

Ruimte voor mosselzaadinvanginstallaties (MZI's)

Startnotitie beleidsproces opschaling MZI's



Colofon

Auteur: Ministerie LNV, directie Visserij
Datum: 5 december 2008

Inhoudsopgave

De hoofdpunten van deze startnotitie	5
Ruimte bieden voor MZI's: waar gaat het over?	5
Wat is uw rol als belanghebbende?	5
Waar gaat het beleid over?	5
Waar kunt u over meepraten?	6
Hoe wordt consultatie in het proces vormgegeven?.....	6
De planning	7
1 Inleiding	9
1.1 Waarom een startnotitie?	9
1.2 Wat is een MZI?	9
1.3 Het proces van besluitvorming: beleid en vergunningen	9
1.4 Uw inbreng	10
1.5 Leeswijzer.....	10
2 De uitdaging: mosselzaadwinning in balans met de natuurwaarden	11
2.1 Natuurlijke mosselzaadbanken: ecologisch en economisch van belang	11
2.2 Het belang van alternatieve bronnen en technieken voor mosselzaadwinning.....	11
2.3 De experimenten met MZI's.....	11
2.4 De evaluatie van de experimenten	12
3 De rol van MZI's in het mosselvisserijbeleid	13
3.1 Een duurzamere mosselsector.....	13
3.2 Een convenant over de transitie van de mosselsector en natuurherstel in de Waddenzee	13
4 Het doel: opschaling van MZI's	15
4.1 Het doel van het vast te stellen beleid.....	15
4.2 Het doel van opschaling in de eerste fase (2010 t/m 2013).....	16
5 Hoe verloopt de besluitvorming?	17
5.1 De besluitvorming over MZI's in grote lijnen	17
5.2 De besluitvorming toegelicht op onderdelen.....	17
6 De bouwstenen voor het beleid	19
6.1 Balans tussen functies	19
6.2 Onderzoek en monitoring.....	21
7 Consultatie van belanghebbenden	23
7.1 Welke consultatie heeft tot nu toe plaatsgevonden?	23
7.2 Wat is met de resultaten van de consultatie gebeurd?	23
7.3 Waarover wordt u in het proces geconsulteerd?	23
7.4 Hoe wordt consultatie in het proces vormgegeven?	24
Bijlage 1: overzicht van de hoofdpunten van de consultatie tot nu toe	26

De hoofdpunten van deze startnotitie

Ruimte bieden voor MZI's: waar gaat het over?

Het schelpdiervisserijbeleid ("Ruimte voor een zilte oogst") zet in op een economisch gezonde en duurzame mosselsector. Deze moet productiemethoden hanteren die de natuurwaarden respecteren en zo mogelijk versterken. In oktober 2008 is een convenant gesloten tussen de minister van LNV, de mosselsector en enkele natuurbeschermingsorganisaties. Dit convenant is een belangrijke basis voor een transitie naar een duurzame mosselvisserij én voor natuurherstel in de Waddenzee. Mosselzaadinvangsinstallaties (MZI's) worden in het convenant voor de korte termijn genoemd als de meest krachtige sleutel voor een betere afstemming van mosselvisserij en natuurherstel. Zij bieden voor de komende jaren een alternatief voor de traditionele bodemvisserij op natuurlijke mosselbanken. Naast het doorontwikkelen van MZI's in de Waddenzee moet ook nadrukkelijk oog zijn voor het ontwikkelen van nieuwe technieken zoals MZI's op de Noordzee, kweek van mosselzaad in broedhuizen en optimalisatie van de mosselkweek. Als deze innovaties succesvol zijn, zouden deze op termijn de MZI's in de Waddenzee (deels) geleidelijk weer kunnen vervangen.

De minister van LNV wil, in lijn met het beleid en het convenant, beleid ontwikkelen voor het bieden van ruimte aan MZI's in de Oosterschelde, de Voordelta en de Waddenzee. Het beleid zal de randvoorwaarden schetsen voor de vergunningverlening voor MZI's. Het gaat bijvoorbeeld om de ligging en omvang van locaties, de (landschappelijke) inpassing en de natuurwaarden. Het op te stellen beleid en de verdere uitwerking van het convenant hebben een sterke samenhang. Het beleid bepaalt de ruimte voor opschaling door de sector, de uitwerking van het convenant bepaalt in hoeverre en op welke wijze van deze ruimte gebruik wordt gemaakt.

Wat is uw rol als belanghebbende?

Het beleid heeft niet alleen betrekking op de wettelijke ecologische randvoorwaarden voor de mosselzaadvisserij. Het beleid wil bij de keuze van locaties uitdrukkelijk ook rekening houden met andere belangen, zoals de garnalenvisserij, andere vormen van visserij, recreatie en veiligheid voor de scheepvaart. Ook een goede landschappelijke inpassing is van groot belang. Op deze manier wordt een balans bereikt tussen opschaling van MZI's en de andere belangen. Om met alle belangen rekening te kunnen houden, wordt een "open planproces" doorlopen. Partijen die een belang hebben worden bij de beleidsvorming betrokken. Dat is de reden dat u deze startnotitie heeft ontvangen: deze startnotitie is het begin van dit beleidsproces.

Waar gaat het beleid over?

Het beleid heeft betrekking op de Waddenzee, de Oosterschelde en de Voordelta gaat over:

Draagkracht

- De maximale vangstcapaciteit voor MZI's die in de Oosterschelde en in de Waddenzee gerealiseerd kan worden binnen de ecologische draagkracht van deze gebieden en conform de vereisten van de Nb-wet.

Locaties

- De locaties waar MZI's gerealiseerd kunnen worden en de oppervlaktes van deze locaties en de MZI's.
- De afstemming met overige gebruiksfuncties (m.n. verschillende vormen van visserij, natuur, recreatie, waterstaatswerken, beroepsvaart).

Inpassing

- De te treffen maatregelen om veiligheid van de beroeps- en recreatievaart te garanderen.
- De te treffen maatregelen om de MZI's landschappelijk in te passen

Monitoring en bijsturing

- Uit te voeren onderzoek en monitoring van de opgeschaalde MZI's
- De wijze waarop de kennis over de draagkracht in de praktijk zal worden getest
- De mogelijkheden om in de praktijk bij te sturen om overschrijding van ecologische draagkracht te voorkomen

Vergunningverlening

- Regels voor het proces van vergunningverlening en regels waaraan de vergunningaanvragen en de vergunningen moeten voldoen.

Programma's voor onderzoek en monitoring worden ontwikkeld in samenhang met het Plan van Uitvoering voor het Convenant.

Parallel aan de beleidsvorming voor opschaling van MZI's wordt beleid voorbereid over twee andere vraagstukken:

1. *Verplaatsingsbeleid*: de vraag of en vanuit welke gebieden binnen en buiten Nederland mosselzaad verplaatst mag worden naar de Waddenzee.
2. *Verdelingsbeleid*: de vraag welke ondernemers (gegadigden uit de mosselsector en daarbuiten) in staat gesteld zullen worden MZI's te plaatsen.

De beleidsvorming voor deze vraagstukken is reeds in voorbereiding, in overleg met belanghebbenden. Zij maken daarom geen onderdeel uit van het consultatieproces voor de opschaling van MZI's op basis van deze startnotitie. Het streven is beleid voor deze twee onderwerpen af te ronden in de eerste helft van 2009.

Waar kunt u over meepraten?

Onderstaande tabel geeft aan wat de uitgangspunten zijn voor het beleidsproces en over welke onderwerpen u zult worden geconsulteerd.

Tabel 1: Uitgangspunten en onderwerpen voor consultatie

	Uitgangspunten voor het proces	Consultatie met belanghebbenden
Ecologische draagkracht en maximale invangcapaciteit	De evaluatie van MZI's door IMARES is uitgangspunt als best beschikbare kennis: <ul style="list-style-type: none"> • Waddenzee 10 milj. Kg zaad • Oosterschelde 3 milj. Kg zaad • Voordelta: geen beperking, want draagkracht is vrijwel onbeperkt Deze gegevens zijn afkomstig uit het evaluatierapport van IMARES over de experimenten met MZI's. De gegevens zijn de beste kennis van dit moment en zijn daarom uitgangspunt voor het proces.	Er vindt een "passende beoordeling" (plantoets) van natuureffecten plaats. Deze richt zich ook op de uiteindelijk te kiezen locaties. Over de aanpak en het resultaat van de passende beoordeling worden belanghebbenden geraadpleegd en geïnformeerd
Locaties waar MZI's gerealiseerd kunnen worden en de afstemming met andere gebruiksfuncties	Wettelijke eisen zijn uitgangspunt (bijv. natuur en veiligheid) Maximale oppervlaktes te reserveren locaties: <ul style="list-style-type: none"> • 660 ha voor de westelijke Waddenzee • 200 ha voor de Oosterschelde • 300 ha in de Voordelta Deze gegevens zijn afkomstig uit het evaluatierapport van IMARES over de experimenten met MZI's. De gegevens zijn de beste kennis van dit moment en zijn daarom uitgangspunt voor het proces	Over de keuze van locaties, de effecten op andere gebruiksfuncties, de afstemming met deze gebruiksfuncties en de verdeling over geulen en percelen vindt consultatie plaats
Landschappelijke inpassing en veiligheid (zichtbaarheid)	Wettelijke eisen zijn uitgangspunt	Over de landschappelijke inpassing vindt consultatie plaats
Onderzoek, monitoring, sturingsmaatregelen voor beleid	Programma's hiervoor worden ontwikkeld in samenhang met het Plan van Uitvoering voor het Convenant.	Over de mogelijkheden voor bijsturen in de uitvoeringspraktijk om overschrijding van de ecologische draagkracht te voorkomen vindt consultatie plaats
Het uiteindelijk te kiezen beleid		Hierover vindt consultatie en overleg plaats. Belanghebbenden stellen een gezamenlijk advies op

Hoe wordt consultatie in het proces vormgegeven?

De minister van LNV hecht grote waarde aan de inbreng van alle belanghebbenden, zodat het beleid op een zo groot mogelijk draagvlak kan rekenen. Dat gaat als volgt te werk.

In december vinden twee startbijeenkomsten plaats in Harlingen en in Goes. Na deze bijeenkomsten vinden met de deelnemende partijen in het open planproces gesprekken plaats. Daarin worden de belangen en suggesties voor mogelijke oplossingen voor ieder onderdeel van het beleid verkend. De onderwerpen waar het over gaat zijn in bovenstaande tabel genoemd. Vervolgens wordt nagegaan of alle ingebrachte belangen verenigbaar zijn in één oplossing, of dat er moeilijk verenigbare belangen zijn. In dat laatste geval zijn er meer oplossingen. Deze oplossingen worden geanalyseerd op hun gevolgen voor ecologie, landschap en bestaand gebruik. De wettelijk toelaatbare oplossingen worden ingebracht in besprekingen met de belanghebbenden. Daarin wordt getracht gezamenlijk tot overeenstemming over een oplossing te komen die alle belangen zoveel mogelijk verenigt en meerwaarde biedt voor alle partijen. Die oplossing wordt vervolgens

uitgewerkt in een advies aan de minister van LNV. Eventuele resterende discussiepunten waarover belanghebbenden geen overeenstemming konden bereiken worden daarbij benoemd. De minister stelt vervolgens op basis van dat advies voorkeursbeleid vast. In deze werkwijze wordt veel verantwoordelijkheid bij de belanghebbenden gelegd om tot gezamenlijke oplossingen te komen. Vanzelfsprekend moeten de oplossingen aansluiten bij de afspraken in het convenant en het Plan van Uitvoering voor het convenant.

Gelet op het verschil in problematiek wordt gekozen voor gelijktijdig lopende trajecten; één in de Waddenzee en één voor de Voordelta en Oosterschelde.

De planning

Het beleid zal vastgesteld worden in de zomer van 2009. Na de zomer van 2009 zal het traject van vergunningverlening starten. Het streven is de vergunningen verleend te hebben eind 2009. De MZI's kunnen dan in het voorjaar van 2010 operationeel zijn.

1 Inleiding

1.1 *Waarom een startnotitie?*

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft het voornemen de toepassing van mosselzaad invang installaties (MZI's) in de Waddenzee (westelijk gedeelte), de Oosterschelde en de Voordelta uit te breiden. Hiermee geeft de minister uitwerking aan een belangrijk onderdeel van het convenant voor een duurzame mosselsector¹. Voordat vergunningen worden verleend aan de ondernemers, wil de minister beleid vaststellen. Dit beleid schetst de randvoorwaarden voor deze invang. De randvoorwaarden hebben niet alleen betrekking op de (wettelijke) ecologische randvoorwaarden voor de mosselzaadvisserij. Het beleid wil uitdrukkelijk ook rekening houden met andere belangen, zoals garnalenvisserij, andere vormen van visserij, recreatie, veiligheid voor de scheepvaart en landschappelijke inpassing. Op deze manier wordt binnen de randvoorwaarden van ecologie, een balans bereikt tussen opschaling van MZI's en de andere belangen.

Voor het vaststellen van het beleid wordt een "open planproces" doorlopen. Deze startnotitie markeert de start van het planproces. De notitie beschrijft de beleidsuitgangspunten ("wat ligt al vast"), de te maken keuzen in het proces ("wat ligt nog niet vast") en de aanpak, planning en spelregels voor het proces en het overleg met de belanghebbenden. Ook wordt ingegaan op het te verrichten onderzoek waarmee getoetst moet worden welke vorm van uitbreiding van MZI's voldoet aan de eisen van beleid en wetgeving, zoals de Natuurbeschermingswet.

Het open planproces voor de opschaling van MZI's sluit aan bij het convenant dat de Minister van LNV, natuurorganisaties en de mosselsector hebben afgesloten over de transitie van de mosselsector en het natuurherstel in de Waddenzee. De samenhang met het convenant wordt uitgelegd in hoofdstuk 3 van deze startnotitie.

1.2 *Wat is een MZI?*

De mosselproductieketen bestaat uit vier fasen: mosselzaad, mosselkweek, verwerking en handel. De traditionele keten loopt in Nederland van mosselzaadvisserij van natuurlijke mosselbanken naar opkweek tot consumptieformaat op bodemperven, om vervolgens te worden verwerkt en verhandeld in Yerseke.

Mosselzaadinvang kan een belangrijk alternatief worden voor de traditionele mosselzaadvisserij. Het zaad wordt niet meer opgevoerd van natuurlijke mosselbanken, maar ingevangen op net- of touwconstructies. Het ingevangen zaad wordt overgebracht naar mosselkweekpercelen. De positie van MZI's in het beleid wordt toegelicht in hoofdstuk 3.

MZI's kunnen worden onderscheiden naar hun constructie, eigenschappen en kenmerken voor inpassing in het landschap. Er zijn twee hoofdsystemen: vaste constructies die met de bodem zijn verbonden en drijvende constructies. De drijvende constructies zijn via lijnen met ankers of betonnen blokken verbonden met de bodem en maken gebruik van tonnen, drijvers, boeien of platforms. De vaste constructies zijn onder te verdelen in verticale invangsystemen rond een paal of in een rek, en horizontale invangsystemen die boven de bodem zijn gespannen.

Invang kan zowel bij de vaste als bij de drijvende constructies gebeuren met netten of touwen. Voor de invloed op het landschap is van belang dat er systemen zijn die volledig onder water zijn, drijvende delen hebben, of hoog boven water kunnen uitsteken.

1.3 *Het proces van besluitvorming: beleid en vergunningen*

De besluitvorming over het bieden van ruimte voor MZI's doorloopt twee stappen:

1. Formuleren van beleid voor opschaling van MZI's. Dat gebeurt in een beleids- en consultatieproces waarin de voorwaarden voor opschaling worden onderzocht en draagvlak wordt gezocht bij bestuurders, gebruikers en maatschappelijke organisaties. Er worden voor de Waddenzee en voor de Oosterschelde/Voordelta twee parallelle trajecten doorlopen, gezien het verschillende karakter van de gebieden. Voor het beleid wordt een plantoets op grond van de Nb-wet uitgevoerd, om zeker te stellen dat het beleid voldoet aan de wetgeving voor natuur.
2. Verlenen van vergunningen aan ondernemers, voorzien van een verstorings- en verslechteringstoets op basis van de Nb-wet. Met een verstorings- en verslechteringstoets kan worden volstaan als het in stap 1 vast te stellen beleid voldoende concreet is om de plantoets met passende beoordeling voor natuur af te ronden en zeker te stellen dat geen significante gevolgen voor de natuur optreden.

Het beleid wordt ontwikkeld in samenhang met en parallel aan de uitwerking van het convenant voor de mosselsector. Hoofdstuk 3 geeft de relatie met het convenant aan.

Het beleid dat de minister van LNV zal vaststellen moet een toetsingskader bieden voor de te vergunnen gebruiksruimte en inpassing van MZI's. Het beleid en de vergunningverlening zullen alle belangen in het gebied zorgvuldig moeten afwegen. Het gaat niet alleen om een zorgvuldige toetsing aan natuurbelangen. Ook belangen van landschap, recreatie,

¹ Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee, aangeboden aan de Tweede Kamer op 21 oktober 2008 (kenmerk: Viss. 2008/5441).

(garnalen)visserij, beroepsvaart en overigen worden afgewogen. Het beleid beoogt zodoende het draagvlak voor het MZI-beleid bij alle belanghebbenden te vergroten. Het beleid zal vastgesteld worden in de zomer van 2009. Op basis van het beleid zullen vergunningen worden verleend. Het streven is deze vóór 2010 te verlenen. Dat maakt het mogelijk om met ingang van het voorjaar 2010 op bedrijfsmatige schaal MZI's in bedrijf te nemen.

1.4 Uw inbreng

De minister van LNV wil het beleid vaststellen en de vergunningen verlenen in een zorgvuldig proces dat alle belangen bij de besluiten betreft en daarom kan rekenen op een zo groot mogelijk draagvlak van alle betrokkenen. Tijdens het proces zullen alle betrokken partijen geconsulteerd worden. Bij het opstellen van deze startnotitie is al rekening gehouden met de uitkomsten van een eerste consultatieronde die door het ministerie van LNV is gehouden in het begin van 2008. Deze startnotitie is de basis voor een tweede consultatie- en participatieronde met belanghebbenden.

1.5 Leeswijzer

De achtergronden over het belang van duurzame bronnen voor mosselzaad die de natuur minder belast zijn weergegeven in hoofdstuk 2, waarna in hoofdstuk 3 de positie van MZI's in een breder beleidskader en het toekomstperspectief voor een duurzame mosselsector wordt geschetst.

Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op het doel van de opschaling van MZI's en de organisatie van de besluitvorming is weergegeven in hoofdstuk 5. Het beleid zelf en de bouwstenen waaruit het zal bestaan worden in hoofdstuk 6 toegelicht. De wijze waarop de consultatie van belanghebbenden over deze opschaling wordt georganiseerd staat in hoofdstuk 7. Duidelijk gemaakt wordt wat de uitgangspunten zijn voor het proces, welke vragen en keuzen worden voorgelegd aan deelnemende partijen en op welke wijze dat gebeurt.

2 De uitdaging: mosselzaadwinning in balans met de natuurwaarden

2.1 *Natuurlijke mosselzaadbanken: ecologisch en economisch van belang*

Mosselzaadbanken hebben een belangrijke ecologische functie. Zij zijn een voedselbron voor onder andere vogels, vormen karakteristieke biotopen en zijn de basis voor een gezonde mosselpopulatie in de kustwateren. Mosselzaadbanken zijn ook economisch van belang. Jaarlijks worden miljoenen kilo's jonge mosselen voor de Nederlandse mosselcultuur opgevist van wilde mosselzaadbanken in de Nederlandse kustwateren, voornamelijk in de Waddenzee. Vanuit ecologisch oogpunt zijn hier kritische kanttekeningen bij geplaatst. Daarom is in het beleidsbesluit "Ruimte voor Zilte Oogst" een uitgangspunt dat gezocht wordt naar mogelijkheden de mosselzaadvisserij te beperken. De vrije mosselzaadvisserij in het waddensysteem moet worden teruggedrongen. De sector moet minder afhankelijk worden van de natuurlijke dynamiek. Het perspectief is de mosselsector te verduurzamen (zie hoofdstuk 3).

2.2 *Het belang van alternatieve bronnen en technieken voor mosselzaadwinning*

Beperkte beschikbaarheid mosselzaad

De laatste jaren vormen zich weinig bevisbare mosselzaadbanken. Zowel de vissers en de kwekers als het ecosysteem kampen met schaarste. Al enkele jaren kunnen natuurlijke mosselzaadbanken niet meer voldoen aan de behoefte van kwekers aan mosselzaad. Sinds 2000 is gemiddeld zo'n 30 miljoen kg mosselzaad per jaar opgevist. Eind vorige eeuw bedroeg de zaadvisserij nog 65 miljoen kilo per jaar. Niet alleen vanuit ecologisch oogpunt, ook vanuit economisch perspectief is er daarom behoefte aan alternatieve bronnen voor mosselzaad.

Vernietigde vergunningen voor visserij op natuurlijke banken

De Afdeling Bestuursrechtspraak² heeft de vergunning³ voor het opvissen van 150.000 mosselton (mton=100 kg., dus het gaat om 15 miljoen kg.) mosselen in het voorjaarsseizoen (2006) vernietigd op grond van het voorzorgsprincipe: de Afdeling concludeert dat het onvoldoende is gemotiveerd dat uit de passende beoordeling met zekerheid kan worden geconcludeerd dat de vergunde mosselvisserij de Waddenzee niet aantast. De vernietiging van deze vergunning onderstreept het belang van het uitgangspunt in het beleidsbesluit "Ruimte voor een zilte oogst"⁴ om de productie van mosselen in de kustwateren te verduurzamen. Er moeten alternatieven worden gevonden voor het bevissen van wilde mosselzaadbanken.

2.3 *De experimenten met MZI's*

Sinds 2000 onderzoeken diverse ondernemers en onderzoeksinstituten de bruikbaarheid van MZI-installaties. In 2005 gaf het ministerie van LNV, op advies van het Innovatie Platform Aquacultuur (IPA), toestemming aan meerdere ondernemers om innovatieve MZI-systemen te beproeven op verschillende locaties in de Nederlandse kustwateren. In deze experimenten is de productiviteit van MZI-technieken onderzocht, evenals de mogelijke effecten op ecosysteemp parameters en de landschappelijke en maatschappelijke inpasbaarheid.

De experimenten hebben plaatsgevonden in de Waddenzee, de Oosterschelde, het Veerse Meer, het Grevelingenmeer, de Voordelta en de Noordzee. Er is gebruik gemaakt van drijvende en vaste constructies.

Tussen 2005 en 2008 is het aantal experimenten gegroeid tot 45 locaties: 27 in de Waddenzee, 10 in de Voordelta en 8 in de Oosterschelde. In 2006 bedroeg de effectieve productieruimte in de experimenten voor alle MZI's gezamenlijk 25 ha (bij een vergunde ruimte van 150 ha), en werd ca. 1 miljoen kilo zaad ingevangen. In 2007 was er 67 ha effectieve productieruimte voor alle MZI's gezamenlijk (bij een vergunde ruimte van 525 ha) en werd daadwerkelijk ca. 2 miljoen kilo zaad ingevangen. Van de 525 ha. vergunde ruimte was 63 ha. gelegen in de Voordelta, 81 ha. in de Oosterschelde en 381 in de Waddenzee (waarvan 243 ha. in de geulen en 138 ha. op reeds verhuurde mosselkweekpercelen. De vergunde ruimte per locatie varieerde in de experimenten sterk, van veel kleiner dan 1 ha tot ca. 50 ha.

De ingevangen hoeveelheden bedroegen een fractie van de hoeveelheid zaad die op traditionele wijze werd gevestigd: op traditionele wijze werd gemiddeld 30 miljoen kg per jaar gevestigd sinds 2000.

² Uitspraak 200607555/1, 27 februari 2008

³ Besluit minister van LNV van 7 september 2006 op grond van artikel 19d Natuurbeschermingswet, DRR&R/2006/3852

⁴ Beleidsbesluit schelpdiervisserij 2005-2020, ministerie LNV, 1 oktober 2004

2.4 De evaluatie van de experimenten

Uit de evaluatie van de experimenten door IMARES⁵ blijkt dat MZI's economisch rendement opleveren: zij kunnen wezenlijk bijdragen aan het behoud van een gezonde Nederlandse mosselkweek. Er is echter volgens IMARES ook een aantal kritische aandachtspunten:

1. **De draagkracht van het systeem:** wat kan het ecosysteem aan als het gaat om extra schelpdierproductie en de gevolgen daarvan voor filtererende organismen?
2. **De depositie van organisch materiaal:** wat zijn de gevolgen daarvan voor de plaatselijke flora en fauna?
3. **De landschappelijke inpassing:** MZI's zijn storende elementen in de beleving van de ruimte. Hoe kan de zichthinder van de MZI's worden verminderd zonder de noodzakelijke zichtbaarheid in verband met veiligheid negatief te beïnvloeden?
4. **De concurrentie om ruimte:** hoe kan het ruimtegebruik van de MZI's optimaal worden afgestemd op ruimtegebruik door andere functies zoals visserij, recreatie en scheepvaart?

IMARES komt voor de verschillende gebieden tot de volgende aanbevelingen.

Westelijke Waddenzee

Op basis van een eerste afweging van economie, ecologie en ruimtegebruik komt de *westelijke Waddenzee* uit de evaluatie van de experimenten als meest geschikt voor opschaling naar voren. Vooral aan de randen van diepe geulen is er voldoende doorstroming om geen nadelige effecten van slibdepositie te verwachten. De zichthinder vanaf land is gering en er lijken mogelijkheden te zijn voor geïntegreerd ruimtegebruik van MZI's en mosselkweekpercelen. IMARES geeft aan dat vermoedelijk een vangst van 10 miljoen kg mosselzaad in de westelijke Waddenzee in goed doorstroomde geulen lijkt te passen binnen de draagkracht van het ecosysteem. Een grotere productie heeft mogelijk geen effect op de draagkracht, maar daarover is onvoldoende kennis beschikbaar. Zo kan niet worden aangegeven bij welke productie wel effecten op de draagkracht kunnen worden verwacht. IMARES verwacht dat voor de genoemde productie een bruto ruimte van 660 ha. nodig is, waarvan 160 ha. op bestaande mosselpercelen en 500 ha. daarbuiten.

Oostelijke Waddenzee

De *oostelijke Waddenzee* leent zich volgens IMARES mogelijk goed voor opschaling van MZI's. Draagkracht is daar een minder groot probleem dan in de westelijke Waddenzee. Geschat wordt dat in potentie een oppervlakte van 100 ha. mogelijk is. De oostelijke Waddenzee maakt geen deel uit van het beleidsvoornemen (zie hoofdstuk 4, "doel") MZI's op te schalen.

Oosterschelde

Uit de ruwe berekeningen van IMARES blijkt dat de *Oosterschelde* vermoedelijk maar weinig ecologische speelruimte voor MZI's biedt omdat al aanwezige schelpdieren de draagkracht daar vrijwel geheel gebruiken. De aanwezigheid van de enorme populatie Japanse oesters heeft een ongunstig effect op de draagkracht. Uitgaande van de huidige situatie zal naar verwachting een productie van 3 miljoen kilo mosselzaad in goed doorstroomde stroomgeulen inpasbaar zijn, maar leidt mogelijk tot minder ruimte voor kweek van schelpdieren op de mosselpercelen. Zichthinder is, meer dan in de westelijke Waddenzee, een kritische factor in de Oosterschelde. IMARES schat dat 200 ha. aangelegd kan worden.

Voordelta en Noordzee

De *Voordelta* biedt uitstekende biologische perspectieven voor MZI's. De huidige technieken lijken echter nog niet geschikt voor ruwere weersomstandigheden en hogere golfslag. Voor de Voordelta moeten geschikte, robuuste technieken voor wat grotere afstand van de kust worden ontwikkeld. Er is geen sprake van een draagkrachtprobleem. De potentiële omvang wordt op 300 ha. geschat.

De *Noordzee* is nog onontgonnen gebied. Technieken moeten nog worden ontwikkeld via het innovatiespoor in het convenant voor de mosselsector (zie hoofdstuk 3 van deze startnotitie). De Noordzee maakt geen deel uit van het opschalingsbeleid.

Veerse Meer en Grevelingenmeer

Voor het *Veerse Meer* en het *Grevelingenmeer* is de geschiktheid voor MZI's niet aangetoond, vanwege een gebrek aan geschikte gegevens. Wellicht leent dit gebied zich alleen voor kleinschalige installaties. Een wezenlijke productie verwacht IMARES niet. Deze gebieden worden voornamelijk niet in het opschalingsbeleid meegenomen.

5 Scholten, dr. M.C. Th, Perspectieven voor mosselzaadinvang (MZI) in de Nederlandse kustwateren, Een evaluatie van de proefperiode 2006-2007, C 113/07 TNO IMARES, Den Helder

3 De rol van MZI's in het mosselvisserijbeleid

3.1 Een duurzame mosselsector

Het huidige schelpdiervisserijbeleid 2005-2020⁶ zet in op een economische gezonde bedrijfstak. Deze moet duurzame productiemethoden hanteren die de natuurwaarden respecteren en zo mogelijk versterken. Innovatie is nodig om alternatieve bronnen voor mosselzaad te vinden. Deze maken de sector minder afhankelijk van natuurlijke omstandigheden die de beschikbaarheid van mosselzaad beïnvloeden. Ook kunnen alternatieve methoden de vrije mosselzaadvisserij in kwetsbare gebieden zoals de Waddenzee en de Oosterschelde verminderen. MZI's passen in dit beleid. Zij kunnen op termijn een (gedeeltelijk) alternatief vormen voor de huidige mosselzaadvisserij. Een goede ruimtelijke inpassing die rekening houdt met landschap en andere gebruiksfuncties is dan wel noodzakelijk.

De minister van LNV wil beleid voor de opschaling van MZI's ontwikkelen. Omdat de evaluatie van experimenten met MZI's, het zorgvuldig vaststellen van daarop gebaseerd opschalingsbeleid en het verlenen van vergunningen tijd kost, voert het Ministerie van LNV voor de jaren 2008 en 2009 interim-beleid voor MZI's. Dat houdt in dat de experimenten in deze jaren verlengd zijn. Ook is in 2008 ruimte gegeven voor een beperkt aantal nieuwe experimenten met nieuwe technieken. Hiermee wordt voorkomen dat het innovatieklimaat in de mosselsector geschaad wordt.

3.2 Een convenant over de transitie van de mosselsector en natuurherstel in de Waddenzee

In lijn met het beleid ter verduurzaming van de mosselsector, heeft de minister van LNV aan dhr. Heldoorn, burgemeester van Assen, gevraagd advies uit te brengen over een evenwichtige oplossing van de conflicten tussen de mosselsector en de natuurorganisaties. Die oplossing moet recht doen aan de toekomst van een duurzame mosselvisserij én aan natuurherstel in de Waddenzee. Op basis van het advies van dhr. Heldoorn⁷ is een convenant⁸ gesloten tussen de minister van LNV, de mosselsector, de Vogelbescherming, de Waddenvereniging, Stichting Wad en Natuurmonumenten. Het advies, het convenant en met name ook het hieruit voortvloeiende Plan van Uitvoering zijn belangrijke bouwstenen voor het beleid voor de komende jaren. De belangrijkste elementen in convenant en advies, die een plaats zullen krijgen in het Plan van Uitvoering, zijn:

- Onderbouwing van de transitie van de mosselsector door herijking van de opzet en uitvoering van het PRODUS-onderzoek⁹ en uitwerking daarvan in een monitoringsprogramma.
- Ontwikkeling en uitvoering van een natuurherstelprogramma voor de Waddenzee. De aan de mosselsector gerelateerde maatregelen sluiten aan bij het tijdpad en maatregelen voor transitie van deze sector.
- Een breed gedragen onderzoeks-, monitorings- en evaluatieprogramma voor het natuurherstelprogramma en de transitie van de mosselsector.
- Een nadere uitwerking van de stappen in de transitie van de mosselsector.
- Het maken van een tussenbalans en eventueel aanpassen van gemaakte afspraken in 2014.

Het advies ziet de MZI's als de meest krachtige sleutel op de korte termijn voor een oplossing voor een betere afstemming van mosselvisserij en natuur. Naast het doorontwikkelen van MZI's in de Waddenzee moet nadrukkelijk oog zijn voor het overwegen van alternatieven en ontwikkelen van nieuwe technieken zoals:

- MZI's op de Noordzee (bijvoorbeeld in off shore windparken)
- "hatcheries en nurseries" (kweek van mosselen in broedhuizen op land)
- optimalisatie van de kweek, zodat minder mosselzaad nodig is
- import van buitenlands mosselzaad
- toestaan van "Zuid-Noord-verplaatsingen" (mosselzaad uit MZI's in de delta naar kweekpercelen in de Waddenzee, zodat een optimaler kweekresultaat ontstaat)
- ruimte voor nieuwe experimenten die bijdragen aan natuurherstel.

Voor de mosselsector gaat het advies uit van een transitie-model: een gelijktijdige toename van MZI's en afname van traditionele mosselzaadvisserij in de Waddenzee. Het advies stelt voor om voor ieder blok van twee jaar zou een "mix" van traditionele visserij en MZI's af te spreken. Als de andere genoemde innovaties succesvol zijn, zouden deze op termijn en geleidelijk de MZI's in de Waddenzee (deels) weer kunnen vervangen.

⁶ Ruimte voor een zilte oogst; Naar een omslag in de Nederlandse schelpdiercultuur. Beleidsbesluit schelpdiervisserij 2005-2020, Ministerie van LNV. "Eindadvies Heldoorn mosselzaadvisserij", aangeboden aan de minister van LNV op 21 oktober 2008.

⁷ Convenant transitie mosselsector en natuurherstel Waddenzee, aangeboden aan de Tweede Kamer op 21 oktober 2008 (kenmerk: Viss.2008/5441)

⁸ Het PRODUS-onderzoek wil nagaan of:

1. zich meerjarige mosselbanken en samenhangende natuurwaarden kunnen ontwikkelen bij afwezigheid van mosselvisserij;
2. wat de effecten zijn van mosselvisserij op mosselzaadval in latere jaren;
3. wat de effecten zijn van de huidige subtotale natuurwaarden;
4. wat de verschillen zijn in natuurwaarden van mosselpercelen en wilde mosselbanken

Door de afname van de traditionele mosselzaadvisserij kunnen gronden vrijkomen die niet langer bevestigd zullen worden. Op die gronden is natuurontwikkeling mogelijk. In dit transitieplan is op deze manier een duurzame balans tussen natuurherstel en mosselzaadvisserij voorzien.

Het nu vast te stellen beleid voor opschaling van MZI's dient aan te sluiten bij het Plan van Uitvoering ter uitwerking van het convenant. Om opschaling vanaf 2010 mogelijk te maken, loopt de start van het open planproces parallel aan deze verdere uitwerking van het convenant. Beide trajecten zullen een nauwe samenhang hebben. Dat wordt in hoofdstuk 4 toegelicht.

4 Het doel: opschaling van MZI's

4.1 Het doel van het vast te stellen beleid

In lijn met het visserijbeleid en het convenant over de mosselzaadvisserij, heeft de Minister van LNV het doel beleid te formuleren voor MZI's. Daarmee ontstaat ruimte voor het opschalen van MZI's. Het beleid formuleert de voorwaarden voor de opschaling. Er wordt vooralsnog gedacht aan een beperkt aantal grotere locaties in de westelijke Waddenzee, de Oosterschelde en de Voordelta. Daarin is plaats voor de MZI's van meerdere bedrijven. De voordelen hiervan zijn een effectievere benutting van de ruimte en herkenbare gebieden voor andere gebruikers. De locaties worden gereserveerd binnen de randvoorwaarden van beleid en regelgeving voor Natura-2000 gebieden.

In welke mate en in welke stappen de mogelijkheden voor opschaling in het vast te stellen beleid (volledig) benut zullen worden, hangt af van de afspraken die op basis van het convenant voor de mosselsector gemaakt zullen worden. Anders gezegd: het beleid bepaalt de ruimte voor opschaling door de sector, de uitwerking van het convenant bepaalt in hoeverre en op welke wijze van deze ruimte gebruik wordt gemaakt. Het beleid wordt gelijktijdig en in samenhang ontwikkeld met de uitwerking van het convenant. Dat maakt het mogelijk de afspraken in het kader van het convenant tijdig om te zetten in vergunningen.

Het beleid zal uitspraken doen over de volgende onderwerpen:

Draagkracht

- De maximale vangstcapaciteit voor MZI's die in de Oosterschelde, in de Voordelta en in de Waddenzee gerealiseerd kan worden binnen de ecologische draagkracht van deze gebieden en conform de vereisten van de Nb-wet.

Locaties

- De locaties waar MZI's gerealiseerd kunnen worden en de oppervlakte van deze locaties en de MZI's.
- De afstemming met overige gebruiksfuncties (m.n. verschillende vormen van visserij, natuur, recreatie, waterstaatswerken, beroepsvaart).

Inpassing

- De te treffen maatregelen om veiligheid van de beroeps- en recreatievaart te garanderen.
- De te treffen maatregelen om de MZI's landschappelijk in te passen (zichthinder)

Monitoring en bijsturing

- Uit te voeren onderzoek en monitoring van de opgeschaalde MZI's
- De wijze waarop de kennis over de draagkracht in de praktijk zal worden getest
- De mogelijkheden om in de praktijk bij te sturen om overschrijding van ecologische draagkracht te voorkomen

Vergunningverlening

- Regels voor het proces van vergunningverlening en regels waaraan de vergunningaanvragen en de vergunningen moeten voldoen.

Het programma van onderzoek en monitoring en de sturingsmaatregelen zullen worden ontwikkeld in samenhang met het Plan van Uitvoering voor het convenant. Dat programma zal ook aangeven hoe innovatie zal worden gestimuleerd. Het convenant noemt MZI's op de Noordzee (bijvoorbeeld in off shore windparken), "hatcheries en nurseries" (kweek van mosselen in broedhuizen op land), optimalisatie van de kweek zodat minder mosselzaad nodig experimenten die bijdragen aan natuurherstel.

Parallel aan de beleidsvorming voor opschaling van MZI's wordt beleid voorbereid over twee andere vraagstukken:

1. *Verplaatsingsbeleid*: de vraag of mosselzaad verplaatst mag worden van de Oosterschelde en Voordelta naar de Waddenzee. Verplaatsing kan interessant zijn omdat de Waddenzee betere groeiomstandigheden (op kweekpercelen) kent dan de Oosterschelde. Door verplaatsing toe te staan kan de ruimte efficiënter worden benut. Nadeel is echter dat andere (ongewenste) organismen ook naar de Waddenzee verplaatst kunnen worden. Onderzocht wordt of dat een risico is voor het ecosysteem. Dit gebeurt ook voor import van mosselzaad uit andere landen (m.u.v. het Waddengebied in Duitsland en Denemarken);
2. *Verdelingsbeleid*: de vraag welke ondernemers (gegadigden uit de moisselsector en daarbuiten) in staat gesteld zullen worden MZI's te plaatsen.

De beleidsvorming voor deze vraagstukken is reeds in voorbereiding, in overleg met belanghebbenden. Zij maken daarom geen onderdeel uit van het consultatieproces voor de opschaling van MZI's op basis van deze startnotitie. Het streven is beleid voor deze twee onderwerpen af te ronden in de eerste elft van 2009.

4.2 Het doel van opschaling in de eerste fase (2010 t/m 2013)

De te reserveren ruimte voor de verschillende gebieden is, op basis van de onderzoeksresultaten van de evaluatie door IMARES als volgt:

- in de **westelijke Waddenzee** maximaal 660 hectare, waarvan 160 ha. op bestaande mosselpercelen en 500 hectares buiten de percelen, op 5 tot 15 locaties, die MZI's van meerdere ondernemers huisvesten. Het aantal locaties in de Waddenzee wordt hiermee gehalveerd. De opschaling betreft op basis van de inschatting van IMARES een productie van maximaal 10 miljoen kg per jaar.
- in de **Oosterschelde** maximaal 200 hectare, waarvan een nader te bepalen deel op mosselpercelen. Buiten de percelen komen dan maximaal 8 locaties. De opschaling betreft op basis van de inschatting van IMARES een productie van maximaal 3 miljoen kg per jaar.
- in de **Voordelta**, maximaal 300 ha, op een nog nader aantal te bepalen locaties. Er is geen draagkrachtgrens.

Het advies van dhr. Heldoorn gaat ervan uit dat in de oostelijke Waddenzee geen MZI's zullen worden geplaatst. Dit gevoelige gebied zal daarom geen deel uitmaken van het zoekgebied voor MZI's. Wel moet nog worden vastgesteld waar de grens ligt tussen de westelijke en oostelijke Waddenzee. Dit kan onderdeel uitmaken van de uitwerking van het convenant.

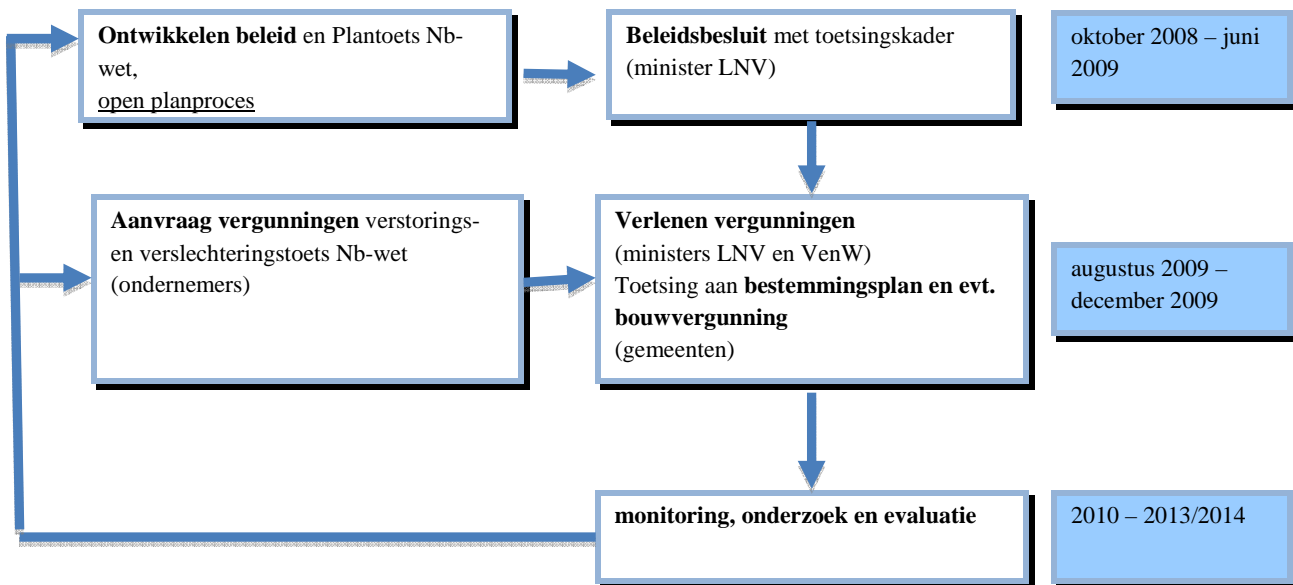
Het gaat bij deze doelen om bruto-oppervlakten die noodzakelijk zijn om de benodigde MZI-installaties te kunnen plaatsen, rekening houdend met andere gebruiksfuncties en veiligheid. Het netto, effectief te gebruiken deel hangt af van de toe te passen methode en de lokale omstandigheden. Naar de beste huidige inzichten, op basis van berekeningen (evaluatie rapport IMARES) passen deze maximale mosselzaadproductie en bijbehorende oppervlakten binnen de ecologische draagkracht van de Waddenzee en de Oosterschelde. Draagkracht speelt geen rol in de Voordelta, omdat daar de beschikbaarheid van voedsel vrijwel onbeperkt is en er geen concurrentie tussen mosselen en andere organismen optreedt. Hoewel het *Grevelingenmeer* en het *Veerse Meer* enige kansen voor MZI bieden, is er geen aanleiding om de huidige (kleinschalige) experimenten op te schalen. Een hoge productie wordt door IMARES niet verwacht en de zichthinder en depositie (gevolg van weinig stroomsnelheid van het water) worden als kritisch gezien. Voor de *Noordzee* bestaan nog geen goede technieken.

5 Hoe verloopt de besluitvorming?

5.1 De besluitvorming over MZI's in grote lijnen

De besluitvorming vindt plaats in 2 stappen: eerst vaststellen van beleid, dan verlenen van vergunningen. De minister van LNV is verantwoordelijk voor het vast te stellen beleid en de uit te voeren passende beoordeling voor dat beleid (Plantoets art. 19j Natuurbeschermingswet – Nb-wet). Daar gaat deze startnotitie over.

De ondernemers zijn verantwoordelijk voor het aanvragen van de benodigde vergunningen en een deugdelijke ecologische onderbouwing door uitvoeren van de verstorings- en verslechteringsstoets. De verstorings- en verslechteringsstoets kan voor de vergunningverlening volstaan als het beleid voldoende concreet is om de passende beoordeling van gevolgen voor de natuur te kunnen afronden. Daarbij moet duidelijk worden onder welke voorwaarden geen significante gevolgen voor natuur ontstaan. Monitoring en onderzoek moet er voor zorgen dat de vergunningvoorwaarden worden nageleefd en de draagkracht van de ecosystemen niet wordt overschreden. Ook de gemeenten hebben een bevoegdheid bij de toetsing aan het bestemmingsplan en de beoordeling of een bouwvergunning nodig is. Onderstaand schema licht dit toe.



5.2 De besluitvorming toegelicht op onderdelen

beleidsbesluit: plantoets

De Nb-wet kent een aparte regeling voor het toetsen van plannen aan de vereisten van de Habitatrictlijn (artikel 19j). Een plan¹⁰ dat, gelet op de instandhoudingsdoelen voor Natura-2000 gebieden, de kwaliteit van de habitats kan verslechteren, heeft goedkeuring van de minister van LNV nodig. Daarvoor moet een zogeheten “passende beoordeling” van de gevolgen voor de natuur uitgevoerd worden. Het moet dan wel gaan om een plan dat concreet is en direct tot aantasting van het gebied zou kunnen leiden. Het beleid voor opschaling van MZI's valt daaronder. Een plantoets met passende beoordeling op grond van de Nb-wet artikel 19j is daarom nodig. Er is geen plicht om een m.e.r.-procedure voor vaststellen van het beleid te doorlopen.

Aanpak beleidsbesluit in twee fasen

In het proces zijn op hoofdlijnen twee stappen te onderscheiden:

1. verkennen oplossingen en keuze voorkeursbeleid.
2. plantoets voorkeursbeleid en definitieve keuze beleid

Tijdens deze stappen vindt participatie van belanghebbenden plaats. Hoe dat in zijn werk gaat is beschreven in hoofdstuk 7 van deze startnotitie. Hieronder worden kort de twee fasen toegelicht.

In de *eerste fase* van het open planproces worden de belangen van alle belanghebbenden en hun suggesties voor mogelijke oplossingen voor ieder onderdeel van het beleid verkend. Het gaat bijvoorbeeld om de selectie van locaties, rekening

¹⁰ Het gaat niet alleen om juridisch bindende plannen die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven (zoals bestemmingsplannen). Het kan ook gaan om vast te stellen beleid van een minister.

houdend met de overige gebruiksfuncties en de landschappelijke inpassing. Hoofdstuk 6 gaat verder in op deze aspecten. Deze fase leidt tot de keuze van voorkeursbeleid door de minister, op basis van een gezamenlijk advies daarover van alle belanghebbenden.

In de *tweede fase* wordt voor dit voorkeursbeleid het onderzoek uitgevoerd dat nodig is voor een passende beoordeling voor de Nb-wet. Deze fase kan leiden tot een verdere aanpassing en optimalisering van het voorkeursbeleid, zodat voldaan wordt aan de eis dat geen significante gevolgen voor de natuur optreden. Voor de passende beoordeling kan gebruik gemaakt worden van de resultaten van de evaluatie van de experimenten door IMARES aangevuld met recente inzichten en onderzoeksgegevens die voor een passende beoordeling nodig zijn. Ook wordt in de passende beoordeling ingegaan op alle locaties en de mogelijke gevolgen voor de relevante beschermde natuurwaarden. Daarbij wordt aandacht besteed aan de cumulatieve effecten. Ook landschap zal een onderdeel zijn van de passende beoordeling voor de Waddenzee.

Vergunningen, verstorings- en verslechteringstoets

Vergunningen

De juridische status van MZI's is verkend. MZI's zijn geen inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer (Wm). Milieuv vergunningen op grond van de Wm zijn dan ook niet vereist. Voor een drijvende MZI is geen bouwvergunning nodig, voor een vaste MZI's is wel een bouwvergunning nodig.

Voor MZI's zijn vergunningen op grond van de Wet beheer Rijkswaterstaatswerken (Wbr) en de Natuurbeschermingswet (Nb-wet) vereist. Ook een toetsing aan de vereisten van de flora- en faunawet (FF-wet) is noodzakelijk, die kan leiden tot een vrijstelling of tot een ontheffing voor MZI's op grond van deze wet.

Voorts is een publiekrechtelijke vergunning ex Visserijwet vereist, alsmede schriftelijke privaatrechtelijke toestemming van de visrechtenhebbende (meestal de Staat).

De betrokken gemeenten toetsen de gekozen locaties voor de MZI's aan de bestemmingsplannen voor de Waddenzee en de Oosterschelde.

De ondernemers vragen collectief, of op individuele basis de vergunningen aan. Bevoegd gezag voor de Nb-wet en de FF-wet is de minister van LNV. Voor de Wbr-vergunning is dat de minister van V en W. De bouwvergunning wordt, in geval van een vaste MZI, verleend door de betreffende gemeente.

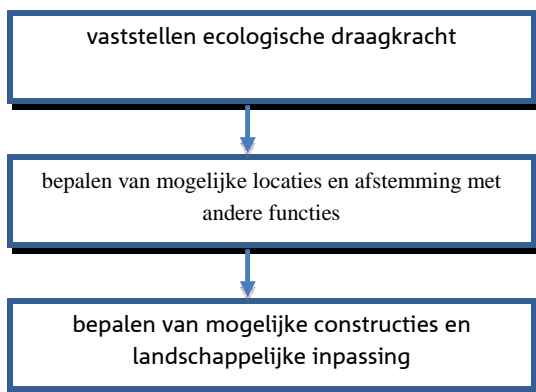
Verstorings- en verslechteringstoets

Een passende beoordeling van het beleid moet zeker stellen dat de gevolgen van de beoogde opschaling van MZI's voor de natuur niet significant zijn. Voor de daarop volgende vergunningverlening hoeft daarom geen passende beoordeling op grond van de Nb-wet meer gedaan te worden. Volstaan kan worden met een lichtere toets, namelijk een verstorings- en verslechteringstoets. De ondernemers moeten deze aanleveren bij het aanvragen van de vergunningen.

6 De bouwstenen voor het beleid

6.1 Balans tussen functies

Opschalen van experimenten naar een bedrijfsmatige omvang gaat niet zomaar, dat is een zorgvuldig proces. Natuur is de hoofdfunctie in de Waddenzee en de Oosterschelde. Beleid en wetgeving stellen dan ook hoge eisen aan het inpassen van MZI's. De natuurlijke kenmerken van deze gebieden en de landschappelijke schoonheid mogen niet worden verstoord. Dat zijn dwingende eisen. Ook veiligheid voor scheepvaart is een dwingende eis, evenals het ongestoord functioneren van waterstaatswerken. Het zijn niet de enige eisen. Beide gebieden hebben nevenfuncties, waarmee ook zo goed mogelijk rekening gehouden moet worden: visserij en recreatie vragen bijvoorbeeld ook een zorgvuldige inpassing van MZI's, zodat deze functies geen onaantoonbare hinder ondervinden. De minister van LNV streeft een duurzame afstemming tussen al deze eisen en functies na. Daarvoor worden drie stappen doorlopen:



De stappen worden hieronder toegelicht.

Vaststellen ecologische draagkracht

Het onderzoeksinstituut IMARES heeft bij de evaluatie van de experimenten op basis van de op dat moment best beschikbare kennis de draagkracht voor de Waddenzee, de Oosterschelde en de Voordelta bepaald. Zij kwam tot de conclusie dat voor de westelijke Waddenzee een productie van 10 miljoen kilo mosselzaad per jaar ecologisch goed inpasbaar lijkt binnen de draagkracht van goed doorstroomde gebiedsdelen. Voor de Oosterschelde is dat 3 miljoen kilo per jaar. De Voordelta kent geen grens voor de maximale capaciteit omdat de ecologische draagkracht vrijwel onbegrensd is. Het voorgenomen beleid van de minister van LNV gaat van deze maximaal in te vangen hoeveelheden uit. In het onderzoek voor het vaststellen van het beleid zal met de meest recente wetenschappelijke inzichten worden getoetst of deze hoeveelheden de ecologische draagkracht niet te boven gaan, in samenhang met de keuze voor locaties en de overige (visserij)activiteiten. Dit zal onderdeel zijn van de passende beoordeling op grond van de Nb-wet.

Mogelijke locaties en afstemmen met andere functies

Het kiezen van de locaties is een zorgvuldig proces. De eerste vraag daarbij is hoeveel oppervlakte nodig is om te voldoen aan het gestelde maximum binnen de ecologische draagkracht. Voor de Waddenzee (10 miljoen kg zaadvangst) wordt uitgegaan van 660 ha, voor de Oosterschelde (3 miljoen kg zaadvangst) van 200 ha. Deze cijfers zijn gebaseerd op de berekeningen van IMARES bij de evaluatie van de experimenten. IMARES gaat voor de Waddenzee uit van 500 ha in de geulen en 160 ha op mosselpercelen. De berekende maximale oppervlakten voor de Waddenzee, Voordelta en Oosterschelde zijn uitgangspunt in het proces. De situering van deze reserveringen en de verdeling over geulen en percelen worden in het beleidsproces bepaald.

Bij de selectie van locaties wordt als volgt te werk gegaan. Mede op grond van de tot nu toe ingediende zienswijzen en belangen (zie hoofdstuk 7) zijn selectiecriteria voor het vinden van locaties binnen de zoekgebieden beter geformuleerd. Er zijn zowel dwingende criteria die voortkomen uit wettelijke, beleidsmatige en veiligheidseisen, als minder dwingende criteria op grond van de wensen vanuit gebruiksfuncties. Samen met de belanghebbenden zullen deze criteria in het open planproces verder worden verbeterd. E criteria kunnen worden gebruikt om locaties te zoeken en te beoordelen. Aan de dwingende criteria moet in ieder geval worden voldaan. Het is de inzet om ook aan de overige criteria zoveel mogelijk tegemoet te komen. Als er strijdigheid blijkt te zijn tussen gelijkwaardige criteria, is er een keuzemogelijkheid. Die keuzemogelijkheid zal eveneens goed onderbouwd moeten worden.

De bijgestelde criteria voor selectie van locaties zijn hieronder weergegeven.

Tabel 2: criteria voor selectie van locaties

	Dwingende criteria	Overige criteria
Natuur	<ul style="list-style-type: none"> • Niet in gesloten gebieden (Nb-wet art. 20) • Niet in gebieden met een lage stroomsnelheid (< 80 cm/seconde) ivm depositie van (pseudo)feces • Minimale afstand bewaren tot vogel- en zeehondenconcentraties (>500 resp. >1500 meter) • Niet boven een zeebodem waar voor depositie gevoelige biota voorkomen (bijv. Zeegras, kokerwormen, zeeanemonen) • Niet in de oostelijke Waddenzee • Niet in gebieden die een rol spelen in plannen voor natuurherstel in de Waddenzee • Niet op of vlakbij grote vaste fuiken in verband met de kans op vogelsterfte 	
Landschap	<ul style="list-style-type: none"> • Kies locaties die het unieke karakter van de Oosterschelde, de Voordelta en de Waddenzee niet aantasten 	
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Niet in betonde vaargeulen voor de scheepvaart en de direct aangrenzende delen • Niet nabij kunstwerken, dammen, sluizen e.d. • Niet op plaatsen die erkend onveilig situaties op kunnen leveren (hierover is overleg nodig met RWS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vanwege mogelijke aanpak van zandhonger door suppleties aan platen is het (volledig) inplannen van alle plaatranden ongewenst • Zorg bij eventuele clustering van MZI's voor voldoende corridors voor doorvaart (voorkomen van lange omvaarroutes o.a. bij slecht weer)
Visserij		<ul style="list-style-type: none"> • Niet in de directe omgeving van in gebruik zijnde kweekpercelen voor mosselen indien dit kan leiden tot voedselconcurrentie en/of depositie (>200 meter). • Behoud de bestaande afsteek- en doorvaarroutes (veel gebruikte routes die buiten de betonde vaarwegen liggen) en zorg voor corridors tbv garnalenvissers. • De plaatsen waar intensief op garnalen wordt gevist (de randen van diepere geulen) zijn ook geschikt voor MZI's. Probeer de garnalenvisserij daar niet te belemmeren. • Rekening houden met overige vaste vistuigen en andere vormen van visserij
Recreatie	<ul style="list-style-type: none"> • Geen locaties aanwijzen aan beide kanten van een vaargeul, in verband met veiligheid. • Geen locaties vlakbij een (jacht)haven die gevaar opleveren voor zeilers 	<ul style="list-style-type: none"> • Flauw olopende platen zijn ideaal voor zeilers in verband met stroomsnelheden. Tracht deze te vermijden • Houd MZI's buiten druk bevaren routes door recreatie, met name ook ondiepe geulen (nevenvaarroutes)

		<p>houd ruimte vrij in de gebieden die worden gebruikt door zeilschepen om te kruisen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermijd plaatsen waar de MZI's te zichtbaar zijn
Ruimtegebruik	<ul style="list-style-type: none"> • Niet in gesloten gebieden voor defensie • Niet in de nabijheid van een baggerstortlocatie (> 3 mijl) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zoek zoveel mogelijk naar functiecombinaties met andere gebruiksfuncties. Maak bijvoorbeeld dubbel gebruik van mosselkweekpercelen. • Zoveel mogelijk concentratie van MZI's op een beperkt aantal locaties. • Probeer de MZI's te gebruiken als begrenzing van andere functies, zoals gesloten gebieden

Mogelijke constructies en landschappelijke inpassing

De laatste stap is de verkenning van de mogelijke constructies en de landschappelijke inpassing. Deels moeten constructies worden voorgeschreven, bijvoorbeeld op grond van wettelijke eisen voor veiligheid. Deels moeten deze per locatie bepaald worden. Niet iedere constructie is immers op iedere locatie geschikt. Ook de landschappelijke inpassing wordt bepaald door de aanwezige landschappelijke kwaliteiten op de gekozen locaties. Er wordt gedacht aan de volgende zaken:

Veiligheid:

- Breng bebakening aan volgens de geldende wettelijke standaard en op voorschrift van de Wbr-vergunning
- Zorg voor robuuste constructies die stormen kunnen weerstaan

Natuur:

- tref zonodig voorzieningen zodat zeezoogdieren en vogels niet in de installaties kunnen verdrinken
- tref voorzieningen die de bodem zo min mogelijk beschadigen

Visserij

- maak robuuste constructies zodat geen onderdelen losraken en bijvoorbeeld netten van vissers beschadigen
- haal na het seizoen de MZI's weg, zodat de garnalenvisserij en overige visserij in het winterseizoen de locaties kan bevissen

Landschap:

- Pas de constructies zodanig in dat deze aansluiten bij de lokale landschappelijke kwaliteiten. Het unieke landschappelijke karakter mag niet worden aangetast.

De landschappelijke inpassing vraagt bijzondere aandacht. Deze hangt sterk samen met de zichtbaarheid en de beleving. Locaties ver uit de kust zijn minder zichtbaar en verstoren het landschap dan ook minder. Het omgekeerde geldt voor locaties dicht bij de kust. Met name deze laatste vragen een zorgvuldige inpassing die rekening houdt met de zichtbaarheid. Ook kan voor een geheel kombergingsgebied gelet worden op het uniformeren van constructies: hoewel maatwerk gewenst is, kunnen afspraken gemaakt worden over gebruik van materialen en kleuren van bijvoorbeeld boeien. Uniformiteit kan bijdragen aan verminderen van verrommeling. Met de belanghebbenden zullen deze vraagstukken uitgewerkt worden.

6.2 Onderzoek en monitoring

In 2014 wordt een tussenbalans opgesteld van de gemaakte afspraken in het kader van het convenant voor de mosselsector en het natuurherstel in de Waddenzee. Dit sluit aan bij de evaluatie van de eerste fase opschaling MZI's in 2014. Daarvoor is onderzoek nodig naar de economische prestaties en de ecologische effecten van de opgeschaalde MZI's. Daarnaast is het van groot belang dat de MZI's in de komende periode de ecologische draagkracht van de Oosterschelde en de Waddenzee niet overschrijden. Er zal daarom een monitoringssystematiek worden ontwikkeld. Ook zal het beleid beschrijven hoe in de uitvoeringspraktijk bijgestuurd kan worden om:

- bij dreigende overschrijding van de draagkracht de productie naar beneden bij te stellen
- bij voldoende ruimte binnen de draagkracht de productie naar boven bij te kunnen stellen.

Onderzoeks- en monitoringsprogramma's worden ontwikkeld in samenhang met het plan van uitvoering van het convenant. Versnippering van onderzoeksactiviteiten moet worden voorkomen. Aan de belanghebbenden zullen ideeën worden gevraagd over sturingmogelijkheden.

7 Consultatie van belanghebbenden

7.1 Welke consultatie heeft tot nu toe plaatsgevonden?

Mede naar aanleiding van de evaluatie van de experimenten door IMARES heeft het ministerie van LNV kaarten gemaakt met zoeklocaties voor opschaling van experimenten. Bij het maken van deze kaarten zijn de volgende selectiecriteria gebruikt:

- Niet in gesloten gebieden cf. NB-wet of rustgebieden Voordelta
- Niet in betonde vaargeulen
- Voldoende stroomsnelheid (> 80 cm/sec) en diepte (> 4 meter)
- Voldoende afstand tot gebieden met vogel- en zeehondenconcentraties (>500 meter, resp. >1500 meter)
- Niet boven een zeebodem waar voor depositie gevoelige biota voorkomen (zeegras, kokerwormen, zeeanemonen)
- Enige vorm van beschutting tegen storm

De kaarten zijn begin 2008 besproken met nagenoeg alle belanghebbenden en hen is gevraagd een mening te geven over het opschalen van MZI's. De hoofdpunten van de toen gemaakte opmerkingen zijn weergegeven in bijlage 1.

7.2 Wat is met de resultaten van de consultatie gebeurd?

De tot nu toe ingebrachte belangen en zienswijzen hebben geleid tot het formuleren van criteria voor de keuze van locaties en veiligheid. Deze criteria zijn beschreven in het voorgaande hoofdstuk. In het planproces zullen de belangen van partijen en de daarop gebaseerde criteria verder in kaart worden gebracht. Daarmee wordt de selectie van locaties en landschappelijke inpassing verder uitgewerkt. Hoe partijen hierbij verder betrokken worden, wordt hierna beschreven.

7.3 Waarover wordt u in het proces geconsulteerd?

Het beleid gaat, zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven, over 5 hoofdonderwerpen: ecologische draagkracht, locaties en effecten op bestaande gebruiksfuncties, (landschappelijke) inpassing, onderzoek en monitoring. Onderstaande tabel geeft aan op welke onderwerpen belanghebbenden inbreng kunnen hebben en welke uitgangspunten zijn voor het proces. Eerder is al opgemerkt dat voor de verdeling van MZI-rechten tussen ondernemers en voor verplaatsingsbeleid van mosselzaad reeds trajecten met consultatie in gang zijn gezet. Deze maken daarom geen onderdeel uit van het nu te starten consultatieproces. De resultaten van die twee trajecten zullen wel te zijner tijd deel uitmaken van het beleid voor MZI's.

Tabel 3: Uitgangspunten voor het proces en onderwerpen voor consultatie

	Uitgangspunten voor het proces	Consultatie met belanghebbenden
Ecologische draagkracht en maximale invangcapaciteit	De evaluatie van MZI's door IMARES is uitgangspunt als best beschikbare kennis: <ul style="list-style-type: none"> • Waddenzee 10 milj. Kg zaad • Oosterschelde 3 milj. Kg zaad • Voordelta: geen beperking, want draagkracht is vrijwel onbeperkt Deze gegevens zijn afkomstig uit het evaluatierapport van IMARES over de experimenten met MZI's. De gegevens zijn de beste kennis van dit moment en zijn daarom uitgangspunt voor het proces	Er vindt een "passende beoordeling" (plantoets) van natuureffecten plaats. Deze richt zich ook op de uiteindelijk te kiezen locaties. Over de aanpak en het resultaat van de passende beoordeling worden belanghebbenden geraadpleegd en geïnformeerd
Locaties waar MZI's gerealiseerd kunnen worden en de afstemming met andere gebruiksfuncties	Wettelijke eisen zijn uitgangspunt (bijv. natuur en veiligheid) Maximale oppervlaktes te reserveren locaties: <ul style="list-style-type: none"> • 660 ha voor de westelijke Waddenzee • 200 ha voor de Oosterschelde • 300 ha in de Voordelta Deze gegevens zijn afkomstig uit het evaluatierapport van IMARES over de experimenten met MZI's. De gegevens zijn de beste kennis van dit moment en zijn daarom uitgangspunt voor het proces	Over de keuze van locaties, de effecten op andere gebruiksfuncties, de afstemming met deze gebruiksfuncties en de verdeling over geulen en percelen vindt consultatie plaats
Landschappelijke inpassing en veiligheid	Wettelijke eisen zijn uitgangspunt	Over de landschappelijke inpassing vindt consultatie plaats

(zichtbaarheid)		
Onderzoek, monitoring, sturingsmaatregelen voor beleid	Programma's hiervoor worden ontwikkeld in samenhang met het Plan van Uitvoering voor het Convenant	Over de mogelijkheden voor bijsturen in de uitvoeringspraktijk om overschrijding van de ecologische draagkracht te voorkomen vindt consultatie plaats
Het uiteindelijk te kiezen beleid		Hierover vindt consultatie en overleg plaats. Belanghebbenden stellen een gezamenlijk advies op

7.4 Hoe wordt consultatie in het proces vormgegeven?

De minister van LNV hecht grote waarde aan de inbreng van alle belanghebbenden, zodat het beleid op een zo groot mogelijk draagvlak kan rekenen. Dat gaat als volgt te werk.

Van alle deelnemende partijen in het open planproces worden in gesprekken de belangen en suggesties voor mogelijke oplossingen voor onderdelen van het beleid verkend:

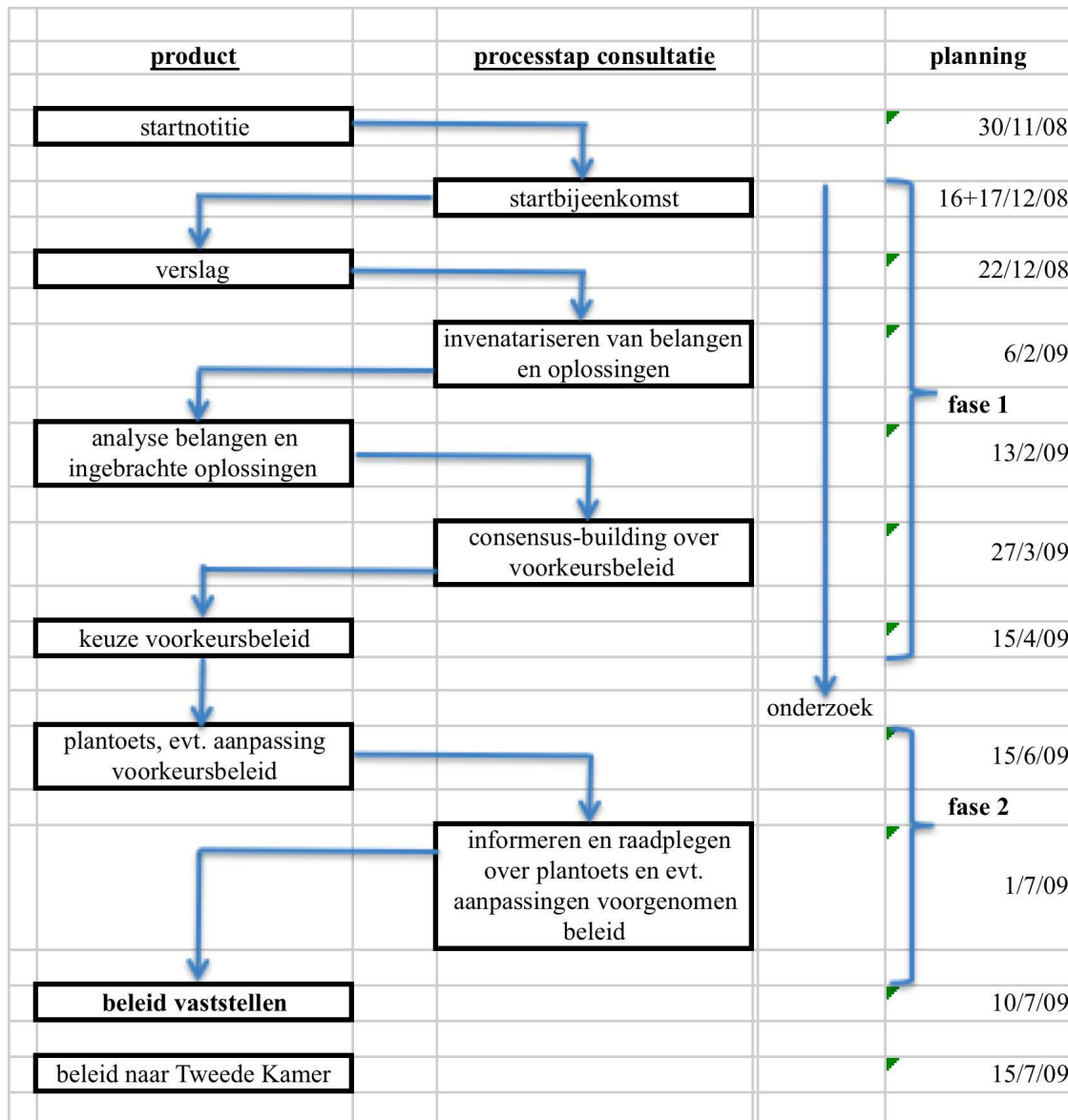
- De locaties en de afstemming tussen gebruiksfuncties.
- De landschappelijke inpassing.
- De mogelijkheden voor sturingsmaatregelen om onaanvaardbare gevolgen van de MZI's in de praktijk te voorkomen.

Vervolgens wordt nagegaan of alle ingebrachte belangen verenigbaar zijn in één oplossing, of dat er moeilijk verenigbare belangen zijn. In dat laatste geval zijn er meer oplossingen. Deze oplossingen worden vervolgens geanalyseerd op hun gevolgen voor ecologie, landschap en bestaand gebruik. De wettelijk toelaatbare oplossingen worden ingebracht in besprekingen met de belanghebbenden, waarin wordt getracht gezamenlijk tot overeenstemming over een oplossing te komen die alle belangen zoveel mogelijk verenigt en meerwaarde biedt voor alle partijen. Die oplossing wordt vervolgens uitgewerkt in een advies aan de minister van LNV. Eventuele resterende discussiepunten waarover belanghebbenden geen overeenstemming konden bereiken worden daarbij benoemd. De minister stelt vervolgens op basis van dat advies voorkeursbeleid vast.

In deze werkwijze wordt veel verantwoordelijkheid bij de belanghebbenden gelegd om tot gezamenlijke oplossingen te komen. Zoals gezegd gaat het hierbij niet alleen om de ecologische belangen: ook de belangen van landschap, veiligheid van de scheepvaart, visserij en recreatie spelen een rol. Vanuit verschillende optieken kunnen bijvoorbeeld alternatieve locaties worden gezocht: vanuit natuur en milieu en vanuit overige gebruiksfuncties. Ook de aanpak en de resultaten van de plantoets met de passende beoordeling voor natuur zullen met de belanghebbenden worden besproken.

Gelet op het verschil in problematiek wordt gekozen voor gelijktijdig lopende trajecten; één in de Waddenzee en één voor de Voordelta en Oosterschelde. Deze startnotitie en de startbijeenkomsten over de Waddenzee en de Oosterschelde waarbij alle belanghebbenden worden uitgenodigd vormen daarin een eerste stap.

Onderstaand schema brengt dit proces in beeld.



Bijlage 1: overzicht van de hoofdpunten van de consultatie tot nu toe

Ruimtegebruik:

- zoek zoveel mogelijk naar functiecombinaties met andere gebruiksfuncties. Maak bijvoorbeeld dubbel gebruik van mosselkweekpercelen
- probeer de MZI's te gebruiken als begrenzing van andere functies, zoals gesloten gebieden
- probeer de MZI's te concentreren.

Veiligheid:

- vaarwegen en de direct daaraan grenzende delen zijn niet beschikbaar
- kunstwerken, dammen, sluisen e.d. moeten worden vermeden
- vanwege mogelijke aanpak van zandhonger door suppleties aan platen is het (volledig) inplannen van alle plaatranden ongewenst
- Breng bebakening aan volgens de geldende standaard en markeer de contour van een MZI met gele tonnen iedere 100 meter
- Zorg bij clustering van MZI's voor voldoende corridors voor doorvaart, o.a. bij slecht weer (voorkomen van lange omvaarroutes)
- geen MZI's aan hogewal i.v.m. veiligheid (met name recreatievaart)
- over specifieke locaties:
 - vrijhouden doorsteek tussen Schaar van Colijnsplaat en Schaar van Vuilbaard ivm snelle doorvaart bij calamiteiten
 - Hoek van Ouwerkerk: ankerplaats binnenvaart
 - driehoek Witte Tonnen, Vlije en Brabants Vaarwater: ongewenst ivm scheepvaart veiligheid

Natuur:

- ecologische draagkracht moet bepalend zijn voor de productieruimte. Betrek daarbij ook onderzoek uit het buitenland (Nieuw Zeeland).
- Besteed aandacht aan de kwaliteit van de berekening van het ecologisch draagvlak. Suggestie is gedaan dat te laten doen door een onafhankelijk instituut.
- Kies locaties waar zo min mogelijk gevolgen voor natuur zijn te verwachten. Het oostelijke deel van de Waddenzee is het meest natuurlijk. Er is op aangedrongen daar geen MZI's te plannen.
- over specifieke locaties:
 - vermijden Westgeul op de Roggeplaat (grootste concentratie zeehonden in de Oosterschelde)

Visserij

- Behoud de bestaande afsteek- en doorvaarroutes (veel gebruikte routes die buiten de betonde vaarwegen liggen).
- Maak duidelijk in welke mate mosselzaad en garnalen concurreren om hetzelfde voedsel, en wat dat betekent voor concurrentie tussen de beide sectoren.
- vermijd plaatsen vlakbij dijken, want die zijn door de ondiepte juist geschikt voor garnalenvisserij.
- maak het mogelijk dat garnalenvissers op niet gebruikte mosselkweekpercelen vissen.
- de plaatsen waar intensief op garnalen wordt gevestigd (de randen van diepere geulen) zijn ook geschikt voor MZI's. Probeer de garnalenvisserij daar niet te belemmeren.

Recreatie:

- houd de MZI's in zijn algemeenheid buiten druk bevaren routes door recreatie, met name ook ondiepe geulen (nevenaarroutes)
- flauw oplopende platen zijn ideaal voor zeilers in verband met stroomsnelheden. Tracht deze te vermijden
- geen locaties aanwijzen aan beide kanten van een vaargeul
- houd ruimte vrij in de gebieden die worden gebruikt door zeilschepen om te kruisen
- locaties niet te dicht bij kustlocaties ivm zichtbaarheid
- over specifieke locaties:
 - oostzijde Roggeplaat is een gewilde ankerlocatie voor zeilers
 - De Keeten, Mastgat en Zijpe zijn de drukst bevaren delen van de Oosterschelde. Houd daar ruimte voor uitwijken buiten de boeienlijn i.v.m. drukke binnenvaart
 - doorvaart tussen Roompot en de Hammen niet blokkeren.
 - MZI's bij haven Lauwersoog en aan het Malzwin belemmeren de recreatievaart sterk.

Landschap:

- voorkeur voor MZI's volledig onder water ivm behoud uniek open landschap (zowel PKB Waddenzee als Oosterschelde)

Archeologie:

- afhankelijk van locatie archeologisch vooronderzoek doen

Defensie

- geen locaties in afgesloten gebieden voor militaire doeleinden
- over specifieke locaties:
 - Marsdiep en Gat van de Stier

- Het Oort (ten Zuidoosten van Brakzand) vermijden ivm onveilige zone Marnewaard

Overige

- blijf minimaal 3 mijl uit een baggerspecielocatie
- Maak verplaatsing van mosselzaad van de Oosterschelde naar de Waddenzee mogelijk.
- Maak een studie van de economische betekenis van de MZI-sector en de baten voor de noordelijke economie
- Aanpak Japanse oester als voedselconcurrent voor mosselen
- welk deel van percelen moet gebruikt worden?

Alle partijen stelden verder prijs op een nauwe betrokkenheid bij het verdere proces van ontwikkeling beleid en locaties.