

Duurzame eiwitten uit Nederlandse schelpdieren

Concept actualisatie Schelpdierbeleid 2023 – 2033

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

september 2022

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Begrippen.....	4
1.2	Looptijd	5
1.3	Leeswijzer	5
2.	Aanleiding	6
2.1	Noodzaak om te actualiseren	6
2.1.1	Experimenteerbeleid niet optimaal	6
2.1.2	Uitgiftebeleid voor opschaling niet optimaal.....	7
2.1.3	Veranderd beleidslandschap.....	7
3.	Inzet op robuust en toekomstbestendig schelpdierbeleid.....	9
3.1	Beleidsinzet voor 2023-2033	9
3.2	Robuust en toekomstbestending schelpdierbeleid 2023-2033.....	10
3.2.1	Experimenteerbeleid.....	10
3.2.2	Herziening uitgiftebeleid.....	10
3.2.2.1	Uitgiftebeleid voor nieuw aangewezen soorten.....	11
3.2.2.2	Criteria voor bepaling toekenning nieuwe rechten	11
3.2.2.3	Opschaling na experiment	12
3.2.2.4	Uitbreiding van bestaande activiteiten	12
3.2.3	Mosselen.....	12
3.2.3.1	Mosselconvenant.....	12
3.2.3.2	Mosseladviseurij in het diepe	13
3.2.3.3	Gebruik MZI's en MHC's	14
3.2.4	Oestervisserij en -kweek.....	14
3.2.5	Heroverweging kokkelvisserij en voedselreserveringsbeleid Oosterschelde	15
3.2.6	Overig schelpdierbeleid	16
3.2.6.1	Optimalisatie schelpdierpercelen	16
3.2.6.2	Verplaatsing van schelpdieren	18
3.2.6.3	Ongestoorde- en gesloten gebieden	18
3.2.6.4	Handmatig rapen van schelpdieren.....	19
3.2.6.5	Schelpdiervisserij in de Noordzee.....	19
3.2.6.6	Schelpdiervisserij en -kweek in de zoute binnenwateren.....	19
3.2.6.7	Schelpdierkweek buiten Natura 2000 gebied.....	20
3.2.6.8	WOT-schelpdiermonitoring.....	21
3.2.6.9	Faciliteren van Innovaties	22

4.	Innovatierichtlijn voor de Schelpdiervisserij en-kweek in de Nederlandse kust- en zoute binnenwateren.....	23
4.1	Richtlijnen voor aanvragen gericht op innovatie.....	23
4.1.1	Algemene aandachtspunten	23
4.1.2	Specifieke aandachtspunten m.b.t het opstellen van plannen.....	24
4.1.3	Procedure.....	25
4.2	Richtlijnen voor aanvragen voor (verdere) commerciële opschaling	26
4.2.1	Opschaling van uitgevoerde experimenten	26
4.2.2	De uitbreiding van bestaande visserij- en kweekactiviteiten.....	27
4.2.3	Procedure.....	27
4.3	Ruimtelijke inpassing in relatie tot ander gebruik	28
4.4	Coördinatie	28
4.5	Karakterisering per gebied.....	28
4.5.1	Zuidwestelijke Delta.....	29
4.5.2	Waddenzee	29
4.5.3	Noordzee (waaronder Voordelta en Noordzeekustzone).....	30
5.	Beleidskaders en randvoorwaarden	31
5.1	Wet natuurbescherming.....	32
5.2	Ruimtelijke-/belangenafweging	32
5.3	Toezicht & Handhaving	32
	Bijlage I – Overzicht uitgiftebeleid	34

1. Inleiding

De schelpdiersector is een hechte en goed georganiseerde sector die goeddeels bestaat uit familiebedrijven. De omstandigheden voor de visserij op en kweek van schelpdieren in Nederland zijn aan sterke veranderingen onderhevig. Belangrijke oorzaken zijn de kaders die juridisch vanuit de bescherming van de natuurwaarden van onze kust(wateren) gelden (Natura 2000) en de maatschappelijke belangstelling voor deze natuurwaarden en de bescherming daarvan. Daarnaast is de roep vanuit de samenleving voor verantwoorde en duurzame productie de laatste jaren toegenomen.

Het voorliggende document beschrijft het schelpdierbeleid voor de periode 2023-2033. Het document bevat de beleidsinzet van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) voor de schelpdierkweek en -visserij in de Nederlandse kustwateren en zoute binnenwateren. Het richt zich primair op de formeel aangewezen kustwateren (Waddenzee, Oosterschelde, Westerschelde en de Voordelta) inclusief de zoute binnenwateren het Grevelingenmeer en het Veerse Meer. Ook de Noordzee(kustzone) wordt hierin bescheiden meegenomen. Alle genoemde wateren zijn aangewezen als Natura 2000 gebied.

Het voorgaande beleidsdocument (*Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020 "Ruimte voor een Zilte Oogst"*)¹ was voornamelijk gericht op een transitie in de schelpdiercultuur en de benodigde ruimte daarvoor. Het huidige Schelpdierbeleid 2023-2033 (hierna: het schelpdierbeleid) zet de ingeslagen weg voort en richt zich daarbij op duurzame eiwitten uit Nederlandse schelpdieren. Tegelijkertijd is het ruimtelijke vraagstuk op basis waarvan het voorgaande beleidsbesluit is geschreven nog altijd relevant. De Nederlandse kust- en zoute binnenwateren worden steeds intensiever gebruikt. Hierdoor zal altijd een afweging moeten plaatsvinden tussen ruimtelijke-, economische-, ecologische- en maatschappelijke waarden. Hierbij biedt een stap in de richting van kweek in windparken op de Noordzee de meeste fysieke ruimte. Voordat hier grootschalige productie kan plaatsvinden is nog wel een aantal technische stappen te zetten.

Het geactualiseerde schelpdierbeleid richt zich met name op de kustwateren, maar maakt ook de link met de Noordzee en eventueel medegebruik van windparken. Het geeft ook een opening voor schelpdierkweek op verzilt land. De innovatierichtlijn (H4) blijft daarentegen in beginsel alleen van toepassing voor de kustwateren, de zoute binnenwateren en de kustzone (maximaal 12 mijl uit de kust).

Innovatierichtlijnen voor de Noordzee voor met name windparken staan beschreven in het Programma Noordzee 2022-2027. Hierbij beoordeelt Rijkswaterstaat in eerste lijn de beoogde experimenten in het kader van de Waterwet. Voor aquacultuur op land is het Nationaal Strategisch Plan Aquacultuur van toepassing.

1.1 Begrippen

Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die tegemoetkomt aan de economische, sociale en leefomgevingsbehoeften van de huidige generatie, zonder die van de toekomstige generaties tekort te doen.² Het begrip "**duurzaam(heid)**" betekent voor het schelpdierbeleid "Een economisch gezonde bedrijfstak met productiemethoden die de natuurwaarden van de Natura 2000 gebieden respecteren en daar waar mogelijk versterken". Dit is opgedeeld in drie onderdelen:

Ecologisch verantwoord – behoud en bescherming van de natuurwaarden met respect voor de natuurlijke draagkracht van het gebied waar de activiteit plaats gaat vinden. De doelstellingen zoals geformuleerd in de aanwijzing van de Natura2000 gebieden zijn daarbij leidend. Daarnaast wordt gestreefd naar een verdere bescherming van natuurwaarden door lage impact van visserij en kweek via privaatrechtelijke afspraken met belanghebbende partijen. Ontwikkeling van karakteristieke bodembiotopen en aanwezigheid van grote aaneengesloten gebieden zonder schelpdierkweek en schelpdiervisserij in de kustwateren zijn daar een onderdeel van.

¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2004, oktober). Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020 "Ruimte voor een Zilte oogst" (Kamerstuk 29675, nr. 3, bijlage 1). Den Haag. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29675-3-b1.pdf>

² Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020, 24 maart). Wat is duurzaamheid? <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/wat-is-duurzaamheid->

Economisch verantwoord – de activiteit moet rendabel zijn voor de sector. Dit betekent onder andere dat de schelpdiersector (zowel visserij als kweek) de tijd en ruimte krijgt om benodigde investeringen en innovaties op verantwoorde wijze door te kunnen voeren.

Maatschappelijk verantwoord – door in activiteiten rekening te houden met maatschappelijke waarden zoals bijvoorbeeld: klimaatneutraliteit, circulariteit, eerlijke ketens en een voedselvoorziening die op orde is én blijft. Dit betekent dat de activiteiten en innovaties gericht moeten zijn op het produceren van goed, gezond en betaalbaar voedsel waarbij negatieve klimaat- en milieueffecten worden beperkt en de samenleving in brede zin wordt betrokken.

Het begrip **draagkracht** hangt hier nauw mee samen. Draagkracht betekent dat mariene aquacultuur niet mag leiden tot verslechtingen van de omstandigheden die het voorkomen van inheemse mariene soorten, en hun populatiegrootte, bepalen. De kwaliteit van het habitat, het beschikbare voedsel en andere levensbehoeften moet behouden blijven door bijvoorbeeld overmatige onttrekking van voedingsstoffen, onnatuurlijke input van stoffen (nutriënten, medicijnen e.d.), organismen (ziekteverwekkers, schadelijke algen, exoten e.d.) en licht of geluid te beperken tot een minimum.

De laatste decennia komen er steeds meer nieuwe soorten ons land binnen. Deze soorten bereiken soms op eigen kracht Nederland(se wateren) maar worden in toenemende mate bewust of onbewust meegenomen. Binnen de context van het schelpdierbeleid wordt de volgende definitie voor **exoten**³ aangehouden:

Exoten - uitheemse soorten die niet van nature in Nederland voorkomen of voorkwamen en die door menselijk handelen terecht zijn gekomen in de Nederlandse natuur of dat in de nabije toekomst dreigen te doen. Een beperkt aantal exoten heeft invasieve eigenschappen.

Invasieve exoten - kunnen een gevaar opleveren voor het voortbestaan van de inheemse soorten. Daarnaast kunnen zij een bedreiging vormen of nadelige gevolgen hebben op de biodiversiteit, het ecosysteem en aanverwante ecosysteemdiensten. Ook kunnen deze soorten nadelige gevolgen hebben voor de menselijke gezondheid, veiligheid of economie.

1.2 Looptijd

In principe is het schelpdierbeleid zoals beschreven in het voorliggend document van toepassing op de periode 2023-2033. In de komende periode worden o.a. de Natura 2000 beheerplannen voor de Oosterschelde en de Waddenzee herzien. Als deze nieuwe beheerplannen, of nieuw(e) (invulling van) natuurbeleid, reden geven tot fundamentele wijzigingen in het schelpdierbeleid zullen deze worden herzien middels een aanvullend document aan de Tweede Kamer.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de tweeledige aanleiding voor de actualisatie van het schelpdierbeleid beschreven. Hoofdstuk 3 start met de beleidsinzet (visie) op de komende beleidsperiode. Daarna staat het geactualiseerde beleid beschreven per thema. Hoofdstuk 4 beschrijft de geactualiseerde innovatierichtlijn voor schelpdierkweek en -visserij. Deze is tegelijkertijd met het schelpdierbeleid ge-update. In hoofdstuk 5 staan tenslotte de beleidskaders en randvoorwaarden beschreven waarbinnen het schelpdierbeleid is geactualiseerd en waarbinnen dit document dan ook gezien moet worden.

In dit document wordt naar zowel de Wet natuurbescherming als de Waterwet verwezen. Deze wetten gaan naar verwachting in 2023 grotendeels op in de Omgevingswet. Dit zal resulteren in een (deels) andere (werk)wijze voor aanvragen en de afhandeling hieromtrent. Activiteiten worden in de Wet natuurbescherming voor wat betreft de vergunningsprocedure o.a. aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn getoetst. In de Waterwet vergunningsprocedure worden activiteiten o.a. aan de Kaderrichtlijn Water getoetst.

³ Wet natuurbescherming artikel 1, eerste lid. (2015, 16 december). Wetten.nl | Regeling | Wet natuurbescherming | . Geraadpleegd op 9 augustus 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2021-07-01>.

2. Aanleiding

De beleidsperiode van het Schelpdierbesluit 'Ruimte voor een Zilte Oogst' (2005-2020) is met de invoering van het schelpdierbeleid 2023-2033 afgelopen en behoeft op een aantal zaken een actualisatie. In de afgelopen beleidsperiode zijn zowel de schelpdiersector als het beleidslandschap rondom de sector veranderd. Hierdoor is er vaker wrijving tussen enerzijds Europese en nationale beleidswensen en anderzijds wensen vanuit de sector. Met name het experimenteerbeleid en uitgiftebeleid voor opschaling van activiteiten in zoute binnenwateren behoeft een verbeterslag.

2.1 Noodzaak om te actualiseren

2.1.1 Experimenteerbeleid niet optimaal

Recent ontwikkelt zich meer vraag naar experimenteermogelijkheden vanuit de sector maar blijft men terughoudend met het indienen van aanvragen omdat is gebleken dat veel aanvragen stranden op de voorgeschreven richtlijnen. Hierbij spelen de beperkte duur en omvang van de experimenten een belangrijke rol. Daarnaast is er onduidelijkheid over het traject ná de beoogde experimenteerperiode.

Met geleerde lessen uit oester- en mosselkweek in bijvoorbeeld de Oosterschelde in combinatie met veranderende fysische factoren als gevolg van klimaatverandering, ziet de sector kansen in visserij op en kweek van andere soorten. Hierbij valt te denken aan onder andere de visserij van tapijtschelpen en kokkels of het kweken van schelpdieren in de Voordelta/Noordzee en op land. In het afgelopen decennium is er voor een aantal van dit soort experimenten toestemming gegeven door LNV en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

De innovatierichtlijn uit 2012 blijkt echter in de praktijk onvoldoende concreet om tot een snelle en eenduidige beoordeling van plannen en aanvragen te komen. Ook door veranderde omstandigheden in de afgelopen 15 jaar. Zo bleek een jaarlijkse inschrijfronde niet effectief te zijn door het beperkt aantal aanvragen en was het lastig om van experimenten reguliere activiteiten te maken door het ontbreken van uitgiftebeleid voor schelpdierrechten op de zoute binnenwateren. Dit kan bij betrokkenen de schijn opwekken van (rechts)ongelijkheid. Een risico is dat daardoor innovatieve ontwikkelingen niet of vertraagd van de grond komen en dat daarmee de innovatiekracht en verduurzaming van de schelpdiersector worden geremd. Ook bij derde belanghebbenden bestaat een sterke behoefte aan een helder en operationeel beleid. Zo staan de natuurorganisaties in het algemeen terughoudend tegenover de uitbreiding van bestaande activiteiten, maar positief tegenover innovatie en maatregelen die leiden tot verduurzaming van de kweek en visserij.

Er is daarmee een algehele behoefte aan een herzien kader op basis waarvan initiatieven binnen de schelpdiervisserij en -kweek kunnen worden onderscheiden en onder welke voorwaarden deze kunnen worden gehonoreerd. Dit alles in het licht van de beoogde verduurzaming. Daarnaast dient invulling te worden gegeven aan de inpassing en opschaling van succesvolle initiatieven. Dat hangt af van de fysiek beschikbare ruimte, het daarvoor vigerende beleid als ook de bestaande overige regelgeving. In dit verband is ook van belang dat helder is wat onder "duurzaam" en "innovatief" worden verstaan.

RVO krijgt in toenemende mate aanvragen van bestaande en nieuwe (visserij) ondernemers voor het uitvoeren van nieuwe visserij- en kweekactiviteiten. De beoogde locaties voor deze nieuwe visserij- en kweekactiviteiten betreffen de kustwateren (Oosterschelde, Westerschelde, Voordelta, Waddenzee), de Noordzeekustzone en de zoute binnenwateren (Grevelingenmeer en het Veerse Meer). Daarnaast zijn er ook initiatieven/verzoeken voor binnendijkse kweek bekend. De aard van de aanvragen zijn te verdelen in twee categorieën: innovatie en opschaling. Aanvragen binnen de categorie innovatie zijn gericht op het uittesten van nieuwe concepten waarbij binnen de categorie opschaling de focus ligt op uitbreiding of optimalisatie van een bestaande en/of (uitvoerig) geteste methode of activiteit.

Beide type aanvragen hebben hun waarde. De eerste (innovatie) om nieuwe stappen te kunnen zetten in het traject van verbetering en verduurzaming, maar met het risico dat experimenten mislukken en investeringen verloren gaan. De tweede (opschaling) om beproefde innovaties te implementeren en de sector zich daarmee te kunnen laten ontwikkelen tot een blijvende, economisch gezonde en duurzaam opererende bedrijfstak. Een economisch gezonde bedrijfstak is nodig om ook in de toekomst te kunnen blijven investeren in nieuwe innovaties en verduurzaming van de sector.

De ontwikkelingsmogelijkheden voor de schelpdiervisserij en -kweek zijn aan randvoorwaarden gebonden en verschillen per watergebied. Dit betreft zowel de fysiek beschikbare ruimte als ruimte in termen van ecologische draagkracht (beschikbaarheid van voedsel voor schelpdieren, de rol van schelpdieren in het ecosysteem en de beschikbaarheid van nutriënten voor overige aquatische organismen). Ook andere functies binnen de watersystemen zoals natuurbescherming, scheepvaart en recreatie spelen een rol.

2.1.2 Uitgiftebeleid voor opschaling niet optimaal

Uit gesprekken met de sector, maar ook tussen LNV en RVO, komt naar voren dat er behoefte is aan een duidelijke beleidslijn voor het uitgeven van nieuwe documenten voor zowel opschaling als uitbreiding in het kader van de Visserijwet. Dit speelt in het bijzonder voor de zoute binnenwateren waar drie langlopende experimenten plaatsvinden. De experimenteerders hebben de wens tot opschaling maar door ontbrekend uitgiftebeleid kan hier nog niet toe worden overgaan.

In het Grevelingenmeer wordt sinds 2007 geëxperimenteerd met invang van mosselzaad met MZI's. Op de huidige locatie nabij de Brouwersdam is het invangen van mosselzaad geoptimaliseerd. In 2015 werd een eerste stap gezet naar een meer bedrijfsmatige aanpak en is de locatie uitgebreid van 1 ha naar 10 ha. Sinds 2017 is het ook toegestaan om de lijnen als mosselhangcultuur (MHC) te gebruiken om te proberen om het ingevangen mosselzaad op te kweken tot een marktwaardig product.

Ook in het Veerse Meer wordt sinds 2010 geëxperimenteerd met het kweken van en vissen op verschillende schelpdiersoorten. Bij de start zijn navolgende experimenten in gang gezet om ervaring op te doen met verschillende kweekwijzen en schelpdiersoorten in het Veerse Meer: invang van mosselzaad, mosselhangcultuur, mosselbodemcultuur, off-bottom kweek van oesters en bodemkweek van kokkels en tapijtschelpen.

De experimenten die succesvol bleken, zijn beperkt uitgebreid. Er wordt momenteel door twee op het Veerse Meer exploiterende beroepsvissers op diverse locaties mosselen ingevangen en opgekweekt door middel van MHC. Er worden, in samenwerking met de Nederlandse Oestervereniging (NOV), oesters gekweekt op experimentele bodempercelen.

Eén beroepsvisser experimenteert in samenwerking met de Stichting Zeeschelp met het kweken van o.a. de geruite tapijtschelp (*Venerupis decussata*), de kokkel (*Cerastoderma edule*) en de venusschelp (*Mercenaria mercenaria*).

2.1.3 Veranderd beleidslandschap

Daarnaast zijn er in de afgelopen beleidsperiode op verschillende niveaus nieuwe beleidsstukken en/of visies gepubliceerd die maken dat een actualisatie van schelpdierbeleid noodzakelijk is.

Strategische richtsnoeren EU-aquacultuur (2021-2030)⁴ - De nieuwe strategische richtsnoeren voor een duurzame en concurrerende aquacultuur in de EU uit 2021 bieden de Commissie, de lidstaten en de belanghebbenden een gemeenschappelijke visie voor de ontwikkeling van de aquacultuursector op een wijze die rechtstreeks bijdraagt aan de doelstellingen die worden gesteld in de Europese Green Deal. De Commissie verzoekt de EU-lidstaten met deze nieuwe richtsnoeren rekening te houden in de ontwikkeling van de aquacultuursector. In Nederland worden deze richtsnoeren verwerkt in het Nationaal Strategisch Plan Aquacultuur.

De Nationale Eiwitstrategie (2021)⁵ - Om in de behoefte aan plantaardig eiwit te voorzien, wil de Europese Unie minder afhankelijk worden van de import van eiwitrijke gewassen zoals soja, en wil daarbij meer zelfvoorzienend worden. De Nationale Eiwitstrategie heeft als doel om de komende 5 tot 10 jaar de zelfvoorzieningsgraad van nieuwe en plantaardige eiwitten te vergroten, op een duurzame manier die bijdraagt aan de gezondheid van mens en dier. Hoewel eiwitten uit schelpdieren

⁴ Europese Commissie. (2021). MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EMPTA - Strategische richtsnoeren voor een duurzamere en concurrerendere EU-aquacultuur voor de periode 2021 tot en met 2030 (COM/2021/236 final). European Commission, Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0236&from=EN>

⁵ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2020, december). Nationale Eiwitstrategie (Publicatienr.: 0920-020). <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/22/nationale-eiwitstrategie>

niet nieuw en plantaardig zijn, kunnen duurzaam geproduceerde schelpdieren een essentiële bouwsteen zijn in het toekomstige klimaatneutrale menu.

Blue Deal⁶ – Op 17 maart 2022 hebben LNV, de PO Mosselcultuur, de Vereniging van Schelpdierhandelaren, Provincie Zeeland, Economische Impuls Zeeland en de Zeeuwse Milieu Federatie de 'Blue Deal Schelpdieren' ondertekend. Voor de uitvoering van deze Blue Deal is een zgn. Taskforce Schelpdieren ingesteld. De doelstellingen voor deze Taskforce zijn het realiseren van:

- i. de uitbreiding van de productie van Nederlands schelpdiereiwit op de Noordzee in combinatie met biodiversiteitsherstel en natuurontwikkeling, en
- ii. de vergroting van duurzame consumptie door voedselbeleid, product- en marktontwikkeling.

Stikstof⁷ - In 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet voldoende waarborgen voor natuurbehoud en -herstel bood om vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb) op te kunnen baseren.

Meerjarenafspraken kokkels⁸ en oesters⁹ - Voor zowel het commercieel rapen van de Japanse oester (*Magallana gigas*; eerder bekend als *Crassostrea gigas*) als de handkokkelvisserij in de Waddenzee zijn in respectievelijk 2018 en 2019 beleidsregels voor handmatig rapen/vissen vastgesteld door de Gedeputeerde Staten van de Provincie Fryslân. De beleidsregels zijn vastgesteld voor de periode 2019-2025. Dit houdt in dat in deze periode, binnen de gestelde randvoorwaarden, handkokkelvisserij (2,5% van het kokkelbestand) en commercieel rapen van de Japanse oester mogen plaatsvinden in de Waddenzee.

Mosselconvenant¹⁰ - In 2008 hebben de mosselsector, natuur- en milieuorganisaties (NMO's) en LNV het 'Mosselconvenant' gesloten, waarin de ambitie is uitgesproken om met behoud van een financieel gezonde sector de traditionele bodemvisserij op mosselzaad in 2020 in de Waddenzee geheel beëindigd te hebben. Om de mosselkweek te behouden zal het mosselzaad via MZI's moeten worden ingevangen. Daartoe wordt geïnvesteerd in MZI's als alternatieve bron voor mosselzaad. Het MZI-beleid wordt telkens voor een bepaalde periode van 4-6 jaar vastgesteld en uiteengezet in een aparte nota. Verdere toelichting op het mosselconvenant is te vinden in hoofdstuk 3.2.3.1.

Plan van Aanpak Oesterproblematiek¹¹ - In januari 2016 heeft LNV, in samenwerking met de provincie Zeeland en de oestersector, naar aanleiding van de grote negatieve gevolgen voor de oestersector door aanwezigheid van het oosterherpesvirus en de oesterboorder in de Oosterschelde, het Plan van Aanpak Oesterproblematiek 2016-2018 opgesteld (binnen de kaders van het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020). De Provincie Zeeland heeft in 2021 een traject opgestart om meerjarenafspraken te maken met direct belanghebbende partijen (oestersector, NMO's, LNV en Provincie Zeeland) om verdere invulling te geven aan het in 2016 opgestelde 'Plan van Aanpak: Oesterproblematiek'.

Visie Schelpdiersector 2020-2030 - In maart 2020 heeft de schelpdiersector een "Visie Schelpdiersector 2020-2030" uitgebracht. Om de schelpdiersector meer perspectief te geven zet de visie vooral in op kostenverlaging en volumeverhoging.

⁶ Intentieverklaring Blue Deal Taskforce Schelpdierkweek. (2022, 17 maart). Schelpdierconferentie. <https://schelpdierconferentie.com/wp-content/uploads/2021/10/2022.03.16-Blue-Deal-.pdf>

⁷ Raad van State. (2019, 29 mei). PAS mag niet als toestemmingsbasis voor activiteiten worden gebruikt [Persbericht]. <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>

⁸ Provincie Fryslân. (2019, 6 september). Tweede Fase Meerjarenafspraken handkokkelvisserij in de Waddenzee 2019-2025 (kenmerk 01691951). Decentrale regelgeving overheid. <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Frysl%C3%A2n/CVDR627322.html>

⁹ Provincie Fryslân. (2018, 24 oktober). Beleidsregel voor de vergunningverlening ingevolge de Wet Natuurbescherming voor het commerciële handmatig rapen van Japanse Oesters in de Waddenzee (kenmerk 01580505). Decentrale regelgeving overheid. <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/actueel/Frysl%C3%A2n/CVDR613497.html>

¹⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2008, oktober). Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee. https://www.waddenzee.nl/fileadmin/content/Dossiers/Visserij/pdf/21102008_convenantmossel.pdf

¹¹ NOV, Provincie Zeeland, & Ministerie van EZ. (2016, januari). Plan van Aanpak Oesterproblematiek 2016-2018 (Nr. ZEE1600132). Provincie Zeeland. <https://www.zeeland.nl/digitaalarchief/zee1600132>

3. Inzet op robuust en toekomstbestendig schelpdierbeleid

Robuust en toekomstbestendig beleid vereist visie. Het is voor ondernemers, belangenorganisaties en burgers belangrijk om te weten waar de overheid op inzet als het gaat om kweek van en visserij op schelpdieren.

3.1 Beleidsinzet voor 2023-2033

Ruimtegebrek, juridische eisen en de maatschappelijke belangstelling om natuurwaarden intensiever te beschermen zorgen ervoor dat de schelpdiersector steeds minder (fysieke) ruimte heeft om zich verder te ontwikkelen en te verduurzamen. Voor een sector die Nederland en haar buurlanden voorziet van eiwit met een geringe ecologische voetafdruk kan dat in de toekomst (zeker bij opschaling) gaan knellen. Schaalvergroting lijkt voor de schelpdiersector, net zoals bij veel andere agrarische sectoren, geen uitkomst door ruimtegebrek, juridische inkadering en maatschappelijke ontwikkelingen. Voor de komende beleidsperiode wordt daarom ingezet op schaalbehoud en duidelijkheid voor de sector binnen de randvoorwaarden voor natuur.

Ten eerste wordt hierbij ingezet op het eerlijk en rechtvaardig verdelen van rechten binnen de beperkte ruimte en conform natuurlijke randvoorwaarden (Natura 2000). Dit zal onder andere gestalte krijgen binnen het geactualiseerde uitgiftebeleid waarin (opschalings)rechten vooral worden toebedeeld aan de bestaande visserijsector. Experimenten vinden dan ook bij voorkeur plaats i.s.m. overkoepelende sectororganisaties (bv. de PO Mosselcultuur, de NOV, handkooksector OHV, e.d.) of meerdere ondernemers omdat de uitkomst bijdraagt aan de vooruitgang van de sector. Aanvullend zullen nieuwe rechten niet meer voor onbepaalde tijd worden uitgegeven maar altijd een looptijd hebben van maximaal 12 jaar. Na deze periode zal het recht terug vallen aan de Staat die de rechten op basis van een aantal voorwaarden en criteria aan een (nieuw) vast te stellen gebruikersgroep toekent of op basis van loting aan de geïnteresseerde gebruikers wordt toegekend. Hiervoor wordt gekozen om zo de schaarse ruimte beheersbaar te houden.

Ten tweede is het experimenteerbeleid voor de komende periode gericht op robuuste en breed gedragen experimenten waarvan het begin, het einde, de specifieke activiteiten en het eventueel vervolgtraject duidelijk zijn afgebakend en afgestemd met belanghebbenden. Door aan te sturen op samenwerking binnen én buiten de bestaande schelpdiersector kunnen resultaten van een experiment breed worden gedeeld waardoor de sector zichzelf kan vernieuwen.

Ten derde zal er ingezet worden op regulering van nieuwe kansrijke soorten. Voor schelpdiersoorten die nog niet zijn aangewezen in het kader van de Visserijwet- en regelgeving (concreet: niet opgenomen in bijlage 1 van de Uitvoeringsregeling visserij) kan regulering hierbinnen niet plaatsvinden. Dit is pas mogelijk na het opnemen van de betreffende nieuwe soort in de voornoemde bijlage. Voor nieuwe kansrijke soorten die zich mogelijk in de komende beleidsperiode ook op grotere schaal zullen vestigen in Nederlandse wateren geldt dat er per geval, op basis van wetenschappelijk onderzoek, zal worden bezien of bevissing/kweek van die soort kan worden toegestaan. In dat geval zal de nieuwe soort worden opgenomen in bijlage 1 van de Uitvoeringsregeling visserij. De kweek van dergelijke nieuwe soorten is alleen mogelijk als uit gedegen wetenschappelijk onderzoek blijkt dat deze geen negatieve impact hebben op het ecosysteem en/of de voedselvoorraad voor vogels. Hiervoor is gekozen om de verspreiding van (invasieve) exoten zoveel mogelijk te beperken.

Ten vierde heeft de Waddenzee een verbeteropgave voor omvang en kwaliteit van het leefgebied ten aanzien van een aantal niet in het gebied broedende vogelsoorten in het kader van de Natura 2000 doelen (Aanwijzingsbesluit). Het betreft hier o.a. een aantal schelpdieretende vogelsoorten. Middels het schelpdierbeleid wordt mede ingezet op verbetering van die leefgebieden voor betreffende vogelsoorten en op breder herstel van het natuurlijk systeem in de Waddenzee. Nieuwe activiteiten met betrekking tot schelpdierkweek en/of -visserij in de Waddenzee zijn daarmee uitgesloten, tenzij die passen in de huidige vergunningen en gebruik. Tevens heeft LNV in 2022 het initiatief genomen om te komen tot een "beleidskader natuur Waddenzee" omdat de natuur onder druk staat. Gebruiksfuncties zullen tegen het licht worden gehouden en beoordeeld worden op passendheid. De uitkomst van dit beleidstraject kan van invloed zijn op de toekomstige en nieuwe activiteiten met betrekking tot schelpdierkweek en/of -visserij in de Waddenzee.

Voor de Zuidwestelijke Delta ligt voor veel van deze vogelsoorten een behoudsopgave voor omvang en kwaliteit van het leefgebied (Aanwijzingsbesluit). De ruimte voor schelpdierkweek en/of -visserij is onder meer afhankelijk van de mate waarin deze doelen worden gehaald. De Natura 2000

beheerplannen voor zowel de Waddenzee als de Zuidwestelijke Delta worden vóór 2028 geëvalueerd en herzien. Deze evaluaties kunnen gevolgen hebben voor het schelpdierbeleid (zie 1.2).

3.2 Robuust en toekomstbestending schelpdierbeleid 2023-2033

In onderstaande tekst wordt de beleidsinzet verdeeld over verschillende thema's en verder toegelicht en gespecificeerd. Voor een overzicht van het gehele uitgiftebeleid wordt verwezen naar Bijlage I – Overzicht uitgiftebeleid.

3.2.1 Experimenteerbeleid

Deze paragraaf heeft betrekking op aanvragen gericht op innovatie door het uitvoeren van experimenten (zie ook 4.1). Dergelijke aanvragen kunnen daartoe worden ingediend gedurende het 1^e kwartaal van een kalenderjaar. Doel van de experimenten is het ontwikkelen van kennis over de vangst- en kweektechnieken op zich en in relatie met de locatie.

Het blijft mogelijk om als individu of nieuwkomer aanvragen voor experimenten in te dienen. Indien de beschikbare ruimte voor experimenten beperkend is, hebben robuuste en breed gedragen experimenten (bijvoorbeeld i.s.m. de PO Mosselcultuur) de voorkeur op experimenten die op individuele basis worden ingediend.

De basis van een aanvraag is een plan van aanpak. In het plan van aanpak moet duidelijk beschreven staan wat de voorgenomen activiteiten, onderzoeksvragen en te verwachten resultaten zijn zodat deze bij de evaluatie (voor eventuele verlenging) te gebruiken zijn. De initiatiefnemer dient o.a. rekening te houden met: voorkoming van eventuele verspreiding van ongewilde soorten en effecten op omliggende natuur en schelpdierpercelen.

Samenwerking met een wetenschappelijk instituut of ter zake doende objectieve deskundige (beide hierna aangeduid als: deskundige) is en blijft vanuit de vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming een vereiste. Wel kan de initiatiefnemer een monitoringsplan (laten) schrijven en dit door een deskundige laten auditen om op die wijze een wetenschappelijke basis te borgen.

In beginsel is de experimenteerperiode tweemaal drie jaar. Hiervoor wordt gekozen om zo de schaarse ruimte beheersbaar te houden en duidelijkheid te bieden over de maximale experimenteerperiode. De verwachte looptijd van een experiment moet worden opgenomen in het plan van aanpak. Bij uitzondering kan, op basis van goede onderbouwing, worden afgeweken van de maximale experimenteerperiode. Verlenging na drie jaar is pas mogelijk nadat er een objectieve tussentijdse verantwoording en evaluatie van het experiment heeft plaatsgevonden op basis van het plan van aanpak en de tot dan toe bekende resultaten. Deze verantwoording en evaluatie worden gedurende het derde (en/of laatste) experimenteerjaar uitgevoerd door de betrokken deskundige zoals beschreven in de richtlijn (zie ook 4).

Vanuit de vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming worden tevens specifieke (tussentijdse) rapportageverplichtingen gesteld.

3.2.2 Herziening uitgiftebeleid

Deze paragraaf heeft betrekking op het uitgiftebeleid gericht op commerciële uitgifte van nieuwe rechten voor opschaling en exploitatie, onderverdeeld naar: opschaling na uitgevoerde experimenten die een vernieuwing van de sector betekent en uitbreiding van bestaande visserij- en kweektechnieken. Alle nieuwe rechten worden uitgegeven voor maximaal 12 jaar, zijn niet overdraagbaar maar mogen wel tussentijds worden teruggegeven aan de Staat. Voor alle rechten zoals beschreven in 3.2.2 geldt dat gedurende het laatste jaar een heroverweging zal plaatsvinden/een nieuwe aanvraag moeten worden ingediend. Zo kan continuïteit van de activiteit worden gewaarborgd. Dit behoeft wel een proactieve houding van de sector én documenthouder. Wanneer deze geen nieuw of vernieuwd document heeft voordat het oude document is verlopen, is het niet toegestaan de activiteiten te continueren. In dat geval vallen voornoemde rechten weer terug aan de Staat. Om zoveel als mogelijk te voorkomen dat de continuïteit in gevaar komt, zal er in het laatste jaar moeten worden bezien aan wie deze rechten kunnen worden uitgegeven voor de komende periode van maximaal 12 jaar.

3.2.2.1 Uitgiftebeleid voor nieuw aangewezen soorten

Nieuwe rechten zullen door LNV/RVO gemotiveerd voor bepaalde gebieden worden uitgegeven als er nieuwe kansrijke soorten zijn aangewezen in bijlage 1 van de Uitvoeringsregeling visserij. De nieuwe rechten gaan in beginsel, inclusief onderbouwing, naar nader te bepalen bestaande visrechthebbers in het betreffende gebied, waarbij na elke 12 jaar een beoordeling plaatsvindt om te bezien of dit nog altijd billijk is. Deze onderbouwing zal zijn gebaseerd op bijzondere omstandigheden en/of socio-economische overwegingen (zie ook 3.2.2.2).

Momenteel worden concrete voorbereidingen getroffen om de Filipijnse tapijtschelp (*Ruditapes philippinarum*) aan te wijzen als schelpdier ingevolge de hiervoor aangehaalde bijlage 1. Deze soort is recentelijk sterk in opkomst en uit een schatting door Wageningen Marine Research (WMR) blijkt dat in het voorjaar van 2021 op de droogvallende platen van de Oosterschelde een bestand (versgewicht, incl. schelp) aan Filipijnse tapijtschelpen is aangetroffen van bijna 10 miljoen kg, op de platen van de Westerschelde 0,4 miljoen kg, in het Veerse Meer ruim 4 miljoen kg en in het Grevelingenmeer ruim 18 miljoen kg. In hoeverre deze hoeveelheid profijtelijk is voor het vogelbestand in de Zuidwestelijke Delta wordt nader onderzocht.

Eventuele toekomstige visserij op deze tapijtschelp in de kustwateren zal uitsluitend handmatig plaats vinden om grootschalige negatieve bodemberoering te voorkomen. Bezien zal worden of eventuele visserij in zoute binnenwateren onder stringente voorwaarden op mechanische wijze kan plaatsvinden. Voor wat betreft de kweek van de Filipijnse tapijtschelp, een exoot, geldt dat dit in de komende beleidsperiode niet zal worden toegestaan. Alleen als uit lopend onderzoek blijkt dat kweek van deze soort geen negatieve effecten op de natuurwaarden heeft, kan dit worden heroverwogen. Voor wat betreft de inheemse geruite tapijtschelp (*Venerupis decussata*) gelden dezelfde beleidsvoornemens als voor de Filipijnse tapijtschelp. Hoewel de geruite tapijtschelp dus inheems is, is het onderscheid tussen de twee soorten niet of nauwelijks te maken zonder een DNA-analyse. Handhavers in het veld kunnen het onderscheid tussen de twee niet maken, waardoor het toestaan van de kweek van de één en het verbieden van de kweek op de ander in praktijk niet handhaafbaar is. Mocht uit bovenstaand onderzoek blijken dat het kweken van Filipijnse tapijtschelp geen negatieve effecten op natuurwaarden heeft en eventueel kweek daarvan wordt toegestaan, zal ook de kweek van de geruite tapijtschelp worden toegestaan.

3.2.2.2 Criteria voor bepaling toekenning nieuwe rechten

Nieuw uit te geven documenten zullen op de volgende criteria worden beoordeeld waarna de rechten op basis van die criteria aan een bepaalde rechthebber worden verstrekt voor maximaal 12 jaar. De uitgifte van nieuwe rechten is maatwerk en wordt per geval bezien.

- de schelpdiervisserij en schelpdierkweek hebben geen significante negatieve dan wel een positieve invloed op de populaties van schelpdieretende vogels;
- is een bepaalde (deel)sector afhankelijk van de schelpdiervisserij of -kweek en zou die daarom een voorkeurspositie hebben ten opzichte van anderen (zoals bijvoorbeeld de mosselsector die mede afhankelijk is van mosselzaadinvang voor hun bedrijfsvoering)?;
- heeft een bepaalde (deel)sector in een specifiek gebied een voorkeurspositie op basis van socio-economische overwegingen?;
- is de uitbreiding/opschaling een vervolg op een experiment en heeft de initiatiefnemer van dat experiment een voorkeurspositie om zo de gemaakte investering (deels) terug te verdienen?;
- waar is ruimte en hoeveel ruimte is er voor uitbreiding of opschaling van een activiteit? Mede hierdoor kan bepaald worden hoeveel rechten er eventueel kunnen worden uitgegeven. Indien de vraag groter is dan het beschikbare aanbod, zal er worden geloot uit alle positief beoordeelde aanvragers.

Bij de uitgifte van nieuwe rechten wordt er primair gekeken naar de socio-economische situatie van de betreffende beroepsvissers en schelpdierkwekers in het betreffende watergebied. Als goed onderbouwd kan worden dat verbetering hieromtrent noodzakelijk wordt geacht, kunnen nieuwe rechten worden toebedeeld aan deze groep. De looptijd van deze rechten is maximaal 12 jaar.

In het geval LNV/RVO van oordeel zijn dat er naast de beroepsvissers ook anderen geïnteresseerden kunnen meedingen naar nieuwe rechten, wordt op basis van een notariële loting bepaald aan wie het recht wordt toegekend voor de periode van maximaal 12 jaar.

De voorgenomen regulering van visserij op de Filipijnse tapijtschelp in de zoute binnenwateren is beschreven in paragraaf 3.2.2.1.

3.2.2.3 Opschaling na experiment

Wanneer een experiment eindigt omdat voldoende gewenste resultaten zijn behaald kan men dit experiment zien als een mogelijke 'nieuwe te ontplooiën economische activiteit' waarbij opschaling voor de sector opportuun is. Om vervolgens ook daadwerkelijk tot een aanvraag voor deze activiteit over te gaan moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.

Voor alle aanvragen geldt: "Nee, tenzij". Dit houdt in dat de aanvraag moet passen binnen de randvoorwaarden voor natuur (toetsing aan instandhoudingsdoelen N2000) en deze niet of nauwelijks leidt tot (extra) belemmering van het ander gebruik en het beheer van het gebied. Voordat de aanvraag wordt ingediend, wordt de aanvrager dringend geadviseerd te kijken of de activiteit past binnen de aangegeven ontwikkelrichting van een gebied. Bij de aanvraag worden ter onderbouwing het geverifieerde plan van aanpak, gevalideerde monitoringsplan en resultaten van het experiment ingediend. RVO beoordeelt vervolgens in overleg met LNV óf en door wie de activiteit mag worden uitgevoerd op basis van de in 3.2.2.2 benoemde criteria. De maximale periode voor opschaling is 12 jaar: de documenthouder heeft in beginsel maximaal 12 jaar recht op het uitoefenen van de toegestane activiteiten binnen de toegewezen locatie om zo de gedane investering (deels) terug te verdienen.

3.2.2.4 Uitbreiding van bestaande activiteiten

Aanvragen voor uitbreiding van de bestaande visserij- en kweekactiviteiten worden ook beoordeeld vanuit het principe: "Nee, tenzij". Er is slechts ruimte wanneer dat niet conflicteert met de behoefte aan fysieke ruimte voor innovatie en verduurzaming en/of dat niet ten koste gaat van de draagkracht van het gebied en verenigbaar is met de Natura2000-toetsingskaders. Bij de uitbreiding van bestaande visserij- en kweekactiviteiten is een duidelijk en eenduidig projectplan vereist. Hierin wordt o.a. aangegeven op welke locatie, welke activiteit gaat plaatsvinden en om welke aantallen opstellingen (indien van toepassing) het gaat.

De looptijd voor uitbreiding van bestaande activiteiten hebben een duur van maximaal 12 jaar. In deze periode heeft de documenthouder recht op het uitoefenen van de toegestane activiteiten binnen de toegewezen locatie.

3.2.3 Mosselen

3.2.3.1 Mosselconvenant

In 2008 is het mosselconvenant getekend voor de periode 2008-2020. In het najaar van 2020 hebben de convenantpartijen overeenstemming bereikt over bestuurlijke afspraken voor de periode ná 2020. Deze met elkaar verband houdende afspraken zijn opgenomen in een addendum op het convenant uit 2008¹². LNV zet zich samen met de andere partijen in om de afspraken in het Mosselconvenant te realiseren. Hierbij moet benadrukt worden dat het gaat om bestuurlijke afspraken die worden uitgewerkt binnen het vigerende schelpdierbeleid gedurende de looptijd van het mosselconvenant/addendum. Via tussentijdse sluitingsstappen in 2022 (50% sluiting) en in 2026 (65% sluiting) zal in het vervolg van de transitie in de Waddenzee worden uitgegaan van zowel een gebiedssluiting als een jaarlijks mosselzaadvisquotum met als uiteindelijke ambitie een 100% sluiting van de bodemzaadvisserij in de Waddenzee in 2029.

Tot het moment van 100%-sluiting wordt het benodigde mosselzaad voor de kweek van consumptiemosselen door de Staat op basis van vergunningen aan de mosselsector ter beschikking gesteld via zowel de bodemvisserij in het voorjaar en najaar als de invang met MZI's. Ad hoc kan bodemvisserij ook in de zomermaanden worden vergund. Hoeveel bodemvisserij er daadwerkelijk plaats kan vinden is afhankelijk van het aanwezige bevisbare mosselbestand in de opengestelde gebieden. In 2021 worden de individuele mosselkwekers in staat gesteld om 64,3% van hun mosselbroed op te vissen met deze bodemzaadvisserij op basis van een te verlenen vergunning op grond van de Visserijwet en een mosselzaadvisquotum. Totdat de 4e transitiestap is gezet bedraagt dit mosselzaadvisquotum jaarlijks circa 26 miljoen kilo (quotering van 64,3%) gevangen via de

¹² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2020, december). Addendum op Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/07/addendum-op-convenant-transitie-mosselsector-en-natuurherstel-waddenzee>

mosselzaadvissersrij. Het benodigde resterende mosselzaad (circa 14 miljoen kilo) zal ingevangen worden via MZI's. Ook speelt daarbij momenteel de vereiste 'stikstoftoetsing' vanuit de Wnb een rol. Deze toets kan ook mede bepalend zijn voor de omvang van het kunnen vissen. Het mosselzaad wordt vervolgens uitgezaaid op mosselkweekpercelen in de Waddenzee (7.600 ha.) en Oosterschelde (3.900 ha.) die door de Staat worden verhuurd aan individuele mosselbedrijven.

Aangezien de invang met MZI's een aanzienlijk duurdere methode is t.o.v. de traditionele bodemvisserij is het wenselijk om kwalitatief goede kweekpercelen ter beschikking te stellen om het (duurdere) mosselzaad met succes op te laten groeien tot consumptiemosselen. Het is daarom van belang om met enige regelmaat de kwaliteit van de kweekpercelen te verbeteren (of optimaliseren), aangezien de kwaliteit van deze kweekpercelen aan natuurlijke veranderingen onderhevig is. Deze optimalisatie wordt periodiek onder verantwoordelijkheid van de PO Mosselcultuur, binnen de kaders van Natura 2000, voorbereid en uitgewerkt. Hierna kan het definitieve optimalisatieplan door LNV worden uitgewerkt op basis van verhuring van de mosselkweekpercelen aan de individuele mosselbedrijven. Uitgangspunt hierbij is dat het totale aangewezen areaal van 11.500 hectare aan kweekgrond niet zal uitbreiden ("niet meer maar beter") en dat de oppervlakte kweekgrond in de Waddenzee (7.600 ha.) en Oosterschelde (3.900 ha.) niet uitwisselbaar zijn. In de praktijk blijkt dat, afhankelijk van meerdere factoren, niet al het aangewezen areaal daadwerkelijk wordt gebruikt als kweekgrond.

Overeenkomstig de gemaakte afspraken wordt op 1 juli 2022 de 4e transitiestap gezet met een gebiedssluiting van 50%. In het niet-gesloten gebied mag dan jaarlijks tijdens de bodemzaadvissersrij gemiddeld maximaal 20 miljoen kilo mosselzaad (quotering van 50%) worden opgevist. Mocht dit quotum niet kunnen worden behaald, dan geldt als terugvaloptie een beperkte en voorwaardelijke bodemzaadvissersrij in het laatst (per 1 juli 2022) gesloten gebied. De voorwaarden hebben betrekking op het beperken en vermijden van schade aan natuurwaarden. De voorwaarden voor bevissing worden uitgewerkt als één van de afspraken in het kader van het addendum.

De 5e transitiestap wordt in 2026 gezet met een gebiedssluiting van 65%. In het niet-gesloten gebied mag jaarlijks tijdens de bodemzaadvissersrij gemiddeld maximaal 14 miljoen kilo mosselzaad (quotering van 35%) worden opgevist. Mocht dit quotum niet kunnen worden behaald dan geldt als terugvaloptie een beperkte en voorwaardelijke bodemzaadvissersrij in de laatst gesloten gebieden (vanaf 1 juli 2022). Gekoppeld aan de 5e transitiestap zal een economische forecast worden opgesteld om na te gaan of de ambitie om tot het besluit tot 100% sluiting te komen in 2029 haalbaar is. Met deze forecast zal ook worden bezien op welke wijze deze haalbaarheid (verder) kan worden vergroot.

Vervolgens zal in 2029 een besluit worden genomen over de 6e en finale transitiestap, waarbij de ambitie is om te komen tot 100% sluiting van de bodemzaadvissersrij in de Waddenzee. Het perspectief op een duurzame mosselsector in samenhang met de inzet van middelen ter versterking daarvan en met in acht name van eventuele nieuwe mogelijkheden in de waterkolom in de Voordelta/Noordzee is dan bepalend voor de vraag of 100% sluiting kan worden gerealiseerd, dan wel om het percentage sluiting (tussen 65 en 100% en een quotum voor het resterende deel) vast te stellen.

3.2.3.2 Mosselzaadvissersrij in het diepe

Met inachtneming van de geldende afspraken binnen het mosselconvenant/addendum vindt de bodemmosselzaadvissersrij plaats in het najaar en in het voorjaar (en ad hoc ook in de zomermaanden) met als doel het vergaren van grondstof ten behoeve van het verzaaien en kweken op mosselpercelen. Het beleid voor de komende periode is erop gericht om het aantal vergunningen voor deze visserij niet verder uit te breiden. De bestaande vergunningen blijven overdraagbaar. De op te vissen grondstof betreft veelal mosselzaad (kleine mosselen uit de meest recente broedval), hoewel ook de visserij op grotere mosselen (halfwas of consumptiemosselen) mogelijk is. Deze visserij vindt voornamelijk plaats in de Waddenzee. In de Oosterschelde is slechts zeer incidenteel sprake van een mosselzaadval van enige omvang. Af en toe vindt in de Voordelta en Westerschelde (binnen én bij monding in Vlakte van de Raan) ook zaadval plaats. Heel zelden is er sprake van bodemzaadvissersrij elders langs de Nederlandse kust. Voor de mosselzaadvissersrij buiten de Waddenzee wordt het huidige beleid, waarbij getoetst wordt aan de Wnb en de Natura 2000 beheerplannen, voortgezet.

De najaarsvisserij in het diepe van Waddenzee richt zich primair op de bevissing van mosselzaad op instabiele bestanden. Dat zijn de mosselzaadvoorraden die - bijvoorbeeld door storm - grote kans

hebben te verdwijnen gedurende de winter. Op basis van ervaringen uit het verleden zijn potentieel stormgevoelige gebieden in het sublitoraal vrij nauwkeurig in kaart gebracht. De aanwijzing van de gebieden vindt plaats op basis van een deskundigenadvies. De aanwijzing wordt vastgelegd in de visvergunning en instemming (visplan) op grond van de Wnb-vergunning.

Met inachtneming van de 'addendum-afspraken' kan tijdens de voorjaarsvisserij in de Waddenzee de gehele mosselvoorraad in de open gebieden van het sublitoraal worden bevestigd en naar de percelen worden overgebracht. Deze bevestiging vindt plaats op basis van een visplan waarin is aangegeven welk deel van het beschikbare bestand zal worden opgevestigd. Vanuit de praktijk van de mosselcultuur blijft standaard het overgrote deel van deze vangst gedurende één winter op de percelen in de Waddenzee aanwezig. De sector zal via een boekhouding aantoonbaar moeten maken dat van de totale mosselzaadvangst uit de voorjaarsvisserij, na aftrek van de vangsthoeveelheid in het najaar, minimaal 85% in de daarop volgende winter in de Waddenzee aanwezig blijft (zgn. VKA-model). De vangst uit de najaarsvisserij kan in mindering worden gebracht, omdat dit de bestanden betreft die zonder visserij niet meer in het systeem aanwezig zouden zijn geweest. De sector richt zich in het najaar immers op de instabiele bestanden. Het percentage van 85% betreft een totaalcijfer voor de mosselzaadvangst van de gehele sector. Individuele bedrijven zonder goede percelen in de Waddenzee kunnen afwijken van de gestelde grens van 85%.

3.2.3.3 Gebruik MZI's en MHC's

MZI's leiden tot een verdere reductie van de vrije mosselzaadvisserij met behoud van een economisch rendabele visserijtak. Alternatieve bronnen voor mosselzaad vormen een belangrijke aanvulling op het soms schaarse mosselzaad en dragen bij aan meer continuïteit in de aanvoer. De mosselhangcultuur (MHC) blijkt een rendabele en verantwoorde aanvulling op de maricultures in de Zeeuwse Delta, meer in het bijzonder in de Oosterschelde. Daarbij worden mosselen in een netwerk aan touwen in de waterkolom gehangen en opgekweekt tot consumptiemosselen. Het economische voordeel van deze cultuur is dat het eindproduct zandvrij is en eerder in het seizoen op de markt beschikbaar is voor de consument. Voordeel voor de natuur is dat minder mosselzaadvisserij nodig is. Op enkele plaatsen fungeren deze cultures namelijk ook als zaadinvang.

In de Oosterschelde wordt gewerkt met een aantal MHC's op vaste locaties waarvoor huurovereenkomsten zijn overeengekomen. Deze locaties zullen aldaar niet verder worden uitgebreid waardoor er feitelijk een voortzetting van het reguliere hangcultuurbeleid plaats vindt.

In de kustwateren is een aantal locaties aangewezen voor de invang van mosselzaad op zogenaamde MZI-locaties (kamerstuk 29675, nr. 197). Met uitzondering van een tweetal voormalige experimenteellocaties zijn deze locaties exclusief aangewezen voor het invangen van mosselzaad ten behoeve van de transitie binnen de mosselsector waarbij bodemmosselzaadvisserij wordt vervangen door mosselzaadinvang via MZI's (zie ook 3.2.3.1). Het opkweken van mosselen tot consumptiegrootte met behulp van een MHC op MZI-transitielocaties zou betekenen dat er minder ruimte beschikbaar komt voor invang van mosselzaad. Dit zou de voortgang van de mosseltransitie kunnen stagneren, hetgeen ongewenst is. MHC en MZI-transitielocaties blijven daarmee gescheiden in gebruik gedurende de komende beleidsperiode.

Omdat de ruimte in de kustwateren beperkt is en ook zal blijven, wordt er in de komende beleidsperiode ingezet op mosselkweek in de waterkolom met behulp van MHC's in de Voordelta en op de Noordzee in windparken. Het Rijk faciliteert schelpdierkweek in windparken middels de Community of Practice Multi-Use North Sea. Conform de intenties uit de Blue Deal Schelpdieren zal ruimte worden gezocht en worden diverse experimenten opgestart.

3.2.4 Oestervisserij en -kweek

Het beleid voor de oestervisserij in de Oosterschelde is erop gericht om het aantal vergunningen voor de bodemberoerende visserij in dit water niet verder uit te breiden. De bestaande vergunningen blijven overdraagbaar. Elke vergunning geeft het recht op de vrije oestervisserij met een geregistreerd vissersvaartuig. In het Grevelingenmeer en, voor zover van toepassing, in het Veerse Meer zal van jaar tot jaar worden gezien of de oestervisserij op de vrije gronden mogelijk is. Afhankelijk van het beschikbare bestand zal deze visserij worden toegestaan voor de huurders van oesterpercelen in de betreffende wateren, met name ten behoeve van verdere opkweek.

Gelet op de hoofdfuncties natuur en recreatie van het Grevelingenmeer zijn met het bestuurlijk overleg Grevelingenmeer afspraken gemaakt waarbij de maximale omvang van het

oesterpercelenbestand is vastgesteld op 550 ha. In verband met de compensatie voor de eventueel voorziene aanleg van Brouwerseiland is er een uitbreiding van dit areaal voorzien van 70 ha. Voor de Oosterschelde geldt een maximale omvang van het totaal verhuurde oesterpercelenbestand van de Staat dat is vastgesteld op 1.500 ha.

De aanwezigheid van het oesterherpesvirus en de oesterboorder leveren nog steeds grote problemen op voor de uitoefening van de oestervisserij en -kweek. Gelet hierop is in 2016 het 'Plan van Aanpak: oesterproblematiek' opgesteld. Ter verdere uitwerking hiervan zijn in 2021 op voordracht van de Provincie Zeeland gesprekken gestart met de NOV, de NMO's en LNV om te komen tot meerjarenafspraken voor de oesterkweek en -visserij in Zeeland. Een transitie naar off-bottom kweek maakt hiervan onderdeel uit. Het doel is te komen tot een duurzame oestervisserij en -kweek in Zeeland, die ook kan leiden tot winst voor milieu en natuur.

3.2.5 Heroverweging kokkelvisserij en voedselreserveringsbeleid Oosterschelde

Tot en met 2004 werd in de kustwateren, met name de Oosterschelde en de Waddenzee, zowel de mechanische als de handkokkelvisserij uitgeoefend op basis van het 'voedselreserveringsbeleid'. Dit houdt in dat jaarlijks voor de betreffende wateren een vastgestelde hoeveelheid kokkels is gereserveerd voor vogels (met name scholeksters) op basis van aanwezige vogelaantallen en hun vastgestelde voedselbehoefte. Indien uit de jaarlijkse bestandsmonitoring (uitgaande van dichtheden groter dan 50 kokkels per m²) blijkt dat er in het betreffende kustwater méér kokkels zijn geïventariseerd dan de berekende 'voedselbehoefte', dan komt het overschot (dus hoeveelheid boven de 'voedselbehoefte) in aanmerking voor bevissing door de kokkelvisserij.

In 2003 is voor het laatst mechanisch gevist op kokkels in de Waddenzee. Vanaf 2005 is de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee beëindigd, waardoor een regime van voedselreservering daar niet langer nodig werd geacht. Omdat een beperkte groep handkokkelvisserij resteert, is destijds geoordeeld dat een uitgebreide systematiek van voedselreservering overbodig is. Vanaf 2005 wordt voor de Waddenzee volstaan met het reserveren van 95 % van de jaarlijks aanwezige kokkelbestanden voor de natuur. Dat betekent dat de handkokkelvisserij jaarlijks op basis van het geldende visserijbeleid een klein vast deel (5 %) van het kokkelbestand in de Waddenzee (gerekend in dichtheden groter dan 50 kokkels per m²) mogen opvissen. In de meerjarenafspraken voor handkokkelvisserij in de Waddenzee is dit door de betreffende partijen (Provincie Friesland, NMO's, handkokkelsector en LNV) echter verlaagd tot maximaal 2,5% per jaar.

De handkokkelsector bestaat uit 31 handkokkelvisserij. Er is een groep van 21 'reguliere' handkokkelvisserij, die jaarlijks rechthebbende zijn op één overdraagbare vergunning. Daarnaast zijn er nog maximaal tien personen, die gebruik maken van een zgn. 'additionele' handkokkelvergunning. Dit is een niet-overdraagbare vergunning die zijn basis vindt in het "Beleidsbesluit Additionele Handkokkelvisserij". Laatstgenoemde vergunningen worden jaarlijks tijdelijk verleend aan personen die destijds getroffen zijn door het kabinetsbesluit tot beëindiging van de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee (Kamerstuk 29 684, nr. 59). Uit een inventarisatie in 2006/2007 is gebleken dat 21 aanvragers voldeden aan de gestelde criteria. Op basis van een loting zijn deze additionele vergunningen in 2007 verleend aan een 10-tal personen. De resterende 11 personen zijn vervolgens, eveneens op basis van een loting, geplaatst op een prioritaire ranglijst ("wachlijst") onder nummer 11 tot en met 21. Een additionele vergunning komt beschikbaar, indien een 'additionele handkokkelvisserij' in enig jaar niet heeft voldaan aan de geldende vangstverplichting of de betreffende vergunning vrijwillig ingeeft. In dat geval zal de vrijkomende vergunning worden aangeboden aan degene, die als eerstvolgende staat geregistreerd op de 'wachlijst'. Het vigerende 'additionele handkokkelbeleid' is geldig voor de periode tot en met 31 augustus 2022 (Kamerstuk 29 684, nr. 137).

In afstemming met partners van de 'meerjarenafspraken' is besloten om het 'additionele handkokkelbeleid' de komende jaren te continueren. Inmiddels is de 'wachlijst' volledig afgewerkt, waardoor er geen belangstellenden meer zijn voor een 'additionele handkokkelvergunning'. De geldende vangstverplichting zal in de komende jaren onverkort worden gehandhaafd om ervoor te zorgen dat deze tijdelijke en strikt persoonsgebonden vergunningen ook daadwerkelijk worden gebruikt. Voor 'kokkelarme' en 'kokkelrijke' jaren blijft het minimale vangstpercentage van respectievelijk 25% en 50% van de gemiddelde vangst gehandhaafd. Dit betekent dat de additionele handkokkelvisserij verplicht blijven om maandelijks opgave te doen van hun behaalde vangsten. Op basis van deze vangstopgaven (*uitgaande van de periode september t/m juli*) kan aan het eind van

het seizoen worden bepaald of de individuele vissers hebben voldaan aan de 'vangstverplichting' en of zij in het daaropvolgende jaar nog aanspraak kunnen maken op deze gebruiksvergunning. De betreffende vergunninghouders worden jaarlijks éénmalig tussentijds geïnformeerd over de op dat moment ingediende vangsten van alle vergunninghouders. Hierdoor zijn vissers goed in staat om gedurende het seizoen – voor zover noodzakelijk – tijdig eventuele maatregelen te nemen om zo nodig alsnog te voldoen aan de minimaal vereiste vangsthoeveelheid. Indien een 'additionele handkokkelvergunning' op enig moment wordt ingenomen of ingegeven, zal deze vergunning niet opnieuw worden uitgegeven. Dit betekent feitelijk dat er sprake is van een "uitsterfconstructie", waarbij deze 10 vergunningen uiteindelijk allemaal zullen komen te vervallen.

In de Oosterschelde werd het voedselreserveringsbeleid in 2005 omgevormd naar de dan meest recente inzichten uit het EVA II-onderzoek. Dit betekent dat vanaf dat moment op basis van de ecologische behoefte wordt gereserveerd. Dit houdt in dat per scholekster 150 kilo kokkelvles wordt gereserveerd. Hierbij geldt ook dat iedere hectare meerjarige mosselbank voldoende voedsel biedt aan 35 scholeksters (voor zover aanwezig in de Oosterschelde). Voor wat betreft de aantallen scholeksters wordt gerekend met het voortschrijdend driejaargemiddelde van de populatieaantallen, waarbij een opslag geldt van 10% om de populaties ontwikkelingskansen te bieden.

In beginsel bestaat de mechanische kokkelsector in de Oosterschelde en Voordelta nog steeds uit 37 rechthebbenden met een mechanische kokkelvergunning, waarbij elke vergunning recht geeft op uitoefening van de mechanische kokkelvisserij met één vaartuig. Voor de Westerschelde geldt een separaat vergunningenregiem, waarbij er elf rechthebbenden zijn op een mechanische kokkelvergunning (zes via de PO kokkels en vijf individuele bedrijven). Alle vergunninghouders waren vertegenwoordigd in de Coöperatieve Producentenorganisatie voor de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. ("PO kokkels"). Deze rechtspersoon is op 9 januari 2015 ontbonden en uitgeschreven uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Met het ontbinden van de PO kokkels zijn de rechten op mechanische kokkelvisserij echter niet gewijzigd (die staan in beginsel nog steeds op naam van de betreffende individuele bedrijven). De mechanische kokkelvloot is overigens sinds 2005 langzamerhand ingekrompen. In de Oosterschelde is nog in 2006 met enkele vaartuigen de mechanische kokkelvisserij uitgeoefend en daarna in het geheel niet meer. Daarnaast is in het kader van afbouw en innovatie in de periode 2004-2020 de mogelijkheid geboden tot kweekexperimenten in de Oosterschelde van kokkels in plaats van mechanische visserij, waarvoor door de 'mechanische kokkelsector' een plan opgesteld diende te worden. Ook hiervan is geen gebruik gemaakt.

Met inachtneming van het bovenstaande zal er in de komende beleidsperiode worden ingezet op een beëindiging van de mechanische kokkelvisserij in met name de Oosterschelde. Daardoor zal aldaar uitsluitend nog op handmatige wijze op kokkels kunnen worden gevestigd binnen het voedselreserveringsbeleid. Evenals in de Waddenzee wordt er in dat geval geen voedselreserveringsbeleid noodzakelijk geacht en kan jaarlijks minimaal 95% van het kokkelbestand in de Oosterschelde worden gereserveerd voor de natuur. Desgewenst kunnen ook aldaar meerjarenafspraken worden overeengekomen tussen de NMO's, de handkokkelsector, de Provincie Zeeland en LNV zoals dat ook gedaan is in de Waddenzee.

Mogelijk foerageren scholeksters in met name de Oosterschelde ook op tapijtschelpen, waardoor dit zou kunnen worden meegenomen bij het bepalen van de voedselbehoefte. Hiernaar is echter meer onderzoek nodig. Het al dan niet meenemen van deze soort in het kader van het voedselreserveringsbeleid zal dan ook pas worden gerealiseerd nadat er meer bekend is over de rol van tapijtschelpen in het ecosysteem. Hiervoor zullen bestandsopnamen en maagonderzoek moeten worden gedaan op basis waarvan er beleid kan worden gemaakt met betrekking tot deze soort. Op basis van een schatting door WMR (zie ook 3.1) zal onderzocht worden in hoeverre deze hoeveelheid profijtelijk is voor het vogelbestand in de Zuidwestelijke Delta. Hiermee is mogelijk een link te leggen naar het te herziene kokkelbeleid en het mogelijk daaraan gekoppelde voedselreserveringsbeleid, hetgeen in een later stadium zal worden bezien.

3.2.6 Overig schelpdierbeleid

3.2.6.1 *Optimalisatie schelpdierpercelen*

De mosselcultuur kenmerkt zich door een gereguleerde mosselzaadvisserij op de vrije gronden (in voornamelijk Waddenzee en in mindere mate Noordzeekustzone en Zuidwestelijke Delta), invang van mosselzaad via MZI's en de kweek van dit zaad op percelen die door de Staat worden verhuurd. Door de verplaatsing van mosselzaad van gebieden met een goede zaadval en met een slechte groei

naar gebieden met weinig zaadval maar goede groei wordt de productie van schelpdieren in het systeem verhoogd. Dit gebeurt grotendeels binnen het Waddeneecosysteem en de Oosterschelde. Dat proces biedt verschillende mogelijkheden voor aanpassingen en ontwikkelingen die zowel de sector als de natuur ten goede komen. Door de mosselsector percelen in de Waddenzee met een hoge productiecapaciteit aan te bieden zal het mosselzaad dat wordt opgevist en/of ingevangen leiden tot een hogere productie van consumptiemosselen en zal de sector het opgeveste mosselzaad in de Waddenzee bij voorkeur ook op de percelen in de Waddenzee uitzetten. Deze extra productie is zowel beschikbaar voor vogels als voor de kwekers.

Het optimaliseren van mosselpercelen dient inpasbaar te zijn binnen de bestaande wet- en regelgeving. Het overstappen naar geoptimaliseerde percelen brengt voor de betrokken kwekers grote onzekerheden met zich mee. Hierbij dienen ook de belangen van andere gebruikers, waaronder de garnalenvissers, een rol te spelen.

Proefgebieden voor mosselkweek in met name de Waddenzee kunnen uitsluitend bieden. Het gaat hierbij om sublitorale gebieden waar de sector collectief mosselzaad kan verzaaien. Het doel hiervan is tweeledig. Ten eerste kan de sector op deze wijze ervaring opdoen met de productiviteit en stabiliteit van locaties die in aanmerking kunnen komen als nieuw kweekgebied in het kader van optimalisatie. Ten tweede kan de mosselsector in jaren waarin zij onvoldoende ruimte op de percelen heeft om het beschikbare mosselzaad op te slaan in de proefgebieden terecht. Op een dergelijk collectief verzaaigebied kan het mosselzaad uit instabiele gebieden worden veiliggesteld. Dit mosselzaad is ook beschikbaar voor vogels en door de extra opslagruimte zal minder mosselzaad uit de Waddenzee naar de percelen in de Oosterschelde worden gebracht. In een volgend seizoen kan de sector het materiaal op dit proefgebied opvissen en gebruiken voor verdere kweekdoeleinden.

De bruto omvang van het beoogde mosselareaal voor tijdelijke proeflocaties bedraagt maximaal 500 ha. De overheid is bereid om naar ruimte voor proefgebieden te zoeken maar de mosselsector dient zelf het onderzoek naar de meerwaarde te financieren en dient ook zelf afspraken te maken met de andere gebruikers van het gebied. Proefgebieden bieden ook de mogelijkheid om te onderzoeken of het perceelbeheer van mosselen en de garnalenvisserij verenigbaar zijn. Bevissing van mosselpercelen door garnalenvissers is door de visserijsector zelf benoemd als een optie met potenties.

Dit beleid met betrekking tot proefgebieden mag op termijn niet leiden tot een uitbreiding van het oppervlak mosselkweekgebied. De voornoemde tijdelijke proeflocaties kunnen in gebruik worden gegeven gedurende een periode van maximaal 3 jaar. Indien doorslaggevende redenen dit noodzakelijk maken is een eenmalige verlenging mogelijk. Na deze periode komen deze locaties te vervallen of, voor zover van toepassing, dient een gelijk areaal aan bestaande onrendabele mosselpercelen in de Waddenzee te worden ingegeven. Uitgangspunt is dat het kweekareaal van 7.600 ha in de Waddenzee niet wordt uitgebreid.

Ook voor de oesterkweek in de Oosterschelde en het Grevelingenmeer worden percelen uitgegeven die periodiek in aanmerking komen voor optimalisatie. Ook voor de oesterkweek geldt dat afstemming dient plaats te vinden met overige gebruikers en een optimalisatie niet mag leiden tot uitbreiding van het oesterareaal in het betreffende water. Hiervoor staat de NOV als overkoepelende sectororganisatie aan de lat.

Ongewenste onderlinge beïnvloeding van verschillende schelpdierteelten leidt tot een beperking van de gebruiksvrijheid van percelen. Gelet hierop wordt al geruime tijd de scheidslijn Yerseke – Gorishoek gehanteerd. Ten oosten van deze lijn wordt in de Kom van de Oosterschelde de kweek van mosselen niet toegestaan, omdat slibvorming, die hierdoor ontstaat, afbreuk doet aan zowel de verwaterfunctie van mosselen in dit specifieke gebied als de kweekmogelijkheden van oesters. Ten westen van lijn Yerseke – Gorishoek, waar met name mosselkweek plaatsvindt, zou een vrij gebruik eerder mogelijk zijn. Enige terughoudendheid hierbij blijft echter gewenst, aangezien de aanwezigheid van verschillende schelpdieren op aansluitende of nabijgelegen percelen kan leiden tot nadelige onderlinge invloed op productie en bedrijfsvoering. In het Grevelingenmeer leidt het toestaan van mosselkweek op percelen, vanwege het stilstand karakter van dit water, tot verslibbing en tot lokale concurrentie op het beschikbare voedsel. Dit kan ten koste gaan van de oesterkweek. Dit geldt evenwel in mindere mate voor de hangcultures. In het Grevelingenmeer wordt de kweek van platte oesters bevorderd en lijkt een grootschalige introductie van de Japanse oester ongewenst. Resumerend blijft de Waddenzee voornamelijk gericht op de mosselcultuur, terwijl de Kom

van de Oosterschelde gericht is op oestercultuur en het verwateren van mosselen. In de Oosterschelde ten westen van de lijn Yerseke – Gorishoek vindt mosselkweek plaats. Eventuele verandering van gebruik aldaar dient te geschieden in onderlinge overeenstemming met de bestaande (mossel)gebruikers. Het Grevelingenmeer zal voornamelijk primair bestemd blijven voor de kweek van oesters.

3.2.6.2 Verplaatsing van schelpdieren

Sinds 1997 is de Beleidslijn Verplaatsing Schelpdieren van kracht. Dit is een instrument om de sanitaire, veterinaire en ecologische risico's van de verplaatsing van schelpdieren naar onze kustwateren te reguleren. Op grond van deze beleidslijn is het verboden om schelpdieren afkomstig uit mariene gebieden buiten de Noordzee te verplaatsen naar de Waddenzee. Ook verplaatsing van schelpdieren afkomstig uit ecologisch niet verwante gebieden (zgn. buiten boreale gebieden) naar de Oosterschelde is in beginsel verboden. Als ecologisch verwante gebieden worden grofweg de landen aan de Noordzee aangemerkt, zoals de oostkust van het Verenigd Koninkrijk. In het najaar van 2003 is het voornoemde 'verplaatsingsbeleid' op basis van een uitspraak van de Raad van State tijdelijk aangepast. Deze aanpassing resulteerde in een voorlopige uitbreiding van het importgebied met wateren rond Ierland. Hierdoor werd de import naar de Oosterschelde mogelijk van schelpdieren, afkomstig uit alle wateren van het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

In het voorjaar 2004 heeft een groep wetenschappelijke experts zich gebogen over de bij de verplaatsing van schelpdieren betrokken risico's, hetgeen medio 2004 heeft geleid tot het rapport "Deskundigenoordeel Verplaatsingsproblematiek Schelpdieren"¹³. De deskundigen waren van oordeel dat de in 2003 doorgevoerde uitbreiding van het importgebied ecologische risico's met zich mee brengt. Op basis van het deskundigenoordeel en de uitspraak van het Europese Hof van Justitie¹⁴ over de toepassing van de Vogel- en habitatrichtlijn (HvJEG, 4 december 2008, zaak C-249/07) is de openstelling van de importgebieden rond Ierland opnieuw bezien.

Als vervanging van de in 1997 opgestelde Beleidslijn Verplaatsing Schelpdieren is in 2012 de Beleidsregel vergunningverlening schelpdierverplaatsingen (Staatscourant 2012, 12068)¹⁵ opgesteld. Deze is in 2017 herzien, waarbij de bestaande beleidslijn voor verplaatsing van schelpdieren is voortgezet.¹⁶ Ook voor de periode 2023-2033 zal deze beleidsregel gehandhaafd blijven. In aanvulling hierop heeft de Provincie Zeeland eigen beleidsregels inzake de lozing van proceswater en het storten van tarra in de Oosterschelde¹⁷, welke aansluiten op de 'Beleidsregel vergunningverlening schelpdierverplaatsingen'. Voor de trilaterale Waddenzee is tevens het Trilateral Wadden Sea Management and Action Plan for Alien Species (MAPAS) van toepassing (14 maart 2019).

3.2.6.3 Ongestoorde- en gesloten gebieden

In alle kustwateren komen gebieden voor die gesloten zijn voor alle vormen van bodemberoerende (schelpdier-)visserij. Voor deze gebieden geldt een ongestoorde natuurlijke ontwikkeling met als doel de intrinsieke natuurwaarden in die gesloten gebieden te beschermen en/of behoud/verbetering van instandhoudingsdoelen te bewerkstelligen. Hierbij is een onderscheid te maken tussen gesloten gebieden die door de Staat zijn gesloten middels een toegangsbeperking in het kader van de Wet natuurbescherming of de Visserijwet (publiekrechtelijk) en gebieden waarvoor, op basis van het mosselconvenant, de sector geen vergunning voor bodemzaadvisserij meer aanvraagt (privaatrechtelijk).

De reeds gesloten gebieden voor demersale visserijactiviteiten in de Eems-Dollard, Waddenzee, Noordzeekustzone, Voordelta, Oosterschelde, Westerschelde en Voordelta worden gehandhaafd en kunnen eventueel in de loop van de tijd worden uitgebreid of gewijzigd. Dit vanuit zowel juridische kaders als onderlinge (bovenwettelijke) afspraken tussen verschillende partijen op basis van

¹³ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2004, oktober). Beleidsbesluit Schelpdiervisserij 2005-2020 "Ruimte voor een Zilte oogst" (Kamerstuk 29675, nr. 3, bijlage 1). Den Haag. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29675-3-b1.pdf>

¹⁴ Het Hof van Justitie van de Europese Unie. (2008, 4 december). zaak C-249/07. EUR-LEX Europa. https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/hjeu2008_C-249_07_57

¹⁵ Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. (2012, 19 juni). Staatscourant 2012, 12068. Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-12068.html>

¹⁶ Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. (2017, 25 augustus). Beleidsregel vergunningverlening schelpdierverplaatsingen - BWBR0031671. Wetten.nl > Regeling. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031671/2017-08-25#Opschrift>

¹⁷ Provincie Zeeland. (2018, 1 maart). Besluit van gedeputeerde staten van Zeeland houdende de Beleidsregels inzake lozing van proceswater en storten van tarra in de Oosterschelde - CVDR602431. Lokaleregelgeving.nl > regeling. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR602431/1>

convenanten. Te allen tijde en vanuit welke basis dan ook moet het nut en de noodzaak van het kader van waaruit deze gebieden voortvloeien gerechtvaardigd blijven.

3.2.6.4 Handmatig rapen van schelpdieren

Van oudsher bestaat bij particulieren zoals omwonenden en recreanten de behoefte om voor eigen consumptie een maaltje schelpdieren in de Waddenzee, Oosterschelde en andere kustwateren te rapen. Om recht te doen aan dit kleinschalig traditioneel medegebruik blijft het in alle kustwateren voor particulieren in beginsel toegestaan om voor eigen gebruik handmatig schelpdieren, zoals bijvoorbeeld mosselen, kokkels of oesters, te rapen tot een maximum van 10 kilo per persoon per dag. Het betreft maximaal 10 kilo bruto gewicht schelpdieren, dus schelpdier inclusief schelp en tarra. Verder geldt qua plaats dat het handmatig rapen door particulieren alleen is toegestaan voor zover geen verstoring plaatsvindt van concentraties vogels en zeehonden en voor zover dit gebeurt buiten de gebieden in de Waddenzee die gesloten zijn in het kader van de Wet natuurbescherming, de "beperkt toegankelijke" en "niet toegankelijke gebieden" in het kader van de Toegankelijkheidsregeling in de Oosterschelde en overige voor publiek gesloten gebieden. Wat betreft de tijd geldt voorts dat het handmatig rapen door particulieren slechts is toegestaan voor zover dit gebeurt tussen één uur vóór zonsopgang en één uur na zonsondergang. Te allen tijde geldt de zorgplicht uit de Wet natuurbescherming (artikel 1.11, lid 2).

Het handmatig rapen van schelpdieren voor eigen- en commercieel gebruik blijft dus toegestaan binnen de gestelde kaders van het Rijk en Provincies. De Provincie Zeeland is een traject gestart om te bezien of het hierboven beschreven maximum raapgewicht van 10 kg in de Zeeuwse delta voor eigen gebruik kan worden verlaagd en het rapen van kokkels voor eigen gebruik kan worden verboden. In dat geval is het gestelde kader van de Provincie Zeeland vigerend en het hogere maximum dat in de nationaal gestelde kaders staat ondergeschikt voor de Zeeuwse wateren. Hoewel het handmatig rapen van schelpdieren valt onder de activiteit "vissen" zoals beschreven in de Visserijwet, bestaat voor het rapen (zoals voor eigen gebruik) op grond van de Visserijwet geen vergunningsverplichting.

3.2.6.5 Schelpdiervisserij in de Noordzee

Strandschelpen (*Spisula*) en Mesheften (*Ensis*) zijn de belangrijkste schelpdiersoorten die in de Nederlandse EEZ langs de kust worden bevestigd. In 2003 is een beperking van het aantal vergunningen in de Noordzee doorgevoerd. Sinds 2004 resteren 36 vergunninghouders voor de *Spisula*-visserij en 5 vergunninghouders voor de *Ensis*-visserij op basis van een uitgevoerde inkomstoets in het kader van historische vangstrechten. In 2007 heeft een herverdeling plaatsgevonden van het voornoemde aantal vergunningen, hoofdzakelijk vanwege een onevenredige verdeling van het aantal vergunningen in relatie tot het jaarlijkse *Spisula*- en *Ensis*-bestand. Deze herverdeling heeft geleid tot inname van 12 '*Spisula*-vergunningen' en uitgifte van 3 '*Ensis*-vergunningen'. Gelet hierop zijn er 24 rechthebbenden op een '*Spisula*-vergunning' en 8 rechthebbenden op een '*Ensis*-vergunning'. Het beleid voor de komende periode is erop gericht om het aantal vergunningen voor deze visserij niet verder uit te breiden. Deze vergunningen zijn overdraagbaar.

3.2.6.6 Schelpdiervisserij en -kweek in de zoute binnenwateren

Om de kansen voor schelpdiervisserij en -kweek beter te benutten in de zoute binnenwateren, is uitgiftebeleid voor schelpdierrechten op de zoute binnenwateren noodzakelijk. Zoals al vermeld in paragraaf 2.1.2 hebben in de afgelopen jaren meerdere experimenten plaatsgevonden in met name het Grevelingenmeer en het Veerse Meer. Er zijn dus zeker kansen op deze zoute binnenwateren. Er bestaat grote behoefte aan duidelijkheid over het opschalingsbeleid en het eventuele uitgiftebeleid van nieuwe ontwikkelingen. Tegelijkertijd zijn er ook beperkingen, gelet op de beperkte ruimte, waterkwaliteit en instandhoudingsdoelstellingen.

Deze paragraaf schetst het uitgiftekader voor het vervolg omtrent de lopende experimenten, voor uitbreiding van (bestaande) activiteiten en het eventuele uitgiftebeleid van nieuwe activiteiten. Dit uitgiftebeleid ziet concreet toe op het Grevelingenmeer en het Veerse Meer. Uitgezonderd zijn de oestervisserij en -kweek op oesterpercelen in het Grevelingenmeer. Het beleid hieromtrent is beschreven in paragraaf 3.2.4.

Voor de huidige langlopende experimenten in het Grevelingenmeer en het Veerse Meer zal een eindbeoordeling worden uitgevoerd op basis van de door de initiatiefnemers ingediende (voortgangs)rapportages. Op basis hiervan en de resultaten van de rapportages op basis van de

Wnb-vergunning zal worden beoordeeld welke experimenten zich hebben bewezen en als reguliere activiteit gegund kunnen worden aan de initiatiefnemers. Dit betekent concreet dat deze activiteit binnen de nu toegestane locatie en toegekend areaal worden omgezet naar een reguliere activiteit met bijbehorend(e) document(en) aan de experimenthouder. Uiteraard met inachtneming van de hierbij geldende wet- en regelgeving. De looptijd van deze documenten wordt maximaal 12 jaar, waarbij deze documenten niet overdraagbaar zijn. Met betrekking tot de kweek van exoten geldt dat dit in beginsel niet is toegestaan, tenzij uit gedegen wetenschappelijk onderzoek blijkt dat dit geen negatieve impact heeft op het ecosysteem en/of voedselvoorraad voor vogels. Omdat het onderscheid tussen de inheemse en de uitheemse soort tapijtschelp niet of nauwelijks is te maken (zie ook 3.2), is het kweken van de inheemse tapijtschelp (*Ruditapes decussatus*) niet (meer) toegestaan vanaf 2023.

De komende jaren zal zeer terughoudend worden omgaan met het toestaan van nieuwe initiatieven/experimenten (en dus ook een eventueel daaropvolgende opschaling). In het Veerse Meer en het Grevelingenmeer worden de gebruikers al een geruim aantal jaren geconfronteerd met waterkwaliteitsproblemen. Vanaf omstreeks 2006 voor het Grevelingenmeer en omstreeks 2016 voor het Veerse Meer kwamen signalen dat de waterbodempkwaliteit, de ecologische waterkwaliteit en de natuur zich niet goed ontwikkelen. Voor beide meren geldt dat het oppervlak van stinkende en levenloze waterbodempkwaliteit zich uitbreidt in het westelijk deel vanuit de diepe putten naar ondieper water. Het gevolg hiervan is een afname van het leefgebied bodemdieren die dan ook een dalende trend tonen. Onduidelijk is nog hoe de zuurstofloosheid zich in de meren verder ontwikkelt. Als gevolg hiervan is Rijkswaterstaat (RWS) al enige jaren bezig met onderzoek naar de waterkwaliteit om uit te zoeken wat de oorzaken zijn van de voornoemde negatieve ontwikkelingen en op welke wijze deze te bestrijden zijn.

De met enige regelmaat voorkomende zuurstofloosheid in het water of direct aan de bodem zorgt ervoor dat schelpdiervisserij- en kweek negatief worden beïnvloed en dat geldt ook voor andere in het meer levende organismen. Tevens betekent elk nieuw initiatief vanuit schelpdiervisserij een extra zuurstofvraag die ongewenst is. Het zal de geschetste problemen vergroten.

Daarom zal in afwachting van de resultaten van het RWS-onderzoek in combinatie met de toekomstige verbetermaatregelen voor de komende jaren terughoudend worden omgegaan met aanvragen voor nieuwe initiatieven/experimenten omtrent en visserij- en kweekactiviteiten. Zodra op basis van metingen van (onder meer) RWS blijkt dat een robuuste kwaliteitsverbetering in het Grevelingenmeer en/of het Veerse Meer zijn gerealiseerd, kan een afweging worden gemaakt over nieuwe experimenten. Voor die afweging zijn kaders vanuit zowel visserijbeleid als natuurbeleid relevant alsmede andere gebruiksfuncties.

In het Veerse Meer en het Grevelingenmeer zal van jaar tot jaar worden bezien of de oestervisserij op de vrije gronden mogelijk is. Als er voldoende bevisbaar bestand is, dan zal de visserij (op basis van een visplan) in eerste instantie alleen toegestaan worden voor de daadwerkelijke oesterkwekers in het gebied. Indien er geen oesterkwekers actief zijn in het gebied, zal de NOV (of een rechtsopvolger) de mogelijkheid worden geboden om een visplan en bijbehorende verdeling van de vangst op te stellen en in te dienen bij RVO. Degene die daadwerkelijk de visserij op deze oesters mogen uitoefenen zijn de beroepsvissers met oesterkweekpercelen in het betreffende gebied.

Voor nieuwe experimenten voor de zoute binnenwateren geldt het gestelde in hoofdstuk 3.2.1 en hoofdstuk 4.

3.2.6.7 Schelpdierkweek buiten Natura 2000 gebied

De vraag naar gezond en duurzaam geproduceerd voedsel uit zee neemt wereldwijd toe terwijl de opbrengsten van de zeevisserij onder toenemende druk staan als gevolg van overbevissing, ander (mede)gebruik en klimaatverandering. Binnendijkse aquacultuur en/of aquacultuur in windparken van inheemse mariene schelpdieren kunnen een aanvullende en duurzame praktijk zijn om aan de vraag naar zeevruchten te voldoen terwijl de impact op ruimte beperkt blijft. In de komende beleidsperiode wordt daarom ingezet op het stimuleren van schelpdierkweek buiten de natuurgebieden van de Zuidwestelijke Delta en de Waddenzee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan verzilde landbouwgrond en windparken op de Noordzee. Verdere ontwikkeling van de aquacultuursector in Nederland moet wel passen binnen de ecologische draagkracht van het systeem én daarnaast mogen er op de Noordzee alléén inheemse soorten gekweekt worden

Aquacultuur van mariene schelpdieren in kustgebieden kan een duurzame vorm van voedsel en inkomen voor kustgemeenschappen opleveren. Tegelijkertijd is er in de Nederlandse kustwateren een groot ruimtegebrek. Een beweging naar schelpdierenkweek op verzilt(te) land(bouwgrond) vermindert de druk op de mariene natuurwaarden en wordt beschouwd als een aanvulling op en verduurzaming van de sector. De belangstelling voor binnendijkse mariene aquacultuur groeide in de afgelopen jaren. Er zijn in Nederland enkele initiatieven geweest om de binnendijkse kweek van o.a. schelpdieren te ontwikkelen maar dat heeft nog niet tot een businesscase geleid.

Meer praktijkgericht teeltonderzoek en experimenteerruimte is nodig en regeltechnische belemmeringen zullen moeten worden weggenomen. Samen met verschillende onderzoekspartijen en het Programma naar een Rijke Waddenzee (PRW) is het Rijk betrokken bij o.a. het kokkelkweekonderzoek in Polder Wassenaar op Texel. Dit project zal de komende vijf jaar nog doorlopen en werken aan het wegnemen van knelpunten rondom binnendijkse kokkelkweek. Schelpdierkweek op land valt onder het Nationaal Strategisch Plan Aquacultuur en moet dus mogelijkwijs aan andere wettelijke eisen voldoen dan staat beschreven in het schelpdierbeleid. Hierdoor kunnen initiatieven waarbij schelpdieren op land worden gekweekt geen gebruik maken van de innovatierichtlijn zoals beschreven in hoofdstuk 4.

Naast kweek van schelpdieren op het land is er een andere mogelijkheid om de ruimtelijke impact van schelpdierkweek te verminderen. In het kader van het Programma Noordzee 2022-2027 wordt er ruimte voor medegebruik van windparken georganiseerd. Kortweg houdt dit in dat de ruimte tussen de turbines van een windpark gebruikt kan worden voor eventuele kweek van schelpdieren en andere mariene organismen voor menselijke consumptie waardoor dit elders geen ruimte in zal nemen. Welk medegebruik waar zal moeten plaatsvinden wordt bepaald in de gebiedsverkenningen en gebiedspaspoorten waar Rijkswaterstaat stakeholderprocessen voor inricht.

Voor het uitvoeren van activiteiten in een windpark is een vergunning in het kader van de Waterwet van Rijkswaterstaat nodig. Het Rijk faciliteert schelpdierkweek in windparken middels de Community of Practice Multi-use Noordzee. Als gevolg van de afspraken in het "mossel-addendum" (hoofdstuk 3.2.3.1) en omdat de stap van de huidige kweek van schelpdieren (inshore) naar kweek in windparken op de Noordzee (offshore) groot is, is er in 2022 een stap gezet in de richting van zogenoemde nearshore-kweek van schelpdieren middels de pilot Voordelta. In deze pilot zal op open zee, maar dicht bij de kust ervaring worden opgedaan met het kweken van schelpdieren in de waterkolom. Deze ervaringen kunnen vervolgens bijdragen aan de sprong naar offshore-kweek (in windparken) op de Noordzee. De Taskforce Schelpdieren waarin verschillende overheidsorganisaties, ondernemers, de schelpdierhandel en de PO Mosselcultuur samenwerken om dit te realiseren, speelt hierin een belangrijke rol.

3.2.6.8 WOT-schelpdiermonitoring

Het monitoren van de schelpdierbestanden en vogelbestanden vormt sinds 1990 een permanente basis voor het uitvoeren van het Nederlandse beleid ten aanzien van de exploitatie van schelpdieren en de bescherming van het mariene milieu. De Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) schelpdiermonitoring in de Nederlandse (kust)wateren heeft als hoofddoel het schatten van de omvang van bestanden van (potentieel) commercieel interessante schelpdiersoorten, en het schatten van het oppervlak aan droogvallende mossel- en oesterbanken in de Waddenzee, Oosterschelde en Westerschelde. De monitoring van schelpdierbestanden is erop gericht om door middel van bestandsopnamen met onderzoeksvaartuigen en eventueel satellietbeelden volgens vooraf vastgestelde bemonsteringsschema's de numerieke en ruimtelijke verspreiding en samenstelling van de schelpdierbestanden in de Nederlandse kustwateren en het Nederlandse deel van het Continentale Plat vast te leggen. De meeste schelpdiereninventarisaties maken deel uit van de WOT voor de visserij, en wordt jaarlijks uitgevoerd in opdracht van LNV. De mosselinventarisatie die wordt uitgevoerd in het sublitorale deel van de kustwateren gebeurt in opdracht van de PO Mosselcultuur. Vangstgegevens worden verzameld ter aanvulling van bestandsopnamen en voor de evaluatie van het beleid en visplannen. Op grond van de resultaten van dit onderzoek worden vangstverwachtingen en visplannen door de verschillende sectoren in de schelpdiervisserij opgesteld en vindt de afweging plaats van de vergunningverlening.

Voor het litorale deel van de Waddenzee vindt onder meer een monitoring plaats naar het voorkomen van mossel-, oester- en gemengde schelpdierbanken. De resultaten hiervan zijn met name van belang voor het handmatig rapen van oesters. Binnen de projectgroep oesterrapen Waddenzee vindt

overleg plaats over de richtlijnen voor het bepalen van de voornoemde banken. Dit is namelijk van belang voor de 'oesterrapers' en toestemming op welke banken zij oesters mogen rapen.

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

De schelpdiermonitor is te vinden via www.wur.nl/nl/artikel/Schelpdiermonitor.htm (door te klikken op één van de vijf monitoren, vervolgens op 'toelichting' en daarna op 'survey rapportage' heeft u altijd de laatste rapportage). De rapportage van 2021 is te vinden via <https://research.wur.nl/en/publications/schelpdierbestanden-in-de-nederlandse-kustzone-waddenzee-en-zoute>

3.2.6.9 Faciliteren van Innovaties

De uitvoering van innovatieprojecten start bij de ondernemers, waarbij de overheid ondersteunt. De ondersteuning die wordt gegeven aan het uitvoeren van innovatieprojecten wordt binnen de bestaande financiële kaders gegeven op basis van het Europees Maritiem Visserij en Aquacultuur Fonds (EMFAF 2021-2027). Deze middelen worden door LNV als cofinanciering ter beschikking gesteld voor de verdere ontwikkeling van de aqua- en schelpdiercultuur. Dit houdt dus in dat er altijd een eigen bijdrage geldt voor de sector omdat Innovatiesubsidies zijn bedoeld om innovatie te stimuleren en daarom in de meeste gevallen niet kostendekkend zijn.

In het kader van het EMFAF, zijn de nationale innovatiemiddelen nog beschikbaar voor de mossel- en oestersector. Via deze middelen zullen onderzoekscalls worden uitgezet en kunnen vissers subsidie aanvragen voor haalbaarheidsstudies en het testen van prototypes.

Ook andere overheden (onder meer Provincie Zeeland, Noord-Holland, Friesland en Groningen) bieden financiële ruimte voor het uitvoeren van experimenten/onderzoeken die bijdragen aan meer duurzame schelpdiervisserij en -kweek in de toekomst. Voor de drie noordelijke Provincies gaat dit via het Waddenfonds. Daarnaast bieden de topsectorgelden via calls een mogelijkheid tot projecten waarin door publieke en private partijen wordt gefinancierd (in cash en/of kind) en samengewerkt (PPS).

4. Innovatierichtlijn voor de Schelpdiervisserij en-kweek in de Nederlandse kust- en zoute binnenwateren

Deze richtlijn beperkt zich tot de documentverlening ingevolge de Visserijwet en de positie van RVO als verhuurder van kweeklocaties. Hoofdstuk 4.5 beschrijft de karakteristieken van drie hoofdgebieden (Zuidwestelijke Delta, Waddenzee en Noordzee) en de ontwikkelrichting van die gebieden. Deze zijn leidend in de uitgifte van documenten in het kader van de Visserijwet voor nieuwe schelpdieractiviteiten. Bij het aanvragen van "ontheffingen en vergunningen" dienen de voorgestelde plannen te passen binnen de beschreven ontwikkelrichting.

In het algemeen kan worden gesteld dat mariene aquacultuur geen grootschalige negatieve effecten dient te hebben op de ecologische draagkracht van het ecosysteem.

Binnen de documentverlening ingevolge de Visserijwet worden onderscheiden:

- a. Aanvragen gericht op innovatie door het uitvoeren van experimenten. Doel van de experimenten is het ontwikkelen van kennis over de vangst- en kweektechnieken op zich en in relatie met de locatie (zie 4.1);
- b. Aanvragen gericht op commerciële opschaling en exploitatie, onderverdeeld naar (zie 4.2):
 - i. Opschaling van succesvol uitgevoerde experimenten (zoals benoemd onder a.) die een vernieuwing van de sector betekent (zie 4.2.1);
 - ii. Uitbreiding van bestaande visserij- en/of kweektechnieken (zie 4.2.2).

4.1 Richtlijnen voor aanvragen gericht op innovatie

Dit onderdeel betreft de beoordeling van plannen en aanvragen voor experimenten. Bij de beoordeling gelden de volgende aandachtspunten:

4.1.1 Algemene aandachtspunten

1. Er moet sprake zijn van een duidelijke innovatie of aanzet tot transitie. Dit betekent dat de te beproeven technieken en/of methoden een meerwaarde hebben voor de beoogde verduurzaming van de kweek of visserij. De beoogde experimenten richten zich op het ontwikkelen en uitproberen van, voor Nederland, nieuwe dan wel aangepaste visserij- en kweektechnieken en het uitproberen van nieuwe of buiten Nederland bestaande technieken op potentieel geschikte nieuwe en bestaande kweeklocaties.
2. Het blijft toegestaan om binnen gestelde kaders een experiment uit te voeren op eigen/gehuurde locatie mits deze daarvoor mag worden gebruikt en wordt voldaan aan alle andere eisen die worden gesteld vanuit de Visserijwet en -regelgeving alsmede de vereisten vanuit de Wet natuurbescherming en de Waterwet. Hiermee wordt o.a. bedoeld dat bijvoorbeeld mosselkweek op een oesterperceel (en vice versa) niet is toegestaan.
3. Naast de eisen die aan een experiment worden gesteld vanuit de Visserijwet- en regelgeving zal de initiatiefnemer ook moeten voldoen aan de eisen die aan experimenten/activiteiten worden gesteld vanuit bijvoorbeeld, maar niet gelimiteerd tot de Wet natuurbescherming en de Waterwet (later: Omgevingswet).
4. Initiatiefnemers kunnen van binnen én buiten de bestaande schelpdiersector komen, maar bestaan bij voorkeur uit een mix van ondernemers die worden vertegenwoordigd door- of samenwerken met overkoepelende sectororganisaties, zoals de PO Mosselcultuur, NOV en/of OHV etc. Resultaten van een experiment kunnen hierdoor beter breed worden gedeeld waardoor de sector zichzelf kan blijven vernieuwen. Eventuele rechten voor opschaling kunnen dan sectorbreed worden ingezet.
5. Het uitvoeren van een experiment geeft niet op voorhand een recht tot opschaling. Alléén wanneer aan alle eisen uit deze richtlijn is voldaan en het experiment succesvol is gebleken zal worden bezien of een experiment kan worden opgeschaald, uiteraard mits toelaatbaar binnen de vigerende wet- en regelgeving.
6. Als uitgangspunt hierbij geldt dat bestaande visserij- en kweekrechten alsmede reeds aanwezige activiteiten en projecten worden gerespecteerd. Deze rechten zijn vastgelegd in vergunningen en/of huurovereenkomsten met bijbehorende termijnen.
7. De initiatiefnemer heeft in eerste lijn de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke afstemming met andere ondernemers, gebruikers en overheden.

8. In deze beleidsperiode wordt kweek van exoten in beginsel niet toegestaan om zo eventuele verspreiding van ongewilde soorten te voorkomen en omliggende natuur en schelpdierpercelen te beschermen. Wanneer het onderscheid tussen de exoot en de inheemse soort niet kan worden gemaakt, is de kweek van de inheemse soort ook niet toegestaan.
9. Voor visserij op nieuwe soorten wordt per 'nieuwe soort' een beleidsafweging gemaakt op basis van o.a. onderzoek (zie ook 3.1) en wordt de soort al dan niet opgenomen in bijlage 1 van de Uitvoeringsregeling visserij.
10. Een experiment is altijd voor bepaalde tijd (maximaal 6 jaar) en de verwachte doorlooptijd moet worden aangeleverd in het plan van aanpak dat wordt opgesteld t.b.v. de aanvraag.

4.1.2 Specifieke aandachtspunten m.b.t het opstellen van plannen

11. Belanghebbenden binnen én buiten de schelpdiersector, al dan niet gezamenlijk en in samenwerking met een overkoepelende schelpdierorganisatie, kunnen uitsluitend tijdens het 1^e kwartaal van een kalenderjaar een aanvraag vergezeld met een plan van aanpak indienen voor hun experiment. Hierbij hebben robuuste en breed gedragen experimenten de voorkeur boven experimenten die door een individueel bedrijf worden ingediend. In het plan van aanpak moeten duidelijk beschreven en onderbouwd staan:
 - a. de onderzoeksvragen;
 - b. beschrijving van de doelsoort en/of te kweken soort;
 - c. te verwachte resultaten in tijd;
 - d. locatiekeuze;
 - e. looptijd van de (deel)experimenten (maximaal tweemaal drie jaar);
 - f. uitvoeringsplan voor de (deel)experimenten;
 - g. omgang met risico's omtrent voedsel- en scheepvaartveiligheid;
 - h. te verwachte effecten op experimenteergebied, belendende percelen en omliggende natuur;
 - i. hoe dit experiment bijdraagt aan de verduurzaming van de sector;
 - j. contactgegevens van het wetenschappelijk instituut of de ter zake doende objectieve deskundige (beide hierna aangeduid als: deskundige) dat het monitoringsplan uitvoert dan wel audit en de eventuele evaluatie voor verlenging uitvoert.
12. De initiatiefnemers komen met uitgewerkte en inhoudelijk goed onderbouwde aanvragen. Daarbij bestaat de mogelijkheid voor initiatiefnemers om plannen voor te bespreken met medewerkers van beleid (LNV), en/of uitvoering (RVO), gericht op de vraag of het zinvol is een dergelijk plan uit te werken (en dus kosten te maken) en vervolgens in te dienen.
13. Visserij- en kweektechnische vragen en onderzoek naar de potentiële geschiktheid van locaties en technieken staan centraal bij het uitvoeren van experimenten.
14. Experimenten mogen niet meer ruimte (oppervlakte, ecologische draagkracht) vragen dan strikt nodig is voor het uitvoeren van de proeven. Redenen daarvoor zijn dat daarmee ruimte overblijft voor andere experimenten en het risico op een blijvend groot ruimtebeslag wordt ingeperkt. Ook worden zo de effecten van een experiment op de natuur ingeperkt.
15. Experimenten dienen bij voorkeur plaats te vinden op locaties in eigen beheer of locaties die reeds een visserijfunctie hebben zoals schelpdierpercelen en de bestaande MZI- en MHC locaties. Hiermee zal het experiment binnen de bestaande regelgeving en beleid plaats moeten vinden en zal ook buiten de Visserijwet rekening moeten worden gehouden met de Wet natuurbescherming en de Waterwet. Het is bijvoorbeeld nog altijd niet toegestaan om een mosselperceel te gebruiken voor experimenten met oesters. Dit op basis van soortenscheiding, maar ook om sanitaire en veterinaire redenen.
16. De experimenten hebben een tijdelijk karakter. Dit betekent dat documenten (zoals ontheffing, vergunning, schriftelijke toestemming en huurovereenkomst) in het kader van de Visserijwet voor een periode van tweemaal drie jaar worden afgegeven. Bij uitzondering kan daar op basis van goede onderbouwing van worden afgeweken. Vanuit de Wnb zal de experimenteelperiode afhangen van een akkoordverklaring van de onderzoeksopzet, begeleiding en looptijd van het experiment (= ecologische weging). Verlengen is pas mogelijk na drie jaar nadat er een tussentijdse objectieve evaluatie van het experiment heeft plaatsgevonden op basis van het plan van aanpak en de tot dan toe bekende resultaten. Deze evaluatie moet mede op basis van de monitoring uiterlijk een kwartaal vóór het einde van het experiment zijn afgerond. Deze evaluatie wordt uitgevoerd door de deskundige die ook betrokken is bij de monitoring (zie punt 18). Bij een verlenging kan er, mede op basis

van de tussentijdse evaluatie, al dan niet een verandering in de opzet plaatsvinden afhankelijk van de reden tot verlenging. Bij bijvoorbeeld een goede onderzoeksopzet maar achterblijvende resultaten zal de opzet niet hoeven te worden gewijzigd. De kosten van de tussentijdse evaluatie zijn voor de initiatiefnemer. Dit behoeft een proactieve houding van de documenthouder. Wanneer deze geen nieuw(e) of vernieuwd(e) document(en) heeft voordat de oude is verlopen, zal de activiteit moeten worden gestaakt.

17. De evaluatie kan resulteren in twee mogelijkheden. Het experiment blijkt na drie tot zes jaar (of in uitzonderlijke gevallen later) voldoende gewenste resultaten behaald te hebben. In dit geval kan er nagedacht worden over toestemming tot opschaling. Om voor opschaling in aanmerking te kunnen komen zal aan bepaalde voorwaarden moeten worden voldaan. De looptijd van visserijdocumenten voor opschaling bedraagt maximaal 12 jaar (zie ook 3.2.2.3). Ten tweede is het mogelijk dat een experiment na drie tot zes jaar, of eerder, eindigt omdat de resultaten niet naar verwachting zijn.
18. De experimenten moeten worden gevolgd door adequate (monitoring)rapportages. Daarmee wordt geborgd dat de experimenten op een verantwoorde en navolgbare wijze worden uitgevoerd en de uitkomsten door derden kunnen worden beoordeeld. Samenwerking met een deskundige is vanuit de vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming een vereiste. Wel kan de initiatiefnemer een monitoringsplan (laten) schrijven en dit door een deskundige laten auditen om op die wijze een wetenschappelijke opzet te borgen. Het monitoringsplan moet van voldoende kwaliteit en diepgang zijn en de objectiviteit waarborgen. Vervolgens kan de initiatiefnemer desgewenst zelf (een deel van) de monitoring doen (self-sampling evt. met hulp van de deskundige) en de resultaten (laten) beschrijven. Achteraf zal er door dezelfde deskundige een audit worden gedaan op de verkregen resultaten en de conclusies die daaraan worden verbonden. De kosten van de monitoring en audits zijn voor de initiatiefnemer. De monitoringsrapportages en de daaruit getrokken gevalideerde conclusies worden gebruikt om eventuele verlenging of opschaling te toetsen in het kader van de Wet natuurbescherming en Visserijwet. Het is daarom noodzakelijk om zowel de visserijtechnische kant, als de ecologische impact van het experiment op het experimenteergebied, de omliggende natuur en belendende percelen te monitoren.
19. De uitkomsten van experimenten dienen zoveel mogelijk ten goede te komen aan de verduurzaming van de schelpdiersector of dragen bij aan het minimaliseren van de impact van de schelpdiersector op de natuurwaarden. Ook daarvoor zijn een volledig projectvoorstel en de genoemde adequate (monitoring)rapportage en evaluatie door een deskundige noodzakelijk. De voortgang van het onderzoek moet tussentijds jaarlijks, binnen een maand na verstrijken van het betreffende experimenteerjaar, aan RVO worden gerapporteerd. De eindrapportage moet binnen 1 jaar na beëindiging van het experiment beschikbaar zijn gesteld aan RVO. Onderzoeksopzet en -resultaten worden vervolgens (gedeeltelijk) openbaar gemaakt.
20. De status van experimenten wordt opgeheven na de experimenteerperiode van maximaal 2 maal drie jaar tenzij anders geregeld in de vigerende vergunningen/ontheffingen.

4.1.3 Procedure

Voor een overzicht van de gehele aanvraagprocedure wordt verwezen naar Bijlage I – Overzicht uitgiftebeleid.

1. De gedurende het 1^e kwartaal van het kalenderjaar ingediende plannen en aanvragen worden in het kader van de Visserijwet beoordeeld door RVO en, wanneer de Wet natuurbescherming van toepassing is, beoordeeld door LNV. Wnb-aanvragen die op het terrein van de Provincie liggen zullen door de Provinciën worden beoordeeld.¹⁸
2. Vervolgens beslist RVO in overleg met LNV en/of de Provincie indien deze bevoegd gezag is voor de Wnb, welke aanvragen kunnen worden vergund, rekening houdend met beoordeling en beschikbare fysieke ruimte. Hiernaast zal de initiatiefnemer ook moeten voldoen aan de voorwaarden van overige vigerende wetgeving, zoals bijvoorbeeld, maar niet gelimiteerd tot de Wet natuurbescherming en de Waterwet.

¹⁸ NB. Dit kan wijzigen bij het ingaan van de Omgevingswet.

4.2 Richtlijnen voor aanvragen voor (verdere) commerciële opschaling

Dit onderdeel betreft de beoordeling van aanvragen voor schelpdiervisserij en -kweek m.b.t. de (verdere) commerciële opschaling. De opschaling kan betrekking hebben op de opschaling van eerder uitgevoerde experimenten of de uitbreiding van bestaande visserij- en kweekactiviteiten.

Als uitgangspunt hierbij geldt dat bestaande visserij- en kweekrechten en overig bestaand gebruik worden gerespecteerd. Deze rechten zijn vastgelegd in beleid, vergunningen en huurovereenkomsten met bijbehorende termijnen.

Nieuw uit te geven documenten zullen op de volgende criteria worden beoordeeld waarna de rechten op basis van die criteria aan een bepaalde rechthebbende worden verstrekt voor maximaal 12 jaar óf dat er geloot zal worden.

- de schelpdiervisserij en schelpdierkweek hebben geen significante negatieve dan wel een positieve invloed op de populaties van schelpdieretende vogels;
- is een bepaalde (deel)sector afhankelijk van de schelpdiervisserij of -kweek en zou die daarom een voorkeurspositie hebben ten opzichte van anderen (zoals bijvoorbeeld de mosselsector die mede afhankelijk is van mosselzaadinvang voor hun bedrijfsvoering)?;
- heeft een bepaalde (deel)sector in een specifiek gebied een voorkeurspositie op basis van socio-economische overwegingen?;
- is de uitbreiding/opschaling een vervolg op een experiment en heeft de initiatiefnemer van dat experiment een voorkeurspositie om zo de gemaakte investering (deels) terug te verdienen?;
- waar is ruimte en hoeveel ruimte is er voor uitbreiding of opschaling van een activiteit? Mede hierdoor kan bepaald worden hoeveel rechten er eventueel kunnen worden uitgegeven. Indien de vraag groter is dan het beschikbare aanbod, zal er worden geloot uit alle positief beoordeelde aanvragers.

In algemene zin geldt dat de inhoudelijke toetsing van de aanvragen (in het kader van de Visserijwet en Wet natuurbescherming) plaats vindt door RVO en LNV in nauw overleg met Rijkswaterstaat en, wanneer nodig, de Provincie. Voorts gelden de volgende aandachtspunten:

4.2.1 Opschaling van uitgevoerde experimenten

Het betreft hier de situatie waarin, voor zover daarvoor ruimte is en dit mogelijk is binnen de Wnb-vergunning, de mogelijkheid wordt geboden de uitgevoerde experimenten uit te bouwen tot een nieuwe commerciële activiteit. Deze mogelijkheid wordt in beginsel gegeven aan de initiatiefnemers die een experiment hebben uitgevoerd waarmee in maximaal 12 jaar de gedane investering (deels) kan worden terugverdiend. In het laatste jaar worden de rechten herzien op basis van de hierboven genoemde voorwaarden.

In het algemeen is het goed te weten dat:

- de aanvraag gebaseerd is op een uitgevoerd experiment en dus het proces (of vergelijkbaar proces) zoals beschreven in 4.1 (opstellen plan van aanpak, betrekken van onderzoek, breed gedragen, objectief verkregen en gedocumenteerde resultaten zoals verwacht in plan van aanpak, significante resultaten, gevalideerd monitoringsplan etc.).
- het effect van de activiteit op nabijgelegen locaties en natuur in kaart zijn gebracht. De aanvrager wordt dan ook gevraagd om een monitoringsplan te maken die de effecten op belendende percelen en nabije natuur in kaart brengt. Deze wordt gebruikt bij de beoordeling van een activiteit op de natuur en de omgeving. Deze beoordeling zal worden gedaan door RVO op het gebied van Visserijwet- en regelgeving en LNV of de Provincie op het gebied van de Wnb.

Bij de beoordeling worden op basis van de geldende publiek- en privaatrechtelijke kaders, de volgende stappen doorlopen:

1. Het uitvoeren van een experiment geeft niet op voorhand een recht tot (individuele) opschaling. Alléén wanneer aan alle eisen uit deze richtlijn is voldaan en het experiment succesvol is gebleken, zal worden bezien of de activiteiten op grotere schaal aan de initiatiefnemer of aan de sector kan worden vergund. De positie/belangen van de experimenthouder worden hierin meegewogen.

2. Nagegaan wordt of de aanvraag past binnen de ruimte en mogelijkheden zoals geïnventariseerd en vastgelegd (zie ook hoofdstuk 4.5 en 5). Is dat niet het geval, dan vraagt dit om aanvullend overleg met bij de inventarisatie betrokken overheden.
3. Voor alle aanvragen geldt: "Nee, tenzij". Dit houdt in dat de aanvraag past binnen de randvoorwaarden voor natuur (toetsing aan instandhoudingsdoelen N2000) en deze niet of nauwelijks leidt tot (extra) belemmering van het ander gebruik en het beheer van het gebied. De uitkomsten van experimenten, opgenomen in onderzoeksrapportages en het monitoringsplan vormen een belangrijke basis voor de beoordeling.
4. Extra ruimte voor schelpdiervisserij en -kweek is beperkt voorhanden en zal ook maar beperkt (maximaal 12 jaar) worden toegekend. De lat ligt daardoor hoog en ondernemers wordt dan ook in de eerste plaats verzocht, voor zover van toepassing, de percelen die al reeds aan hen vergund zijn anders te benutten. Dit betekent dat betreffende ondernemers hun kansen kunnen vergroten door de door hen gehuurde ruimte, binnen de bestaande beleidskaders, anders te benutten in plaats van een aanvraag te doen voor extra ruimte.
5. Voor de opschaling van uitgevoerde experimenten is een duidelijk en eenduidig projectplan vereist. Hierin wordt o.a. aangegeven op welke locatie, welke activiteit gaat plaatsvinden en om welke aantallen opstellingen (indien van toepassing) het gaat. Eventueel benodigde afstemming met andere belanghebbenden en/of gebruikers in het betreffende gebied/water is in deze fase een verantwoordelijkheid van de aanvrager. De aanvrager heeft hier immers een eigen verantwoordelijkheid en er belang bij om deze afstemming te realiseren. RVO beoordeelt vervolgens óf de activiteit plaats kan vinden.

In geval van opschaling van visserij- en kweekactiviteiten die nog in het betreffende gebied/water worden uitgevoerd, zal de vergunning en/of toestemming/huurovereenkomst in het kader van de Visserijwet voor opschaling een bepaalde duur hebben van maximaal 12 jaar. In deze periode heeft de documenthouder een niet-overdraagbaar recht op het gebruik van het vergunde gebied. In het begin van het laatste jaar zal er een heroverweging moeten plaatsvinden en/of een nieuwe aanvraag moeten worden gedaan. Dit behoeft mede een proactieve houding van de vergunninghouder. Ná maximaal 12 jaar vallen voornoemde rechten weer terug aan de Staat. Om de continuïteit te kunnen waarborgen, wordt in het laatste jaar bezien aan wie deze rechten kunnen worden uitgegeven voor de komende periode van maximaal 12 jaar.

4.2.2 De uitbreiding van bestaande visserij- en kweekactiviteiten

Het betreft hier de situatie waarin, voor zover daarvoor de ruimte is, voor bestaande ondernemers de mogelijkheid wordt geboden bestaande visserij en kweekactiviteiten uit te breiden. Onder "Bestaande visserij- en kweektechnieken" worden de technieken verstaan die hun geschiktheid hebben bewezen en vervolgens op commerciële basis vaak al wat langere tijd worden toegepast. Dat kunnen bijvoorbeeld de MZI-systemen zijn, waarmee nu succesvol mosselzaad wordt ingevangen. Aanvragen voor uitbreiding van de bestaande visserij- en kweekactiviteiten worden beoordeeld vanuit 'het principe: "Nee, tenzij". Er is slechts ruimte wanneer dat niet conflicteert met de behoefte aan fysieke ruimte voor innovatie en verduurzaming en/of dat niet ten koste gaat van de draagkracht van het gebied en verenigbaar is met de Natura2000-toetsingskaders. Bij de uitbreiding van bestaande visserij- en kweekactiviteiten is een duidelijk en eenduidig projectplan vereist. Hierin wordt o.a. aangegeven op welke locatie, welke activiteit gaat plaatsvinden en om welke aantallen opstellingen (indien van toepassing) het gaat. De looptijd voor deze activiteit is maximaal 12 jaar. Na die maximaal 12 jaar vallen voornoemde rechten weer terug aan de Staat. Om de continuïteit te kunnen waarborgen, wordt in het laatste jaar bezien aan wie deze rechten kunnen worden uitgegeven voor de komende periode van maximaal 12 jaar.

4.2.3 Procedure

Voor een overzicht van de gehele aanvraagprocedure wordt verwezen naar Bijlage I – Overzicht uitgiftebeleid. Zowel bij de opschaling van uitgevoerde experimenten als bij de uitbreiding van bestaande visserij- en kweekactiviteiten zal LNV/RVO bij de verlening van individuele vergunningen (of andere documenten), op basis van de Visserijwet, zoals bovenstaand beoordeeld ook rekening houden met de bestaande belangen en activiteiten binnen de visserij. Voor wat betreft andere belangen (met name natuur en water) kunnen deze (deels) via de ruimtelijke ordening en de vergunningverlening in het kader van de Wet natuurbescherming en in het kader van de Waterwet ingebracht en in de afweging betrokken worden.

4.3 Ruimtelijke inpassing in relatie tot ander gebruik

Ten aanzien van plaatsgebonden activiteiten (zoals bijvoorbeeld MZI's, MHC's, off-bottom cultuur, etc.) komen ook andere belangen in beeld, waaronder ruimtelijke inpassing. Verbeteringen op dat terrein zijn zeer wenselijk. Innovaties ter verbetering van de ruimtelijke inpassing worden gestimuleerd.

In algemene zin geldt dat geen (opschaling van) experimenten kan plaatsvinden in onderstaande gebieden. Aanvragers van een vergunning in het kader van de Visserijwet dienen hier rekening mee te houden. Het gaat hierbij o.a. om gebieden waar:

- scheepvaartroutes liggen;
- vaargeulbeheer plaatsvindt;
- zandsuppleties zijn gepland;
- kabels en leidingen liggen;
- oefenterreinen van het Ministerie van Defensie liggen;
- op percelen/visvakken zonder toestemming van de eigenaar/huurder/verhuurder;
- de toegang beperkt is op grond van art. 2.5 van de Wet natuurbescherming (vanwege de te beschermen gebieden).

4.4 Coördinatie

Deze richtlijn beperkt zich tot de documentverlening ingevolge de Visserijwet en de positie van RVO (namens de Staat) als verhuurder van kweekpercelen. Een vergunning of ontheffing in het kader van de Visserijwet is vaak niet voldoende om tot uitvoering van de activiteit over te gaan. In veel gevallen zijn vergunningen nodig in het kader van de Wet natuurbescherming en de Waterwet. In dat verband is het, met inachtneming van de eigen beleidsverantwoordelijkheid van de betrokken vergunningverlenende instanties, wenselijk de informatievoorziening m.b.t. de ontvangst van nieuwe aanvragen en de afhandeling daarvan tussen de vergunningverlenende instanties zo optimaal als mogelijk te organiseren en af te stemmen.

- De vergunningverlenende instanties informeren elkaar direct wanneer een aanvraag is ingediend en houden elkaar op de hoogte gedurende de procedure. Dit zal in de toekomst voor aanvragen i.h.k.v. de Wnb en Waterwet automatisch verlopen via het Omgevingsloket.
- De ingediende plannen en aanvragen worden in het kader van de Visserijwet beoordeeld door RVO en, wanneer de Wet natuurbescherming van toepassing is, beoordeeld door LNV. Wnb-aanvragen die op het terrein van de Provincie liggen, zullen door de Provinciën worden beoordeeld.
- Vervolgens beslist RVO in overleg met LNV en/of de Provincie welke aanvragen kunnen worden vergund, rekening houdend met beoordeling en beschikbare fysieke ruimte. Hiernaast zal de initiatiefnemer ook moeten voldoen aan de voorwaarden van overige vigerende wetgeving, zoals bijvoorbeeld, maar niet gelimiteerd tot de Wet natuurbescherming en de Waterwet.

4.5 Karakterisering per gebied

Deze richtlijn heeft betrekking op de volgende gebieden: Waddenzee, de (zoute) wateren in Zuidwestelijke Delta (Oosterschelde, Westerschelde, Grevelingenmeer en het Veerse Meer), Noordzee (incl. de Voordelta en Noordzeekustzone). Deze zijn leidend in de uitgifte van documenten in het kader van de Visserijwet voor nieuwe schelpdieractiviteiten.

Verduurzaming, vernieuwing en versterking van de schelpdiersector vraagt ruimte. Ruimte die er mogelijk nog wel is maar, waarvan ingebruikname door de sector, kan wringen met andere gebruiksfuncties en gebiedswaarden. Daarbij kan het gaan om:

- Ruimtegebruik door andere vormen van visserij, recreatie, scheepvaart, waterstaatkundige werken etc..
- Invloed op natuurwaarden door de effecten van de visserij- of kweekactiviteit (o.a. bodemberoering, voedselbeschikbaarheid voor vogels, verstoring) op flora en fauna (bodemdieren, vis, vogels, zoogdieren).
- Draagkracht van het systeem vanwege concurrentie met andere soorten die leven van fytoplankton, waaronder ook andere schelpdieren.
- Landschappelijke kwaliteiten en inrichting van het gebied.

Omdat ontwikkelingen ten aanzien van natuurbescherming, ruimtelijke ordening, maar ook binnen de visserij (markt, innovaties) zich maar deels laten voorspellen kenmerkt het proces van verduurzaming in de schelpdiersector zich door adaptatie aan nieuwe situaties. Het principe van adaptief beheer is daarin dan ook leidend. Dit uiteraard binnen de randvoorwaarden zoals die vanuit de Wet natuurbescherming, Waterwet, Visserijwet en ander vigerend beleid rondom ruimtegebruik worden gesteld. Navolgende opsommingen van ontwikkelingskansen en –richtingen per deelgebied pretenderen dan ook niet uitputtend te zijn.

4.5.1 Zuidwestelijke Delta

De schelpdiervisserij en -kweek alsmede de visserij met vaste vistuigen is sterk ontwikkeld in de Oosterschelde en het Grevelingenmeer. In de Voordelta en het Veerse Meer in mindere mate, hoewel ook daar een groei van activiteiten heeft plaatsgevonden in de afgelopen jaren. In de Westerschelde nauwelijks (wel incidenteel kokkelvisserij en mosselzaadvisserij). Daarnaast wordt er in de Westerschelde ook gevist met vaste vistuigen op o.a. paling, kreeft, harders en zeebaars. In de Oosterschelde en Westerschelde vindt op beperkte schaal ook sleepnetvisserij plaats. In de Voordelta is de sleepnetvisserij op platvis en garnalen de belangrijkste vorm van visserij.

Voor de Zuidwestelijke Delta kunnen in beginsel experimenten en/of economische activiteiten onder voorwaarden worden toegestaan mits deze passen binnen het vigerend beleid. Het belangrijkste doel hiervan is de sector de kans te geven zich verder te verduurzamen door te innoveren en waar van toepassing zich voor te bereiden op de stap naar de Noordzee.

- Omdat de Natura 2000-gebieden in de Zuidwestelijke Delta voornamelijk als doel 'behoud' hebben, wordt er in deze gebieden beleidsmatig meer ruimte gezien voor economische activiteiten binnen de bestaande ecologische randvoorwaarden.
- Gezien het huidige intensieve gebruik van de Oosterschelde wordt voor dit gebied gedacht aan een herinrichting van de schelpdiervisserij in samenhang met een bredere herschikking van alle gebruiksfuncties op en onder water. Het initiatief hiervoor ligt bij de Provincie Zeeland. Een en ander kan resulteren in een ruimtelijk zoneringsplan. Afstemming is nodig met de acties die het Uitvoeringsplan voor de ZW Delta reeds aangeeft.
- De Westerschelde kenmerkt zich door weinig activiteiten op het gebied van schelpdiervisserij of – kweek. Dit heeft te maken met het gegeven dat de Westerschelde een sterk stromend watergebied is. Een inventarisatie van de potenties is hier dan ook een logische start. Dit als vertrekpunt voor potentiële ontwikkelingen, maar ook als basis voor het voor dit gebied te ontwikkelen beleid.
- In het Grevelingenmeer heeft de schelpdiervisserij en kweek wel zijn intrede gedaan (oestervisserij en - kweek op de bodem en meer recent MZI en MHC en tenslotte plannen voor off-bottom oesterkweek en oesterbroedinvang). Het gebied kent een hoge productiviteit, maar ook probleem met hoge watertemperaturen en zuurstofloosheid. Momenteel loopt er een proef in het Grevelingenmeer waarin het getij beperkt (gedempt) wordt teruggebracht. Dit vergroot de draagkracht van het ecosysteem doordat er nutriënten met het getij worden aangevoerd en afvalstoffen worden afgevoerd. Een hoge natuurlijke productie zou ook voor de visserij in theorie een hogere productie kunnen betekenen. Hoe de balans tussen verhoogde natuurlijke productie en hogere visserijdruk ligt, moet nog bepaald worden. Hiernaar onderzoek doen ligt voor de hand als eerste stap.
- In het Veerse Meer is met de aanleg van de sluis in de Zandkreekdijk de waterkwaliteit sterk verbeterd, maar er zijn signalen dat de waterbodempkwaliteit, de ecologische waterkwaliteit en de natuur zich niet goed ontwikkelen. Er worden inmiddels experimenten gedaan naar de mogelijkheid van schelpdierkweek en -visserij. Deze vormen een goede basis om de ontwikkelingsmogelijkheden verder te verkennen en te ontwikkelen. Hierbij dient uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met de recreatieve functie van het Veerse Meer.

4.5.2 Waddenzee

De schelpdiervisserij en -kweek in de Waddenzee wordt gedomineerd door de mosselvisserij en -kweek op bodempercelen. Daarnaast wordt handmatig gevist op kokkels en oesters geraapt. Ook wordt op harders en zeebaars gevist met kieuwnetten. Met vaste vistuigen (fuike/kubben) en kamers (opstellingen met grotere fuiken) wordt gevist op aal en spiering. Met sleepnetten wordt er gevist op o.a. spiering en garnalen.

De Waddenzee heeft een verbeteropgave in het kader van de Natura 2000 instandhoudingsdoelen. Nieuwe activiteiten worden daar niet toegestaan tenzij dit past binnen huidige vergunningen en gebruik. Extra druk zal herstel van het natuurlijke systeem vertragen. Inmiddels is in het kader van het VisWad-convenant door LNV een aantal delen van de Waddenzee gesloten voor bodemberoerende visserij. Sluiting van andere gebieden zullen in dit kader nog volgen. De ruimte in dit gebied is dus beperkt. Ontwikkelingen zullen vooral gericht moeten zijn op verduurzaming van de bestaande activiteiten.

Voor de mosselvisserij zijn deze reeds al in gang gezet, zoals verder afgesproken in het mosselconvenant/addendum. Deze afspraken houden in dat de bodemvisserij op mosselzaad gefaseerd wordt afgebouwd en uiteindelijk wordt vervangen door MZI's. Daarnaast worden percelen waar mogelijk geoptimaliseerd.

Voor de handkokkelvisserij is een meerjarenplan bereikt met Provincie Fryslân, de handkokkelsector, NMO's en LNV o.l.v. PRW. Daarnaast is het commercieel rapen van Japanse oesters een ontwikkeling die reeds in gang is gezet.

4.5.3 Noordzee (waaronder Voordelta en Noordzeekustzone)

De visserij op schelpdieren in de Noordzee beperkt zich tot de Voordelta en Noordzeekustzone en betreft in de afgelopen jaren de vangst van *Ensis spp.*, *Spisula* en incidenteel (afhankelijk van onregelmatige zaadval) mosselzaad- in het Zeegat van Goeree, het Brouwershavense Gat, de Oosterschelde aan de buitenzijde van de kering en de Westerschelde (Oostgat). Schelpdierbestanden buitengaats kenmerken zich door jaarlijkse en langjarige schommelingen in voorkomen van dominante soorten. Het schelpdierbestand wordt momenteel gedomineerd door *Ensis spp.* Op de Noordzee worden (kweek)experimenten en/of economische activiteiten onder voorwaarden toegestaan mits deze passen binnen het vigerend beleid. Vanuit het Programma Noordzee 2022-2027 wordt ingezet op medegebruik van ruimte op de Noordzee. Binnen windparken op zee komt ruimte vrij die in potentie goed bruikbaar is voor schelpdierkweek.

In de Voordelta zal een pilot voor schelpdierkweek plaatsvinden. De Noordzeekustzone en overige gebieden langs de Nederlandse kustlijn lijken voorsnog uitdagender voor aquacultuur en dus ook schelpdierkweek door de minder beschutte ligging. In de Voordelta wordt mosselzaad ingewonnen met MZI's (Brouwershavense Gat, de Schaar van Renesse).

- Potenties van het gebied liggen primair op het vlak van verduurzaming van de visserij op wilde schelpdierbestanden.
- Innovaties met mosselkweek op de onbeschutte gebieden in de Voordelta en de Noordzee. Medegebruik van windparken en niet meer in gebruik zijnde olieplatforms op de Noordzee biedt de meeste fysieke ruimte. Hier zijn echter nog wel technische stappen nodig voordat er grootschalige productie kan plaatsvinden. Komende jaren worden pilots uitgevoerd. Zowel de technische haalbaarheid (o.a. de robuustheid van de systemen) als de economische haalbaarheid staan hierbij centraal.

5. Beleidskaders en randvoorwaarden

De uitvoering van de schelpdiervisserij en -kweek loopt via publiekrecht (via verschillende vergunningen of ontheffing) en deels via het privaatrecht (huurovereenkomst of schriftelijke toestemming). De vigerende kaders zijn:

Publiekrechtelijk:

- De Visserijwet regelt op basis van vergunningen het recht op het vissen op (schelp)dieren (en niet de kweek). Experimenten zijn in beginsel tijdelijk, waarvoor door RVO namens LNV ontheffingen worden verleend.
- Via de Wet natuurbescherming toetst het bevoegde gezag (LNV en Provincies) het vissen op en kweken van schelpdieren aan natuurbelangen. Hierbij toetst men specifiek aan de instandhoudingsdoelstellingen zoals geformuleerd in het kader van N2000 in relatie tot de beschermde natuurwaarden die door een activiteit beïnvloed kunnen worden. Het eventueel sluiten van gebieden wordt geregeld via toegangsbeperkingenbesluiten op basis van deze zelfde wet. Tevens gelden er op diverse Natura 2000-gebieden vanuit de Wnb, bepalingen uit de beheerplannen die voor elk van deze gebieden vigerend zijn.
- Met de Waterwet toetst de beheerder van Rijkswateren (RWS) het vissen op en kweken van schelpdieren op basis van deze wet aan onder meer veiligheid, waterkwaliteit en beheer.¹⁹

En daarnaast:

- Ruimtelijke ordening en milieu: Omgevingsplannen (Barro /Besluit Kwaliteit Leefomgeving m.i.v. de Omgevingswet/NOVI), Programma Noordzee 2022-2027 en beheers- en inrichtingsplannen van het Nationaal Park Oosterschelde, de Zuidwestelijke Delta en voor het Waddenzeegebied.
- Gemeentelijke bestemmingsplannen (bouwvergunningen)
- Subsidieregelingen (o.a. via het Europees Maritiem Visserij en Aquacultuur Fonds en het Waddenfonds).

Privaatrechtelijk:

- Met het privaatrecht kan de Staat als eigenaar van de gronden/wateren (via RVO) het zakelijk recht om schelpdiervisserij uit te oefenen of schelpdieren te kweken voor een bepaalde tijd toestaan (schriftelijke toestemming) of verhuren (huurovereenkomsten). Dit laatste betreft onder meer mosselpercelen, oesterpercelen en mosselhangcultuurlocaties.

In het schelpdierbeleid worden enkele afwegingen gemaakt ten behoeve van natuurbescherming, in het kader van andersoortig vigerend beleid of convenantafspraken. De initiatiefnemer en/of de schelpdiersector moet naast het voldoen aan de voorwaarden die gesteld zijn vanuit de Visserijregelgeving ook voldoen aan overig vigerende wet- en regelgeving, in het bijzonder maar niet gelimiteerd tot, voorwaarden uit de Wet natuurbescherming (Wnb) en de Waterwet.

Omdat nagenoeg alle schelpdiervisserij en -kweek in N2000 gebieden plaats vindt zullen (nieuwe) activiteiten van de schelpdiersector worden getoetst aan de N2000 beheerplannen/instandhoudingsdoelen en de Wet natuurbescherming in de Wnb-vergunningsprocedure. Aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) wordt getoetst via de Waterwet. Hiermee worden deze getoetst aan de Europese kaders zoals neergelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), en Kaderrichtlijn Water.

In het algemeen kan worden gesteld dat mariene aquacultuur geen negatieve effecten dient te hebben op de ecologische draagkracht van het ecosysteem. Dat betekent dat mariene aquacultuur niet mag leiden tot verslechtingen van de omstandigheden die het voorkomen van inheemse mariene soorten, en hun populatiegrootte, bepalen. De kwaliteit van het habitat, het beschikbare voedsel en andere levensbehoeften moet behouden blijven door bijvoorbeeld overmatige onttrekking van voedingsstoffen, onnatuurlijke input van stoffen (nutriënten, medicijnen e.d.), organismen (ziekteverwekkers, schadelijke algen, exoten e.d.) en licht of geluid te beperken tot een minimum.

¹⁹De Wnb en Waterwet zullen beiden (deels) over gaan in de Omgevingswet wanneer deze van kracht wordt. Hiermee zal de vergunningverlening op procedurele aspecten mogelijk gaat wijzigen; vooralsnog blijven de huidige eisen inhoudelijk hetzelfde.

5.1 Wet natuurbescherming

De definitieve toets van de onderscheiden activiteiten binnen het onderhavige beleidsbesluit in de verschillende Natura 2000 gebieden aan het beleid en de Natura 2000 beheerplannen zal pas plaats vinden bij de concrete vergunningverleningsprocedures op grond van de Wet natuurbescherming. Implementatie van het beleid voor de schelpdiersector in Vogel- en Habitatrichtlijngebieden geschiedt mede in de relevante Natura2000-beheerplannen.

5.2 Ruimtelijke-/belangenafweging

De Nederlandse kustwateren en Noordzee worden gebruikt door tal van gebruikers. Het is daardoor belangrijk dat er een integrale afweging plaats vindt met andere economische- en/of recreatieve activiteiten in de verschillende gebieden die belangrijk zijn voor de schelpdiersector. Zo dient rekening te worden gehouden met natuur, de veiligheid en bereikbaarheid van havens, overig bestaand gebruik, en de ruimtelijk inpassing van bepaalde activiteiten. In het schelpdierbeleid wordt geen aanvullend ruimtelijk beleid opgenomen omdat het schelpdierbeleid voortkomt uit Visserijwet-/regelgeving. Ruimtelijk beleid en belangenafwegingen voor de Nederlandse kustwateren en Noordzee worden in verschillende andere beleidstukken en convenanten beschreven.

Op nationale schaal vindt deze integrale afweging plaats in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) onder de Wet ruimtelijke ordening die vanaf medio 2022 over zal gaan in de Omgevingswet. Daarnaast zijn er ook in de beheerplannen van de verschillende Natura 2000-gebieden verschillende (ruimtelijke) belangen afgewogen, waarbij bescherming van natuurlijke waarden de kern vormt.

Voor de Noordzee zijn er (ruimtelijke) belangen afgewogen en beleidskeuzes gemaakt over de inpassing van de verschillende activiteiten, zoals medegebruik van o.a. windparken door mosselkweek. Dit is vastgelegd in het Programma Noordzee 2022-2027, Gebiedsverkenningen, Handreikingen Gebiedspaspoorten en Besluiten van Algemene Strekking voor windenergiegebieden.

Voor de Waddenzee geeft de Agenda voor het Waddengebied (2050) en het daarbij horende en in ontwikkeling zijnde Uitvoeringsprogramma (2021-2026) richting aan de ontwikkelingen die tot 2050 op dit gebied afkomen.

Voor de Zuidwestelijke Delta en de Oosterschelde zijn er (ruimtelijke) belangen afgewogen en beleidskeuzes gemaakt over de inpassing van verschillende activiteiten in de Gebiedsagenda Zuidwestelijke Delta 2050 en de Oosterscheldevisie 2018-2024.

Onderdeel van de bestaande beleidskaders en de juridische kaders is dat economische activiteiten in de kustwateren onder voorwaarden zijn toegestaan zolang dit past binnen beheerplannen, Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), Visserijwet, Waterwet, Wet natuurbescherming en andersoortig vigerend beleid rondom natuur, visserij en gebiedsinrichting. Voor de Waddenzee blijft gelden dat i.v.m. de verbeteropgave voor dit gebied nieuwe economische activiteiten niet worden toegestaan. Voor de Zuidwestelijk Delta geldt een behoudsopgave als instandhoudingsdoel. Hierdoor is er voor de sector beleidsmatig meer mogelijk.

Het Barro gaat met ingang van de nieuwe Omgevingswet, beleidsneutraal over in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL). Dat betekent dat de regels van het Barro blijven gelden. De Planologische Kernbeslissing (PKB) Waddenzee/de Structuurvisie Waddenzee komt met de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet te vervallen. De verankering van het beleid voor de Waddenzee is terecht gekomen in de NOVI, het instrumentarium van de Omgevingswet (waaronder het BKL) de Agenda voor het Waddengebied 2050 en (al eerder) in het Natura 2000 Aanwijzingsbesluit en beheerplan Waddenzee.

Bij de actualisatie van het schelpdierbeleid is ingezet op eenvoudige en heldere regels. Door een breed gedragen juridische en inhoudelijke onderbouwing van het nieuwe beleid wordt getracht het aantal procedures tegen de uitvoering van het beleid te reduceren. Belangrijk is dat het beleid duidelijk is en voor langere tijd zijn geldigheid kan behouden.

5.3 Toezicht & Handhaving

Het toezicht op en de handhaving van de Visserijwet en Wet natuurbescherming in de schelpdiersector wordt door verschillende organisaties uitgevoerd. Op het gebied van toezicht & handhaving zijn LNV, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en RVO belast met de

controle op de naleving van voorschriften en voorwaarden op vergunningen, toestemmingen en huurovereenkomsten. Hierbij wordt opgemerkt dat de medewerkers van de Waddenunit handhavende taken hebben en de Visserijkundig Ambtenaren (VA's) van de Zuidwestelijke Deltawateren toezichthouders zijn. De verantwoordelijkheid voor de sectorinterne controle op de afspraken gemaakt in de visplannen ligt bij de PO Mosselcultuur, de NOV en de handkokkelsector (OHV) die in dit kader een informele signalerende functie hebben.

De kern van de handhaving zijn de activiteiten van verschillende opsporingsdiensten zoals de NVWA, regionale opsporingsdiensten, en de toezichthoudende ambtenaren van LNV en RVO. Deze diensten zijn voornamelijk belast met toezicht en controle op de publiekrechtelijke aspecten van de visserij. Aanvullend houden de VA's in de Zuidwestelijke Delta en de Waddenunit in de Waddenzee toezicht op naleving van het gestelde bij of krachtens de Visserijwet en de Wet natuurbescherming en ondernemen zij actie of schakelen wanneer nodig de NVWA in om, al dan niet in samenspraak, actie te ondernemen. De omgevingsdiensten van de Provincies houden toezicht en handhaven daarnaast op provinciale regels en afspraken (bijv. handmatig oesterrappen voor commercieel- of eigen gebruik) alsmede op de door hen verleende Wnb-vergunningen.

Naast de controle door de opsporingsdiensten op de publiekrechtelijke aspecten fungeert de eigen controle van de sector. Deze aanpak lijkt alleen efficiënt te zijn in organisaties met een hoge organisatiegraad zoals de PO Mosselcultuur, NOV en de OHV. In het geval van de PO Mosselcultuur heeft dit in het verleden geleid tot de invoering van de Black Box. Dit is een volgsysteem ten behoeven van de controle op de in de visplannen beschreven afspraken. Hiermee kunnen bij geval het bevissen van andermans percelen, vissen of varen binnen gesloten gebieden of nabij zeegrasvelden en oude mosselbanken overtredingen worden vastgesteld. Vanaf eind 2021 zal binnen de mosselsector ook het vissen en kweken direct buiten perceelsgrenzen worden meegenomen in de beoordeling met de Black Box. Deelnemers aan de visplannen zijn daarom verplicht een Black Box-systeem geïnstalleerd te hebben en in bedrijf te houden aan boord van een vaartuig wanneer dit vaartuig vaart of de visserij op de vrije gronden en/of op de percelen uitvoert.

De gegevens uit de Black Box worden regelmatig uitgelezen en gecontroleerd door PO Mosselcultuur en zijn te allen tijde opvraagbaar door de betrokken toezichthouders. Op verzoek van het bevoegd gezag kunnen de PO Mosselcultuur en/of de NOV uitdraaien van black box-gegevens overleggen aan deelnemers van de visplannen en de betrokken toezichthouders.

De beoordeling van vermeend vastgestelde Black Box-overtredingen vindt plaats door de Commissie Beoordeling Overtredingen (COMBO) in opdracht van de PO Mosselcultuur en de NOV door de Black Box-gegevens aan zowel publiekrechtelijke als onderling afgesproken voorwaarden te toetsen. Periodiek worden (alle) Black Box-gegevens uitgelezen en beoordeeld door de COMBO. Bij het vermoeden van een overtreding kan een verzoek (van het bevoegd gezag) aan de PO Mosselcultuur of de NOV worden gericht om de Black Box van het betreffende vaartuig tussentijds uit te lezen. Door de COMBO wordt ook (binnen de grenzen van de statuten) de sanctie bepaald bij het constateren van overtredingen. Deze werkwijze wordt als een efficiënte aanvullende controle gezien, omdat in het geval van een overtreding direct corrigerend kan worden opgetreden. De winst hiervan is dat sanctionering sneller en effectiever plaatsvindt en direct het economisch voordeel kan worden weggenomen. Het is de taak van de overheid om te beoordelen of de eigen controle door de PO Mosselcultuur en/of NOV effectief en op aanvaardbare wijze is uitgevoerd. Daartoe vindt jaarlijks een evaluatie plaats. Tot nu toe hebben beide sectororganisatie aannemelijk gemaakt dat hun controles efficiënt geweest zijn.

Bijlage I – Overzicht uitgiftebeleid

