



Vlaams
Parlement

stuk **37** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 16 december 2013 (2013-2014)

Verslag

van het Rekenhof

over aquacultuur in Vlaanderen



Rekenhof



Aquacultuur in Vlaanderen



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, december 2013



Aquacultuur in Vlaanderen



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 10 december 2013
Vlaams Parlement, Stuk 37 (2013-2014) – Nr. 1

Inhoud

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1	
Inleiding	7
1.1 Aquacultuur	8
1.2 Onderzoeksvragen	10
Hoofdstuk 2	
Aquacultuur in Vlaanderen: sector en beleid	13
2.1 Aquacultuursector in Vlaanderen	14
2.2 Aquacultuurbeleid	16
2.2.1 Europees niveau	16
2.2.2 Belgisch kader	18
2.2.3 Vlaams Gewest	19
Hoofdstuk 3	
Belemmerende factoren voor een Vlaamse aquacultuursector	25
3.1 Economische factoren	27
3.1.1 Investerings	27
3.1.2 Opbrengsten	28
3.1.3 Kosten	30
3.1.4 Internationale concurrentie	31
3.1.5 Kwantificering van economische factoren in rekenmodellen	31
3.2 Teeltkennis	32
3.2.1 Kenniscentra	32
3.2.2 Kennisoverdracht	33
3.2.3 Advies	33
3.2.4 Netwerking in de aquacultuursector	33
3.3 Water	33
3.3.1 Maricultuur	33
3.3.2 Op land	34
3.4 Ruimte	34
3.4.1 Maricultuur	35
3.4.2 Op land	36
3.5 Milieu-vergunning	37
3.5.1 Maricultuur	37
3.5.2 Op land: Vlarem	37
3.6 Andere regelgeving en vergunningen	40
Hoofdstuk 4	
Algemene conclusies	41
Hoofdstuk 5	
Aanbevelingen	43
Hoofdstuk 6	
Reactie van de minister	45
Bijlage	
Antwoord van de Vlaamse minister van Landbouw	47

Samenvatting

Aquacultuur is het kweken van vissen, schaaldieren en schelpen om ze te verkopen. Een duurzame aquacultuur kan een bijdrage leveren aan de oplossing van de overbevissing bij een stijgende bevolking. De aquacultuurproductie nam de laatste 10 jaar wereldwijd sterk toe, maar niet in Europa en al helemaal niet in België waar de al beperkte productie verder verzwakt. Het onderzoek van het Rekenhof had tot doel te identificeren welke factoren een ontwikkeling van een Vlaamse aquacultuursector belemmeren.

De EU ondersteunt aquacultuur via het Europees Visserijfonds. In het bij de Europese Commissie ingediende *Operationeel programma in uitvoering van het Nationaal Strategisch Plan voor de Belgische visserijsector (2007-2013)* heeft België als doel vooropgesteld dat het 3.000 ton zou produceren tegen 2010 en 4.500 ton tegen 2015. In 2011 (het recentste cijfer) bedroeg de Belgische productie echter maar 49 ton. Behoudens voor de vergunningen om te mogen kweken in de Noordzee, zijn in België de gewesten bevoegd. Concrete doelstellingen voor een Vlaamse aquacultuursector zijn nochtans niet terug te vinden in bovenvermeld operationeel programma. Cijfers over het Vlaamse aandeel in de Belgische productie zijn evenmin beschikbaar. Op Vlaams niveau wordt aquacultuur gesubsidieerd door het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquacultuursector (FIVA), in cofinanciering met het Europese Visserijfonds. Tot op heden zijn weinig projecten gesubsidieerd: er waren slechts 2 subsidies voor investeringssteun aan bedrijven, die momenteel (nog) niet zijn uitbetaald, en er werden 4 projecten gesubsidieerd die gericht zijn op wetenschappelijk onderzoek inzake aquacultuur. Een vanuit privé-initiatief ontstaan netwerk vormde de basis voor het Vlaams Aquacultuurplatform, een denktank die sinds eind 2012 door de Vlaamse overheid wordt betrokken bij de uitwerking van een toekomstvisie voor aquacultuur.

Bij de ontwikkeling van zijn aquacultuur kampt Vlaanderen met problemen die zich ook in andere Europese landen stellen. Het minder gunstig fysisch milieu voor aquacultuur, in het bijzonder het gebrek aan water van geschikte kwaliteit en de beperkte mogelijkheden voor maricultuur wegens een klein, drukbezet en fysisch minder gunstig zeegebied, verhogen de complexiteit en prijs van de productie. De kandidaat-ondernemer moet bereid zijn een groot financieel risico te nemen. Hij moet fors investeren, terwijl het risico op mislukking door ziekte of sterfte, zeker de eerste jaren, aanzienlijk is en de inkomsten zwaar onder druk kunnen komen door de internationale concurrentie die aan lagere kosten kan produceren. Hij moet zijn weg vinden in complexe regelgeving op het vlak van ruimtelijke ordening, milieu, voedselveiligheid, enz. en de nodige vergunningen bekomen. Kennislacunes, o.m. doordat de sector zo klein is, zorgen ervoor dat het productieproces onvolledig beheerst wordt en de kweker afhankelijk blijft van derden (reproductie) of dat het productieproces risicovol verloopt (ziekte, sterfte) of kostenefficiënter zou kunnen (voederkost, energiekost, enz.). Een aquacultuurbedrijf opstarten in Vlaanderen is dus geen gemakkelijke opgave. Wel kan een kandidaat-ondernemer rekenen op de hoogstaande knowhow en begeleiding van verschillende onderzoeksinstellingen en op financiële ondersteuning van Vlaanderen en Europa.

Over de bovenstaande problemen waarmee een kandidaat-ondernemer te maken krijgt en waarop de Vlaamse overheid een invloed zou kunnen uitoefenen, formuleerde het Rekenhof enkele aanbevelingen, die de ontwikkeling van een aquacultuursector kunnen faciliteren.

De Vlaamse minister van Landbouw antwoordde dat hij kan instemmen met de in het rapport opgenomen analyse en aanbevelingen.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Aquacultuur

Aquacultuur is het proces waarbij vissen (ook siervissen), schaaldieren en schelpdieren kunstmatig in vijvers en bassins worden gekweekt en gehouden, om ze vervolgens te verhandelen¹. Vroeger werd ook de term aquicultuur gebruikt. Maricultuur, bv. de mosselkweek in Nederland en de zalmkweek in Noorwegen, is dat deel van de aquacultuur waarbij wordt gekweekt in zilt water, hetzij op zee, hetzij op land. Tot de aquacultuur wordt ook de kweek van bepaalde planten gerekend, bv. zilte groenten en algen.

Terwijl de aquacultuurproductie op jaarbasis in de periode 2000-2010 wereldwijd steeg van 32,4 miljoen ton tot 59,9 miljoen ton, daalde ze in de Europese Unie (EU) van 1,4 tot 1,3 miljoen ton. De Europese aquacultuurproductie is dan ook bescheiden in vergelijking met de rest van de wereld. Azië was goed voor 89% van de wereldproductie². Van de wereldproductie (2009) komt 2,3 % in termen van volume en 4 % in termen van waarde uit Europa. Het Belgisch aandeel in de EU bedroeg 576 ton in 2009. Dat is 0,04 % van de Europese productie in termen van volume en 0,12 % in termen van waarde. Ondertussen is de Belgische productie nog verder gedaald tot 49 ton in 2011 (zie 2.1).

Tabel 1 – Aquacultuurproductie in de EU, in ton en duizend euro (2009)

Land	Productie (ton)		Waarde (duizend euro)	
België	576	0,04%	4.035	0,12%
Bulgarije	7.912	0,61%	19.513	0,60%
Cyprus	3.356	0,26%	16.464	0,51%
Denemarken	34.131	2,62%	88.240	2,72%
Duitsland	39.957	3,07%	94.240	2,90%
Estland	654	0,05%	2.235	0,07%
Finland	13.627	1,05%	39.582	1,22%
Frankrijk	236.438	18,16%	697.965	21,50%
Griekenland	121.971	9,37%	397.791	12,25%
Hongarije	14.171	1,09%	26.495	0,82%
Ierland	47.212	3,63%	104.271	3,21%
Italië	162.325	12,47%	474.863	14,63%
Letland	517	0,04%	1.115	0,03%
Litouwen	3.428	0,26%	6.655	0,21%
Malta	5.619	0,43%	47.057	1,45%
Nederland	55.561	4,27%	84.109	2,59%
Oostenrijk	2.141	0,16%	13.879	0,43%
Polen	36.503	2,80%	76.373	2,35%
Portugal	6.727	0,52%	34.064	1,05%
Roemenië	13.131	1,01%	16.990	0,52%
Slovenië	1.308	0,10%	3.069	0,09%
Slowakije	823	0,06%	1.766	0,05%
Spanje	268.565	20,63%	396.739	12,22
Tsjechische Republiek	20.071	1,54%	39.267	1,21%
Verenigd Koninkrijk	196.603	15,10%	540.741	16,66%
Zweden	8.540	0,66%	18.436	0,57%
EU-27	1.301.866	100,00%	3.245.953	100,00%

Bron: Europese Commissie, *Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid gevat in getallen – Statistische basisgegevens*, Editie 2012

Ter vergelijking geeft tabel 2 de productiecijfers weer van enkele grote producenten op de aquacultuurmarkt:

¹ Landbouwrapport 2010, begrippen en methodologische toelichtingen, aqua- of aquicultuur, p. 361.

² FAO, *The State Of World Fisheries And Aquaculture 2012* (cijfers 2010).

Tabel 2 – Aquacultuurproductie van enkele belangrijke producenten op de wereldmarkt aquacultuur (2009)

Land	Productie (ton)		Waarde (duizend euro)	
China	34.779.870	62,46%	39.289.099	51,97%
EU	1.301.866	2,34%	3.245.953	4,29%
India	3.791.920	6,81%	4.055.368	5,36%
Noorwegen	961.840	1,73%	2.577.584	3,41%
Vietnam	2.556.200	4,59%	3.448.242	4,56%
Wereld	55.680.738	100,00%	75.604.427	100,00%

Bron: Europese Commissie, *Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid gevat in getallen – Statistische basisgegevens, Editie 2012, aangevuld met gegevens van FAO jaarboek 2009, Fishery and Aquaculture Statistics, Rome 2011.*

De aquacultuur in de EU bestaat hoofdzakelijk uit drie grote subsectoren³:

- De zoetwatervissen (forel, karper, enz.) worden in de meeste gevallen gekweekt in traditionele intensieve systemen, d.w.z. dat o.m. gebruik wordt gemaakt van industrieel voedsel en dat de visconcentraties groter zijn dan in het natuurlijk milieu. Ze vertegenwoordigen 22% van de Europese productie. De marktwaarde van de producten is in verhouding tot de productiekosten betrekkelijk laag.
- De zeeweekdieren (mosselen, oesters, enz.), die hun voedsel uit de natuur halen, vertegenwoordigen 50% van de Europese productie. De opbrengst is afhankelijk van de weersomstandigheden en de winstgevendheid wordt ook beïnvloed door specifieke plaatselijke ecologische problemen.
- De zeeviskweek (zalm, zeebaars, zeebrasem, enz.), die begon in de jaren 70 en technisch het meest complex is, vertegenwoordigt 28% van de Europese productie. Die kweek trok door zijn winstgevendheid nieuwe investeerders aan met prijsdalingen tot gevolg.

Het aandeel van door aquacultuur geproduceerde visserijproducten in de geconsumeerde hoeveelheden nam wereldwijd toe van 9% (1980) tot 47% (2010)⁴. Hoewel niet alle vormen van aquacultuur echt duurzaam zijn, kan aquacultuur een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem van overbevissing bij een stijgende bevolking. Van aquacultuur wordt verwacht dat ze een belangrijke rol zal spelen om te voldoen aan de vraag naar visserijproducten⁵.

De belangrijkste gewestelijke sleutelactoren die betrokken zijn bij het Vlaamse aquacultuurbeleid staan opgelijst in de onderstaande tabel.

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Een strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur, COM(2002) 511 definitief.

⁴ FAO, The State Of World Fisheries And Aquaculture 2012.

⁵ Commission Staff Working Document, Building a sustainable future for aquaculture, A new impetus for the Strategy for the Sustainable Development of European Aquaculture, Impact Assessment, SEC(2009) 453, 8 april 2009.

Tabel 3 – Gewestelijke sleutelactoren betrokken bij het Vlaamse aquacultuurbeleid

Actor	Rol
Departement Landbouw en Visserij	Beleidsvoorbereiding en -evaluatie
Instituut voor Landbouw en Visserij Onderzoek (ILVO)	Uitvoeren en coördineren van beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek en de daaraan verbonden dienstverlening, zoals het aanleveren van data
Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en aquacultuursector (FIVA)	Financieringsinstrument dat in start- en investeringssteun voorziet

1.2 Onderzoeksvragen

Volgens de beleidsnota Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid (2009-2014) zal de Vlaamse Regering focussen op een duurzame en kwaliteitsvolle aquacultuurproductie. In Vlaanderen is de academische kennis sterk, maar vertaling ervan naar de praktijk is een ontbrekende schakel, aldus de beleidsnota⁶. In 2011 bedroeg de Belgische aquacultuurproductie voor menselijke consumptie – die vooral is geconcentreerd in Wallonië – minder dan 50 ton. Het doel van dit onderzoek is plausibele⁷ verklaringen aan te reiken voor het feit dat de sector van Vlaamse aquacultuurbedrijven, die zich richten op *voedselproductie*, niet tot ontwikkeling komt⁸.

Deze audit wil een antwoord bieden op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de toestand van de aquacultuursector en welk beleid voeren de Europese en Vlaamse overheden inzake aquacultuur? (Hoofdstuk 2)
2. Waardoor is de aquacultuurproductie in Vlaanderen in vergelijking met Europese productiecijfers zo laag? (Hoofdstuk 3)

Het onderzoek van het Rekenhof steunt op:

- analyse van diverse documenten (regelgeving, beleidsdocumenten, internationale studies, statistieken, subsidiedossiers, enz.);
- interviews met:
 - ambtenaren van het departement Landbouw en Visserij, van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed en van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie;
 - ambtenaren van het ILVO;
 - de voorzitter van het Vlaams Aquacultuurplatform;
 - een vertegenwoordiger van het Praktijkcentrum Aquacultuur van Inagro⁹;
- interviews met drie ondernemers, van wie één al jaren actief is in de sector en de twee anderen verregaande voorbereidende plannen gemaakt hadden, inclusief de vergunningsaanvragen;
- een beknopte bevraging van de administraties van enkele EU-landen.

⁶ Beleidsnota Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid 2009-2014. Stuk 196 (2009-2010) – Nr. 1.

⁷ Met plausibele verklaringen worden aannemelijke verklaringen bedoeld. Het gaat niet om een analyse die wetenschappelijke zekerheid geeft.

⁸ Deze audit probeert verklaringen aan te reiken waarom de sector niet opgestart geraakt. Als de sector eenmaal tot een zekere ontwikkeling is gekomen, zullen er mogelijk nog andere factoren een rol spelen die de verdere groei kunnen belemmeren. Dat is niet het voorwerp van deze audit. Daarover bestaat ook onderzoek in buurregio's, bv. over de achteruitgang van de aquacultuursector in Wallonië (Nationaal Strategisch Plan voor de Belgische visserijsector, 2007-2013, Europees Visserijfonds) en Nederland (Oorzaken teruggang visteelt in Nederland, Duijn, A.P. van, O. Schneider, M. Poelman, H. van der Veen en R. Beukers, LEI-rapport 2010-025).

⁹ Inagro is een extern verzelfstandigd agentschap van de provincie West-Vlaanderen, meegefinancierd door Vlaamse en Europese middelen en sectorbijdragen.

Het onderzoek werd op 11 september 2012 aangekondigd bij de minister-president, de secretaris-generaal van het departement Landbouw en Visserij, en de administrateur-generaal van het ILVO. Het Rekenhof bood het departement en het ILVO op 9 juli 2013 de gelegenheid te reageren op het voorontwerp van verslag. Hun reacties, bij brieven van 12 september 2013 (departement) en 29 juli 2013 (ILVO) zijn verwerkt in een ontwerpverslag dat op 24 september 2013 aan de minister werd voorgelegd met de vraag te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De reactie van de minister, bij brief van 21 november 2013, is integraal opgenomen in bijlage en wordt toegelicht in hoofdstuk 6 van dit verslag.

Aquacultuur in Vlaanderen: sector en beleid

Hoofdstuk

2

2.1 Aquacultuursector in Vlaanderen

De Vlaamse aquacultuurproductie is klein. Bedrijven en onderzoeksinstituten leveren een bijdrage aan de internationale productie door middel van wetenschappelijk onderzoek, productie van voeders, verwerking, selectieve kweek en genetische verbetering, consultancy, enz. Er is enige kweek van karper, oesters en steur (kaviaar). De beperkte maricultuur (mosselen op zee kweken) is ondertussen verdwenen. Traditionele kweektechnieken (open vijvers) en traditionele vissoorten verdwenen recent ten gevolge van dalende rendabiliteit.

Productiecijfers van Eurostat/FOD Economie

Het cijfermateriaal over aquacultuur in België/Vlaanderen is beperkt. Bij de afsluiting van deze audit (juni 2013) waren bij Eurostat tot 2009 gepubliceerde gegevens voor België beschikbaar¹⁰. Voor 2010 en 2011 ontving het Rekenhof voor België informeel cijfers van de FOD Economie. De FOD Economie publiceert geen aparte cijfers voor Vlaanderen¹¹. In sommige documenten is wel een schatting gemaakt (zie verder).

Tabel 4 – Aquacultuurproductie in België 2004-2011

Jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Geproduceerde hoeveelheid (ton)	739	414	128	128	126	576	538	49

Bron: Eurostat/FOD Economie

Het gaat hier over de productie bestemd voor menselijke consumptie (geen siervissen of vissen bedoeld voor de hengelsport). De sterke daling van de cijfers van 2005 naar 2006 wordt deels verklaard door een andere registratiemethode: sinds 2006 hanteert de FOD Economie een nieuwe preciezere methodologie, terwijl vroeger voor sommige onderdelen mogelijk gebruik werd gemaakt van schattingen uit de sector. De stijging in 2009 en 2010 is toe te schrijven aan twee initiatieven die intussen werden stopgezet: een tilapia-kwekerij in het Waals Gewest en mosselkweek in de Noordzee.

Productiecijfers uit andere bronnen

Het nationaal strategisch plan¹² vermeldt een productie van 2.300 ton (2005)¹³. Er wordt aan toegevoegd dat de cijfers niet erg betrouwbaar zijn en berusten op schattingen van de professionele verenigingen¹⁴. Volgens het plan situeerde de aquacultuur zich vooral in Wallonië en was er daar tussen 1999 en 2004 een terugval met 85%¹⁵. De traditionele aquacultuur is in Vlaanderen van geringe betekenis¹⁶. Meestal worden er geen aparte cijfers gegeven voor Vlaanderen en Wallonië. Het operationeel programma vermeldt 250 ton voor Wallonië en 120 ton voor Vlaanderen (2007). Voor Vlaanderen is echter alleen de mariene aquacultuur opgenomen. De cijfers wijken bovendien sterk af van de totale productie die het programma voor België opgeeft, namelijk 1.070 ton. Ook het operationeel programma geeft toe dat er

¹⁰ Bron tot 2007:
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&unit=1&language=en&pcode=tag00075&plugin=1>;
 sinds 2008 hanteert Eurostat nieuwe criteria:
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=fish_aq2a&lang=en

¹¹ Gelet op het wettelijk verbod om individuele bedrijfsgegevens openbaar te maken, is het verder opsplitsen van gegevens moeilijk in een kleine sector zoals de aquacultuursector, aldus de FOD Economie. Om die reden vermeldt de statistiek van de FOD alleen details voor twee soorten: de regenboogforel en de categorie ongewervelde zeedieren, hoewel ook tilapia en steur werden geproduceerd.

¹² Voor de begrippen nationaal strategisch plan, operationeel programma, zie 2.2.3.

¹³ Nationaal Strategisch Plan voor de Belgische Visserijsector. De tabellen op p. 6 en p. 12 vermelden geen jaartal, de tabel op p. 8 vermeldt het jaartal 2005.

¹⁴ Idem p. 13.

¹⁵ Idem p. 13.

¹⁶ Idem p. 27.

geen betrouwbare statistische gegevens zijn¹⁷. Het tussentijds verslag over het operationeel programma gaat ervan uit dat er, na het faillissement van de grote tilapiaproductent in 2009, nog 130 ton in België wordt geproduceerd, voornamelijk door erg kleine bedrijven¹⁸.

Het Landbouwrapport 2010 vermeldt een aquacultuurproductie in Vlaanderen van minder dan 250 ton. Die wordt verwezenlijkt door een 20-tal aquacultuurbedrijven, die produceren op kleine schaal (nevenberoep of hobby) en dan nog hoofdzakelijk siervissen en pootvis¹⁹. Het Visserijrapport 2012²⁰ signaleert dat 17 bedrijven in Vlaanderen actief zijn, maar voegt eraan toe dat het kleinschalig karakter het vrij moeilijk maakt het precieze aantal te achterhalen²¹. Productiecijfers worden niet vermeld.

Het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen publiceert een register van de aquacultuurproductiebedrijven. Daarin staan 8 bedrijven die in Vlaanderen zijn gevestigd, waaronder 1 producent met 8 productielocaties.

Het nationaal strategisch plan vermeldt de volgende soorten kweekvis:

Tabel 5 – Belangrijkste soorten kweekvis en hun commerciële waarde

Soort	Productie in ton	Waarde in duizenden euro
Forel	1.500	2.500
Karper	400	700
Meerval	250	200
Tilapia	150	300
Totaal	2.300	3.700

Bron: nationaal strategisch plan

De juistheid van de cijfers is twijfelachtig. Verder in het plan wordt vermeld dat de professionele verenigingen de productie van forel op 250 ton schatten²². Het is niet duidelijk op welk jaar deze cijfers slaan. Volgens cijfers van Eurostat (sedert 1996) heeft België in die periode nooit zo'n hoge productie gehaald²³. Een (klein) deel van het verschil kan worden verklaard doordat de statistieken van Eurostat alleen vis bestemd voor consumptie weergeven, terwijl de bovenstaande tabel de volledige productie weergeeft, ook die bestemd voor de hengelsport. Elk beleid moet kunnen steunen op een degelijke statistische kennis van de betrokken sector. Uit het voorgaande blijkt dat de statistische informatie over de aquacultuurproductie beperkt is. De Europese Commissie erkent het probleem. In haar verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de aquacultuurstatistieken schreef ze: *Wegens de vrij geringe productie hoeft België in overeenstemming met artikel 3 van de verordening inzake aquacultuurstatistieken momenteel alleen beknopte schattingen te verstrekken*²⁴.

¹⁷ Operationeel Programma p. 19. Cijfers van tabel 15 (totaal 1.070 ton) en tabel 16, opgesplitst per gewest (totaal 360 ton).

¹⁸ Tussentijdse Evaluatie voor het Belgisch Operationeel Programma van het Europees Visserijfonds (periode 2007-2013), p. 12.

¹⁹ Landbouwrapport 2010, Vlaamse overheid, januari 2011, p. 359.
Pootvis, soms ook visbroedsel genoemd, is jonge vis die achteraf wordt opgekweekt. Meestal zijn het kweken van eitjes tot pootvis en het opkweken van de babyvisjes tot volwassen vissen twee aparte specialiteiten van verschillende bedrijven. Het tweede stadium kan worden vergeleken met het vetmesten in de sector van het rundsvet.

²⁰ Sedert 2012 wordt visserij niet meer in het Landbouwrapport opgenomen, maar in een afzonderlijk rapport.

²¹ Visserijrapport 2012, Vlaamse overheid, april 2013, hoofdstuk Aquacultuur in Vlaanderen, p. 83, Economische dimensie.

²² Nationaal Strategisch Plan p. 13, eerste alinea.

²³ Hoogste productiecijfer was 1.871 ton in het jaar 2000.

²⁴ Verslag van de Commissie van 30 juli 2012 aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 762/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende de indiening door de lidstaten van statistieken over aquacultuur [COM(2012) 422].

2.2 Aquacultuurbeleid

2.2.1 Europees niveau

Afbakening en historiek

Op Europees niveau is aquacultuur een landbouwactiviteit²⁵. De EU besteedt al enige tijd aandacht aan aquacultuur. In 2002 was er een uitgebreid verslag²⁶ waarin de Commissie vaststelde dat de aquacultuurproductie in Europa in het decennium daarvoor (1990-2000) met 3,4% per jaar was gestegen tegenover een stijging met 11% op werelddniveau. Naast productieverhoging wilde zij haar beleid richten op een duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur. Een andere prioriteit was het scheppen van werkgelegenheid op langere termijn, met name in de van visserij afhankelijke regio's (een vorm van reconversie). De Commissie legde de nadruk op gezonde en kwalitatief goede producten, die voldoen aan de strenge normen op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn. Ze wou ook een milieuvriendelijke sector waarborgen. Het Europees Parlement sloot zich daar grotendeels bij aan en legde enkele eigen klemtonen door te vragen naar meer statistische gegevens van de lidstaten en meer middelen voor vaccins om het gebruik van antibiotica terug te dringen²⁷.

Huidig beleid van de EU (2007-2013)

Het basisdocument voor de huidige Europese regelgeving inzake visserij en aquacultuur is verordening Nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 inzake het Europees Visserijfonds²⁸. Die verordening is de juridische uitvoering van het Europees programma voor de periode 2007-2013. Aquacultuur is opgenomen als prioritair zwaartepunt 2, samen met de binnenvisserij en de verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten. Bepaalde aspecten van de regelgeving worden verder uitgewerkt in verordening Nr. 498/2007²⁹. Productieve investeringen en maatregelen inzake volksgezondheid en diergezondheid kunnen op Europese steun rekenen³⁰. Er kwam ook nieuwe regelgeving voor de gegevensverzameling over aquacultuur in het algemeen en over de implicaties van aquacultuur op het milieu en de relatie met de aquatische ecosystemen³¹. De EU stond zeker niet principieel negatief tegenover aquacultuur, maar was soms terughoudend vanwege het mogelijk belastende karakter voor het milieu en de gezondheidsrisico's. De maatregelen zijn uiteindelijk eerder gericht op regulering dan op productieverhoging.

Het Europees Visserijfonds (EVF) beschikt voor de periode 2007-2013 over 4,3 miljard euro.

²⁵ Dat is niet zonder belang, want voor landbouw heeft de EU beduidend meer bevoegdheden dan voor andere economische activiteiten. Bovendien was tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (op 1 december 2009) de Raad (van ministers) exclusief bevoegd voor de besluitvorming inzake landbouw. Nu heeft het Europees Parlement ook voor landbouw een medebeslissingsrecht voor de grote lijnen van het beleid. De Raad blijft wel uitsluitend bevoegd voor sommige (meestal gevoelige) onderdelen van het beleid, zoals de bepaling en verdeling van de vangst-quota (artikel 43 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie).

De lijst van bijlage 1 bij het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie die de materies aanduidt die onder landbouw vallen, vermeldt in hoofdstuk 1 levende dieren en in hoofdstuk 3 vis, schaal-, schelp- en weekdieren (zie de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, publicatieblad nr. C 326 van 26 oktober 2012, p. 333).

²⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement: Een strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur [COM 2002 (511)].

²⁷ Resolutie van 16 januari 2003 van het Europees Parlement; document P5_TA(2003)0022.

²⁸ Aquacultuur komt vooral aan bod in de artikelen 28-32.

²⁹ Verordening (EG) Nr. 498/2007 van de Commissie van 26 maart 2007 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad inzake het Europees Visserijfonds.

³⁰ Artikelen 28-32 van de verordening 1198/2006.

³¹ Zie verordening (EG) Nr. 861/2006 van de Raad houdende communautaire financieringsmaatregelen voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk visserijbeleid en op het gebied van het zeerecht, artikel 10, lid 1, b) en f).

Steun uit het EVF wordt toegekend volgens vijf prioritair zwaartepunten³². Prioritair zwaartepunt 2 betreft aquacultuur, binnenvisserij, verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten³³. Volgens het EVF-jaarverslag over 2008 zijn 29,61% van de middelen gereserveerd voor prioritair zwaartepunt 2³⁴, maar daarin zijn dus ook binnenvisserij en verwerking en afzet van visserijproducten inbegrepen.

Het EVF-jaarverslag over 2011 rapporteert dat aquacultuur goed is voor ongeveer een derde van de middelen die zijn vastgelegd voor zwaartepunt 2³⁵. Er kan dus worden gesteld dat ongeveer 10% van de EVF-middelen naar aquacultuur gaan.

België ontvangt 26,26 miljoen euro uit het EVF³⁶. De lidstaten kunnen zelf in zekere mate de grootte van de Europese steun per zwaartepunt bepalen voor zover zij de grenzen van artikel 53 van de verordening 1198/2006 respecteren (dit wil zeggen minimum 20% en maximum 50% Europese steun, behoudens de 75% toegestaan bij definitieve beëindiging van de visserijactiviteiten) en voor zover zij binnen de indicatieve totaalbedragen blijven die de facto een enveloppe zijn voor de Europese steun aan een lidstaat.

Toekomstig beleid van de EU (2014-2020)

Een eerste aanzet voor het toekomstig beleid werd in 2009 gegeven met een nieuw document van de Europese Commissie over aquacultuur : *Bouwen aan een duurzame toekomst voor de aquacultuur. Een nieuw elan voor de strategie voor een duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur*³⁷. Daarin stelde de Commissie vast dat er veel vooruitgang is geboekt op het vlak van de milieuduurzaamheid, veiligheid en kwaliteit van de Europese aquacultuur, maar dat de productie stagneert, wat in scherp contrast staat tot de forse groei in de rest van de wereld. De EU is een van de grootste markten van aquatische producten, maar moet steeds meer invoeren. De Commissie legde in haar document dan ook de nadruk op de verhoging van het concurrentievermogen door wetenschappelijk onderzoek en innovatieve technologieën. Een beter kader voor de aquacultuur moet de productie en het aanbod van schaal- en schelpdieren in de EU verhogen, de afhankelijkheid van ingevoerde vis verminderen en de groei in kust- en plattelandsgebieden bevorderen. Pijnpunten blijven de schaarse ruimte en de administratieve belasting, onder meer de vergunningsprocedures. Tegelijk hield de Commissie vast aan een duurzame groei, waaronder zij de bescherming van het milieu en van de gezondheid van de consument verstaat. De Commissie wilde aan een beter imago en een efficiënter bestuur van de sector werken en beleidsmakers en overheidsinstanties bewuster maken van het belang van de aquacultuur. Het Europees Parlement vroeg op zijn beurt onder meer een programma voor milieuetikettering, wat een concurrentievoordeel voor de Europese aquacultuurproductie kan opleveren. Het Europees Parlement vroeg ook goede beroepsopleidingen op het gebied van de aquacultuur. Verder wilde het dat de Europese normen inzake milieubescherming, gezondheid en veiligheid van de consument ook voor ingevoerd voeder en ingevoerde aquacultuurproducten zou gelden.

Het aspect productieverhoging heeft aan belang gewonnen. Het inzicht dat de zeeën dreigen te worden leeggevist en dat technologische veranderingen de aquacultuur minder bedreigend hebben gemaakt voor het milieu, heeft daartoe bijgedragen. De Europese Commissie zette de grote lijnen van haar nieuw beleid inzake visserij in 2011 uiteen in een Mededeling aan het Europees Parlement en de Raad³⁸. In dat kader zijn er twee belangrijke ontwerpverordeningen:

³² Titel IV van de verordening 1198/2006 (artikelen 21-46).

³³ Aquacultuur komt vooral aan bod in de artikelen 28-32 van de geciteerde verordening 1198/2006.

³⁴ Tweede jaarverslag over de uitvoering van het Europees Visserijfonds (2008); document COM(2009) 696, tabel 5 p. 21-22.

³⁵ Jaarverslag 2011, document COM 2012 (747), punt 3.1.2, Aquacultuur, p. 7.

³⁶ Zie bijlage 1 bij de Beschikking C(2008) 4358 van de Commissie van 13 augustus 2008 houdende wijziging van Beschikking C(2006) 4332 van de Commissie van 4 oktober 2006 tot vaststelling van de jaarlijkse indicatieve toewijzing per lidstaat van de vastleggingskredieten uit het Europees Visserijfonds (Pb nr. L 229 van 28 augustus 2008, p. 5-9).

³⁷ Document COM(2009) 162.

³⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (...) tot hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Stuk COM(2011) 417 van 13 juli 2011.

- In de ontwerpverordening inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid³⁹ wordt aan de lidstaten gevraagd tegen 2014 een nationaal strategisch meerjarenplan op te stellen, specifiek voor de ontwikkeling van aquacultuuractiviteiten op hun grondgebied⁴⁰. In die plannen moeten de lidstaten de administratieve belemmeringen wegnemen, zonder afbreuk te doen aan de milieu-, sociale- en economische normen voor de sector gekweekte vis. Er zal een nieuwe adviesraad voor aquacultuur worden opgericht die advies moet verstrekken over sectorgerelateerde kwesties.
- De ontwerpverordening inzake het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)⁴¹ geeft aan in welke gevallen Europese steun voor aquacultuurbedrijven mogelijk zal zijn⁴². Aquacultuur wordt een specifiek domein voor steunverlening⁴³. De steunmogelijkheden worden uitgebreid. Het EFMZV kan onder meer steun verlenen voor innovatie, voor investeringen in de offshore en de non-food aquacultuur, voor het opzetten van adviesdiensten voor aquacultuurbedrijven en het opzetten van aquacultuurbedrijven door beginnende exploitanten. Het EFMZV kan ook bijdragen aan een aquacultuurbijstandsverzekering tegen natuurrampen en ziekten in de aquacultuur.

Het huidige beleid loopt tot einde 2013. Dat betekent dat de ontwerpverordeningen uiterlijk in de loop van 2013 moeten worden goedgekeurd. Aquacultuur wordt een apart onderdeel van het visserijbeleid en beide voorstellen zien de bevordering van een slimme, groene⁴⁴ aquacultuur als een zelfstandige beleidsdoelstelling.

2.2.2 Belgisch kader

Het Belgisch federaal niveau is bevoegd voor de Belgische territoriale wateren en de economische zone van België in de Noordzee. Op grond van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België is een vergunning van de federale minister bevoegd voor de Noordzee noodzakelijk voor het kweken van vis of schaaldieren op zee.

De wet van 20 juli 2012 tot wijziging van bovenvermelde wet legt het federaal niveau ook de plicht op een marien ruimtelijk plan vast te stellen⁴⁵. In zijn beleidsnota⁴⁶ kondigde de minister van de Noordzee een nieuw globaal marien ruimtelijk plan voor de Noordzee aan. Bij brief van 27 juni 2013 vroeg hij het advies van de Vlaamse Regering bij het ontwerpplan. Wat aquacultuur betreft, adviseerde de Vlaamse Regering dat aquacultuur niet beperkt mocht blijven tot geïntegreerde aquacultuur in delen van de windmolenparken: onder voorwaarden zou ook monocultuur moeten worden toegelaten en dit niet alleen in delen van de windmolenparken. In zijn antwoord op het ontwerpverslag van het Rekenhof stelde de Vlaamse minister dat hij zal blijven ijveren om maricultuur ook toe te laten buiten de windmolenparken.

³⁹ Stuk COM(2011) 425 van 13 juli 2011. Dat voorstel werd laatst besproken op de Raad van 18 april 2013.

⁴⁰ Artikel 43, stuk COM(2011) 425.

⁴¹ Stuk COM(2011) 804 van 2 december 2011. Later vervangen door Stuk COM(2013) 245 van 22 april 2013.

⁴² Titel V onder gedeeld beheer gefinancierde maatregelen, hoofdstuk II Duurzame ontwikkeling van de Aquacultuur, artikel 43-57, Stuk COM(2013) 245.

⁴³ Zie artikel 44, lid 1 van de ontwerpverordening COM(2011) 245 : *De in dit hoofdstuk bedoelde steun wordt slechts verleend aan aquacultuurbedrijven tenzij uitdrukkelijk anders bepaald.*

⁴⁴ Zoals geheten in COM(2011) 804, eerste alinea, p. 5.

⁴⁵ Artikel 7 van de wet van 20 juli 2012 tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, wat de organisatie van de marine ruimtelijke planning betreft tot invoering van een artikel 5bis tot organisatie van de mariene ruimtelijke planning.

⁴⁶ Algemene beleidsnota Economie. Consumenten en Noordzee, afdeling III Noordzee (Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 53, stuk 1964/20 van 23 december 2011).

2.2.3 Vlaams Gewest

Beleid van de Vlaamse Regering

De bevoegdheid voor aquacultuur of visteelt is sinds 1980 aan de gewesten toegewezen⁴⁷, vroeger dus dan de zeevisserij, waarvoor de gewesten pas in 2001 bevoegd werden. De materie is opgenomen in de beleidsbrief van de minister van Landbouw en het is het departement Landbouw en Visserij dat het beleid inzake visteelt of aquacultuur ondersteunt.

Het gewestelijk beleid inzake visserij en aquacultuur moet passen in het Europese kader. De Europese instellingen spreken in eerste instantie de lidstaten aan, met respect voor hun nationale inrichting (bedoeld wordt de staatsstructuur)⁴⁸. De lidstaten moeten een nationaal strategisch plan⁴⁹ en een operationeel programma⁵⁰ bij de Commissie indienen. Aangezien de gewesten bevoegd zijn, is het nationaal strategisch plan in feite een bundeling van de plannen van de gewesten. Het Vlaams Gewest heeft daarin de facto de grootste inbreng omdat zeevisserij nog altijd het belangrijkste onderdeel van het visserijbeleid is. Het Waals Gewest heeft een inbreng in de materies die haar aanbelangen, onder meer de aquacultuur. Van het Belgisch aandeel in het EVF (26,26 miljoen euro voor de periode 2007-2013) is een indicatieve verdeling gemaakt waarbij 75 % naar Vlaanderen en 25% naar Wallonië gaat.

Het operationeel programma is onderworpen aan een evaluatie vooraf, tussentijds en achteraf⁵¹. In de evaluatie vooraf werd aangemaand voorzichtig om te gaan met aqua- en maricultuurprojecten en veeleer te initiëren dan risicovol te participeren⁵². Toch werd in het operationeel programma tegen 2010 een (Belgische) aquacultuurproductie van 3.000 ton vooropgesteld, zouden 2 nieuwe aquacultuurbedrijven worden opgericht en moesten 7 commercieel gekweekte aquacultuursoorten in productie zijn. Tegen 2015 moesten dat 4.500 ton productie, 5 nieuwe bedrijven en 8 cultuursoorten worden⁵³. Bijzonder is dat die doelstellingen niet per gewest werden uitgesplitst. Uit de statistieken (zie 2.1) blijkt in elk geval dat de doelstellingen niet werden gehaald. De tussentijdse evaluatie van het operationeel programma stelde vast dat door de snelle inkrimping van de aquacultuursector de vooropgestelde doelstellingen niet meer realistisch zijn. De productie daalde met 95% door het faillissement van een tilapiakwekerij, kortstondig de grootste producent van aquacultuurproducten, en ook een aantal andere aquacultuurbedrijven verdween⁵⁴. De evaluatie stelde dan ook dat de indicatoren moesten worden bijgesteld. Ze geeft echter geen diepgaande verklaring voor de productiedaling. Er wordt op een vage wijze verwezen naar moeilijkheden en een sterk gewijzigde toestand, maar concrete oorzaken worden niet vermeld.

Bij het begin van de legislatuur 2009-2014 verklaarde de Vlaamse Regering in haar beleidsnota⁵⁵ voor Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid dat het in Vlaanderen ontbreekt aan praktijkkennis en -ervaring om optimaal te kunnen beantwoorden aan de vraag naar aquacultuur-

⁴⁷ In de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is in artikel 6, §1, III, 7° sprake van *de industrialisering van de visteelt*. In de bijzondere wet van 8 augustus 1988, artikel 4, werd de benaming gewoon *de visteelt*, blijkbaar zonder dat de wetgever inhoudelijk iets anders bedoelt. De visteelt wordt wel vermeld onder kop III over landinrichting en natuurbehoud en niet onder kop V die over landbouw en zeevisserij gaat.

⁴⁸ Artikel 17, lid 3 van de verordening 1198/2006.

⁴⁹ Artikel 15 van de verordening 1198/2006.

⁵⁰ Artikel 17-20 van de verordening 1198/2006.

⁵¹ Artikel 47 van de verordening 1198/2006. Bij de uitvoering van de audit waren de evaluaties vooraf en tussentijds beschikbaar.

⁵² Zie Evaluatie vooraf voor het Belgisch Operationeel Programma van het Europees Visserijfonds, p. 80.

⁵³ Zie Operationeel Programma in uitvoering van het Nationaal Strategisch Plan voor de Belgisch Visserijsector 2007-2013, p. 57 en 59. Evaluatie vooraf door Policy Research Corporation p. 61-62.

⁵⁴ Zie Tussentijdse Evaluatie voor het Belgisch Operationeel Programma van het Europees Visserijfonds – periode 2007-2013, p. 13 en 33. Ook de mosselkweek in de Noordzee werd geen succes.

⁵⁵ Stuk 196 (2009-2010) Nr. 1, p. 42.

producten. Een praktijkcentrum en een adviesdienst voor voorlichting en begeleiding kunnen daaraan tegemoet komen. Projecten die de optimalisatie van de productiemethoden met een minimaal energie- en waterverbruik beogen, kunnen voor steun in aanmerking komen. De minister zou focussen op een duurzame en kwaliteitsvolle aquacultuurproductie. Aquacultuur blijft een aandachtspunt in de daaropvolgende beleidsbrieven. In zijn beleidsbrief 2012-2013⁵⁶ merkte de minister op dat de aquacultuursector op wereldvlak sterk uitbreidt. Vlaanderen beschikt over kennis en onderzoeksinstellingen met internationale erkenning, maar ziet dat niet of nauwelijks vertaald in plaatselijke productie. Hij verwees naar de oprichting van het Vlaams Aquacultuurplatform dat bestaat uit een strategische stuurgroep, een aanspreekpunt en een netwerk. Bij de bespreking van de begroting 2013 en de beleidsbrief 2012-2013 in de Commissie voor Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid merkte de minister op dat commerciële aquacultuur ook in de ons omringende landen niet van een leien dakje loopt en hij waarschuwde voor te hoge verwachtingen⁵⁷.

Realisatie van de intenties uit de beleidsnota en de beleidsbrieven

Het Vlaams Aquacultuurplatform waarvan sprake in de beleidsbrief 2012-2013, is verder gebouwd op een initiatief van de UGent om te netwerken binnen de aquacultuursector (zie 3.2.4). Het platform is bedoeld als adviesorgaan en denktank⁵⁸. Eind 2012 heeft de Vlaamse overheid het platform formeel betrokken bij de beleidsvoorbereiding door een strategische stuurgroep aan te duiden van vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. De belangrijkste taak van de strategische stuurgroep is de uitwerking van een toekomstvisie voor de aquacultuur in Vlaanderen om het beleid te ondersteunen. De stuurgroep zal ook aangeven naar welk soort initiatieven subsidies bij voorkeur gaan. Een visietekst werd opgesteld.

Wat betreft een praktijkcentrum en een adviesdienst voor voorlichting en begeleiding is er op dit ogenblik nog geen beslissing van de Vlaamse Regering. Inagro⁵⁹ fungeert momenteel al enkele jaren als infoloket binnen het Interregproject Aquavlan. Het stelde in 2008 een aquacultuurverantwoordelijke aan en richtte het Praktijkcentrum Aquacultuur op. Dat praktijkcentrum vervult binnen het project Aquavlan onder meer de functie van loket voor informatie en doorverwijzing van geïnteresseerden. Tot medio 2013 hebben zich 66 geïnteresseerden aangeboden voor eerstelijnsadvisering. Zij werden allen op de hoogte gebracht van de diverse onderzoeken/vissoorten waarmee de verschillende onderzoekscentra bezig zijn. Daarvan haakten 49 af toen bleek dat aquacultuur voor hen niet direct geschikt was en 17 zetten hun prospectie voort en informeerden zich bij het instituut dat zich had gespecialiseerd in de vissoort die hen interesseerde. Van de 17 zijn 5 in een experimentele fase op het niveau van hobbyist begonnen met de kweek van vis om verdere ervaring op te doen en, in een later stadium, op commercieel niveau te kweken. Daarnaast zal 1 kandidaat van de 17 met de kweek van pootvis op commerciële schaal beginnen.

Wat betreft projecten die de optimalisatie van de productiemethoden met een minimaal energie- en waterverbruik beogen, voerde het onderzoeksdomein visserij en aquatische productie van het ILVO het ZORAS-project uit⁶⁰. Het project maakt deel uit van een onderzoek dat na gaat hoe recirculatiesystemen verder kunnen worden geoptimaliseerd. Het moet leiden tot de vermindering van warmte- en energieverbruik.

⁵⁶ Stuk 1753 (2012-2013) Nr. 1, p. 39.

⁵⁷ Stuk 15 (2012-2013) Nr. 3-F, p. 29.

⁵⁸ Het meest zichtbare resultaat van het netwerk is de website www.aquacultuurvlaanderen.be. Die wordt onderhouden door het laboratorium voor aquacultuur van de UGent, die een al bestaand project voortzet en uitbreidt.

⁵⁹ Inagro staat voor INnovatief en duurzaam AGRarisch Ondernemen en is gevestigd in Beitem (Rumbeke). Inagro is ontstaan uit het vroegere Provinciale Onderzoeks- en Voorlichtingscentrum voor Land- en Tuinbouw (POVLT) en is een extern verzelfstandigd agentschap van de provincie West-Vlaanderen.

⁶⁰ Zero Output Recirculating Aquaculture System. Bij recirculatie wordt geprobeerd het waterverbruik te beperken door het systeem zichzelf te laten verversen. De huidige recirculatiesystemen vereisen meestal dat elke dag nog 10% van het water wordt verversd. Gelet op de waterschaarste in Vlaanderen, zou dat verder moeten dalen.

Steunmaatregelen in het kader van het aquacultuurbeleid

Op Vlaams niveau is het Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquacultuursector (FIVA) het voornaamste ondersteunend mechanisme⁶¹.

De regels voor steun aan viskwekers zijn grosso modo dezelfde als die voor vissers/reder⁶². Steun kan worden verleend aan een natuurlijke persoon die viskweker is als hoofdberoep, wat betekent dat hij minstens 50% van zijn inkomen uit het visbedrijf haalt en er minstens 50% van zijn arbeidstijd aan besteedt. Een uitzondering wordt gemaakt voor de reder-viskweker en de landbouwer-viskweker, die slechts 10% van hun bedrijfsinkomsten uit viskweek moeten halen. Bij rechtspersonen moet minstens één van de zaakvoerders of bestuurders 50% van zijn globaal inkomen uit de viskweekactiviteiten halen. Startende bedrijven kunnen een rentetoelage of een kapitaalpremie ontvangen en een overheidswaARBorg voor de aangegane leningen. Kwekers of rechtspersonen met een bestaand bedrijf kunnen dezelfde voordelen ontvangen voor nieuwe investeringen. De rentetoelage bedraagt maximum 5% en de viskweker moet minstens 1% zelf bijdragen⁶³. De kapitaalpremie bedraagt 25% voor gebouwen en 15% voor installaties⁶⁴. Het EVF legt nog 15% bij, zodat de totale steun op 30% of 40% ligt. Door een ecobonus van 10% voor installaties die aan strenge milieunormen voldoen, kan ook voor die installaties 40% steun worden verkregen. De steun bedraagt maximaal 800.000 euro. Het FIVA kan ook steun verlenen aan proefprojecten⁶⁵, zoals de steun aan projecten van het Praktijkcentrum Aquacultuur van Inagro. Die steun kan tot 50% bedragen⁶⁶. Het EVF draagt nog eens evenveel bij, zodat de steun tot 100% kan oplopen.

In principe moest het nieuwe Europese programma inzake visserij starten op 1 januari 2007. Door de laattijdige goedkeuring van het Belgische operationeel programma (11 november 2008) kon dat pas in 2009 effectief in werking treden. Het programma legt de bedragen vast per prioritair zwaartepunt, maar maakt geen verdere indeling per maatregel. Daardoor kon het Rekenhof niet nagaan hoeveel kredieten bestemd waren voor aquacultuur (onder zwaartepunt 2 vallen zowel aquacultuur, binnenvisserij als de verwerking en afzet van visserijproducten). Bij de uitvoering zijn de lidstaten verplicht aan de Commissie mee te delen onder welke maatregel en onder welke actie steun werd verleend⁶⁷. Oorspronkelijk was in een bedrag van 10 miljoen euro (5 miljoen Belgisch, 5 miljoen Europees) voorzien voor zwaartepunt 2 waarin aquacultuur begrepen is⁶⁸. Dat werd in 2010 verminderd tot 7 miljoen euro (3,5 miljoen Belgisch, 3,5 miljoen Europees) bij Beschikking C(2010) 4491 van de Commissie. In 2012 werd het bedrag nogmaals verlaagd tot 2,6 miljoen euro (1,3 miljoen Belgisch, 1,3 miljoen Europees). Recentelijk werd het verder verminderd tot 1,6 miljoen euro⁶⁹ (800.000 Belgisch, 800.000 Europees). De ambities werden in de loop van het programma dus sterk bijgesteld en met 84% verminderd. Van de oorspronkelijk voorziene 10 miljoen euro voor prioritair zwaartepunt 2 zal uiteindelijk maar een klein deel effectief worden aangewend. De behandelde subsidiedossiers worden in de onderstaande tabel weergegeven.

⁶¹ Opgericht door het decreet van 13 mei 1997, dat zich niet baseert op de bevoegdheden inzake visteelt of visserij, maar op de bevoegdheid van het gewest inzake economie, zoals bepaald in artikel 6, §1, VI van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zie memorie van toelichting, commentaar bij artikel 1, Stuk 503 (1996-1997) – Nr. 1.

⁶² Zie besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 1998 betreffende de steun aan de investeringen en aan de installatie in de visserij- en de aquacultuursector.

⁶³ In de praktijk wordt enkel nog een kapitaalpremie toegekend.

⁶⁴ Zie ministerieel besluit van 14 juli 1998 betreffende de steun aan de investeringen en aan de installatie in de visserij en de aquacultuursector, bijlage III, zoals gewijzigd bij het ministerieel besluit van 14 februari 2012.

⁶⁵ Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 1993 betreffende de omkadering van de zeevisserij en de aquacultuur.

⁶⁶ Artikel 13, §1 van het ministerieel besluit van 11 februari 2004 tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 1993 betreffende de omkadering van de visserij en de aquacultuur.

⁶⁷ Zie artikel 40 en Bijlage III van verordening 498/2007.

⁶⁸ Beschikking C(2008) 6895 van de Commissie van 11/11/2008.

⁶⁹ Beschikking C(2012) 859 van de Commissie van 20/02/2012, Beschikking C(2013) 2290 wijzigd nogmaals het operationeel programma, maar niet voor aquacultuur.

Tabel 6 – Subsidies toegekend door het FIVA (Vlaamse steun) en het EVF (Europese steun) (in euro)

Jaar	Project	Bedrag (aanvraag/ aanvaard)	Vastgelegd	Uitbetaald (tot 1 mei 2013)
Steun aan investeringen door producenten				
2010	Vernieuwing atelier (oesters) ⁷⁰	27.350,64/ 21.449,16	(FIVA) 4.102,60 (EVF) 4.102,60	Nihil: na controle bleek dat de investering niet volledig vol- deed aan de voorwaarden ⁷¹
2010	Mosselkweek op zee: aanpassen mossel- kooien	500.000/ 381.978	(FIVA) 57.296,80 (EVF) 57.296,80	Nihil: nog geen aanvraag tot uitbetaling ingediend
Steun aan wetenschappelijk onderzoek				
2009	Proefopstelling Inagro ⁷²	999.174	(FIVA) 148.304 (EVF) 148.304	2010: 118.643 (FIVA) 2012: 29.661 (FIVA), 148.304 (EVF)
2010	ZORAS ⁷³ (ILVO)	80.606,85	(FIVA) 40.303 (EVF) 40.303	2011: 15.043,99 (FIVA), 25.259,43 (FIVA), 15.043,99 (EVF) 2013: - 2.408,25 (FIVA), 22.851,18 (EVF)
2011	Randvoorwaarden zoetwaterteelt (Inagro) ⁷⁴	453.900	(FIVA) 148.800 (EVF) 148.800	2012: 19.500 (FIVA)
2012	Hachery (UGent en KaHo) ⁷⁵	1.502.504	(FIVA) 148.406 (EVF) 148.406	2013: 95.608,50 (FIVA)
Totaal			1.094.424,80	487.506,84

Uit de tabel blijkt dat nog geen subsidies werden betaald voor (commerciële) investeringen in aquacultuur. Naast de twee vermelde aanvragen voor investeringssteun is een derde aanvraag in onderzoek en twee andere geïnteresseerden dienden nog geen formele aanvraag in. Er werd wel voor ongeveer 490.000 euro (300.000 euro Vlaamse bijdrage, 190.000 euro EVF) subsidie uitbetaald aan projecten om de kennis inzake aquacultuur verder te ontwikkelen.

Volgens de *Tussentijdse Evaluatie voor het Belgisch Operationeel Programma van het Europees Visserijfonds - periode 2007-2013* is aquacultuur ontwikkelen als nevenactiviteit van een land- of tuinbouwbedrijf de voornaamste piste die wordt gevolgd. Ook specialisatie in niche-producten met veel toegevoegde waarde, bijvoorbeeld voeders, (Belgische) kaviaar of mosselzaad, zou wellicht mogelijkheden kunnen bieden voor (rendabele) aquacultuur in België.

Steun aan aquacultuur uit andere beleidsdomeinen

Naast het aquacultuurbeleid in strikte zin verstrekken andere beleidsdomeinen soms ook steun aan aquacultuur. Die maatregelen heeft het Rekenhof niet verder onderzocht. Zonder exhaustief te zijn, kunnen de volgende maatregelen worden vermeld:

- Interreg heeft een subsidie verleend aan het project Aquavlan⁷⁶. Interreg is een Europees programma dat projecten over de grenzen van de lidstaten heen wil bevorderen. Het

⁷⁰ Moderniseringswerken aan de pompen en inrichting van de wasplaats van het oesterkweekbedrijf.

⁷¹ Voor het EVF is het minimale investeringsbedrag 25.000 euro (A, punt 9).

⁷² Subsidie voor de installatie voor de kweek van snoekbaars en voor communicatie.

⁷³ Zero Output Recirculating Aquaculture System (recirculatie om waterverbruik te beperken)

⁷⁴ In dit project wordt nagegaan in hoeverre spuiwater (afvalwater van viskweek dat o.m. mest van de vis bevat) in serres kan worden gebruikt als nutriënt (voor het telen van tomaten en paprika's).

⁷⁵ Onderzoek van de broedhuisfase waarbij het viseitje zich tot een larfje ontwikkelt (of een zaadje, bij schelpdieren).

⁷⁶ Het Aquavlan-project is een Nederlands-Vlaams Interreg-project dat een duurzame aquacultuursector binnen de grensregio wil bevorderen. Daartoe wordt o.m. kennis ontwikkeld rond de markt, de potentieel interessante vissoorten en hun teelttechniek, de duurzame teeltmethodieken en de bedrijfseconomische balansen. Ook de kennisoverdracht tussen kennisinstellingen, onderwijsinstellingen en bedrijven zal worden geïntensiveerd.

betrokken onderdeel van het Interreg-programma (IV a) wordt beheerd door de provincies. Het beleidsdomein Landbouw en Visserij heeft daar geen zeggenschap over, zodat het op dit niveau niet actief als een beleidsinstrument kan worden aangestuurd.

- In 2013 investeerde de Limburgse Reconversiemaatschappij (LRM) via haar Arkiv-dochter 450.000 euro in een startende onderneming voor de kweek van pootvis (snoekbaars).

Belemmerende factoren voor een Vlaamse aquacultuur- sector

Hoofdstuk

3

De EU heeft in 2009, ter voorbereiding van haar beleid, de mogelijke problemen opgesomd die een succesvolle groei van de Europese aquacultuursector in de weg kunnen staan. Zo stelt de Europese Commissie: *Ondanks de talrijke troeven van de EU (een dynamische en baanbrekende onderzoeks- en technologiesector, geavanceerde apparatuur en visvoerders, gekwalificeerde en goed opgeleide ondernemers en innovatieve bedrijven, een solide kader voor milieu- en gezondheidsbescherming) staat de aquacultuur in de EU voor een groot aantal problemen, zoals beperkte toegang tot ruimte en vergunningen, de versnippering van de sector, de beperkte toegang tot zaai kapitaal of leningen voor innovatie in een risicovolle omgeving (vooral gezien de voortdurend veranderende economische omstandigheden en handelspatronen), pressie als gevolg van de invoer en gebrek aan geneesmiddelen en vaccins. Daarbij komt nog dat de strenge EU-voorschriften, met name op het gebied van milieubescherming, de mededingingspositie van de communautaire marktdeelnemers ten opzichte van hun concurrenten in Azië en Latijns Amerika onder druk zetten.*⁷⁷

De oorzaken van een beperkte aquacultuurproductie zijn talrijk en zeer uiteenlopend. In een beknopte bevraging van het Rekenhof somden de administraties van zeven EU-lidstaten de factoren op die volgens hen verklaren waarom de aquacultuursector in hun land niet groter is. Die overheden wijzen o.m. op ongelijke internationale concurrentie zowel binnen als buiten de EU: de verschillende regels of de verschillende toepassing ervan, in het bijzonder van de milieuregels en de sociale minimumeisen, vertekenen de concurrentie. Ook de fysische kenmerken van de regio (o.m. temperatuur, beschikbaarheid geschikt water, diepte van de zee) en de wedijver om ruimte (o.m. toerisme op zee) stipten diverse landen aan als hinderpaal. De risico's bij het productieproces (ziekte, sterfte, predatoren, enz.) en de productiekosten (energie, voeder, kweekstelsel, enz.) vormen een bijkomende belemmering die zou kunnen worden getemperd als de kennis groter zou zijn (kennis van de kweekvereisten voor een specifieke soort, geschoolde werknemers, voedersamenstelling, optimalisatie kweeksystemen, enz.). Sommige landen zien een obstakel in de kenmerken van de vraag (o.m. te lage consumptie of seizoensconsumptie, de grote hoeveelheden die de verwerkingsindustrie vraagt, de prijs die de consument bereid is te betalen). Diverse overheden menen dat de overheidssteun in hun land moeizaam verloopt vanwege Europese en nationale regelgeving.

De inventarisatie van mogelijke knelpunten in Vlaanderen die hierna volgt, steunt grotendeels op de bovenvermelde inschattingen. Het Rekenhof ging na of deze problemen zich ook concreet in Vlaanderen stellen en of er ook nog andere mogelijke knelpunten zijn. Uit de analyse van het Rekenhof bleek dat de hierboven opgesomde belemmerende factoren zich ook in Vlaanderen stellen en dat sommige (zoals waterschaarste en schaarse ruimte) zich in Vlaanderen sterker stellen dan elders. Samengevat moet de Vlaamse aquacultuurondernemer het opnemen tegen internationale concurrenten die lagere productiekosten hebben en minder worden gehinderd door duurzaamheidsbemannissen, moet hij een complex productieproces van een delicaat product leren beheersen, moet hij zijn weg vinden in de complexe regelgeving op het vlak van ruimtelijke ordening en milieu, en moet hij de nodige vergunningen bekomen om zich te vestigen in een dichtbevolkte regio die zuinig moet omgaan met haar schaarse watervoorraden. Wel kan hij rekenen op de hoogstaande knowhow en begeleiding van verschillende onderzoeksinstituten en op financiële ondersteuning van Vlaanderen en Europa. Het resultaat van de analyse is hieronder schematisch weergegeven.

Niet alle belemmerende factoren zijn beïnvloedbaar door de Vlaamse beleidsmakers. Bovendien vloeien sommige beperkingen voort uit beleidskeuzes in andere beleidsdomeinen. In hoofdstuk 5 worden een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de factoren die in zekere mate beïnvloedbaar zijn door de Vlaamse overheid, waarbij er rekening mee wordt gehouden dat ze niet mogen indruisen tegen andere beleidskeuzes.

⁷⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Bouwen aan een duurzame toekomst voor de aquacultuur. Een nieuw elan voor de strategie voor een duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur*, COM(2009) 162 definitief van 8 april 2009.

The diagram illustrates a complex framework for societal choices, centered around the production and distribution of food. Key components include:

- Financieel risico (3.1):** A box at the top left, connected to 'Lonen' and 'Energie, voeder'.
- Teeltkennis (3.2):** A box at the top right, connected to 'Biologie onvoldoende gekend' and 'Suboptimale kweek'.
- Central Flow:**
 - 'Dure, complexe productie' leads to 'Technisch falen', 'Risico op mislukking', and 'Onzekere inkomsten'.
 - 'Technisch falen' and 'Risico op mislukking' are interconnected.
 - 'Risico op mislukking' leads to 'Onzekere inkomsten'.
 - 'Onzekere inkomsten' leads to 'Weinig starters'.
 - 'Grote investering' also leads to 'Weinig starters'.
- Environmental and Social Factors:**
 - 'Waterkwaliteit', 'Waterhoeveelheid', 'Temperatuur', and 'Geen baaien (zee)' are grouped in a dashed oval on the left, influencing the central flow.
 - 'Milieu eisen/ regelgeving' and 'Vergunbare locatie' are part of a dashed oval at the bottom right, influenced by 'Prijns ruimte' and 'Ruimte bestemming'.
 - 'Buurtbewoners' also influences 'Vergunbare locatie'.
- Consumer and Market Factors:**
 - 'Keuze product', 'Eisen consument', and 'Internationale concurrentie' are grouped in a dashed oval on the right, influencing 'Weinig starters'.
 - 'Geen leereffect Pover imago' and 'Weinig succesverhalen' also influence 'Weinig starters'.
- Complex kader – maatschappelijke keuzes (3.4 en 3.5):** A box at the bottom center, summarizing the societal choices involved.

Als economische activiteit zal aquacultuur maar ondernemers aantrekken als er voldoende zekerheid is dat er winst zal zijn, m.a.w. dat de opbrengsten groter zullen zijn dan de kosten, en als er voldoende rendabiliteit is, m.a.w. als de winst voldoende in verhouding staat tot het geïnvesteerde vermogen. Zo goed als alle geïnterviewden meenden dat aquacultuur een eerder pover economisch imago heeft als gevolg van mislukkingen in het verleden.

Aquacultuurproductie vergt een vrij grote investering. De concrete grootte hangt van diverse factoren af, waaronder de locatie en de omvang van de onderneming en de gekweekte soort⁷⁸. Volgens het Praktijkcentrum Aquacultuur van Inagro zetten sommige ondernemers geen ver-

78 Orde van grootte is voor een snoekbaarskwekerij van 10 ton/jaar ongeveer 250.000 euro nodig, voor een kwekerij van 100 ton/jaar (een eenmansbedrijf) ongeveer 1,5 à 2 miljoen euro, voor een kwekerij van 500 ton/jaar ongeveer 7,5 miljoen euro. Voor de bulkproductie van eenvoudig te kweken soorten dient de installatie beduidend groter te zijn: minstens 1.000 ton/jaar (een bedrijf dat actief was in Moeskroen en een productie van 3.000 ton/jaar tilapia beoogde, vergde een investering van meer dan 15 miljoen euro). Er is m.a.w. een schaalvoordeel mogelijk: de investering per produceerbare hoeveelheid daalt naarmate er meer kan worden geproduceerd. Cijfers van o.m. Inagro (2013) en Intrafish (2013).

dere stappen om een aquacultuurbedrijf te starten uit financiële overwegingen. Ze schrikken ervoor terug zware investeringen te doen in een sector waarmee ze niet vertrouwd zijn en die veel onzekerheid met zich brengt.

De overheid heeft maatregelen genomen om kandidaat-ondernemers te helpen kapitaal te verzamelen. Ze verstrekt informatie over risicokapitaalverstrekkers, verleent subsidies en faciliteert advies over financieringscombinaties:

- Het Agentschap Ondernemen publiceert jaarlijks een overzicht van de risicokapitaalverschaffers in Vlaanderen⁷⁹. Door de Europese regelgeving is overheidssteun aan de aquacultuursector in beginsel echter niet toegestaan, tenzij aan acties die uit het EVF worden meegefinancierd en die onderdeel zijn van een operationeel programma⁸⁰. In principe kan dus geen gebruik worden gemaakt van de algemene waarborgregeling, het kapitaal voor start en eerste groei verstrekt door Vinnof, de groeimezzanine van PMV die financiering verstrekt voor groei, buy-outs, overname, enz. of de groeifinanciering van Fonds Vlaanderen Internationaal⁸¹. Steun via de Arkimedes-regeling is in principe wel mogelijk, maar niet in segmenten die door overcapaciteit worden getroffen. In 2013 investeerde de Limburgse Reconversie maatschappij via haar Arkiv-dochter in een startende onderneming (zie 2.2.3).
- Via het EVF en het FIVA is wel in (publieke) start- en investeringssteun voorzien voor reders en viskwekers. Voor zover zij een substantieel deel van hun inkomen uit aquacultuur putten, kunnen ze maximaal 800.000 euro subsidie ontvangen, alsook een waarborg (zie 2.2.3).
- Met Finmix, een project van het Agentschap Ondernemen, kan een ondernemer een screening van zijn ondernemingsplan bekomen, waarbij zijn financieringsbehoefte in kaart wordt gebracht en hij advies krijgt van een expertenpanel over de optimale financieringscombinatie.

Twee van de drie door het Rekenhof gecontacteerde ondernemers die aquacultuur overwogen, meenden dat de financiering van hun onderneming geen onoverkomelijk probleem zou stellen. Zij gingen er ook vanuit dat een onderneming levensvatbaar moet zijn zonder overheidssteun: overheidssteun zagen zij als een niet-noodzakelijke bijkomende steun in de rug. De derde ondernemer stelde dat overheidssteun wél nuttig is omdat een aquacultuurbedrijf verschillende jaren actief moet zijn vooraleer het echt gevestigd is. Overheidssteun kan de ondernemer meer zekerheid geven in die onzekere opstartjaren.

3.1.2 Opbrengsten

Om de opbrengsten in te schatten, is zekerheid vereist over de grootte van de productie en de prijs waaraan de productie kan worden afgezet.

Productieproces

Voor aquacultuur stelt zich in eerste instantie het probleem dat sterfte en ziekte moeilijk inschatbaar⁸² en beheersbaar zijn. Door de intensieve kweek en het gebrek aan geneesmiddelen

⁷⁹ Overzicht van de risicokapitaalverschaffers in Vlaanderen 2012, Agentschap Ondernemen.

⁸⁰ Richtsnoeren voor het onderzoek van de steunmaatregelen van de staten in de visserij- en de aquacultuursector (2008/C 84/06).

⁸¹ Het Fonds Vlaanderen Internationaal stelde niettemin een miljoen euro ter beschikking aan Moana, aldus het jaarverslag PMV (2008, p. 36). Dat gebeurde met een achtergestelde lening die is gekoppeld aan warranten. Dat geld moest dienen om bijkomende onderzoeksprogramma's mogelijk te maken en ook om in een versneld tempo marktaandeel op te bouwen in die landen waar de groep toen al actief was.

⁸² *In economische prognoses worden ziekte en mortaliteit steeds onderschat*, aldus een van de geïnterviewden.

of vaccins zijn dieren gekweekt in aquacultuur gevoeliger voor ziekten en sterfte dan dezelfde dieren in hun natuurlijk milieu. Geneesmiddelen en vaccins zijn niet altijd beschikbaar wegens de grote investeringen die de ontwikkeling van nieuwe middelen vergt⁸³. Aangezien het in aquacultuur om een levend en eerder delicaat product gaat, adviseert het Praktijkcentrum Aquacultuur van Inagro dan ook om op beperkte schaal praktijkervaring op te doen in het houden van vissen vooraleer zwaar te investeren in aquacultuur⁸⁴. Dat impliceert wel een langere startperiode, die moet worden overbrugd. De kweek op zee wordt bijkomend geconfronteerd met de mogelijke teloorgang van infrastructuur als gevolg van de weersomstandigheden: de kweek in België dient immers op open zee te gebeuren bij gebrek aan beschutte baaien.

De gevolgen van ziekte en sterfte kunnen financieel worden getemperd door verzekeringen. De Food and Agriculture Organization (FAO) van de Verenigde Naties meent dat risicobeheer weinig prioritair wordt geacht in de aquacultuursector, maar Europese aquacultuurproducenten zijn in het algemeen toch wel beter verzekerd dan andere. In waarde zijn de grootste schadegevallen niet alleen toe te schrijven aan ziekten, maar ook aan weersomstandigheden, algen, waterkwaliteit en schade aan kooien. De FAO meent dat vorming, verzekeringsmarktonderzoek en een betere toegang tot verzekeringen noodzakelijk zijn⁸⁵. Een studie van de FAO wijst op een aantal moeilijkheden om aquacultuur te verzekeren: de meeste verzekeraars zijn weinig of niet vertrouwd met aquacultuur, de toegang tot een verzekering is moeilijk voor kleinschalige bedrijven, de aquacultuurbedrijven vinden de premies hoog en de verzekeringstak *lijkt marginaal winstgevend te zijn*⁸⁶. In de toekomst wil de EU subsidies mogelijk maken voor de verzekeringspremies die kwekers betalen (zie 2.2.1).

Voor vele soorten duurt de kweek tot verkoopbaar gewicht behoorlijk lang (meer dan een jaar) en ook die periode moet zonder inkomsten worden overbrugd bij de opstart van het bedrijf. Doorgaans wordt aangenomen dat het verschillende jaren duurt vooraleer een bedrijf matuur en stabiel is. Het duurt dus enkele jaren vooraleer er enige zekerheid is over productie en opbrengst. Hoe dan ook is aquacultuurproductie een productieproces dat technisch zeer grondig moet worden voorbereid en opgevolgd.

Afzet

De afzet op zich schijnt geen onoverkomelijke problemen te kennen, voor zover is gekozen voor een product dat aan de wensen van de consument voldoet. Afzet in kleinere hoeveelheden kan worden gerealiseerd via de vismijn, wat wel de locatie van de productie kan beperken, of lokaal via horeca en viswinkels, wat dan weer een duurdere vorm van distributie is. De opbouw van een verkoopnet vergt tijd en het risico van wanbetaling is groter dan op de veiling. Voor grotere hoeveelheden (productie 100 ton/jaar) wordt aangenomen dat verkoop via supermarkten de voorkeur geniet.

Niet alle soorten kunnen aan de wensen van de consument voldoen. Die wensen zijn algemeen geïnventariseerd op basis van onderzoek (stevig vlees, weinig graten, goede filetvorm) en zijn voor sommige soorten ook concreter⁸⁷. Over de gevolgen van de voorkeur van de consument is minder eensgezindheid: aquacultuur kan opteren voor een voor de consument bekende soort (bv. tong) of voor de promotie van een nieuwe soort die aan de verwachtingen kan voldoen.

⁸³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Een strategie voor de duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur (COM / 2002/0511 def).

⁸⁴ POVL-Beitem, Jaarverslag 2009, p. 48.

⁸⁵ Regional Review on Status and Trends in Aquaculture Development in Europe – 2010, FAO.

⁸⁶ The current state of aquaculture insurance in Europe, P.A.D. Secretan in Review of the current state of world aquaculture insurance, van Anrooy, R.; Secretan, P.A.D.; Lou, Y.; Roberts, R.; Upare, M., FAO Fisheries Technical Paper. No. 493. Rome, FAO. 2006, 92 p.

⁸⁷ Zie bv. Consumentenonderzoek vis, Provinciaal Proefcentrum Kruishoutem (uitgevoerd in opdracht van het project Aquavlan), 19 juli 2011. In dat onderzoek werden drie vissoorten vergeleken: snoekbaars (*Stizostedion lucioperca*), omegabaars (*Scortum spp*) en zoetwaterkabeljauw (*Lota lota*).

Onderzoek wijst uit dat het bij een succesvolle introductie van een nieuwe soort bijna altijd om een goedkopere vervanger van een bekend product gaat (bv. pangasius voor witvissoorten), terwijl nieuwe soorten die niet lijken op wat gangbaar is, het moeilijker hebben of meer kosten voor marktontwikkeling vergen⁸⁸. In elk geval lijken meer traditionele soorten (bv. karper) niet meer aan de wensen van de lokale consument te voldoen⁸⁹ en vergen minder bekende soorten (bv. steur) bijzondere inspanningen voor de afzet.

De afzetprijs kan onder bepaalde omstandigheden (te) laag zijn: als te veel wordt (of op termijn zou worden) geproduceerd of als een voordeliger product wordt aangeboden, bv. een goedkoper importproduct⁹⁰ of een product uit de wildvang⁹¹. Voor bulksoorten met een grote afzetmarkt, is de winstmarge zeer nauw: de prijs is er doorslaggevend⁹². De marge op nicheproducten (bv. snoekbaars) is groter, aldus het Praktijkcentrum Aquacultuur van Inagro⁹³. Daarom lijkt de keuze voor een nicheproduct (soorten met een hoge toegevoegde waarde) meer aangewezen dan bulkproductie.

De meeste gesprekspartners verwachten voor de afzet weinig heil van kwaliteitslabels. De Europese aquacultuurproducenten wijzen erop dat er al een zekere wildgroei aan labels is en dat een label ook kosten voor de producent meebrengt (certificering), terwijl de labels en standaarden onvoldoende bekend zijn bij de consument⁹⁴.

3.1.3 Kosten

Aquacultuurbedrijven dienen rekening te houden met hoge kosten, die bovendien sterk kunnen wisselen, zoals loonkosten, aankoop pootvis, voederkosten, energiekosten (elektriciteit, verwarming), water, afschrijvingen. Als redenen waarom elders goedkoper kan worden geproduceerd, wordt doorgaans verwezen naar de loonkosten, minder strikte of minder strikt toegepaste milieuregelgeving (lozingsvoorschriften, beschikbaarheid van water) en andere productiemethoden die hier niet rendabel zijn (open vijvers, rivieren). In vergelijking met andere landen met een grote aquacultuurproductie zijn de loonkosten in Europa hoog. Dat wordt vaak aangehaald als een verklaring voor de grotere aquacultuurproductie in bv. Azië. Toch volstaat dat niet om te verklaren waarom er in Vlaanderen bijna geen aquacultuurproductie is: er zijn andere Europese landen met een vergelijkbare of hogere loonkost dan Vlaanderen die een beduidend hogere aquacultuurproductie hebben. Het nadeel van de hoge loonkost kan wellicht worden getemperd, o.m. door zich te richten op producten met een hoge toegevoegde waarde en door de processen te automatiseren⁹⁵.

⁸⁸ Oorzaken teruggang visteelt in Nederland, Duijn, A.P. van, O. Schneider, M. Poelman, H. van der Veen en R. Beukers, LEI-rapport 2010-025.

⁸⁹ Zo is de prijs in reële termen van forel en karper de afgelopen 40 jaar in Europa niet gestegen (Federation of European Aquaculture Producers, Annual Report 2011).

⁹⁰ In 2012 was het aanbod in Nederland aan snoekbaars beduidend hoger dan in 2011 door invoer vanuit Polen, waardoor de prijs drastisch daalde (gesprek Inagro).

⁹¹ De prijs en beschikbaarheid van kabeljauw bracht de Nederlandse tilapiakweek in nauwe schoentjes (Oorzaken teruggang visteelt in Nederland, Duijn, A.P. van, O. Schneider, M. Poelman, H. van der Veen en R. Beukers, LEI-rapport 2010-025, p. 18).

⁹² Oorzaken teruggang visteelt in Nederland, Duijn, A.P. van, O. Schneider, M. Poelman, H. van der Veen en R. Beukers, LEI-rapport 2010-025.

⁹³ <http://www.inagro.be/Professioneel/Aquacultuur/Paginas/Advies.aspx>.

⁹⁴ Federation of European Aquaculture Producers, Annual Report 2011.

⁹⁵ In het rekenmodel van het Praktijkcentrum Aquacultuur vormt de loonkost in een eenmansbedrijf ongeveer 10% van de productiekost. Het aandeel in de productiekost is groter voor de voederkost (ongeveer 20 à 25%), de afschrijvingen (ongeveer 10 à 20%), de elektriciteitskost (10 à 15%) en de aankoop van de pootvis (ongeveer 12%).

De kweek is doorgaans afhankelijk van derden voor nieuw kweekmateriaal omdat het reproductieproces complex is of nog niet wordt beheerst. Zulke problemen fundamenteel oplossen door eigen reproductie in combinatie met genetische selectie, is een werk van jaren. Voor sommige soorten (tarbot, tong en snoekbaars) kan pootvis worden geproduceerd, maar is nog verbetering van kwaliteit en kwantiteit vereist⁹⁶.

3.1.4 Internationale concurrentie

Om concurrentieel te kunnen zijn met andere landen, wijzen de Europese aquacultuurproducenten erop dat een *level playing field* noodzakelijk is, m.a.w. dat volgens dezelfde spelregels wordt gewerkt. Dat betreft verschillende aspecten, zoals voedselingrediënten (in niet-EU-landen worden ook ingrediënten gebruikt die verboden zijn in de EU), dierenwelzijn (buiten de EU gelden andere slacht- en transportregels), werkomstandigheden (lonen, veiligheid op het werk), voedselveiligheid (traceerbaarheid, gebruik van medicijnen), consumenteninformatie (oogstdatum), enz.⁹⁷.

3.1.5 Kwantificering van economische factoren in rekenmodellen

Er bestaan verschillende rekenmodellen (prognosemodellen) om te bepalen of visteelt rendabel is of niet. Als de overheid projecten zou subsidiëren, heeft ze er in elk geval belang bij de levensvatbaarheid ervan terdege te onderzoeken aan de hand van het concrete economisch model, met gevoeligheidsanalyse en cashflowanalyse. Een geïnteresseerde kan ook een kosten-batenanalyse laten maken door het ILVO⁹⁸. Het project Aquavlan zal een kosten-batenanalyse en productieschema's maken voor de verschillende vissoorten die interessant lijken voor aquacultuur.

De - niet altijd geactualiseerde - modellen geven maar een beperkt positief beeld voor kwekerijen van 100 ton/jaar⁹⁹. Ook post-factumonderzoeken wijzen op minder positieve resultaten¹⁰⁰. Veel van bovenvermelde moeilijkheden blijven de visteler ook op langere termijn parten spelen. In Nederland daalde het aantal viskweekbedrijven op 10 jaar tijd van ca. 114 (1998) tot ca. 39 (2009). Ook voor die soorten waarvan in 1998 werd aangenomen dat de kweek succesvol was en waarvoor toen groei werd verwacht, daalde het aantal kwekerijen¹⁰¹. Onderzoek naar de oorzaken van de achteruitgang van de viskweek in Nederland¹⁰² wijst o.m. op onvoldoende aansluiting van de productie bij de marktvraag, goedkopere alternatieven voor de consument¹⁰³, onvoldoende schaalgrootte voor afzet van retail en groothandel, problemen in het dure productieproces dat de laatste jaren nauwelijks is verbeterd, loonkosten en financieringsproblemen bij kostprijsverlagende investeringen.

⁹⁶ Oorzaken teruggang visteelt in Nederland, Duijn, A.P. van, O. Schneider, M. Poelman, H. van der Veen en R. Beukers, LEI-rapport 2010-025, p. 26.

⁹⁷ Federation of European Aquaculture Producers, Annual Report 2011

⁹⁸ Dit model is in ontwikkeling. Het vertrekt van de biologische data (bv. verwachte sterftcijfers, groei) en maakt het ook mogelijk alternatieve scenario's naargelang de aard van de installaties te evalueren.

⁹⁹ Model voor snoekbaars 100 ton/jaar (2012): alleen in het beste geval niet verlieslatend (Inagro). Ook oudere modellen geven een minder gunstig beeld (Aquacultuur in België: stand van zaken en juridische hinderpalen, ALT, 2003):

- Model voor paling 100 ton/jaar (2003): winstgevend.
- Model voor meerval 100 ton/jaar (2003): verlieslatend

¹⁰⁰ Zo stellen bv. H. Prins en H. Bartelings (in *Rentabiliteit visteelt ondermaats*): *De rentabiliteit van de teelt van de meest gebruikelijke kweekvissoorten – paling en meerval – staat sterk onder druk. De opbrengstprij is onvoldoende om de kostprijs goed te maken. Dit blijkt uit onderzoek van het LEI over de jaren 2004, 2005 en (voorlopig) 2006.*

¹⁰¹ Cijfers 1998: Kansen en bedreigingen voor aquacultuur in Nederland, P.A.M. van Zwieten, Den Haag, NRLO, 1998 (NRLO Rapport 98/8).
Cijfers 2009: Oorzaken teruggang visteelt in Nederland, Duijn, A.P. van, O. Schneider, M. Poelman, H. van der Veen en R. Beukers, LEI-rapport 2010-025, p. 16.

¹⁰² Oorzaken teruggang visteelt in Nederland, Duijn, A.P. van, O. Schneider, M. Poelman, H. van der Veen en R. Beukers, LEI-rapport 2010-025.

¹⁰³ Het betreft niet alleen de invoer uit Azië, maar er wordt ook gevreesd voor Europese concurrentie in de toekomst (tarbot en tong).

3.2 Teeltkennis

Om het productieproces van een soort, waarvan kan worden aangenomen dat ze kan worden verkocht met winst, goed te laten verlopen, is een gedegen kennis nodig van haar biologie: wordt de biologie niet beheerst, dan kan er niet worden gekweekt. Een betere kennis van kweekbare soorten kan leiden tot economisch betere resultaten. Als de kweek sneller kan verlopen, verkleint ook de periode waarin ziekte of sterfte kan optreden.

3.2.1 Kenniscentra

Diverse factoren beïnvloeden de kans op groei, ziekte en sterfte. Die factoren zijn o.m. de watertemperatuur, de hoeveelheid en samenstelling van het voedsel, het aantal gekweekte dieren per volume, de waterkwaliteit en het licht. Naarmate de impact van die factoren beter bekend is, kan ook beter worden ingeschat of het rendabel is erop in te werken tijdens het productieproces. Idealiter wordt niet alleen het louter opkweken beheerst, maar ook het reproductieproces, zodat de ondernemer niet afhankelijk is van de externe aanlevering van pootvis. Die biologische en technische kennis verschilt van soort tot soort. Volgens Inagro vormen, naast het verbruik van water, de productie van kwalitatieve pootvis en de selectie binnen soorten een drempel voor ondernemers¹⁰⁴. Voederkosten, energiekosten en aankoop pootvis maken soms de helft van de productiekost uit.

In Vlaanderen zijn, naast de private instellingen, een tiental (semi)publieke kennis- en onderzoeksinstituten actief, elk met hun specialisatie.

Tabel 7 – Vlaamse onderzoeksinstituten aquacultuur

Instelling	Rol
Universiteiten	
UGent (UGent Aquaculture R&D Consortium), KUL en in mindere mate UIA	Kweek van nieuwe doelsoorten en voederorganismen, larvicultuur, microbiële ecologie, kwaliteit van gekweekte aquatische organismen, opbouw van ziekteresistentie, gebruik van afvalstromen en optimalisatie van kweeksystemen
Hogescholen	
Katholieke Hogeschool Sint-Lieven (Aqua-ERF) en hogeschool van Roeselare	Praktijkgericht onderzoek naar nieuwe soorten (kwabaal en zoetwaterkreeft) en kweekmethoden
Provinciaal Technisch Instituut Kortrijk	Onderzoek naar de mogelijkheden om visteelt te combineren met gewassen in de glastuinbouw
Provinciale praktijkcentra	
Inagro	Onderzoek naar het opkweken, vooral van snoekbaars, in omstandigheden die zo dicht mogelijk bij de praktijk aansluiten
Provinciaal Proefcentrum voor de Groenteteelt Oost-Vlaanderen (PCG)	Onderzoek naar de mogelijkheden voor de gecombineerde teelt van vis en tomaten in de glastuinbouw
ILVO	Onderzoek in de aquacultuur, met focus op nieuwe kweeksoorten, dierenwelzijn, optimalisatie en de verduurzaming van kweeksystemen, schelpdierkweek in volle zee en ranching (uitzetten van gekweekte pootvis)

Bron: Roegiers B., Platteau J. & Van Bogaert T. (reds.) (2012), *Visserijrapport 2012*, Departement Landbouw en Visserij, Brussel.

3.2.2 Kennisoverdracht

Vis kweken kluistert de producent aan zijn bedrijf omdat de interventietermijnen om sterfte te voorkomen in geval van technische storingen zeer klein zijn. Voorkennis van de ondernemer is een troef omdat de tewerkstelling van (hoog)geschoold personeel in loondienst voor een opstartend aquacultuurbedrijf financieel te zwaar weegt.

¹⁰⁴ EVF - Projectvoorstel Optimaliseren van de randvoorwaarden voor zoetwatervisteelt in Vlaanderen.

De onderwijssector in Vlaanderen biedt een aantal vormingen in aquacultuur aan¹⁰⁵. Omdat er geen noemenswaardige aquacultuursector in Vlaanderen is, is er echter geen grote visibiliteit die studenten en scholen aantrekt naar het domein. Om dezelfde reden zijn de mogelijkheden om praktijkervaring in Vlaanderen op te doen bijzonder klein.

3.2.3 Advies

De (semi)publieke kenniscentra verstrekken advies op aanvraag en in het algemeen gratis voor zover het geen bijzonder onderzoek vereist.

Een ondernemer-kweker kan voor bepaalde aspecten van de techniek van de installatie (en de bedrijfsvoering) ook advies inwinnen bij private bedrijven, bv. bouwers van aquacultuurinstallaties, maar de kwaliteit van de adviezen is ongelijk¹⁰⁶.

In het kader van het project Aquavlan heeft Inagro de functie van infoloket met doorverwijsfunctie. Op die manier moeten tijdens het project een vijftal Vlaamse bedrijven intensief worden begeleid. De meerwaarde van zo'n adviesinstantie kan er ook in bestaan dat ze mislukkingen voorkomt doordat ze gegadigden doet inzien dat aquacultuur niet voor hen geschikt is. Hetzelfde project wil, na bijkomend onderzoek, voor vier soorten een teeltfiche met volledige kweekparameters en managementcriteria opstellen.

3.2.4 Netwerking in de aquacultuursector

Onder impuls van het *Laboratorium voor Aquacultuur & Artemia Reference Center* van de UGent werd in 2009 het Vlaams Aquacultuurnetwerk opgericht. Eind 2012 heeft de Vlaamse overheid dit netwerk formeel betrokken bij de beleidsvoorbereiding (zie 2.2.3). Het platform reikt verder dan wetenschappers en geïnteresseerde producenten: het richt zich op al wie enigszins betrokken is bij aquacultuur, dus ook op de distributiesector, de voedersector, enz. Het speelt dan ook niet alleen een rol in de teelttechnische kennisverspreiding, maar brengt geïnteresseerden uit diverse disciplines met elkaar in contact en verhoogt de visibiliteit van de sector.

3.3 Water

De productie in een aquacultuurbedrijf vereist voldoende water van goede kwaliteit. De waterkwaliteit is niet alleen een essentiële factor voor de kweek van de dieren, maar ook voor de volksgezondheid. Omdat de kweek het water vervuult, is die niet zonder meer toegelaten.

3.3.1 Maricultuur

Of de zeewaterkwaliteit geschikt is voor de kweek, wordt onderzocht door het ILVO. ILVO-Visserij plant onderzoek naar enkele kritische parameters in de kustwateren (stromingspatronen en -snelheden, spatval, fytoplankton, antropogene contaminanten, pathogene bacteriën, enz.) om na te gaan welke zones in aanmerking komen als potentiële kweekgebieden. Een overzicht van geschikte gebieden bestaat dus nog niet, een beoordelingsmethode om de plaatsen te kiezen wel. De destijds vergunde zones voor de proefprojecten maricultuur (mosselen) werden niet geselecteerd op die basis. Een van die zones (zie 3.4.2) leverde geen grote mosselen op en was eigenlijk ongeschikt als productiegebied¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Op academisch niveau biedt Ugent een tweejarige master aquaculture aan, gericht op een internationaal publiek. De hogescholen bieden in enkele richtingen een introductiecursus aquacultuur aan. De Nederlandse HZ University of Applied Sciences (voorheen Hogeschool Zeeland) biedt een introductiecursus van 16 weken over zilte aquacultuur aan. In het kader van het project Aquavlan bood KAH0 Sint-Lieven een introductiecursus zoetwateraquacultuur aan.

¹⁰⁶ Interview Inagro.

¹⁰⁷ Verkenning van mogelijkheden voor mosselteelt op Noordzee, IMARES Wageningen UR, februari 2011, p. 9.

Om de volksgezondheid te beschermen, is de kweek van schelpdieren niet overal toegelaten. Schelpdiercultuur dient te gebeuren in daartoe afgebakende productiegebieden waar de waterkwaliteit, desgevallend na een actieprogramma, beantwoordt aan bepaalde normen, vastgesteld door de nationale overheden op basis van grens- of richtwaarden die Europa heeft vooropgesteld¹⁰⁸. Voor de Noordzee zijn die normen vastgesteld door de federale overheid en voor de binnenwateren door de Vlaamse overheid. Zones voor schelpdiercultuur vereisen een bijzondere monitoring. In de Noordzee waren daartoe in 1999 enkele zones aangeduid (zie 3.4.1). De Spuikom van Oostende is het enige binnenwater met de status van schelpdierwater. Er worden oesters gekweekt¹⁰⁹.

3.3.2 Op land

Vlaanderen kampt op land met een gebrek aan water van voldoende kwaliteit voor aquacultuur¹¹⁰. Dat was een van de redenen¹¹¹ waarom het grootste aquacultuurbedrijf ooit in België zich niet vestigde in Vlaanderen, maar uitweek naar een locatie waar water werd opgepompt uit een ondergronds meer.

Een economisch rendabele kweek in openluchtvijvers wordt in Vlaanderen niet meer mogelijk geacht, o.m. doordat commercieel interessante soorten niet gedijen in openluchtvijvers en roof door vogels voor verliezen zorgt. In regio's buiten Vlaanderen waar nog in openluchtvijvers wordt gekweekt, is de gekweekte vissoort afgestemd op de (plaatselijke) afzetmarkt. Toch heeft de sector het ook daar economisch moeilijk.

Het oppervlaktewater van beken en waterlopen is doorgaans van onvoldoende kwaliteit om commercieel interessante soorten te kweken. Voor die soorten moet de waterkwaliteit vergelijkbaar zijn met die van drinkwater. Gelet op de kost van leidingwater kan het voordeliger zijn alternatieven te zoeken. Die zijn echter niet overal beschikbaar of vergen investeringen. De concrete situatie verschilt van regio tot regio. Zo is het oppompen van diep grondwater (sokkelwater) voor nieuwe toepassingen verboden¹¹². In sommige regio's staat de ondiepe grondwaterlaag laag, in de kustgebieden is het grondwater verzilt en soms bevat het water veel schadelijke stoffen¹¹³. Het gebruik van behandeld regenwater of drainagewater is slechts in beperkte gevallen mogelijk.

Om het waterverbruik te beperken, genieten gesloten recirculatiesystemen de voorkeur: het water wordt gezuiverd en hergebruikt in plaats van het volledig te verversen naarmate de visen het vervuilen. Zelfs in dergelijke systemen is nog een aanzienlijke hoeveelheid vers water nodig, afhankelijk van de installatie en de gekweekte soort¹¹⁴.

3.4 Ruimte

Naast schoon water is de beschikbaarheid van ruimte een kritieke factor voor de ontwikkeling van de aquacultuurproductie. De beschikbaarheid en de toenemende kost van ruimte

¹⁰⁸ Richtlijn 91/692/EEG. *Haalbaarheidsstudie: passieve visserij en maricultuur binnen de Vlaamse windmolenparken?*, ILVO, 2011, p. 97.

¹⁰⁹ http://vliz.be/spuikom/milieu_waterkwaliteit.php

¹¹⁰ Strategische Milieubeoordeling van het Nationaal Operationeel Plan voor de Belgische visserijsector, 2007 – 2013, ILVO, mei 2008.

¹¹¹ Volgens een verklaring van de toenmalige zaakvoerder in de pers.

¹¹² De Vlaamse Milieumaatschappij streeft naar een afname van het vergund debiet met 75%.

¹¹³ <http://www.vmm.be/water/waterbeheer/grondwater/sokkel/>
<http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=1935>

¹¹⁴ Zo heeft een snoekbaarskwekerij van 100 ton/jaar 50 à 60 m³ water/dag nodig (10% van het aanwezige water). Er zijn systemen die het benodigde vers water nog verminderen, maar die vergen grotere investeringen (Inagro).

beïnvloeden de levensvatbaarheid van de bedrijven. Aquacultuur treedt, als nieuwkomer, in concurrentie met andere ruimtegebruikers, zoals industrie, natuurbehoud, urbanisatie, toerisme en transport¹¹⁵.

3.4.1 Maricultuur

Het Belgische deel van de Noordzee is klein in vergelijking met naburige landen en het fysisch milieu (golfslag, diepte, afwezigheid van beschutte baaien) beperkt de productiemethoden en –locaties op zee. Bovendien wordt het zogenoemde Belgisch continentaal plat al intensief gebruikt voor andere activiteiten aan de kust en op zee¹¹⁶. De loutere beschikbaarheid van een voldoende grote oppervlakte volstaat niet: de inplanting dient ook te passen in een ruimtelijke ordening, zodat de ene gebruiker de andere niet overmatig hindert. Concreet wordt de maricultuur eerder weggedrongen van de kust, naar open zee, wat de risico's op schade aan de installaties en de exploitatiekosten verhoogt.

Maricultuur moet niet alleen mogelijk zijn, ze moet ook toegelaten zijn. Het federale regelgevende kader maakte de mosselcultuur op zee afhankelijk van een vergunning die ten hoogste 20 jaar geldig is¹¹⁷. In 1999 werd een pilootstudie voor mosselkweek uitgevoerd ter hoogte van Nieuwpoort (zone Buiten Ratel), maar die zone werd o.a. verlaten omdat andere gebruikers de activiteiten hinderden: (plezier)schepen vernielden de installaties die waren opgesteld in een afgebakende zone. De federale overheid verleende in 2005 een verlenging van een vergunning voor de productie van tweekleppige weekdieren door middel van hangstructuren in vier zones¹¹⁸. Het drukke gebruik van de Noordzee verhinderde de aanwijzing van bijkomende kweekgebieden¹¹⁹. De productie kampte met enkele praktische problemen, waaronder de verankering, zodat mosselkooien zonken of op drift raakten. De vergunning is bij ministerieel besluit van 12 oktober 2012 geschorst tot 31 oktober 2014 omdat de vergunde activiteit een aantal moeilijkheden van verschillende aard heeft veroorzaakt, de vergunninghouder geen precieze intentie tot heropstart van activiteit heeft en een voortzetting zonder bijkomende studie en garantie niet wenselijk is. De zone Thorntonbank diende al eerder te worden verlaten voor de aanleg van een windmolenpark. Anno 2013 is geen enkele zone vergund voor de kweek van schelpdieren op zee: de verleende vergunningen voor de vier zones werden geschorst met ingang van 1 november 2012.

Of een site van windmolenparken mede kan worden gebruikt voor aquacultuur, werd zowel in Vlaanderen¹²⁰ als in het buitenland onderzocht¹²¹. De ruimtelijke ordening zelf van de zee is echter een federale bevoegdheid. Momenteel is er voor de Noordzee geen geïntegreerd ruimtelijk ordeningsplan voorhanden. Een wetswijziging van 20 juli 2012 creëert de wettelijke basis om een marien ruimtelijk plan voor het Belgische zeegebied op te stellen, equivalent aan de ruimtelijke ordeningsplannen op land¹²² (cf. 2.2.2). Dat plan zal het kader vormen voor toe te kennen vergunningen. De krachtlijnen van het ontwerp marien ruimtelijk plan, dat werd

¹¹⁵ Building a sustainable future for aquaculture, A new impetus for the Strategy for the Sustainable Development of European Aquaculture, Europese Commissie, SEC(2009) 453.

¹¹⁶ Haalbaarheidsstudie: passieve visserij en maricultuur binnen de Vlaamse windmolenparken?, ILVO, 2011, p. 69.

¹¹⁷ Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Koninklijk besluit van 7 september 2003 houdende de procedure tot vergunning en machtiging van bepaalde activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Koninklijk besluit van 9 september 2003 over de milieu-effectenbeoordeling.

¹¹⁸ Z1: Nieuwpoort, Z2: Radartoren Oostdijk, Z3: Meetpaal Westhinder, Z4: Op en achter de Thorntonbank.

¹¹⁹ Haalbaarheidsstudie: passieve visserij en maricultuur binnen de Vlaamse windmolenparken?, ILVO, 2011, p. V.

¹²⁰ Haalbaarheidsstudie: passieve visserij en maricultuur binnen de Vlaamse windmolenparken?, ILVO, 2011, p. V.

¹²¹ Multifunctionaliteit van windmolenparken; inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten, Toegepast Wetenschappelijk Natuuronderzoek, 2006-DH-0043/B, p. 14 en 22.

¹²² Wet van 20 juli 2012 tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, wat de organisatie van de mariene ruimtelijke planning betreft.

voorgesteld in januari 2013¹²³, voorzien in de mogelijkheid van geïntegreerde aquacultuur in de windmolenparken Belwind I en C-Power, mits de concessiehouders akkoord gaan. De bedoeling is de kweek van vis te laten samengaan met de ontwikkeling van wieren, algen en schelpdieren, waardoor de impact op de ecosystemen beperkt blijft of zelfs bioremediërend is. Buiten de windmolenparken is geen enkele zone uitdrukkelijk bestemd voor aquacultuur. De krachtlijnen van het ontwerpplan bestemmen ongeveer de helft van het Belgisch continentaal plat als Natura 2000-gebied, wat bijzondere eisen stelt aan aquacultuurprojecten, ook al zijn zulke projecten er volgens de Europese regelgeving niet noodzakelijk verboden¹²⁴. De Vlaamse Regering adviseerde dat aquacultuur niet beperkt mocht blijven tot geïntegreerde aquacultuur in delen van de windmolenparken: onder voorwaarden zou ook monocultuur moeten worden toegelaten en dit niet alleen in delen van de windmolenparken.

3.4.2 Op land

De ruimtelijke ordening in Vlaanderen wordt geregeld in de codex ruimtelijke ordening en zijn uitvoeringsbesluiten. Zij eisen voor vele bouwwerken een vergunning. De overheid onderzoekt de vergunningsaanvraag op basis van ruimtelijke en andere beoordelingsgronden¹²⁵:

- ruimtelijke beoordelingsgronden: de stedenbouwkundige voorschriften (die afhankelijk zijn van de planologische bestemming) en de goede ruimtelijke ordening, die wordt beoordeeld op basis van de bestaande omgeving en - voor zover noodzakelijk of relevant - de functionele inpasbaarheid, de schaal, het ruimtegebruik, de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten, het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid;
- andere beoordelingselementen: voldoende uitgeruste weg, rooilijnen, integraal waterbeleid, bosdecreet, verplicht in te winnen adviezen buiten de ruimtelijke ordening, enz.

De beoordelingsgronden bieden de overheid een ruime beoordelingsbevoegdheid, vatbaar voor verschillende zienswijzen. Bij een vergunningsaanvraag van een aquacultuurbedrijf is de kans groot dat opmerkingen worden geformuleerd over mogelijke hinder, in het bijzonder geur, mobiliteits- en visuele hinder. De vergunningsverlener zal de aanvraag met reserves benaderen omdat het een ongebruikelijke activiteit betreft, aldus het departement RWO. De materie is complex en verschaft de aanvrager weinig of geen zekerheid over de uitkomst van zijn aanvraag.

Aquacultuur is in principe een landbouwactiviteit¹²⁶, maar in concreto zou ook kunnen worden geoordeeld dat het om lichte industrie gaat. Gedetailleerde plannen, bv. ruimtelijke uitvoeringsplannen, beperken de beoordelingsbevoegdheid van de overheid en verhogen de zekerheid voor de aanvrager. In agrarisch gebied, waar landbouwactiviteit principieel is toegelaten, bestaan echter vaak geen gedetailleerde plannen. Hoewel een nieuwe inplanting in agrarisch gebied principieel is toegestaan, maakt dat volgens het departement RWO zo goed als geen kans, o.m. omdat uit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening wordt gestreefd naar aansluiting bij bebouwde gebieden, hergebruik van bestaande gebouwen en uitbreiding van bestaande sites - maar toch rekening houdend met de omwonenden - in plaats van de inplanting van nieuwe sites¹²⁷. Een nieuwe inplanting op industriegrond is, gelet op de grondprijs, beduidend duurder. Op korte termijn rest de ondernemer dan alleen de optie een bestaand bedrijf uit te breiden of om te bouwen.

¹²³ Uiteenzetting van de federale minister bevoegd voor de Noordzee, Zeebrugge, 16 januari 2013.

¹²⁴ Guidance on Aquaculture and Natura 2000, Sustainable aquaculture activities in the context of the Natura 2000 Network, Europese Commissie, 2012.

¹²⁵ Vrij naar Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2013, 908 blz.(p. 374-384).

¹²⁶ Koninklijk besluit van 28 december 1972, artikel 11.4.1 *De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin* en besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 *onder landbouw wordt verstaan, landbouw in de ruime zin van het woord*.

¹²⁷ VLAN, project RAS en regels (2012).

In Vlaanderen kunnen agrarische bedrijventerreinen worden aangeduid voor niet-grondgebonden landbouw, aldus het ruimtelijk structuurplan. Zo'n aanduiding is een proces van lange adem gebleken¹²⁸, waardoor ondernemers op korte termijn de mogelijkheid niet hebben hun activiteiten te ontplooiën. Als er een lokaal draagvlak is om dergelijke zones aan te duiden, kan meer zekerheid worden geboden aan de initiatiefnemer. Dat is o.m. het geval in Kinrooi met het agrarisch bedrijventerrein Agropolis¹²⁹. Ingeplant aan de kust, zoals in Yerseke (Nederland) zou een dergelijk bedrijventerrein een stimulans kunnen zijn voor de maricultuur aan land, aldus het ILVO.

3.5 Milieu-vergunning

3.5.1 Maricultuur

De intensieve kweek van schelpdieren of vissen op zee kan nadelige gevolgen hebben voor het leefmilieu. Het ILVO maakte een strategische milieubeoordeling over het stimuleren van aquacultuur¹³⁰. De beoordeling stelt o.m. dat over het algemeen een positief effect wordt verwacht, maar dat er ook risico's zijn¹³¹. De aard, kans en grootte van de milieueffecten hangen sterk af van het concrete project. In gecombineerde projecten van vissen en schelpdieren kunnen de nadelen van bv. vervuiling door nutriënten worden gemilderd¹³². Zoals hiervoor gesteld (zie 3.4.1), laat het ontwerp van maritiem ruimtelijk plan alleen die vorm van maricultuur op zee uitdrukkelijk toe.

Maricultuur is dan ook een vergunningsplichtige activiteit, waarbij bij de aanvraag een milieueffectenbeoordeling wordt opgenomen. Afhankelijk van de aard van de activiteit moet ofwel een modelformulier¹³³ ofwel een milieueffectenrapport (MER) worden opgemaakt door een coördinator¹³⁴. Voor de proefprojecten mosselkweek werd de beoordeling uitgevoerd door het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee, Afdeling Beheer van het Mariene Ecosysteem. De beoordeling stelde een monitoringsysteem met monsternames voorop en stelde voorwaarden aan de exploitatie.

3.5.2 Op land: Vlareem

Een aquacultuurbedrijf dient de milieunormen te respecteren. Die zijn o.m. gepreciseerd in de Vlareem-regelgeving, die een vergunningen- en meldingssysteem heeft.

¹²⁸ Cf. glastuinbouw: met de bouw van de eerste serre in de eerste glastuinbouwzone van Vlaanderen werd gestart in juli 2012.

¹²⁹ <http://www.agropolis-kinrooi.be/>

¹³⁰ Strategische Milieubeoordeling van het Nationaal Operationeel Plan voor de Belgische visserijsector, 2007 – 2013, ILVO, mei 2008.

¹³¹ Accidenteel ontsnapte vissen kunnen een invloed hebben op de genetische biodiversiteit; het bijvoederen van de uitgezette dieren kan gebiedsvreemde species aantrekken; de kweek van schelpdieren kan de hoeveelheid voedsel voor andere organismen, die op hun beurt voedsel voor vissen zijn, verminderen; hangstructuren kunnen ertoe leiden dat bodemdieren goeddeels verdwijnen en de structuren kunnen fungeren als *stepping stones* voor de verdere verspreiding van niet-inheemse soorten; mosselculturen kunnen gastheerspecifieke parasieten aantrekken, die na verloop van tijd natuurlijke schelpdierpopulaties kunnen infecteren.

¹³² Haalbaarheidsstudie: passieve visserij en maricultuur binnen de Vlaamse windmolenparken?, ILVO, 2011, p. 103.

¹³³ Voor de productie van levende tweekleppige weekdieren waarbij gebruik wordt gemaakt van hangende structuren, is een modelformulier ingevoerd bij ministerieel besluit van 8 juli 2005 betreffende de bepaling van een activiteit van publicitaire en commerciële ondernemingen onderworpen aan de vereenvoudigde procedure en de vaststelling van het modelformulier voor de opstelling van het milieu-effectenrapport.

¹³⁴ Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België en het koninklijk besluit van 20 december 2000. Koninklijk besluit van 20 december 2000 houdende de regels betreffende de milieueffectenbeoordeling in toepassing van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Voorafgaand aan de milieuvergunningsprocedure moet worden nagegaan of een milieu-MER nodig is. De Europese regelgeving stelt sinds 1997 dat voor intensieve aquacultuur van vis een MER moet worden opgemaakt, maar ook dat de lidstaten die verplichting mogen milderen. In Vlaanderen betekent dat concreet:

- bedrijven die per jaar 1.000 ton levend gewicht produceren zijn aan de project-MER onderworpen, maar de initiatiefnemer kan daarvoor een gemotiveerd verzoek tot ontheffing indienen;
- voor kleinere projecten is een MER-screening nodig¹³⁵.

Vlarem I deelt de bedrijven in klassen in, hoofdzakelijk op basis van de uitgeoefende activiteiten, de geïnstalleerde drijfkracht en de opslagcapaciteit. Voor klasse 3, de potentieel minst hinderlijke bedrijven, volstaat een melding. Voor klasse 2 en 1, potentieel meer hinderlijke bedrijven, is een vergunning vereist van respectievelijk gemeentelijk en provinciaal niveau. Op basis van de teelactiviteit worden aquacultuurbedrijven vanaf een zekere grootte ingedeeld in klasse 1 of 2.

Tabel 8 – Indeling van aquacultuurbedrijven in klassen (Vlarem, rubriek 9.10)

Bedrijfsgrootte	Klasse
Intensieve aquacultuur van vis met een jaarproductiecapaciteit aan levend gewicht van 100 tot en met 500 ton	2
Intensieve aquacultuur van vis met een jaarproductiecapaciteit aan levend gewicht van meer dan 500 ton	1
Intensieve aquacultuur van vis of schelpdieren met een jaarproductiecapaciteit van 1.000 ton of meer ¹³⁶	1

Andere op een aquacultuurbedrijf noodzakelijke activiteiten (bv. lozen van afvalwater uit of ledigen van viscontainers; opslag van diergeneesmiddelen; opslag, bewerking of verwerking van dierlijke en plantaardige producten) kunnen ertoe leiden dat het bedrijf toch wordt ingedeeld in een vergunningsplichtige klasse, zelfs als het geen 100 ton per jaar produceert. Als een bedrijf op basis van diverse rubrieken tot verschillende klassen zou behoren, wordt het bedrijf ingedeeld in de hoogste gevonden klasse om te bepalen wie over de vergunning beslist. De ingedeelde bedrijven moeten de algemene en sectorale voorwaarden (Vlarem II) respecteren. De algemene voorwaarden zijn bepaald in deel 4 van Vlarem II. Ze betreffen o.m. beheersing van oppervlaktewaterverontreiniging, lozing van bedrijfsafvalwater en koelwater, hinder door geur, stof, rook, geluid, trillingen en stralingen. De sectorale milieuvoorwaarden zijn bepaald in deel 5 van Vlarem. Een aquacultuurbedrijf zal naargelang zijn sectorale klassenindeling o.m. rekening moeten houden met de bepalingen van hoofdstuk 5.3 (lozen van afvalwater) en bijlage 2.3.1 van Vlarem II, afdeling 5.28.2 (dierlijke mest), afdeling 5.45.1 (algemene bepalingen), afdeling 5.45.2 bis (uitsnijderijen) en afdeling 5.45.3 (visverwerking).

Als een bedrijf uit klasse 1 een vergunning aanvraagt, wordt altijd een advies gevraagd aan de afdeling Milieuvergunningen (AMV) en in het geval van lozingen aan de Vlaamse Milieu-maatschappij (VMM). Voor bv. lozingen van klasse 2 wordt ook altijd een advies gevraagd aan de AMV en de VMM, ook al wordt de uiteindelijke beslissing genomen door het college van burgemeester en schepenen.

¹³⁵ Omzendbrief LNE 2011/1, opgesteld in de nasleep van Europese rechtspraak en in afwachting van een aanpassing van het regelgevend kader.

¹³⁶ De verordening (EG) Nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en de overbrenging van verontreinigende stoffen stelt dat de intensieve aquacultuur van vis of schelpdieren met een jaarproductiecapaciteit van 1.000 ton of meer GPBV-installaties (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) zijn. Daarover moet jaarlijks worden gerapporteerd op basis van metingen, berekeningen of ramingen voor de stoffen, die staan vermeld in de verordening, overeenkomstig de in de verordening vermelde drempelwaarden.

Inzake afvalwaterproblematiek zijn in Vlarem II geen sectorale voorwaarden voor landbouw (aquacultuur) opgenomen. Voor aquacultuur is er ook geen best beschikbare techniek (BBT), maar het afvalwater bevat wel stoffen van de lijst II van bijlage 2C van Vlarem I. Het betreft m.a.w. bedrijfsafvalwater met gevaarlijke stoffen. De normen voor lozing van afvalwater¹³⁷ hangen af van het lozingspunt en zijn bepaald in afdeling 4.2.3. van titel II van Vlarem¹³⁸.

De vergunningverlener houdt niet alleen rekening met Vlarem, maar ook met verwante regelgeving, waaronder watertoets, ruimtelijke ordening, afstandsregels, erfgoedlandschappen, mobiliteit, integraal waterbeleid, bodem, afvalstoffen, natuur¹³⁹ en de mestwetgeving. Bovendien kan:

- de vergunningverlener bijkomende bijzondere exploitatievoorwaarden opleggen,
- de vergunningverlener op aanvraag afwijkingen toestaan op sommige sectorale voorwaarden,
- de minister van Leefmilieu afwijkingen op algemene en sectorale milieuvoorwaarden toestaan,
- de vergunningverlener op verzoek of ambtshalve de vergunningsvoorwaarden van een lopende vergunning wijzigen of aanvullen.

De regelgeving biedt m.a.w. ruimte tot maatwerk. Vooraleer de milieuvergunningsaanvraag wordt ingediend, kan de aanvrager een officieus vooroverleg vragen met de AMV en de vergunningverlenende overheid. Daarbij kunnen de volledigheid van het dossier, de te volgen procedure, mogelijke hindernissen en de haalbaarheid van het project worden besproken.

De gecontacteerde kandidaat-ondernemers waren kritisch over de gemeentelijke milieu-ambtenaren die hun dossier moesten beoordelen: de gestelde vragen waren naar hun mening doorgaans niet relevant, maar vereisten wel de inschakeling van deskundigen om de gemeentelijke ambtenaar te overtuigen. Gelet op de kleine omvang van de aquacultuursector is een milieuaanvraag van een aquacultuurbedrijf echter uitzonderlijk voor een gemeentelijk milieuambtenaar.

Op dit moment dient de ondernemer o.m. over een stedenbouwkundige vergunning en een milieuvergunning te beschikken. Sommige aspecten worden in beide procedures beoordeeld, vanuit het standpunt ruimtelijke ordening en vanuit het standpunt milieu. Er is een wijziging in de regelgeving lopende waarbij de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning worden geïntegreerd in één omgevingsvergunning. Als beide procedures worden samengebracht in één procedure met één openbaar onderzoek, één adviesronde en één beslissing, zou dat tot een snellere en transparantere vergunningsprocedure moeten leiden.

¹³⁷ Wordt het water niet geloosd, maar rechtstreeks toegepast als bemesting, dan wordt het als afvalstof gecatalogeerd. In dat geval is het Mestdecreet van 22 december 2006 en Materialendecreet van 14 december 2011 van toepassing (en het Vlaams Reglement voor het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen van 17 februari 2012, VLAREMA).

¹³⁸ Wat het afvalwater betreft, kan de situatie als volgt worden samengevat: *In gesloten recirculatiesystemen komt een grote hoeveelheid bedrijfsafvalwater vrij, dat voornamelijk aangerijkt is met stikstof- en fosforcomponenten. Dit afvalwater dient een verregaande zuivering te ondergaan, vooraleer het geloosd kan worden, zeker in het open buitengebied. Het heeft anderzijds potentieel om ingezet te worden als bemestingswater in de hydrocultuur of na indikken en/of drogen in mestverwerkingsinstallaties.* (verslag project RAS, VLAN, 2012, p. 11).

¹³⁹ Decreet natuurbehoud van 21 oktober 1997, met de regeling omtrent het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk), de natuurvergunning (wijzigen van bepaalde streng beschermde vegetaties en kleine landschapselementen), de passende beoordeling over de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszones (Vogel- en Habitatrichtlijn).

3.6 Andere regelgeving en vergunningen

Naast de vereisten en vergunningen inzake milieu en ruimtelijke ordening moeten aquacultuurbedrijven nog aan andere, soms sectorspecifieke, regelgeving voldoen. Zo moeten aquacultuurbedrijven bv. voldoen aan de vereisten inzake voedselveiligheid. Verantwoordelijken van aquacultuurproductiebedrijven en verwerkingsbedrijven dienen een erkenning, toelating of vergunning aan te vragen bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen¹⁴⁰. De bedrijven moeten een register bijhouden met alle in- en uitgaande bewegingen en goede hygiënische methodes hanteren. De verantwoordelijke dient een zoosanitair bewakingsprogramma toe te passen dat wordt opgevolgd door een erkende dierenarts. De regelgeving voorziet ook in preventieve maatregelen om eventuele ziekten snel te detecteren en in bestrijdingsmaatregelen in geval van vermoeden of uitbraak van bepaalde ziekten bij waterdieren¹⁴¹. Naast die specifieke regelgeving voor aquacultuur dient de producent nog aan tal van andere verplichtingen te voldoen om in overeenstemming te zijn met de regelgeving inzake voedselveiligheid¹⁴².

¹⁴⁰ Koninklijk besluit van 9 november 2009 betreffende veterinairerechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren.

De regelgeving rond voedselveiligheid is een federale bevoegdheid (wet van 4 februari 2001 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen), hoewel sommige bevoegdheden aan de gewesten zijn toevertrouwd (koninklijk besluit van 10 oktober 2003 houdende het toevertrouwen aan de Gewesten van de uitvoering van bepaalde taken die tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen behoren).

¹⁴¹ Die regelgeving wordt nader toegelicht op de website <http://www.favv-afscs.be/aquacultuur/>

¹⁴² Die verplichtingen zijn samengebracht in een rapport dat werd opgemaakt in het kader van het project Aquavlan (Hoe voldoen aan voedselveiligheid bij het opstarten van aquacultuur?, Aquavlan, 2012).

Algemene conclusies

Hoofdstuk

4

De Vlaamse aquacultuursector is zeer klein: er zijn nauwelijks bedrijven die vis of schaaldieren produceren voor menselijke consumptie. Volgens de gegevens van Eurostat en de FOD Economie werd in België in 2011 slechts 49 ton geproduceerd, hoewel het de bedoeling was 3.000 ton te produceren tegen 2010. Ter vergelijking: in 2009 produceerde Nederland 55.561 ton en Frankrijk 236.438 ton. In 2004 bedroeg de productie in België nog 739 ton.

Het gewestelijk beleid inzake visserij en aquacultuur kadert in het Europese visserijbeleid. In het operationeel programma 2007-2013 dat België bij Europa indiende werd de doelstelling van 3.000 ton tegen 2010 en 4.500 ton tegen 2015 vooropgesteld voor de *Belgische* aquacultuurproductie. Concrete doelstellingen voor een *Vlaamse* aquacultuursector zijn niet terug te vinden in het programma, noch elders. Cijfers over de Vlaamse productie zijn evenmin beschikbaar. In de beleidsnota 2009-2014 voor Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid werd o.m. het belang van een adviesdienst voor voorlichting en begeleiding vermeld. De nota stelde dat projecten die een optimalisatie van de productiemethoden met minimaal energie- en waterverbruik beogen, voor steun in aanmerking komen. Een vanuit privé-initiatief ontstaan netwerk vormde de basis voor het Vlaams Aquacultuurplatform, een denktank die sinds eind 2012 door de Vlaamse overheid o.a. betrokken is bij de uitwerking van een toekomstvisie voor aquacultuur. De beschikbare Europese middelen voor subsidies werden maar voor een beperkt deel aangewend. Tot nog toe werd alleen een subsidie uitbetaald voor vier projecten die zijn gericht op wetenschappelijk en praktijkonderzoek inzake aquacultuur. Twee subsidies voor investeringssteun aan bedrijven werden (nog) niet uitbetaald.

Bij de ontwikkeling van aquacultuur kampt Vlaanderen met problemen die zich ook in andere Europese landen stellen. Het minder gunstig fysisch milieu voor aquacultuur, in het bijzonder het gebrek aan water van geschikte kwaliteit en de beperkte mogelijkheden voor maricultuur wegens ons klein, drukbezet en fysisch minder gunstig zeegebied, verhogen de complexiteit en prijs van de productie. De kandidaat-ondernemer moet bereid zijn een groot financieel risico te nemen. Hij moet fors investeren, terwijl het risico op mislukking door ziekte of sterfte, zeker de eerste jaren, aanzienlijk is en de inkomsten zwaar onder druk kunnen komen door de internationale concurrentie die aan lagere kosten produceert. Hij moet zijn weg vinden in de complexe regelgeving – o.a. op het vlak van ruimtelijke ordening, milieu en voedselveiligheid – en de nodige vergunningen bekomen. Kennislacunes, o.m. doordat de sector zo klein is, zorgen ervoor dat het productieproces onvolledig wordt beheerst en de kweker afhankelijk blijft van derden (reproductie) of dat het productieproces risicovol verloopt (technisch defect, ziekte, sterfte) of kostenefficiënter zou kunnen (voederkost, energiekost, enz.). Een aquacultuurbedrijf opstarten in Vlaanderen is dus geen gemakkelijke opgave. Wel kan een kandidaat-ondernemer rekenen op de hoogstaande knowhow en begeleiding van verschillende onderzoeks- en praktijkinstellingen en op financiële ondersteuning van Vlaanderen en Europa.

De voornaamste problemen waar een kandidaat-ondernemer mee te maken krijgt en waar de Vlaamse overheid een invloed zou kunnen op uitoefenen zijn het gebrek aan ruimte en water, de complexiteit van het regelgevend kader, de kennislacunes en het financiële risico.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

5

Op basis van zijn onderzoek heeft het Rekenhof hieronder enkele aanbevelingen geformuleerd die de ontwikkeling van aquacultuur kunnen faciliteren, wat aansluit bij de Vlaamse beleidskeuzes die passen binnen het Europese kader. Een aantal aanbevelingen gaan ook over het bestendigen of optimaliseren van bestaande beleidsmaatregelen.

Het Rekenhof beveelt de Vlaamse Regering aan:

1. een specifiek Vlaams beleidsplan te ontwikkelen voor aquacultuur, in overleg met de sector, waarin ook doelstellingen en indicatoren worden geformuleerd;
2. lokale overheden te stimuleren om bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen de mogelijkheden voor de inplanting van aquacultuurbedrijven niet uit te sluiten of zelfs sites daarvoor te plannen;
3. steun te (blijven) verlenen aan de verbetering van de kennis door wetenschappelijk en praktijkonderzoek te ondersteunen, in het bijzonder onderzoek naar waterzuinige productiesystemen;
4. steun te (blijven) verlenen aan de begeleiding van (potentiële) starters op technisch (productie), financieel en juridisch vlak;
5. de financiële risico's voor de kandidaat-ondernemer, in het bijzonder in de opstartperiode, te beperken door - na kritische selectie en conform de Europese regelgeving - waarborgen en/of subsidies te blijven verlenen;
6. de netwerking in de aquacultuursector te blijven ondersteunen, zodat de sector efficiënt kennis kan uitwisselen en meer visibiliteit kan ontwikkelen.

Reactie van de minister

Hoofdstuk

6

In zijn antwoord van 21 november 2013 stelde de minister dat hij kan instemmen met de analyse en aanbevelingen uit het rapport. Ze liggen in de lijn van de visietekst over aquacultuur in Vlaanderen die zijn administratie heeft opgesteld.

Hij wees erop dat binnen de in 2012 opgerichte Strategische Stuurgroep voor Aquacultuur vier werkgroepen werden opgestart (visie, onderzoek & onderwijs, wetgeving en aanspreekpunt). Hun voorlopige resultaten en visienota vormen een basis voor het Nationaal Strategisch Plan voor aquacultuur binnen het Operationeel Programma 2014-2020 in het kader van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij. Het is de bedoeling al volgend jaar een aanspreekpunt operationeel te hebben met een consulent, en de website van het aquacultuurplatform zal worden uitgebreid. Het gaat daarbij om een breed overkoepelend samenwerkingsverband tussen de administratie, wetenschappelijke instellingen, praktijkcentra en het Vlaams Instituut voor de Zee. Ook op het bedrijfseconomisch aspect zal worden ingezet.

Volgens de minister wenst de Europese Commissie dat de lidstaten de vergunningsprocedure versnellen en in ruimte voor aquacultuur voorzien, en dit als prioritaire doelstellingen. Momenteel worden die knelpunten onderzocht. Zo is de wetgeving al grotendeels in kaart gebracht. Jaarlijks worden een aantal netwerkactiviteiten en een symposium georganiseerd om het draagvlak, de samenwerking en de kennisopbouw en -uitwisseling maximaal te stimuleren.

Daarmee wordt al ingegaan op een deel van de aanbevelingen uit het rapport, aldus de minister, maar er zal zeker rekening worden gehouden met andere door het Rekenhof gemaakte aanbevelingen. Zo wordt in indicatoren en monitoring voorzien in het nieuwe Nationaal Strategisch Plan voor aquacultuur en in steun voor innovatie en voor adviesverlening aan aquacultuurproducenten in het Operationeel Programma. Projectaanvragen zullen gepaard moeten gaan met een haalbaarheidsstudie, wat een degelijk businessplan vereist. Er zal worden onderzocht of voor de sector naast subsidie ook overheidswaarborg kan worden verleend, waarmee rekening zal worden gehouden bij een aanpassing van het Financieringsinstrument voor de visserij- en aquicultuursector.

Bijlage

Antwoord van de Vlaamse minister van Landbouw

21 november 2013

Betreft: Audit 'Aquacultuur in Vlaanderen'

Mijnheer de voorzitter,

Hierbij wil ik u danken voor de grondige en uitgebreide doorlichting van de aquacultuur in Vlaanderen zoals deze door uw diensten werd uitgevoerd in de periode 2012-2013.

Algemeen kan ik instemmen met de in het rapport opgenomen analyse en aanbevelingen die in de lijn liggen van de visietekst over aquacultuur in Vlaanderen die door mijn administratie in mijn opdracht werd opgesteld en waarbij de aanbevelingen inderdaad een goede aanzet leveren voor het te voeren beleid met de nodige aandachtspunten.

Vooraleer op uw aanbevelingen in te gaan had ik u graag een korte stand van zaken meegegeven van de door het in september 2012 opgerichte Vlaams Aquacultuurplatform reeds uitgevoerde activiteiten.

Binnen de in 2012 opgerichte Strategische Stuurgroep voor Aquacultuur (SSAQ) werden 4 werkgroepen opgestart (visie, onderzoek & onderwijs, wetgeving en aanspreekpunt). Hun voorlopige resultaten en hun opgestelde visienota vormen een basis voor het Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor aquacultuur binnen het Operationeel Programma (OP) 2014-2020 in het kader van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). Dit OP wordt door mijn administratie in overleg met mijn kabinet en belanghebbenden afgewerkt en is reeds voorgelegd voor het Milieu Effecten Rapport (MER).

Voor het luik aquacultuur is het aan Vlaamse kant de bedoeling om reeds volgend jaar een aanspreekpunt operationeel te hebben met een consulent en wordt de website van het aquacultuurplatform uitgebreid waarvoor momenteel een project wordt uitgeschreven. Het gaat hier over een breed overkoepelend samenwerkingsverband tussen mijn administratie, wetenschappelijke instellingen, praktijkcentra en VLIZ (Vlaams Instituut voor de Zee). Zoals het Rekenhof terecht ook stelt zal ook nog ingezet worden op het bedrijfseconomisch luik met mogelijks het Agentschap voor Ondernemen. Dit laatste is trouwens opgenomen in het auditrapport.

De Europese Commissie wenst dat de lidstaten de vergunningsprocedure versnellen en de ruimte voor aquacultuur voorzien en dit als prioritaire doelstellingen. Vandaag worden deze knelpunten onderzocht, voornamelijk de op aquacultuur van toepassing zijnde wetgeving is reeds grotendeels in kaart gebracht en afspraken gemaakt met Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). Daarnaast worden jaarlijks een aantal netwerkactiviteiten en een symposium georganiseerd om het draagvlak, de samenwerking en de kennisopbouw en -uitwisseling maximaal te stimuleren.

Hiermee wordt reeds ingegaan op een deel van de aanbevelingen uit het rapport. Er zal zeker rekening gehouden worden met andere, door het Rekenhof gemaakte aanbevelingen. Zo is er bv. de vraag naar indicatoren en monitoring. Dit wordt voorzien in het NSP voor aquacultuur waarin doelstellingen geformuleerd worden die aan de hand van indicatoren in de komende 10 jaar geëvalueerd zullen worden. Ook aan begeleiding is gedacht. In het OP wordt steun voorzien voor innovatie en voor adviesverlening aan aquacultuurproducenten. Projectaanvragen zullen gepaard moeten gaan met een haalbaarheidsstudie hetgeen een degelijk businessplan vereist.

Het beleidsdomein Landbouw & Visserij heeft in de inspraakprocedure van het maritiem ruimtelijk plan geijverd om maricultuur ook toe te laten buiten de windmolenparken. Deze

inspraakprocedure is net afgelopen en wij zullen de resultaten hiervan nauwlettend in het oog houden en blijven ijveren voor deze optie; algenproductie wordt meegenomen.

Over de steunverlening wens ik, ingaand op de aanbeveling, mee te delen dat zowel Vlaamse als Europese middelen ter beschikking zullen gesteld worden en zal onderzocht worden of voor deze sector naast subsidie ook overheidswaARBorg kan verleend worden. Een aanpassing van het FIVA (Financieringsinstrument voor de visserij- en aquicultuursector) zal hiermee rekening houden.

Hoogachtend,

Kris Peeters

Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.
Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



DRUK
Albe De Coker

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be