

Vergaderjaar 2008–2009

31 748

Duurzame visserij

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Deel I: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie		5	Deel II: Onderzoeksbevindingen		29
1	Over dit onderzoek	7	1	Inleiding	31
1.1	De kottervisserij met boomkor	7	1.1	Onderzochte thema's	31
1.2	Het visserijbeleid	9	1.2	Ecologische duurzaamheid in cijfers	31
1.2.1	Europees visserijbeleid	9	1.3	Economische duurzaamheid in cijfers	33
1.2.2	Visserijbeleid in Nederland	10	1.4	Financieel belang visserij	34
1.3	Financieel belang	10	1.4.1	Financieel belang van de visserijsector	34
1.4	Doel en opzet van het onderzoek	11	1.4.2	Verantwoording financiële middelen visserij-beleid	34
2	Conclusies en aanbevelingen	12	1.4.3	Rijksmiddelen	35
2.1	Het Europese quotabeleid	12	1.4.4	Europese middelen	36
2.1.1	Conclusie	12	2	Het Europese quotabeleid	37
2.1.2	Toelichting	12	2.1	Totstandkoming TAC's en quota	37
2.1.3	Aanbevelingen	16	2.1.1	Onderbouwing door Europese Commissie	37
2.2	Naleving en handhaving	17	2.1.2	Besluitvorming door Raad van Ministers	39
2.2.1	Conclusie	17	2.2	Resultaten van het quotabeleid	40
2.2.2	Toelichting	17	2.3	Complicerende factoren	41
2.2.3	Aanbevelingen	19	2.3.1	Onzekerheidsmarges in wetenschappelijke gegevens	41
2.3	Innovatiebeleid voor de visserijsector	19	2.3.2	Andere factoren	41
2.3.1	Conclusie	19	2.3.3	Ongewenste bijvangsten	42
2.3.2	Toelichting	19	2.4	Relatie met natuurbeleid	44
2.3.3	Aanbevelingen	21	2.4.1	(Inter)nationale afspraken over biodiversiteit en duurzaamheid	44
2.4	Saneringsbeleid voor de visserijsector	21	2.4.2	(Inter)nationale afspraken over water	45
2.4.1	Conclusie	21	2.4.3	Invloed aangrenzend beleid op visserijbeleid	46
2.4.2	Toelichting	22			
2.4.3	Aanbevelingen	22			
3	Reactie bewindspersonen en nawoord	23	3	Naleving en handhaving	48
	Algemene Rekenkamer	23	3.1	Comanagement: onderdeel van Nederlands visserijbeleid	48
3.1	Reactie van de minister	23	3.2	Handhavingsbeleid	49
3.1.1	Hoofdconclusie	23	3.2.1	Doel van het handhavingsbeleid	49
3.1.2	Quotabeleid	23	3.2.2	Uitwerking handhavingsbeleid	49
3.1.3	Naleving en handhaving	24	3.3	Handhavingsplicht	50
3.1.4	Innovatiebeleid voor de visserijsector	26	3.3.1	Europese verplichtingen	50
3.1.5	Saneringsbeleid voor de visserijsector	26	3.3.2	Nationale verplichtingen	50
3.2	Nawaord Algemene Rekenkamer	27	3.4	Handhavingscapaciteit	50
			3.4.1	Beoogd handhavings-/nalevingsniveau	50

3.4.2	Beoordeling toereikendheid handhavings- capaciteit	51	Bijlage 1	Kernbepalingen voor handhaving en controle	61
3.4.3	Oplossingen voor de toekomst	52	Bijlage 2	Handhavingsdoelstelling AID 2007	62
4	Innovatiebeleid voor de visserijsector	53	Bijlage 3	Regelgeving sanering kottervisserij	63
4.1	Experimenten	53			
4.2	Taskforceprojecten	55	Bijlage 4	Visserijtechnieken	64
4.3	Visserij Innovatie Platform	56			
4.4	Overige projecten	56	Bijlage 5	Andere rekenkamers over visserijbeleid	66
5	Saneringsbeleid voor de visserijsector	58	Bijlage 6	Aanpak en methodologie	69
5.1	Ontwikkeling vlootcapaciteit	58			
5.2	Effect sanering op economische duurzaamheid	59	Bijlage 7	Gebruikte begrippen en afkortingen	70
			Literatuur		73

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE

1 OVER DIT ONDERZOEK

Wereldwijd bestaat er bezorgdheid over de gevolgen van de intensieve visserij op zee. Veel vissoorten worden ernstig overbevist. Daardoor komen steeds meer vispopulaties onder het biologisch minimum; ze zijn niet meer in staat zich in voldoende mate voort te planten.¹ Dit betekent een aantasting van de biodiversiteit² en ecosystemen³ van de zee.

De Europese Unie (EU) heeft in 1983 beleid geformuleerd om de overbevissing in de Europese wateren tegen te gaan. Dat beleid is gericht op «duurzame exploitatie» van het zeeleven, rekening houdend met zowel milieu als economie. Nederland, één van de vijf belangrijkste visserijlanden binnen de EU, is als EU-lidstaat gebonden aan dit gemeenschappelijk visserijbeleid.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of Nederland erin slaagt dit beleid gestalte te geven en te handhaven, en of de duurzaamheidsdoelen van het beleid voor de Nederlandse zeevisserij worden gerealiseerd. Wij hebben ons daarbij toegespitst op de zeevisserij met kotters die zijn uitgerust met een speciaal type sleepnet, de zogenaamde boomkor (zie figuur 1 hierna).⁴

In dit deel I bespreken we de conclusies en aanbevelingen waartoe het onderzoek heeft geleid (hoofdstuk 2). Daaraan voorafgaand geven we enige inleidende informatie over de boomkorvisserij, over het Europese en Nederlandse visserijbeleid, over het financieel belang van de visserijsector en over doel en opzet van het onderzoek (§ 1.1–1.4). De reacties op het onderzoek van de bewindspersonen van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van Verkeer en Waterstaat (VenW) bespreken we in hoofdstuk 3.

Dit rapport telt tevens een deel II. Hierin bespreken we de onderliggende bevindingen van het onderzoek. In bijlage 6 hebben wij een methodologische verantwoording van het onderzoek opgenomen.

1.1 De kottervisserij met boomkor

De Noordzeevisserijsector wordt op grond van het soort schip, het soort vistuig en de plaats waar wordt gevestigd, onderverdeeld in zeevisserij met trawlers, zeevisserij met kotters, kustvisserij met kotters, binnenvisserij en visteelt. In dit onderzoek hebben we ons gericht op de zeevisserij en daarin op de kottervisserij die uitgerust is met de zogenaamde boomkor.

Reden voor deze toespitsing is dat vooral in deze subsector van de visserij problemen spelen als het gaat om de duurzaamheid van visbestanden, met name bij de kabeljauw-, schol- en tongbestanden. Deze vissoorten dreigen te worden overbevist en de vangst ervan gaat als gevolg van de boomkortetechniek (zie hieronder) gepaard met ongewenste neveneffecten, te weten bodemberoering en ongewenste bijvangst die grotendeels dood overboord gaat (*discards*).⁵ We gaan hier in § 2.1.2 nader op in.

De kottervisserij met de boomkor heeft het grootste aandeel in de kottervloot en heeft binnen de hele visserijsector een aanzienlijk economisch belang; ook dat heeft meegespeeld bij onze keuze om in te zoomen op deze subsector.

Kenmerken van de boomkortetechniek

De Nederlandse kottervissers vissen vooral op de Noordzee en aangrenzende delen van de Noordoost-Atlantische Oceaan op platvis (schol en

¹ In de Natuurbalans 2008 wordt de zeevisserij genoemd als belangrijke oorzaak van het biodiversiteitsverlies in de Noordzee, naast klimaatverandering, slechte waterkwaliteit en het ontbreken van ruimtelijke sturing en beschermde gebieden. Er zijn ook veel andere oorzaken, zoals vervuiling door de scheepvaart (olielezingen, afval), onderwatergeluid en kunstlicht, de winning van zand, grind, olie en gas, de schelpdiervisserij, recreatie en de toename van exotische soorten (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008).

² Biodiversiteit: het leven in al zijn verscheidene vormen: dieren, planten en micro-organismen.

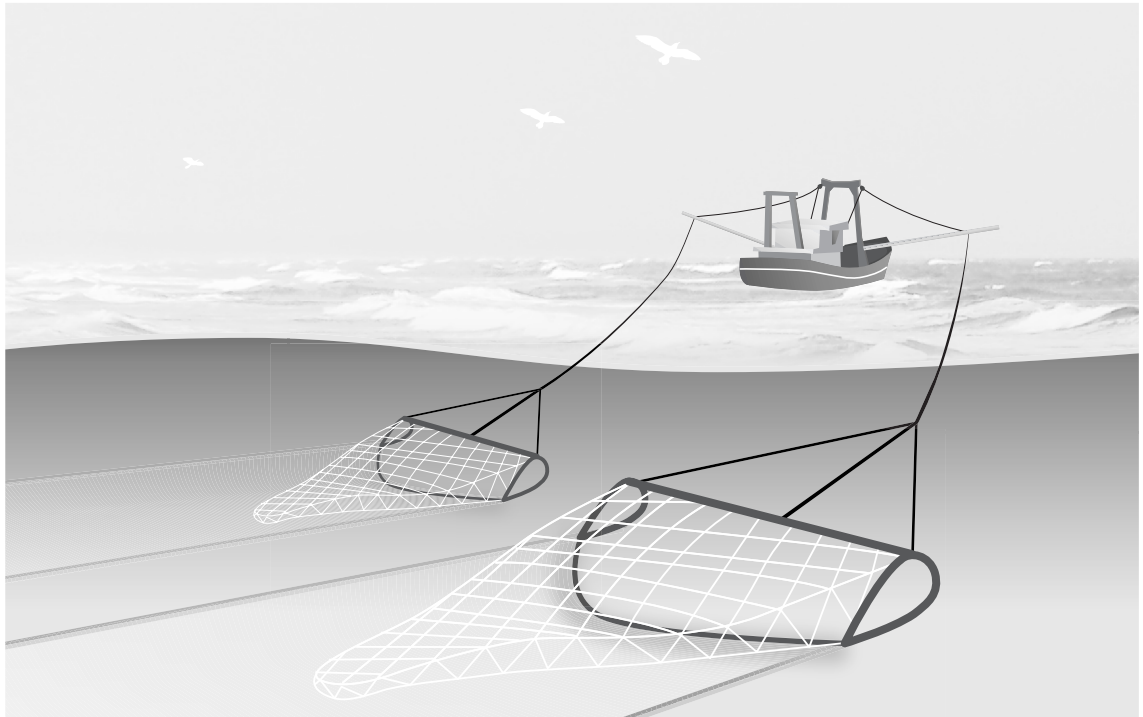
³ Ecosysteem: alle organismen in een bepaald gebied, hun onderlinge wisselwerkingen en hun leefomgeving.

⁴ We lichten deze afbakening van het onderzoek toe in § 1.1.

⁵ Blijkens proeven uit de periode 1972–1982 is de overlevingskans van teruggewoide tong en schol minder dan 10% (Van Overzee & Quirijns, 2007).

tong). Platvis is een vissoort die dicht bij de zeebodem leeft; om die reden wordt deze vis gevangen met een net (kor) dat aan een metalen balk (boom) vastzit, waaraan kettingen zijn bevestigd die over de zeebodem gesleept worden: de boomkor (zie figuur 1).

Figuur 1 **De boomkortetechniek**



Problemen met ecologische duurzaamheid

De visserij met boomkor heeft een grote impact op het leven in de zee. De massaliteit van de visvangst en grootschalige beroering van de zeebodem brengen schade toe aan de visbestanden en aan de biodiversiteit (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Bij sommige soorten sterft zelfs meer dan 90% van de exemplaren voortijdig door de boomkorkottervisserij.⁶ Het wegvangen van grote vissen leidt tot een afname van vispopulaties, tot genetische verandering van vispopulaties en tot verschuivingen in de voedselketen in zee. Een ander negatief effect is de vissterfte door bijvangst. De boomkorvisserij is, met andere woorden, niet ecologisch duurzaam (ibid.).

Problemen met economische duurzaamheid

Het teruglopen van de visbestanden in de zee heeft ook economische gevolgen voor de boomkorvisserij (Smit & Buisman, 2007). De sector lijdt verlies en de vloot krimpt. Sinds 1980 neemt de hoeveelheid aangelande vis, het aantal schepen en het aantal arbeidsplaatsen gestaag af. Een groot deel van de huidige kottervloot is gebouwd in de jaren zeventig; ook de visserijtechnologie is in die jaren ontwikkeld. Er is toen geïnvesteerd in de boomkortetechniek, die inmiddels niet duurzaam blijkt te zijn vanwege de gevolgen die deze techniek heeft voor de zeebodem, en in een vloot die vanwege afnemende vangstquota steeds kleiner moet worden.

De laatste jaren heeft de sector bovendien te kampen met hoge brandstofprijzen. Vergeleken met 2004 is de olieprijs meer dan verdubbeld.

⁶ Bron: www.milieuennatuurcompendium.nl (Ecosystemen/Noordzee/Bodemfauna van de Noordzee en boomkorvisserij), geraadpleegd op 2 juli 2008.

De opbrengst van gevangen vis per liter dieselolie is sinds het begin van de jaren tachtig dan ook vrijwel gehalveerd.

1.2 Het visserijbeleid

1.2.1 Europees visserijbeleid

De EU heeft in 1983 het «gemeenschappelijk visserijbeleid» geformuleerd. Dit beleid is vastgelegd in een basisverordening, die in 1992 en in 2002 door nieuwe verordeningen is vervangen.⁷ Omdat Europese verordeningen rechtstreeks van toepassing zijn in de lidstaten, vormt het Europese visserijbeleid tevens de wettelijke basis voor het nationale visserijbeleid van Nederland.

Het doel van het gemeenschappelijk visserijbeleid is om «... te zorgen voor een duurzame exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen en van de aquacultuur in de context van duurzame ontwikkeling, daarbij op evenwichtige wijze rekening houdend met de milieu-, economische en sociale aspecten».⁸ Het gemeenschappelijk visserijbeleid van 2002 omvat de volgende onderdelen.

1. Instandhoudingsbeleid (*quotabeleid*)

Het belangrijkste onderdeel van het beleid is gericht op instandhouding van de commerciële visbestanden⁹ zoals tong, schol, schelvis, haring, wijting en kabeljauw. Daartoe worden vangstbeperkende maatregelen (vangstlimiet per vissoort) getroffen waarmee jonge vis de kans wordt gegeven zich voort te planten. De lidstaten krijgen jaarlijks voor hun vissers per vissoort een *quotum* toegewezen. Bij het instandhoudingsbeleid horen tevens de zogenaamde «technische voorschriften» die betrekking hebben op de uitrusting van de vloot, zoals (minimale) maaswijdten en (maximale) motorvermogens. In 2002 zijn er voorstellen in het vooruitzicht gesteld om de problematiek van bijvangst en teruggooi (discards) te beperken.

2. Structuur- en vlootbeleid

Het structuur- en vlootbeleid is erop gericht de visserijbedrijven in staat te stellen hun uitrusting en hun organisatie aan te passen aan de teruglopende visbestanden en aan de vraag in de markt. Daarnaast zijn er maatregelen om de visserij-inspanning door een algehele vermindering van de communautaire vloot in evenwicht te brengen met de beschikbare visbestanden.

3. Handhavings- en controlebeleid

Het handhavings- en controlebeleid is erop gericht dat de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden nageleefd. De overheden van de lidstaten zijn hiervoor verantwoordelijk. De voorgeschreven handhavingsmaatregelen moeten «doeltreffend, afschrikkend en evenredig» zijn (Verordening 2371/2002, artikel 24). Tot op zekere hoogte zijn de lidstaten vrij in hun aanpak van de controle. Om echter tot een *level playing field* te komen (een handhavingsniveau dat in alle lidstaten ongeveer gelijk is), coördineert het Communautair Bureau voor Visserijcontrole de inspectie en controle door de lidstaten.

4. Marktbeleid en betrekkingenbeleid

Het marktbeleid heeft tot doel een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten in stand te houden, en vraag en aanbod in evenwicht te houden.

⁷ Verordeningen 170/1983, 3760/1992 en 2371/2002.

⁸ Verordening 2371/2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het GVB, Overwegingen, § 4.

⁹ Dit zijn de vissoorten die op de markt worden gebracht voor menselijke consumptie. Dat het beleid zich beperkt tot deze vissoorten heeft implicaties voor de effectiviteit van het beleid als geheel. In § 2.1 gaan wij hier nader op in.

Het betrekkingenbeleid is erop gericht met landen buiten de EU visserij-overeenkomsten te sluiten en op internationaal niveau in regionale en internationale visserij-organisaties te onderhandelen over instandhoudingsmaatregelen.

In dit onderzoek zijn wij nagegaan hoe in Nederland de afgelopen jaren invulling is gegeven aan de belangrijkste onderdelen van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Daarbij hebben wij ons geconcentreerd op het quotabeleid, het saneringsbeleid en het innovatiebeleid. Voorts gaat dit onderzoek in op de wijze waarop het Europese handhavingsbeleid in Nederland is ingevuld. Het marktbeleid en het betrekkingenbeleid blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

1.2.2 Visserijbeleid in Nederland

Handhaving

Zoals gezegd vormt het Europese quotabeleid de basis van het Nederlandse visserijbeleid. De handhaving van de visquota wordt in Nederland uitgevoerd door de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV.

Comanagement

Een specifiek kenmerk van het visserijbeleid in Nederland is het systeem van comanagement door zogenaamde beheergroepen («Biesheuvelgroepen»)¹⁰. De meeste vissers zijn lid van een dergelijke beheergroep. Deze vissers brengen hun individuele vangstquotum onder bij de beheergroep waartoe ze behoren, waarna de leden onderling quota kunnen huren en verhuren. Ook tussen beheergroepen kunnen quota uitgewisseld worden. Op die manier kan een visser de inzet van zijn schip in overeenstemming brengen met zijn quota. Wie bijvoorbeeld meer tong heeft gevangen dan zijn quotum toestaat, kan quotum overnemen (huren) van een visser die minder dan zijn quotum heeft gevangen. Resultaat hiervan is dat de quota optimaal gebruikt worden. Een beheergroep moet wel aan enkele voorwaarden voldoen. Het Ministerie van LNV beoordeelt of aan deze voorwaarden is voldaan en kent de beheergroep na goedkeuring een groepscontingent toe.

Nationaal visserijbeleid

Aanvullend op de uitvoering en handhaving van het Europese visserijbeleid heeft Nederland ook nationaal beleid. Twee belangrijke elementen in dit beleid zijn innovatie (stimulering van nieuwe, minder schadelijke en energiezuinigere visserijmethoden) en sanering (vlootreductie om economische gevolgen van vangstbeperkingen op te vangen). In § 2.3 en § 2.4 gaan we hier nader op in.

1.3 Financieel belang

Het financiële belang van de Nederlandse visserij is in verhouding tot het bruto binnenlands product gering te noemen. Het totale inkomen in de vissector was in 2006 naar schatting € 644 miljoen. Dat is 0,12% van het bruto binnenlands product over dat jaar, dat € 534,3 miljard bedroeg.

De uitgaven voor de visserij worden sinds 2006 verantwoord op artikel 21.14 «Bevorderen duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren» van de begroting van het Ministerie van LNV.¹¹ Daarnaast zijn er programma-uitgaven voor de uitvoering van het zeevisserijbeleid. Deze worden sinds 2006 uitgesplitst naar uitgaven voor innovatie, onderzoek en

¹⁰ De term «Biesheuvelgroep» verwijst naar de commissie-Biesheuvel, die begin jaren negentig onderzocht hoe er meer verantwoordelijkheid kon worden neergelegd bij de visserijsector. Momenteel bestaan er in de kottervisserij acht van deze beheergroepen.

¹¹ In de jaren vóór 2006 werden de begrotingsuitgaven en -ontvangsten geraamd en verantwoord op artikel 4.14 «Herstructurering visserij».

sanering. Een nadere specificatie van de programma-uitgaven voor de uitvoering van het zeevisserijbeleid is niet in de LNV-begroting en -verantwoording opgenomen.

Sinds de *Voorjaarsnota 2008* (Financiën, 2008) heeft het kabinet voor de periode 2007 tot en met 2012 circa € 98 miljoen beschikbaar voor de gehele Nederlandse visserij.¹² De kosten van handhaving van visserij-regelgeving door de AID komen daar nog bij. Deze bedragen per jaar circa € 6 miljoen, dat is dus over de gehele periode circa € 36 miljoen.

In de periode 2000–2006 heeft het Ministerie van LNV vanuit de EU € 38,1 miljoen ontvangen voor visserijbeleid en het kan voor de periode 2007–2013 rekenen op een EU-bijdrage van € 48 miljoen.¹³

1.4 Doel en opzet van het onderzoek

De schade die de laatste decennia door de visserij wordt toegebracht aan de biodiversiteit en de ecosystemen van de Europese wateren en de zwakke economische positie van de kottervissers maken duidelijk dat de ecologische en economische duurzaamheidsdoelen van het Europese visserijbeleid sinds 1983, niet worden gerealiseerd.

Met dit onderzoek willen wij aan de hand van de Nederlandse boomkor-visserij op de Noordzee inzicht geven in de oorzaken van deze stagnerende ambities. Ook willen we aanbevelingen doen voor verbetering van het beleid en de nationale uitvoering daarvan.

Ons onderzoek valt uiteen in vier onderdelen.

Om te beginnen hebben we de *effectiviteit van het Europese quotabeleid* beoordeeld. Welke resultaten zijn hiermee behaald als het gaat om duurzaamheid? Welke factoren verklaren het uitblijven van succes?

Vervolgens hebben we de *handhaving van het Europese visserijbeleid in Nederland* onderzocht. Voldoet de handhaving aan de Europese normen? Is er kennis beschikbaar over het nalevingsniveau?

Tot slot hebben we twee aspecten onderzocht die specifiek zijn voor het visserijbeleid zoals dit in Nederland wordt vormgegeven: het *innovatiebeleid* en het *saneringsbeleid*.

Het innovatiebeleid, gericht op de ontwikkeling en stimulering van methoden en technieken die de visserij zowel ecologisch als economisch duurzamer maken, is nog maar recent ingezet. Wij kunnen daarom nog niet beoordelen of de doelen van dit beleid voor 2013 gehaald gaan worden en in welke mate de ingezette instrumenten werken. Wel hebben we de tot nu toe ontwikkelde initiatieven geïnventariseerd.

Bij het saneringsbeleid, dat tot doel heeft de omvang van de vissersvloot af te stemmen op de beschikbare quota, hebben we wél naar de effectiviteit gekeken. Wat is het resultaat van de doorgevoerde saneringen? Is het beleid gebaseerd op een gedegen analyse van de optimale vloot-omvang, gegeven de vangstbeperkende maatregelen die de visbestanden en de natuur moeten beschermen?

¹² De uitgaven voor de binnenvisserij daarin zijn te verwaarlozen.

¹³ Over 2000–2006 betreft dit gelden uit het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV); over 2007–2013 gaat het om gelden uit de opvolger van het FIOV, het Europees Visserijfonds (EVF).

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De hoofdconclusie uit ons onderzoek luidt dat het Nederlandse visserij-beleid vanuit ecologisch oogpunt niet streng genoeg is om de ambities gericht op betere bescherming van de visstand en de biodiversiteit in de Noordzee te kunnen waarmaken. Bij de beleidskeuzes die in de praktijk worden gemaakt, hebben economische belangen de overhand. Zowel de economische positie van de visserijsector als de ecologische situatie in de Noordzee verslechteren daardoor.

Wij baseren deze hoofdconclusie op enkele deelconclusies, die wij in de onderstaande paragrafen bespreken en toelichten.

2.1 Het Europese quotabeleid

2.1.1 Conclusie

Het quotabeleid van de EU is uitsluitend gericht op de instandhouding van commerciële vissoorten en houdt geen rekening met ongewenste neveneffecten op het ecosysteem in de Noordzee.

Maar ook voor de commerciële vissoorten heeft het quotabeleid in de praktijk niet het beoogde effect. Door de druk van de visserijbelangen komen de vangsten hoger uit dan goed is voor de duurzaamheid van deze visbestanden. Daar komt bij dat buiten de quotaregeling om grote hoeveelheden vis als «ongewenste bijvangst» (discards) dood terug in zee worden gegooid. Maatregelen om dit probleem aan te pakken, komen niet van de grond.

Oplossingen voor de problemen blijven onder meer uit doordat visserij-beleid en natuurbeleid zowel op Europees als op Nederlands niveau gescheiden werelden zijn. Daar begint wel verandering in te komen.

2.1.2 Toelichting

Quotabeleid uitsluitend gericht op commerciële vissoorten

Het Europese quotabeleid is uitsluitend gericht op de instandhouding van de commerciële vissoorten, i.e. de vissoorten die op de markt worden gebracht voor menselijke consumptie. De wetenschappelijke adviezen die de Europese Commissie gebruikt als basis voor de vaststelling van de jaarlijkse quota (zie hierna) beperken zich dan ook tot de commerciële visbestanden en geven geen informatie over de mogelijke effecten van de visvangst op het ecosysteem.

Door deze eenzijdige gerichtheid op commerciële vissoorten houdt het quotabeleid geen rekening met ongewenste neveneffecten. Het wegvangen van bepaalde vissoorten kan een verstoring betekenen voor de voedselketen, waardoor weer andere soorten bedreigd worden of juist teveel in omvang toenemen. Dit effect op het ecosysteem heeft niet alleen zijn weerslag op vissen, maar ook op andere diersoorten, zowel in zee (bruinvissen) als boven zee (vogels).

In 2002 is het belang van het ecosysteem als zodanig voor het eerst beschreven bij de herziening van het visserijbeleid van de EU. In de nieuwe verordening¹⁴ heeft de Raad van Ministers mogelijkheden opgenomen om extra maatregelen te treffen wanneer de instandhouding van de hulpbronnen of van het mariene ecosysteem als gevolg van visserijactiviteiten ernstig wordt bedreigd.

Overigens bestaat er grote onzekerheid over de werkelijke omvang van de visbestanden in de Europese zeeën. Het wetenschappelijk advies dat de Europese Commissie jaarlijks inwint bij de Internationale Raad voor het

¹⁴ Verordening 676/2007.

Onderzoek van de Zee (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) geeft geen scherp beeld van de visstand; er wordt een onzekerheidsmarge gehanteerd van ongeveer 30 tot 40% naar boven én beneden. Deze grote marge maakt de toepassing van het advies volgens de Europese Commissie in de praktijk lastig.

Invloed van economische belangen op vangstbeperkingen

De EU legt jaarlijks de toegestane vangsthoeveelheden (*total allowable catches* oftewel TAC's) voor commerciële vissoorten vast en deze worden in de vorm van quota over de EU-lidstaten plus Noorwegen verdeeld. De Europese Commissie doet ieder jaar (op basis van de ICES-adviezen) een voorstel voor de hoogte van de TAC's en de verdeling van quota over de lidstaten. Het Europees Parlement brengt advies uit over het voorstel. De Raad van Ministers van Landbouw en Visserij neemt de definitieve beslissing, na onderhandelingen over het commissievoorstel tussen de lidstaten en na weging van het advies van het Europese Parlement. In deze onderhandelingen voeren economische argumenten de boven- toon. Elke lidstaat wil een zo goed mogelijk resultaat voor de eigen visserijsector bereiken. Daarbij speelt de lobby van de visserijsector een rol, zeker in grote visserijlanden. Het effect is dat de TAC's doorgaans hoger uitkomen dan in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, soms ook hoger dan passend bij de instandhouding van het zogenoemde «voorzorgsniveau». Dat is een door de Europese Commissie vastgestelde norm waar het paaibestand van een vissoort (de hoeveelheid volwassen vissen die zich kunnen voortplanten) boven dient te blijven om te voorkomen dat de vissoort onder het biologisch minimum komt. Onder dat minimum kan de soort zich niet meer in voldoende mate voortplanten (zie ook tabel 1).

De conclusie is dat de vangstbeperkingen in Europa hoofdzakelijk op basis van economische belangen voor de korte termijn worden vastgesteld en niet op basis van ecologische belangen noch op basis van economische belangen voor de lange termijn (op de lange termijn is overbevissing immers ook vanuit economisch oogpunt nadelig).

Dat het economische kortetermijnbelang de overhand heeft blijkt eens te meer uit het feit dat er een regeling is die bepaalt dat de TAC's jaarlijks met niet meer dan 15% mogen stijgen of dalen. Daarmee moet worden voorkomen dat de visserijsector te grote verschillen in de quota moet opvangen en in grote financiële problemen komt. Deze regel geldt ook wanneer een vissoort onder het voorzorgsniveau of zelfs onder het biologisch minimum dreigt te komen en ICES op grond daarvan een veel lagere TAC adviseert. De Raad van Ministers accepteert daarmee een risico voor bepaalde vissoorten ten behoeve van belangen van de visserijsector op de korte termijn.

Overschrijding van normen

In de praktijk blijkt dat, als gevolg van de hiervoor beschreven onderhandelingsprocessen en economische lobby's, de doelstelling om door middel van vangstbeperkingen de visbestanden minimaal op het voorzorgsniveau te houden, niet altijd wordt gehaald. Er worden voor sommige vissoorten zelfs TAC's vastgesteld waarmee de bestanden onder de grens van het biologisch minimum terechtkomen.

Het effect van deze overschrijdingen van de normen wordt door de Europese Commissie jaarlijks geanalyseerd. In 2006 concludeerde de Commissie dat veel bestanden zich onder de veilige biologische grenzen bevonden, werden over-geëxploiteerd, of te weinig volwassen exemplaren telden. Dit slechte resultaat was volgens de Commissie grotendeels toe te schrijven aan de jaarlijkse vangstlimieten, die hoger uitkwamen dan

de voorstellen uit het wetenschappelijke advies. Het probleem werd volgens de Commissie nog verergerd door de slechte naleving van regels (Europese Commissie, 2006).

In 2007 meldde de Commissie in haar jaarlijkse beleidsverklaring opnieuw dat de TAC's aanzienlijk hoger lagen dan de aanbevelingen van de wetenschap (gemiddeld 42 tot 57%) (Europese Commissie, 2007b).

De Commissie constateerde dat 88% van de visbestanden in de EU worden overbevist (wereldwijd is dat 25%), waarmee de algemene situatie sinds 2003 niet is verbeterd.

Nieuwe norm: «maximum sustainable yield»

De norm dat visbestanden minimaal op het voorzorgsniveau moeten worden gehouden, zal in 2015 worden aangescherpt. Dan zal de *maximum sustainable yield* (MSY), de maximaal duurzame opbrengst, als norm gaan gelden. Dit is besloten tijdens de wereldwijde conferentie over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in 2002.

De nieuwe norm is gebaseerd op een ander principe dan het voorzorgsbeginsel. Terwijl het voorzorgsniveau erop gericht is om te voorkomen dat vissoorten «instorten» (i.e. er voor de visserij te weinig vissen overblijven om te vangen), bepaalt bij MSY het principe van duurzaamheid in termen van zowel biologische, als sociale, economische, en milieu-gevolgen hoeveel vis er van een bepaalde soort gevangen kan worden. MSY is een toekomstgerichte norm, gericht op een gezond, stabiel visbestand voor de lange termijn. Om dit MSY-niveau te bereiken worden meerjarenplannen opgesteld. Het voorzorgsniveau daarentegen is een veiligheidsmarge die moet voorkomen dat bestanden onder het biologisch minimum terechtkomen, zodat er niet meer op gevist kan worden. Deze norm is steeds een reactie op de bestaande situatie, die elk jaar weer anders kan zijn, en is niet gericht op stabiliteit voor de langere termijn.

Er zijn dus, samengevat, drie normen om te bepalen hoe groot visbestanden minstens moeten zijn; zie tabel 1.

Tabel 1. Normen voor een minimale omvang van visbestanden

MSY-niveau	Moet na 2015 algemeen als enige norm ingevoerd zijn
Voorzorgsniveau	Wordt nu gehanteerd door de Europese Commissie, is strenger dan het biologisch minimum
Biologisch minimum	Wetenschappelijke norm die aangeeft wanneer bestanden in gevaar komen

De MSY-norm wordt in Europa om te beginnen toegepast op de schol- en tongbestanden in de Noordzee. Vanaf 2008 moeten de quota voor schol en tong met 10% per jaar dalen, totdat deze soorten zich binnen veilige biologische grenzen bevinden. Wanneer de situatie stabiel is kunnen schol en tong worden bevist op basis van het beginsel van de maximale duurzame opbrengst (MSY) en in overeenstemming met duurzame biologische, economische, milieu- en sociale voorwaarden (Verordening 676/2007).

¹⁵ In deze paragraaf bespreken we verder alleen de visbijvangsten. De bijvangst van andere diersoorten, zoals krabben en schelpdieren, is overigens volgens het Planbureau voor de Leefomgeving even groot als de aangelande én de teruggegooid visvangst tezamen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008).

Ongewenste bijvangsten

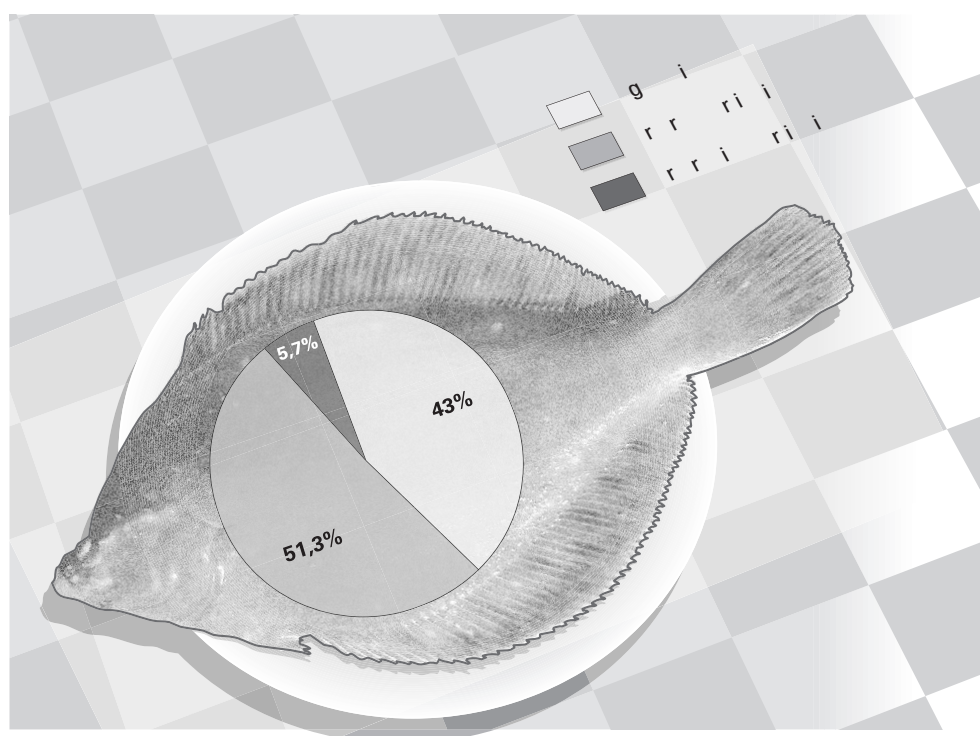
Het probleem van de overbevissing wordt aanzienlijk verergerd door een bijkomend verschijnsel: vangst die in grote hoeveelheden op zee (meestal al dood) wordt teruggegooid, omdat ze niet van de gewenste soort of maat blijkt te zijn. Dit zogenoemde «discards»-probleem staat al decennia op de agenda van de EU, maar een effectieve aanpak is er nog niet.¹⁵

Een deel van het discardsprobleem wordt veroorzaakt door het gehanteerde quotasysteem. Als er boven een quotum wordt gevangen, mag het teveel niet worden aangeland. Daarom wordt die vangst overboord gegooid. Gemiddeld is ruim 90% van de vis dan al dood (Van Overzee et al., 2007). In de Nederlandse situatie komen vangsten regelmatig boven het quotum uit, doordat schol en tong niet apart binnengehaald kunnen worden. Visserij zien zich genoodzaakt om één van beide vissoorten overboord te gooien zodra het quotum van die soort is bereikt, maar er nog wel op de andere soort gevestigd mag worden.¹⁶

Het discardsprobleem is echter niet alleen te wijten aan het quotasysteem. Ook vis die commercieel niet interessant is en ondermaatse vis die niet aangeland mag worden (vooral jonge schol bij de visserij op tong) wordt op grote schaal dood overboord gegooid.

Een bijzondere vorm van discards is daarnaast het «highgraden». Daarvan is sprake als een visser tijdens een vaart een betere vangst kan doen, bijvoorbeeld grotere exemplaren met een betere marktwaarde, en de eerdere vangst alsnog dood overboord gooit.

Figuur 2 Aangelande en overboord gegooide vis



Over de vraag hoe groot de vissterfte als gevolg van het overboord gooien van gevangen vis is, verschillen de meningen. Zeker is dat het om aanzienlijke percentages van de totale visvangst gaat.

In de periode 2002–2005 hebben onderzoekers van IMARES bij de boomkorvisserij vastgesteld dat van de totale hoeveelheid gevangen vis 52 tot 62% op zee overboord was gezet. Voor 9% bestonden die discards uit niet-commerciële vissoorten en voor 91% uit commerciële vissoorten, vooral ondermaatse schol en schol (Van Overzee et al., 2007; zie figuur 2). Volgens het Productschap Vis blijkt uit de wekelijkse bemonstering op ongeveer 25 vissersschepen dat ongeveer 30% van alle schol die wordt gevangen, vervolgens overboord wordt gezet.¹⁷

¹⁶ Dit probleem wordt voor een deel onderhouden door de onderlinge ruil van quota door de vissers. Daarmee kan vangst boven het individuele quotum van de ene visser overgeheveld worden naar een visser die nog niet aan zijn quotum zit.

¹⁷ Informatie afkomstig van het Productschap Vis. «Visfeiten: Noordzeeschol», versie juni 2008, geraadpleegd op www.verantwoordevisvragen.nl, d.d. 21 augustus 2008.

Teruggooien is niet alleen een verspilling van vis, het vertroebelt tevens de nauwgezetheid van de wetenschappelijke gegevens over de visstand. De wetenschap baseert zich immers hoofdzakelijk op cijfers over de hoeveelheden gevangen vis die daadwerkelijk zijn aangeland. Inmiddels worden sinds 2004 scholdiscards meegewogen in de bestandsschattingen.

Ondanks de wereldwijde aandacht voor duurzaamheid bestaat er in de EU en in Nederland nog geen beleid om ongewenste vangsten (discards) te verminderen of te voorkomen, ook al zijn er wel oplossingen mogelijk. Noorwegen bijvoorbeeld heeft een eigen beleid ontwikkeld om een deel van het probleem op te lossen.¹⁸

Noorse aanpak van het discardsprobleem

De Noorse wet verbiedt het om bijvangst van de commerciële vissoorten die (bijna) dood zijn, overboord te gooien. Dat geldt ook voor niet-commerciële vissoorten, zolang ze voor consumptie geschikt zijn. Deze bijvangsten moeten aangeland worden, ook al komen ze boven de quota uit of zijn ze illegaal. Bijvangsten die wel levensvatbaar zijn, moeten overboord worden gegooit.

De opbrengsten van de aangelande bijvangst gaan naar de visverkopende organisaties, private organisaties die ook publieke taken uitoefenen (controle). Deze organisaties zijn in handen van de vissers, zodat de opbrengsten van de bijvangst indirect weer ten goede komen aan de vissers zelf. De visser die een bijvangst aanlandt, wordt door de verkooporganisatie gecompenseerd voor de kosten van de aanlanding en krijgt geen boete. Maar hij krijgt evenmin een vergoeding voor de vis. Allerlei flankerende regelingen moeten voorkomen dat een visser het als profijtelijk ervaart om boven de quota te vissen.

Geen afstemming tussen natuurbeluid en visserijbeleid

In de EU zijn het visserijbeleid aan de ene kant en duurzaamheids-, natuur- en waterbeleid aan de andere kant, gescheiden beleidsterreinen en wordt er tussen de betrokken directoraten-generaal weinig onderling afgestemd. De Europese Kaderrichtlijn mariene strategie heeft geen betrekking op het visserijbeleid, ook al is het doel te komen tot een integrale aanpak.

Ook in Nederland is sprake van een scheiding tussen het visserijbeleid en de aangrenzende beleidsterreinen, al is er sinds 2007 binnen het Ministerie van LNV sprake van meer samenwerking tussen de organisatie-onderdelen die zich bezighouden met het natuur- en biodiversiteitsbeleid respectievelijk het visserijbeleid.

In Nederlandse beleidsnota's als *Duurzame Daadkracht* (VROM, 2003) en het *Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN 2015)* (VenW et al., 2005) worden de eisen in verband met natuur, duurzaamheid en biodiversiteit wel van belang geacht voor het visserijbeleid. Deze beleidsnota's zijn voortgekomen uit mondiale afspraken die binnen de Verenigde Naties zijn gemaakt (Rio de Janeiro in 1992 en Johannesburg in 2002). Het visserijbeleid zal moeten gaan voldoen aan de eisen op het terrein van natuur, duurzaamheid en biodiversiteit. Enkele doelen van het Nederlandse beleid, zoals het terugbrengen van ongewenste bijvangsten met 50%, het aanwijzen van beschermde gebieden in zee en het reduceren van het aantal boomkorren met 40%, sluiten hierbij aan.

2.1.3 Aanbevelingen

Uit ons onderzoek blijkt dat de bescherming van de ecologische duurzaamheid van de visserij voor verbetering vatbaar is, zowel in EU-verband als in Nederland. Wij leggen de bewindspersonen van LNV, VROM en VenW daarom de volgende aanbevelingen voor.

¹⁸ Informatie ontvangen van de Noorse rekenkamer, 4 juni 2008.

- De minister van LNV zou de invoering van MSY-doelstellingen in het Europese visserijbeleid krachtig moeten ondersteunen, niet alleen voor «Nederlandse» vissoorten, waarbij het MSY-principe al wordt toegepast, maar ook voor vissoorten waar Nederland geen direct visserijbelang in heeft. Doordat de MSY-aanpak werkt met meerjarenplannen, wordt het beleid minder afhankelijk van de jaarlijkse quotaonderhandelingen, die gedomineerd worden door nationale economische belangen voor de korte termijn.
- Voor de langere termijn raden wij de minister van LNV aan om nu al actief te gaan werken aan een visie op en een strategie voor de toekomstige herziening van het Europese visserijbeleid, vergelijkbaar met de huidige «health check» van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In deze visievorming zouden de beleidsterreinen van natuur en visserij tegelijkertijd bediend moeten worden, zodat beide werelden in het herziene beleid worden betrokken.
- Wij bevelen de bewindspersonen van LNV, van VROM en van VenW aan om op Europees niveau aan te dringen op onderlinge afstemming van visserijbeleid, natuurbeleid en waterbeleid, zodat van meet af aan de verschillende belangen duidelijk tegen elkaar afgewogen worden.
- Wij bevelen de bewindspersonen aan om op nationale schaal maatregelen te nemen ter bescherming van de biodiversiteit in de Noordzee. Daarbij moeten de zojuist genoemde beleidsterreinen beter op elkaar worden afgestemd dan tot nu toe gebeurt.
- Nederland wil in 2013 de ongewenste bijvangst ten opzichte van 2007 met 50% verminderd hebben. Gezien de omvang van het discards-probleem vinden wij dat de minister van LNV deze doelstelling prioriteit in het visserijbeleid moet geven en de voortgang goed moet bewaken. Wij bevelen de minister van LNV aan om innovatie van de visserij gericht op vermindering van ongewenste bijvangst krachtig te stimuleren, maar ook om aanpassing van de regelgeving in de richting van de Noorse regelgeving te overwegen en dit punt op Europees niveau in te brengen.

2.2 Naleving en handhaving

2.2.1 Conclusie

De controle en handhaving van de wettelijke regels voor de visserij staan in Nederland onder druk. Zonder strenge handhaving zijn er voor vissers veel mogelijkheden om de regels te ontduiken. Het systeem van comanagement biedt onvoldoende tegenwicht. De door het Ministerie van LNV ingezette handhavingscapaciteit voldoet formeel aan de EU-regelgeving, maar is niet genoeg om te kunnen voldoen aan de onderlinge werkafspraken tussen de inspecties van de lidstaten en het Europese controlebureau voor de visserij. Het beoogde nalevingsniveau is niet vastgelegd en daardoor heeft het ministerie geen criterium om de toereikendheid van de beschikbaar gestelde handhavingscapaciteit te beoordelen.

2.2.2 Toelichting

Taken AID op het gebied van de visserij

De handhavende taken van de AID op het gebied van de visserij richten zich op de naleving van verscheidene regels. De inspectiedienst houdt in de gaten of er niet wordt gevestigd door vissers die daartoe niet gerechtigd zijn, of vissers hun toegekende visrechten niet te buiten gaan, of vissers niet vissen buiten de gebieden waartoe zij toegang hebben, of vissers de technische visstandbeschermende maatregelen (zoals het gebruik van de

juiste netvoorzieningen) wel naleven en of vissers overladingen naar waarheid in de vangstregistratie opnemen. De afgelopen jaren heeft de AID gemiddeld 6% van alle aanlandingen en wordt ieder vissersvaartuig drie tot vier keer per jaar op zee gecontroleerd. De Europese Commissie hanteert echter op basis van afspraken tussen de betrokken inspecties als maatstaf dat ieder vissersvaartuig zes keer per jaar moet worden gecontroleerd. Ook uit de risicoanalyse van de AID blijkt dat dit minimumaantal controles noodzakelijk is.

Mogelijkheden tot ontduiking

Het huidige handhavingsbeleid en comanagement hebben volgens het Ministerie van LNV een positief effect op het nalevingsgedrag van de vissers. Uit de risicoanalyses van de AID komt echter naar voren dat de vissers op vrijwel alle terreinen van de zeevisserij geneigd zijn de regels te overtreden. De grote economische druk waaronder de sector te lijden heeft, speelt hierbij volgens de AID een rol: de hoeveelheid vis die mag worden aangeland is de afgelopen jaren met meer dan 50% gekrompen, en de brandstofprijzen zijn sterk gestegen. Vissers zoeken naar manieren om onder de beperkingen uit te komen.

Bepaalde voorschriften, zoals het gebruik van de juiste netvoorzieningen, zijn alleen op zee te controleren en dat is in de praktijk erg lastig. Niet alleen de grootte van het gebied (de Noordzee) bemoeilijkt de controles, maar ook het feit dat vissers beschikken over moderne apparatuur, waardoor het controleschip van de AID de vissersschepen bijna niet ongezien kan benaderen.

Handhaving is volgens het Ministerie van LNV ook lastig door de complexiteit van het beleid. Er komen in de loop der tijd wel voortdurend regels bij waaraan vissers moeten voldoen, maar er vervallen nooit regels. Sommige regels zijn bovendien niet goed uit te leggen c.q. overbodig, aldus onze gesprekspartners bij LNV.

De AID acht het nalevingsniveau niettemin «bevredigend», dankzij een constante controledruk bij de aanlandingen en op zee. Het Ministerie van LNV zegt hierover evenwel geen harde uitspraken te kunnen doen.

Invloed comanagement beperkt

In theorie zou het systeem van comanagement de naleving van de regels door de vissers moeten bevorderen. Vissers die zijn aangesloten bij een beheergroep sluiten namelijk onderling privaatrechtelijke overeenkomsten waarin ze zich onder meer verplichten om de vangstbeperkingen na te leven. In de praktijk voeren de beheergroepen echter geen vangstcontroles uit bij hun leden. Deze controles worden dus alleen uitgevoerd door de AID, die de aanlandingen inspecteert. Alleen de controles op het motorvermogen worden uitgevoerd door de beheergroepen, die hiervoor technische expertise inhuren. De AID controleert dit steekproefsgewijs.

Standpunt LNV over handhavingscapaciteit

Het Ministerie van LNV hanteert een formeel standpunt bij de beoordeling van de in te zetten controlecapaciteit. Het departement geeft aan dat de EU-regelgeving op dit punt geen *kwantitatieve* normen stelt die eventueel tot sanctionering kunnen leiden.

Dit is op zichzelf juist. Er zijn echter op EU-niveau wel werkafspraken tussen de inspecties van de lidstaten en het Europese controlebureau voor de visserij. Deze afspraken zijn van belang voor het tot stand brengen van een *level playing-field*. De AID beschikt over onvoldoende capaciteit om deze afspraken na te komen.

De EU-regelgeving stelt bovendien wel *kwalitatieve* eisen aan de controlemaatregelen in de lidstaten: deze moeten doeltreffend, afschrik-

wekkend en evenredig zijn. Om te kunnen beoordelen of de handhavingscapaciteit voldoende is voor een aantoonbaar doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige handhaving, zal het ministerie naar ons oordeel een *beoogd nalevingsniveau* moeten vaststellen (Algemene Rekenkamer, 2005a; 2008).

Beoogd nalevingsniveau: nodig om gericht prioriteiten te kunnen stellen

Omdat een handhaver vrijwel nooit voldoende personeel en middelen heeft om alle door de wetgever opgedragen taken volledig uit te voeren, moet hij prioriteiten stellen. Het gevolg van deze prioriteitstelling kan zijn dat hij bewust kiest voor een niveau van handhaving waarmee een nalevingsniveau van 100% niet gehaald zal kunnen worden. Indien handhavers van die 100%-naleving afwijken moeten zij, met instemming van de verantwoordelijke minister, expliciet maken welk nalevingsniveau dan wél beoogd wordt en welke argumenten daarvoor zijn.

2.2.3 Aanbevelingen

Om de gesignaleerde problemen rond de naleving en handhaving op te lossen bevelen wij het volgende aan:

- De minister van LNV zou het beoogde nalevingsniveau voor de visserijsector duidelijk moeten vastleggen, zodat de beoogde naleving en de in te zetten handhavingscapaciteit in samenhang kunnen worden gezien. De besluitvorming over de inzet van capaciteit kan daarmee transparanter worden.
- Ook zou de minister van LNV moeten bevorderen dat het beoogde nalevingsniveau – in samenspraak met de betrokken lidstaten en het Europese controlebureau voor de visserij (Community Fisheries Control Agency) – wordt verankerd in de Europese visserijverordeningen, teneinde voor alle Europese vissers een eerlijke concurrentiepositie (*level playing field*) te bewerkstelligen.
- Tot slot adviseren wij de minister van LNV om in EU-verband de mogelijkheden van vereenvoudiging van de wettelijke regels voor de visserij te onderzoeken om daarmee de nalevingsbereidheid van de vissers te vergroten.

2.3 Innovatiebeleid voor de visserijsector

2.3.1 Conclusie

Innovaties in de visserijmethoden zouden de schadelijke effecten van de Noordzeevervisserij kunnen verminderen. Hoewel de problemen én de oplossingen al jaren bekend zijn, komt in de boomkorvisserij het innovatiebeleid pas sinds 2007 op gang, mede ingegeven door de stijgende brandstofprijzen. Tot 2007 was innovatie kleinschalig, experimenteel en voor de vissers vrijblijvend.

De huidige doelen zijn: 40% van de boomkorvissers laten overstappen op andere vismethoden (die overigens nog niet allemaal zijn toegestaan op grond van de EU-regels) en halvering van onbedoelde bijvangst.

Omdat het innovatiebeleid nog maar recent is ingezet, kunnen wij nog niet beoordelen of de doelen voor 2013 gehaald gaan worden en of de ingezette instrumenten werken.

2.3.2 Toelichting

Innovatiebeleid erg traag op gang

De negatieve effecten van de boomkorvisserij voor de zeebodem en het

probleem van de discards zijn al vele jaren bekend; de problemen zijn in 1993 expliciet door het Ministerie van LNV gesignaleerd (LNV, 1993). Het gebruik van de boomkor is bij uitstek een Nederlands probleem, omdat de Nederlandse kottervissers gespecialiseerd zijn in platvis (schol en tong), vissoorten die alleen met sleepnetten gevangen kunnen worden.

Het voornemen van LNV was om vanaf 1993 «intensief onderzoek» te doen naar beperking van de effecten van de boomkorvisserij en naar «selectievere vismethoden» die de onbedoelde bijvangsten zouden kunnen verminderen. In beide opzichten vormde de *pulskor* de belangrijkste vernieuwing waarop de aandacht wat LNV betreft moest worden gericht. De pulskortechniek, waarbij elektropulsen (stroomstootjes) in plaats van zware kettingen worden gebruikt, leidt tot minder bodemberoering, grotere vangstselectiviteit en grotere energie-efficiency dan de boomkortechniek.

Het heeft tien jaar geduurd voordat er daadwerkelijk geld werd vrijgemaakt voor onderzoek naar innovaties. In de begroting van LNV komt deze post in de jaren vanaf 2003 incidenteel als post voor. De uitgaven waren bestemd voor onderzoek naar de pulskor. In 2007 heeft het ministerie een langetermijnstrategie vastgesteld. Als doel werd hierin geformuleerd om in 2013 40% van de boomkorren vervangen te hebben door andere vismethoden en de onbedoelde bijvangst (discards) gehalveerd te hebben. De beleidsinstrumenten die het ministerie hiervoor inzet zijn ondersteunend van aard: onderzoek, innovatiesubsidieregelingen, ontwikkeling en verspreiding van kennis over duurzamere vangstechnieken en over verbetering van energie-efficiëntie.

We kunnen vaststellen dat de onderkenning van de negatieve effecten van de boomkorvisserij pas betrekkelijk recent heeft geleid tot onderzoek.

Experimenten

Tot het jaar 2007 heeft innovatie in de kottervisserij op kleine schaal plaatsgevonden, in de vorm van experimenten waaraan vissers op vrijwillige basis konden deelnemen.

Met de pulskor, die ruim tien jaar in ontwikkeling is, werd in 2004 en 2005 een praktijkproef uitgevoerd. Het resultaat was succesvol: er was minder bodemberoering en minder bijvangst, de kwaliteit van de vis was aanzienlijk beter dan conventioneel gevangen vis en het brandstofverbruik was ongeveer 40% lager dan gebruikelijk. Als een vervolgproject voer in 2006 en 2007 één kotter met de pulskor op de Noordzee. In 2008 heeft het Ministerie van LNV een investeringsregeling opengesteld voor overschakeling van vijf vaartuigen op de pulskor.

Veel kottervissers willen de pulskor echter niet gebruiken, omdat er met deze techniek minder vis gevangen zou kunnen worden. Bovendien zijn de meeste vissers van mening dat de schade aan de bodem door de boomkor niet groot is.

Stijgende brandstofprijzen: impuls

Sinds 2006 is er een kentering waarneembaar in de negatieve houding van vissers tegenover de pulskor. Oorzaak zijn de sterk stijgende brandstofprijzen. Daardoor zijn nieuwe visserijmethoden die zuiniger met energie zijn, aantrekkelijk aan het worden voor de visserij. Het nadeel van een geringere vangstcapaciteit wordt steeds meer gecompenseerd door lagere uitgaven aan brandstof. Een bijkomend voordeel is een vermindering van CO₂-uitstoot.

Er zijn inmiddels ook initiatieven waarbij vanuit de visserijsector en maatschappelijke organisaties samenwerkingsverbanden worden gevormd om duurzame en innovatieve visserij te ontwikkelen. In veel gevallen blijken de vissers sneller over te halen om te experimenteren met nieuwe, minder schadelijke technieken wanneer de overheid het mogelijke omzetverlies financieel compenseert.

Beperkingen vanuit EU

Vooralsnog staat de EU niet toe om te vissen met de pulskor, omdat er vanuit het Europese natuurbeschermingsbeleid nog vragen bestaan over mogelijke nadelige effecten van de elektropuls op onder meer haaien, roggen en het leven op de zeebodem.¹⁹ Dat vormt op dit moment een belemmering voor het op grote schaal invoeren van de pulskor ter vervanging van de boomkor. Ontheffing is gegeven voor toepassing van de pulskor door 5% van de vloot. Met het aantal van vijf vaartuigen is dit maximum bereikt. Medio 2008 bedroeg het totaal aantal grote kotters 77. De EU bemoeit zich overigens niet inhoudelijk met het innovatiebeleid op visserijgebied. Wel bepaalt de EU de juridische kaders en stelt zij financiële middelen beschikbaar.

2.3.3 Aanbevelingen

Het Ministerie van LNV heeft met een eigen innovatiebeleid gekozen voor een (mede)verantwoordelijkheid voor een minder schadelijke manier van vissen. Of de doelen van 50% minder discards en 40% innovatieve vismethoden in 2013 gehaald kunnen worden, wordt niet onderbouwd in de plannen. Daarom doen wij de volgende aanbeveling:

- De minister van LNV zou de haalbaarheid van het doel om te komen tot 50% minder discards en 40% innovatieve vismethoden moeten onderbouwen en daarbij moeten aangeven met welke concrete maatregelen dit doel gerealiseerd zal gaan worden. In dit verband raden wij de minister ook aan om goed te onderzoeken of de pulskor een duurzaam alternatief is.

2.4 Saneringsbeleid voor de visserijsector

2.4.1 Conclusie

De minister van LNV wil de Nederlandse kottervloot in omvang reduceren om de vangstcapaciteit in overeenstemming te brengen met de dalende quota voor schol en tong. De bedoeling is om door middel van flankerend (vlootsanerings-)beleid de visserijsector in afgeslankte vorm economisch levensvatbaar te houden.

Sinds 1994 is de kottervloot in omvang afgenomen, maar bij de effectiviteit van deze saneringen zijn vraagtekens te plaatsen. Om te beginnen is niet duidelijk welk effect de tot dusver doorgevoerde vlootreductie heeft gehad op de economische resultaten van de overblijvende vissers en of het saneringsbeleid toereikend was voor een economisch rendabele visserijsector. Ook voor de huidige saneringsronde ontbreken de criteria om de toereikendheid van het beleid voor de economische duurzaamheid vast te stellen.

Verder leidt de inkrimping van de vloot in de praktijk niet tot een aanmerkelijke verbetering van het rendement van de overblijvende vissers. Dit komt doordat gesaneerde vissers hun aandeel in de visrechten behouden en de overblijvende vissers deze rechten kunnen bijkopen of -huren. Dat betekent dat de jaarlijks dalende quota ondanks saneringen nog steeds over evenveel vissers worden verdeeld.

¹⁹ Haaien en roggen vallen onder de bescherming van Natura 2000.

2.4.2 Toelichting

Kwantitatieve doelen zonder onderbouwing

De achtereenvolgende ministers van LNV werken al sinds de jaren negentig aan een sanering van de Nederlandse kottervloot. Dit doen zij om de capaciteit van de vloot aan te passen aan de beschikbare – steeds afnemende – vangstquota.

Vanaf 2003 zijn de beoogde prestaties voor de vlootreductie in de LNV-begrotingen vastgelegd in kwantitatieve termen. Het te saneren tonnage (i.e. scheepsruimte) wordt daarbij expliciet vermeld. Een onderbouwing van deze tonnages ontbreekt echter: er wordt geen rechtstreeks verband gelegd met de voor Nederland beschikbare vangstquota. Het ministerie beschikt, met andere woorden, niet over een methode om te berekenen welke vlootomvang past bij een bepaald vangstquotum.

Voor de overblijvende vissers betekent dit ontbreken van een duidelijke afstemming van de saneringen op de vangstquota dat zij geen toekomstperspectief hebben op grond waarvan zij investeringsbeslissingen kunnen nemen.

Voor de Tweede Kamer betekent het ontbreken van deze gegevens, dat zij de effectiviteit van de saneringsgelden niet goed kan beoordelen.

Gesaneerde vissers behouden hun recht op quotum

Sinds 1994 is het motorvermogen van de Nederlandse kottervloot, het jaar 2008 meegerekend, met 46% gereduceerd. Het aantal schepen nam met 28% af, van 432 naar 311 schepen.

Het gunstige effect van deze saneringen op de economische resultaten van de individuele vissers is echter niet optimaal. Dit komt doordat de vangstquota, die steeds lager worden vastgesteld, nog steeds over dezelfde hoeveelheid vissers worden verdeeld. De gesaneerde vissers behouden namelijk hun visrechten voor tong, schol, kabeljauw en wijting. Zodoende kunnen gesaneerde vissers ervoor kiezen om met die quota door te starten door een bestaand bedrijf op te kopen. En als ze besluiten te stoppen met de visserij, kunnen ze hun visrechten aan overblijvende vissers verhuren of verkopen tegen de geldende marktwaarde. De kosten die deze laatste vissers moeten maken voor de huur of aankoop van extra quota, drukken op de bedrijfsresultaten. Dit leidt ertoe dat er minder financiële middelen beschikbaar zijn om te investeren in innovatie. Ook de naleving van de regels blijft hierdoor onder druk staan.

2.4.3 Aanbevelingen

Voor het aanpakken van de hiervoor gesignaleerde problemen rond de sanering van de Nederlandse zeevissersvloot doen wij de volgende aanbevelingen:

- De minister van LNV zou moeten vaststellen wat een optimale omvang van de zeevissersvloot is, gegeven de geldende vangstbeperkende maatregelen. Alleen op basis van die informatie kan een gefundeerde afweging worden gemaakt over de noodzaak om saneringsgelden in te zetten. Dezelfde informatie is nodig om achteraf de effectiviteit van ingezette saneringsgelden te kunnen beoordelen. Tegelijkertijd ontstaat zo meer zekerheid voor vissers over hun economische toekomst en zal het voor hen beter mogelijk worden om investeringsbeslissingen te nemen.
- Wij bevelen de minister van LNV verder aan om na te gaan wat het effect is van het huidige systeem van individueel overdraagbare en verhandelbare quota op de economische duurzaamheid van de visserijsector.

3 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

3.1 Reactie bewindspersonen

De minister van LNV heeft op 21 oktober 2008 op ons conceptrapport gereageerd, mede namens de minister van VROM en de staatssecretaris van VenW. Hieronder geven we de reactie samengevat weer. De integrale reactie is te raadplegen op onze website: www.rekenkamer.nl.

3.1.1 Hoofdconclusie

De minister beaamt dat de economische positie van de visserijsector en de ecologische situatie in de Noordzee niet florissant zijn, maar zij is het slechts ten dele eens met de hoofdconclusie van het onderzoek, dat het Nederlandse visserijbeleid vanuit de ecologische optiek niet streng genoeg is.

Daarbij stelt zij in de eerste plaats dat er voor de Noordzevisserij niet iets bestaat als «het Nederlandse visserijbeleid». De minister geeft aan dat het beheer van visbestanden in de Europese wateren een gedeelde Europese verantwoordelijkheid is en dat Nederland de afspraken daarover in het Europese visserijbeleid strikt implementeert.

In de tweede plaats geeft zij aan dat zij als minister van LNV een evenwichtige afweging van belangen moet maken en dus ook oog dient te hebben voor de sociaal-economische positie van de visserij. Ook bij de Europese maatregelen voor het herstel van visbestanden en voor de discardsproblematiek spelen zowel de structuur van de visserij in Europa, de regelgeving, de natuurlijke omstandigheden alsook economische afwegingen een rol, zo schrijft de minister.

In de derde plaats benadrukt zij dat de huidige malaise in de sector niet alleen voortkomt uit (Europees) overheidsbeleid, maar ook te wijten is aan externe factoren, zoals de spectaculair gestegen brandstofprijzen en het feit dat vissers deze stijging, vanwege vrije prijsvorming op de afslagen, niet kunnen doorberekenen aan hun afnemers.

3.1.2 Quotabeleid

De minister onderschrijft onze aanbeveling om de invoering van MSY-doelstellingen in het Europese visserijbeleid krachtig te ondersteunen, niet alleen voor «Nederlandse» vissoorten, waarbij MSY nu al wordt toegepast, maar ook voor vissoorten waar Nederland geen direct visserijbelang in heeft. De minister geeft aan dat zij in 2008 voor de MSY-aanpak heeft gepleit en in het verleden de toepassing ervan in het meerjarenplan voor tong en schol heeft ondersteund.

De minister neemt onze aanbeveling over om voor de langere termijn nu al actief te gaan werken aan een visie op en een strategie voor de toekomstige herziening van het Europese visserijbeleid.

De minister is het eens met onze aanbeveling om op Europees niveau aan te dringen op onderlinge afstemming van visserijbeleid, natuurbelief en waterbeleid, zodat van meet af aan de verschillende belangen duidelijk tegen elkaar afgewogen worden. Zij geeft aan dat de Europese Commissie in 2007 voorstellen heeft gedaan om te komen tot een geïntegreerd maritiem beleid voor de EU. Het kabinet ondersteunt deze filosofie onder meer door invulling te geven aan de Kaderrichtlijn mariene strategie

(KRM), die op 15 juli 2008 in werking is getreden, en die uitgaat uit van een ecosysteembenadering.

De minister ondersteunt ook de implementatie van de ecosysteembenadering in het gemeenschappelijk visserijbeleid. De minister stelt dat op nationaal niveau de samenwerking tussen natuur en visserij eveneens versterkt wordt.

De minister onderschrijft onze aanbeveling om op nationale schaal maatregelen te nemen ter bescherming van de biodiversiteit in de Noordzee en de daarbij betrokken beleidsterreinen beter op elkaar af te stemmen dan tot nu toe gebeurt. De minister verwijst hierbij naar het beleidsprogramma *Biodiversiteit 2008–2011* van maart 2008, dat is ondertekend door alle betrokken bewindspersonen, en naar het *Integraal Beheerplan Noordzee 2015*, dat de minister van VenW mede namens de betrokken bewindspersonen in 2006 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Ook verwijst ze naar plannen voor de aanwijzing door Nederland van zeegebieden met bijzondere ecologische waarden in het Nederlandse deel van de Noordzee en naar het netwerk van mariene beschermde gebieden voor de Noord-Oost-Atlantische oceaan, waar de Noordzee deel van uitmaakt. De minister wil deze gebieden onder het regime van de Natuurbeschermingswet brengen, waardoor duurzaam medegebruik mogelijk zal zijn, maar niet met alle vismethoden. Eind 2008 zal de staatssecretaris van VenW een Nationaal Waterplan presenteren, waarin de betreffende beleidsterreinen worden afgestemd voor onder meer het Noordzeebeleid.

De minister is het met ons eens dat de oplossing van het discardsprobleem zeer urgent is. Zij wijst erop dat de halvering van de hoeveelheid discards in 2013 – een Nederlands streefcijfer – deel uitmaakt van het maatschappelijke convenant dat zij in juni 2008 sloot met de kottersector, het Productschap Vis, het Wereld Natuurfonds en de Stichting Noordzee. Bij de aanpak van het discardsprobleem heeft de Europese Commissie op dit moment het voortouw, schrijft de minister. Instrumenten die de Commissie voorstaat zijn een geleidelijke invoering van een teruggooi-verbod – hetgeen inhoudt dat alle vis en schaal- en schelpdieren moeten worden aangeland – en aanvullende maatregelen zoals het geven van stimulansen voor het verbeteren van de selectiviteit van het vistuig, de verplichting om van visgrond te veranderen en realtime sluitingen (verbod om in een gebied te vissen gedurende een bepaalde tijd, bijvoorbeeld als er veel jonge vis zwemt).

De minister schrijft dat haar visserijbeleid ook op het vlak van innovatie voor de lange termijn gericht is op vernieuwing en verduurzaming. Daarvoor hebben de Nederlandse en de Europese overheid aanzienlijke bedragen beschikbaar gesteld. Met deze middelen stimuleert zij onder meer investeringen in selectievere vangstmethoden en technieken die ongewenste bijvangsten, bodemberoering en energieverbruik verminderen. Daarnaast stimuleert zij onderzoek naar nieuwe vangsttechnieken.

3.1.3 Naleving en handhaving

De minister deelt onze conclusie dat naleving en controle in de visserijsector een aanhoudend punt van zorg zijn. Op een aantal punten is de minister het echter niet met ons eens.

Zo vindt de minister dat het systeem van comanagement wel degelijk voldoende tegenwicht biedt tegen de mogelijkheden die er voor vissers zijn om de wettelijke regels voor de visserijsector te ontduiken. Zij merkt

op dat vissers die buiten het arrangement vallen, allemaal gecontroleerd worden. Vissers binnen het arrangement zijn onderworpen aan publiekrechtelijk toezicht op de privaatrechtelijke controle, met jaarlijks een hercontrole bij een aantal van de privaatgecontroleerde schepen. Daarnaast wordt gecontroleerd als er aanwijzingen zijn dat regels niet worden nageleefd.

Verder stemt de minister niet in met onze constatering dat de door het Ministerie van LNV ingezette handhavingscapaciteit niet genoeg is om te kunnen voldoen aan de onderlinge afspraken tussen de inspecties van de lidstaten en het Europese controlebureau voor de visserij. Zij wijst erop dat toezicht en controle op de naleving van regelgeving in de eerste plaats de bevoegdheid is van de lidstaten. De rol van de Europese Gemeenschap is, zo merkt zij op, beperkt tot het voorkomen van kwaliteitsverschillen tussen de nalevings- en controlesystemen van de verschillende lidstaten en het verzekeren van een *level playing field*. In het Europees recht is daartoe een aantal kwalitatieve eisen geformuleerd voor nalevings- en controlesystemen. Deze dienen doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend te zijn. De minister merkt op dat de Nederlandse controleorganisatie en inzet in de visserijsector – ook naar het oordeel van de AID – voldoet aan deze eisen.

Voorts tekent de minister aan dat wij met onze constatering dat een vastgesteld nalevingsniveau ontbreekt, er ten onrechte van uitgaan dat de beschikbaar gestelde handhavingscapaciteit louter op basis van dit nalevingsniveau beoordeeld kan worden. Zij merkt op dat handhavingscapaciteit wordt bepaald op basis van risicoanalyse en prioriteitstelling. Handhaving als instrument om naleving te bevorderen bestaat, zo geeft zij aan, uit een mix van mogelijke activiteiten (zoals controle, opsporing en communicatie), waarvan handhavingscapaciteit er slechts één is. Omdat de relatie tussen het nalevingsniveau en handhavingscapaciteit in de visserijsector niet duidelijk is en mede afhankelijk is van externe factoren, is het niet wenselijk om de handhavingscapaciteit te bepalen louter op basis van het beoogde nalevingsniveau.

Niettemin streeft de minister ernaar de besluitvorming over de inzet van handhavingscapaciteit transparanter te maken. Zij geeft aan dat het Ministerie van LNV op dit moment werkt aan een nieuw meerjarig handhavingsprogramma voor de visserijsector. Voor beslissingen over de inzet van handhavingscapaciteit zal in de toekomst gebruik worden gemaakt van programmatisch handhaven. Op basis van meerjarige ervaringsgegevens en een risicoanalyse wordt dan de inzet van handhavingscapaciteit geprioriteerd en dit wordt vastgelegd in een handhavingsplan.

Onze aanbeveling om in samenspraak met de betrokken lidstaten en het Europese controlebureau voor de visserij een beoogd nalevingsniveau te verankeren in de Europese visserijverordeningen, vult de minister als volgt in. Nederland is een voorstander van Europese basiscriteria voor een «goede» controle. Op dit moment wordt gewerkt aan een herziening van de controleverordeningen. De Nederlandse inzet is hierbij voornamelijk gericht op meer samenwerking en coördinatie bij inspecties, het formuleren van minimum voorwaarden voor inspecties en het formuleren van benchmarks voor het aantal uit te voeren inspecties.

De minister onderschrijft onze suggestie om in EU-verband de mogelijkheden van vereenvoudiging van het beleid te onderzoeken om daarmee de nalevingsbereidheid van de vissers te vergroten. Zij merkt hierbij op

dat Nederland in EU-verband sterk pleit voor eenvoud, handhaafbaarheid en controleerbaarheid van regelgeving. De EU zelf voert overigens al sinds 2005 een eigen actieprogramma uit om de regelgeving te vereenvoudigen, zo merkt zij op. De Raad van Ministers bespreekt ieder half jaar de voortgang.

De minister wijst er in dit verband op dat haar ministerie bezig is met de voorbereiding van een regeling waarin verschillende visserijregelingen worden samengevoegd. Dit vergroot, zo schrijft zij, de «kenbaarheid» van de regels. Tegelijkertijd wordt gezien of de betreffende regels vereenvoudigd kunnen worden.

3.1.4 Innovatiebeleid voor de visserijsector

De minister erkent dat het innovatiebeleid voor de Noordzeevervisserij pas in 2007 écht op gang is gekomen. Zij wijst erop dat er inmiddels een verbeterd innovatieklimaat is ontstaan en dat er door het rapport van de Taskforce Duurzame Noordzeevervisserij (2006) en de oprichting van het Visserij Innovatie Platform een kentering is gebracht in het denken over duurzaamheid in de vissector. In de programmaperiode van het Europees Visserijfonds (looptijd 2007–2013) is de transitie van de visserij tot een economische en ecologisch duurzaam opererende sector één van de centrale opgaven. De minister geeft aan dat zij concrete ambities heeft op het gebied van innovatie van visserijtechnieken, energiebesparing, ketensamenwerking en vlootreductie.

De minister onderschrijft onze aanbeveling om goed te onderzoeken of de pulskor een duurzaam alternatief is voor de traditionele boomkorvisserij en meldt dat daar inderdaad sterke aanwijzingen voor zijn.

3.1.5 Saneringsbeleid voor de visserijsector

De minister geeft aan dat zij geen plannen heeft voor verdere vermindering van de vangstcapaciteit. Zij merkt op dat door de saneringsrondes het aantal vissers met vangstrechten is afgenomen, zodat de te vangen hoeveelheden vis over minder vissers worden verdeeld. Wel wijst zij erop dat de rentabiliteit van de sector niet alleen bepaald wordt door het aantal schepen en de daarvoor beschikbare hoeveelheden vis, maar ook door andere factoren, zoals de olieprijs, de prijzen op de afslag en alternatieve inkomstenbronnen van vissers. Zij acht het daardoor niet mogelijk een optimale vlootomvang vast te stellen. Bovendien vindt zij dit ongewenst omdat de overheid daarmee in afwegingen van individuele ondernemers zou treden. Om die redenen neemt de minister onze aanbeveling om een optimale vlootomvang vast te stellen niet over.

Evenmin neemt de minister onze aanbeveling over om na te gaan wat het effect is van het huidige systeem van individueel overdraagbare en verhandelbare quota op de economische duurzaamheid van de visserijsector. Zij geeft aan dat het functioneren van dit systeem reeds eerder door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) is onderzocht. Het LEI concludeerde dat het systeem ertoe heeft geleid, dat vissers zich hebben ontwikkeld van jagers naar calculerende ondernemers en dat het systeem een goede bescherming van de visbestanden met zich brengt. De minister stelt daarnaast dat afschaffing van dit systeem zeer kostbaar zou zijn.

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden het positief dat de minister de problemen die wij beschrijven onderkent en dat zij veel van onze aanbevelingen onderschrijft. Ook wij zien dat de hoge olieprijs voor vissers een groot probleem zijn. Tegelijkertijd is dit volgens ons een extra prikkel tot verandering en ontstaat er steeds meer draagvlak voor het innovatiebeleid.

Waar de minister stelt dat er voor de Noordzeevervisserij niet zoiets bestaat als «het Nederlandse visserijbeleid», tekenen wij aan dat Nederland integraal medeverantwoordelijk is voor de totstandkoming van het Europese visserijbeleid. Nederland kan door een actieve inbreng de duurzaamheidsambities voor zowel natuur als visserij stimuleren. Wij hebben willen aangeven dat dit naar ons oordeel thans onvoldoende gebeurt. Bovendien zijn de specifieke problemen rond de visserij in de Noordzee, vooral de boomkorvisserij, urgent. Deze problemen vergen de ontwikkeling van Nederlands beleid.

Hoewel de minister veel van onze aanbevelingen onderschrijft, doet zij weinig concrete toezeggingen. Zo gaat zij niet in op het punt van een gecombineerde inbreng van natuur- en visserijbeleid in de visieontwikkeling voor het nieuwe Europese visserijbeleid. Ook gaat zij niet in op mogelijke schadelijke effecten van de pulskor voor haaien en roggen en op onze aanbeveling om de ambities voor innovatie steviger te onderbouwen. Wat de discardsproblematiek betreft beschrijft de minister het beleid dat de Europese Commissie voorstaat, echter zonder aan te geven wat de Nederlandse inzet daarbij is.

Een meer proactief beleid van de minister van LNV gericht op de problematiek rond visserij in natuurgebieden zou nuttig zijn. Dan weet de sector waar ze aan toe is en kunnen lange juridische procedures voorkomen worden.

Wij stellen met tevredenheid vast dat de minister de inzet van de handhavingscapaciteit transparanter wil maken. Wij merken daarbij op dat duidelijkheid over werkafspraken tussen de EU-inspecties volgens ons de transparantie ten goede zou komen. Verder wijzen wij erop dat het beoogde nalevingsniveau ook het kader van programmatisch handhaven van belang is.

Wij constateren dat de minister in haar reactie niet duidelijk is over haar vlootbeleid. Enerzijds zegt zij dat zij geen plannen heeft om de vangstcapaciteit verder te verminderen, maar anderzijds moet de vloot in 2013 met 15% zijn gekrompen. Wij blijven het belangrijk vinden om de inzet van saneringsgelden duidelijk te onderbouwen en te verantwoorden, temeer daar een groot deel van het budget voor de visserij – in het verleden, maar ook door deze minister – besteed is aan sanering van de vloot, en dit ook in de toekomst aan de orde kan komen. De minister neemt in haar reactie ten onrechte aan dat wij de afschaffing van het systeem van individueel overdraagbare quota voorstaan.

De minister is niet ingegaan op onze constatering dat gesaneerde vissers hun aandeel in de visrechten behouden en dat de overblijvende vissers deze rechten kunnen bijkopen of -huren.

OVERZICHT VAN CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen aan de bewindspersonen van LNV, VROM en VenW	Toezeggingen bewindspersonen
Hoofdstuk 2	Het Nederlandse visserijbeleid is niet streng genoeg om de ambities gericht op betere bescherming van commerciële vissoorten en biodiversiteit in de Noordzee te kunnen waarmaken.		
§ 2.1	Het Europese quotabeleid geeft onvoldoende bescherming aan de commerciële vissoorten en heeft ongewenste neveneffecten voor deze commerciële soorten en voor het gehele ecosysteem.	• Op EU-niveau duidelijk kiezen voor de MSY-aanpak met meerjarige plannen, ook voor vissoorten die niet van economisch belang zijn voor Nederland. • Voor de langere termijn nu al actief werken aan een strategie/visie voor de toekomstige herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid, en daarin de beleidsterreinen natuur en visserij beide betrekken. • Op EU-niveau pleiten voor meer afstemming tussen visserijbeleid, natuurbeleid en waterbeleid met het oog op een expliciete afweging van belangen. • Op nationaal niveau maatregelen nemen ter bescherming van de biodiversiteit in de Noordzee en daarbij de zojuist genoemde beleidsterreinen beter op elkaar afstemmen. • Prioriteit geven aan de bestrijding van discards door op nationaal niveau innovatie te stimuleren en binnen de EU aan te dringen op regelgeving om discards te bestrijden.	• De minister van LNV ondersteunt de MSY-aanpak. • De minister gaat aan een strategie werken als voorbereiding op de toekomstige herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid. • De minister blijft zich inzetten voor de onderlinge afstemming van de verschillende beleidsterreinen. • De minister is van plan zeegebieden met bijzondere ecologische waarden in het Nederlandse deel van de Noordzee aan te wijzen en wijst op het netwerk van mariene beschermde gebieden voor de Noord-Oost-Atlantische oceaan, waar de Noordzee deel van uitmaakt. De minister wil deze gebieden onder het regime van de Natuurbeschermingswet brengen.
§ 2.2	Controle en handhaving van de wettelijke regels voor de visserij staan onder druk. EU stelt geen kwantitatieve normen en LNV geeft geen controleerbare kwantitatieve invulling aan kwalitatieve eisen van de EU. Comanagement biedt onvoldoende tegenwicht.	• Duidelijkheid geven over het beoogde nalevingsniveau met het oog op de vereiste handhavingcapaciteit. • Bevorderen dat dit nalevingsniveau wordt verankerd in de Europese verordeningen met het oog op een <i>level playing field</i>. • In EU-verband vereenvoudiging van de regelgeving onderzoeken teneinde de naleving te verbeteren.	• De minister van LNV volgt de eerste aanbeveling niet op. • De minister werkt mee aan Europese basiscriteria voor een «goede» controle. • De minister werkt aan de vereenvoudiging van regelgeving.
§ 2.3	Hoewel problemen in de boomkorvisserij al lang bekend zijn is innovatiebeleid pas recent op gang gekomen. Het mogelijke succes is niet duidelijk onderbouwd.	• Onderbouwing geven aan de haalbaarheid van innovaties om energie te besparen en discards te bestrijden en aangeven met welke maatregelen de doelen gehaald gaan worden.	
§ 2.4	Het is niet duidelijk welk effect sanering heeft gehad op de economische resultaten van de overblijvende vissers en of het saneringsbeleid toereikend was.	• Duidelijke en meetbare doelen stellen voor een optimale vlootgrootte, geven de vangstbeperkingen, zodat effectiviteit van saneringsmaatregelen meetbaar wordt. • Het effect van het systeem van individueel overdraagbare en verhandelbare quotarechten op de economische duurzaamheid van de visserij onderzoeken.	De minister van LNV onderschrijft de aanbevelingen niet.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 Onderzochte thema's

De Algemene Rekenkamer heeft van september 2007 tot en met juni 2008 onderzoek gedaan naar de uitvoering van het visserijbeleid in Nederland. Daartoe hebben wij onderzocht:

- wat het Europese *quotabeleid* inhoudt en welke resultaten dit beleid heeft in termen van duurzaamheid;
- op welke manier het Europese visserijbeleid in Nederland wordt *gehandhaafd*;
- wat de resultaten van het Nederlandse *vlootsaneringsbeleid* zijn voor de duurzaamheid van de visserij;
- wat de resultaten van het Nederlandse *innovatiebeleid* zijn voor de duurzaamheid van de visserij.

We hebben ons in het onderzoek speciaal gericht op de boomkorvisserij, vanwege het belang van deze visserijtak binnen de sector²⁰ en vanwege de grote duurzaamheidsproblemen die in deze visserij spelen.

In deel I van dit rapport staan onze conclusies en aanbevelingen. In dit deel II gaan wij in op de onderliggende bevindingen.

Om te beginnen presenteren we in de nu volgende paragrafen enkele cijfermatige gegevens over de duurzaamheidsproblematiek van de visserij op de Noordzee en over het financieel belang van de visserij c.q. het visserijbeleid in Nederland.

In hoofdstuk 2 beschrijven we vervolgens het Europese instandhoudingsbeleid (het zogenaamde quotabeleid). We bespreken daarbij de doelen, de instrumenten en de resultaten van het beleid voor de duurzaamheid. Ook gaan we na op welke punten het beleid niet succesvol is en op de mogelijke oorzaken daarvan. Voorts leggen we een verband met het aangrenzende beleid, dat gericht is op de instandhouding van de biodiversiteit in zee.

De Nederlandse uitvoering van het beleid komt aan bod in hoofdstuk 3. We richten ons daarbij op de manier waarop het belangrijkste onderdeel van het beleid – het quotabeleid – in Nederland wordt gehandhaafd (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 komt sanering van de vissersvloot als onderdeel van het structuurbeleid aan de orde. We beschrijven het effect van de saneringsoperaties op de economische duurzaamheid van de sector.

Hoofdstuk 5 behandelt de specifieke maatregelen die in Nederland worden getroffen om de visserij ecologisch duurzamer te maken. Het gaat daarbij om investeringen in de ontwikkeling van innovatieve vismethoden.

²⁰ Ruim 83% van de totale visserij-inspanning in Nederland wordt gerealiseerd door de boomkorvisserij (Taal et al., 2007).

²¹ Om de visserijsterfte te schatten wordt het aantal vissen in de vispopulatie op basis van de totale vangst per leeftijdsgroep gereconstrueerd. Vervolgens wordt aangenomen dat er sprake is van een (negatief) exponentieel verloop in de aantallen vis per jaarklasse in de tijd: de sterftecoëfficiënt Z . Deze coëfficiënt wordt gescheiden in een component natuurlijke sterfte (M) en een component visserijsterfte (F): $F = Z - M$ (Van Densen & Van Overzee, 2008). Bij de berekening van de visserijsterfte wordt geen rekening gehouden met de bijvangsten die overboord worden gegooid (discards), met uitzondering van schol en tong (sinds 2004).

1.2 Ecologische duurzaamheid in cijfers

Indicatoren voor het meten van de duurzaamheid van vissoorten zijn de *paaibiomassa* (ofwel het paaibestand: de hoeveelheid volwassen vissen die zich kunnen voortplanten) en de *visserijsterfte* (afname van de hoeveelheid vissen als gevolg van de visserij).²¹

Voor de visserij zijn de commerciële vissoorten van belang. Dit zijn de vissoorten die op de markt worden gebracht voor menselijke consumptie, zoals tong, schol, schelvis, haring, wijting en kabeljauw. Van deze vissoorten moeten levensvatbare populaties blijven bestaan om te kunnen vangen.

Op langere termijn gaan ecologische duurzaamheid en economische visserijbelangen voor commerciële soorten dus gelijk op. Dit geldt niet voor commercieel oninteressante vissoorten of de biodiversiteit. De bescherming daarvan kan strijdig zijn met de economische belangen van de visserij.²²

Commerciële vissoorten

Het doel om van alle commerciële vissoorten levensvatbare populaties in de Noordzee te hebben, is nog niet bereikt. IMARES²³ heeft in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving een analyse gemaakt van het verloop van enkele belangrijke visbestanden (Van Densen et al., 2008). Voor enkele daarvan vatten wij hieronder de bevindingen van IMARES samen.

Het paaibestand van *kabeljauw* is vanaf 1971 gedaald en bevindt zich vanaf 1983 beneden het voorzorgsniveau van 150 000 ton.²⁴ Tussentijds is er enige opleving geweest, dankzij sterke jaarklassen, maar parallel daaraan werd ook de visserijdruk groter. Vanaf eind jaren negentig is de aanwas bij een blijvend hoge visserijdruk gedaald tot een niet eerder waargenomen minimum. Schotland, Noorwegen en Denemarken zijn de grotere kabeljauwvisserij; Nederland krijgt gemiddeld 10% van het quotum. ICES adviseert sinds 2001 om de vangst op kabeljauw te staken, maar toch ligt de *total allowable catch* (TAC; zie deel I, § 2.1.2) voor kabeljauw vanaf dat jaar nog op jaarlijks 20 000 ton.

Schol wordt vooral gevangen door Nederlandse (bijna 40%)²⁵ en Engelse boomkorschepen en in mindere mate door Deense. De visserijdruk op schol is in de jaren zestig, zeventig en ook nog tachtig van de vorige eeuw flink gegroeid. Tot 1988 bleef de scholstand parallel daaraan meestijgen. Vanaf dat jaar manifesteerde zich een serie van zwakkere jaarklassen en nam het paaibestand af. De visserijdruk bleef onverminderd hoog. Het paaibestand is in de periode tot 1995 gehalveerd. Na 1995 zette de groeivertraging niet door. Van een sterke neergang is geen sprake, zoals bij wijting en kabeljauw, maar van herstel evenmin.

Tong wordt vooral door Nederlandse vissers gevangen. Nederland krijgt 75% van de totale vangsthoeveelheid in de EU. In 2008 bedraagt het Nederlandse quotum 9 500 ton (op een TAC van 12 800 ton). Het paaibestand schommelde gedurende de jaren zeventig en tachtig rond het voorzorgsniveau. Er zijn enkele uitschieters met sterke jaarklassen. De laagste stand was rond 1980. De natuurlijke toename van tong maakte de visserij op deze soort lonend. De visserijdruk is dan ook altijd hoog geweest, zonder dat die druk zichtbare negatieve gevolgen leek te hebben voor de visstand. Vanaf medio jaren negentig is de stand eerst sterk gedaald; de laatste jaren ligt zij ongeveer rond het voorzorgsniveau, net als begin jaren tachtig.

Problemen voor het bodemleven

Vanuit het oogpunt van de ecologische duurzaamheid van de Noordzee staat de boomkorvisserij ter discussie. Niet alleen de bestanden van tong en schol staan onder druk, zoals we hiervoor al zagen. Maar door de grootschalige beroering van de zeebodem door boomkorren sterft bij sommige soorten bodemdieren zelfs meer dan 90% van de exemplaren voortijdig (zie verder § 2.4.1).²⁶

Biodiversiteit in de Noordzee

De Nederlandse Noordzee is onderdeel van de ecologische hoofdstructuur

²² Bron: website van het project «Graadmeters voor het Noordzee-ecosysteem»: www.gonz.nl, geraadpleegd op 30 oktober 2007.

²³ IMARES: Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies. Dit is een onderzoeksinstituut van Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

²⁴ Het gemeenschappelijk visserijbeleid van de EU is erop gericht een vissoort niet onder dit niveau te laten dalen (zie hoofdstuk 2).

²⁵ Het gaat daarbij om 18 414 ton op een TAC van 49 000 ton (LNV, 2007b).

²⁶ Bron: www.milieuennatuurcompendium.nl (zie Ecosystemen/Noordzee/Bodemfauna van de Noordzee en boomkorvisserij), geraadpleegd op 2 juli 2008.

(EHS) en is, samen met de Waddenzee, het grootste aaneengesloten natuurgebied van Nederland. De territoriale wateren van Nederland reiken tot twaalf mijl uit de kust. Daarbuiten ligt het Nederlands Continentaal Plat, door Nederland in 2000 aangemerkt als Exclusieve Economische Zone. Nederland heeft hier wel bevoegdheden, maar voor het nemen van visserijmaatregelen zijn deze beperkter dan in de territoriale wateren (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008).

De natuur in de Noordzee is minder goed beschermd dan die op het land of in de Waddenzee. Het regime van Natura 2000²⁷ is van toepassing op slechts 4% van de Nederlandse Noordzee. De Waddenzee, ter vergelijking, valt *volledig* onder het regime van Natura 2000.

Het kabinet is van plan het areaal beschermde zeegebieden in 2008 uit te breiden. Zo wil het de Doggersbank en de Klaverbank, de Noordzeekustzone ten noorden van Bergen en de Westerscheldemonding in de territoriale zee aanwijzen als Habitatrichtlijngebied. Het kabinet wil deze zeegebieden vóór 1 januari 2009 aanmelden bij de Europese Commissie en bij het secretariaat van het OSPAR-verdrag (VenW et al., 2005; LNV, 2007a; 2008b).

1.3 Economische duurzaamheid in cijfers

Naast de problemen met de ecologische duurzaamheid bestaan er problemen met de *economische duurzaamheid van de visserij*. De kottervisserij lijdt verlies en de vloot krimpt.

Productie- en opbrengstcijfers Nederlandse visserij over 2006

Het totaal van de Nederlandse vissers «produceerde» in 2006 ongeveer 600 000 ton vis (via vangst en kweek). Dit was 0,4% van de wereldproductie, terwijl alle EU-landen samen ongeveer 9% van de wereldproductie leverden. Binnen de EU komt Nederland als visproducent op de vijfde plaats, na Spanje, Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De totale opbrengsten van de Nederlandse zee- en kustvisserij inclusief de visteelt bedroegen in 2006 € 486 miljoen. De kottervisserij genereert daarvan ongeveer de helft (€ 256 miljoen) (Taal et al., 2007).

Sinds 1980 is de hoeveelheid aangelande vis, het aantal schepen en het aantal arbeidsplaatsen in de Nederlandse visserijsector gedaald. De kottervloot, die voor een groot deel in de jaren zeventig was gebouwd, bleek al snel te omvangrijk. Bovendien waren de schepen uitgerust met grotere motorvermogens dan door de EU was toegestaan. Ook was er geïnvesteerd in de boomkortechniek, waarvan later duidelijk is geworden dat deze niet duurzaam is, vanwege de schade die ermee wordt toegebracht aan de zeebodem.

De laatste jaren heeft de visserijsector bovendien te kampen met hoge brandstofprijzen. In 2006 steeg de olieprijs met 17%. De opbrengst per liter dieselolie is sinds het begin van de jaren tachtig vrijwel gehalveerd (Smit et al., 2006).

De kottersector sloot 2006 voor het vijfde achtereenvolgende jaar af met een negatief nettoresultaat. Het bedrijfseconomisch verlies bedroeg € 10 miljoen, bijna evenveel als in het voorgaande jaar (Taal et al., 2007).

²⁷ Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Het vormt de hoeksteen van het beleid van de EU voor behoud en herstel van biodiversiteit. Het netwerk omvat alle gebieden die zijn beschermd op grond van de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992).

Tabel 2. Kottervisserij: enkele kengetallen (jaargemiddelden)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Aantal schepen	401	401	397	384	371	355	344
Motorvermogen (x 1 000 pk)	427	422	404	380	364	332	304
Aantal opvarenden	1 828	1 804	1 765	1 656	1 564	1 470	1 399
Olieverbruik (x 1 miljoen liter)	321	306	285	272	247	225	226

* Voorlopige cijfers (Taal et al., 2007); definitieve cijfers over 2006 in december 2008 beschikbaar.

De omvang van de actieve kottervloot is in de periode 2000–2006 afgenomen tot 344 kotters (zie tabel 2), terwijl het totale motorvermogen met 28% is teruggelopen tot 304 000 pk. Ook het aantal opvarenden is de afgelopen jaren afgenomen, met 23%, vooral bij de grote boomkorkotters. Het olieverbbruik is evenals het motorvermogen met 28% gereduceerd.²⁸

1.4 Financieel belang visserij

1.4.1 Financieel belang van de visserijsector

De vangst, verwerking en distributie van vis in Nederland vindt plaats in ruim 2600 zelfstandige ondernemingen, vrijwel alle in het midden- en kleinbedrijf (Smit & Taal, 2007). Het totale inkomen in de vissector was in 2006 naar schatting € 644 miljoen. Dat is 0,12% van het bruto binnenlands product over dat jaar, dat € 534,3 miljard bedroeg.

In 2006 bestond de beroepsbevolking in Nederland uit 7,07 miljoen mensen, van wie er ruim 20 000 (ruim 15 000 fte's) in de Nederlandse vissector werkten; dat is minder dan 0,3% van de beroepsbevolking.²⁹ Verreweg de meesten zijn werkzaam in de visverwerkende industrie/groothandel (34%) en de detailhandel (46%). Dit neemt niet weg dat de visserij vanuit andere oogpunten gezien (sociaal en cultureel bijvoorbeeld) overigens wel een groot belang kan vertegenwoordigen. Zo zijn Vlaggetjesdag en de Volendamse palingrokerijen niet weg te denken uit de Nederlandse samenleving.

1.4.2 Verantwoording financiële middelen visserijbeleid

De jaarlijkse uitgaven van het Ministerie van LNV voor het visserijbeleid worden gefinancierd uit de Rijksbegroting en uit het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV), een EU-structuurfonds dat met ingang van 2007 is vervangen door het Europees Visserijfonds (EVF). Bij de verantwoording van deze gelden heeft het Ministerie van LNV tot nog toe gebruikgemaakt van een door het ministerie opgerichte stichting waarin de uit de EU ontvangen gelden tijdelijk worden geparkeerd.³⁰ In dit Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij (O&S-fonds voor de Visserij) zijn in het verleden ook regelmatig grote bedragen uit de LNV-begroting tijdelijk geparkeerd. Daardoor liepen de verstrekking van middelen door de EU en de besteding ervan door het departement niet meer synchroon.

Wij hebben er in 2005 op gewezen dat er bij het O&S-fonds voor de Visserij sprake was van onnodige fondsvorming, met als gevolg een niet-transparante wijze van verantwoorden (Algemene Rekenkamer, 2005b).

Door deze niet-transparante wijze van verantwoorden, en ook door de inconsistente wijze waarop de programma-uitgaven in de begroting en verantwoording van LNV zijn gespecificeerd, is het opstellen van een bestedingsoverzicht thans niet meer goed mogelijk.

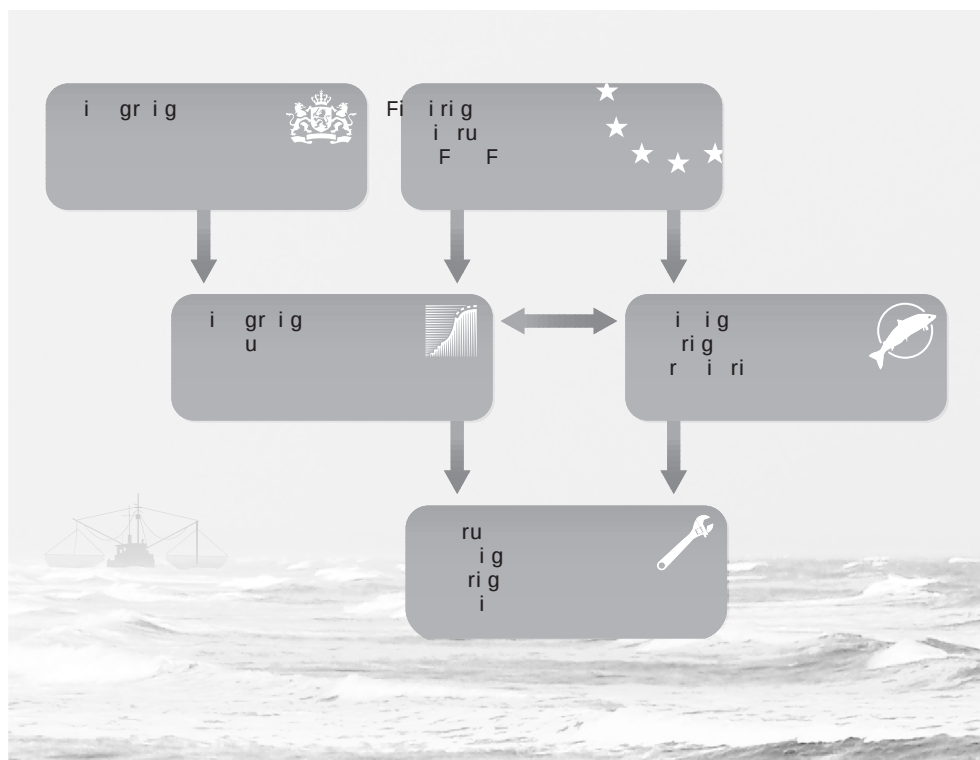
²⁸ De gegevens hebben betrekking op de Noordzeekotters die in het voorgaande jaar minimaal € 50 000 hebben verdiend. Dit wordt berekend op basis van aanlandingsgegevens en gegevens over de prijzen van vis op de afslag.

²⁹ Bron: <http://statline.cbs.nl/statweb>, macro-economische cijfers. Geraadpleegd op 1 april 2008.

³⁰ De Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij, opgericht 6 februari 1975.

In 2008 zal het departement het O&S-fonds voor de Visserij opheffen. De resterende middelen zijn overgeboekt naar een begrotingsreserve.

Figuur 3 **Overzicht geldstromen visserijbeleid**



Verder heeft de Algemene Rekenkamer in haar rapporten bij de jaarverslagen van het Ministerie van LNV de laatste jaren (2003 tot en met 2006) geen specifieke opmerkingen gemaakt over de rechtmatigheid, het financieel beheer, de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie of over kwaliteit van de beleidsinformatie over het visserijbeleid.

1.4.3 Rijksmiddelen

De begrotingsuitgaven en -ontvangsten voor de visserij worden sinds 2006 geraamd en verantwoord op artikel 21.14 «Bevorderen duurzame vangst en kweek van vis en schelpdieren» van de LNV-begroting. De programma-uitgaven voor de uitvoering van het zeevisserijbeleid worden sinds die tijd op instrumentniveau gespecificeerd naar innovatie, onderzoek en sanering.

In de jaren vóór 2006 werden de begrotingsuitgaven en -ontvangsten voor de visserij geraamd en verantwoord op artikel 4.14 «Herstructurering Visserij». Een nadere specificatie van de programma-uitgaven voor de uitvoering van het zeevisserijbeleid is niet in de begroting en verantwoording opgenomen.

De kosten van handhaving binnen de visserijsector zijn vervat in de bijdrage van het departement aan de Algemene Inspectiedienst (AID) en maken deel uit van de apparaatsuitgaven op de genoemde artikelen. Een nadere uitsplitsing van deze algemene AID-bijdrage naar de diverse handhavingsterreinen waarop deze inspectie actief is, is niet in de toelichting bij de begroting en verantwoording opgenomen. Daardoor kan

op basis van deze documenten geen inzicht worden verkregen in de jaarlijkse kosten van de handhaving op het visserijterrein. Ook op basis van de jaarverslagen van de AID kan dit inzicht niet worden verkregen omdat deze geen sluitende verantwoording van de capaciteitsinzet over de verschillende beleidsterreinen geven. Volgens mededeling van het ministerie bedroegen de kosten van de AID voor visserij-inspecties in 2006 ongeveer € 5,8 en in 2007 € 6,3 miljoen.

Voor de periode 2007 tot 2013 heeft het kabinet circa € 98 miljoen beschikbaar voor de gehele Nederlandse visserij. De uitgaven voor de binnenvisserij daarin zijn te verwaarlozen. Het genoemde bedrag betreft uitsluitend de programma-uitgaven en niet de apparaatsuitgaven van het ministerie. De handhavingskosten zijn hierin dus niet inbegrepen.

1.4.4 Europese middelen

In de periode 2000–2006 heeft het Ministerie van LNV uit het FIOV € 38,1 miljoen ontvangen. Voor de periode 2007–2013 kan het ministerie rekenen op een EU-bijdrage van € 48 miljoen uit het Europees Visserijfonds. De Europese Commissie wil met dit nieuwe fonds haar middelen meer dan voorheen inzetten voor verduurzaming van het visserijbeleid. Daarom zijn er categorieën vastgesteld waaraan het geld besteed moet worden. Binnen deze categorieën hebben de lidstaten een bepaalde mate van vrijheid. LNV schenkt in het verplichte operationele plan voor de besteding van de gelden nadrukkelijk aandacht aan verdere sanering van de visserijvloot, de omschakeling naar meer selectieve visserijmethoden, stimulering van innovatie en viskweek, verbrede ontwikkeling van de kustzone en de economische positie van jonge vissers.

2 HET EUROPESE QUOTABELEID

Dit hoofdstuk behandelt het belangrijkste beleidsinstrument van het gemeenschappelijk visserijbeleid: de totaal toegestane vangst per vissoort per jaar (*total allowable catch*, TAC) en de jaarlijkse vangstquota voor de afzonderlijke lidstaten. Kern van dit beleid is dat de Europese Commissie jaarlijks een voorstel doet voor een TAC voor elke vissoort, en daarnaast een voorstel voor de verdeling van die totale hoeveelheid over de EU-lidstaten plus Noorwegen.

De verdeling van deze quota is op historische gronden tot stand gekomen. Nederland viste bijvoorbeeld altijd al op schol en tong, dus lag het in de rede om dat gegeven te vertalen in grote quota voor deze vissoorten. Aan de definitieve vaststelling van de TAC's en quota door de Raad van Ministers gaat ieder jaar een proces van wetenschappelijke advisering en onderhandeling tussen de lidstaten vooraf.

We beschrijven in dit hoofdstuk om te beginnen de totstandkoming van de TAC's en quota (§ 2.1). Dit proces heeft in de praktijk een remmende invloed op de resultaten van het quotabeleid (§ 2.2). We staan daarnaast stil bij een aantal andere factoren die een effectief quotabeleid bemoeilijken, zoals de grote onzekerheidsmarges in de gegevens van biologen over de werkelijke visstanden, en de grote vissterfte die buiten de officiële tellingen blijft, omdat het vis betreft die na vangst direct weer overboord wordt gezet en dus niet wordt aangeland (§ 2.3). Tot slot richten we in dit hoofdstuk de aandacht op de relatie die er bestaat tussen de uitvoering van het quotabeleid in Nederland en (delen van) het internationale, Europese en nationale natuurbeleid (§ 2.4).

2.1 Totstandkoming TAC's en quota

2.1.1 Onderbouwing door Europese Commissie

Bescherming commerciële vissoorten

Het quotabeleid van de EU is erop gericht de commerciële visbestanden te beschermen door maximale vangsten vast te stellen en die te verdelen over de betreffende lidstaten. Bij het vaststellen van de hoeveelheden die van deze vissoorten maximaal gevist mogen worden, worden *normen* gehanteerd. In dit verband moet onderscheid moet worden gemaakt tussen de norm van het biologisch minimum, het voorzorgsniveau en de *maximum sustainable yield* (MSY).

Het biologisch minimum

De wetenschap hanteert sinds de jaren negentig de norm van «veilige biologische grenzen», met een absolute ondergrens, het biologisch minimum. Voor elke vissoort is een minimumomvang van het bestand vastgesteld. Onder dit biologisch minimum komt de rekrutering (i.e. de aanwas, oftewel de hoeveelheid jonge vis die er jaarlijks bijkomt) en daarmee het bestand in gevaar. Er zijn dan te weinig volwassen vissen om nog voldoende nakomelingen te produceren.

De Europese Commissie vond het in 1983, bij de formulering van het gemeenschappelijk visserijbeleid, te riskant om het beleid te baseren op de ondergrens van het biologisch minimum. Bij onvoorziene tegenslagen zouden visbestanden direct bedreigd worden. Er moest een marge komen en een ondergrens die hoger lag dan het biologisch minimum. Dat werd het «voorzorgsniveau». De doelstelling is om het paaibestand (de

hoeveelheid volwassen vissen die zich kunnen voortplanten) boven de norm van dit voorzorgsniveau te houden.

Tabel 3. TAC's voor 2007 bij biologisch minimum en bij het voorzorgsniveau

Soort	Biologisch minimum (tonnen), door ICES berekend	Vorzorgsniveau (tonnen) door Europese Commissie bepaald
Tong	25 000	35 000
Schol	160 000	230 000
Kabeljauw	70 000	150 000

Bron: *Visserijnieuws*, 13 oktober 2006, p. 5.

In tabel 3 hierboven is voor het jaar 2007 voor drie belangrijke vissoorten in de Noordzee het verschil tussen biologisch minimum en voorzorgsniveau aangegeven. De marges tussen biologisch minimum en voorzorgsniveau verschillen per vissoort, afhankelijk van de situatie van de betreffende soort. Zo is de marge bij de kabeljauw groter dan bij tong en schol, omdat deze vissoort ernstig bedreigd is.

Meerjarenplan schol en tong

De Europese Commissie wil de norm van het voorzorgsniveau binnen enkele jaren vervangen door die van de *maximum sustainable yield* (MSY, oftewel de maximaal duurzame opbrengst). In 2002 is in Johannesburg tijdens de conferentie over duurzame ontwikkeling (World Summit on Sustainable Development, WSSD) besloten dat deze norm in 2015 wereldwijd toegepast moet worden.

De Europese Commissie hanteert de volgende definitie voor MSY: «Vissen op het niveau van MSY betekent van een bepaald visbestand de maximale hoeveelheid vis vangen die veilig weggehaald kan worden, terwijl tegelijkertijd de capaciteit in stand blijft om maximaal duurzame opbrengsten te produceren op de lange termijn».

De nieuwe norm is gebaseerd op een ander principe dan het voorzorgsniveau. Terwijl het voorzorgsniveau erop gericht is om te voorkomen dat vissoorten «instorten» (i.e. er te weinig vissen overblijven om te vangen), bepaalt bij MSY het principe van biologische, economische en sociale duurzaamheid hoeveel vis er van een bepaalde soort gevangen kan worden. De bedoeling is dat er duurzaam gevangen wordt, dat wil zeggen: niet meer dan een populatie kan verdragen. MSY is gericht op stabiliteit van een soort over een langere periode, het is een toekomstgerichte norm.

In 2007 is de toepassing van MSY voor het eerst vastgelegd in een beheersplan voor schol- en tongbestanden in de Noordzee (EG, 2007a). Doel van het plan is om schol en tong in de toekomst duurzaam te bevissen volgens het MSY-principe. In de eerste fase van dit plan moeten schol en tong boven het biologisch minimum worden gebracht. Dat doel kan worden bereikt door de visserijsterfte jaarlijks met 10% te verminderen. Zodra deze bestanden gedurende twee achtereenvolgende jaren zich boven het biologisch minimum bevinden, zullen deze worden bevestigd volgens het MSY-beginsel en in overeenstemming met duurzame economische, milieu- en sociale voorwaarden (EG, 2007a).

Omdat deze maatregel ingrijpende economische gevolgen heeft voor de visserijsector, vooral voor de Nederlandse kottervisserij, is tevens besloten dat de TAC's voor schol en tong niet verder zullen dalen dan maximaal 15% per jaar, ook al zou dat voor de verlaging van de visserij-

sterfte wel goed zijn (EG, 2007a). Dit komt overeen met geldend EU-beleid om de TAC's met niet meer dan 15% naar boven en naar beneden te laten fluctueren, om de visserijsector niet aan al te grote schommelingen bloot te stellen.

Niet-commerciële vissoorten

De TAC's en quota hebben alleen betrekking op de vangstbeperking voor commerciële vissoorten, met als doel deze soorten in stand te houden. Bij de herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid in 2002 kwam voor het eerst het belang van het ecosysteem in beeld. De verordening gaf de Raad van Ministers vanaf dat moment de ruimte om extra maatregelen te treffen «wegens een ernstige bedreiging voor de instandhouding van hulpbronnen, of voor het mariene ecosysteem als gevolg van visserijactiviteiten» (EG, 2002). Het aangepaste beleid houdt in dat de EU kan ingrijpen in de visserij als het ecosysteem wordt bedreigd.

Nog weinig aandacht voor ongewenste neveneffecten

Het mariene ecosysteem als geheel blijft in het quotabeleid buiten beeld. De effecten die de visserij hierop heeft, blijven in de afwegingen over de quota buiten beschouwing. De EU neemt weliswaar maatregelen om het ecosysteem te beschermen, zoals het vastleggen van beschermde gebieden in het kader van Natura 2000, maar er is geen integratie met het besluitvormingsproces van de quota.

De schadelijke effecten van de visserij doen zich in de Noordzee voor bij vogels, zeezoogdieren, schelpdieren, vissoorten en bodemorganismen.

Oorzaken zijn:

- gebruik van vistuig dat de vissoorten niet nauwkeurig selecteert (discards);
- «spookvisserij»: netten die op zee zijn verloren of achtergelaten, waarin vissen en walvisachtigen verstrikt raken;
- verandering in de voedselketen door het wegvangen van bepaalde soorten, waardoor predatoren, concurrerende soorten en prooi-soorten in aantal afnemen, met negatieve gevolgen voor vogels en zeezoogdieren;
- beschadiging van de zeebodem door vistuig, waaronder de boomkor.

De Europese Commissie heeft in het najaar van 2007 maatregelen voorgesteld om een actieve ecosysteemaanpak voor het visserijbeheer in diepe wateren (dus niet de Noordzee) te stimuleren. Dit voorstel «integreert het milieubeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid van de Unie doordat het voorziet in voorschriften waarmee nadelige effecten van bepaalde visserijpraktijken op het mariene milieu kunnen worden voorkomen en geëlimineerd» (EG, 2007b).

2.1.2 Besluitvorming door Raad van Ministers

Het visserijbeleid valt onder de Eerste Pijler van het Europese beleid, hetgeen inhoudt dat het beleid een communautaire verantwoordelijkheid is. De Europese Commissie, de Raad van Ministers, in casu de ministers van visserij, en het Europees Parlement zijn partij in het visserijbeleid.

De Europese ministers van landbouw en visserij nemen ieder jaar in december een besluit over de maximaal toegestane vangsthoeveelheden van elke commerciële vissoort die door de vissers van de lidstaten mogen worden aangeland. Het gaat dus om de hoeveelheid *aangelande* vis, niet om de hoeveelheid die op zee gevangen mag worden. De term «total allowable catch» is in dat opzicht enigszins misleidend.

Het resultaat van de besluitvorming door de Raad van Ministers is een gedetailleerde verordening, waarin behalve tussen de commerciële vissoorten ook onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende vangstgebieden in de visserijzone van de EU en tussen de periodes in het jaar waarin gevestigd mag worden. De Raad beslist daarbij ook over de quota: de verdeling van de totale hoeveelheid over de lidstaten.

Aan de besluitvorming in de Raad gaat een lang traject van advisering en onderhandeling vooraf. Het traject begint bij een voorstel van de Europese Commissie over de TAC's. De Commissie laat zich, ter voorbereiding op het voorstel, adviseren door de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (International Council for the Exploration of the Sea, ICES). ICES baseert zich op gegevens van lidstaten, en doet daarnaast zelf onderzoek in werkgroepen met wetenschappers van de lidstaten, waaronder het Nederlandse IMARES.

De Europese Commissie legt zijn voorstel vervolgens voor aan zijn eigen adviescommissie, het Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), dat zowel de biologische en ecologische als de sociaal-economische gevolgen beoordeelt en daarover een advies uitbrengt. Ook laat de Commissie zich adviseren door regionale adviesraden.³¹

Deze adviezen en de resultaten van onderhandelingen met Noorwegen, dat bepaalde visbestanden met de EU deelt, leiden uiteindelijk tot het voorstel van de Europese Commissie aan de Raad van Ministers. Dan breekt de fase aan van onderhandeling om tot overeenstemming te komen over de quota die aan iedere lidstaat worden toegewezen. Iedere lidstaat maakt daarbij een eigen afweging tussen de belangen van de visserijsector en de belangen van de visbestanden en het ecosysteem.

Het resultaat van de onderhandelingen is tot op heden altijd dat de TAC's hoger uitkomen dan in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, omdat elke lidstaat een zo goed mogelijk resultaat voor de eigen visserijsector wil bereiken. De lobby van de visserijsector speelt een belangrijke rol, zeker in grote visserijlanden als Schotland, Engeland en Spanje.³² De Europese Commissie heeft geen formele bevoegdheid om de uitkomst van de onderhandelingen te beïnvloeden.

De Europese Commissie ziet vervolgens wel toe op de uitvoering van het quotabeleid door de lidstaten. Wanneer een lidstaat zijn quotum heeft overschreden, kan de Commissie kortingen op dit quotum toepassen.³³

Boetes kunnen alleen opgelegd worden door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap. Het Hof doet uitspraken op verzoek van de Europese Commissie of lidstaten, die zaken aanhangig kunnen maken. Voorbeelden zijn Schotland en Ierland, die te kampen hadden met illegale aanlandingen van vooral haring en makreel, en Frankrijk, dat een boete heeft gekregen van € 65 miljoen voor het niet-handhaven van de quota.³⁴

2.2 Resultaten van het quotabeleid

In 2006 concludeerde de Europese Commissie dat veel visbestanden zich onder het biologisch minimum bevonden, werden over-geëxploiteerd, of te weinig volwassen exemplaren telden. Dit slechte resultaat was grotendeels toe te schrijven aan de jaarlijkse vangstlimieten die hoger uitkwamen dan de voorstellen uit het wetenschappelijke advies. Dat

³¹ Bij de herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid in 2002 is afgesproken dat er regionale adviesraden (RAC's) zouden worden opgericht. Sinds 2004 functioneert er een Noordzee-RAC, waarin visserijorganisaties en andere belanghebbenden als milieu- en consumentenorganisaties zijn vertegenwoordigd.

³² Interview Dorette Corbey (Europese Parlement) d.d. 10 januari 2008.

³³ Zo besloot de Raad van Visserijministers in april 2008 dat Polen een korting krijgt opgelegd op het kabeljauwquotum. De Poolse vissers hebben vorig jaar veel meer kabeljauw gevangen dan het quotum toeliet. De ministers hebben afgesproken dat deze overschrijding de komende vier jaar van het Poolse quotum wordt afgetrokken.

³⁴ Informatie afkomstig uit gesprekken met de Pelagic Freezer-Trawler Association (PFA), 21 mei 2007 en met het Community Fisheries Control Agency (het Europese controlebureau voor de visserij), 9 januari 2008.

probleem werd verergerd door de slechte naleving van regels (Europese Commissie, 2006).

Over de periode 2002–2007 schreef de Europese Commissie dat de visbestanden die in de gevarenzone zaten in de beschreven periode niet waren toegenomen, maar ook niet waren gedaald. De vissoorten waarvoor een advies is gegeven om niets te vangen waren eveneens in aantal gelijk gebleven. De Commissie stelde vast dat het quotabeleid slechts tot een zeer geringe afname van de gevolgen van de visserij had geleid, doordat de TAC-beslissingen gemiddeld genomen substantieel hoger waren uitgekomen dan de wetenschappers hadden geadviseerd, terwijl bovendien een aantal TAC's in de praktijk systematisch werden overschreden. De Commissie liet verder weten dat in de EU-wateren slechts drie visbestanden van de 33 waarvan de status bekend is, consequent worden bevestigd in overeenstemming met het MSY-principe. De overige soorten worden nog volgens het criterium van het voorzorgsniveau bevestigd (Europese Commissie, 2007b).

2.3 Complicerende factoren

2.3.1 Onzekerheidsmarges in wetenschappelijke gegevens

Het uitgangspunt voor het voorstel van de Europese Commissie is, zoals gezegd, het advies van de visserijbiologen van ICES. Deze raad baseert zijn advies op bestandsonderzoek dat tot stand komt door drie soorten gegevensverzamelingen:

- bemonstering van de aanvoer van schepen in de afslagen;
- bemonstering van de vangst van schepen op zee;
- onderzoek naar visbestanden met onderzoeksschepen.

Het wetenschappelijke advies van ICES kent een onzekerheidsmarge van ongeveer 30 tot 40% naar boven en beneden.

Door deze grote onzekerheidsmarge geeft de wetenschappelijke informatie geen scherp beeld van de werkelijke situatie van de commerciële vissoorten en vormt daardoor een zwakke basis voor het beleid. Met de metingen die worden gedaan op zee (*survey*) wordt de meest waarschijnlijke visstand verkregen. Het ontbreken van adequate wetenschappelijke informatie maakt – ook naar het oordeel van de Europese Commissie – de benutting ervan in de praktijk lastig. Zo wordt de onzekerheid over de juistheid van de schatting als dat zo uitkomt door de vissers en de lidstaten gebruikt om de juistheid van de (voorstellen voor) TAC's en quota in twijfel te trekken.³⁵ Er zijn echter op dit moment geen alternatieven.

2.3.2 Andere factoren

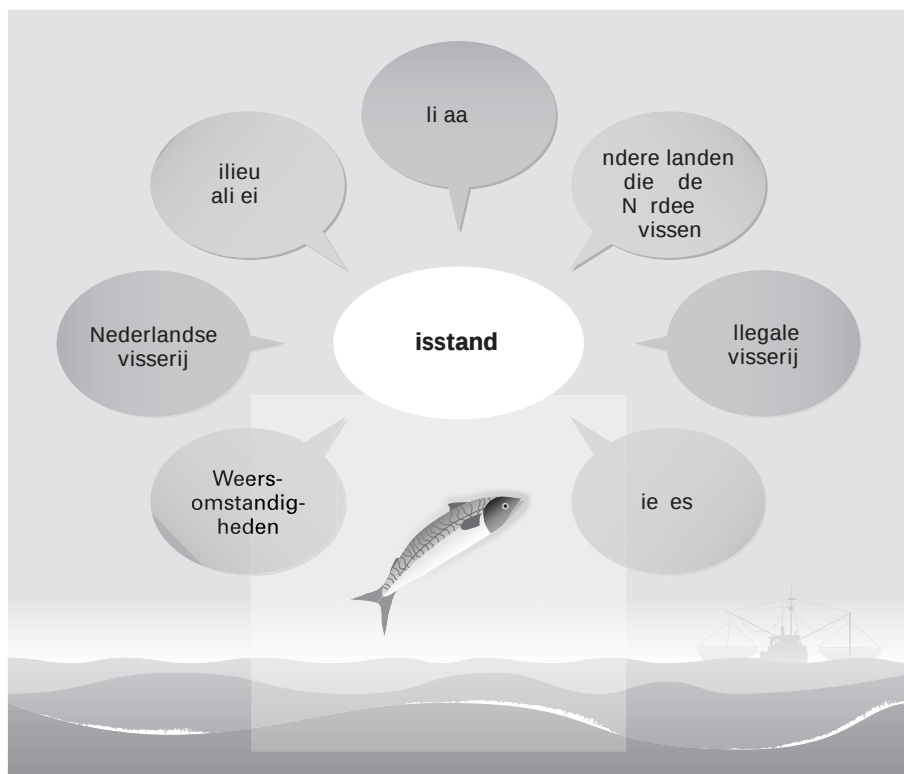
De onzekerheidsmarge in de wetenschappelijke informatie van ICES heeft te maken met de talloze factoren die invloed hebben op de paaibestanden en die niet altijd zichtbaar zijn, of pas bij reconstructie achteraf zichtbaar worden.

Een zo'n factor is de grote kans voor alle vis, dus ook voor schol en tong, om als *discard* (ongewenste bijvangst) overboord te gaan, een risico dat groter is geworden sinds de boomkorvloot, om olie te besparen, dichter onder de kust is gaan varen waar meer ondermaatse schol voorkomt. Meer recent zijn er nieuwe factoren aan te wijzen die de scholstand ongunstig beïnvloeden, zoals de opwarming van de Noordzee.

³⁵ Informatie uit gesprek met IMARES, 14 mei 2007.

In figuur 4 zijn de verschillende factoren verwerkt die de visstand beïnvloeden.

Figuur 4 Factoren die van invloed zijn op de visstand



2.3.3 Ongewenste bijvangsten

De Nederlandse kottervisserij kenmerkt zich door een hoge mate van specialisatie in vooral schol en tong. Door deze gemengde platvisvisserij heeft Nederland moeite met het quotasysteem: er valt immers niet te ontkomen aan bijvangsten, omdat het niet mogelijk is om schol en tong apart te vangen. Zolang de vangst van schol en tong binnen de vastgestelde quota blijft, kan zij aangeland worden. Maar wanneer het beschikbare quotum bij één van de soorten volledig is opgevist of er een vangstverbod voor één van beide soorten geldt, moet die vis overboord. We spreken dan van ongewenste bijvangsten of discards. Het overboord zetten van (dode) vis is niet illegaal, omdat de quota betrekking hebben op de hoeveelheden vis die worden *aangeland*, en niet op de hoeveelheden vis die worden gevangen. De geschatte hoeveelheid vis die nog leeft wanneer die overboord wordt gezet, is minder dan 10%.

Oorzaken

Ongewenste bijvangsten zijn niet alleen te wijten aan de regel dat teveel gevangen vis niet mag worden aangeland. Ook technische voorschriften, zoals verplicht gebruik van bepaalde maaswijdten en bepaalde minimummaten die vis moet hebben om aangeland te mogen worden, werken in de hand dat er gevangen vis overboord gezet moet worden. Vooral ondermaatse jonge schol wordt bij de visserij op tong in grote hoeveelheden dood overboord gegoid, omdat schol nu eenmaal breder is dan tong.

In andere gevallen zijn het de commerciële belangen van de vissers zelf die het motief vormen voor het dumpen van dode vis, zoals bij het zogenaamde *highgrading*. Daarvan is sprake als een visser tijdens een vaart op een school vissen stuit met grotere exemplaren (en dus een betere marktwaarde) dan die hij even daarvoor heeft binnengehaald, en de eerdere vangst alsnog dood overboord gooit.

In de periode 2002–2005 hebben onderzoekers van IMARES bij de boomkorvisserij vastgesteld dat van het totaal aantal tonnen gevangen vis 52 tot 62% op zee overboord was gegooid. Voor 9% bestonden die discards uit niet-commerciële vissoorten en voor 91% uit commerciële vissoorten, vooral ondermaatse schaar en schol (Van Overzee et al., 2007). Volgens het Productschap Vis blijkt uit de wekelijkse bemonstering op ongeveer 25 vissersschepen dat ongeveer 30% van alle schol die wordt gevangen, vervolgens overboord wordt gezet.³⁶ Uit de Natuurbalans 2008 (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008) blijkt dat er behalve vis ook veel andere dieren (bijvoorbeeld krabben en schelpdieren) worden gevangen en teruggegooid. De hoeveelheid daarvan is ongeveer even groot als de totale aangelande én teruggegooid visvangst tezamen.

Het teruggooien van vis is niet alleen een verspilling; het vertroebelt tevens de nauwgezetheid van de wetenschappelijke gegevens over de visstand. De wetenschap baseert zich immers hoofdzakelijk op cijfers over de hoeveelheden gevangen vis die daadwerkelijk zijn aangeland. Inmiddels worden sinds 2004 scholdiscards meegewogen in de bestands-schattingen.

Aanpak van het probleem

Het probleem van de ongewenste bijvangsten is al bekend sinds de invoering van het quotasysteem in 1983. Het probleem staat sinds de jaren negentig op de agenda van de EU. Tot op heden is er echter op EU-niveau geen beleid ontwikkeld om het probleem aan te pakken. Er zijn op dit moment wel voorstellen in de maak.

Een voorbeeld van beleid om discards te verminderen of te voorkomen is de aanpak die Noorwegen hanteert.³⁷

De Noorse wet verbiedt het om bijvangsten van de commerciële vissoorten die (bijna) dood zijn, overboord te zetten. Dat geldt ook voor niet-commerciële vissoorten, zolang ze voor consumptie geschikt zijn. Deze bijvangsten moeten aangeland worden, ook al komen ze boven de quota uit of zijn ze illegaal. Bijvangsten die nog wel levensvatbaar zijn, moeten overboord worden gegooid.

De opbrengsten van aangelande bijvangsten gaan naar de visverkopende organisaties. Dit zijn private organisaties die ook publieke taken uitvoeren (controle). Deze organisaties zijn in handen van de vissers, zodat de opbrengsten van de bijvangst op indirecte wijze weer ten goede komen aan de vissers zelf. De visser die een bijvangst aanlandt wordt door de verkooporganisatie gecompenseerd voor de kosten van de aanlanding en krijgt geen boete. Maar evenmin ontvangt hij een prijs voor de aanlanding.

Allerlei flankerende regelingen moeten voorkomen dat een visser het als profijtelijk ervaart om boven de quota te vissen. Zo ontvangt hij een waarschuwing wanneer hij op heterdaad wordt betrapt; in sommige gevallen kan hij ook worden aangegeven bij de politie. Een ander onderdeel van het Noorse beleid is dat visgronden waar de vis te klein is, tijdelijk worden gesloten voor de visserij.

³⁶ Informatie afkomstig van het Productschap Vis. «Visfeiten: Noordzeeschol», versie juni 2008, geraadpleegd op www.verantwoordevisvragen.nl, d.d. 21 augustus 2008.

³⁷ Informatie ontvangen van de Noorse rekenkamer, 4 juni 2008.

Een voordeel van het Noorse systeem is dat de discards meetellen in de statistieken, zodat er meer accurate wetenschappelijke tellingen verricht kunnen worden die meegewogen kunnen worden in de vaststelling van de TAC's. Daarbij komt dat de vis op deze wijze toch een bestemming vindt, zodat verspilling wordt voorkomen.

2.4 Relatie met natuurbeleid

Het visserijbeleid zoals dit wordt gevoerd vanuit het Ministerie van LNV en vanuit de EU is niet het enige beleid dat van belang is voor de visserijsector of de visserij raakt. Ook beleid en wet- en regelgeving op het gebied van natuur, milieu, biodiversiteit en de Noordzee kan van invloed zijn op de visserij en/of het visserijbeleid.

In dit aangrenzend beleid zijn drie thema's te herkennen: duurzaamheid, biodiversiteit en water. De samenhang tussen deze thema's is dat door niet of weinig duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen als water en vis er een achteruitgang in biodiversiteit ontstaat, bijvoorbeeld in de biodiversiteit van de Noordzee.

We geven hieronder een overzicht van belangrijke internationale verdragen en Europese regelgeving voor de drie thema's duurzaamheid, biodiversiteit en water. Vervolgens beschrijven we het aangrenzende beleid in Europa en Nederland en het belang van afstemming tussen aangrenzend beleid en visserijbeleid.

2.4.1 (Inter)nationale afspraken over biodiversiteit en duurzaamheid

Internationaal

De Verenigde Naties (VN) hebben in 1992 het Verdrag van Rio de Janeiro inzake de biologische diversiteit gesloten. Het begrip biodiversiteit is in dit verdrag gedefinieerd als: «de variabiliteit onder levende organismen van allerlei herkomst, met inbegrip van, onder andere, terrestrische, mariene en andere aquatische ecosystemen en de ecologische complexen waarvan zij deel uitmaken; dit omvat mede de diversiteit binnen soorten, tussen soorten en van ecosystemen».³⁸ Het verdrag is dus ook van toepassing op biologische diversiteit in zeeën en oceanen.

Tien jaar later zijn de VN in Johannesburg overeengekomen dat in 2010 een significante afname van het verlies van biodiversiteit moet zijn gerealiseerd. Wat visserij betreft werd afgesproken dat de visbestanden moeten worden gehandhaafd op of hersteld tot niveaus die de maximale duurzame opbrengst (MSY) kunnen opleveren; dit doel moet uiterlijk in 2015 zijn bereikt. Ook is gesproken over het bereiken van een wereldwijd netwerk van beschermde gebieden in 2012 en het elimineren van destructieve vangstmethoden.

Europees

In de *Strategie voor biodiversiteit* (EG, 1998) heeft de EU aangegeven dat ze gaat voldoen aan de verbintenissen voortvloeiend uit het Verdrag van Rio de Janeiro, onder meer door de herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid, het uitvoeren van de Vogel- en Habitatrichtlijn en het inrichten van de Natura-2000 gebieden in de Noordzee.

De EU sluit ook aan bij de oproep van de VN om te streven naar een afname van verlies van biodiversiteit. De Europese *Strategie voor duurzame ontwikkeling* (Europese Commissie, 2001b) schrijft voor dat milieumaatregelen moeten worden geïntegreerd in alle Europese beleidsterreinen die gevolgen hebben voor het milieu. En in het *Zesde*

³⁸ Bron: <http://www.cbd.int/>, geraadpleegd op 21 februari 2008.

Milieuactieprogramma (Europese Commissie, 2001a) noemt de Europese Commissie als doelstellingen: stoppen van verlies van biodiversiteit in 2010 in Europa en oprichting van een netwerk van natuurgebieden. In de tussentijdse evaluatie van dit programma in 2007 wordt bovendien vermeld dat de Europese Commissie als doelstelling heeft om met de lidstaten te blijven werken aan de invoering van beheer voor visbestanden op basis van een ecosysteembenadering. Daarnaast is hun doel een eind te maken aan destructieve vismethoden op volle zee (Europese Commissie, 2007c).

Nationaal

Nederland onderschrijft de EU-doelstelling dat per 2010 de achteruitgang van biodiversiteit binnen Europa moet zijn gestopt. In de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (LNV, 2000) wordt de aanpak van het natuurbeleid (inclusief biodiversiteit) voor de periode tot 2010 geschetst. Een belangrijke doelstelling in deze nota is dat in 2020 alle soorten die in 1982 van nature in ons land voorkwamen, (weer) moeten voorkomen en ook moeten kunnen blijven voortbestaan.

Tijdens de VN-top over duurzame ontwikkeling in Johannesburg (2002) is onder meer de afspraak gemaakt dat nationale overheden een actieprogramma voor duurzame ontwikkeling opstellen. Het Nederlandse kabinet heeft in juli 2003 een dergelijk actieprogramma opgesteld onder de titel *Duurzame daadkracht* (VROM et al., 2003). De minister van VROM is verantwoordelijk voor het nationale deel, dat aansluit op het vierde Nationaal Milieubeleidsplan. In het NMP4 stond al: «Het milieubeleid moet (...) een bijdrage leveren aan een gezond en veilig leven, in een aantrekkelijke leefomgeving en te midden van een vitale natuur, zonder de aantasting van de wereldwijde biodiversiteit of de uitputting van natuurlijke hulpbronnen» (VROM, 2001).

In het *Beleidsprogramma biodiversiteit 2008–2011* (LNV, 2008a) wordt een aantal beleidsprogramma's samengevoegd. Nieuw in dit beleidsprogramma is de aandacht voor mariene biodiversiteit. Dit thema wordt relevant geacht vanwege de risico's van overbevissing, bijvangst en bodemberoering. Aangekondigde maatregelen zijn onder meer:

- De hoeveelheid discards zal de komende jaren met 50% worden verminderd ten opzichte van 2007 (te bereiken in 2013).
- Van de boomkorvissers zal 40% de komende jaren op een ecologisch duurzamere manier moeten gaan vissen (eveneens te bereiken in 2013).
- Er worden vijf beschermde gebieden in de Noordzee aangewezen (uiterlijk in 2010).

Daarnaast heeft de minister van LNV het voornemen om de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet op de Exclusieve Economische Zone (EEZ) van toepassing te verklaren.

2.4.2 (Inter)nationale afspraken over water

Internationaal

Het beleid aangrenzend aan het visserijbeleid omvat ook het thema water. Een belangrijk samenwerkingsverband is daarbij OSPAR.³⁹ Hierin hebben de landen rond de Noordoost-Atlantische oceaan, waaronder Nederland, afspraken gemaakt over de bescherming van het mariene milieu in de Noordzee. Het gaat daarbij onder meer om bescherming, conservering en herstel van ecosystemen en biodiversiteit. Zo heeft OSPAR in 1998

³⁹ De afkorting OSPAR staat voor Oslo en Parijs. Het OSPAR-verdrag is gesloten in 1992 en verving twee verdragen die eerder waren gesloten in Oslo (1972 – dumpen van afval in zee) en Parijs (1974 – vervuiling van de zee).

afgesproken een netwerk van mariene beschermde gebieden op te zetten en is in 2002 een begin gemaakt met de ontwikkeling van ecologische kwaliteitsdoelen voor de Noordzee ter verbetering van het mariene ecosysteem. De eerder genoemde afspraken bij de wereldtop in Johannesburg (2002) sluiten hierbij aan.

Europees

De Europese mariene strategie uit 2005 vervult een dubbele functie: met deze strategie wil de EU de Europese zeeën beschermen en herstellen en bovendien waarborgen dat de economische activiteiten zoals visserij van nu tot 2021 een duurzaam karakter hebben. Om dit doel te bereiken heeft de Europese Raad in 2007 de Kaderrichtlijn mariene strategie vastgesteld, die op 15 juli 2008 van kracht is geworden. De richtlijn heeft als doel kaders te scheppen voor het bereiken van een goede milieutoestand van de zee in 2020, zoals een meer en natuurlijker samenstelling van het ecosysteem, inclusief de visbestanden. De richtlijn gaat gevolgen hebben voor de kottervisserij, maar details hierover zijn nog niet bekend.

Het maritieme beleid van Europa omvat meer onderwerpen dan de mariene strategie en zoekt een balans tussen de groei van de Europese economie, sociale aspecten en de ecologische waarden van de zee. In oktober 2007 is de visie op een geïntegreerd maritiem beleid voor de EU gepresenteerd in het zogenaamde *Blauwboek* (Europese Commissie, 2007a). Aangekondigde maatregelen die de visserij raken zijn bijvoorbeeld het terugdringen van destructieve vismethoden in volle zee, en een vermindering van discards.

Nationaal

Op nationaal niveau wordt het Noordzeebeleid, zoals verwoord in de *Nota Ruimte* (VROM, 2004), uitgewerkt in het *Integraal Beheerplan Noordzee 2015* (VenW et al., 2005). Dit plan, kortweg aangeduid als het IBN 2015, beschrijft hoe het integraal beheer van de Noordzee door de rijksoverheid in de komende tien jaar gestalte gaat krijgen. Het doel is een «gezond, veilig en rendabel» gebruik van de Noordzee. De aanwijzing van beschermde gebieden in de Noordzee moet in de toekomst bescherming gaan bieden aan bodem- en visfauna. In het IBN 2015 zijn de grenzen vastgelegd van vijf gebieden in de Noordzee⁴⁰ waarvan de natuurwaarden extra bescherming krijgen via een voorlopig beschermingsregime. In 2009 zullen deze gebieden ook als Natura-2000 gebieden aangewezen worden. Vooralsnog kan het huidige gebruik (zoals visserij) in de beschermde gebieden worden voortgezet. In de Voordelta worden in 2008 al visserijbeperkende maatregelen genomen. Waarschijnlijk zullen in de andere gebieden, wanneer ze als Natura-2000 gebied zijn aangewezen ook randvoorwaarden worden gesteld aan visserijactiviteiten.

2.4.3 Invloed aangrenzend beleid op visserijbeleid

Inhoudelijk

Voor zover er inhoudelijke invloed is vanuit het beleidsterrein «milieu, natuur en biodiversiteit» op het Europese visserijbeleid, komt deze vooral van de Europese strategie voor duurzame ontwikkeling. Hierin is de vaststelling van beschermde gebieden op zee in 2012 beschreven, en ook de toepassing van principe van de maximale duurzame opbrengst (MSY) op de vangst van diverse visbestanden in 2015. Daarnaast schrijft de Europese mariene strategie voor dat de EU-wateren

⁴⁰ Behalve om de Natura 2000-gebieden Voordelta en Noordzeekustzone gaat het hier om de Doggersbank, het Friese front, de Klaverbank, de vlakte van de Raan en de uitbreiding van de Noordzeekustzone tussen Bergen en Petten.

een goede ecologische toestand – en dus ook voldoende biodiversiteit – moeten hebben in 2020.

Tot slot zijn nog twee andere EU-ontwikkelingen relevant:

- De Vogel- en Habitatrichtlijn zal op zee worden geïmplementeerd; deze zal van kracht worden op het moment dat delen van de Noordzee bij de EU zijn aangemeld als Natura 2000-gebied.
- EU-regeringsleiders hebben de doelen van de conferentie in Johannesburg (2002) over duurzame ontwikkeling aangescherpt tot «stopzetten van verlies van biodiversiteit».

In Nederland is het visserijbeleid tot nog toe geen onderdeel van het milieu-, natuur- en biodiversiteitsbeleid. Het aangrenzend beleid richt zich voornamelijk op land/landschap en zoogdieren. Sinds 2008 is er aandacht voor mariene biodiversiteit in het beleidsprogramma biodiversiteit.

Sinds enkele jaren komt er meer integratie in het Noordzeebeleid, met geïntegreerd kustbeheer en een geïntegreerde aanpak van de Noordzee via het *IBN 2015* en de *Nota Ruimte*.

Afstemming en samenwerking

Binnen het Ministerie van LNV werken de directies Natuur en Visserij sinds januari 2007 samen rond het onderwerp mariene biodiversiteit in het managementteam (MT) Marien. De aanleiding hiervoor was tweeledig: er was coördinatie en (structurele) afstemming binnen LNV nodig om de consistentie van het beleid te vergroten (natuur versus visserij) én om biodiversiteitsverlies in de zee effectiever tegen te gaan. De mariene biodiversiteit staat immers onder druk en de visserij is verreweg de belangrijkste menselijke invloedsfactor op het mariene ecosysteem.⁴¹

Het programma heeft drie hoofdpijlers: duurzame visserij, gebiedsbescherming op zee en soortbescherming op zee (vissen, zoogdieren, vogels, structurele habitatstructuren, enzovoort).

Vanuit MT Marien wordt ook samengewerkt met andere ministeries die invulling geven aan het rijksbeleid op zee, zoals VenW, VROM, Defensie en Buitenlandse Zaken. Deze samenwerking geschiedt onder andere in het kader van het *Beleidsprogramma biodiversiteit* (LNV, 2008a) dat mariene biodiversiteit en duurzame visserij als een van de vier hoofdprioriteiten kent.

Bij de opstelling van het IBN 2015 (VenW et al., 2005) waren vier ministeries betrokken: naast VenW (verantwoordelijk voor de coördinatie) waren dat VROM, LNV en Economische Zaken. Vanuit LNV hebben de directies Natuur en Visserij hieraan bijgedragen.

⁴¹ LNV-programma «Mariene Biodiversiteit» (DS Natuur 22/11/06).

3 NALEVING EN HANDHAVING

De internationale en nationale regels waaruit het Europese visserijbeleid bestaat, zijn onder meer noodzakelijk om een toekomst voor de visserij in de lidstaten te waarborgen. De visserijsector heeft dus belang bij deze regels. Toch worden ze door diezelfde visserijsector niet vanzelf nageleefd. Daarom is het noodzakelijk dat er in de nationale aanpak van het visserijbeleid prikkels aanwezig zijn om naleving van de regels in de lidstaten te bevorderen. In Nederland zijn dergelijke prikkels verankerd in het systeem van *comanagement* en in de wijze waarop de *handhaving* is georganiseerd.

In dit hoofdstuk gaan we om te beginnen in op dit systeem van comanagement (§ 3.1). Daarna belichten we de wijze waarop de handhaving in Nederland is vormgegeven: hoe is het Nederlandse handhavingsbeleid opgezet (§ 3.2), hoe verhoudt de praktijk van de Nederlandse handhaving zich tot de Europese regels (§ 3.3) en in hoeverre is de controlecapaciteit van de AID afgestemd op de feitelijke naleving (§ 3.4)?

3.1 Comanagement: onderdeel van Nederlands visserijbeleid

De TAC's en quota vormen het centrale element van het Europese visserijbeleid. De meeste handhavingsverplichtingen die uit de Europese visserijverordeningen voortvloeien, zijn dan ook gericht op de handhaving van de vangstbeperkingen.

Hoe de controle en handhaving worden ingericht en uitgevoerd, is een nationale bevoegdheid van de lidstaten. De manier waarop de handhaving in Nederland is ingericht, is voor een deel ingegeven door de jarenlange strijd tussen overheid en vissers over de duurzaamheid van de visserij in de jaren tachtig.⁴² De afspraken die begin jaren negentig tussen overheid en de visserij zijn gemaakt waren erop gericht om aan deze strijd een eind te maken. Die afspraken hebben erin geresulteerd dat overheid en visserijsector bij het beheer van de visbestanden tot op zekere hoogte samenwerken in een systeem van comanagement. Een goede relatie tussen overheid en visserijsector is daarmee een belangrijke doelstelling in het visserijbeleid van het Ministerie van LNV geworden.

Beheergroepen

De belangrijkste maatregel die uit dit beheersysteem is voortgekomen was de instelling van zogenoemde *beheergroepen*. De meeste Nederlandse kottervissers zijn hier ook daadwerkelijk bij aangesloten. De aangesloten vissers dragen hun recht op individueel beheer van quota over aan het groepsbestuur. Ze verplichten zich om al hun vis via de veiling te verhandelen, de vangstbeperkingen na te leven en jaarlijks, individueel of als groep een visplan op te stellen waarin zij aangeven hoe dat jaar invulling wordt gegeven aan de visserijactiviteiten. Het Ministerie van LNV beoordeelt de visplannen en kent na goedkeuring een groepscontingent en zeedagen (dagen waarop een visser mag vissen) toe. De leden van een beheergroep zijn op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst gebonden de groepsquota gezamenlijk te beheren. Van de zijde van LNV geldt dat het departement zich inspant voor het vergroten van de invloed van belanghebbenden op het Europees visserijbeleid en voor gelijkwaardige toepassing van regels en controle binnen de EU, zodat geen oneerlijke concurrentie ontstaat (*level playing field*) (LNV, 2004a). Inmiddels is hiermee een aantal belangrijke resultaten geboekt, zoals de instelling van een Europees controlebureau voor de visserij en regionale adviescommissies.

⁴² Overheid en vissers voerden in de jaren tachtig een felle strijd over de steeds grotere vangstbeperkingen en de strenge controles op de naleving daarvan.

Draagvlak, maar geen zelfcontrole

Met de vorming van de beheergroepen heeft het Ministerie van LNV tot op zekere hoogte draagvlak gecreëerd voor het Nederlandse visserijbeleid, dat immers uitgaat van een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en visserijsector voor het beheer van de commerciële visbestanden. Bij de handhaving van de regels is er in de praktijk echter toch sprake van een kat-en-muisspel tussen de controleurs en de gecontroleerden, waarbij het voor samenwerking noodzakelijke vertrouwen zowel bij de AID als bij de vissers nog niet in voldoende mate is bereikt.

De door de overheid beoogde zelfcontrole is tot nu toe slechts op onderdelen van de grond gekomen. Om de naleving van wettelijke voorschriften te versterken zijn tussen de overheid en de beheergroepen afspraken gemaakt over de afstelling en verzegeling van motorvermogens. Op het terrein van netten en netvoorzieningen stimuleert de overheid de sector in werkgroepverband om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de controle op de naleving en voor het opleggen van privaatrechtelijke boetes.

3.2 Handhavingsbeleid

3.2.1 Doel van het handhavingsbeleid

De Nederlandse overheid streeft ernaar het Europese visserijbeleid zo goed mogelijk te handhaven en de communautaire verplichtingen op het terrein van de controle en handhaving volledig uit te voeren.

Dit betekent in concreto dat de handhaving erop is gericht dat:

- er niet wordt gevestigd door vissers die daartoe niet gerechtigd zijn;
- vissers hun toegekende rechten (quota en zeedagen) niet te buiten gaan;
- vissers uitsluitend vissen in de gebieden waartoe zij toegang hebben;
- vissers de technische visstandbeschermende maatregelen naleven;
- overladingen naar waarheid in de vangstregistratie worden opgenomen en slechts plaatsvinden in daartoe toegelaten gebieden door geautoriseerde vissers.⁴³

3.2.2 Uitwerking handhavingsbeleid

Het controlebeleid is mede gebaseerd op een risicoanalyse die vanuit ervaringsgegevens van de AID wordt opgesteld. De controleurs zijn goed op de hoogte van mogelijke overtredingen door de vissers in de zeevisserij, doordat zij de sector door en door kennen: het gaat wekelijks om zo'n vijf tot zeshonderd aanlandingen door een beperkt aantal vissers en in dezelfde havens. Het optreden van de AID in het lopende jaar bouwt voort op eerdere ervaringen. Bij een tweede overtreding wordt een strenger controleregime toegepast. De kern van het sanctiebeleid is dat de prikkel om te overtreden moet worden weggenomen. Dat wil zeggen dat de toegepaste sanctie evident financieel nadeel moet opleveren of minstens het onrechtmatig genoten voordeel moet wegnemen.

Het handhavingsbeleid voor de zee- en kustvisserij is vastgelegd in het Handhavingsplan Zee- en Kustvisserij, dat jaarlijks door de directeur van de Kustwacht in samenspraak met de handhavingspartners⁴⁴ wordt vastgesteld. Het plan bevat een beschrijving van de voorschriften, de controleaanpak en de accenten daarin, en de afhandelingprocedures.

⁴³ Het op zee overladen van gevangen vis naar een ander schip is gebonden aan regels, die zijn vervat in Verordening 41/2007 van 21 december 2006.

⁴⁴ AID, Belastingdienst en Douane.

3.3 Handhavingsplicht

3.3.1 Europese verplichtingen

Het communautaire controle- en handhavingssysteem voor de visserij is vastgelegd in de Europese controleverordening 2847/93 en op hoofdlijnen overgenomen in de Basisverordening van 2002.⁴⁵ Daarnaast zijn er diverse verordeningen waarin aan de visserij verdere beperkingen zijn opgelegd ter ondersteuning van het quotabeleid (de zogenoemde technische maatregelen en de zeedagenregeling). Ook de handhaving van deze beperkingen is in deze verordeningen vastgelegd.

Met het oog op een eenduidige uitvoering van het Europese visserijbeleid moeten de lidstaten volgens de basisverordening een aantal met name genoemde handhavingsmaatregelen treffen waarvan de uitvoering naar behoren moet worden gedocumenteerd.

Er zijn echter op communautair niveau geen concrete normen vastgesteld voor de aantallen controles van aanlandingen. Voor een aantal specifieke situaties zijn er wel zogenoemde «benchmarks».⁴⁶ Op grond van artikel 24 en 30 van de Basisverordening kunnen nadere bepalingen, inclusief benchmarks, worden vastgesteld. Waar geen benchmark is vastgesteld, is geen sprake van een harde kwantitatieve norm waarop de lidstaten door de EU kunnen worden afgerekend.

3.3.2 Nationale verplichtingen

In Nederland zijn de door de EU voorgeschreven maatregelen opgenomen in onder andere de Visserijwet 1963, het Reglement zee- en kustvisserij 1977, de Regeling visvergunning en de Regeling technische maatregelen 2000. Nederland heeft in deze laatste regeling als enige lidstaat een verzwarende maatregel ten opzichte van de EU-regelgeving doorgevoerd. Het betreft de verplichting tot het voeren van een logboek. In afwijking van de Europese regels is het voeren van dit logboek volgens de Nederlandse regels namelijk ook verplicht voor vissersvaartuigen kleiner dan tien meter.⁴⁷ In 2007 ging het hierbij om ongeveer 260 actieve schepen die gezamenlijk ruim 336 duizend kilo vis aan land hebben gebracht. Als de hoeveelheid van één vissoort die wordt aangeland kleiner is dan 50 kilo, hoeft deze vangst volgens de EU-regels niet te worden meegeteld voor de uitputting van het nationale quotum, en dus ook niet in het logboek te worden ingevuld.⁴⁸ In Nederland wordt deze regel echter zo uitgelegd dat als in een week meer dan eens wordt aangeland en de totale vangst daarbij de 50 kilo overschrijdt, dit ten laste wordt gebracht van het nationale quotum.

Deze interpretatie, waarin Nederland dus strenger is dan de EU, brengt een verzwarende maatregel met zich mee. Het Ministerie van LNV heeft aangegeven dat bij de opstelling van de interventiestrategie in het kader van programmatisch handhaven (zie § 1.4.3) zal worden bezien of deze maatregel moet worden aangepast dan wel geheel moet worden afgeschaft.

3.4 Handhaving capaciteit

3.4.1 Beoogd handhavings-/nalevingsniveau

De AID controleert of de wettelijke regels voor de visserijsector door de vissers worden nageleefd. Dat betekent dat de AID nagaat of de vissers beschikken over de benodigde vergunningen, of ze vissen binnen de aan

⁴⁵ Verordening 2371/2002.

⁴⁶ In deze benchmarks wordt overigens wel een norm gegeven voor het aantal te controleren aanlandingen. Dit betreft het toezichtprogramma voor het kabeljauwherstelplan, de controle op diepvriestrawlers, de aanlandingen uit de Barentszee en aanlandingen uit het noordwestelijk deel van de Atlantische Oceaan (Groenland en Canada).

⁴⁷ Verordening 2847/93 artikel 6 lid 4 versus artikel 15 lid 2 van de Regeling eisen, administratie en registratie inzake uitoefening visserij.

⁴⁸ Verordening 2847/93 artikel 6 lid 2.

hen toegekende quota en zeedagen en of ze vissen in de voor hen opengestelde gebieden (zie ook § 3.2.1). Verder gaat de AID na of niet met verboden netvoorzieningen wordt gevist en of het motorvermogen overeenkomt met de capaciteit die op de vergunning staat vermeld. Ten slotte verifieert de AID of de vangsten tijdig en juist in de logboeken worden geregistreerd.

Het huidige handhavingsbeleid en comanagement hebben volgens het Ministerie van LNV een positief effect op het nalevingsgedrag van de vissers. Uit de risicoanalyses van de AID komt echter naar voren dat de vissers op vrijwel alle terreinen van de zeevisserij geneigd zijn regels te overtreden. De AID heeft proefondervindelijk vastgesteld dat de aanwezigheid van haar inspecteur in de havens en op zee invloed heeft op het gedrag van de vissers. Onder andere is daarbij aangetoond dat er een verband bestaat tussen het aantal door de vissers aangebrachte correcties in de door hun in te vullen logboeken en de aanwezigheid van inspecteurs in de havens. Zij concludeert hieruit dat bij haar afwezigheid het risico groot is dat ongeregistreerde vangsten door de vissers worden aangeland die buiten de visafslag om worden verkocht. De grote economische druk waaronder de sector te lijden heeft, speelt hierbij volgens de AID een rol: de hoeveelheid vis die mag worden aangeland is de afgelopen jaren met meer dan 50% gereduceerd, en de brandstofprijzen zijn sterk gestegen. Vissers zoeken naar manieren om onder de beperkingen uit te komen. Bepaalde voorschriften, zoals het gebruik van de juiste netvoorzieningen zijn alleen op zee te controleren en dat is in de praktijk erg lastig. Niet alleen de grootte van het gebied (de Noordzee) bemoeilijkt de controles maar ook het feit dat vissers beschikken over moderne apparatuur, waardoor het controleschip van de AID de vissersschepen bijna niet ongezien kan benaderen.

Handhaving is volgens het Ministerie van LNV ook lastig door de complexiteit van het beleid. Er komen in de loop der tijd wel voortdurend regels bij waaraan vissers moeten voldoen, maar er vervallen nooit regels. Sommige regels zijn ook niet goed uit te leggen c.q. overbodig, aldus onze gesprekspartners bij LNV.

Volgens de AID is het nalevingsniveau niettemin «bevredigend», dankzij een constante controledruk bij de aanlandingen en op zee. Het Ministerie van LNV zegt hierover evenwel geen harde uitspraken te kunnen doen. Het ministerie gaf aan dat het lastig is om het nalevingsniveau vast te stellen omdat dit wordt bepaald door tal van factoren; het kan bovendien variëren in de tijd.

Om handhavingsmaatregelen aantoonbaar effectief («doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig»)⁴⁹ te kunnen laten zijn, zal het ministerie om te beginnen een *beoogd nalevingsniveau* moeten vaststellen. Vervolgens moeten er *criteria* zijn waaraan de feitelijke naleving kan worden afgemeten. Kwantitatieve, controleerbare criteria ontbreken echter.

3.4.2 Beoordeling toereikendheid handhavingscapaciteit

De afgelopen jaren controleert de AID gemiddeld 6% van alle aanlandingen en wordt ieder vissersvaartuig drie tot vier keer per jaar op zee gecontroleerd. Volgens de AID hanteert de Europese Commissie op basis van afspraken tussen het Europese controlebureau voor de visserij en de nationale controle instanties als maatstaf dat ieder vissersvaartuig zes keer per jaar moeten worden gecontroleerd. De AID geeft hierbij aan dat

⁴⁹ Dit zijn de eisen die in artikel 24 van verordening 2371/2002 worden gesteld aan door de lidstaten te treffen handhavingsmaatregelen.

zijn controleorganisatie en de controlecapaciteit wel aansluiten bij de harde Europese verplichtingen die er op onderdelen gelden, maar niet bij de genoemde afspraken tussen het Europese controlebureau voor de visserij en de inspecties van de betrokken lidstaten.

De betrokken beleidsdirecties van het Ministerie van LNV (directie Juridische Zaken en directie Visserij) geven aan dat zij de politiek-bestuurlijke risico's bij het beoordelen van de controlecapaciteit hebben afgewogen. De directies benadrukken dat Nederland aan de formeel vastgelegde handhavingsverplichtingen voldoet. De Europese Commissie heeft, zo geven zij aan, alleen een inbreukprocedure⁵⁰ tegen Nederland in voorbereiding met betrekking tot de controle op de motorvermogens.⁵¹ Omdat bij die inbreukprocedure de handhavingscapaciteit als zodanig niet ter discussie is gesteld, gaan zij ervan uit dat het ministerie voldoet aan de formele Europese verplichtingen.

Waar alle bij de handhaving betrokken actoren van het departement het over eens zijn, is dat de handhaving onder druk staat en dat te verwachten valt dat deze in de toekomst nog meer onder druk zal komen te staan. Van belang hierbij zijn:

- de beperkte nalevingsbereidheid bij de visserijsector, met als gevolg een kat-en-muisspel tussen vissers en AID;
- het ontbreken van inzicht in de noodzakelijke capaciteit (nalevings-/handhavingsniveau);
- beperkingen in de controlebereidheid van de sector (werking van de beheergroepen);
- de beperkte controleerbaarheid van technische maatregelen (alleen op locatie mogelijk);
- de beperkt beschikbare capaciteit van de AID;
- het in de loop der tijd alleen maar toenemende aantal Europese regels op het terrein van de visserij;
- de hoge dieselprijzen en lage verkoopresultaten, die de visserijsector onder zware economische druk zetten en daarmee de neiging tot overtreding van de regels bij de vissers versterken.

3.4.3 Oplossingen voor de toekomst

Om de toenemende druk op de handhavingscapaciteit het hoofd te kunnen bieden is door het departement besloten de huidige controle-aanpak verder uit te bouwen naar een systeem van programmatisch handhaven.

De invoering van dit systeem kan een verdere differentiatie in het gebruik van verschillende preventieve en repressieve handhavingsinstrumenten tot gevolg hebben. Zo zou op termijn een verschuiving kunnen optreden van strafrechtelijk optreden naar het bestuurlijk optreden. Met een dergelijke verschuiving kan bij de AID belangrijke efficiencywinst worden geboekt. De inspectie pleit dan ook voor een uitbreiding van de huidige mogelijkheden om bestuurlijke sancties op te leggen.

Ook geeft de AID aan dat efficiencywinst kan worden geboekt door bij saneringsoperaties de visrechten in te nemen en deze ter beschikking van de overgebleven vissers te stellen. De ervaring leert namelijk dat een belangrijk deel van de vissers na verloop van tijd terugkeert met kleinere vaartuigen. Als gevolg hiervan neemt het aantal kleine schepen toe, waardoor de administratieve last rond de in § 1.3.2. genoemde logboek-regel nog steeds toeneemt.

⁵⁰ Dit is een procedure die de Europese Commissie tegen een lidstaat kan aanspannen als deze in strijd handelt met Europeesrechtelijke verplichtingen.

⁵¹ Volgens de EU staat Nederland in bepaalde gevallen te grote motorvermogens toe.

4 INNOVATIEBELEID VOOR DE VISSERIJSECTOR

Het innovatiebeleid voor de visserijsector is gericht op de ontwikkeling en stimulering van methoden en technieken die de visserij zowel ecologisch als economisch duurzamer maken. Dit beleid is nog maar recent ingezet. Als begrotingspost komt innovatie voor vanaf 2003, vaak in combinatie met «onderzoek». Uit de begeleidende tekst valt dan op te maken dat het incidentele uitgaven voor onderzoek naar de pulskor betreft.⁵²

In 2007 heeft het Ministerie van LNV een langetermijnstrategie voor de visserijsector opgesteld, met als een van de speerpunten «vernieuwing en verduurzaming door het bevorderen van de innovatie en de samenwerking in het visserijcluster».⁵³

Concreet is het innovatiebeleid gericht op twee doelen: in 2013 moet de onbedoelde bijvangst⁵⁴ in de boomkorvisserij zijn gehalveerd en moet 40% van de boomkorvissers een andere vismethode gebruiken (die minder energie verbruikt en minder belastend is voor de bodem).

Instrumenten die LNV inzet om innovatie in de visserij te stimuleren zijn onder meer: onderzoek, innovatiesubsidies, ontwikkeling en verspreiding van kennis over duurzamere vangsttechnieken en over verbetering van energie-efficiëntie.

Omdat het innovatiebeleid nog maar recent is ingezet, is nog niet vast te stellen of de zojuist genoemde doelen bereikt zijn en zo ja, in welke mate dit te danken is aan de ingezette instrumenten. We volstaan in dit hoofdstuk daarom met een beschrijving van enkele instrumenten en plannen. We beginnen met een beschrijving van de experimenten die het Ministerie van LNV al enkele jaren subsidieert en de resultaten hiervan op energiebesparing, discards, bodemberoering en kwaliteit van de vis (§ 4.1). Aansluitend staan we kort stil bij drie proefprojecten die in 2006 zijn ingezet op instigatie van de Taskforce Duurzame Noordzeevervisserij (§ 4.2). Ook bespreken we de activiteiten van het Visserij Innovatie Platform, dat eind 2006 op advies van de Taskforce Duurzame Noordzeevervisserij is ingesteld (§ 4.3), en enkele overige projecten waarin onderzoek gedaan wordt naar visbestanden of naar discards, of waarin geëxperimenteerd wordt met innovatieve visserijtechnieken (§ 4.4).

4.1 Experimenten

Ontwikkeling van het beleid

Al in 1993 merkte het Ministerie van LNV de grote hoeveelheden vis die door kottervissers overboord worden gezet (discards) en de schade aan de zeebodem die ontstaat door de boomkor als problemen aan. Selectievere vismethoden werden toen al als mogelijke oplossing gezien voor beide problemen. Het gebruik van de boomkor is overigens vooral een Nederlands probleem, omdat de Nederlandse kottervissers hebben gekozen voor de specialisatie in platvis (tong en schol), vissoorten die met sleepnetten gevangen worden.

In de structuurnota *Vissen naar evenwicht; Nederlands visserijbeleid 1993–2002* (LNV, 1993) werd onderzoek aangekondigd naar selectievere vismethoden om de discards te verminderen, en intensivering van onderzoek naar beperking van de effecten van de boomkorvisserij. In 2002 werd deze nota geëvalueerd in het rapport *Op weg naar evenwicht* (Expertisecentrum LNV, 2002). In deze evaluatie werd gesteld dat het ontwikkelen en toepassen van selectievere visserijmethoden kostbaar is en leidt tot minder vangsten. Om deze reden wilden de kottervissers – die

⁵² Zie bijlage 4 voor een uitleg van de pulskor en andere visserijtechnieken.

⁵³ Beleidsbrief Visserij 28 september 2007.

⁵⁴ Zie hoofdstuk 2, 2.3.3 van deel II voor meer informatie over onbedoelde bijvangsten (oftewel «discards»).

de schadelijke effecten van hun visserij betwisten – deze methoden aanvankelijk niet toepassen.⁵⁵

Vanwege verslechterde economische omstandigheden in de kottervisserij door de hoge olieprijs richtte het Ministerie van LNV eind 2005 de Taskforce Duurzame Noordzeevervisserij op. Deze taskforce moest een economisch en ecologisch duurzaam perspectief ontwikkelen voor de Nederlandse kottervloot. Het advies van de taskforce leidde onder meer tot het stimuleren van innovatie door het beschikbaar stellen van een budget⁵⁶ voor innovatie en proefprojecten, de instelling van het Visserij Innovatie Platform, fiscale regelingen en garantstellingregeling voor investeringen in duurzame vormen van visserij (zie § 4.2).⁵⁷

Overzicht

In tabel 4 hebben we alle experimenten die de afgelopen jaren zijn gedaan met innovatieve visserijtechnieken, en de resultaten die hiermee zijn behaald, in een overzicht gezet. Een nadere toelichting bij de verschillende visserijtechnieken is opgenomen in bijlage 4.

Tabel 4. Innovaties en resultaten

Innovaties*	Resultaten					Sinds
	Energiebesparing	Afname discards	Afname bodemberoering	Verbetering viskwaliteit	Fase	
Boomkor (vier varianten)	15–20%		X		Experiment	2006
Grotere mazen					Experiment	2007
Ontsnappingspaneel		X		X	Experiment/ Deels toegepast	2007
Outrig	> 50%	X	X	X	Toegepast	2006
Pulskor	> 45%	>20%	X	X	Experiment	2004
Single rig/twin rig/multi rig	X (geldt alleen voor twin rig)	X** (geldt niet voor single rig)	X (geldt niet voor single rig)	X (geldt alleen voor single rig)	Toegepast	Oude techniek die opnieuw wordt gebruikt, multi rig sinds 2002
Snurrevaad/fly-shoot	X	X**	X	X	Toegepast	1990
Staadwint	X	X**	X	X	Toegepast***	Oude techniek die opnieuw wordt gebruikt
Zuinige motor	X				Toegepast	2001

X De innovatie leidt tot het betreffende resultaat.

* De innovaties worden in alfabetische volgorde weergegeven.

** Hoeveel minder is afhankelijk van gebruikte maaswijdte en aantal netten.

*** Er wordt binnen de twaalfmijlszone via staadwint op tong gevisst door ongeveer zeventig schepen.

⁵⁵ Zie ook § 3.2.2. Ook uit het weekblad van de visserijsector (Visserijnieuws) blijkt dat de vissers alle ideeën die tot minder vangsten leiden verwerpen. Volgens de vissers is bodemberoering juist goed voor de visstand.

⁵⁶ Zie § 5.3 hierna.

⁵⁷ LNV, 1993; Expertisecentrum LNV, 2002; Taskforce «Vissen met tegenwind», 2006.

In veel gevallen blijken de vissers sneller over te halen om te experimenteren met nieuwe, minder schadelijke visserijtechnieken wanneer de overheid het mogelijke omzetverlies financieel compenseert. In Nederland schakelen bijvoorbeeld verscheidene bedrijven over van de boomkorvisserij naar de twinrigvisserij en zij krijgen hiervoor een financiële tegemoetkoming. Het eerste van deze visserijbedrijven ontvangt waarschijnlijk in

2008 het MSC-keurmerk.⁵⁸ De Nederlandse haringvisserij is overigens al MSC-gecertificeerd.

Pulskor

Ruim tien jaar wordt er inmiddels gewerkt aan de ontwikkeling van de pulskor, een visserijtechniek in eerste instantie werd uitgevonden om de hoge brandstofkosten voor boomkorvisserij te verminderen (Wetenschaps-winkel Biologie Rijksuniversiteit Groningen, 2006). In 2001 werd in de begroting van het Ministerie van LNV de investering in verdere ontwikkeling van de pulskor opgenomen. In 2002 liep de ontwikkeling vertraging op wegens technische problemen en pas in 2004 werd een praktijkproef uitgevoerd met een prototype pulskor. De proef werd succesvol afgerond in 2005: er was minder bodemberoering en minder bijvangst, de kwaliteit van de vis was aanzienlijk beter dan conventioneel gevangen vis (met minder beschadigingen), en het brandstofverbruik was ongeveer 40% lager dan gebruikelijk.

In 2006 en 2007 heeft in het kader van een vervolgproject één kotter met de pulskor gevaren. De schipper was enthousiast over de techniek en bleef de pulskor voor eigen rekening gebruiken na afloop van het project. De lagere vangsten werden volgens de visser meer dan goedgemaakt door de besparingen op brandstof en door de hogere prijzen die hij kon krijgen voor de kwalitatief betere vis.⁵⁹ Volgens het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen hebben de ontwikkeling van en proeven met de pulskor tot nu toe ongeveer € 5 miljoen gekost.

In april 2008 heeft het Ministerie van LNV een investeringsregeling opengesteld voor de overschakeling van nog vijf vaartuigen op de pulskor. In 2013 moeten er 110 kotters gebruikmaken van alternatieve visserijtechnieken voor de boomkor, waaronder de pulskor, zo is de bedoeling (LNV, 2007c).

Vooralsnog is het echter vanwege het Europese natuurbeleid niet toegestaan te vissen met elektropuls. Europa heeft ontheffing toegestaan voor toepassing van de pulskor door 5% van de vloot. Dat aantal is nu bereikt. Definitieve toestemming is afhankelijk van een advies van de biologen. Die zijn in beginsel positief, maar hebben nog vragen over de effecten van de pulskor op haaien, roggen en bodemleven.⁶⁰

4.2 Taskforceprojecten

Zoals hiervoor vermeld heeft de instelling van de Taskforce Duurzame Noordzeevisserij onder meer geleid tot het beschikbaar komen van een budget voor innovatie en proefprojecten. Zo zijn er in 2006 drie projecten gestart. In twee van deze projecten werkten de vissers samen met IMARES. Het betrof een onderzoek naar brandstofbesparing in de boomkorvisserij door middel van technische aanpassingen, en een praktijkonderzoek naar de gevolgen voor energiebesparing en duurzaamheid van de outrigvisserijmethode. Volgens het Ministerie van LNV zijn de resultaten van beide projecten veelbelovend, aangezien niet alleen op het punt van energieverbruik maar ook op het punt van discards en bodemberoering winst werd behaald. Zowel de vissers als IMARES doen de aanbeveling de projecten voort te zetten en te experimenteren om de beste methoden te perfectioneren.

In het derde project hebben Stichting Noordzee, Productschap Vis en de visserijketen samengewerkt aan de ontwikkeling van duurzaam en innovatief vissen. Enkele aanbevelingen waren: versterk het imago van de visserij, verbeter de kwaliteit van het Nederlands product en versterk de positie daarvan op de binnenlandse afzetmarkten.⁶¹

⁵⁸ MSC staat voor Marine Stewardship Council; dit is het eerste internationale keurmerk voor duurzame vis.

⁵⁹ Informatie afkomstig uit begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van LNV en uit een gesprek met de Directie Visserij van dit ministerie d.d. 29 januari 2008.

⁶⁰ Informatie afkomstig uit begrotingen en jaarverslagen van het Ministerie van LNV en uit een gesprek met de Directie Visserij van dit ministerie d.d. 29 januari 2008.

⁶¹ Informatie afkomstig uit een gesprek met de Directie Visserij van het Ministerie van LNV d.d. 29 januari 2008.

4.3 Visserij Innovatie Platform

Op advies van de Taskforce Duurzame Noordzeevervisserij is eind 2006 het Visserij Innovatie Platform (VIP) voor een periode van drie jaar ingesteld. Het VIP moet «... bijdragen aan een gunstig innovatieklimaat voor duurzame ontwikkeling van de Noordzeevervisserij en de bijbehorende keten». In het VIP hebben behalve het Ministerie van LNV ook de sector, maatschappelijke organisaties, een onderzoeksinstituut en een innovatie-instelling zitting, «... ter vergroting van het draagvlak, onderling begrip en samenwerking».⁶² Het VIP krijgt gevraagd en ongevraagd advies van een klankbordgroep van tien tot vijftien actieve vissers.

Het VIP stimuleert door middel van proefprojecten innovatieve plannen van vissers en/of ketenplannen. Het VIP adviseert het ministerie welke plannen en proefprojecten in aanmerking komen voor ondersteuning uit het Europese Visserij Fonds (EVF), dat beschikbaar is vanaf maart 2008 (zie hierna). De projecten moeten gericht zijn op de ontwikkeling c.q. het testen van nieuwe innoverende technieken die de visserij en/of op het duurzamer c.q. economisch rendabeler maken van de visketen (het proces van visvangst, veilen, verkopen, verwerken). Het terugdringen van het brandstofverbruik is cruciaal voor de kottervisserij. Het VIP vindt dit dan ook het meest urgente probleem om aan te pakken.

Vooruitlopend op de Europese financiering adviseerde het VIP in 2007 aan het Ministerie van LNV om vijf proefprojecten te starten, onder andere gericht op ketensamenwerking en duurzame vangsttechnieken voor garnalen. Vier projecten zijn eind 2007 van start gegaan, één wacht nog op toestemming van Europa. Het VIP wil na afloop de resultaten met de vissers delen.

De ambities die het VIP over tien tot vijftien jaar gerealiseerd wil hebben zijn: de visser als beheerder van de Noordzee; vis als kwaliteitsproduct; de visser als «multipurpose»-ondernemer; lager energieverbruik van fossiele brandstof. Het VIP probeert de eigen verantwoordelijkheid van de kottervisserij te stimuleren, door middel van ondersteuning en facilitering. Volgens het VIP is innoveren vooral van belang voor de vissers zelf vanwege hun afhankelijkheid van platvis. De handel- en verwerkingspartijen in de visketen zijn minder afhankelijk van Noordzeeplatvis omdat die ook geïmporteerde vis verwerken.

De visserijsector ontwikkelt zelf een gedragscode voor kottervissers, bespreekt de mogelijkheden van een MSC-keurmerk voor boomkorvisserij en intensievere ketensamenwerking voor een betere prijs voor de vis. Vragen vanuit de keten, de groothandel en de consument naar duurzaam gevangen vis stimuleren deze initiatieven.

4.4 Overige projecten

Er lopen verder nog verschillende projecten waarin onderzoek gedaan wordt naar de omvang van visbestanden en naar de hoeveelheden discards, en projecten waarin geëxperimenteerd wordt met innovatieve visserijtechnieken. Het zogenaamde F-project⁶³ loopt sinds 2002 en behelst een samenwerkingsverband van vissers, onderzoekers van IMARES en Directie Visserij om te komen tot goede bestandsopnames. Sinds eind 2004 werken vissers en onderzoekers van IMARES voorts samen bij onderzoek naar de hoeveelheid scholdiscards.⁶⁴ In 2006 en 2007 is daarnaast onderzoek gedaan naar effecten van

⁶² Voorbeelden: Productschap Vis, IMARES, Stichting Noordzee, InnovatieNetwerk.

⁶³ F-project = Fishing Mortality Project. Dit project wordt betaald door het Ministerie van LNV.

⁶⁴ Onderzoek betaald door het Productschap Vis.

maaswijdten op de vangstsamenstelling van schol en tong, en naar een paneel waarmee ondermaatse vis levend in zee terugkomt. Beide initiatieven worden verder uitgetest door de vissers en IMARES.

5 SANERINGSBELEID VOOR DE VISSERIJSECTOR

Sanering in de visserijsector houdt in dat de vlootcapaciteit, uitgedrukt in tonnage en in motorvermogen, wordt beperkt. Het doel is de capaciteit van de vloot af te stemmen op de maximaal toegestane vangsten. Van 2003 tot en met 2006 zijn in de begrotingen van het Ministerie van LNV concrete prestatiedoelstellingen voor sanering opgenomen (LNV, 2003; 2004b; 2005; 2006).

Voor de huidige kabinetsperiode (2007–2010) wordt een reductie van de Noordzeekottervloot met 30% in vier jaar noodzakelijk geacht, aangezien de platvisquota voor Nederland in deze periode zeer sterk zullen worden gereduceerd. Voor 2008 wordt een inkrimping van de vloot met 15% noodzakelijk geacht.

Wij hebben onderzocht in welke mate het Nederlandse saneringsbeleid voor de visserijsector tot nu toe heeft geleid tot een verkleining van de visserij-inspanning⁶⁵ (§ 5.1) en welke gevolgen dit beleid heeft gehad voor de economische duurzaamheid van de visserij (§ 5.2).

5.1 Ontwikkeling vlootcapaciteit

Maximale vlootomvang

Sinds 2003 ligt de maximale vlootomvang vast in Brussel. Daar is bekend hoeveel kilowatt Nederland en de andere lidstaten aan vaartuigen hebben. Deze gegevens worden driemaandelijks bijgewerkt, voor Nederland op basis van gegevens uit het Nederlands vlootregister. Als er gesaneerd wordt, dan worden deze vaartuigen uit het vlootregister geschrapt en daarmee vermindert de omvang en de capaciteit van de vloot. Gesaneerde capaciteit wordt niet opgevuld. Een visser die na sanering wil doorstarten moet dit doen met bestaande capaciteit, door bijvoorbeeld een bestaand bedrijf/schip met licentie (vergunning) op te kopen.

Saneringsregelingen en voorwaarden

In de jaren vanaf 1994 zijn er verschillende saneringsregelingen geweest (zie bijlage 4). De subsidie werd verleend voor definitieve beëindiging van de visserij van een vaartuig in de wateren van de Europese Gemeenschap. Tot en met 2005 betekende «definitieve beëindiging» (1) sloop, ofwel (2) definitieve overbrenging van het vaartuig naar een land buiten de EG, ofwel (3) definitieve bestemming van het vaartuig binnen de wateren van de Europese Gemeenschap voor een ander doel dan visserij. Voor kleine vaartuigen (minder dan 27 brutoton) gold alleen sloop als definitieve beëindiging. Voor de saneringsregeling van 2008 geldt voor alle schepen alleen sloop als mogelijkheid.

Om in aanmerking te komen voor subsidie moet het vaartuig onder meer:

- geregistreerd zijn in het visserijregister;
- een geldige licentie hebben;
- meer dan tien jaar oud zijn;
- voor visserij gebruikt zijn voor minimaal 80% van de toegekende zeedagen in de twee voorgaande jaren.⁶⁶

Resultaat saneringsrondes

Zoals tabel 5 laat zien is de capaciteit van de Nederlandse Noordzee-vissersvloot in de jaren vanaf 1994 tot 2005 verminderd met 26 056 brutoton, van totaal 137 470 brutoton naar 108 414. In aantallen vissersvaartuigen betekent dit een reductie met 98 vaartuigen, van 432 naar 334.⁶⁷ De reductie in termen van motorvermogen bedroeg in die periode 35% en als we de huidige saneringsronde meetellen dan is de reductie 46%.⁶⁸

⁶⁵ De visserij-inspanning is de capaciteit van het vaartuig, zowel in tonnage als in motorvermogen, vermenigvuldigd met de activiteit, uitgedrukt in «zeedagen» (dagen dat op zee mag worden gevist). Het effect van zeedagen hebben wij niet onderzocht.

⁶⁶ De voorwaarden kunnen op detail verschillen per saneringsronde. Schepen kleiner dan 10 meter komen niet in aanmerking voor sanering.

⁶⁷ Wij rekenen tot en met 2005 omdat dat het meest recente afgeronde jaar met saneringen is. Op 1 januari 1994 waren nog niet alle vaartuigen in brutoton gemeten, dus de stand 1994 in brutoton is voor een deel handmatig berekend.

⁶⁸ In deze tabel zijn alle Noordzeekotters opgenomen die groter zijn dan 12 meter en die in het voorgaande jaar economisch actief zijn geweest.

Tabel 5. Resultaat saneringsrondes vanaf 1994

	Aantal vaartuigen	Totaal in kilowatt	Totaal in brutoton	Totaal bedrag in euro
Stand 1994	432	310 585	137 470	
Besluit capaciteitsaanpassing 1994	5	4 589	1 035	1 843 459
Besluit capaciteitsaanpassing 1996	26	23 676	5 617	10 767 988
Regeling capaciteitsvermindering 2001	12	11 897	2 814	7 422 716
Regeling capaciteitsvermindering 2002	25	30 666	7 462	19 510 000
Regeling capaciteitsvermindering rondvisvisserij 2003	1	736	146	494 698
Regeling capaciteitsvermindering zeevisserij 2005	29	35 798	8 982	26 578 592
TOTAAL tot en met 2005	98	107 362	26 056	66 617 453
Regeling LNV-subsidies 2008	23	35 748	9 971	27 491 736
TOTAAL tot en met 2008	121	143 110	36 027	94 109 189
Stand 2008	311	167 475	98 443	

5.2 Effect sanering op economische duurzaamheid

De sanering van de vissersvloot is vooral bedoeld als flankerend beleid om de sociaal-economische gevolgen van de quotumverlagingen en herstelplannen voor bepaalde vissoorten op te vangen. Het saneringsbeleid heeft ertoe geleid dat de capaciteit van de vissersvloot door de jaren heen in omvang is gereduceerd, zodat de jaarlijks afnemende quota door steeds minder schepen opgevist worden.

Op grond van de hiervoor beschreven subsidievoorwaarden kunnen vissers die gesaneerd worden niet doorvaren onder de vlag van een andere lidstaat. De vaartuigen moeten definitief uit de visserij verdwijnen. Wel is het mogelijk dat een visser na sanering verder vist met een kleiner vaartuig, omdat de toegekende aanspraken op quota geldig blijven. Verder vissen op gequoteerde vis kan echter alleen door bestaande capaciteit (een bestaand schip met licentie) op te kopen omdat, zoals we al vermeldden, de licenties (vergunningen voor visserijbedrijven/schepen) aan een maximum zijn gebonden. Een visser heeft niet alleen quota nodig om op gequoteerde vis te vissen, maar ook een vergunning (licentie) voor het schip waarmee hij vist.

Onduidelijke doelen

Het is moeilijk om een duidelijke uitspraak te doen over het effect van de saneringsmaatregelen op de economische duurzaamheid van de visserij. In LNV-begrotingen van de laatste jaren wordt wel aangegeven hoeveel capaciteit moet verdwijnen, maar zonder objectief criterium om vast te stellen wanneer deze maatregel voldoende is, bijvoorbeeld in termen van de rentabiliteit van de overblijvende bedrijven. Het is overigens niet uitgesloten dat de vloot ook zonder saneringssubsidie kleiner geworden zou zijn, bijvoorbeeld vanwege de sterke concurrentie of de hoge olieprijs.

Onbekend effect van verhandelbare quota

Het is evenmin duidelijk wat de consequentie is van het systeem van de verhandelbare quota in geval van sanering. De aanspraak op een deel van de quota blijft geldig, ook al wordt een schip gesaneerd. Deze aanspraken vertegenwoordigen een financiële waarde, die door de markt wordt bepaald. Zo gaven vissers aan dat de aankoop van vangstrechten voor tong in het verleden € 30 tot € 40 per kilo kostte, en voor schol of

kabeljauw € 7 tot € 8 per kilo. Nu zijn die bedragen voor tong € 9, voor schol € 7 en voor kabeljauw € 10 per kilo. Het kopen of huren is duur, maar er zijn wel fiscale aftrekmogelijkheden.

Het systeem brengt met zich mee dat gesaneerde vissers, ook als zij zelf niet meer actief zijn in het visserijbedrijf, nog meedoen in de verdeling van de quota. De overblijvende vissers moeten dit aandeel voor omvangrijke bedragen huren of kopen, zodat het gunstige economische effect van de sanering voor de overblijvende vissers deels tenietgedaan wordt.

Handhaving en controle zijn gericht op de kernbepalingen uit de visserij-regelgeving. Onderstaand overzicht geeft weer op welke aspecten de controle van de AID in de visserij is gericht en in welke internationale en nationale regelgeving de betreffende kernbepalingen zijn opgenomen.

Aspecten	Kernbepalingen in EU-verordeningen	Nationale kernbepalingen
Contingentering/quoting	40/2008 (voor 2008)	- Regeling vangstbeperking - Regeling contingentering zeevis
Visserij-inspanning (herstelplannen)	423/2004 40/2008 in bijlage	Regeling visserij-inspanning herstelplannen
Visvergunningen	1281/2005 art. 1&2, 26/2004, 2371/2002	Regeling visvergunning
Motorvermogen	2371/2002 850/98	- Regeling visvergunning - Regeling zee- en kustvisserij 1977
Vistuigen	850/98 40/2008, bijlage III	- Regeling technische maatregelen 2000 - Beschikking visserij visserijzone zeegebied en kustwateren
Logboek	2847/93 2807/83 423/2004 811/2004 1093/94 40/2008	Regeling eisen, administratie en registratie inzake uitoefening visserij
Administratie van aangevoerde vis	2847/93 811/2004 (heek) 423/2004 (kabeljauw)	Regeling eisen, administratie en registratie inzake uitoefening visserij
Melding van aanlandingen	2847/93 423/2004, bijlage III 40/2008 811/2004 2115/2005	- Regeling stelselmatige controle bij aanlandingen 1988 - Regeling Technische maatregelen 2000
Satellietvolgapparatuur	2847/93 2244/2003	Regeling technische maatregelen 2000
Ondermaatse vis	850/98 2406/96	Regeling technische maatregelen 2000
Lettertakens en nummers	1381/1987 356/2005 26/2004	Regeling eisen, administratie en registratie inzake uitoefening visserij
Interventievij	2493/01	

Handhavingsdoelstelling jaarplan 2007	Uren jaarplan 2006	Realisatie jaarverslag 2006	Uren jaarplan 2007
Controle op zee	19 460	20 141	17 332
Kustvisserij	2 800	3 083	1 400
Binnenvisserij	7 000	6 318	7 000
Aanlanden zee- en kustvisserij	21 700	27 004	24 098
Vervoer en handelstraject	4 200	6 521	3 604
Internationale samenwerking	700	782	560
Vangstregistratie	11 760	14 352	14 178
Centraal meldpunt stroperij	700	116	700
Vaktechniek	2 100	1 995	2 100
Aanlanden diepvriestrawlers	2 800	2 420	3 788
<i>Aanlandingen diepvriestrawlers derde landen</i>	<i>1 400</i>	<i>1 017</i>	
Motorvermogen			1 460
Uit de markt genomen vis			154
Innovatie aquacultuur			14
Liaison kustwacht			700
Handhavingsdesk kustwachtcentrum (halver- wege 2007 erbij gekomen)			280
Totalen	74 620	83 749	77 756¹

¹ Op basis van de telling zou een totaal van 77 368 moeten worden opgenomen.

- Besluit capaciteitsaanpassing 1994 (Staatscourant 1994, nr. 105), gewijzigd in december 1995 (Staatscourant 1995, nr. 240)
- Besluit capaciteitsaanpassing 1996 (Staatscourant 1996, nr. 219/220)
- Regeling capaciteitsvermindering zeevisserij 1999 (Staatscourant 1999, nr. 42), laatstelijk gewijzigd bij regeling van 21 december 2000 (Staatscourant 2000, nr. 249)
- Regeling capaciteitsvermindering zeevisserij 2002 (Staatscourant 2001, nr. 250)
- Regeling capaciteitsvermindering zeevisserij 2005 (Staatscourant 2005, nr. 175)
- Wijziging diverse regelingen (Staatscourant 2007, nr. 228)
- Openstellingsbesluit LNV-subsidies 2008 (Staatscourant 2007, nr. 228)

Techniek	Beschrijving
Boomkor	Vistuig bestaande uit een sleepnet dat wordt opgehouden met een stalen buis (de boom). Aan het uiteinde van de buis (twaalf meter lang) zitten sloffen, zware gewichten die over de zeebodem kunnen glijden. Een kotter sleept twee van deze netten over de zeebodem. Voor de vangst van platvis worden de korren voorzien van zware kettingen die over de zeebodem schrapen en de vis uit de bodem jagen.
Boomkorvarianten	Cirkelslof: de sloffen aan het uiteinde van de boom worden vervangen door cirkel/wielconstructie. Spoiler: aanpassing van de boom via een flexibele spoiler, verschillende soorten spoilers zijn getest. Fly-beam: vervanging van de boom door een vaste vleugelconstructie. Zweefkor: vervanging van de boom door een flexibele vleugel waarmee eventueel ook zwevend gevestigd kan worden. Deze methode wordt ook wel sumwing genoemd.
Bordentrawl of bordenvisserij	Aan de zijkanten van een sleepnet zijn scheerborden bevestigd die het net open trekken als het net door het water wordt getrokken. Via een gewicht in het midden wordt het net op de bodem gehouden. Dit tuig is licht en geeft minder bodemberoering dan de boomkor.
Fly shoot	Recent is de snurrevaadtechniek (zie aldaar) verder ontwikkeld voor diepere wateren. Deze aanpassing staat bekend als «icelandic seining» of «fly shooting». De lijnen kunnen bij deze methode in totaal acht kilometer lang zijn.
Maaswijdte	Variëren van de maaswijdte van de netten, 80–90–100 millimeter, om de gevolgen voor de hoeveelheid en soort discards te onderzoeken.
Multirig	Moderne vorm van bordenvisserij, met meerdere netten met scheerborden. De scheerborden zitten aan de uiterste einden en tussen de netten in zitten sloffen: zware gewichten die over de zeebodem kunnen glijden.
Ontsnappingspaneel	Het aanbrengen van een paneel met vierkante mazen in het sleepnet waardoor ondermaatse vis makkelijker kan ontsnappen en minder bodemmateriaal wordt opgevestigd.
Outrig	Een sleepnet dat wordt opgehangen aan de punt van de giek, en niet wordt opgehouden via een stalen buis.
Pulskor	Door stroomdraden over de bodem te slepen (de «pulskor») wordt de vis door elektropulsen van de bodem opgeschrikt en het net in gejaagd. Er worden geen kettingen gebruikt en het tuig is licht.
Single rig	Moderne vorm van bordenvisserij, met één net met scheerborden.
Snurrevaad – ankerzegen	Snurrevaad is een in Denemarken ontwikkelde vangstmethode waarbij het vistuig bestaat uit een kuilvormig net en twee lange lijnen. Dit vistuig wordt ook wel ankerzegen genoemd en wordt gebruikt om onder meer platvis te vangen. Het principe bestaat eruit dat de visser eerst een anker uitzet waar één van de lijnen aan is bevestigd. Dan vaart de boot een rondje en brengt tegelijk het net en de andere lijn uit. Teruggekomen bij het anker haalt men de lijnen in. De platvis wordt dan door de over de zeebodem rollende lijnen in het kuilnet gedreven. De snurrevaadmethode is een typische vorm van kustvisserij.
Standaard want	Passief vistuig, een net dat in het water hangt en aan de bovenkant is voorzien van drijvers en aan de onderkant is verankerd in de zeebodem. Het net kan soms enkele honderden meters lang zijn.
Sumwing	Zie bij boomkorvarianten: de zweefkor.

Techniek	Beschrijving
Twinrig	Moderne vorm van bordenvisserij, met twee netten met scheerborden. De scheerborden zitten aan de uiterste einden en tussen de netten in zitten sloffen: zware gewichten die over de zeebodem kunnen glijden.

Bronnen: www.natuurinformatie.nl 3 maart 2008; IMARES-rapport 101/07 Kamervragen discards in de Nederlandse visserij-2007; IMARES-rapport C060/07 Brandstofbesparing bij boomkorren-2007; IMARES concept-rapport outriggen 16 februari 2007, Visserijnieuws 16-11-07, 24-11-07 en 27-12-07.

National Audit Office (Verenigd Koninkrijk)

Report by the controller and auditor general, HC 563 Session 2002–2003, 3 april 2002

Het rapport van de Nationale Audit Office (NAO) beperkte zich tot de handhavingsproblemen in de visserij. De hoofdconclusie luidde dat de effectiviteit van de handhaving van de visserijregelgeving verbeterd kon worden. Daarmee was niet gezegd dat het Departement voor Milieu, Voedsel en Landelijke Gebieden niet aan de Europese eisen op het gebied van handhaving voldeed.

Deze conclusie werd ondersteund door een aantal deelconclusies, die betrekking hadden op de verbeteringen die het Engelse vakdepartement inmiddels al had aangebracht in de sfeer van handhaving, de relatie tussen de omvang van de visserijvloot en de middelen om te kunnen handhaven en de lage waarschijnlijkheid van opsporing en vervolging van overtredingen.

De conclusies brachten de NAO ertoe de volgende aanbevelingen te doen:

- meer gebruikmaken van aanlandingspatronen en surveillance-informatie om regelgeving ontduikende schepen aan te pakken;
- mogelijkheden voor het navolgen en bestraffen van overtredingen vergroten;
- inzet inspectiedienstmedewerkers overwegen om de waarschijnlijkheid tot detectie van illegale aanlandingen te maximaleren;
- EU-handhavingsregelgeving wijzigen om de aanlanding van afgedankte vis mogelijk te maken (opbrengst kan gebruikt worden voor de financiering van onderzoek of versterking van handhavingsactiviteiten);
- gebruikmaken van regionale adviescommissies op EU-niveau om bij te dragen aan de informatievoorziening over de ontwikkeling van handhavingspraktijken;⁶⁹
- overwegen om het systeem van «individual transferable quota» (zoals in Nederland bestaat) in te voeren, zodat vissers een individueel belang krijgen om de visbestanden te handhaven;
- in Europees verband kijken naar andere regelgeving om discards te verminderen en oplossingen daarvoor zoeken in de aanlandingen, analoog aan het Noorse systeem;
- de rol van de Sea Fisheries Inspectorate en andere instanties heroverwegen en samenwerking met anderen stimuleren.

Office of the Auditor General of Norway

The Office of the Auditor General's study of the management of fish resources. Document no. 3:13 (2003–2004)

Het Noorse Rekenkameronderzoek was breder van opzet dan het Engelse onderzoek, dat alleen over handhaving ging. Onderzocht werden:

- visstandbeheer;
- capaciteitsreductie en verdeling van de visvoorraad;
- effecten van monitoractiviteiten op visstandbeheer;
- naleving van het vakdepartement van de regels op het gebied van doelformulering en beleidsinformatie over visstandbeheer;
- visquotaverdeling en handhaving.

⁶⁹ Volgens de NAO kunnen daarbij lessen getrokken worden uit hetgeen andere lidstaten doen om bredere steun van de sector te krijgen voor de uitvoering van visserijregelgeving. Hierbij verwees de NAO naar de Nederlandse praktijk van de beheergroepen. In Nederland meldt de inspectie geconstateerde overtredingen aan de beheergroepen, die zelf vooraf vastgestelde sancties oplegt aan de betrokken visser. Het doel van de sanctie is om de winst die gemaakt is bij de overtreding, ongedaan te maken.

De belangrijkste constateringën luiden:

- Het Noorse ministerie van Visserij was er niet in geslaagd om de totale vangstcapaciteit van de Noorse vissersvloot te verminderen.
- De zes belangrijkste vissoorten bevonden zich in een biologisch duurzame conditie. Voor twee soorten lagen de quota echter hoger dan geadviseerd.
- De risicoanalyse van het ministerie van handhavingsinspanningen, monitoring van verkooporganisaties en de evaluatie van belangrijke beleidsinstrumenten was onsystematisch en onvoldoende gedocumenteerd.
- Quotabeslissingen die in Europa worden genomen staan los van de consequenties voor de financiële opbrengst. Lagere quota kunnen toch meer opbrengen door een hogere eenheidsprijs. Een behoudender exploitatie zou uit financieel oogpunt mogelijk kunnen zijn, maar de Noorse regering doet daar te weinig mee.
- Het aantal schepen is gereduceerd, maar de individuele visser heeft zijn vistechnieken aangepast aan de vangstquota. Daardoor is de technische vangstcapaciteit juist toegenomen.
- De geografische spreiding van de vangstquota is niet goed gemanaged.

Europese Rekenkamer

Speciaal Verslag nr. 7/2007 over de controle-, inspectie- en sanctiesystemen betreffende de voorschriften in verband met de instandhouding van de communautaire visbestanden, vergezeld van de antwoorden van de Commissie. Publicatieblad van de Europese Unie, 2007/C 317/01, 28 december 2007.

De Europese Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het visserijbeleid op EU-niveau en daarbij zes voor de visserij belangrijkste lidstaten (waaronder Nederland) gecontroleerd. De conclusies waren als volgt.⁷⁰

- De vangstgegevens zijn niet volledig en niet betrouwbaar, waardoor de werkelijke omvang van de vangsten niet bekend is. Het systeem van TAC's en quota kan daardoor niet goed worden toegepast.
- De inspectiemechanismen waarborgen geen doeltreffende preventie en ontdekking van inbreuken. Omdat algemene normen ontbreken, kan er geen toereikende controledruk worden gewaarborgd en geen optimale inspectie in de lidstaten plaatsvinden. De Europese Commissie is daardoor beperkt in haar vermogen een oordeel te vellen over de (effectiviteit van de) nationale mechanismen.
- Niet alle geconstateerde overtredingen worden vervolgd, laat staan dat er een sanctie op volgt. De afschrikkende werking is dus gering.
- De overcapaciteit gaat ten koste van de rentabiliteit van de visserijsector en zet aan tot overschrijding van de toegestane vangsten.

De Europese Rekenkamer constateerde dat na het mislukken van de programma's die gericht waren op aanpassing van de vangstcapaciteit, ook de aanpak die gericht is op beperking van de visserijinspanning evenmin geëigend is om het probleem van overcapaciteit op te lossen. Als deze situatie voortduurt, heeft dat consequenties voor de visbestanden en voor de toekomst van de visserijsector en de gebieden die erbij zijn betrokken.

Deze conclusie bracht de Europese Rekenkamer tot de aanbeveling dat de huidige controle-, inspectie- en sanctiemiddelen aanzienlijk moeten worden versterkt. Een aantal concrete oplossingen werd daarbij genoemd:

⁷⁰ Speciaal Verslag nr. 7/2007, p. 4.

- verbetering van de kwaliteit van de vangstgegevens;
- invoering van het elektronische registratie- en meldingssysteem voor gegevens over visserijactiviteiten;
- ontwikkeling van instrumenten voor de analyse, programmering en follow-up van inspectie activiteiten;
- het opleggen van afschrikkende sancties door de bevoegde autoriteiten;
- verbetering van de regelgeving voor het inspectie- en sanctiesysteem;
- verbetering van de mogelijkheden voor de Europese Commissie om druk uit te oefenen op nalatige staten;
- het treffen van proactieve maatregelen ter beperking van de vangstcapaciteiten die structureel te groot zijn.

De Europese Commissie stemde in met de conclusies van de Europese Rekenkamer over de tekortkomingen van de bepalingen over controle, inspectie en handhaving. Daarbij werd wel verwezen naar de lidstaten en hun inspanningen om de visserijregels nageleefd te krijgen.

De Commissie schreef in haar reactie op het verslag van de Europese Rekenkamer dat het moeilijk gebleken is om sommige voorstellen van de Commissie aangenomen te krijgen in de Raad, «... vooral wanneer die voorstellen betrekking hebben op de ambitie om de toegang tot uitgeputte visbestanden te beperken, de vangstcapaciteit in overeenstemming te brengen met de beschikbare hulpbronnen of de bevoegdheden van de Commissie uit te breiden».⁷¹

De Europese Commissie wil het Europese beleid voor visserijcontrole herzien. De aanbevelingen van de Europese Rekenkamer leveren daaraan een bijdrage.

De Commissie vindt dat het bestaande controlesysteem naar behoren en volledig uitgevoerd moet worden, op de lidstaten zal druk uitgeoefend worden om de situatie te verbeteren.

In het kader van de herziening van de controleverordening zal:

- het probleem van de betrouwbaarheid van de vangstgegevens aangepakt worden;
- aandacht besteed worden aan de doeltreffendheid en de coherentie van de nationale controlesystemen;
- de mogelijkheid van een verdere integratie en harmonisatie van een sanctiesysteem onderzocht worden.

Wat de Europese Commissie niet wil is het opnieuw opleggen van specifieke streefwaarden voor de vermindering van de vangstcapaciteit. Tot 2002 gebeurde dat nog wel, maar de lidstaten hebben dat systeem afgewezen. Bovendien had het geen resultaat.

In oktober 2008 wil de Europese Commissie een nieuw beleidskader voorstellen met een algemene en geïntegreerde aanpak van de controle, van visser tot consument.⁷² Het nieuwe beleidskader moet eenvoudiger zijn dan het huidige en gebaseerd zijn op harmonisatie en kostenefficiëntie. De Commissie stelt zich onder meer tot doel om het mandaat van het Communautair Bureau voor Visserijcontrole uit te breiden.

⁷¹ Speciaal Verslag nr. 7/2007, p. 24.

⁷² EU Presse Room, 18 februari 2008; www.europa-nu.nl.

Onderzoeksmethode

We hebben onze gegevens verzameld op basis van interviews, literatuurstudie en dossieronderzoek. Bij de voorbereiding van het onderzoek en tijdens het onderzoek zijn interviews gehouden met:

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
 - Directie Visserij*
 - Directie Natuur*
 - Directie FEZ*
 - Directie Juridische Zaken*
 - Auditdienst*
 - Permanente Vertegenwoordiging te Brussel*
 - Algemene Inspectiedienst*
- Ministerie van VROM
 - Directie Landelijk Gebied en Bodembeheer*
- Ministerie van VenW
- Productschap Vis
- Planbureau voor de Leefomgeving (tot 15 mei 2008: Milieu- en Natuurplanbureau)
- Stichting Noordzee
- Pelagic Freezer-Trawler Association
- Wereld Natuur Fonds
- Landbouw Economisch Instituut
 - LEI Dier-Visserij*
 - LEI Dier-Bedrijf en beleid*
- Wageningen IMARES
- Europees controlebureau voor de visserij
- Europees Parlement
- Beheergroep Nieuwe Diep
- Federatie van Visserijverenigingen

Daarnaast hebben wij controle van de AID bijgewoond en zijn wij meegevaren op de controleschip van de AID, de Barend Biesheuvel.

GEBRUIKTE BEGRIPPEN

Begrip	Uitleg
Beheergroepen	Zie Biesheuvelgroepen
Benchmark	Onderlinge vergelijking van prestaties van organisaties
Besomming	Opbrengst van een visreis
Biesheuvelgroepen	Samenwerkingsverbanden van (kotter)visser
Biodiversiteit	Biologische verscheidenheid
Biologisch minimum	De grens waaronder de rekrutering (= aanwas, oftewel de hoeveelheid jonge vis die er jaarlijks bijkomt) en daarmee het bestand in gevaar komt
Boomkorvisserij	Visserij met een metalen balk waaraan een ketting is bevestigd die over de zeebodem gesleept wordt om de vis het net in te jagen
Comanagement	Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van overheid en vissers, samenwerkend in beheergroepen, voor bepaalde taken
Contingent	Toegewezen aandeel, quotum
Demersale visserij	Visserij gericht op vis die leeft op of dichtbij de zeebodem
Dienst Regelingen	Uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van LNV, belast met onder meer nationale en Europese regelingen/verordeningen, uitgifte van vergunningen en ontheffingen, EU-declaraties in het kader van ESF/EFRO
Discards	Bijvangst van de visserij die ongewenst zijn en overboord worden gegooid
Ecologisch duurzaam	Geen onherstelbare schade aanrichtend aan de natuur (in casu aan visbestanden en biodiversiteit)
Economisch duurzaam	In staat zichzelf economisch in stand te houden
Energie-investeringsaftrek (EIA)	Fiscale aftrekregeling die ondernemers stimuleert te investeren in energie-efficiënte bedrijfsmiddelen en duurzame energie
Highgraden	Visvangst overboord gooien om deze te vervangen door een vangst van betere kwaliteit
Jaarklasse	Aanwas van een bepaalde vissoort in een jaar
Level playing field	Gelijk speelveld; gelijke concurrentiepositie
Licentie	Vergunning (bijvoorbeeld voor visserijbedrijven)
Mariene ecosysteem	Geheel van de planten- en dierengemeenschappen in een gebied, in dit geval de zee, beschouwd in hun wisselwerking met hun omgeving (lucht, water, bodem)
Mariene strategie	Milieuparagraaf van het maritieme beleid
Marine Protected Areas	Wereldwijd netwerk van beschermde zeegebieden
Marine Stewardship Council (MSC)	Keurmerk voor duurzaam gevangen vis
Maritiem beleid	Beleid betreffende activiteiten op de zee
Maximum sustainable yield (MSY)	Maximaal duurzame opbrengst; norm voor de hoeveelheid vis die gevangen kan worden zonder de duurzaamheid aan te tasten
Milieu-investeringsaftrek (MIA)	Fiscale aftrekregeling die van toepassing is op innovatieprojecten
MT Marien	Gezamenlijk programma van vier directies van het Ministerie van LNV : Natuur, Visserij, Kennis en Internationale Zaken
Paaibestand	Zie paaibiomassa
Paaibiomassa	Paaibestand, oftewel de hoeveelheid volwassen vissen die zich kunnen voortplanten
Pelagische visserij	Visserij die vis vangt die leeft in de waterkolom, ver boven de zeebodem
Programmatisch handhaven	Effectieve en efficiënte inzet van handhavings- en nalevings-instrumenten, gericht op een risicogestuurd handhavings-programma
Pulskor	Vismethode waarbij bodemvissen met stroomstootjes uit de bodem in het net worden gejaagd
Quotum	Toegewezen aandeel
Rekrutering of aanwas	Hoeveelheid jonge vis die er jaarlijks bijkomt
Scheveningengroep	Groep bestaande uit de lidstaten rond de Noordzee, opgericht ter verbetering van de samenwerking op het gebied van controle, handhaving en implementatie van Europese verordeningen inzake de zeevisserij

Begrip	Uitleg
Scholbox	Gebied in de Noordzee waar vanaf 1989, met medewerking van de vissers, vangst op schol alleen toegestaan is voor de kleinere vaartuigen
Total Allowable Catch (TAC)	Totaal toegestane vangst voor één bepaalde vissoort
Visserijdruk	Omvang van de visserij in een bepaalde periode
Visserijsterfte	Afname van de hoeveelheid vissen door de visserij volgens een bepaalde formule, visserijsterfte kan berekend zijn met en zonder discards
Voorzorgsniveau	Norm voor de minimumhoeveelheid van een visbestand, zoals gehanteerd in de EU bij de bepaling van de omvang van de vangstquota
Vrije Afschrijving Milieu-investeringen (Vamil)	Fiscale faciliteit waarbij de ondernemer zelf mag beslissen wanneer hij een milieuvriendelijk bedrijfsmiddel afschrijft
Zeedagen	Dagen waarop een visser mag vissen

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Afkorting	Verklaring
AID	Algemene Inspectiedienst
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EIA	Energie-investeringsaftrek
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserijfonds
FIOV	Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
IBN	Integraal Beheerplan Noordzee
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
IMARES	Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies
LEI	Landbouw Economisch Instituut
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid
MIA	Milieu-investeringsaftrek
MSC	Marine Stewardship Council
MSY	Maximum Sustainable Yield
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organisation
NAO	National Audit Office Verenigd Koninkrijk
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
O&S-fonds	Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij
OSPAR	(Verdrag van) Oslo en Parijs
SMART+C	Specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent
STECF	Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries
TAC	Total Allowable Catch
Vamil	Vrije Afschrijving Milieu-investeringen
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VIP	Visserij Innovatie Platform
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu
WSSD	World Summit on Sustainable Development (Johannesburg 2002)

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2005a). *Handhaven en gedogen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 050, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Jaarverslag en slotwet ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2004; Rapport bij het Jaarverslag 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Functioneren Kustwacht Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 060, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2006). *Jaarverslag en slotwet ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2005; Rapport bij het Jaarverslag 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Jaarverslag en slotwet ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2006; Rapport bij het Jaarverslag 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Europese regelgeving; Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 498, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Bartelings, H. (2007). *Visserij in trends*. Rapport 1.07.02. Den Haag: LEI.

Beekmans, B. (2006). *Researchdocument «Leven in Zee»-campagne*. Bilthoven: World Wide Fund for Nature.

Bult, T.P. (2007). *Brandstofbesparing bij boomkorren: een verkenning van technische aanpassingen, uitgevoerd door vissers in het kader van het Advies van de «Taskforce Duurzame Noordzeevervisserij»*. Onderzoeksrapport IMARES C060/07. IJmuiden: Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies.

Bult, T.P. & A.A.M. Schelvis-Smit (2007). *Een verkenning van de mogelijkheden van outriggers door visser, uitgevoerd in het kader van het Advies van de «Taskforce Duurzame Noordzeevervisserij»*/ Onderzoeksrapport C022/07. Wageningen: Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies (IMARES).

Buuren, D.M.W. van (2004). Naar een duurzame visserij. Het Productschap als facilitator? *Bestuurskunde* 13, p. 163–170.

Commissie-Borghouts (2000). *Kaderstellende visie op toezicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831. Den Haag: Sdu.

Commissie-Nijpels (2005). *Eindrapport van de Stuurgroep Nijpels*. Rijswijk.

Densen, W.L.T. van & F.J. Quirijns (2007). *5 Jaar F – Project*. Rapport C057/07. IJmuiden: Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies (IMARES).

Densen, W.L.T. van & H.M.J. van Overzee (2008). *Vijftig jaar visserij en beheer op de Noordzee*. Wageningen: Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies (IMARES).

Dieren, W. van, A. Jorgensen & H. Visée, (1997). *Naar een visie op duurzame visserij*. Uittreksel van eindrapportage. Amsterdam: IMSA.

EG (1998). *Mededeling van de Commissie van 4 februari 1998 betreffende de strategie van de Europese Gemeenschap inzake biodiversiteit*. COM(1998) 42. Niet verschenen in Publicatieblad. Te raadplegen op <http://www.europa.eu/scadplus/leg/nl/s15006.htm>.

Europese Commissie (2000a). *Toepassing van het voorzorgsbeginsel en meerjarige regelingen voor vaststelling van de TAC's*. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Brussel: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2000b). *Vorbereiding voor een tussentijdse evaluatie van de Meerjarige Oriëntatieprogramma's (MOP's)*. Verslag van de Commissie aan de Raad. Brussel: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2001a). *Milieu 2010: Onze toekomst, onze keuze; Het 6e milieu actieprogramma van de Europese Gemeenschap*. COM (2001) 31. Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2001b). *A Sustainable Europe For A Better World: A European Union Strategy For Sustainable Development*. Commission's proposal to the Gothenburg European Council. COM (2001)264. Brussel: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2005). *Thematische strategie inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu*. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. COM(2005) 504 def. Brussel: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2006a). *Fishing opportunities for 2007, Communication from the Commission to the Council*. Policy statement from the European Commission. COM(2006) 499. Brussel: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2006b). *Fiche 1: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake verduurzaming van de EU-visserij op basis van de maximale duurzame opbrengst*. Te raadplegen op: www.europapoort.eerstekamer.nl/9345000.

Europese Commissie (2007a). *Een geïntegreerd maritiem beleid voor de Europese Unie*. Mededeling van de Commissie het Europees Parlement, aan de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. COM(2007) 575. Brussel: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2007b). *Fishing opportunities for 2008, Communication from the Commission to the Council*. Policy statement from the European Commission. Brussel: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (2007c). *Tussentijdse evaluatie van het zesde Milieuactieprogramma van de Gemeenschap*. Mededeling van de Commissie het Europees Parlement, aan de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. COM (2007)225. Brussel: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Rekenkamer (2007). *Special Report on the control, inspection and sanction systems relating to the rules on conservation of Community fisheries resources*. Special Report No 7/2007. Luxemburg: Europese Rekenkamer.

Expertisecentrum LNV (2002). *Op weg naar evenwicht, Evaluatie van de Structuurnota Zee- en kustvisserij (1993) «Vissen naar evenwicht»*. Rapport EC-LNV nr. 2002/175. Wageningen/Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, directie IFA/Bedrijfs-uitgeverij.

Expertisecentrum LNV (2003). *Co-management in de kust- en binnenvisserij, Een schets van de huidige situatie en de mogelijkheden voor de toekomst*. nr. 2003/213. Ede: eigen beheer.

FAO Fisheries and Aquaculture Department (2007). *The state of world fisheries and aquaculture 2006*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Financiën & LNV (2000). *Brief van 22 september 2000 van de staatssecretarissen van Financiën en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 IXB, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Financiën & LNV (2000). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2001; Brief staatssecretarissen inzake tegemoetkoming voor visserijsector gezien snel wisselende marktomstandigheden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 IXB, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008). *Voorjaarsnota 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 474, nr. 1. Den Haag: Sdu.

ICES (2005). *Fish stocks: Counting the uncountable?* Kopenhagen: International Council for the Exploration of the Sea.

LVN (1993). *Vissen naar evenwicht; Structuurnota Zee- en kustvisserij*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

LVN (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Nota natuur, bos en landschap in de 21ste eeuw. Meerjarenprogramma Vitaal Platteland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 235, nr. 1. Den Haag: Sdu.

LVN (2001). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 2001; Brief van de staatssecretaris over de voortgang van de uitvoering van de*

maatregelen van tijdelijke aard voor de visserijsector voor het jaar 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 XIV, nr. 96. Den Haag: Sdu.

LNv (2002). *Brief van 29 november 2002 van de staatssecretaris van LNV over een terughoudend beleid voor verdere toekenning van brandstofmiddelen aan nieuwe projecten.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 21 501-32, nr. 9. Den Haag: Sdu.

LNv (2002). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor het jaar 2003.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 hoofdstuk XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

LNv (2003). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij voor het jaar 2004.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

LNv (2004a). *Intentieverklaring tussen de Minister van LNV en de kottervisserijsector.* Ondertekend op 29 maart 2004. Bijlage bij brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer d.d. 5 april 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XIV, nr. 82. Den Haag: Sdu.

LNv (2004b). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2005.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800, nr. 2. Den Haag: Sdu.

LNv (2005a). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2006.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

LNv (2005b). *Brief minister bij aanbidding van het eindrapport van de Stuurgroep Nijpels onder meer over herschikking van de zeevisserij.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 675, nr. 8. Den Haag: Sdu.

LNv (2005c). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2005 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota); Voorstel van wet.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 391, nr. 1. Den Haag: Sdu.

LNv (2006a). *Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer over de uitkomsten van de Landbouw- en Visserijraad d.d. 19–21 december 2006 te Brussel.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 21 501-32, nr. 188. Den Haag: Sdu.

LNv (2006b). *Programma «Mariene Biodiversiteit».* Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNv (2006c). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2007.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

LVN (2006d). *Zee- en kustvisserij; Brief minister met een reactie op het advies van de Taskforce Duurzame Noordzeeverisserij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 675, nr. 19. Den Haag: Sdu.

LVN (2007a). *Brief van 22 januari 2007 van de minister van LVN aan de Tweede Kamer over aanwijzing Natura-2000 gebieden Noordzee*. Kenmerk DN 2006/3363. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LVN (2007b). *Verdere beperkingen visvangst*. Persbericht d.d. 19 december 2007. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LVN (2007c). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XIV, nr. 89. Den Haag: Sdu.

LVN (2007d). *Beleidsbrief Visserij*. Brief van de Minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 28 september 2007. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LVN (2007e). *Perspectief voor een duurzame visserij*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LVN (2008a). *Biodiversiteit werkt: voor natuur, voor mensen, voor altijd; Beleidsprogramma biodiversiteit 2008–2011*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LVN (2008b). *Brief van 9 juni 2008 van de minister van LVN aan de Tweede Kamer over reactie kabinet op het rapport «Marine Protected Areas»*. Kenmerk DN 2008/1693. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

MNP (2007). *Nederland en een duurzame wereld: armoede, klimaat en biodiversiteit. Tweede Duurzaamheidsverkenning*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Nederlandse vissector (2007). *Maatschappelijk jaarverslag 2006*. Rijswijk: Productschap Vis en Nederlands Visbureau.

Overzee, H. van & F. Quirijns (2007). *Kamervraag discards in de Nederlandse visserij*. Rapportnummer C101/07. Wageningen: Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies (IMARES).

PBL (2008). *Natuurbalans 2008*. PBL-publicatienummer 500402014. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Productschap Vis (2008). *Schol en tong: overzicht van activiteiten en maatregelen in de platvissector*. Rijswijk: eigen beheer.

Raad voor de Wadden et al. (2007). *Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee; Een visie op geïntegreerd maritiem beleid in Europa en Nederland*. Advies over het Groenboek Maritiem Beleid. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Rijnsdorp, A.D. (2006). *Europees visserijbeheer: oplossing voor de crisis in geloofwaardigheid*. Wageningen: Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Rijnsdorp, A.D. et al. (2006). *Rapport Inpassing Visserijactiviteiten Compensatiegebied MV2*. Rapport C047/06. IJmuiden: Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies (IMARES).

Schans, J.W. van der (2001). *Governance of marine resources; conceptual clarifications and two case studies*. Wageningen: Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Sissenwine, M. & D. Symes (2007). *Reflections on the common fisheries policy*. Report to The General Directorate for Fisheries and Maritime Affairs. Woods Hole, USA.

Smit, J. en E. Buisman (2006). *Economisch krachtenveld in de transitie naar duurzame kottervisserij*. Rapport 2.06.14. Den Haag: LEI.

Smit, J. en K. Taal (2007). *Sociaal-economische indicatoren van de Nederlandse vissector*. Rapport nr. 5.07.07. Den Haag: LEI.

Smit, P.G. & F.C. Buisman (2007). *Transitie naar duurzame kottervisserij; Economisch krachtenveld*. Rapport nr. 2.06.14. Den Haag: LEI.

Taal, C. et al. (2007). *Visserij in Cijfers 2007*. Periodiek rapport nr. 07.04. Den Haag: LEI.

VenW et al. (2005). *Integraal Beheerplan Noordzee 2015*. Den Haag: Interdepartementaal Directeurenoverleg Noordzee (IDON).

Verreth, J., A. Corten, J. Stel, J. van der Schans, H. Lindeboom, E. Molenaar, G. Grijseels, G. Teugels, J. Komen & M. Korthals (2004). *Over... bevissing van de zee*. Den Haag: Stichting Bio-Wetenschappen en Maatschappij.

VROM (2001). *Nationaal Milieubeleidsplan 4; Een wereld en een wil; werken aan duurzaamheid*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2003). *Duurzame Daadkracht; Actieprogramma duurzame ontwikkeling. Nationale deel*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2004). *Nota Ruimte; Ruimte voor Ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Werkgroep Motorvermogen (2006). *Motorvermogens beheersbaar; eindrapportage en evaluatie*. Rijswijk: eigen beheer.

Wetenschapswinkel Biologie Rijksuniversiteit Groningen (2006). *Effecten van de pulskor op haaien en roggen; Een literatuurstudie naar de effecten van elektrische signalen van pulskorren op elektrosensitieve dieren zoals haaien en roggen*. Haren: Rijksuniversiteit Groningen/Wetenschapswinkel Biologie.

WWF (2007). *WWF Mid-term review of the EU Common Fisheries Policy*. Brussel: World Wide Fund for Nature.

Wet- en regelgeving (zie ook bijlagen 1 en 3)

EG (1983). *Verordening van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden*. Verordening nr. 170/83. Brussel.

EG (1992). *Verordening van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur*. Verordening nr. 3760/1992. Brussel.

EG (1993). *Regeling eisen, administratie en registratie inzake uitoefening visserij*. Verordening 2847/93. Brussel.

EG (2002). *Verordening inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het GVB, Overwegingen*. Verordening EG nr. 2371/2002. Brussel.

EG (2006). *Verordening van de Raad van 22 december 2005 tot vaststelling, voor 2006, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Gemeenschap en, voor vaartuigen van de Gemeenschap, in andere wateren met vangstbeperkingen van toepassing zijn, en tot vaststelling van de bij de visserij in acht te nemen voorschriften*. Verordening 51/2006. Brussel.

EG (2007a). *Verordening ter vaststelling van een beheerplan voor de bevissing van de schol- en tongbestanden in de Noordzee*. Verordening nr. 676/2007. Brussel.

EG (2007b). *Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bescherming van kwetsbare mariene ecosystemen op volle zee tegen de nadelige effecten van bodemvistuig*. COM(2007)605 definitief. Brussel.

EG (2008). *Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie)*. Publicatieblad van de Europese Unie 25.6.2008.