

ECOLOGISCHE DUURZAAMHEID, GVB EN ECONOMISCHE MAATREGELEN

Rapport aan de
Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen

Opgesteld door
Pavel Salz
Framian BV

juli 2009

INHOUDSOPGAVE

1.	SAMENVATTING / CONCLUSIE	2
2.	INLEIDING	2
3.	DOELSTELLING	3
4.	VISSERIJ EN BIODIVERSITEIT.....	3
5.	ECONOMISCHE MAATREGELEN BINNEN GVB.....	4
5.1.	TACs en quota beleid.....	4
5.2.	Structuurbeleid en het Europees Visserijfonds	5
5.3.	Marktbeleid	8
5.4.	Technische maatregelen.....	8
5.5.	Derde Landenbeleid	8
6.	HET 'GROENBOEK'	9
6.1.	Sanering en overcapaciteit	9
6.2.	Europese visserijrechten en relatieve stabiliteit.....	10
6.3.	Ecosysteembenadering.....	11
6.4.	Globalisering.....	11
7.	OVERIGE ASPECTEN.....	12
7.1.	'Tragedy of the commons'.....	12
7.2.	Kosten van het beheer	12
7.3.	Betaling voor toegang.....	13

1. SAMENVATTING / CONCLUSIE

Het visserijbeleid streeft naar een duurzaam ecosysteem en een op lange termijn stabiele benutting van visbestanden op het MSY¹ niveau. Het GVB van de afgelopen decennia was vooral gestoeld op een biologische analyse en administratieve en technische maatregelen. De economische dimensie van de visserijsector werd vooral gebruikt om de noodzakelijke beperkingen te verzachten op grond van het argument van 'ernstige sociaaleconomische gevolgen'. Het GVB heeft de potentiële economische instrumenten en de werking van de markt niet benut ten behoeve van de instandhouding van de visbestanden en verduurzaming van het ecosysteem. In tegendeel, tot in 2004 bood het GVB subsidies voor de bouw en modernisering van de vissersschepen, waardoor het zelf een deel van de overcapaciteit veroorzaakte.

De eerste voorstellen voor de herziening van het GVB in 2012 geven meer aandacht aan de mogelijke economische instrumenten en met name aan de invoering van visserijrechten, wel gekoppeld aan plichten m.b.t. het beheer. Een van de belangrijke obstakels voor de invoering van internationaal overdraagbare rechten is de handhaving van de relatieve stabiliteit. Sommige Lidstaten vrezen dat hun hulpbronnen in handen van buitenlandse bedrijven terecht komen. Verder stelt de EC voor om meer gebruik te maken van ecolabels, om de consument bewust te maken van zijn keuzes.

Deze verkenning concludeert dat de huidige voorstellen niet ver genoeg gaan met het gebruik van economische instrumenten voor het visserij- en ecosysteembeheer. Individuele visserijrechten zijn een middel om de beschikbare hulpbronnen te verdelen, maar niet om ze te beheren. Analoog aan de mijnbouw, wordt voorgesteld om de haalbaarheid en de gevolgen van het heffen van royalties in de visserij te onderzoeken. Een heffing zal enerzijds de visserijsector tot meer efficiency dwingen en anderzijds zal de samenleving als geheel van de hulpbronnen kunnen profiteren. Een gedifferentieerd systeem van heffingen, afhankelijk van het type visserij, zou het mogelijk maken om verschillende gebieden (habitattypen) of soorten op verschillende niveaus te beschermen.

2. INLEIDING

De Task Force Biodiversiteit (TFB) heeft tot doel concrete maatregelen aan te reiken voor het behoud van biodiversiteit en het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. In september zal de TFB een 'briefadvies' uitbrengen, waarin ook aandacht gegeven zal worden aan de visserij en het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB). GVB combineert administratieve, economische en technische instrumenten om de visbestanden te beheren. Vanuit de optiek van de TFB staat de vraag centraal hoe er een 'ecologische dimensie' in de economische instrumenten van het GVB opgenomen zou kunnen worden.

Het Ministerie van LNV heeft Framian verzocht² om een beknopte verkenning van de (mogelijke) economische instrumenten binnen GVB in relatie tot biodiversiteit op te stellen.

¹ MSY is 'maximum sustainable yield', dwz het productieniveau dat op lange termijn haalbaar is.

² Telefonisch gesprek met de secretaris van de TFB, 1.7.2009

3. DOELSTELLING

Deze verkenning heeft tot doel de economische instrumenten die binnen het GVB worden gehanteerd en de mogelijke aanpassingen die in het kader van de herziening van het GVB worden voorzien te analyseren in het licht van hun rol met betrekking tot de versterking van mariene biodiversiteit. Daarnaast zal ook de potentiële rol van andere, binnen GVB nog niet gangbare, economische instrumenten worden beoordeeld.

4. VISSERIJ EN BIODIVERSITEIT

In het licht van de afspraken binnen het Biodiversiteitsverdrag van Rio in 1992 en de daaropvolgend overleg wordt de 'biodiversiteit' in deze verkenning geïnterpreteerd als het voorkomen van een verder verlies aan biodiversiteit³. CBD heeft 17 hoofdindicatoren gedefinieerd⁴ (bijlage 1), waarvan met name twee in dit verband genoemd kunnen worden: 'trends in abundance and distribution of selected species' en 'marine trophic index'.

Visserij, evenals andere menselijke activiteiten, heeft invloed op het ecosysteem en de biodiversiteit. De effecten kunnen op verschillende niveaus worden onderscheiden. De leeftijdsamenstelling van de commerciële doelsoorten verschuift naar relatief jongere vis, die nog niet paairijp is. Er worden soorten gevangen die geen commerciële waarde hebben en weer teruggegooid moeten worden, al dan niet levend. Sommige vistuigen hebben bovendien schadelijke gevolgen voor bodemhabitats. Hierdoor heeft de visserij invloed op de structuur en processen in de trofische ladder.

De ernst van de situatie wordt in verschillende documenten, zowel op globaal als op EU niveau, benadrukt:

- *All oceans are affected by humans to various degrees, with overfishing having the most widespread and the dominant direct impact on food provisioning services, which will affect future generations. the average trophic level of global landings is declining, which implies that we are increasingly relying on fish that originate from the lower part of marine food webs⁵.*
- *.....current reality of overfishing, fleet overcapacity, heavy subsidies, low economic resilience and decline in volume of fish caught by European fishermen. The current CFP has not worked well enough to prevent those problem.⁶*

Binnen de dynamiek van het ecosysteem zijn sommige invloeden van de visserij (in de zin van oorzaak-gevolg relaties) moeilijk meetbaar resp. aantoonbaar. Tabel 1 geeft een algemene onderverdeling aan. De onomkeerbaarheid is afhankelijk van de reikwijdte en intensiteit van die invloeden. De beleidsmatige beheersbaarheid van de deze invloeden is vooral bepaald door de drijvende krachten achter de visserij, die vooral op sociaal economisch vlak gezocht moeten worden.

³ '2010 Biodiversity Target' was adopted by governments in 2002 at the 6th Conference of the Parties of the Convention on Biological Diversity (CBD): "to achieve by 2010 a significant reduction of the current rate of biodiversity loss at global, regional and national level as a contribution to poverty alleviation and to the benefit of all life on Earth." (bron: www.cbd.int)

⁴ CBD, COP 7 Decision VII/30, Annex 1

⁵ Millennium Ecosystem Assessment, Marine Fisheries Systems, p. 479

⁶ EC, Green Paper, Reform of the Common Fisheries Policy, COM(2009)163

Tabel 1. Visserijinvloeden op het ecosysteem

Niveau	Tijd en ruimte	
	Hier (lokaal) en nu (korte termijn)	Elders en later (lange termijn)
Globaal (ecosysteem)	Wijziging in samenstelling van soorten (trofische ladder) Bodemberoering	Multispecies relaties Herstelvermogen systeem
Specifiek (soorten)	Visserijmortaliteit van doel- en niet-doelsoorten (discards)	Herstelvermogen op soortenniveau (kans op uitsterven)

In al deze gevallen gaat het om de kwaliteit en kwantiteit van het menselijk ingrijpen in het mariene systeem. Daarnaast gaat het ook om de epistemologische vraag hoe naar dit ingrijpen gekeken wordt – bijvoorbeeld boomkor heeft schadelijke invloeden op bodem, maar vervanging van boomkor door staandwand zou tot grotere mortaliteit van zeezoogdieren en vogels kunnen leiden en tot z.g. ‘ghost-fishing’ van verloren vistuigen. Dit voorbeeld illustreert dat een specifieke indicator een bepaald probleem kan duiden, maar dat het niet geschikt hoeft te zijn om ook een ‘oplossingen aan te dragen’.

5. ECONOMISCHE MAATREGELEN BINNEN GVB

Het GVB bestaat uit 5 pijlers: 1. TACs en quota; 2. Structuurbeleid (EVF); 3. Marktbeleid; 4. Technische maatregelen en 5. Derde landen beleid. Alle vijf pijlers hebben economische gevolgen voor het functioneren van de visserijsector in het algemeen en de visserijvloot in het bijzonder. De economische dimensies en gevolgen van de vijf pijlers worden hieronder beknopt besproken.

5.1. TACs en quota beleid

TAC en quota beleid heeft een aantal economische gevolgen:

- De nationale quota stellen een fysiek plafond aan de totale opbrengsten.
- In sommige lidstaten zijn de quota verdeeld onder de bedrijven in al dan niet verhandelbare individuele rechten. Deze bedrijven hebben waardepapieren in handen gekregen, die hun balanspositie versterken.
- De quota worden als nationale natuurlijke hulpbron gezien. In de jaren negentig hebben met name Spaanse en Nederlandse visserijondernemingen licenties gekocht in andere lidstaten (o.m. VK, Ierland, Duitsland and België) waardoor ze toegang hebben gekregen tot hulpbronnen die (in een bepaalde interpretatie) niet voor hen bestemd waren. Verschillende lidstaten hebben vervolgens eisen m.b.t. ‘economic link’ in het leven geroepen om de deze ‘quota hopping’ een halt toe te roepen.

Het quotabeleid heeft lang niet tot de gewenste resultaten geleid en de toestand van veel visbestanden bleef verslechteren. De oorzaken lagen in te hoge TACs, onvoldoende controle op naleving en discards, maar mogelijk ook in de autonome veranderingen in het ecosysteem. In het streven naar een lange termijn aanpak (en om de jaarlijkse onderhandelingen over de TACs in de Raad van Ministers te beperken) is er een meerjarenbeleid ontwikkeld voor een aantal belangrijke soorten, waaronder tong, schol en kabeljauw in de Noordzee. Het TAC en quotabeleid is verder aangevuld met beperkingen op het niveau van de visserijinspanning (een onderdeel van het structuurbeleid). Voor sommige soorten, zoals tong en schol, heeft de nieuwe aanpak wel een positief resultaat gehad en de bestanden zijn inmiddels buiten de ‘gevaar zone’. Voor kabeljauw is dit echter nog altijd niet het geval.

De waarde van de visserijrechten die uit het TAC en quotabeleid voortvloeien heeft in sommige lidstaten (b.v. Denemarken) recent tot een snelle herstructurering van de sector geleid zonder betrokkenheid van de overheid. ‘De markt deed z’n werk.’ Het herstel van de platvisbestanden, mede door daling van de visserijinspanning, laat zien dat de kwaliteit van het ecosysteem bijna per definitie verbetert door een

beperking van de menselijke invloeden. Deze twee constatering bieden belangrijke aanknopingspunten bij het formuleren van economische maatregelen ten behoeve van biodiversiteit.

5.2. Structuurbeleid en het Europees Visserijfonds

Structuurbeleid en Europees Visserijfonds

Het structuurbeleid voor de visserij is een afgeleide van het landbouwstructuurbeleid. De prioriteiten zijn in de achtereenvolgende programma's verschoven van investeringssubsidies voor nieuwbouw naar vlootbeheer d.m.v. sanering, technologische innovatie en z.g. collectieve acties. Het Europees Visserijfonds (EVF) biedt steun voor een vijftal 'Prioritaire zwaartepunten' met daarbinnen verschillende 'Acties':

1. Maatregelen voor de aanpassing van de communautaire visserijvloot
2. Aquacultuur, binnenvisserij, verwerking en afzet
3. Maatregelen van gemeenschappelijk belang
4. Duurzame ontwikkeling van visserij gebieden
5. Technische bijstand

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat in relatie tot economische maatregelen en biodiversiteit met name de prioritaire as 1 van belang is. Voor de periode 2007-2013 wordt er vanuit de EU middelen ca. 4.2 miljard Euro beschikbaar gesteld, die aangevuld worden met 2.8 miljard Euro aan nationale cofinanciering⁷. In totaal wordt 1.9 miljard Euro bestemd voor prioritaire as 1, ofwel ca. 27%.

Tabel 2. Bestemming van de EVF middelen per prioritaire as, EU totaal, mln Euro (prijzen 2007)

	EVF - EU	Nationale bijdrage	Totaal
Zwaartepunt 1	1,073.4	760.7	1,895.2
Zwaartepunt 2	1,274.2	838.9	1,937.2
Zwaartepunt 3	1,168.6	850.5	2,019.1
Zwaartepunt 4	573.9	266.7	840.6
Zwaartepunt 5	145.3	81.2	226.5
Totaal	4,235.4	2,798.0	6,918.7

Bron: Operationele programma's van de 27 lidstaten.

1. Maatregelen voor de aanpassing van de communautaire visserijvloot

De gevolgen van de acties onder de prioritaire zwaartepunt 1 kunnen als volgt worden beoordeeld:

- *Definitieve beëindiging* heeft tot doel de omvang van de vloot te verkleinen. In de praktijk zijn het de minst presterende bedrijven die van deze regeling gebruik maken, d.w.z. de bedrijven met de laagste productiviteit. Het is zelfs de vraag of het vooruitzicht op een eventuele saneringspremie de bedrijfsbeëindiging niet vertraagt. Het kan niet uitgesloten worden dat de banken de bedrijven iets langer overeind houden, juist om met de saneringspremie een deel van de schulden af te kunnen lossen. De saneringspremie legt bovendien een bodem in de prijs voor de 2^e hands schepen. Het feit dat de lidstaten saneringsregelingen herhaaldelijk inzetten illustreert dat dit instrument geen lange termijn oplossing biedt voor het elimineren van overcapaciteit. De netto effectiviteit van sanering in relatie tot bescherming van de biodiversiteit en het ecosysteem is waarschijnlijk vrij beperkt, want de betrokken schepen / bedrijven zouden anders ook moeten stoppen.
- *Tijdelijke stillegging* wordt in Nederland zelden gehanteerd⁸. Op zich zouden de bedrijven sterk genoeg moeten zijn om zo'n periode op eigen kracht te overbruggen of op een nadere visserij over te schakelen. Ofschoon deze maatregel ecologisch een remedie kan bieden op korte termijn (enkele

⁷ Dit is exclusief de eventuele bijdrage van het bedrijfsleven

⁸ De vloot kreeg slechts eenmaal vergoeding, onder het FIOV tijdens de crisismaatregelen voor kabeljauwherstel in 2001.

jaren), is het te kostbaar om het structureel in te zetten (b.v. voor beperking van de scholvisserij in de kuitzieke periode).

- *Investeringen in veiligheid en selectiviteit* is een belangrijke middel voor verduurzaming van de visserij, omdat de sector zelf niet in staat is om technologische ontwikkelingen te financieren. Inzet van de Nederlandse EVF middelen in dit verband laat zien dat hiermee de inventiviteit gestimuleerd wordt, waardoor er op langere termijn kans is om duurzame vistechnieken in te zetten.
- *Steun voor kleinschalige visserij* (schepen onder 10-12m) speelt voor Nederland geen rol. In andere lidstaten is het de vraag of de kleinschalige kustvisserij ecologisch verantwoord is, juist omdat kleine schepen in kustgebieden vissen die de kraamkamerfunctie hebben.
- *Sociaaleconomische compensatie* betreft steun voor herscholing of vervroegde pensionering. In Nederland is van deze maatregel betrekkelijk weinig gebruik gemaakt. Het is veelal een flankerende maatregel bij de sanering en heeft geen directe invloed op visserijinspanning en het ecosysteem.

Hieruit blijkt dat sommige maatregelen binnen EVF de vlootstructurering eerder in de weg staan dan bevorderen. Sinds 2004 mag er in de EU geen steun meer gegeven mag worden voor nieuwbouw. In Nederland is dit al veel langer het geval. In de daaraan voorafgaande jaren was het structuurbeleid juist sterk contraproductief tegenover de bescherming van de bestanden omdat het overcapaciteit stimuleerde. De huidige capaciteitsproblematiek is een erfenis van decennialang investeringssteun voor scheepsbouw en visserij.

Het structuurbeleid binnen GVB heeft naast subsidies ook regels ingevoerd voor de beheersing van de omvang van de vloot. Er zijn nationale plafonds vastgelegd in termen van motorvermogen (kW) en tonnage (GT), regels voor vervanging van oude schepen door nieuwe, waarbij een deel van de capaciteit ingeleverd moet worden. Alle (80-90.000) schepen staan geregistreerd in het EU Vlootregister. Alle schepen hebben een licentie ontvangen waardoor hun 'nominale grootte' is vastgelegd. Ook al zijn de licenties niet in alle lidstaten vrij verhandelbaar, hebben ze een aantoonbare economische waarde gekregen, die veelal de waarde van het schip zelf overstijgt. Dit beleid heeft in feite de kapitaalstructuur van de bedrijven versterkt doordat de licenties op de balans gewaardeerd kunnen worden, ook al zijn ze niet gekocht. De saneringspremie fungeert als de minimumprijs.

Naast de licenties heeft het beleid andere 'waarden' doen ontstaan, b.v. vergunningen voor het beoefenen van bepaalde visserij of toegang tot bepaalde gebieden. In Nederland is dit bijvoorbeeld de garnalenvergunning. De rol van de vangstrechten wordt besproken in hfd. 6.2

Het structuurbeleid is er in geslaagd om de totale omvang van de vloot vast te leggen en hiermee ook de potentiële vangstcapaciteit. De visserijmortaliteit kan hierdoor nog alleen maar stijgen met een hogere capaciteitsbezetting van de vloot (meer zeedagen) en door technologisch vooruitgang. De antropogene invloed op het ecosysteem en biodiversiteit is hierdoor voor een belangrijk deel 'bevroren'.

As 2. Aquacultuur, binnenvisserij, verwerking en afzet

Steun aan aquacultuur wordt op vier gebieden verleend: productieve investeringen, bevordering van het aquatische milieu, volksgezondheid en diergezondheid. De steun is beperkt tot kleine, middelgrote en micro-ondernemingen. Uit de Operationele Programma's van veel Lidstaten blijkt dat de beleidsprioriteit ligt bij de ontwikkeling van intensieve visteelt in gesloten systemen. Commercieel gaat de aandacht vooral naar relatief hoogwaardige soorten als tarbot en tong, maar ook naar kabeljauw.

Een recente studie naar de situatie in de EU aquacultuur⁹ laat zien dat de sector al 10 jaar structureel stagneert. De productie van zoutwatersoorten (vooral zalm) schommelt rond 1 miljoen ton, terwijl de productie van zoetwatersoorten (forel, karper) geleidelijk afneemt. Uit een EU brede SWOT analyse blijkt

⁹ Framian et.al., *Review of the EU aquaculture sector and results of costs and earnings survey*, Final report - Part 1, April 2009, onderdeel van de studie 'Definition of data collection needs for aquaculture', EC contract FISH/2006/15 lot 6.

dat ontwikkeling van EU visteelt gehinderd wordt onder andere door concurrentie met andere gebruikers van de beschikbare ruimte, wet- en regelgeving en hoge productiekosten. De succesvolle bedrijven wijken uit naar nieuwe productielocaties buiten de EU. Het is daarom zeer onwaarschijnlijk dat de EU visteeltsector een rol van betekenis zal spelen bij het aanvullen van de groeiende vraag naar vis resp. het opvangen van de dalende aanvoer van de zeevisserij. De EU visteelt staat in schril contrast met de zeer dynamische ontwikkeling van aquacultuur elders in de wereld. Volgens FAO¹⁰ is de wereldproductie van visteelt gegroeid van ca. 1 miljoen ton begin jaren '50 naar 51.7 miljoen ton in 2006. Economisch bezien is het waarschijnlijk niet verbazingwekkend dat de ontwikkeling van een primaire productiesector moeilijk van de grond komt in een hoog ontwikkelde economie van de EU, die gericht is op diensten. Visteelt heeft ook te maken met duurzaamheidsproblemen zoals genetische manipulatie en kansen op kruising met wilde soorten, gebruik van vismeel in voer voor carnivore soorten, ziekten en toepassing van medicijnen, enz.

De steun aan de binnenvisserij is in grote lijnen vergelijkbaar met de steun aan de zeevisserij. De steun mag niet ten koste gaan van de instandhouding van evenwicht tussen vangstcapaciteit en de visbestanden. De beroepsmatige binnenvisserij wordt echter binnen de EU slechts op zeer beperkte schaal beoefend.

Steun aan verwerking en afzet wordt vooral gegeven voor de verbetering van arbeidsomstandigheden en hygiëne, ontwikkeling van nieuwe producten en beperking van de negatieve gevolgen voor het milieu en enkele andere prioriteiten. De relatie met instandhouding van het mariene ecosysteem is zeer indirect.

3. Maatregelen van gemeenschappelijk belang

Onder dit zwaartepunt valt een grote verscheidenheid aan mogelijk acties waarbij de resultaten ten goede komen aan een groep betrokkenen en niet alleen aan een bedrijf. Vanuit de optiek van biodiversiteit is van belang dat ook de 'bescherming en ontwikkeling van de aquatische fauna en flora' tot de mogelijke acties hoort, onder meer in relatie tot Natura 2000. Zo worden in Nederland o.m. projecten gesteund voor de bevordering van de aalstand.

Onder dit zwaartepunt komen een groot aantal andere acties in aanmerking voor steun, zodat per saldo de ecologie van beperkt belang is. De relatie met de rol van economische maatregelen en bescherming van het ecosysteem is zwak.

4. Duurzame ontwikkeling van visserij gebieden

Dit zwaartepunt is gericht op bevordering van een duurzame sociaaleconomische ontwikkeling van specifieke gebieden die van visserij afhankelijk zijn, inclusief het bevorderen van de milieukwaliteit in deze gebieden.

5. Technische bijstand

Dit betreft maatregelen op het gebied van voorbereiding, toezicht, administratieve en technische ondersteuning, evaluatie en audit die voor de uitvoering van de verordening nodig zijn.

¹⁰ FAO, *The state of world fisheries and aquaculture 2008*, Rome 2009

5.3. Marktbeleid

In 2008 is het Gemeenschappelijk Marktordeningsbeleid geëvalueerd in een studie door Ernst&Young¹¹ in opdracht van de EC. Het GMO heeft tot doel stabilisering van markten en prijzen door middel van minimumprijzen voor de producenten, ophoudregelingen en vrijstelling van bepaalde invoerrechten ten behoeve van de verwerkende industrie. In grote lijnen blijkt dat netto effecten van dit beleid bijna niet onderscheiden kunnen worden binnen de algemene marktontwikkelingen. De effectiviteit van het beleid is hoogstens merkbaar voor enkele onderdelen van de visverwerkende industrie (met name m.b.t. de invoer van tonijn). Voor de aanvoersector speelt dit beleid nauwelijks een rol.

De beperkte effectiviteit van GMO is ook niet verbazingwekkend. De beschikbare begroting lag in de jaren 2001-2007 op 15-25 miljoen Euro/jaar terwijl de omvang van de EU vismarkt op ca. 30 miljard Euro geraamd kan worden¹². De wijze waarop op dit moment het GMO gebruikt en uitgevoerd wordt biedt weinig mogelijkheden voor een versterking van de biodiversiteit. De maatregelen op het gebied van markten waarvan wel enig effect verwacht zou mogen worden komen in hfd. 6.3 aan de orde, vooral in relatie tot ecolabeling.

5.4. Technische maatregelen

Technische maatregelen betreffen vooral verplichte beperkingen aan vistuigen (maaswijdte), schepen (maximum motorvermogen of tonnage), vangsten (minimum maat van vis) en beperkingen in ruimte en tijd (gesloten seizoenen en gebieden). Deze maatregelen hebben gevolgen voor de productiviteit van de schepen en beschermen bepaalde organismen. De regelgeving¹³ met betrekking tot de technische maatregelen is zeer gedetailleerd en daarom complex. Dit vereist een intensieve controle op naleving. In de huidige vorm zijn de technische maatregelen vooral administratief en technisch. Ze spelen een belangrijke flankerende rol.

5.5. Derde Landenbeleid

Door middel van het Derde Landenbeleid krijgen bepaalde EU vloten toegang tot de visbestanden binnen de Exclusieve Economische Zones van Derde Landen, zoals tonijn in de Stille Oceaan en bodem en pelagische soorten voor de kust van West Afrika. De EU betaalt een substantieel deel (ca. 75%) van de toegangsrechten tot die wateren.

Er vindt een doorlopende evaluatie van deze bilaterale akkoorden plaats¹⁴. Het Derde Landenbeleid heeft weinig tot geen relatie met de instandhouding van het ecosysteem binnen de EEZ van de EU. De schepen die buiten EU wateren opereren hebben beperkt toegang tot de EU TACs.

Instandhouding van het ecosysteem en biodiversiteit buiten de EU wateren is een verantwoordelijkheid van de betrokken kuststaten en de RFMOs (Regional Fishery Management Organizations).

Het is wel een vraag of de EU de toegang tot de wateren van Derde Landen moet blijven betalen, terwijl de voordelen (winsten) door een relatief klein aantal rederijen worden genoten.

¹¹ Ernst&Young et al, Évaluation de l'Organisation Commune de Marché des produits de la pêche et de l'aquaculture, Rapport Final, Décembre 2008

¹² EC, Informal note, Draft note on economic profitability and subsidies for the meeting of General Directors in Ronneby, Sweden, 2-3 July 2009

¹³ EC Reg. (EC) No 850/98 of 30 March 1998 for the conservation of fishery resources through technical measures for the protection of juveniles of marine organisms

¹⁴ Oceanic Development, *Study on the European external fleet*, 2008

6. HET 'GROENBOEK'

Als een eerste aanzet tot herziening van het GVB in 2012 heeft de EC een 'Groenboek'¹⁵ uitgebracht met een lange lijst van vragen. Tegelijk is een Consultatie van start gegaan zodat de stakeholders op de vragen kunnen reageren. Het Groenboek identificeert vijf kernproblemen van het visserijbeleid:

- Aanhoudende overcapaciteit
- Onduidelijke prioriteiten in doelstellingen
- Korte termijn focus in besluitvorming
- Onvoldoende verantwoordelijkheid voor de sector
- Onvoldoende politieke prioriteit voor controle en naleving van de regelgeving

Afgezien van de sectorverantwoordelijkheid zijn dit punten die bij de eerdere herzieningen van het GVB gesignaleerd werden.

Het Groenboek draagt impliciet oplossingen aan in de strekking en formulering van de ruim 60 vragen die worden gesteld. De volgende oplossingsrichtingen in relatie tot ecologische duurzaamheid door middel van economische maatregelen komen aan de orde:

- Een eenmalige grootschalige sanering;
- De gezondheid van het ecosysteem als prioriteit voor het beleid kiezen;
- Sectorverantwoordelijkheid door 'results based management' en zo nodig omdraaien van bewijslast
- (Europese) visserijrechten
- Bescherming van kleinschalige visserij en visserijafhankelijke gebieden
- In de praktijk brengen van het MSY-principe
- Herziening van de relatieve stabiliteit
- Versterking van de rol van de Producenten Organisaties
- en ongeveer 55 andere onderwerpen!

De rode draad van het Groenboek is het herstel van de visbestanden naar het MSY niveau en de verbetering van de economische efficiency van de vloot door middel van sanering en invoering van de visserijrechten. Hierbij wordt gesteld dat herstel van de bestanden een voorwaarde is voor het herstel van de winstgevendheid en efficiency van de vloot. Het is zeer de vraag of deze visie een economisch rationeel beleid niet in de weg staat. Een efficiënte en winstgevende vloot kan immers bij elk niveau van de bestanden nagestreefd worden. Bij grotere bestanden (MSY niveau) zal de vloot groter kunnen zijn. Het afwachten van het herstel van de bestanden kan mogelijk tot vertraging leiden bij de inrichting van een efficiënte visserijsector.

6.1. Sanering en overcapaciteit

Het voorstel om het probleem van de overcapaciteit door middel van een eenmalige grootschalige sanering op te lossen gaat voorbij aan de economische realiteit van de sector, zowel in Nederland als EU breed. Sanering is immers vrijwillig. Gezien het feit dat elke winstgevende economische sector investeerders aantrekt, zullen de vrijwillige aanmeldingen voor sanering de gemiddelde winst van de sector ongeveer op nul brengen.

Verdere reductie van de capaciteit zou alleen mogelijk zijn door middel van een 'onteigeningsprocedure', zodat individuele bedrijven door de overheid gedwongen zouden worden om te stoppen, tegen een substantiële vergoeding. Hierbij doen zich minstens twee problemen voor. Ten eerste is het niet duidelijk op welke wijze de te onteigenen bedrijven aangewezen zouden moeten worden. Ten tweede, onteigening vereist duidelijke eigendomsrechten. Deze rechten zijn slechts in een aantal EU Lidstaten, waaronder

¹⁵ Green Paper – Reform of the Common fisheries Policy, COM(2009)163

Nederland, goed gedefinieerd. De toepassing van een dergelijk instrument zou daarom afbreuk doen aan het principe van 'level playing field', want sommige Lidstaten zouden in staat zijn hun vloot tot een grotere reductie te dwingen dan anderen.

Het voorstel om visserijrechten Europees breed in te voeren is in relatie tot overcapaciteit en sanering 'weinig zinvol'. De sector zou eerst 'waardepapieren' zonder betaling krijgen en vervolgens zouden de overheden genoodzaakt zijn om deze waardepapieren weer op te kopen.

Het definitief elimineren van de overcapaciteit door middel van sanering met publieke middelen is niet mogelijk. Dit blijkt duidelijk uit de herhaaldelijke openstelling van de saneringsregelingen in de afgelopen twintig jaar, zowel in Nederland als in andere Lidstaten.

6.2. Europese visserijrechten en relatieve stabiliteit

Het Groenboek vraagt zich af of overdraagbare visserijrechten¹⁶ een instrument zouden kunnen zijn om de capaciteit van de vloot structureel te beperken. Een recente studie¹⁷ naar de visserijrechten in de EU laat zien dat deze rechten in bijna alle lidstaten bestaan, maar hun 'kwaliteit' is zeer verschillend en de overdraagbaarheid soms zeer beperkt. De bedrijven die hun toekomst willen waarborgen zouden de rechten van zwakkere bedrijven opkopen, om hun capaciteit and visserijmogelijkheden beter op elkaar af te stemmen en een verbetering van de efficiency te realiseren. Dit proces heeft zich in 2008 in Denemarken vrij snel voltrokken.

Wet- en regelgeving met betrekking tot eigendomsrechten in het algemeen is een competentie van de Lidstaten. Het is daarom niet waarschijnlijk dat de Europese Commissie een voorstel tot een vorm van eigendomsrechten in de visserij zal doen en nog minder dat zo'n voorstel aanvaard zou worden. Het gevaar dat verschillende Lidstaten zien is dat er uitverkoop van rechten naar bedrijven uit andere Lidstaten zou plaatsvinden. Op deze wijze zouden de natuurlijke hulpbronnen in buitenlandse handen komen, al dan niet definitief. Vrije handel in Europese visserijrechten zou wel de efficiency van de sector bevorderen, maar tegelijk de relatieve stabiliteit¹⁸ ondermijnen. De wijze waarop dit probleem zou kunnen worden opgelost komt in hfd. 7.3 aan de orde.

Invoering van overdraagbare visserijrechten zal tot meer marktwerking in de sector leiden omdat de schaarse vangstmogelijkheden tot op zekere hoogte geprijsd zullen worden. Dit is in feite een toepassing van de 'cap and trade' benadering zoals ook op andere gebieden bekend, o.a. emissiehandel. De prijsvorming is echter verre van optimaal omdat het grootste deel van de rechten op korte en middellange termijn bij de eerste eigenaar blijft. Bovendien weerspiegelt de prijs slechts de korte termijn schaarste aan vangstmogelijkheden, maar niet de schaarste van bestanden zelf. De rechten zijn een middel om de verdeling onder de eigenaren te formaliseren. Ze zullen de bestanden of het ecosysteem niet beschermen. De beperking ontstaat door de totale hoeveelheid rechten die door de overheid uitgegeven worden. Bovendien is het de vraag of het eigendom van de rechten aan 'vissers' voorbehouden moet blijven (zoals nu het geval is). In een open markt zouden ook andere 'investeerdere' tot deze 'assets' toegang moeten hebben. Dit zou de markt aanzienlijk meer dynamiek kunnen geven.

¹⁶ Het gaat hierbij om zowel vangstrechten (hoeveelheid vis) als capaciteitsrechten (licenties in kW's of GT's).

¹⁷ MRAG et al, *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU*, European Commission study, 2009.

¹⁸ Relatieve stabiliteit is een vaste sleutel, overeengekomen in 1977, op basis waarvan de EU TAC's onder de Lidstaten worden verdeeld.

6.3. Ecosysteembenadering

Het Groenboek benadrukt dat toekomstig GVB ingebed moet worden in breder kader van het Maritieme beleid en de ecosysteembenadering. In dit verband wordt verwezen naar COM(2008)187¹⁹. Dit document geeft aan welke maatregelen er tot nu toe zijn genomen en wat de prioriteiten zijn voor de komende tijd. De reeds genomen maatregelen zijn onder andere:

- Beperking van de visserijinspanning;
- Beperking van bijvangsten en discards;
- Sluiting van bepaalde gebieden, incl. de voorgenomen bescherming van gebieden in het kader van Natura 2000, de Habitat- en Vogelrichtlijn;
- Toepassing van voorzorgprincipe;
- Invoering van herstel- en lange termijn beheersplannen;
- Maatregelen tegen illegale visserij (IUU);

De maatregelen die voorzien worden, reeds vóór de herziening van het GVB, zijn onder andere:

- Streven naar exploitatie op MSY niveau, door middel van verdere beperking van de visserijinspanning binnen beheersplannen en (meerjarige) vangstbeperkingen;
- Technische maatregelen om habitats te sparen en bijvangsten te beperken;
- Maatregelen voor bescherming van specifieke soorten zoals haaien en zeevogels;
- Bevordering van de selectiviteit van vistuigen.

Dit overzicht laat zien dat er zowel generieke als specifieke maatregelen worden voorzien om (delen van) het ecosysteem te beschermen. In hoeverre hiervoor ook economische instrumenten zullen worden ingezet is voornamelijk onduidelijk, mede doordat de precieze uitvoering van de maatregelen aan de Lidstaten wordt overgelaten.

6.4. Globalisering

De Europese visconsumptie is voor meer dan 60% afhankelijk van importen, die in toenemende mate uit betrekkelijk goedkope gekweekte vissoorten bestaan. De importen drukken het algemene prijsniveau van bijna alle vissoorten die in de EU wateren worden gevangen. De vloot is vervolgens gedwongen om de lage prijzen te compenseren met grotere vangsten, voor zover dit binnen de TACs mogelijk is. Het blijkt telkens weer dat een betere valorisering van aanvoer een moeizaam, kostbaar en langdurig proces is. Ook in Nederland zijn verschillende pogingen in dit verband in het verleden gestrand.

Het Groenboek vraagt zich af of ecolabelling en betrouwbare tracking&tracing van visproducten deze vicieuze cirkel zou kunnen doorbreken. MSC (Marine Stewardship Council) is op dit moment het belangrijkste ecolabel. MSC certificeert echter geen gekweekte vis, zodat de consument een vergelijking tussen duurzaamheid van wilde en gekweekte vis moeilijk kan maken. Wereldwijd heeft MSC ongeveer 2.500 visserijen gecertificeerd, inclusief de 'chain of custody'. De meeste producten zijn echter diepvries, terwijl de EU vloot vooral voor de verse markt vis aanvoert²⁰.

Een groot aantal Europese (incl. Nederlandse) supermarktketens streeft ernaar om binnen enkele jaren nog alleen maar vis met een ecolabel aan te kunnen bieden. Dit creëert een voelbare druk op de aanvoersektor om de werkwijze aan de eisen van de ecolabels aan te passen. Het is waarschijnlijk dat deze ontwikkeling een van de belangrijke motoren in de verduurzaming van de visserij zal worden, die niet alleen de visbestanden maar ook het ecosysteem als geheel ten goede zal komen.

¹⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The role of the CFP in implementing an ecosystem approach to marine management*, COM(2008)187 final, 11.4.2008.

²⁰ Het grootste deel van de Nederlandse aanvoer van tong en schol wordt wel aan de wal ingevroren.

7. OVERIGE ASPECTEN

7.1. 'Tragedy of the commons'

De sociale en economische analyse van het visserijbeheer laat zien dat het kernprobleem de z.g. 'tragedy of the commons' is, ofwel de 'gemene weide'. De gebruikers van een 'gemene weide' geven zich geen rekenschap van de gevolgen van hun individueel gedrag op die 'gemene weide' (en op andere gebruikers) als geheel. Dit leidt tot overmatig gebruik. Hiervoor bestaan verschillende oplossingen: strikte regulering van bovenaf, organisatie en overleg van de gebruikers of privatisering en gebruik van economische incentives. Het GVB volgde in de afgelopen decennia de eerste benadering, die onvoldoende resultaat heeft opgeleverd, mede vanwege de gebrekkige naleving. Het Groenboek stelt impliciet voor om meer gebruik te maken van de twee andere benaderingen.

Het is de vraag of voorstellen van het Groenboek tot in hun consequenties zijn geanalyseerd. De organisatiegraad van de visserijsector is zwak en het is niet duidelijk hoe dit op redelijk korte termijn sterk verbeterd zou kunnen worden. De visserijsector bestaat uit een groot aantal kleine bedrijven, die elkaars concurrenten zijn en die weinig financiële reserves hebben om een lange termijn visie uit te voeren, d.w.z. beperkingen op korte termijn accepteren om grotere vangsten op langere termijn mogelijk te maken. Bovendien leert de ervaring dat beperkingen leiden tot marktverlies die later slechts moeizaam herwonnen kan worden. Het is niet duidelijk waarom de 'sector' de verantwoordelijkheid voor het beheer van de visbestanden zou willen dragen en wat daar tegenover zou kunnen staan. De visbestanden zijn gemeenschappelijke hulpbronnen en het is daarom de verantwoordelijkheid van de overheid om het optimale gebruik te bevorderen.

Privatisering van de rechten wordt expliciet overwogen, maar zoals boven aangegeven, leidt dit op zich niet tot beperking van de intensiteit van het gebruik. Het is in de eerste plaats een verdelingsmechanisme. De beperkingen zullen nog altijd door middel van regulering opgelegd moeten worden. De noodzaak tot afdoende controle op naleving en vervolging van overtredingen blijft daarom in principe bestaan.

In het kort kan worden geconcludeerd dat de huidige voorstellen voor de herziening van het GVB tekort schieten om de 'tragedy of the commons' op te lossen. Hierdoor blijft de kans reëel aanwezig dat de overcapaciteit blijft bestaan en de visbestanden en het ecosysteem niet (voldoende snel) zullen herstellen.

7.2. Kosten van het beheer

In de huidige situatie nemen de overheden een aantal kosten voor hun rekening, die tenminste gedeeltelijk door de visserijactiviteit worden veroorzaakt. Ze zouden daarom als productiekosten moeten worden aangemerkt en op de sector worden verhaald, d.w.z. de externe kosten zouden geïnternaliseerd moeten worden. Het gaat onder meer om:

- Kosten van het onderzoek om TACs vast te stellen en ecologische gevolgen van de visserij in kaart brengen;
- Kosten van uitvoering, controle en vervolging;
- Betalingen voor toegang in de wateren van derde landen;
- Kosten van verschillende subsidies zoals sanering, modernisering, enz.

Deze z.g. 'cost recovery' blijft vooralsnog onbesproken. Hoe e.e.a. in de praktijk gebracht zou kunnen worden is nog een open vraag. Het is echter zeker dat het doorberekenen van deze kosten aan de sector tot een beperking van de totale capaciteit zou leiden doordat de zwakste bedrijven zich genoodzaakt zouden zien om te stoppen.

7.3. Betaling voor toegang

De economische theorie stelt dat de samenleving aanspraak kan maken op dat deel van de winsten die door de exploitanten van natuurlijke hulpbronnen worden gemaakt, dat boven de normale winstmarge uitstijgt, de z.g. ‘resource rent’. Daarom worden in de mijnbouw ‘royalties’ geheven. Binnen de EU visserij is dit een volkomen ‘onbekend’ fenomeen vanwege de politieke gevoeligheid. Toch is dit potentieel een belangrijk instrument om de efficiency van de vloot te bevorderen, de intensiteit van het gebruik van de bestanden en het ecosysteem te verminderen, en de hulpbronnen een ‘resource rent’ te laten genereren ten gunste van de samenleving en niet alleen voor de directe gebruikers (visserijsector). Betaling voor toegang biedt ook de mogelijkheid om de relatieve stabiliteit (en de daarmee gedefinieerde nationale hulpbronnen) te combineren met visserijrechten.

De effectiviteit van dit systeem is afhankelijk van het beantwoorden en in de praktijk brengen van een aantal vragen:

1. Hoe worden de visserijrechten, waarvoor betaald moet worden, gedefinieerd – aandeel in quota, aandeel in visserijinspanning, enz.?
2. Gaat het om eigendoms- of gebruiksrechten?
3. Welke eigenschappen hebben deze rechten (duur, deelbaarheid, exclusiviteit, flexibiliteit, overdraagbaarheid en kwaliteit) en welke plichten brengen ze met zich mee?²¹
4. Hoe worden de rechten door de overheid uitgegeven – veiling, inschrijving, vaste prijs, gratis, enz.?
5. Welke eisen worden gesteld aan de eigenaars (wie komt in aanmerking)?

Deze vragen zouden t.z.t. diepgaand moeten worden geanalyseerd.

De betaling voor toegang kan worden gebaseerd op verschillende criteria of combinaties daarvan – hoeveelheid vis, toegestane visserijinspanning of de grootte van het schip. In alle gevallen zal dit tot gevolg hebben dat productiekosten stijgen en de minst efficiënte bedrijven zullen stoppen. De vlootomvang wordt kleiner, wat echter nog niet wil zeggen dat ook de visserijinspanning omlaag gaat. Het controleprobleem wordt ook iets kleiner door een kleiner aantal betrokkenen.

Impact van de visserij op het ecosysteem wordt alleen kleiner als de visserijinspanning omlaag gaat – kwantitatief d.w.z. de huidige vloot vist minder; of kwalitatief, d.w.z. de visserijtechnieken worden aangepast b.v. om ongewenste bijvangst en bodemberoering te beperken. Deze ontwikkelingen kunnen worden gestimuleerd door instelling van specifieke tarieven voor de verschillende soorten visserijen. Dit is redelijk omdat er verschillen zijn in de productiviteit.

Betaling voor toegang creëert een vorm van eigendoms- of gebruiksrecht. Het stelt tegelijk elke Lidstaat in staat om inkomsten te genereren uit eigen natuurlijke hulpbronnen zonder dat deze hulpbronnen door eigen nationale bedrijven worden geëxploiteerd.

Het is in dit verband een interessante vraag wie voor deze exploitatierechten in aanmerking zou moeten komen. Op dit moment zijn de rechten voorbehouden aan ‘vissers’ (of visserijbedrijven). Het is waarschijnlijk dat deze beperking niet tot maximale inkomsten voor de schatkist zou leiden als er voor de toegang betaald zou moeten worden. Door het openbreken van deze ‘exclusieve club’ zou een nieuwe dynamiek in het systeem gebracht worden. Nieuwe grote investeerders, met een lange termijn visie, zouden mogelijk een constructieve rol kunnen spelen, terwijl de overheid met een nog kleiner aantal spelers te maken zou krijgen. Bovendien zouden ook b.v. de milieuorganisaties resp. de organisaties van sportvissers hun standpunten en belangen via de markt kunnen realiseren. Het principe van ‘willingness to pay’ zou dan in de praktijk gebracht kunnen worden.

²¹ W.P. Davidse et al, *Property rights in fishing*, LEI, Onderzoekverslag 159, November 1997, p.28

Bijlage 1. Indicatoren voor biodiversiteit

Biodiversity Indicators

Through CBD governance and advisory bodies, the global biodiversity community has identified a suite of 17 headline indicators from the seven focal areas for a level.

FOCAL AREAS	HEADLINE INDICATORS
Status and trends of the components of biodiversity	Trends in extent of selected biomes, ecosystems and habitats Trends in abundance and distribution of selected species Coverage of protected areas Change in status of threatened species Trends in genetic diversity
Sustainable Use	Proportion of products derived from sustainable sources Ecological Footprint and related concepts
Threats to Biodiversity	Nitrogen Deposition Invasive Alien Species
Ecosystem integrity and ecosystem goods and services	Marine Trophic Index Water Quality Connectivity/fragmentation of ecosystems Health and well being of communities Biodiversity for food and medicine
Status of traditional knowledge, innovations and practices	Status and trends of linguistic diversity and numbers of speakers of indigenous languages
Status of access and benefit sharing	<i>To be determined</i>
Status of resource transfers	Official development assistance provided in support of the Convention

Partners
Bron: CBD