecten met zich meebrengt voor het ecosysteem. Dit geldt niet alleen voor directe import in de Waddenzee, maar ook voor indirecte, onbedoelde effecten van import in de Oosterschelde op de Waddenzee. De sector zelf heeft in zijn ODUS-visie ook gewezen op de mogelijke risico's van de insleep van gebiedsvreemde organismen.

**De Raad is van mening dat het verzaaien van mosselbroed uit het buitenland in de Nederlandse kustwateren een ongewenste gang van zaken is. Eventuele risico's die verbonden zijn aan het gebruik van mosselzaad uit de Duitse en Deense Waddenzee vormen naar de mening van de Raad geen direct gevaar voor de Nederlandse Waddenzee, gezien de grote wateruitwisseling die er plaats vindt binnen het trilaterale getijdengebied.**

### *Vangsten en omzet*

De consumptiemosselen worden zowel in Nederland als in het buitenland afgezet via de veiling te Yerseke. In de periode 1997-2001 werd 96% van het Nederlandse mosselzaad op de Waddenzee gevangen. In de gehele mosselkwekerijsector zijn circa 220 mensen werkzaam. De gemiddelde jaarlijkse aanvoer van de mosselen uit de Waddenzee bedraagt 36 miljoen kilogram per jaar<sup>18</sup> met een gemiddelde jaaropbrengst van 35 miljoen euro over de afgelopen vier seizoenen (1998-2002). Dit komt neer op een bruto toegevoegde waarde van 24 miljoen

<sup>17</sup> RIVO/Bureau Waardenburg bv, *Evaluatie van de mosselhangcultures in de Oosterschelde*, april 2002.

<sup>18</sup> *Regionaal Economisch Belang van de Waddenzeevisserij*, LEI, Den Haag, februari 2003.

euro. De verwerkende industrie is voor 30 tot 40 % afhankelijk van de aanvoer door Nederlandse vissers. Bij een afname van dit aandeel kan niet worden uitgesloten dat de verwerkende industrie naar het buitenland vertrekt. Overigens vindt de verwerking van mosselen niet plaats in de Waddenzeeregio, zodat dit aspect een overweging op het nationale schaalniveau betreft.

De mosselvisserijsector kan als geheel een relatief economisch gezonde sector worden genoemd, als gevolg van de veilingprijs, die fluctuaties in de aanvoer opvangt. Inkomsten van individuele kwekers kunnen echter sterk fluctueren, afhankelijk van de aanwezigheid van mosselzaad en het rendement van de percelen.

#### *Mossel(zaad)bestanden*

Wanneer naar de bestandsontwikkelingen in de Waddenzee over de afgelopen vier jaar wordt gekeken, dan is het litorale bestand aan mosselen toegenomen. Voor wat betreft de verdeling van de bestanden tussen de open en de gesloten gebieden geldt dat gedurende de periode 1999-2002 iets meer dan de helft van het bestand zich in de opengestelde gebieden bevindt. In de 5% aanvullend gesloten gebieden is sprake van een fluctuatie van de mosselbiomassa.

#### *Effecten mosselzaadvisserij en –kweek op het ecosysteem*

De (stabiele) mosselbanken, die tot enkele tientallen jaren oud kunnen worden<sup>19</sup> zijn een belangrijke ecotoop in de Waddenzee, vanwege de hoge biodiversiteit (o.a. algen, krabben, zeeanemonen en wormen) en de functie als vestigingsplaats voor jong mosselbroed. Ze vervullen een belangrijke functie binnen de sedimenthuishouding van de Waddenzee, omdat door deze banken veel slib wordt vastgelegd. Tot slot hebben de banken een stabiliserende rol in de voedselvoorziening van voornamelijk vogels, in de vorm van reservevoorraden.

De mosselzaadvisserij vindt primair plaats op de mosselbanken in het sublitoraal en de kweek van de jonge mosselen op de percelen vindt ook plaats in ditzelfde sublitoraal. Naar de functie van de mosselbanken in het sublitoraal is tot op heden weinig onderzoek gedaan. Bevissing van banken in het sublitoraal kan mogelijk een negatief effect hebben op deze banken, omdat hiermee de structuur van de bank en de hierop aanwezige flora en fauna kan worden beschadigd.<sup>20</sup>

**Aangezien alleen de litorale mosselbanken worden beschermd en de banken in het sublitoraal ten behoeve van de mosselzaadvisserij mogen worden bevestigd, adviseert de Raad de Staatssecretaris om de (potentiële) rol en ecologische waarde van mosselbanken in het sublitoraal te inventariseren en zonodig maatregelen te treffen die herstel en ontwikkeling van deze banken bevorderen.**

Vanuit het voedselreserveringsbeleid is sterk ingezet op herstel van zogenaamde stabiele mosselbanken, waarbij een streefwaarde van 2000-4000 ha wordt gehanteerd. Deze streefwaarde is hoofdzakelijk gebaseerd op een inventarisatie uitgevoerd door

Dijkema in 1978, waarbij 4120 ha aan mosselbanken is gekarteerd. Als gevolg van het Beleidsbesluit mogen de droogvallende of litorale mosselbanken niet worden bevestigd.

Begin jaren negentig resteerde er nog 10% van de litorale banken. In 1998 was er sprake van enkele honderden hectare droogvallende mosselbanken, terwijl in 2002 circa 2500 ha is geïnventariseerd, waarvan zo'n 70% uit mosselzaad be-

<sup>19</sup> Dankers, N. & J. de Vlas, *Multifunctioneel beheer in de Waddenzee. Integratie van natuurbeheer en schelpdiervisserij*, IBN/DLO, 1992.

<sup>20</sup> Saier, *Subtidal Mussel Beds in the Wadden Sea: Threatened Oases of Biodiversity*, Wadden Sea Newsletter, 2002.

stond<sup>21</sup>. In de evaluatie van de Structuurnota Zee- en Kustvisserij wordt gesteld dat 'herstel van oude mosselbanken in beperkte mate is opgetreden'. Naast stabiele mosselbanken moeten ook de zeegrasvelden, die een eigen biotoop vormen (voedsel, substraat voor begroeiing en kinderkamer voor kleine vissoorten) door de visserij worden ontzien. Groot Zeegras kwam tot circa 1930 algemeen voor op de voormalige Zuiderzee. Na de aanleg van de Afsluitdijk (1932) is het areaal als gevolg van verschillende oorzaken hard achteruit gegaan. Klein Zeegras beperkt zich de laatste jaren tot enkele honderden hectares. De voorkomens van Groot Zeegras op de Hond/Paap (circa 100 ha) zijn de meest stabiele voorkomens, naast enkele zeer kleine locaties op het Groninger Wad.

**De Raad adviseert de Staatssecretaris middels scheiding van functies te komen tot een optimaal areaal aan litorale en sublitorale mosselbanken in de Waddenzee. Bevissing van litorale banken is naar de mening van de Raad weer mogelijk zodra de totale oppervlakte groter is dan 4000 ha stabiele mosselbanken dan wel een oppervlakte die op basis van EVA II realistisch en toereikend wordt geacht. Openstelling van de gehele Waddenzee voor de mosselzaadvissers in een situatie met een optimaal areaal aan litorale en sublitorale mosselbanken is naar de mening van de Raad alleen mogelijk, indien de hiervoor genoemde doelstelling is gerealiseerd en nadat is gebleken dat visserij volgens het Jan Louw principe<sup>22</sup> gunstige resultaten oplevert voor het ecosysteem en de mosselzaadvissers. Zodra aan deze beide voorwaarden is voldaan kan, wat betreft de mosselzaadvissers, worden gekozen voor verweving van functies, in die zin dat, de eventuele bevissing van mosselbanken jaarlijks wordt bezien, zodat vervolgens in het visplan kan worden vastgelegd of, en zo ja waar en op welke wijze mosselbanken kunnen worden bevestigd. Daarnaast dient de sector onverminderd te werken aan een verdere optimalisering van het gebruik van mosselzaad op de percelen. Dit betekent overigens niet dat mosselzaad of halfwassmosselen tijdelijk buiten de Waddenzee worden 'opgeslagen', of dat op de mosselpercelen foeragerende vogels mogen worden verjaagd.**

### 3.2 Kokkelvisserij

De kokkelvisserij op de Waddenzee vindt plaats gedurende 12 weken per jaar en vangt aan rond begin september. Kokkelvisserij kan alleen plaatsvinden op de droogvallende platen in de daarvoor opengestelde gebieden. De sector vist niet op droogvallende (stabiele) mosselbanken en is, evenals de mosselsector gebonden aan het Beheersplan Schelpdiervisserij Kustwateren, de jaarlijkse visplannen en de afspraken die zijn vastgelegd in het Beleidsbesluit en de pkb-Waddenzee, waaronder de voedselreservering in voedselarme jaren. 31% van de droogvallende platen (waarvan 26% permanent en 5% aanvullend) is gesloten voor de kokkelvisserij. Daarnaast is nog 4 à 5% van de platen op basis van artikel 17 van de Natuurbeschermingswet, of omdat het particulier eigendom betreft, gesloten voor visserij. De overige 65% van de droogvallende platen is opengesteld voor visserij.

---

<sup>21</sup> RIVO rapport nr. C056/02, *Het mosselareaal en –bestand op de droogvallende platen in de Waddenzee in het voorjaar van 2002*, november 2002.

<sup>22</sup> Zogenaamde 'instabiele mosselbanken' zijn uitgebouwd uit het vele slijm van mossel(en)broed, waarop de mosselen zich vervolgens vestigen. Deze banken zijn kwetsbaar voor stormen. Het 'Jan Louw principe' gaat er vanuit dat het uitdunnen van deze mosselbanken de kans op het wegsterven verkleint.

### *Vangsten en omzet*

De opbrengsten van de kokkelsector zijn zeer wisselend, aangezien er als gevolg van natuurlijke omstandigheden in combinatie met het voedselreserveringsbeleid enkele jaren niet of slechts beperkt mocht worden gevist. De vangst van kokkels uit de Waddenzee over de periode 1998-2001 bedroeg gemiddeld 5,3 miljoen kilogram/jaar met een gemiddelde opbrengst van 16 miljoen euro. De gehele kokkelvloot is goed voor circa 65 tot 70 mensjaren (LEI, 2003). Enkele schepen zijn, behalve de visserij op kokkels ook actief binnen de visserij op Spisula's en mesheften in de Noordzeekustzone.

In 2002 heeft de Producentenorganisatie gekozen voor het bevissen van 2 miljoen kilogram kokkelvlees afkomstig van volgroeide kokkels als een aantrekkelijk alternatief voor de bevissing van een veel grotere hoeveelheid kokkelvlees afkomstig van kleinere exemplaren. Vanuit de PO is aangegeven dat, uitgaande van de huidige omvang van de kokkelsector, (landelijk) een vangst van 3 miljoen kilogram kokkelvlees nodig is om uit de kosten te komen, terwijl gemiddeld 5 miljoen kilogram nodig is voor een economisch gezonde sector.

### *Kokkelcultures*

De kokkelsector stelt in het rapport 'Uit de Schulp' (ODUS rapport) voor om kokkelbestanden in cultuur te brengen door jonge kokkels op te vissen en deze op gunstige locaties weer uit te zetten, vergelijkbaar met de mosselcultuur. Concreet betekent dit dat het kokkelbestand op platen waar dichtheden worden aangetroffen van 4000 of meer per m<sup>2</sup> worden uitgedund tot 1000 à 1500 per m<sup>2</sup>. De gevangen kokkels zullen vervolgens worden gezaaid op kortdurend droogvallende platen in dichtheden van 1000 à 1500 per m<sup>2</sup>. De sector verwacht op deze platen een rendement te kunnen halen van 600 à 800 (1,5 kilogram) per m<sup>2</sup>, wat zou betekenen dat de beviste oppervlakte afneemt ten opzichte van de huidige. Hierbij wordt opgemerkt dat kokkels zich moeilijk laten verzaaien. Het gaat bij het verzaaien van kokkels om broed of eenjarige kokkels, wat betekent dat tevens ontheffing moet worden verkregen voor het vissen met een kleinere spijlbreedte.

**De Raad is in algemene zin geen voorstander van het uitoefenen van visserij op de Waddenzee in de vorm van aquacultures, laat staan van uitbreiding ervan. De Raad adviseert de Staatssecretaris dan ook om in beginsel geen kokkelcultures in de Waddenzee toe te staan. Concreet betekent dit dat eerst moet worden gewacht op de conclusies die in EVA II worden getrokken ten aanzien van de mechanische kokkelvisserij, en dat vervolgens, uitgaande van positieve conclusies voor de kokkelvisserij, wordt vastgesteld welk milieu- en economisch rendement minimaal moet worden gerealiseerd alvorens het toestaan van kokkelcultures aan de orde kan zijn.**

### *Bestanden*

De sector bevist op basis van jaarlijkse visplannen de toegestane hoeveelheid kokkels, waarbij in totaal jaarlijks nooit meer dan 10% van het totale bestand is opgevist aldus de sector (ODUS rapport, 2001). Wanneer wordt gekeken naar de ontwikkelingen van de kokkelbestanden in de open en gesloten gebieden, dan is er vooral sprake van grote fluctuaties. De afgelopen jaren (1998-2002) laten een duidelijke toename zien van het aandeel meerjarige kokkels in de voor de visserij gesloten gebieden<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> RIVO rapport nr. C038/02, *Het kokkelbestand in de Nederlandse kustwateren 2002*, juli 2002  
Producentenorganisatie Kokkelvisserij, *Het visseizoen 2002*, 2002

### *Effecten van de mechanische kokkelvisserij*

De wijze waarop de mechanische kokkelvisserij de kokkels bevist, heeft naast een effect op de voedselvoorziening van vogels, waarschijnlijk ook een effect op de bodemstructuur en de daarop levende flora en fauna. Beschadiging van de bodem als gevolg van bevissing heeft een negatief effect op het ontstaan van mosselbanken, kokkelvoorkomens en zeegrasvelden en de hiervan afhankelijke soorten.

**De Raad constateert dat in het, inmiddels tien jaar lopende, onderzoek naar de effecten van bodemberoering tot op heden geen onbetwiste resultaten zijn geboekt. De Raad adviseert de Staatssecretaris bij nieuw te formuleren beleid duidelijke consequenties te verbinden aan de uitkomsten van het EVA II onderzoek.**

Met inachtneming van eventuele positieve conclusies uit het EVA II-onderzoek ten aanzien van de toelaatbaarheid van de effecten op het gebied van bodemberoering wordt samenvattend geconstateerd dat het huidige vangstplafond van 10 miljoen kilogram kokkelvles in de voorliggende jaren nooit beschikbaar is geweest. Verder wordt geconstateerd dat het wegvissen van een kleinere hoeveelheid kokkelvles afkomstig van volgroeide kokkels bedrijfseconomisch een aantrekkelijk alternatief vormde voor het wegvissen van een grote hoeveelheid onvolgroeide kokkels.

Ondanks het feit dat 65% van de Waddenzeeplaten is opengesteld voor kokkelvisserij, bleek de gewenste maat alleen in bevisbare hoeveelheden en dichtheid aanwezig in de 5% aanvullend gesloten gebieden. Hieruit wordt geconcludeerd dat de visserijdruk op het veel grotere opengestelde gebied zodanig is, dat er zich niet of nauwelijks volgroeide kokkels in bevisbare dichtheden kunnen ontwikkelen. Tot slot wordt geconstateerd dat de omvang van de populaties van meerdere soorten vogels die (onder andere) afhankelijk zijn van kokkels significant zijn afgenomen, of onder druk staan.

**De Raad adviseert de Staatssecretaris, ingeval de effecten van bodemberoering geen aanleiding geven om de mechanische kokkelvisserij te verbieden, de toegestane vangsthoeveelheid van 10 miljoen kilogram kokkelvles terug te brengen naar een zodanig niveau, dat er in de gehele Waddenzee een aanzienlijke toename kan optreden van het bestand van meerjarige, volgroeide kokkels, en tevens aan te sturen op een visserij die uitsluitend is gericht op de economisch aantrekkelijke volgroeide kokkels. De jaarlijks te vergunnen hoeveelheid dient te worden vastgesteld op basis van de jaarlijkse inventarisatie en een heroverwogen voedselreservering die is toegespitst op bevissing van uitsluitend grote kokkels. Wanneer blijkt dat de hoeveelheid kokkels die op deze wijze beschikbaar komt voor de mechanische kokkelvisserij structureel minder bedraagt dan 5 miljoen kilogram kokkelvles per jaar, moet de Staatssecretaris naar de mening van de Raad een deel van de sector saneren door deze uit te kopen.**

### *Handkokkelvisserij*

Evenals voor de mechanische kokkelvisserij geldt voor deze vorm van visserij ook dat zij te maken hebben met sterk wisselende bestanden en vangsten. Op basis van het 4 jaars-seizoensgemiddelde bedroegen de gemiddelde vangsten 275.000 kilogram kokkelvles per jaar. In de handkokkelvisserij zijn circa 20 personen actief. Over de opbrengsten van de sector zijn geen gegevens beschikbaar.

**De handkokkelvisserij in zijn huidige vorm is naar de mening van de Raad een kleinschalige en duurzame activiteit die zich goed verhoudt**

**met de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. De Raad adviseert de Staatssecretaris dan ook om de handkokkelvisserij in zijn huidige vorm te laten voortbestaan, met inbegrip van het gebruik dat wordt gemaakt van een beheerplan en jaarlijkse visplannen.**

### **3.3 Overige schelpdiervisserij**

Sinds 1980 vind er in de Noordzeekustzone visserij plaats op de zogenaamde *Spisula Subtruncata*, of de halfgeknotte strandschelp. Deze visserij wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door *Spisulavissers* en enkele mechanische kokkelvissers. *Spisula* valt onder het voedselreserveringsbeleid en voorkomens van *Spisula* in de Noordzeekustzone zijn, zeker in tijden van voedselschaarste op de Waddenzee, van belang voor enkele vogelsoorten (o.a. de Eidereend, die al vanaf 1991 wordt waargenomen in de Noordzeekustzone en de Zwarte Zee-eend). Naast *Spisula* is *Ensis* (Mesheften) een commercieel interessante soort waarop in de Noordzeekustzone wordt gevist.

In 2000 is als gevolg van de massale sterfte van Eidereenden op grond van de externe werking van de Natuurbeschermingswet een verbod afgekondigd op de visserij op *Spisula* in de driemijlszone tussen Den Helder en Borkum<sup>24</sup>. Vervolgens is besloten de *Spisulavisserij* te beschouwen als een activiteit in de zin van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet. De wijziging van de Visserijwet is inmiddels afgerond, waarmee de weg is vrijgemaakt om de vergunningverlening voor deze ongequoteerde soorten te regelen. Ingeval wordt overgegaan tot de afgifte van vergunningen voor deze ongequoteerde soorten is het wenselijk om alleen aan die vissers een vergunning af te geven die beroepsmatig mede afhankelijk zijn van de visserij op *Spisula* en dit als zodanig kunnen aantonen. Hierbij wordt aangetekend dat het noodzakelijk is dat de Staatssecretaris inzicht verschafft in de bestanden en vangsten, om uiteindelijk passend beleid te kunnen vaststellen.

**De Raad adviseert de Staatssecretaris visserij op nieuwe commercieel aantrekkelijke schelpdiersoorten pas mogelijk te maken als is gebleken of, en zo ja onder welke voorwaarden, nieuwe vormen van visserij van meet af aan op een duurzame wijze kunnen worden uitgevoerd. Het afwegingskader van de vogel- en habitatrictlijn biedt de mogelijkheden hiervoor.**

### **3.4 Japanse oester**

Van oorsprong kwam de zogenaamde Wilde oester algemeen voor in de Nederlandse kust- en getijdenwateren. Door ziekte is deze oester praktisch verdwenen en is als gevolg van actieve introductie zijn plaats ingenomen door de Japanse oester, een uitheemse soort, die zich, na introductie in de Oosterschelde sinds begin jaren tachtig ook in de Nederlandse Waddenzee heeft gevestigd. De Japanse oester wordt in de Oosterschelde in zulke hoge dichtheden aangetroffen, dat de kokkel door deze soort wordt verdrongen. Inmiddels heeft de Japanse

---

<sup>24</sup> Beleidsbesluit 1999-2003:

*“De visserij op nieuwe schelpdiersoorten, zoals Strandschelp (*Spisula*), Nonnetje (*Macoma balthica*), Zwaardschede en Mesheft (*Ensis spp.*) zal, gelet op de extra bodemverstoring die dit met zich meebrengt, in de kustwateren niet worden toegestaan. In de Visserijzone is vanaf medio 1999 een vergunning vereist voor het gebruiken van vistuigen die geschikt zijn voor het vissen op genoemde soorten. Een vergunning wordt slechts verleend indien het bestandsbelang van de betreffende soort zulks toelaat en voornamelijk uitsluitend aan degenen die kunnen aantonen dat zij voor 1 januari 1999 reeds bedrijfsmatig de visserij op *Spisula* en/of *Ensis* uitoefenen.*

In de loop van de tweede fase zal de reeds in gang gezette wijziging van de Visserijwet worden afgerond en in werking treden. Dan zal aan de besluitvorming om vergunningen voor deze visserij te verlenen tevens rekening worden gehouden met de belangen van de natuurbescherming.”

oester zich over het gehele gebied van Texel tot aan de Eems-Dollard verspreid<sup>25</sup> en ook voor de Waddenzee bestaat de zorg dat deze soort andere schelpdiersoorten zal gaan verdringen.

Op dit moment wordt de Japanse oester in de Waddenzee alleen op kleine schaal geraapt. Verder is een vergunning aangevraagd voor het inrichten en exploiteren van een kweekperceel bij Texel.

**De Raad is van mening dat het rapen van Japanse oesters mogelijk moet zijn, mits dit niet leidt tot verstoring van andere dieren in de Waddenzee. Het in culture brengen van deze oester, zoals bij het Duitse eiland Sylt gebeurt, ziet de Raad in beginsel als een ongewenste ontwikkeling, aangezien momenteel niet duidelijk is wat de gevolgen zijn van de huidige opmars van de Japanse oester in de Waddenzee. De Raad adviseert de Staatssecretaris om na te gaan of het rapen of vissen van Japanse oesters deel uit kan maken van de ruime(re) vergunning die nodig is voor het uitoefenen van de geïntegreerde visserij.**

### 3.5 Garnalenvisserij

De garnalenvisserij op de Waddenzee wordt uitgeoefend met garnalenkotters die met boomkorren (sleepnetten) hoofdzakelijk in de Noordzeekustzone, de geulen en het sublitoraal op garnalen vissen. Deze vorm van visserij vindt voornamelijk plaats in het voor- en najaar en is in de gehele Waddenzee toegestaan. De effecten van de garnalenvisserij op de natuurwaarden zijn volgens de huidige inzichten als gering te bestempelen. Door verschillende maatregelen hebben garnalenvissers de bijvangst van vooral jonge platvis, wijting en spiering sterk kunnen verminderen.

De grootte van de garnalen wordt bepaald door de zeef, die de kleine van de grote garnalen scheidt en de bijvangst verwijdert, die evenals de kleine garnalen overboord wordt gezet.

De visserij is net als het beleid voor de gehele Nederlandse visserijvloot onderdeel van het Meerjaren Oriëntatie Programma (MOP). In totaal zijn er 92 schepen die in het bezit zijn van een GK-vergunning (Garnalenvergunning Kustwateren), een aantal dat wordt gehandhaafd en niet verder wordt uitgebreid.

Er waren op de Waddenzee de afgelopen jaren gemiddeld 195 mensen werkzaam in deze sector (LEI, 2003). De gemiddelde toegevoegde waarde van de garnalenvisserij op de Waddenzee bedroeg 10,9 miljoen euro over de jaren 1998-2003. Voor de garnalenvisserij gelden geen aanvoerbepalingen. Er werden in trilateraal verband afspraken gemaakt over de hoeveelheid aan te voeren garnalen, om de afzet te garanderen en een stabiel prijsniveau te realiseren. Het zogenaamde doordraaien van teveel aangevoerde garnalen werd op deze manier tegengegaan.

Na een langdurig onderzoek heeft de Nederlandse MededingingsAutoriteit (NMa) de werkwijze van de garnalensector ontoelaatbaar geacht en de producentenorganisaties en handel voor de gevolgde werkwijze beboet. De Raad is niet het orgaan om een oordeel te geven over het besluit van de NMa, maar is wel van mening dat de huidige situatie, waarin de gemaakte trilaterale afspraken om te komen tot een beheerste visserij zijn losgelaten als gevolg van het NMa-besluit, een ongewenste situatie is. De Raad acht dit zowel uit ecologische als ook uit sociaal-economische overwegingen een ongewenste ontwikkeling (zie hoofdstuk 4.4).

---

<sup>25</sup> Tydeman e.a., *Ontwikkeling van de Japanse Oester in het Eems-Dollard Estuarium in de periode 1998-2001*, RIKZ, 2002.

### 3.6 Visserij met vaste vistuigen

De visserij met vaste vistuigen vindt plaats middels 'tuigen' (fuik, staand want, weer, kreeftenkorf, zegen, hoekwant, ankerkuil, totebel en kuilnet). De belangrijkste soorten waarop wordt gevist zijn niet gequoteerd. Het betreft onder andere visserij op harder, zeebaars, spiering en bot. Veel vissers maken gebruik van meerdere technieken en oefenen vaak nog een ander beroep uit als aanvulling op de visserijactiviteiten of zijn daarnaast garnalenvisser. Deze vorm van visserij vindt sinds jaar en dag plaats op de Waddenzee en wordt sinds 1988 gereguleerd middels een vergunningenstelsel.

In december 2002 is het Beleidsbesluit vast vistuigen verschenen, waarin een vereenvoudiging van het vergunningenstelsel wordt voorgesteld, teneinde de hoeveelheid aan vergunningen te verminderen en meer vat te krijgen op de sector. Doel van het Beleidsbesluit is 'de wens van de Regering om de kleine groep vaste vistuigenvissers voor een langere periode ruimte te bieden, zodat ze hun visserij op rendabele wijze kunnen uitoefenen.' De maatregelen die worden genomen om te komen tot een vermindering van het aantal vergunningen bieden niet de garantie dat de nieuwe situatie voldoet aan de uitgangspunten voor een duurzame visserij, omdat de maatregelen uitsluitend zijn ingegeven door de wens om te komen tot een eenvoudiger vergunningenstructuur. Koppeling van de vergunning aan een geregistreerd vaartuig en uitvoering van een inkomens- toets vormen de belangrijkste selectiecriteria. Belangrijk probleem bij de vaststelling van het nieuwe beleid is het gebrek aan kennis over de (ecologische) effecten van visserij. Aangezien de aanlandingen pas sinds een jaar worden geregistreerd bestaat er evenmin een goed beeld van de vangst en van bestandsgegevens.

Van commercieel beviste soorten zoals zeebaars, harder, bot en paling zijn weinig tot geen data beschikbaar. Wel wordt er door vissers melding gemaakt van dalende vangsten. Van belang is dat tijdelijke vergunningen pas worden omgezet in vaste vergunningen als op basis van de verzamelde gegevens blijkt dat het aantal vergunningen uitzicht biedt op een ecologisch en economisch duurzame visserij.

De eerste gegevens laten zien, aldus het beleidsbesluit dat 'vooral harder, zeebaars en paling belangrijke soorten van deze visserij zijn.' Over vijf jaar zal een evaluatie van het nieuwe beleid plaatsvinden, waarbij duidelijkheid dient te worden verschaft over de vraag of deze visserij wel of niet ecologisch inpasbaar is.

**De Raad adviseert de Staatssecretaris om bij de uitvoering van het beleid tot een zodanige benadering te komen, dat naast de criteria die nu worden gehanteerd vooral ook wordt ingezet op het toewerken naar een capaciteit die aansluit bij het niveau dat ecologisch verantwoord is. Een belangrijk gegeven daarbij is dat de visbestanden waar het om gaat over het algemeen vrij klein zijn, en bovendien grote schommelingen vertonen. Om te komen tot een zowel ecologisch als economisch duurzame vorm van vaste vistuigenvisserij is om de hiervoor genoemde redenen een flexibele visserij en regelgeving noodzakelijk. De Raad is van mening dat de vaste vistuigen visserij het beste tot zijn recht komt in de vorm van een gemengde visserij.**



## 4 Voorwaarden voor duurzame visserij samengevat

In de voorgaande hoofdstukken is een lijn uitgezet die moet leiden tot een duurzame Waddenvisserij. Leidend zijn de voorwaarden die gelden vanuit de hoofddoelstelling voor de Waddenzee: visserij is mogelijk onder een aantal voorwaarden, zoals die in dit advies zijn benoemd (hoofdstuk 2). Daarnaast is de economische continuïteit op de langere termijn een belangrijke voorwaarde voor het voortbestaan van de sector. In dit hoofdstuk is kort aangegeven hoe de verschillende visserijvormen zich in de toekomst binnen de hiervoor geschetste voorwaarden dienen te ontwikkelen en welke rol hierbij is weggelegd voor de overheid.

### 4.1 Voorwaarden voor een duurzame visserij

De Raad komt tot de conclusie dat de huidige visserijactiviteiten grotendeels verenigbaar zijn met de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, mits wordt voldaan aan de hiervoor gestelde voorwaarden zoals benoemd in hoofdstuk 2.

- *Voorkomen/beperken van effecten op de abiotische structuur van het kustecosysteem*

De verschillende visserijactiviteiten hebben bijna allemaal in meer of mindere mate een effect op de bodemstructuur en de hierop en hierin voorkomende flora en fauna. Wanneer meer in detail wordt gekeken naar het effect van de afzonderlijke visserijactiviteiten, kan worden geconcludeerd dat vooral voor de mechanische kokkelvisserij het ontoelaatbaar achten van effecten op de bodemstructuur gevolgen kan hebben voor deze vorm van visserij. De resultaten van EVA II zijn cruciaal voor het al dan niet kunnen blijven voortbestaan van deze sector.

- *Voorkomen/beperken van effecten op de biotische structuur van het kustecosysteem/biologie van beviste soorten*

Alle vormen van visserij op de Waddenzee hebben op enigerlei wijze effect op de biotische structuur van het kustecosysteem. Door bevissing van de schelpdieren en diverse vissoorten vindt een uitdunning van de bestanden plaats. Hiermee vindt een reductie plaats van de totale biomassa, die beschikbaar is voor de direct en indirect afhankelijke soorten binnen het ecosysteem, waaronder vogels, vissen en zoogdieren. Gesteld is dat gesproken kan worden van duurzame visserij zolang bevissing plaatsvindt binnen de randvoorwaarden voor de instandhouding van levensvatbare populaties en de functionele rol van deze soorten binnen het ecosysteem en zonder dat hiermee de direct en indirect afhankelijke soorten in gevaar dreigen te komen.

De jaarlijks fluctuerende schelpdierbestanden en de hoeveelheid biomassa die beschikbaar is voor vogels blijft een terugkerend onderwerp van discussie. Aangezien er geen directe stock-recruitment relatie lijkt te bestaan voor de schelpdiervisserij en vooral strenge winters en stormen bepalend zijn voor de grootte van de schelpdierbestanden, dienen de voedselreservering in combinatie met behoud en ontwikkeling van ecotopen (waaronder mosselbanken, kokkelvoorkomens en zeegrasvelden) en habitats op korte termijn speerpunten van het beleid voor de schelpdiervisserij te blijven om - vanuit het voorzorgbeginsel - het ecosysteem zich optimaal te laten ontwikkelen. Een ander probleem vormt het gebrek aan gegevens over de omvang van de visbestanden in de Waddenzee en de aanlanding van vis uit de Waddenzee. Zolang hiervoor geen data beschikbaar zijn, pleit de Raad voor een zorgvuldige registratie van vangstgegevens en monitoring van ook ongequoteerde soorten die bevist worden.

- *Welzijn van dieren*

De Raad is van mening dat een ecologisch duurzame visserij voldoende tegemoet dient te komen aan het welzijn van dieren. Het verder ontwikkelen van diervriendelijke vangstmethoden en technieken voor alle visserijvormen moet expliciet onderdeel uitmaken van een zogenaamde duurzame visserij. Een optimale benutting van vangsten en het verstandig en efficiënt omgaan met restproducten maakt hiervan onderdeel uit.

- *Economisch vitale visserij*

Om een duurzame bevissing van bestanden mogelijk te maken, waarbij wordt voldaan aan bovengenoemde voorwaarden, is het nodig dat de visserijsector een economisch gezonde sector is, waarbij ruimte is voor investeringen. Innovatie vormt een belangrijk onderdeel in het streven naar een meer duurzame visserij. Dit betekent dat voor die vormen van visserij die nu reeds als duurzaam kunnen worden aangemerkt, maar op zichzelf te kleinschalig van aard zijn, naar mogelijkheden dient te worden gezocht voor aanvullende kleinschalige activiteiten.

## 4.2 Geïntegreerde visserij

De visserij met vaste vistuigen komt volgens de Raad het beste tot zijn recht in de vorm van een gemengde visserij.

In 2001 is de werkgroep Geïntegreerde Visserij opgericht, bestaande uit kustvisserij met verschillende typen bedrijven (garnalenvisserij, schelpdiervisserij, vast vistuigenvisserij). Deze werkgroep onderzoekt momenteel of bij een flexibele bedrijfsvoering, waarbij door het jaar heen verschillende bestanden met verschillende technieken bevestigd kunnen worden, een kleinschaliger bedrijfsvoering met geringe investeringen mogelijk is. Een kleinschalige en meer flexibele bedrijfsvoering maakt het mogelijk om overbevestiging van bestanden te voorkomen. Hiervoor zou een verschuiving plaats moeten vinden 'binnen de huidige omvang van de vangcapaciteit en vangstrechten/vergunningen.' De overheid zal door toetsing achteraf (vangstregistratie etc.) vertrouwen moeten tonen en ruimte moeten creëren voor een meer geïntegreerde visserij, waarbij op een duurzaam niveau bestanden worden geëxploiteerd. Middels een raamvergunning voor meerdere jaren kan ruimte worden gecreëerd voor een visserij die verschillende bestanden op een verantwoorde wijze bevestigd. Geïntegreerde visserij is in beginsel goed verenigbaar met ecologisch duurzame visserij. Dit betekent dat de meeste vormen van visserij waarin geïntegreerde visserij zich kan manifesteren, zich lenen voor een verweving van functies.

De uitgangspunten voor geïntegreerde visserij sluiten goed aan bij de flexibiliteit die nodig is met betrekking tot eerder beschreven regime shifts. Voor een daadwerkelijk ecologisch duurzame en economisch verantwoorde geïntegreerde visserij is het nodig dat de overheid zorgt voor zodanige randvoorwaarden (marges) dat de omvang van de vangsten voldoende kan zijn, zonder dat de bevestigde bestanden daarmee onder druk komen te staan. Indien de Staatssecretaris tot het besluit komt om de mechanische kokkelvisserij te beëindigen, zou het uitgeven van een beperkt aantal extra vergunningen voor het handkokkelen kunnen zorgen voor een versterking van de economische basis voor geïntegreerde visserij.

**De Raad is positief over het initiatief van deze werkgroep, maar vindt dat alvorens wordt overgegaan tot definitieve verschuivingen binnen de huidige vangstcapaciteit inzicht moet worden ontwikkeld over de bandbreedte waarbinnen de visbestanden in de Waddenzee schommelen. Deze inventarisatie zou de basis moeten vormen voor de vangstcapaciteit en –rechten. De Raad adviseert de Staatssecretaris nadrukkelijk de door de werkgroep genoemde mogelijkheden te onderzoeken, maar ver-**

**schuivingen, zoals ook door de werkgroep wordt bepleit, binnen de huidige omvang te laten plaatsvinden en deze niet uit te breiden.**

### **4.3 Rol van de overheid**

Het te voeren beleid moet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en moet een bijdrage leveren aan de hoofddoelstelling voor de Waddenzee. Het reguleren van ongequoteerde soorten, het registreren van vangsten en het monitoren van bestanden waarop gevist wordt, levert een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van de wet- en regelgeving voor de diverse visserijactiviteiten op de Waddenzee.

De overheid moet de randvoorwaarden creëren voor een vorm van visserij die ecologisch inpasbaar is en waarmee de sector ook op de langere termijn verzekerd is van een toekomst. Dit betekent een consistent en doorzichtig beleid voor de langere termijn, waarmee de sector ook eigen verantwoordelijkheid neemt middels het opstellen van beheer- en visplannen. Flexibilisering enerzijds, waarmee kan worden ingespeeld op fluctuerende schelpdierbestanden en regulering anderzijds om uitputting van bestanden en de aantasting van natuurwaarden te voorkomen, vormen volgens de Raad de pijlers van het beleid. De toetsing van de beheer- en visplannen aan de hoofddoelstelling van de Waddenzee geschiedt door het Rijk.

**De Raad is van mening dat co-management één van de speerpunten van het beleid moet blijven vormen, een beleid dat door de verschillende partijen vorm wordt gegeven, maar waarbij het Rijk uiteindelijk eindverantwoordelijke is voor de totstandkoming van de (natuur)doelen die zij zichzelf heeft gesteld voor de Waddenzee.**

### **4.4 Duurzame visserij en vrije mededinging**

In januari 2003 heeft de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) de resultaten van het onderzoek naar naleving van de mededingingsregels in de garnalenvisserij en zijn besluit hierover gepubliceerd<sup>26</sup>. Dit besluit heeft ertoe geleid dat de producentenorganisaties zijn gestopt met hun vangstregulerende activiteiten, met als gevolg een toename van vangsthoeveelheden en een scherpe prijsdaling.

Zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 3 is het niet de taak van de Raad om een standpunt in te nemen over het besluit van de NMa op zich, maar wel over de ecologische en sociaal-economische gevolgen van het besluit. Concreet komt dit er op neer dat de uitspraak van de NMa er niet toe zal mogen leiden dat er een onbeheerste visserij ontstaat op garnalen en wellicht in het kielzog daarvan ook andere vissoorten, en dat het er evenmin toe zal mogen leiden dat de overwegend kleinschalige en economisch redelijk stabiele garnalenvisserij in zijn voortbestaan wordt bedreigd.

Het besluit van de NMa ten aanzien van de garnalenvisserij omvat de volgende (door de NMa niet geaccepteerde) onderdelen:

- 1) Vangstbeperking van door de EU niet gequoteerde vissoorten door een producentenorganisatie;
- 2) Afspraken tussen verschillende producentenorganisaties;
- 3) Internationale afspraken;

---

<sup>26</sup> Beschikking van de Directeur-Generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 62, eerste lid, van de Mededingingswet, Nummer 2269/326 garnalen, 14 januari 2003.

- 4) Afspraken met andere organisaties in de keten i.c. de groothandel en verwerkende bedrijven;
- 5) Afspraken gericht op het realiseren van een ander (hoger) prijsniveau dan communautair is vastgesteld;
- 6) Het weren van nieuwe handelaren.

Ad 1)

In zijn uitspraak is de NMa in de meeste gevallen zeer specifiek in het benoemen van partijen die wel of niet gemachtigd zijn tot het nemen van besluiten dan wel het treffen van maatregelen. Om die reden is het opvallend dat de NMa ten aanzien van de vangstbeperking (randnummer 151) niet stelt dat de *producentenorganisaties* niet gerechtigd zijn tot het instellen van beperkingen, maar dat hier wordt gesteld dat de *lidstaten* geen quotering mogen instellen als de Europese Commissie dit heeft nagelaten. Met name voor de schelpdiersoorten, die op basis van de Structuurnota Zee- en Kustvisserij en de Natuurbeschermingswet worden gequoteerd, zou deze stellingname gevolgen kunnen hebben voor het functioneren van het ecosysteem. Daar de overwegingen van de NMa strikt sectoraal zijn, mag er vanuit worden gegaan dat de inhoudelijke ecologische argumenten die aan deze quotering ten grondslag liggen de NMa er niet van zullen weerhouden om ook de quotering van deze vissoorten aan de kaak te stellen. Immers, strikt genomen hebben de duurzaamheidsoverwegingen op grond waarvan de Mededingingswet vangstbeperkingen kan toestaan, uitsluitend betrekking op de bevestigde soort zelf, en niet op de effecten van (over)bevissing op andere organismen die van deze soort afhankelijk zijn. De Europese regelgeving richt zich wat betreft quotering eveneens uitsluitend op vissoorten met een duidelijk stock-recruitment relatie, zodat quotering van garnalen en schelpdieren niet voor de hand ligt. Op grond van de voorgaande redenering is het vertrouwen dat het ministerie van LNV op dit moment heeft in de inhoudelijke ecologische argumenten die quotering van schelpdieren rechtvaardigt, ongegrond, of het zou al zo moeten zijn dat vangstbeperkingen voortvloeien uit de werking van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

**De Raad adviseert de Staatssecretaris op de kortst mogelijke termijn actief het voortouw te nemen met betrekking tot de mogelijke doorwerking van het NMa-besluit op garnalen en andere vissoorten, door te zorgen voor een meer integraal afwegingskader voor de beoordeling van de huidige visserijpraktijk in het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, dan de huidige fixatie op stock-recruitment relaties.**

Ad 2)

Garnalenvissers zijn (voor 90%) georganiseerd in vier producentenorganisaties (PO's). Onder voorwaarden kan een PO vangstbeperkingen vaststellen en sanctioneren, zowel voor leden als niet leden<sup>27</sup>. De NMa stelt in zijn besluit dat een PO uitsluitend voor de eigen leden afspraken kan vaststellen, en dat er geen afspraken mogen worden gemaakt tussen meerdere PO's. Als basis voor aanbodregulerende maatregelen is het noodzakelijk om aan het begin van het seizoen een werkprogramma of visplan op te stellen, dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de nationale autoriteiten. Voor de Nederlandse situatie betekent dit, dat voor de garnalenvisserij de huidige situatie met vier PO's geen vangstregulering mogelijk is, tenzij de PO's zich verenigen. De schelpdiersectoren kennen per sector een PO, en hebben dus niet met deze complicatie te kampen.

**De Raad adviseert de Staatssecretaris duidelijkheid te scheppen in de vraag of PO's onderling tot afspraken mogen komen, bijvoorbeeld door het opstellen van een gezamenlijk visplan, en, ingeval dit niet wordt toe-**

<sup>27</sup> Verordening (EG) Nr. 104/2000 van de Raad voor Europa van 17 december 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijproducten en producten van aquacultuur.

**gestaan, in overleg met de sector na te gaan of en op welke wijze de huidige PO's kunnen samenwerken als één organisatie.**

Ad 3)

Gegeven het karakter van de garnalenvisserij in en nabij de Waddenzee kan een beheerste visserij alleen worden gerealiseerd als de hiervoor benodigde maatregelen op trilateraal niveau worden gemaakt. Dit betekent dat het advies zoals geformuleerd op nationale schaal ook geldt voor het trilaterale schaalniveau.

Ad 4)

De NMa stelt in zijn besluit dat prijsafspraken die werden gemaakt niet kunnen worden beschouwd als ophoudprijzen zoals bedoeld in de gemeenschappelijke marktordening. Het lijkt echter zo te zijn dat de interventieprijs, zoals vastgesteld door de EU, niet toereikend is om de kosten van de garnalenvisserij te dekken, dan wel een zodanig omvangrijke aanvoer van garnalen vereist, dat de markt deze hoeveelheid niet kan opnemen. Beide mogelijkheden brengen de garnalenvisserij sociaal-economisch in problemen, terwijl de tweede mogelijkheid daarnaast ook nog resulteert in verspilling in de vorm van onnodig hoge vangsthoeveelheden.

**De Raad is van mening dat het onbestaanbaar zou moeten zijn dat een besluit, zoals genomen door de NMa, met verstrekkende ecologische en economische gevolgen, uitsluitend is gebaseerd op sectorale overwegingen in plaats van op een integrale beoordeling van alle argumenten pro en contra. De Raad adviseert de Staatssecretaris de noodzakelijke stappen te nemen om bij voorkeur besluiten alleen te nemen op basis van een integrale afweging, of, indien dit niet (op korte termijn) haalbaar blijkt te zijn, maatregelen te treffen die onbedoelde en ongewenste neveneffecten van dergelijke besluiten voorkomen.**

Ad 5)

Over de punten genoemd onder ad 5 en ad 6 heeft de Raad geen opmerkingen.

#### *Slotopmerking*

De situatie die is ontstaan in de garnalenvisserij, en die wellicht ook zal kunnen ontstaan in andere visserijsectoren binnen de Waddenzee is verontrustend, en kan ook al op korte termijn grote consequenties hebben voor individuele vissers. Daarnaast kunnen, zeker als het NMa-besluit ook voor andere vormen van visserij tot soortgelijke besluiten leidt, ongewenste ecologische effecten niet worden uitgesloten. Het is daarom noodzakelijk om zo snel mogelijk te komen tot een werkwijze die, binnen de mogelijkheden die de Mededingingswet daarvoor biedt, een beheerste visserij waarborgt.

**De Raad adviseert de Staatssecretaris om per direct nadere afspraken te maken met de Europese Commissie inzake de instandhouding van een beheerste visserij voor alle Europese niet-gequoteerde vissoorten. Het uitgangspunt daarbij moet niet zijn dat uitsluitend op nationaal schaalniveau tot afstemming kan worden gekomen, en evenmin dat alleen het voortbestaan van de soort zelf als criterium wordt gehanteerd. Het te prefereren uitgangspunt moet voortkomen uit een integrale afweging van ecologisch en sociaal-economisch verantwoorde vangsthoeveelheden.**



## Summary

The Wadden Sea Council is submitting a solicited advice to the State Secretary for Agriculture, Nature Management and Fisheries concerning sustainable fishing in the Wadden Sea. This outline vision begins by sketching the lines along which sustainable fishing for all forms of fishing in the Wadden Sea can develop. Maintaining the biodiversity and meeting the requirements that the Wadden ecosystem sets for physical and chemical processes in the area form an important precondition for achieving sustainable fishing in the Wadden Sea.

The conditions for ecologically-sustainable fishing must first be met before there can be any question of economically-sound fishing. This approach is substantiated in the vision by indicating which forms of fishing and fishing intensity are possible within the primary function of nature, so that the subsequent elaboration per species can address the way in which appropriate fishing activities can take place in an economically responsible manner. The complexity and intense dynamics of the Wadden ecosystem call for a large measure of flexibility when it comes to setting the catch quantities and interpreting fluctuations in the scope of the size of populations of indicator species. As well as quantitative criteria, there is also a need for qualitative criteria to make a good assessment of the current state of the Wadden ecosystem. Adopting a flexible approach to catch quantities and fishable species calls for flexible entrepreneurship on the part of fishers, and a regulation that facilitates this.

One of the instruments that can be used to achieve sustainable fishing is the use of co-management. The State Secretary will (actively) have to re-establish the collaboration process between the government, the sector and the interest groups.

What is being called for in this regard is a plan-based approach that takes concrete form in respect of the time frame, the responsibilities of the participating parties and the perspective that is ultimately being sought. Co-management can ultimately result in considerable simplification of legislation.

The reservation of food for birds must be reviewed after 10 years. The starting point is that birds which normally forage in the Wadden Sea must in principle be able to find sufficient food in the Wadden Sea. Stable mussel banks and *Spisula* in the North Sea coastal zone form fall-back options for extreme situations. The geographical spread of the food supply must be guaranteed. Not enough is known about the requirements that many bird types set for the food supply. More clarity on this subject will have to be quickly gained. A more flexible approach can be taken to the food reserve for oyster catchers and eider ducks by concentrating more on the size of populations.

The current fishing activities are largely compatible with or can be made to fit in with the main objective for the Wadden Sea provided that certain conditions are met. In more concrete terms, measures will have to be put in place that result in creating and protecting sub-littoral mussel banks. Fishing of the littoral banks will again be possible as soon as the overall surface area is larger than 4000 ha. of stable mussel banks or a surface area that is deemed to be realistic and adequate on the basis of EVA II. Opening the entire Wadden Sea for seed mussel fishing in a situation with an optimum acreage of littoral and sub-littoral banks will only be possible if the objective referred to above is achieved and once it has become clear that fishing according to the Jan Louw principle yields results that are satisfactory for the ecosystem and seed mussel fishing. As soon as both conditions have been met, where seed mussel fishing is concerned a choice can be made to interweave functions in the sense that, regarding the possible fishing of

mussel banks, the question of where and how mussel banks can be fished is reviewed and laid down in an annual fishing plan.

Regarding cockle fishing, the permitted catch quantity of 10 million kg of cockle meat will have to be reduced to a level that allows a considerable increase in older, fully-grown cockles throughout the Wadden Sea. It will also be necessary to steer a fishing process that focuses exclusively on economically attractive, fully-grown cockles. If it turns out that the quantity of cockles thus made available for mechanical cockle fishing is structurally less than 5 million kilograms of cockle meat a year, the State Secretary will have to rationalise part of the sector by buying it out.

Because of its small scale, manual cockle fishing matches up well with the conditions that the Council is setting for the fishing activities in order to achieve sustainable fishing. The smaller-scale fishing, including fishing with fixed fishing tackle, would be served by more flexible regulations in order to fish throughout more of the year, depending on the stock levels.

Regarding the shrimp fishing and the fine that was imposed by the Netherlands Competition Authority (NMa), clarity must be gained regarding the question of whether and how producer organisations can in the short term return to controlled fishing by working according to a collective fishing plan, for instance. Finally, further agreements will have to be made immediately with the European Commission regarding the maintenance of controlled fishing for all European, non-quota fish types.