



# Duurzame visserij: terugblik





Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
DEN HAAG

Lange Voorhout 8  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
T 070-3424344  
F 070-3424130  
E voorlichting@rekenkamer.nl  
W www.rekenkamer.nl

**DATUM** 7 februari 2013  
**BETREFT** Rapport *Duurzame visserij: terugblik*

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Hierbij bieden wij u aan het op 29 januari 2013 door ons vastgestelde rapport  
*Duurzame visserij: terugblik*.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris





## **Duurzame visserij: terugblik**

7 februari 2013

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Duurzame visserij: terugblik





# Inhoud

<b>Samenvatting, conclusies en bestuurlijke reactie</b>	<b>1</b>
<b>Overzicht conclusies en aanbevelingen uit 2008 en 2013</b>	<b>10</b>
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>12</b>
1.1 Inleiding	12
1.2 Vraagstelling	12
1.3 Onderzoeksmethode	14
1.4 Leeswijzer	14
<b>2 Europees en Nederlands visserijbeleid na 2008</b>	<b>15</b>
2.1 Herziening gemeenschappelijk visserijbeleid	15
2.1.1 Voorlopige Commissievoorstellen in Groenboek 2009	15
2.1.2 Definitieve Commissievoorstellen voor nieuw visserijbeleid	16
2.1.3 Standpunt Nederland over Europese herzieningsvoorstellen	17
2.2 Conclusies	17
<b>3 Visquota, bijvangsten, sanering, innovatie en handhaving</b>	<b>19</b>
3.1 Quotabeleid	19
3.1.1 Europees quotabeleid	20
3.1.2 MSY-aanpak	21
3.1.3 Nederlandse strategie voor inzet bij EU-onderhandelingen	21
3.1.4 Bescherming biodiversiteit	23
3.1.5 Teruggooi van vis in zee: het 'discards'-probleem	24
3.2 Sanering	27
3.3 Innovatie	28
3.4 Handhaving	31
3.4.1 Inspectie door de NVWA	32
3.4.2 Comanagement	34
3.5 Conclusies en aanbevelingen	35
3.5.1 Conclusies	35
3.5.2 Aanbevelingen	37



<b>4</b>	<b>Een nieuwe ontwikkeling: viskeurmerken</b>	<b>38</b>
4.1	Het MSC-keurmerk	38
4.2	Relatie visserijbeleid en keurmerken	40
4.3	Mogelijke aanvullende beleidsmaatregelen	41
4.4	Conclusies en aanbevelingen	42
	<b>Bijlage 1 Gegevens Nederlandse visserij</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlage 2 Visserijhandhaving</b>	<b>45</b>
	<b>Bijlage 3 Afkortingen</b>	<b>49</b>
	<b>Bijlage 4 Geïnterviewde organisaties</b>	<b>50</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>51</b>



# Samenvatting, conclusies en bestuurlijke reactie

1

In dit rapport blikken wij terug op een onderzoek dat wij in 2008 hebben verricht naar de duurzaamheid van de kottervisserij op schol en tong. Dit is de belangrijkste tak van de Nederlandse visserijsector, die daarnaast bestaat uit de grote zeevisserij, de kleine zeevisserij, de mosselkwekerij en -visserij, de oesterkwekerij en -visserij en de buitenlandse handel in vis en visproducten.

In onderstaand overzicht is de opbrengst per visserijsoort (peiljaar 2009) opgenomen (Taal, 2010).<sup>1</sup>

Kottervisserij	308 vaartuigen	€ 205 miljoen <sup>2</sup>
Grote zeevisserij	14 trawlers	€ 115 miljoen
Overige kleine zeevisserij	338 vaartuigen	€ 7 miljoen
Mosselkwekerij en -visserij	50 bedrijven	€ 56 miljoen
Oesterkwekerij en -visserij	28 bedrijven	€ 3 miljoen
<b>Totaalopbrengst visserij</b>		<b>€ 386 miljoen</b>

Behalve de eigenlijke visserij is de visverwerkende industrie een belangrijke tak in de Nederlandse vissector. Zo bedroeg de totale waarde van geëxporteerde visproducten in 2009 bijna € 2,2 miljard.

Ons onderzoek in 2008 spitste zich toe op de werking van het vangstquotabeleid, de handhaving daarvan, de innovatie in de visserijsector en de sanering van de kottervloot. Onze conclusie luidde dat het Nederlandse visserijbeleid niet streng genoeg was om de duurzaamheidsdoelen van het Nederlandse visserijbeleid te kunnen behalen. Het economische belang van de visserij prevaleerde, zo concludeerden wij, boven het ecologische belang van de vis.

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor een uitgebreider overzicht van de resultaten van alle soorten visserij in Nederland, cijfers over de grootte van de kotters in motorvermogen en tonnage, over alternatieve vismethoden en over de vangst van tong en schol.

<sup>2</sup> Dit rapport betreft uitsluitend de kottervisserij op schol en tong. De kottervisserij op garnalen hebben we buiten beschouwing gelaten. In het cijfermateriaal is de splitsing tussen garnalen en vis niet altijd te maken.





We zijn in dit terugblikonderzoek nagegaan wat er is gebeurd met onze aanbevelingen van 2008 en we hebben beoordeeld hoe het anno 2012 is gesteld met de kottervisserij.

### **Terugblik op onze aanbevelingen van 2008**

Wij deden in 2008 de volgende aanbevelingen aan de minister van LNV:

- Kies op EU-niveau duidelijk voor meerjarig planmatig beheer van visbestanden (ook voor vissoorten die niet van economisch belang zijn voor Nederland), aan de hand van de 'Maximum Sustainable Yield'-norm.<sup>3</sup>
- Werk voor de langere termijn nu al actief aan een strategie/visie voor de toekomstige herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid, en betrek daarin de beleidsterreinen van natuur en visserij.
- Neem op nationaal niveau maatregelen ter bescherming van de biodiversiteit in de Noordzee en stem daarbij de zojuist genoemde beleidsterreinen beter op elkaar af.
- Geef prioriteit aan de bestrijding van het terug in zee gooien van ongewenste bijvangsten (discards) door op nationaal niveau innovatie te stimuleren en binnen de EU aan te dringen op maatregelen om discards te bestrijden.
- Geef duidelijkheid over het beoogde nalevingsniveau met het oog op de vereiste nalevingscapaciteit.
- Geef onderbouwing aan de haalbaarheid van innovaties om energie te besparen en de teruggooi van ongewenste bijvangsten te bestrijden en geef aan met welke middelen de doelen gehaald gaan worden.

De minister heeft in grote lijn onze aanbevelingen opgevolgd. Het MSY-beheer is ingevoerd voor tong en schol, en met goed resultaat. De vissoorten die niet van economisch belang zijn voor Nederland, zijn in ons huidige onderzoek niet aan de orde gekomen.

De minister heeft een langetermijnvisie ontwikkeld met het oog op het nieuwe gemeenschappelijke visserijbeleid. Ook zijn de beleidsterreinen van visserij en van natuur beter op elkaar afgestemd.

De afgesproken prestaties voor innovaties zijn gerealiseerd, maar er is nog geen duidelijk beleid om het teruggooien van ongewenste bijvangsten

---

<sup>3</sup> Deze norm bepaalt dat er niet meer gevangen mag worden dan het vermogen van een visbestand om te herstellen toelaat. De Nederlandse term voor MSY is 'maximaal duurzame opbrengst'. Nederland past de MSY-norm al toe in de schol- en tongvisserij.



te bestrijden. Nederland ondersteunt op dit punt de voorstellen van de Europese Commissie voor een teruggooiverbod.

3

Wat de handhaving betreft constateren wij dat de minister heeft bijgedragen aan duidelijke afspraken in EU-verband over een goede controle. Daarnaast constateren we dat de handhavingscapaciteit is afgenomen, terwijl nog niet duidelijk is of dit kan worden gecompenseerd door risicogestuurd handhaven en 'slimmere' controles (bijvoorbeeld door inzet van elektronische middelen). Op dit punt had de minister overigens geen toezegging gedaan. Wel blijkt uit de recente handhavingsinzet dat de minister prioriteit heeft gegeven aan de handhaving van visserijregels.

### **Kottervisserij anno 2012**

#### *Europees visserijbeleid leidraad voor Nederland*

De Europese Commissie heeft medio 2011 haar definitieve voorstellen gepresenteerd voor de herziening van het Europese visserijbeleid. Nederland steunt op hoofdlijnen deze voorstellen. Enerzijds moet de visserijsector zelf meer verantwoordelijkheid gaan dragen voor de duurzaamheid, anderzijds wordt de sector strenger gecontroleerd dan voorheen. In Nederland is deze beleidslijn al praktijk (zie hoofdstuk 2 en § 3.1.3).

#### *Meer aandacht voor duurzaamheid, kottervloot gesaneerd*

Het speelveld van overheid en kottervisserij is de laatste jaren zichtbaar aan het veranderen. De verantwoordelijkheid voor de duurzaamheid van de kottervisserij wordt binnen de sector breder gedragen, zeker op het terrein van innovatie. Aanvankelijk werd innovatie van de kottervloot (i.e. verbetering van de bestaande visserijtechnieken) vooral gestimuleerd door de overheid, door middel van het Visserij Innovatieplatform en projectgelden. Inmiddels komen de initiatieven ook bij de sector zelf vandaan.

In 2007 is de kottervloot gesaneerd met financiële hulp van de overheid. De sanering is inmiddels afgerond en er is op dat terrein nu geen beleid meer (zie § 3.2).

#### *Opkomst van viskeurmerken*

Een belangrijke ontwikkeling in de afgelopen jaren betreft de opkomst van viskeurmerken. Private keurmerken die in 2008 nog een marginale betekenis hadden, zoals dat van de Marine Stewardship Council (MSC), blijken voor de kottervissers nu een financieel interessante optie te zijn.



Zij zijn bereid investeringen te doen die de duurzaamheid van de visbestanden ten goede komen.<sup>4</sup>

4

De eisen van het MSC-keurmerk leiden tot een positieve wederzijdse beïnvloeding van de overheid en de gecertificeerde visserij. Zo hebben visserijbedrijven die gecertificeerd willen worden belang bij een goed beheer van de visstanden en een goede controle door de overheid. Daarnaast moeten vissers, om in aanmerking te komen voor het MSC-keurmerk, gebruikmaken van vistuig dat bijvangst zo veel mogelijk vermijdt en de sterfte van bijvangst minimaliseert. Ook moeten zij aantonen dat hun visserij geen significante effecten heeft op ander zeeleven (zie hoofdstuk 4).

#### *Herstel van schol- en tongbestanden*

De quotering van schol en tong is de afgelopen jaren strenger geworden. Er is voor deze beide vissoorten een meerjarig beheerplan geïntroduceerd aan de hand van de scherpere MSY-doelstelling,<sup>5</sup> volgens welke er niet méér mag worden gevestigd dan de aangroei van een visbestand, zodat het bestand in balans blijft.

Inmiddels is gebleken dat de scholbestanden eerder dan verwacht op het gewenste niveau zijn gekomen. Het tongbestand is nu twee achtereenvolgende jaren binnen biologische veilige grenzen gebleven, wat betekent dat de eerste fase van het MSY-plan is gehaald. Een causaal verband tussen de snelheid van de bestandstoename en de strengere normen is niet uitgesloten, maar aantoonbaar is dit niet (zie § 3.1.2).

#### *Bescherming biodiversiteit*

In het *Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011* (LNV, 2008) zijn het visserijbeleid en het natuurbeleid op elkaar afgestemd. Enkele gebieden in de Noordzee zijn nu beschermd. Dat wil overigens niet zeggen dat daar een visverbod geldt (zie § 3.1.4).

#### *Handhaving van visserijregels*

De visserijregels (waaronder de vangstquota) worden gehandhaafd door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Als gevolg van bezuinigingen op deze organisatie is de beschikbare handhavingscapaciteit in 2008 en 2009 afgenomen. Sinds 2010 is de capaciteit bij de visserij-inspectie echter stabiel. Door niet verder te bezuinigen heeft het kabinet, volgens plan, prioriteit gegeven aan de handhaving van de

---

<sup>4</sup> De Marine Stewardship Council is een internationale non-profitorganisatie die een keurmerk afgeeft aan duurzaam gevangen vissoorten.

<sup>5</sup> De Europese Commissie heeft in het Groenboek gevraagd of de MSY-norm in Nederland ook in de gemengde visserij kan worden toegepast, waarbij dan tegelijkertijd teruggooi van vis wordt voorkomen.



visserijregels. Wel heeft de NVWA door de nieuwe Europese verordeningen extra taken gekregen, waardoor er minder uren overblijven voor de overige inspecties van de visserijsector. We kunnen daarom net als in 2008 constateren dat de inspectie onder druk staat. In hoeverre elektronische hulpmiddelen de afgenomen inspectie-uren kunnen compenseren, is vooralsnog niet duidelijk.

Het zogenoemde *comanagement* blijkt geen rol te spelen in de sfeer van zelfhandhaving, zoals blijkt uit overtredingen van de regels voor het motorvermogen (zie § 3.4 en bijlage 2).

#### *Probleem van ongewenste bijvangsten onverminderd groot*

Een repressieve aanpak van de teruggooi van ongewenste bijvangsten (discards), dat vooral in de gemengde visserij van tong en schol een ernstig probleem vormt,<sup>6</sup> is binnen de context van de Europese wetgeving beperkt mogelijk.

Om de bijvangsten in de lidstaten te verminderen wil de Europese Unie (EU) gefaseerd een volledige aanlandingsplicht invoeren. Ook bijvangst moet dan aan land worden gebracht. Dit moet leiden tot minder voedselverspilling, omdat de aangelande bijvangst verwerkt kan worden in de visindustrie. Verder zal de aanlandingsplicht indirect leiden tot verduurzaming van de visbestanden. De verwachting is namelijk dat de hoge kosten van de aanlandingsplicht de kotters vissers ertoe zal aanzetten te gaan investeren in duurzamere vismethoden.

De visserijsector in Europa pleit voor een beperkte aanlandingsplicht, die alleen zou hoeven te gelden voor bedreigde vissoorten. Omdat schol en tong op dit moment niet bedreigd zijn, zou met deze benadering de bijvangst in ieder geval de gemengde visserij in Nederland niet veranderen (zie § 3.1.5).

In de preventieve aanpak is wel voortgang geboekt. Innovatie van vistechnieken leidt tot minder ongewenste bijvangsten. Positief is dat de overheid hier de laatste jaren op ingezet heeft en dat de kotterssector hierin nu zelf ook initiatieven neemt.

### **Conclusies**

De economische en ecologische belangen in de kottersvisserij groeien naar elkaar toe. Het streven naar meer duurzaamheid is een gemeenschap-

---

<sup>6</sup> Bij het ter perse gaan van dit rapport en het tegelijkertijd verschenen *EU-trendrapport 2013* (Algemene Rekenkamer, 2013a) is ons gebleken dat het Ministerie van EZ in het jaarverslag van het Europees Visserijfonds op basis van verkeerde gegevens rapporteert over het Nederlandse discardsprobleem. Hierdoor staat in figuur 14 van ons *EU-trendrapport 2013* ten onrechte dat de bijvangsten in 2011 van ondermaatse schol met 34,4% zouden zijn gereduceerd.



pelijk belang geworden. Dat maakt een vruchtbare samenwerking tussen overheid en visserijsector op basis van partnerschap mogelijk, vooral op de terreinen innovatie en certificering.

6

Voor de handhaving van wet- en regelgeving blijft controle echter nodig en is versterkt ondernemerschap of eigen verantwoordelijkheid geen oplossing. Comanagement is geen effectief instrument voor zelf-handhaving gebleken. Dat concludeerden wij in 2008 en dat concluderen wij nu opnieuw. Daarom vinden wij het een zorgelijke ontwikkeling dat de beschikbare capaciteit voor handhaving van de visserijregels in 2008 en 2009 is afgenomen. Er wordt nu ingezet op risicogestuurde handhaving, waarbij meer gebruik wordt gemaakt van elektronische hulpmiddelen. Maar het is onduidelijk in hoeverre deze vorm van handhaving de afgenomen capaciteit compenseert.

Ook als het gaat om de bestrijding van het teruggooien van ongewenste bijvangsten moet de overheid naar ons oordeel 'top-down' ingrijpen. Hoewel het discardsprobleem een prioriteit is in het Nederlandse visserij- en biodiversiteitsbeleid, zijn er nog steeds geen maatregelen genomen.

Viskeurmerken vormen een welkome en belangrijke aanvulling op het beleid dat het kabinet voert voor een duurzame commerciële visserij, maar kunnen het beleid nooit vervangen. Overbevissing en teruggooi van ongewenste bijvangsten moeten door de overheid worden aangepakt. Wanneer het kabinet daarnaast blijft investeren in beheer van visbestanden (ook van niet-commerciële vissoorten), in handhaving van de regels en het stimuleren van innovatie, kan de betekenis van keurmerken groeien.

Samengevat: in het veranderende speelveld is het volgens ons raadzaam om in het visserijbeleid waar mogelijk de ruimte te zoeken om stimulerend op te treden (innovatie) en tegelijkertijd doortastender te zijn waar de sector het zelf laat afweten (handhaving, discards-problematiek).

### **Aanbevelingen anno 2013**

Op grond van onze voorgaande conclusies willen wij de minister van Economische Zaken (EZ) het volgende aanbevelen:

1. Maak beter dan op dit moment gebeurt gebruik van de mogelijkheden om samen te werken met visserijsector en niet-gouvernementele organisaties om de duurzaamheid van de visserij verder te versterken. Investeer daartoe in samenwerking met viskeurmerkorganisaties en



gebruik ook de kennis en ervaring van niet-gouvernementele organisaties en van gecertificeerde vissers in de aanpak van ongewenste bijvangsten.

7

2. Blijf inzetten op het meest succesvolle instrument, zeker ook met het oog op het terugdringen van ongewenste bijvangsten: innovatie van de visserij. Werk aan een vruchtbare samenwerking tussen overheid en visserijsector op basis van partnerschap. Wanneer in 2013 nieuwe keuzes worden gemaakt voor de verdeling van de Europese visserijgelden, is het raadzaam na te gaan op welke wijze de overheid de innovatie kan ondersteunen.
3. Handhaving blijft nodig en moet op niveau blijven. Onderzoek en monitor de werking van risicogestuurd handhaven met behulp van elektronische middelen. Besteed daarnaast meer aandacht aan de communicatie met de visserijsector over wet- en regelgeving. Wanneer gekozen wordt voor een (gedeeltelijke) aanlandingsplicht, zal extra handhavingscapaciteit nodig zijn.

### **Reactie staatssecretaris van Economische Zaken**

De staatssecretaris van EZ heeft op 22 januari 2013 op de conceptversie van ons terugblikrapport gereageerd. Hieronder geven wij de reactie samengevat weer. De volledige reactie van de staatssecretaris is te raadplegen op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De staatssecretaris constateert dat het beheer van de visbestanden voor de kottervisserij op de Noordzee exclusief Europees beleid is. Nederland dient de afspraken hierover volledig en strikt te implementeren. Het Europese visserijbeleid is meer dan een leidraad voor nationaal beleid.

De staatssecretaris deelt onze conclusie dat de economische en ecologische belangen in de kottervisserij naar elkaar toegroeien en dat vruchtbare samenwerking tussen overheid en sector daardoor mogelijk is. Zij wijst daarbij op de concrete innovatieprojecten vanaf 2007, onder meer op het terrein van duurzame visserijmethodes, en op de betere samenwerking tussen en met visserijsector, maatschappelijke organisaties en overheid.

Het systeem van comanagement is naar het oordeel van de staatssecretaris een effectief instrument gebleken voor het beheer van de visbestanden. Zij onderschrijft onze conclusie dat het systeem niet effectief is op het terrein van de regels over het motorvermogen. De staatssecretaris beraadt zich op andere maatregelen, bijvoorbeeld in



de vorm van het certificeren van motoren, waardoor fraude niet meer mogelijk is.

8

Overbevissing en teruggooi van ongewenste bijvangsten moeten door overheidsmaatregelen worden aangepakt. Het visserijbeleid moet zodanig van opzet zijn dat het duurzame gebruik van visbestanden en hun ecosysteem zijn gegarandeerd. Met de Europese Commissie is de staatssecretaris van mening dat het discardsprobleem moet worden aangepakt door middel van (onder meer) een aanlandingsverplichting.

De staatssecretaris onderschrijft onze aanbeveling om gebruik te maken van de mogelijkheden om samen te werken met visserijsector en niet-gouvernementele organisaties. Zij wijst in dat verband op de Regionale Adviesraden, waarin de betrokken organisaties zijn vertegenwoordigd. Nederland pleit in de EU voor versterking van de rol van de raden en voor uitbreiding van de samenstelling.

Ook is de staatssecretaris het eens met onze aanbeveling om in te blijven zetten op het meest succesvolle instrument: innovatie. Innovatiesubsidies moeten bijdragen aan selectievere visserijmethodes, beperking van de impact van de visserij op het ecosysteem, lager energieverbruik, vernieuwing van de afzetketen en sterker ondernemerschap.

De staatssecretaris is het met ons eens dat handhaving op niveau moet blijven, maar ze wijst erop dat de rijksdienst moet inkrimpen. Er wordt daarom gezocht naar efficiënte inzet van de capaciteit met verschillende middelen, aldus de staatssecretaris. Zij vindt het vanzelfsprekend dat bij nieuwe wettelijke voorschriften, zoals wellicht de aanlandingsplicht, wordt nagegaan of de handhavingcapaciteit moet worden uitgebreid.

De huidige manier van communiceren met de visserijorganisaties en accountantskantoren over aanpassing van de regelgeving is naar het oordeel van de staatssecretaris voldoende. De sector ontvangt minimaal twee maal per jaar een infobulletin. Bovendien staat de sector via een digitale postbus in contact met het ministerie.

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De constatering van de staatssecretaris dat de kottervisserij exclusief Europees beleid is, dat door Nederland volledig en strikt geïmplementeerd dient te worden, klopt wat het beheer van de visbestanden betreft. Tegelijkertijd is het zo dat Nederland zelf het Europese beleid voor visbeheer, zoals het quotabeleid, kan beïnvloeden.



Bovendien kan Nederland voor de specifieke problemen in de kottervisserij zonder enige beperking ook eigen beleid ontwikkelen. Voor de nog altijd urgente problemen van de ongewenste bijvangsten kunnen op nationaal niveau preventieve maatregelen worden getroffen.

9

Wij zijn benieuwd naar de maatregelen van de staatssecretaris tegen fraude met het motorvermogen, zoals het certificeren van motoren waarmee niet kan worden gefraudeerd.

Wij zijn met de staatssecretaris van mening dat de handhaving op niveau moet blijven. Alertheid is daarbij geboden, zoals blijkt uit ons recent gepubliceerde onderzoek naar bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties (Algemene Rekenkamer, 2013b). Uit dat onderzoek blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat het handhavingsniveau op peil kan blijven. Bij een eventuele uitbreiding van de taken door nieuwe regelgeving, zoals een (gedeeltelijke) aanlandingsplicht, is daarom een correcte inschatting van de benodigde capaciteit noodzakelijk. De staatssecretaris heeft niet expliciet toegezegd de handhavingscapaciteit systematisch te onderzoeken en te monitoren. Wij geven haar in overweging hiertoe wel te besluiten.





# Overzicht conclusies en aanbevelingen uit 2008 en 2013

Conclusies 2008	Aanbevelingen aan bewindspersonen 2008	Toezeggingen minister van LNV 2008	Conclusies en aanbevelingen 2013	Reactie staatssecretaris van EZ
Nederlands visserijbeleid is niet streng genoeg om ambities gericht op betere bescherming van commerciële vissoorten en biodiversiteit in Noordzee te kunnen waarmaken.			Ecologische en economische belangen groeien naar elkaar toe. Nederlands kottervisserijbeleid kan nu meer prioriteit geven aan stimuleren van ecologische belangen zoals innovatie. Top-downsturing is nodig voor bestrijding van teruggooi van ongewenste bijvangsten (discards) en voor handhaving.	Staatssecretaris deelt conclusie dat economische en ecologische belangen naar elkaar toegroeien en dat vruchtbare samenwerking tussen overheid en sector daardoor mogelijk is, daarbij verwijzend naar innovatieprojecten vanaf 2007.
Europees quotabeleid geeft onvoldoende bescherming aan commerciële vissoorten en heeft ongewenste neveneffecten voor deze soorten alsmede voor gehele ecosysteem.	Op EU-niveau duidelijk kiezen voor MSY-aanpak met meerjarige plannen, ook voor vissoorten die niet van economisch belang zijn voor Nederland.	Minister van LNV ondersteunt MSY-aanpak.	MSY-beheer voor schol en tong is succesvol.	
	Voor langere termijn nu al actief werken aan strategie/visie voor toekomstige herziening van Europees visserijbeleid en daarin beleidsterreinen natuur en visserij beide betrekken.	Minister van LNV gaat aan strategie werken als voorbereiding op toekomstige herziening van Europees visserijbeleid.	Langetermijnstrategie is uitgewerkt tot 2013. Nederland steunt Europese Commissie in haar hervormingsvoorstellen. Ongewenste bijvangsten worden bestreden door innovatie.	
	Op nationaal niveau maatregelen nemen ter bescherming van biodiversiteit in Noordzee en daarbij beleidsterreinen beter op elkaar afstemmen.	Minister van LNV blijft zich inzetten voor onderlinge afstemming van beleidsterreinen.	Beleid is afgestemd en er zijn beschermde gebieden in Noordzee aangewezen.	
	Prioriteit geven aan bestrijding van discards door op nationaal niveau innovatie te stimuleren en binnen EU aan te dringen op maatregelen om discards te bestrijden.		Minister van EZ moet investeren in samenwerking met viskeurmerkorganisaties en ook kennis en ervaring van niet-gouvernementele organisaties en van gecertificeerde vissers moeten gebruiken bij aanpak van ongewenste bijvangsten. Minister moet blijven inzetten op meest succesvolle instrument: innovatie van visserij. Maatregelen in EU-	Staatssecretaris wil gebruikmaken van mogelijkheden om samen te werken met visserijsector en niet-gouvernementele organisaties en wijst op Regionale Adviesraden. Nederland pleit in EU voor versterking van hun rol. Overbevissing en teruggooi van ongewenste bijvangsten moeten worden aangepakt. Discards moeten worden



Conclusies 2008	Aanbevelingen aan bewindspersonen 2008	Toezeggingen minister van LNV 2008	Conclusies en aanbevelingen 2013	Reactie staatssecretaris van EZ
			verband zijn nog niet genomen, hoewel dit beleidsprioriteit is binnen EU en Nederland.	aangepakt door middel van Europese aanlandingsverplichting. Staatssecretaris wil blijven inzetten op meest succesvolle instrument: innovatie.
Controle en handhaving van wettelijke regels voor visserij staan onder druk. EU stelt geen kwantitatieve normen en LNV geeft geen controleerbare kwantitatieve invulling aan kwalitatieve eisen van EU. Comanagement biedt nog niet voldoende tegenwicht.	Duidelijkheid geven over beoogd nalevingsniveau met oog op vereiste nalevingscapaciteit.	Minister van LNV volgt eerste aanbeveling niet op.	Handhavingscapaciteit is afgenomen, terwijl noodzaak voor strenge controle niet is veranderd. Onduidelijk is of risicogestuurd handhaven afgenomen capaciteit compenseert. Comanagement als vorm van zelfcontrole is geen effectief instrument. Wij bevelen aan om handhaving op niveau te houden. Minister zou werking van risicogestuurd handhaven met behulp van elektronische middelen, moeten onderzoeken en monitoren. Ook is meer aandacht nodig voor communicatie met visserijsector over wet- en regelgeving. Voor (gedeeltelijke) aanlandingsplicht zal extra handhavingscapaciteit nodig zijn.	Staatssecretaris is met ons eens dat handhaving op niveau moet blijven. Er wordt gezocht naar efficiënte inzet van capaciteit. Bij nieuwe wettelijke voorschriften wordt nagegaan of handhavingscapaciteit moet worden uitgebreid. Comanagement is effectief gebleken voor beheer visbestanden. Systeem is niet effectief op terrein van motorvermogen. Maatregelen tegen fraude met motorvermogen worden voorbereid. Huidige manier van communiceren met visserijorganisaties en accountantskantoren is volgens staatssecretaris voldoende.
	Bevorderen dat nalevingsniveau wordt verankerd in Europese verordeningen met oog op level playing field.	Minister van LNV werkt mee aan Europese basiscriteria voor 'goede' controle.	In 2009 en 2011 zijn twee Europese controleverordeningen van kracht geworden; daarmee is toezegging over goede controle uitgevoerd.	
Hoewel problemen in boomkorvisserij al lang bekend zijn is innovatie pas recent op gang gekomen. Mogelijk succes is niet onderbouwd.	Onderbouwing geven aan haalbaarheid van innovaties om energie te besparen en discards te bestrijden en aangeven met welke middelen doelen gehaald gaan worden.		Innovatieprestaties zijn gehaald. Verantwoordelijkheid ligt nu mede bij ondernemers. Wanneer in 2013 nieuwe keuzes worden gemaakt voor verdeling van Europese visserijgelden, zou moeten worden nagegaan hoe overheid innovatie kan ondersteunen.	
Niet duidelijk is welk effect sanering heeft gehad op economische resultaten van overblijvende vissers en of saneringsbeleid toereikend was.	Duidelijke en meetbare doelen stellen voor optimale vlootgrootte gegeven bestaande vangstbeperkingen, zodat effectiviteit van saneringsmaatregelen meetbaar wordt. Effect onderzoeken van systeem van individueel overdraagbare en verhandelbare quotarechten op economische duurzaamheid van visserij.	Minister van LNV onderschrijft aanbevelingen niet.	Sanering is afgesloten beleid.	



# 1 Over dit onderzoek

12

## 1.1 Inleiding

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. In onze terugblikken bekijken we na enige tijd wat er met deze aanbevelingen en met de eventuele toezeggingen van de bewindspersonen is gebeurd.

In dit rapport blikken wij terug op het onderzoek *Duurzame visserij*, dat is gepubliceerd op 30 oktober 2008 (Algemene Rekenkamer, 2008). Het rapport bevat ook een hoofdstuk waarin wij *voortuitblikken*. Dat hoofdstuk is gewijd aan de betekenis die de introductie van viskeurmerken heeft voor het visserijbeleid van de overheid. We besteden hieraan apart aandacht omdat het kabinet-Rutte/Verhagen in 2011, versterkt ondernemerschap als een van de hoofddoelstellingen van het visserijbeleid heeft gekozen (EL&I, 2011a).<sup>7</sup> Certificering van visserijbedrijven kan daarin een stimulans zijn. De snelle ontwikkelingen op dit terrein maken het de moeite waard om er aandacht aan te schenken.

## 1.2 Vraagstelling

De hoofdconclusie van ons rapport *Duurzame visserij* uit 2008 luidde dat de overheid uit ecologisch oogpunt niet streng genoeg was om de ambities voor een betere bescherming van de visstand en de biodiversiteit in de Noordzee te kunnen waarmaken.

Wij trokken die conclusie op basis van een aantal bevindingen:

---

<sup>7</sup> "Hoofddoelstelling van het visserijbeleid van dit kabinet is dat de visketen via vernieuwing dient te verduurzamen. Visbestanden en het onderwatermilieu zijn het ecologisch kapitaal voor de visserij. Daarmee zet dit kabinet het beleid van het vorige kabinet voort. (...) Even belangrijk zijn een gunstig innovatieklimaat, versterkt ondernemerschap en meer samenwerking, zowel onderling als met maatschappelijke organisaties" (EL&I, 2011a).



- Het Europese quotabeleid geeft onvoldoende bescherming aan de commerciële vissoorten en heeft ongewenste neveneffecten.
- Controle en handhaving staan onder druk.
- Het mogelijke succes van innovatiebeleid is niet onderbouwd.
- Het effect van sanering op economische resultaten is niet duidelijk.

13

Wij deden in ons rapport ook aanbevelingen aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Op de volgende aanbevelingen gaan wij in deze terugblik in:

- Kies op EU-niveau duidelijk voor de MSY-aanpak met meerjarige plannen, ook voor vissoorten die niet van economisch belang zijn voor Nederland.
- Werk voor de langere termijn nu al actief aan een strategie/visie voor de toekomstige herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid, en betrek daarin de beleidsterreinen van natuur én visserij.
- Neem op nationaal niveau maatregelen ter bescherming van de biodiversiteit in de Noordzee en stem daarbij de zojuist genoemde beleidsterreinen beter op elkaar af.
- Geef prioriteit aan de bestrijding van het terug in zee gooien van ongewenste bijvangsten (discards) door op nationaal niveau innovatie te stimuleren en binnen de EU aan te dringen op maatregelen om discards te bestrijden.
- Geef duidelijkheid over het beoogde nalevingsniveau met het oog op de vereiste nalevingscapaciteit.
- Geef onderbouwing aan de haalbaarheid van innovaties om energie te besparen en ongewenste bijvangsten te bestrijden en geef aan met welke middelen de doelen gehaald gaan worden.

De minister heeft op onze aanbevelingen de volgende toezeggingen gedaan:

- 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 werkt mee aan Europese basiscriteria voor 'goede' controle.

We zijn in dit terugblikonderzoek nagegaan of de toezeggingen zijn nagekomen. Ook hebben we gekeken of de koers van het beleid, te weten versterkt ondernemerschap en eigen verantwoordelijkheid in de visserijsector, gevolgen heeft voor de duurzaamheid van de kottervisserij.



### **1.3 Onderzoeksmethode**

We hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle belanghebbenden: het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw Innovatie (EL&I; thans EZ), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de permanente vertegenwoordiging van de Nederlandse overheid in Brussel, vissers, koepelorganisaties van de kottervisserij, wetenschap, Wereld Natuurfonds (WNF), Stichting Noordzee en de Marine Stewardship Council (MSC).

Daarnaast hebben we relevante Kamerstukken, wetenschappelijke literatuur, jaarverslagen, websites, dagbladen en nota's van ngo's en het MSC geraadpleegd c.q. bestudeerd.

### **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijven we de ontwikkelingen van het Europese en het Nederlandse visserijbeleid na 2008. Het Europese visserijbeleid betrekken we in het onderzoek omdat het Nederlandse beleid daarop is geënt.

In hoofdstuk 3 blikken we terug op ons onderzoek uit 2008. Aan de hand van onze aanbevelingen van destijds en de toezeggingen van de minister analyseren we de ontwikkelingen in de belangrijkste instrumenten van het visserijbeleid: sanering, innovatie, handhaving en quota. We toetsen daarbij de maatregelen die het kabinet in de kottervisserij heeft getroffen aan de Europese en Nederlandse beleidsambities. In dit hoofdstuk besteden we extra aandacht aan de teruggooi van ongewenste bijvangst (discards), vanwege de actuele discussie tussen de minister van EZ, de Tweede Kamer en de visserijsector over maatregelen om de teruggooi te verminderen.

In hoofdstuk 4 belichten we de introductie van viskeurmerken en bekijken we welke betekenis deze ontwikkeling heeft voor het Nederlandse visserijbeleid.



## 2 Europees en Nederlands visserijbeleid na 2008

15

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste elementen uit de voorstellen van de Europese Commissie voor het nieuwe Europese visserijbeleid dat in 2014 in werking moet treden. Aansluitend bespreken we het standpunt dat de Nederlandse regering in reactie daarop heeft ingenomen. In het volgende hoofdstuk toetsen we de maatregelen die het Nederlandse kabinet in de kottervisserij heeft getroffen aan deze beleidsambities.

### 2.1 Herziening gemeenschappelijk visserijbeleid

In 2008 constateerden wij dat de biodiversiteit en de visbestanden in de Europese wateren, ondanks het visserijbeleid van de Europese Unie (EU), steeds verder achteruit gingen. De Europese Commissie bevestigde in 2009 in haar *Groenboek Hervorming Gemeenschappelijk Visserijbeleid* (Europese Commissie, 2009) het sombere beeld van de Europese visserijsector met de vaststelling dat er nog steeds sprake was van overbevising in de Unie.<sup>8</sup>

#### 2.1.1 Voorlopige Commissievoorstellen in Groenboek 2009

In het Groenboek werden enkele noodzakelijke veranderingen ter discussie voorgelegd:

1. Het uitgangspunt van het Europese visserijbeleid moet radicaal veranderen: niet de economische duurzaamheid (instandhouding van de visserijsector) moet uitgangspunt zijn van beleid, maar het ecologische belang van instandhouding van soorten en biodiversiteit. Pas als dat ecologische doel is gerealiseerd, is ook economisch levensvatbare visserij mogelijk.
2. De visserijsector moet zelf meer verantwoordelijkheid gaan dragen bij de uitvoering van het Europese visserijbeleid. Vormen van zelfbeheer

---

<sup>8</sup> Een groenboek is een discussiedocument dat de Europese Commissie opstelt voordat nieuwe wetgeving en beleid tot stand komt.



en het toekennen van (vangst-)rechten aan de sector zijn mogelijkheden om dat doel te bereiken. De nalevingscultuur door de sector is pover en moet op deze manier verbeteren. De sector moet betalen voor visrechten en controle.

3. Het ontbreekt de lidstaten aan politieke wil om de naleving van de vangstbeperkingen te garanderen (Europese Commissie, 2009). Daarom moet ook het controle- en handhavingssysteem diepgaand worden hervormd.
4. De lidstaten moeten zelf komen met voorstellen voor maatregelen om het probleem van de ongewenste bijvangst terug te dringen.

16

### 2.1.2 Definitieve Commissievoorstellen voor nieuw visserijbeleid

Nadat de lidstaten over het Groenboek waren geconsulteerd, presenteerde de Europese Commissie medio 2011 haar definitieve voorstellen voor de herziening van het Europese visserijbeleid (Europese Commissie, 2011).

De nieuwe doelstelling van het visserijbeleid is een duurzaam gebruik en instandhouding van natuurlijke hulpbronnen. Het uitgangspunt om daarbij ecologische belangen boven economische belangen te stellen, staat in de definitieve voorstellen niet vermeld.

Ook het idee om de sector te laten betalen voor visrechten en controle komt in de definitieve voorstellen niet meer terug.

Het principe van meer zelfbeheer door de sector is wél verder uitgewerkt. Producentenorganisaties en brancheorganisaties worden verantwoordelijk voor de planning van de visserijactiviteiten, het duurzaam beheer van visbestanden en het beheer van quota.

Verder krijgen de lidstaten in het kader van de regionalisering meer ruimte om maatregelen te treffen die in hun eigen situatie bijdragen aan de instandhouding van bepaalde vissoorten. Deze maatregelen moeten in de eigen wetgeving worden vastgelegd.

Voor de problemen rond de naleving van de vangstbeperkingen zijn in 2009 en 2010 afzonderlijke verordeningen in werking getreden, die het systeem diepgaand hervormen. In deze verordeningen is een streng geregelde controle en handhaving gedetailleerd vastgelegd.<sup>9</sup>

Het probleem van de discards ten slotte, moet volgens de definitieve voorstellen van de Commissie worden aangepakt door invoering van een aanlandingsverplichting.

---

<sup>9</sup> In bijlage 2 is een samenvatting opgenomen van de Europese controleverordening en de verordening tegen illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (de IOO-verordening).



### 2.1.3 Standpunt Nederland over Europese herzieningsvoorstellen

17

#### *Nederlandse reactie op Groenboek*

De minister van LNV onderschreef in 2009 de analyse die de Europese Commissie in het Groenboek had gegeven van de structurele problemen in de Europese visserij, zoals overbevissing en overcapaciteit van de Europese vloot (LNV, 2010a). Ook was de minister het eens met de Commissie dat de beleidsdoelstellingen onduidelijk waren, de besluitvorming gericht was op de korte termijn, de sector onvoldoende zelf verantwoordelijkheid nam en de naleving en handhaving gebrekkig waren.

#### *Nederlandse reactie op definitieve voorstellen*

De reactie van het kabinet-Rutte/Verhagen op de definitieve voorstellen die de Europese Commissie in 2011 naar buiten bracht, was op hoofdlijnen positief (EL&I, 2011b): "Het kabinet ondersteunt de doelstelling van de Europese Commissie die is gericht op duurzaam gebruik en instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen in zee. (...) Voor het kabinet is het van groot belang dat er toekomstperspectief wordt geboden aan de visserijsector, die duurzaam, rendabel en maatschappelijk geaccepteerd opereert."

Tegelijkertijd gingen de voorstellen op onderdelen niet ver genoeg voor de Nederlandse regering, die een expliciete en ambitieuze koppeling van het visserijbeleid aan het natuur- en milieubeleid voorstaat. Nederland wil daarbij ook een verdergaande regionalisering van het visserijbeleid<sup>10</sup> om het draagvlak voor het beleid te vergroten. Een grotere verantwoordelijkheid voor producentenorganisaties kan op Nederlandse steun rekenen.

Nederland sloot zich aan bij het voorstel van de Europese Commissie om het teruggooien van ongewenste bijvangst (discards) terug te dringen door een aanlandingsverplichting.

## 2.2 Conclusies

Nederland steunt op hoofdlijnen de voorstellen van de Europese Commissie voor een nieuw gemeenschappelijk visserijbeleid. Enerzijds moet de visserijsector zelf meer verantwoordelijkheid gaan dragen voor de duurzaamheid, anderzijds wordt de sector strenger dan voorheen gecontroleerd.

---

<sup>10</sup> Regionalisering van het beleid betekent concreet dat (groepen van) lidstaten ruimte van de EU krijgen om binnen de kaders van het gemeenschappelijke visserijbeleid zelf wetten en regels op te stellen die passen bij de eigen situatie.





Nederland is het eens met de Europese Commissie dat discards moeten worden bestreden door middel van een aanlandingsverplichting.



## 3 Visquota, bijvangst, sanering, innovatie en handhaving

19

In dit hoofdstuk blikken wij terug op de thema's die we in 2008 in ons rapport *Duurzame visserij* hebben behandeld, namelijk het quotabeleid (inclusief de discardsproblematiek), het saneringsbeleid, het innovatiebeleid, het handhavingsbeleid en het comanagement. We bespreken deze thema's aan de hand van de Nederlandse kottervisserij op schol en tong.

### 3.1 Quotabeleid

Onderstaand schema bevat de conclusies en aanbevelingen die wij in 2008 formuleerden over het visquotabeleid, en de toezeggingen daarop van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

<b>Conclusie 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Europese quotabeleid geeft onvoldoende bescherming aan de commerciële vissoorten en heeft ongewenste neveneffecten voor deze commerciële soorten evenals voor het gehele ecosysteem.</li> </ul>
<b>Aanbeveling 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kies op EU-niveau duidelijk voor de MSY-aanpak met meerjarige plannen, ook voor vissoorten die niet van economisch belang zijn voor Nederland.</li> <li>• Werk voor de langere termijn nu al actief aan een strategie/visie voor de toekomstige herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid, en betrek daarin zowel het beleidsterrein natuur en als het beleidsterrein visserij.</li> <li>• Neem op nationaal niveau maatregelen ter bescherming van de biodiversiteit in de Noordzee en stem daarbij de zojuist genoemde beleidsterreinen beter op elkaar af</li> <li>• Geef prioriteit aan de bestrijding van discards door op nationaal niveau innovatie te stimuleren en binnen de EU aan te dringen op maatregelen om discards te bestrijden.</li> </ul>
<b>Toezegging 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De minister van LNV ondersteunt de MSY-aanpak voor de kottervisserij.</li> <li>• De minister van LNV gaat aan een strategie werken als voorbereiding op de toekomstige herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid.</li> <li>• De minister blijft zich inzetten voor de onderlinge afstemming van de verschillende beleidsterreinen.</li> <li>• 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 marien 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.</li> </ul>



Hoe is de situatie anno 2012? Samengevat luiden de conclusies van ons terugblikonderzoek als volgt:

- Omdat er nog geen besluiten genomen zijn over de hervorming van het Europees visserijbeleid, is het Europese quotabeleid onveranderd. Nederland heeft de doelstelling om de MSY-aanpak te volgen bij de vangst van schol en tong gerealiseerd.
- Het kabinet heeft een uitgewerkte strategie voor de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen in de Raad van Ministers over het Europese visserijbeleid.
- De bescherming van biodiversiteit is vastgelegd in de nota *Biodiversiteit werkt, voor natuur, voor mensen, voor altijd* (LNV, 2008). Enkele gebieden in het Nederlandse deel van de Noordzee hebben de status van Vogel- en Habitatrichtlijngebied gekregen.
- Het discardsprobleem is een prioriteit in het Nederlandse visserij- en biodiversiteitsbeleid; desondanks zijn er geen maatregelen genomen.

Wij lichten in de nu volgende subparagrafen deze conclusies toe.<sup>11</sup>

### 3.1.1 Europees quotabeleid

Het systeem van quotabeheer binnen de EU is sinds 2008 onveranderd gebleven. Jaarlijks onderhandelen de lidstaten over de hoogte van de visquota aan de hand van een voorstel van de Europese Commissie. De Commissie baseert zich op wetenschappelijk onderzoek naar de omvang van de commerciële bestanden.

Zoals wij in het vorige hoofdstuk hebben beschreven had de Europese Commissie aanvankelijk wél plannen om het quotabeleid aan te passen; in het Groenboek van 2009 werd bepleit het ecologische belang van instandhouding van soorten en biodiversiteit maatgevend te laten zijn. Verder zou de visserijsector moeten betalen voor visrechten. In Nederland werd in datzelfde jaar de Taskforce Biodiversiteit ingesteld, met als taak beleidsvoorstellen te doen voor het behoud en het duurzaam gebruik van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen. Deze taskforce nam in zijn eindrapport een vergelijkbaar standpunt in als de Europese Commissie in haar Groenboek: "Uitgangspunt zou moeten zijn dat alle wilde vis wordt gezien als een schaarse natuurlijke hulpbron die een aanzienlijke waarde vertegenwoordigt. Het is redelijk dat de gebruiker betaalt voor het recht die hulpbron te benutten en de visrechten niet gratis krijgt toebedeeld, zoals nu het geval is. De opbrengsten kunnen

---

<sup>11</sup> De visquota komen ook aan de orde in ons onderzoek naar verhandelbare rechten, dat in 2013 zal verschijnen.



dan worden benut om de externe kosten van het visstandbeheer te dekken, de duurzaamheid van de visserijsector te versterken en innovatie in de viskweek te stimuleren" (Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen, 2011, p. 65-66).

21

De Europese Commissie heeft uiteindelijk een verplicht systeem van overdraagbare visserijconcessies voorgesteld. Dit systeem wordt in Nederland al gehanteerd.

Het pleidooi in het Groenboek over betaling voor de visrechten is door de Commissie in de voorstellen niet gehandhaafd. Nederland volgt het standpunt van de Commissie.

In de definitieve Commissievoorstellen is de verscherping van het quotabeleid niet meer teruggedkomen en ook de Nederlandse regering heeft naderhand besloten het standpunt van de Europese Commissie in het Groenboek en van de Taskforce over betaling van visrechten niet over te nemen.

### **3.1.2 MSY-aanpak**

Nederland heeft al in 2008 een begin gemaakt met het naleven van de verscherpte Europese MSY-doelstelling, die bepaalt dat er niet meer gevestigd mag worden dan de aangroei van een visbestand. De norm werd door Nederland toegepast bij de vangst van schol en tong. Sindsdien zijn de schol- en tongbestanden in het Nederlandse deel van de Noordzee opvallend snel gegroeid. Het scholbestand bevindt zich thans, in 2012, al op het MSY-niveau, veel eerder dus dan de door de Europese Commissie geplande datum van 1 januari 2015. Het tongbestand neemt ook toe, maar heeft het MSY-niveau nog niet bereikt.

De snelheid waarmee de tong- en scholbestanden in het Nederlandse deel van de Noordzee herstellen, is niet in exacte termen te verklaren. Diverse factoren spelen mee: de sanering van de vloot, de daling van de visquota en het gebruik van nieuwe vistechnieken. Maar hoeveel invloed elk van deze factoren afzonderlijk heeft, is niet aan te geven. Bovendien blijven ook natuurlijke omstandigheden, zoals veranderingen in de temperatuur van het zeewater, invloed hebben op de omvang van de visbestanden.

### **3.1.3 Nederlandse strategie voor inzet bij EU-onderhandelingen**

De minister van LNV zegde in 2008 in antwoord op ons rapport *Duurzame visserij* toe dat zij aan een strategie zou gaan werken ter voorbereiding op de herziening van het Europese visserijbeleid. Dat is in de afgelopen periode inderdaad gebeurd in het kader van de Nederlandse inzet bij de



onderhandelingen in de Raad van Ministers over het nieuwe Europese visserijbeleid.

22

In de beleidsnota *Vis, als duurzaam kapitaal* uit 2010 zette de minister van LNV in een reactie op het Groenboek haar visie uiteen op het Europees visserijbeleid (LNV, 2010a). Het kabinet-Rutte/Verhagen dat later dat jaar aantrad, deelde deze visie en hanteerde deze als leidraad voor de inzet bij de onderhandelingen over het nieuwe Europese visserijbeleid (EL&I, 2011c).

Volgens deze visie moet het nieuwe visserijbeleid gebaseerd zijn op duurzaam gebruik en instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen in zee. Voorts moet er perspectief zijn voor een maatschappelijk geaccepteerde en duurzaam opererende visserijsector die voorziet in een belangrijke vraag naar voedsel.

De hoofddoelstelling van het visserijbeleid van het kabinet-Rutte/Verhagen was om de visketen met behulp van innovatie te verduurzamen. Het nationale beleid bestond uit drie onderdelen:

1. uitvoering gemeenschappelijk visserijbeleid en toezicht op naleving;
2. gerichte ondersteuning van de visserijsector;
3. versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de sector, onder meer door middel van certificering.

*Ad 1.* Wat uitvoering en toezicht betreffen is het Nederlandse beleid in overeenstemming met de communautaire afspraken zoals die zijn vastgelegd in de Europese controleverordening en de verordening tegen illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (de IOO-verordening). Het budget voor de visserij-inspecties is echter wel verlaagd (zie § 3.4).

*Ad 2.* De kottervisserij krijgt van het kabinet ondersteuning bij de transitie naar innovatieve vistechnieken. De middelen daarvoor komen uit het Europees Visserijfonds en de nationale cofinanciering daarbij.

*Ad 3.* Ter versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de visserijsector zijn zogenaamde blueports opgericht. Dit zijn samenwerkingsverbanden van ondernemers, onderzoekers, onderwijsinstellingen en overheid, waarbinnen wordt gewerkt aan innovatie en economische versterking van de visserijsector. Verder heeft het kabinet besloten tot een eenmalige subsidiering van certificeringstrajecten.



### 3.1.4 Bescherming biodiversiteit

23

De minister van LNV heeft in haar reactie op ons rapport van 2008 toegezegd zich te blijven inzetten voor de onderlinge afstemming van de diverse beleidsterreinen die betrokken zijn bij de bescherming van de biodiversiteit in zee.

De minister is deze toezegging datzelfde jaar nog nagekomen in het *Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011* (LNV, 2008). Daarin wees het kabinet de mariene biodiversiteit en duurzame visserij aan als een van de vijf inhoudelijke beleidsprioriteiten, en benadrukte daarbij de noodzaak van afstemming tussen beleidsterreinen: "De toegevoegde waarde van het beleidsprogramma op het thema mariene biodiversiteit ligt in de grotere coherentie die kan worden bereikt door versterkte interdepartementale en maatschappelijke samenwerking op verschillende beleidsterreinen (visserijbeleid, visserijverdragen, exploitatie van mariene hulpbronnen, bescherming van het mariene ecosysteem, markttoegang voor visserijproducten, armoedebestrijding, kustzoneontwikkeling) waar vaak belangentegenstellingen aan de orde zijn."

Het biodiversiteitsprogramma concentreerde zich op:

1. vermindering van de bijvangsten van de visserij (halvering bijvangsten in 2013);
2. gebiedsbescherming in de Noordzee;
3. uitvoering van het operationeel programma van het Europees Visserijfonds.

*Ad 1.* In de volgende paragraaf gaan we in op de vermindering van de bijvangsten.

*Ad 2.* Over de gebiedsbescherming in de Noordzee meldde het kabinet in 2010 dat nog datzelfde jaar vijf Natura 2000-gebieden op de Noordzee aangewezen zouden worden als Vogel- en Habitatrichtlijngebied (EL&I, VROM & OS, 2010). Dit is inmiddels gebeurd. Samen met maatschappelijke organisaties en de sector wordt gekeken naar de visserijmaatregelen voor deze gebieden.

Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert in zijn *Compendium voor de Leefomgeving* echter dat de vijf aangewezen Natura 2000-gebieden op de Noordzee in de periode 2007-2011 nog steeds intensief worden bevestigd. Een ecologisch duurzame visserij in deze gebieden wordt vooral bepaald door de bodemvisserij (CBS, PBL & Wageningen UR, 2012). Voor twee van de gebieden is in 2011 het VIBEG-akkoord gesloten



(EZ, 2011).<sup>12</sup> In dit akkoord staan afspraken die als doel hebben de belangen van Natura 2000 samen te laten gaan met de belangen van de visserij.

24

*Ad 3.* Over de uitvoering van het Europees Visserijfonds rapporteren wij afzonderlijk in ons *EU-trendrapport 2013* (Algemene Rekenkamer, 2013a).

### 3.1.5 Teruggooi van vis in zee: het 'discards'-probleem

In reactie op onze aanbeveling om prioriteit te geven aan het terugdringen van de teruggooi van vis in zee door kotters, heeft de minister van LNV in 2008 geen toezegging gedaan. Niettemin bleek in datzelfde jaar in het *Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011* het verminderen van de ongewenste bijvangst hoog op de agenda te staan (LNV, 2008). De hoeveelheid teruggewoide vis en andere zeedieren zou in 2013 moeten zijn gehalveerd.

Welke vis in zee wordt teruggewooid hangt af van het oogmerk waarmee wordt gevestigd.

- In de meeste gevallen gaat het om te kleine exemplaren van commerciële vissoorten zoals tong en schol. Deze bijvangst kunnen worden verminderd door andere vistechnieken toe te passen en door netten met grotere maaswijdtes te gebruiken. Met deze maatregelen kan de bijvangst van onder andere kabeljauw en ondermaatse schol worden tegengegaan.<sup>13</sup>
- Het kan ook gaan om vissen en andere zeedieren van een niet-commerciële soort, zoals, zeesterren en schelpdieren. De onbedoelde vangst van deze soorten kan worden verminderd door het gebruik van andere vistechnieken, waaronder technieken die de zeebodem minder beroeren.
- Er worden ook commerciële vissoorten teruggewooid als de betreffende visser daar geen quotum voor heeft. Zo zit er in de tongvangst vaak schol. Teruggooi kan worden verminderd door in het quotasysteem te werken met vangstquota in plaats van aanlandingsquota, of als vissers hun quota kunnen uitwisselen of combineren.
- Soms wordt vis als bijvangst (dood) overboord gezet omdat de visser na de eerste vangst alsnog een school vis tegenkomt van hogere

---

<sup>12</sup> VIBEG: Visserij in Beschermde Gebieden. Het VIBEG-akkoord is ondertekend door de staatssecretaris van EL&I, Visned, de Nederlandse Vissersbond, het Productschap Vis, het Wereld Natuurfonds, Stichting De Noordzee, de Waddenvereniging en de Vereniging Natuurmonumenten.

<sup>13</sup> Doordat schol een grotere vissoort is dan tong, wordt jonge schol bijgevangen bij de tongvisserij. Tong is in mindere mate bijvangst van schol, omdat tong kleiner is en door de mazen zwemt.



kwaliteit. Dit wordt 'high grading' genoemd. Sinds 2009 is dit door de Europese Commissie verboden, maar het verbod is moeilijk te handhaven. Alleen scherpe controles (camera's of inspecteurs aan boord) en ander gedrag van vissers helpen hiertegen.

25

#### *Maatregelen tegen teruggooi*

De *Voortgangsrapportage Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008-2011* (EL&I, VROM & OS, 2010) vermeldde dat het kabinet in 2010 samen met de visserijsector en de betrokken maatschappelijke organisaties een plan van aanpak zou opstellen over de verdere reductie van het 'discards'-probleem.

De staatssecretaris van LNV heeft vervolgens verschillende brieven over dit onderwerp naar de Tweede Kamer gestuurd.

In een brief van oktober 2011 liet de staatssecretaris weten dat naar zijn oordeel de hoeveelheid discards in de Nederlandse kottersector erg hoog is (EL&I, 2011d). Het gaat om teruggooipercentages van 40-60% op basis van gewicht. De inzet diende volgens de staatssecretaris vooral gericht te zijn op het voorkomen van ongewenste bijvangst door meer selectief te gaan vissen met de modernste visserijtechnieken.

In een eerdere brief, van juli 2011, meldde de staatssecretaris dat aan teruggooi van ongewenste bijvangsten een einde moest komen. Het voorstel van de Europese Commissie om een verbod uit te vaardigen op het teruggooien van vis en een aanlandingsplicht in te voeren, kon rekenen op steun van de staatssecretaris, maar niet onvoorwaardelijk: "Een aanlandingsverplichting moet het sluitstuk zijn, maar deze moet gefaseerd en gedifferentieerd worden ingevoerd teneinde draagvlak te krijgen". De staatssecretaris vond ook dat de overgangstermijnen realistisch moesten zijn en de uitwerking van de aanlandingsplicht werkbaar (EL&I, 2011b).

In een derde brief aan de Kamer schreef de staatssecretaris dat met de sector verkend moest worden welke regels aangepast, c.q. afgeschaft dienden te worden om bijvangsten als gevolg van die regels te beperken. De uitkomsten van deze verkenning zouden mede bepalend moeten zijn voor de discussie over de herziening van het Europese visserijbeleid (EL&I, 2011c).

Tot nu toe, najaar 2012, hebben de voornemens uit de voortgangsrapportage en de brieven van de staatssecretaris nog niet geleid tot concrete maatregelen tegen de teruggooi van vis, ondanks de hoge prioriteit die het onderwerp heeft. Navraag bij het Ministerie van EZ, waar het beleidsterrein visserij thans onder valt, leert dat het onderwerp deel uitmaakt van de discussie over de invoering van het nieuwe Europese





visserijbeleid. Volgens het ministerie zouden afzonderlijke Nederlandse maatregelen het gelijke speelveld in de EU verstoren.

26

#### *Europees voorstel voor teruggooiverbod*

De Europese Commissie heeft voorgesteld om in het nieuwe Europese visserijbeleid het teruggooien van vis te verbieden (Europese Commissie, 2011). Alle gevangen vis moet worden aangeland en moet meetellen voor de quota. Dit betekent dat er geen maximum wordt gesteld aan de hoeveelheden die worden aangeland (aanlandingsquotum), maar aan de hoeveelheden die in totaal per vissoort worden gevangen (vangstquotum), waarbij teruggooi in zee wordt verboden.

Een teruggooiverbod heeft diverse voordelen (Rückmann e.a., 2011, Buisman e.a. 2011). Als alle gevangen vis wordt aangeland, kan de omvang en ontwikkeling van de visbestanden beter worden berekend. Er hoeft dan niet meer met schattingen (van teruggegooide vis) te worden gerekend. Ook wordt er minder vis verspild (al is teruggegooide vis niet helemaal nutteloos voor het ecosysteem, doordat het als voedsel voor bijvoorbeeld zeevogels kan dienen).

Een teruggooiverbod heeft echter ook nadelen. Er zijn om te beginnen hoge handhavingskosten mee gemoeid, doordat fysiek toezicht (meevarende inspecteurs) en cameratoezicht (camera's en observatieteams) noodzakelijk zijn. Het LEI komt op een totaalbedrag van € 9,5 miljoen per jaar voor de controle op de kotters van meer dan 1500 pk (Buisman e.a., 2011). Deze kotters vormen de hoofdmoot in de Nederlandse platvisvisserij.<sup>14</sup> Ook worden hoge kosten voor de vissers verwacht. Voor kotters van meer dan 1500 pk worden de kosten door het LEI geschat op € 39.000 tot € 133.000 per schip per jaar.<sup>15</sup>

Vanwege deze nadelige financiële gevolgen heeft de gezamenlijke visserijsector in de EU een beperkter teruggooiverbod bepleit, dat alleen betrekking heeft op soorten die ernstig worden bedreigd.<sup>16</sup> Om deze wens kracht bij te zetten stelde de visserijsector dat teruggegooide vis in leven blijft en zich dus kan voortplanten, terwijl aangelande vis per definitie dood is. Dit argument is echter slechts beperkt geldig want het

---

<sup>14</sup> De berekening betrof 79 schepen (Buisman e.a., 2011).

<sup>15</sup> Er zijn vier verschillende scenario's doorgerekend, op basis van een hoge en een lage opbrengst van aangelande 'weggoovis' (15 of 20 eurocent per kilo) en één of twee extra man personeel aan boord. Het betrof een voorlopige berekening op basis van een aantal vereenvoudigende veronderstellingen.

<sup>16</sup> Presentatie van de Nederlandse visserijsector aan de Tweede Kamer d.d. 8 oktober 2012; 20120918 Alternative proposal discards approach by EU industry (Explanatory memorandum and legal text), niet gedateerd.



overlevingspercentage van de meeste teruggegooid vis is laag; voor schol is dit bijvoorbeeld minder dan 10% (Rückmann e.a., 2011). Aangezien tong en schol op dit moment geen bedreigde vissoorten zijn, zou een beperkt teruggooiverbod zoals door de visserijsector bepleit, vissers er niet toe aanzetten om hun vistechnieken bij de vangst van schol en tong aan te passen. Het teruggooien van jonge schol zou in dat geval dus op even grote schaal blijven doorgaan.

27

Het doel van een teruggooiverbod is de ecologische duurzaamheid van de visserij te vergroten en verspilling tegen te gaan. Een rechtstreeks gunstig effect van een teruggooiverbod op de platvisbestanden is echter tot nog toe niet aangetoond. Volgens het LEI (Buisman e.a., 2011) zijn daarvoor andere maatregelen nodig, zoals het tijdelijk sluiten van visgronden bij hoge bijvangst, een beperking van de toegestane visserij-inspanning, of een verplichting tot het gebruik van minder schadelijk vistuig.

Een teruggooiverbod kan de vissers een financiële prikkel geven om hun vangstmethoden te verbeteren. Daarmee ontstaat er minder ongewenste bijvangst, wat betekent dat er minder jonge vissen onnodig sterven. Als deze jonge vissen overleven komen ze later, en dus groter, in de aanlandingen terecht. Volgens schattingen van het LEI (Buisman e.a., 2011) kan dit alleen al voor de scholvisserij op termijn (in 2021) leiden tot een extra opbrengst van € 2,1 tot € 25 miljoen per jaar, afhankelijk van de mate waarin de bijvangst wordt verkleind.

Uit de analyse van het LEI valt af te leiden dat een complete aanlandingsverplichting zal leiden tot minder voedselverspilling en tot betere berekeningen van de visbestanden. In hoeverre deze maatregel zal leiden tot verduurzaming van vistechnieken, is niet te voorspellen. Door de hoge kosten van aanlanden voor de vissers zullen zij min of meer gedwongen worden tot innovatie, ook al ontbreekt het draagvlak hiervoor. De extra kosten voor handhaving worden geschat op bijna € 10 miljoen per jaar.

## 3.2 Sanering

In onderstaand schema staan de conclusies en aanbevelingen die wij in 2008 formuleerden over de sanering van de visserijsector, en de toezeggingen daarop van de toenmalige minister van LNV.



<b>Conclusies 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het is niet duidelijk welk effect sanering heeft gehad op de economische resultaten van de overblijvende vissers en of het saneringsbeleid toereikend was.</li> </ul>	<b>28</b>
<b>Aanbevelingen 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stel duidelijke en meetbare doelen voor een optimale vlootgrootte, gegeven de vangstbeperkingen, zodat de effectiviteit van saneringsmaatregelen meetbaar wordt.</li> <li>Onderzoek het effect van het systeem van individueel overdraagbare en verhandelbare quotarechten op de economische duurzaamheid van de visserij.</li> </ul>	
<b>Toezeggingen 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De minister van LNV onderschrijft de aanbevelingen niet.</li> </ul>	

Hoe is de situatie anno 2012? De saneringsoperatie van 2007 was eenmalig. Het prestatiedoel van de operatie, het verkleinen van de kottervloot met 15%, is bijna gehaald, zo bleek uit de tussentijdse evaluatie van het Nederlandse Operationeel Programma van het Europees Visserijfonds 2007-2013 (Erac, 2011). De capaciteit van de kottervloot is als volgt gedaald:

- met bijna 15% in aantallen (23 kotters);
- met bijna 14% in bruto ton (van 72.136 in 2006 naar 62.165 bruto ton in 2010);
- met bijna 15% in kilowatt<sup>17</sup> (van 239.795 in 2006 naar 204.048 kW in 2010).

De sanering heeft € 27,5 miljoen gekost. Volgens de tussentijdse evaluatie is het economische rentabiliteitsdoel gehaald: de capaciteit van de vloot is in overeenstemming gebracht met de toegestane vangst. Welke betekenis de saneringsoperatie uiteindelijk heeft gehad voor de economische situatie van de visserij is niet precies aan te geven; ook de brandstofprijzen en de marktprijzen voor vis zijn hierop van invloed. Het ministerie heeft geen nacalculatie gedaan.

Sinds 2008 wordt er geen geld meer beschikbaar gesteld voor sanering van de visserijsector. Een uitzondering kan worden gemaakt voor visserijen waar de overcapaciteit dusdanig groot is dat ze de verduurzaming in de weg staat (EL&I, 2011b).

### 3.3 Innovatie

In onderstaand schema staan de conclusies en aanbevelingen die wij in 2008 formuleerden over innovatie in de visserijsector, en de toezeggingen daarop van de minister van LNV.

<sup>17</sup> 1 kW is ongeveer 1,359 pk.



<b>Conclusies 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoewel problemen in de boomkorvisserij al lang bekend zijn is innovatie pas recent op gang gekomen. Het mogelijke succes is niet onderbouwd.</li> </ul>
<b>Aanbevelingen 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onderbouw de haalbaarheid van innovaties om energie te besparen en discards te bestrijden en geef aan met welke middelen de doelen gehaald gaan worden.</li> </ul>
<b>Toezeggingen 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De minister van LNV heeft geen toezeggingen gedaan.</li> </ul>

29

Hoe is de situatie anno 2012? Samengevat luiden de conclusies van ons terugblikonderzoek als volgt:

- Het beoogde innovatieprogramma is uitgevoerd en de prestatiedoelen zijn gehaald. Effecten op ecologische duurzaamheid zijn aannemelijk, maar niet direct aantoonbaar.
- Het kabinet laat innovaties over aan blueports, in plaats van die vooral 'top down' aan te jagen via het Visserij Innovatieplatform. Het Ministerie van EZ faciliteert en coördineert de blueports.

We lichten een en ander hieronder kort toe.

#### *Innovatieprogramma*

Het vierde kabinet-Balkenende heeft in 2007 in het operationeel programma van het Europese Visserijfonds 2007-2013 geld gereserveerd voor innovatieve maatregelen gericht op verduurzaming van de hele visserijsector. De totale uitgaven, inclusief de begrotingsuitgaven, worden in de tabel hieronder weergegeven.

#### **Uitgaven aan innovatie (x € 1.000)**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Begrotingsartikel</b>				
21.14 (per 2011 31.14): Innovatie (proefprojecten)	517 EZ 200 EVF	3.500 EZ 1.000 EVF	5.000 EZ 1.400 EVF	5.300 EZ 1.100 EVF
21.14 Innovatie (kennisontwikkeling- en verspreiding)	758 EZ	5.000 EZ	4.800 EZ	6.600 EZ
21.14 Verduurzaming Noordzevisserij/duurzame visserijmethoden	6.390 EZ 8.400 EVF	165 EZ 200 EVF	79 EZ	2 EZ 20 EVF
21.14 Technische bijstand			51 EZ 50 EVF	146 EZ 150 EVF
<i>Totaal</i>	<i>16.265</i>	<i>9865</i>	<i>11.380</i>	<i>13.318</i>

Bron: Jaarverslagen Ministerie van LNV 2008 en 2009, EL&I 2010 en 2011

Met dit geld is een groot aantal projecten geïnitieerd. Daarvan zijn er 95 gerealiseerd, overigens niet alleen in de kottervisserij. De projecten hebben een bijdrage geleverd aan de verbetering van de bestaande visserijtechnieken.



Er zijn bijvoorbeeld alternatieven voor de in ecologisch opzicht schadelijke traditionele boomkor in gebruik genomen, zoals de pulskor, de sumwing en de hydrorig.<sup>18</sup> In de afgelopen periode zijn 42 Nederlandse vissersschepen uitgerust met een experimentele pulskor. De Europese Raad van visserijministers en de Europese Commissie hebben in oktober 2012 het principebesluit genomen dat nog meer Nederlandse vissers mogen vissen met de pulstechniek (EL&I, 2012).

30

In de voortgangsrapportage van het Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008–2011 (EL&I, VROM & OS, 2010) werd gesteld dat met de middelen uit het Europees Visserijfonds 40% van de boomkorvloot in 2013 moest zijn overgestapt naar meer duurzame methoden. Volgens mondelinge informatie van het Ministerie van EZ (3 oktober 2012) zijn met de inzet van de verschillende regelingen onder het Europees Visserij Fonds (EVF) brandstofbesparingen van 40–60% bereikt en is de bodemberoering als gevolg van de nieuwe vistechnieken aanzienlijk verminderd.<sup>19</sup>

Een andere maatregel die het vierde kabinet-Balkenende in 2007 heeft getroffen in het kader van het innovatieprogramma betrof de invoering van een garantstellingsregeling. Deze regeling moest het voor vissers gemakkelijker maken om leningen af te sluiten voor investeringen in nieuwe visserijtechnieken. Van deze regeling is geen gebruik gemaakt, vanwege de solvabiliteitseis (een verplicht eigen vermogen van een bepaalde omvang). Bovendien bleek de regeling volgens de vissers en het ministerie zelf te ingewikkeld te zijn (VIP, 2011). Met ingang van 2012 is opnieuw een garantstellingsregeling van kracht geworden (EL&I, 2011e).

### *Blueports*

De overheid heeft innovatie van de vissersvloot in de afgelopen periode gestimuleerd met het Visserij Innovatieplatform. Dit platform werd in 2006 voor een periode van drie jaar opgericht en bestond uit tien vertegenwoordigers uit de visserijsector, de wetenschap, maatschappelijke organisaties, politiek en overheid. Het Visserij Innovatieplatform is eind 2010 volgens plan opgeheven. Na jaren van het vooral top-down

---

<sup>18</sup> Pulskor: sleepnet waarmee vissen die half in de bodem verblijven worden opgeschrikt zonder dat de zeebodem wordt omgewoeld. De wekkerkettingen van traditionele sleepnetten zijn bij de pulskor namelijk vervangen door sleepdraden waar stroomstoten doorheen lopen. Sumwing: dit is een zwevende vleugel met netten. Het vistuig is veel lichter dan de traditionele boomkor en heeft minder weerstand. Voordeel hiervan is dat er minder brandstof wordt verbruikt en dat de bodem minder wordt beroerd. Hydrorig: bij dit vistuig zijn de wekkerkettingen van het net vervangen door een profiel dat waterwervelingen opwekt. Ook met deze techniek wordt minder brandstof verbruikt en wordt de bodem minder beroerd.

<sup>19</sup> In ons *EU-trendrapport 2013* (Algemene Rekenkamer, 2013a) is een gedetailleerde evaluatie opgenomen van het Nederlandse operationeel programma bij het Europees Visserijfonds.



aanjagen van innovatie in de visserijsector is het nu aan de regio's om dit proces bottom-up verder inhoud te geven. Vanuit die gedachte is in 2011 de opdracht om de sector te vernieuwen verankerd in vijf regionale blueports: samenwerkingsverbanden binnen Nederlandse havens die zich richten op versterking van de bedrijfseconomische situatie van de hele visserij (dus niet alleen de kottervisserij) door innovatie en goed ondernemerschap.

De minister van LNV kondigde in 2010 daarnaast de oprichting aan van een nationale blueport, met als opdracht het aanjagen van innovatie en ondernemerschap binnen de hele visserijketen en tussen de verschillende visserijsectoren (LNV, 2010b). Deze nationale blueport heeft vorm gekregen in het landelijk platform Visserij-innovatie & Blueports. Dit platform heeft een visie op verduurzaming en rentabiliteit ontwikkeld en faciliteert en coördineert de activiteiten van de regionale blueports. Omdat deze ontwikkeling nog zo recent is, kan er niets gezegd worden over bereikte resultaten.

31

### 3.4 Handhaving

In onderstaand schema staan de conclusies en aanbevelingen die wij in 2008 formuleerden over controle en handhaving van de wettelijke regels voor de visserij, en de toezeggingen daarop van de minister van LNV.

<b>Conclusies 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De controle en handhaving van de wettelijke regels voor de visserij staan onder druk. De EU stelt geen kwantitatieve normen en de minister van LNV geeft geen controleerbare kwantitatieve invulling aan kwalitatieve eisen van de EU. Comanagement biedt nog niet voldoende tegenwicht.</li> </ul>
<b>Aanbevelingen 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geef duidelijkheid over het beoogde nalevingsniveau met het oog op de vereiste nalevingscapaciteit.</li> <li>Bevorder dat dit nalevingsniveau wordt verankerd in de Europese verordeningen met het oog op een gelijk speelveld.</li> </ul>
<b>Toezeggingen 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De minister van LNV volgt de eerste aanbeveling niet op.</li> <li>De minister van LNV werkt mee aan Europese basiscriteria voor een 'goede' controle.</li> </ul>

Hoe is de situatie anno 2012? Samengevat luiden de conclusies van ons terugblikonderzoek als volgt:

- Als gevolg van bezuinigingen op de NVWA is de beschikbare capaciteit voor handhaving van de visserijregels tot 2010 afgenomen. Sinds 2010 is de capaciteit evenwel stabiel. Het kabinet heeft hiermee invulling gegeven aan het voornemen om prioriteit te geven aan handhaving van de visserijregels. Relatief is de inspectiecapaciteit niettemin gedaald, omdat de NVWA er nieuwe taken bij heeft gekregen als gevolg van nieuwe EU-verordeningen.



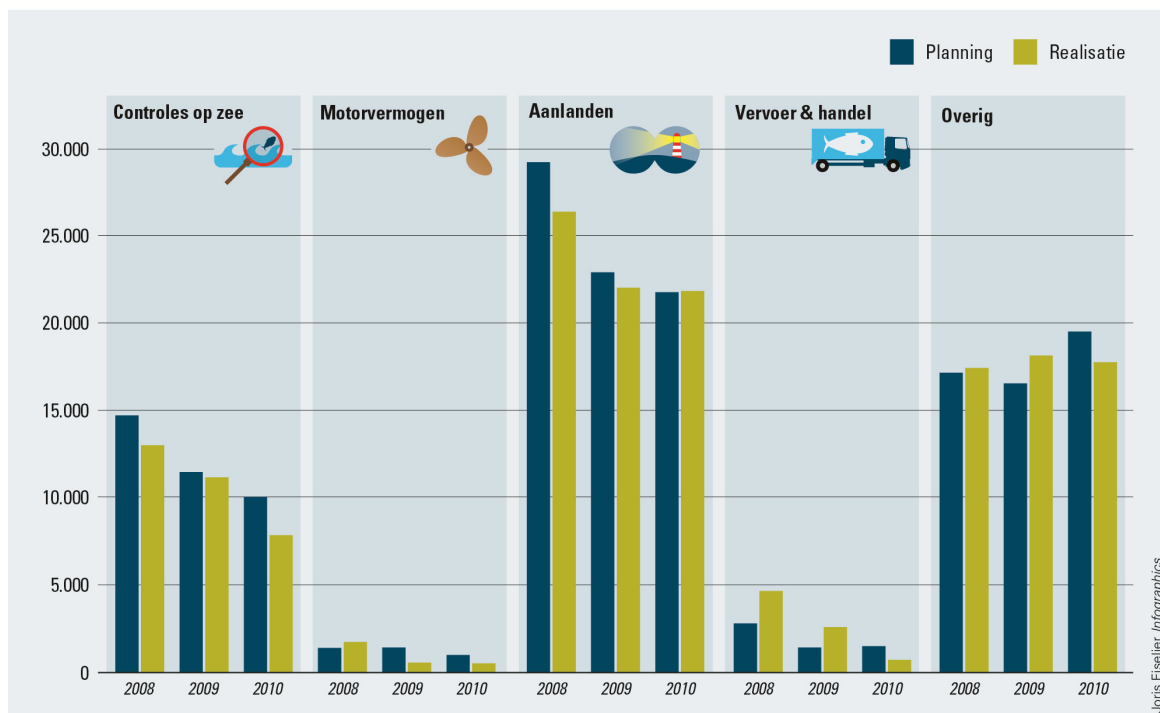
Door de afgenomen handhavingscapaciteit is risicogestuurde handhaving noodzakelijk geworden.

- Comanagement is geen alternatief voor handhaving.

### 3.4.1 Inspectie door de NVWA

In het visserijbeleid is handhaving een belangrijk element. We zetten in figuur 1 hieronder de controle-inzet van de NVWA in 2010 af tegen de controle-inzet in de twee voorgaande jaren. Het aantal uren voor de visserij-inspectie is in 2008 en 2009 met ongeveer 20% gedaald (van ruim 65.000 naar ruim 53.000 uren). Na 2009 is de visserijcapaciteit stabiel gebleven. Het is niet duidelijk of deze verlaagde inzet wordt gecompenseerd door de inzet van efficiëntere (elektronische) hulpmiddelen. De visserij-inspectie heeft overwegend betrekking op de kottervisserij op schol, tong en garnalen en in veel mindere mate op de pelagische visserij (haring, makreel, horsmakreel en andere vissoorten die niet op de zeebodem leven).<sup>20</sup> Alle controles op zee, de controles op het motorvermogen en de controles op vervoer en handel zijn volledig gericht op de kottervisserij. Controles op aanlandingen zijn grotendeels gericht op de kottervisserij.

Figuur 1 Planning en realisatie uren NVWA voor visserij-inspectie



<sup>20</sup> De bezuinigingen op de NVWA komen ook aan de orde in ons rapport *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* (Algemene Rekenkamer, 2013b).

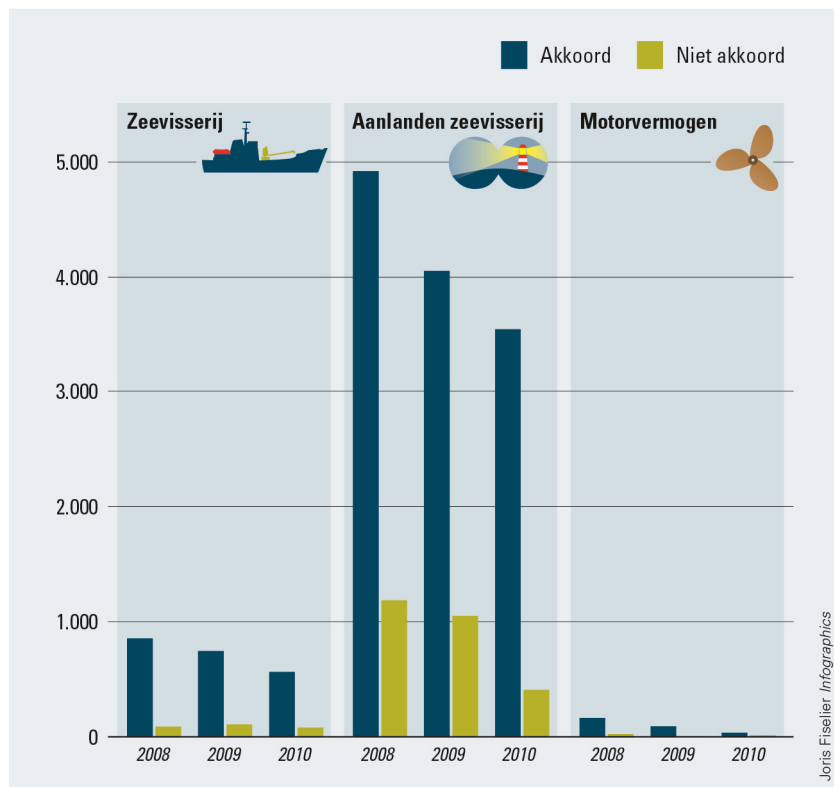


In de periode 2008-2010 is het aantal geplande en gerealiseerde controles vooral afgenomen bij de aanlandingscontroles voor de zeevisserij en bij de controles op zee. Op het motorvermogen is minder gecontroleerd. Dit hing samen met het feit dat veel kotters aan de wal bleven als gevolg van de hoge brandstofprijzen, waardoor er een verminderd risico op overtreding bestond

De categorie 'overig' in figuur 1 heeft voor het merendeel betrekking op controles van de vangstregistratie. In 2010 zijn daar de inspecties voor de uitvoering van de nieuwe Europese IOO-verordening bij gekomen. Deze verordening verplicht de lidstaten in aangewezen havens jaarlijks ten minste 5% van aanlandings- en overladingsactiviteiten van vissersvaartuigen uit derde landen te inspecteren (zie bijlage 2).

De verminderde inzet heeft tot een lager aantal controles geleid en dientengevolge tot een lager aantal vastgestelde overtredingen. De meeste overtredingen op zee betreffen verboden netvoorzieningen en een te hoog motorvermogen. Figuur 2 geeft overtredingen ('Niet akkoord') in 2008, 2009 en 2010 weer.

Figuur 2 Overtredingen in de visserij en uitkomsten van controles







Een daling in de planning en realisatie van controles hoeft overigens niet te wijzen op een verminderde inzet van de NVWA. Dit kan ook wijzen op een andere, efficiëntere, manier van werken, waarbij gebruik wordt gemaakt van elektronische data-analyse.

34

In bijlage 2 is een uitleg van de NVWA opgenomen over de verschillende soorten handhaving. De aantallen aanlandingen zijn daarin ook opgenomen.

Het toezicht door de NVWA is traditioneel repressief. Het Ministerie van EL&I vindt dat er nog ruimte is om de handhaving 'slimmer' te maken door al bestaande systemen (zoals elektronische logboeken en het volgsysteem VMS)<sup>21</sup> gericht te gebruiken. Verder zou ook meer op basis van risicoanalyses moeten worden gehandhaafd. Het ministerie kon ons desgevraagd niet aangeven wat handhaving op basis van risicoanalyses betekent voor de kwaliteit van de handhaving.

Volgens de NVWA is risicogestuurd toezicht al jaren in ontwikkeling. Risicogestuurd toezicht baseert zich op informatie en naarmate er meer elektronische gegevens kunnen worden gegenereerd, kan er meer en beter geanalyseerd worden. Deze vorm van inspectie zal steeds verfijnder worden, omdat er met schaarsere middelen scherpere keuzes gemaakt moeten worden.

Daarnaast zou het toezicht volgens de NVWA zo ingericht kunnen worden dat het vissers meer prikkelt en stimuleert om bestaande regelgeving na te leven, bijvoorbeeld door 'naming and shaming', het gebruik van sociale media of door relevante wetgeving voor vissers inzichtelijk en begrijpelijk te maken. De communicatie tussen het ministerie en de sector zou op dat punt kunnen worden verbeterd.

### 3.4.2 Comanagement

Comanagement is een systeem waarbij de sector binnen 'beheergroepen' toeziet op de verdeling en het opvissen van het aan Nederland toegekende quotum vis. Vissers die deelnemen aan het comanagement (bijna alle kottervissers in Nederland) dragen het recht op individueel beheer van hun quota over aan het bestuur van de beheergroep. Ze verplichten zich om al hun vis via de veiling te verhandelen, de vangstbeperkingen na te leven en jaarlijks een visplan op te stellen waarin zij aangeven hoe zij hun visserijactiviteiten gaan uitvoeren.

Het Ministerie van EL&I (thans EZ) kent, na goedkeuring van de visplannen, een groepscontingent en zeedagen toe. De sector moet verplicht administratie houden van contingenten, vaartuigen/vergunningen en

---

<sup>21</sup> VMS staat voor Vessel Monitoring System.



zeedagen. Verder registreert het ministerie de benutting en ruil van visquota tussen Nederland en andere lidstaten. Over handel in quota of prijsvorming ontvangt het ministerie geen informatie.

Met de invoering van het comanagement begin jaren negentig is er binnen de sector draagvlak ontstaan voor het Europese quotabeleid. Vanwege het draagvlak heeft het ministerie dan ook geen plannen om dit systeem te evalueren of te veranderen.

Behalve het beheren van de quota hebben de beheergroepen ook tot taak om toe te zien op het motorvermogen van vissersschepen; zij dienen vissers die met een te hoog motorvermogen uitvaren een sanctie op te leggen. Technische bureaus verzegelen de motoren na installatie of onderhoud. Die bureaus moeten (het verbreken van) de verzegeling en eventuele constatering van te hoge motorvermogens doorgeven aan de NVWA. De NVWA, op haar beurt, controleert de technische bureaus, de zegels en de hoogte van het motorvermogen tijdens de reguliere controles.

Het systeem van comanagement als vorm van zelfhandhaving is niet transparant. Tot op heden zijn er binnen de beheergroepen geen sancties opgelegd aan vissers die overtredingen begaan, zo blijkt uit mondelinge informatie vanuit de sector. Er zijn betrokkenen die dat beschouwen als een bewijs voor het vrijwel probleemloos functioneren van de groepen; andere betrokkenen zien dit als een bewijs voor de ruimte die er is om ongestraft de regels te ontduiken.

Uit gegevens van de NVWA (figuur 2 in § 3.4.1) blijkt dat er wel degelijk overtredingen zijn begaan door vissers die met een te hoog motorvermogen visten.

## **3.5 Conclusies en aanbevelingen**

### **3.5.1 Conclusies**

Het kabinet streeft naar duurzaam gebruik van de zee, verbetering van de biodiversiteit en een maatschappelijk geaccepteerde en duurzaam opererende visserijsector. In dit terugblikonderzoek zien wij in dit verband zowel positieve als negatieve ontwikkelingen.

Een positieve ontwikkeling is de toename van de schol- en tongbestanden in de Noordzee. Of de toename gevolg is van (overheids-)maatregelen of van natuurlijke oorzaken, is niet vast te stellen. Ook valt niet te zeggen of de toename van de bestanden tijdelijk of structureel is.



Positief is ook het proces van innovatie van de kottervloot, dat sinds 2007 is ingezet. Er zijn onder meer nieuwe vistechnieken geïntroduceerd, die de zeebodem minder of niet beroeren. De overheid heeft aan deze ontwikkeling bijgedragen door de oprichting van het Visserij Innovatieplatform en door het beschikbaar stellen van middelen uit het Europees Visserijfonds. 36

Door de oprichting van blueports is innovatie sinds 2011 een eigen verantwoordelijkheid van de kottervissers geworden. Of met deze beleidswijziging een snellere introductie van innovatieve vistechnieken mag worden verwacht, is niet duidelijk. Uiteindelijk zijn economische motieven, zoals brandstofbesparing, de belangrijkste drijfveer voor de kottervisserij om over te stappen op andere technieken. Innovatieve vismethoden zijn duur en het is op dit moment onduidelijk of de overheid na 2013 nog actieve steun wil geven aan de innovatie van de vloot.

Een negatief gegeven is dat er, ondanks de hoge prioriteit die het kabinet geeft aan het bestrijden van het discardsprobleem, nog steeds geen maatregelen zijn getroffen tegen de grootschalige teruggooi van vis. Het kabinet vindt dat er een pakket van maatregelen moet komen om discards aan te pakken, met als sluitstuk een aanlandingsplicht. Deze plicht zou stapsgewijs moeten worden ingevoerd, zodat de sector zich kan aanpassen (EL&I, 2011f). Uit het alternatieve plan van de Europese visserijsector is af te leiden dat dit draagvlak ontbreekt. Het wachten is op het nieuwe Europese visserijbeleid, waarin maatregelen tegen teruggooi zullen worden opgenomen.

De capaciteit die beschikbaar is voor de handhaving van de vangstbeperkingen en overige regels voor de visserij staat, net als in 2008, onder druk. Het kabinet zet geen stappen om deze capaciteit uit te breiden. Gelet op het feit dat handhaving een van de drie pijlers is van het huidige visserijbeleid, roept deze keuze vragen op.

De zojuist geschetste ontwikkelingen laten zien dat het Nederlandse visserijbeleid twee gezichten heeft. Als het gaat om innovatie en verduurzaming groeien economische en ecologische belangen steeds meer naar elkaar toe en kan meer worden samengewerkt op basis van wederzijds vertrouwen. Voor de handhaving van wet- en regelgeving en het repressief bestrijden van teruggooi blijft een top-down aansturing van de overheid echter nodig.



### **3.5.2 Aanbevelingen**

37

Innovatie is een succesvol instrument om de duurzaamheid te verbeteren, waaronder het tegengaan van ongewenste bijvangsten. Wij bevelen de minister van EZ aan om in 2013, wanneer nieuwe keuzes gemaakt worden voor de verdeling van de Europese visserijgelden, na te gaan op welke wijze de overheid de innovatie kan ondersteunen.

De NVWA gaat steeds meer op risico's sturen, enerzijds gedwongen door de vermindering van de capaciteit, anderzijds gestimuleerd door de mogelijkheden van nieuwe technologische middelen. Wij bevelen aan meer aandacht te besteden aan de communicatie met de visserijsector over wet- en regelgeving en de werking van risicogestuurd handhaven te monitoren.



## 4 Een nieuwe ontwikkeling: viskeurmerken

Het kabinet-Rutte/Verhagen heeft versterkt ondernemerschap in de kottervisserij in zijn doelen voor het visserijbeleid opgenomen (EL&I, 2011a). De markt diende daarbij een grotere rol te krijgen in het Europees visserijbeleid en bij het realiseren van de doelstellingen daarbij (EL&I, 2011c). Dat betekende in de praktijk dat financiële steun aan vissers die hun bedrijf stopzetten werd afgeschaft. De verantwoordelijkheid voor innovatie binnen de visserij wordt sindsdien steeds meer aan de sector overgelaten.

Inmiddels weten alle partijen elkaar te vinden in het gemeenschappelijke doel, een duurzame commerciële visserij. De minister van LNV, enkele niet-gouvernementele organisaties en de kottervisserij sloten in 2008 een convenant, waarin gemeenschappelijke inspanningen werden afgesproken voor een duurzame en maatschappelijk gewaardeerde kottervisserij. De verandering in het speelveld roept nieuwe beleidsvragen op. Wat kan de overheid bereiken door in te zetten op versterking van ondernemerschap binnen de visserijsector? Wat zijn de mogelijkheden voor de betrokken partijen om met behoud van ieders specifieke rol en verantwoordelijkheid goed samen te werken? In deze paragraaf behandelen wij deze vragen aan de hand van het MSC-keurmerk.

### 4.1 Het MSC-keurmerk

De bekendheid van viskeurmerken onder de Nederlandse bevolking groeit, met als koploper het MSC-keurmerk.<sup>22</sup> In 2012 kende 44% van de kopers van vis in Nederland het keurmerk.<sup>23</sup>

De omzet van gecertificeerde vis stijgt. In de eerste helft van 2011 was de omzet van duurzame vis € 64,5 miljoen en in de eerste helft van 2012 € 70,6 miljoen, een stijging van 9,5 procentpunt (LEI, 2012)

---

<sup>22</sup> MSC staat voor Marine Stewardship Council. Dit is een internationale non-profitorganisatie die een keurmerk geeft aan duurzaam gevangen vissoorten. De organisatie werkt samen met vissers, de visverwerkende industrie en -handel, wetenschappers, natuur- en milieuorganisaties en consumentenorganisaties. Zie verder de kadertekst in deze paragraaf.

<sup>23</sup> Bron: <http://www.msc.org/nieuws/nieuws/duurzame-vis-populair-in-nederland-naamsbekendheid-van-msc-keurmerk-blijft-groeien>.



### Het MSC-keurmerk

Het MSC-keurmerk is aan het einde van de vorige eeuw ontwikkeld door het Wereld Natuurfonds in samenwerking met Unilever. Aanleiding was de instorting van kabeljauwbestanden in de Canadese wateren, waardoor de productie van visproducten door Unilever in gevaar kwam. MSC is het enige keurmerk voor visproducten dat voldoet aan de richtlijnen van de Wereldvoedselorganisatie van de Verenigde Naties voor visserijcertificering en aan de ISEAL-gedragscode voor het zetten van sociale en milieustandaarden.<sup>24</sup>

Vissers die het proces van certificering ingaan worden op eigen kosten gecontroleerd door certificeerders, die een onafhankelijk wetenschappelijk team bij elkaar brengen om het proces te begeleiden. Vervolgens is er een derde partij die een onafhankelijk oordeel geeft en die op zijn beurt weer wordt beoordeeld door een onafhankelijke peer review. Alle betrokkenen kunnen tussentijds (on)gevraagd inspreken en ten slotte nog bezwaar maken tegen de uitkomst van het certificeringstraject. Met deze werkwijze is volgens de MSC een open, controleerbare procedure ingericht.

Voor de visserijsector is certificering in economisch opzicht een aantrekkelijke optie. De omstandigheden op de markt verslechteren door de hoge brandstofprijzen en lage marktprijzen. Vangstmaximalisatie is niet langer de voor de hand liggende oplossing. Vissers beseffen dat verhoging van de vangst leidt tot een neerwaartse spiraal van nog lagere prijzen en een desastreus effect op de visbestanden. Het Europese visserijbeleid staat hogere vangsten bovendien niet toe.

De toekomst ligt vooral in kostenreductie en (imago-)verbetering van het product. Certificering is bij dat laatste een goed instrument.

**Tabel 1 Hoeveelheid gecertificeerde schol en tong in 2012**

	Quotum 2012	Gecertificeerd (2012)	In behandeling voor certificering (2012)
Tong	12.151 ton	200 ton	500 ton
Schol	30.462 ton	7.000 ton	15.000 ton

Bron: <http://www.msc.org/documenten/visserij-factsheets/Visserijen-in-het-MSC-programma.pdf>, geraadpleegd op 2 september 2012

In 2008 en 2009 heeft de Nederlandse overheid de certificering van duurzame vis gestimuleerd met financiële ondersteuningsmaatregelen afkomstig uit het Europees Visserijfonds. Het ging om injecties van € 1 miljoen respectievelijk € 0,5 miljoen voor projecten ter verkrijging van een keurmerk dat voldoet aan de richtlijnen van de Wereldvoedselorganisatie van de Verenigde Naties voor eco-labeling. In de praktijk is dat

<sup>24</sup> ISEAL: Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards (Gedragscode voor het zetten van sociale en milieustandaarden)



het MSC-keurmerk. Nadien heeft de overheid geen acties meer ondernomen om de certificering van de visserij te stimuleren. Het Ministerie van EZ vindt verdere bemoeienis niet nodig, omdat de markt zijn werk doet. De MSC-organisatie wil onafhankelijk blijven en dringt daarom zelf ook niet aan op overheidsbemoeienis.

40

## 4.2 Relatie visserijbeleid en keurmerken

Het certificeringssysteem van de MSC is gebaseerd op drie principes:

- De visserij moet zo vissen dat er geen significante schade aan het leven in en rond de zee ontstaat.
- De visserij mag niet leiden tot overbevissing en het bestand moet in overeenstemming met de MSY-norm worden bevestigd.
- De visserij respecteert de wet- en regelgeving en de soorten die worden gevangen worden goed beheerd (MSY-beheerplannen), gericht op het in stand houden van gezonde bestanden en een gezond ecosysteem.

De principes en eisen van de MSC leiden tot een positieve wederzijdse beïnvloeding van de overheid en de gecertificeerde visserij. Dat gebeurt op verschillende manieren:

1. Schol en tong worden nu op MSY-niveau bevestigd en kunnen daardoor worden gecertificeerd.
2. Visserijen die gecertificeerd willen worden zijn afhankelijk van goed visserijbeheer en/of een goede controle door de overheid. Er zijn volgens de MSC voorbeelden van visserijen die niet gecertificeerd konden worden vanwege tekortkomingen op dit vlak en die bij de overheid aanklopten om hierin verbetering aan te brengen.
3. Behalve een goed werkend beheer van de visbestanden vergt certificering ook handhaving door (nationale) inspecties van de NVWA, en zo nodig aanvullende controlemaatregelen, zoals waarnemers aan boord of cameratoezicht. De MSC-certificeerder voert audits uit en vraagt zo nodig bij de NVWA gegevens op over de betreffende visser.
4. Om in aanmerking te komen voor het MSC-keurmerk moeten vissers gebruikmaken van vistuig dat bijvangst zo veel mogelijk vermijdt en de sterfte van bijvangst minimaliseert. Ook moeten zij aantonen dat hun visserij geen significante effecten heeft op ander zeeleven, waaronder kwetsbare bodems. Bijvangsten zijn wel geoorloofd, zolang het bestand maar niet zodanig wordt aangetast, dat het onder de MSY-norm komt.<sup>25</sup> Bij visserijen waar 'high grading' een bekend

---

<sup>25</sup> Vissen met boomkor is dus niet per se uitgesloten van certificering.



probleem vormt, moet de gecertificeerde visser maatregelen nemen, zoals cameratoezicht.

41

### 4.3 Mogelijke aanvullende beleidsmaatregelen

Uit bovenstaande vier punten blijkt dat de overheid en vissers die gecertificeerd willen zijn of worden, een gemeenschappelijk belang hebben. De overheid heeft in de afgelopen periode certificering gesteund met (project)subsidies. Er zijn echter nog meer mogelijkheden voor ondersteuning, die wij hier als suggesties voor toekomstig visserijbeleid mee willen geven:

1. De overheid zou kunnen inzetten op een goed beheer van nu nog onbeheerde vissoorten, zodat ook deze soorten kunnen worden gecertificeerd. Certificering neemt immers een goed beheer als uitgangspunt.  
Zo bestaat er volgens MSC specifiek behoefte aan certificering van visserijen die zich bezighouden met de vangst van tarbot, griet en tongschar. Het huidige beheer van deze drie soorten is gekoppeld aan de quota van schol en tong: als die quota omlaag of omhoog gaan, gaan de quota voor deze soorten ook omlaag of omhoog, of ze er nu goed of slecht aan toe zijn. Daarmee voldoet deze vorm van beheer niet aan de MSY-doelstelling.  
Ook voor andere nog niet-beheerde vissoorten zoals poon, mul en zeebaars en garnalen kan beheer worden overwogen.
2. Omdat keurmerken private initiatieven zijn, kan er wildgroei ontstaan. Zo bestaan er naast het MSC-keurmerk onder andere de keurmerken Certificaat Verantwoordelijk Vissen (CVV), Waddengoud, ZuiderZeeZilver en Friends of the Seal. De overheid kan, samen met de keurmerkorganisaties, meer voorlichting geven over de betrouwbaarheid van keurmerken en over wat certificering inhoudt.
3. Investerings in innovatieve vismethoden vormen een financieel risico voor de vissers. De overheid zou innovatie (en daarmee de mogelijkheden voor certificering) kunnen versnellen door goede financieringsregelingen aan te bieden. De vissers zelf hebben immers weinig ruimte om te investeren in verduurzaming en zijn afhankelijk van de kredietlijnen van de banken.

De effectiviteit van keurmerken wordt mede bepaald door het overige beleid en een goede handhaving.





#### **4.4 Conclusies en aanbevelingen**

42

Viskeurmerken vormen een welkome en belangrijke aanvulling op het beleid dat het kabinet voert voor een duurzame commerciële visserij, maar kunnen het beleid nooit vervangen. Overbevissing en teruggooi van ongewenste bijvangsten moeten door de overheid worden aangepakt. Wanneer het kabinet daarnaast blijft investeren in beheer van visbestanden (ook van niet-commerciële vissoorten), in handhaving van de regels en het stimuleren van innovatie, kan de betekenis van keurmerken groeien.

We zien dat de overheid en vissers die gecertificeerd willen zijn of worden, een gemeenschappelijk belang hebben. Het probleem van discards bijvoorbeeld, is een gedeeld probleem van overheid en gecertificeerde vissers. Hier ligt een kans om in de actuele discussie over de bestrijding van ongewenste bijvangsten de expertise en ervaringen van gecertificeerde vissers te betrekken bij de vraag welke maatregelen van de overheid effectief zouden kunnen zijn.



## Bijlage 1 Gegevens Nederlandse visserij

43

De Nederlandse visserij omvat de kottervisserij, de grote zeevisserij, de overige kleine zeevisserij, de mosselkwekerij en -visserij, de oesterkwekerij en -visserij en de buitenlandse handel in vis en visproducten.

In onderstaand overzicht is de opbrengst per visserijsoort opgenomen. De meest recente cijfers zijn uit 2009 (Taal, 2010).

Kottervisserij	308 vaartuigen	€ 205 miljoen <sup>26</sup>
Grote zeevisserij	14 trawlers	€ 115 miljoen
Overige kleine zeevisserij	338 vaartuigen	€ 7 miljoen
Mosselkwekerij en -visserij	50 bedrijven	€ 56 miljoen
Oesterkwekerij en -visserij	28 bedrijven	€ 3 miljoen
<b>Totaalopbrengst visserij</b>		<b>€ 386 miljoen</b>

In de buitenlandse handel bedroeg de totale waarde van geëxporteerde visproducten in 2009 bijna € 2,2 miljard.

<sup>26</sup> Dit rapport betreft uitsluitend de kottervisserij op schol en tong. De kottervisserij op garnalen hebben we buiten beschouwing gelaten. In het cijfermateriaal is de splitsing tussen garnalen en vis niet altijd te maken.



Hieronder volgt een samenvattend overzicht van de totale kottervisserij, naar motorvermogen (pk-klasse), peiljaar 2010 (bron: LEI, BINternet, 2012).

44

<b>Vloot</b>				
	0-260 pk	261-300 pk	301-1500 pk	>1500 pk
Aantal actieve schepen	50	154	25	79
Gemiddeld motor vermogen (kW)	153	220	649	1.463
Gemiddeld tonnage (BRT)	35	81	217	458
Totale vangst (x 1.000 ton)	4,0	21,0	8,0	35,0
<b>Economische indicatoren ( x 1 miljoen)</b>				
Totale inkomsten	10,9	59,1	22,2	126,9
Operationele en scheepskosten	8,8	51,3	19,1	108,4
Bruto overschot	2,1	7,8	3,0	18,5
Afschrijving	1,0	5,6	1,6	10,5
Rente	0,3	1,6	0,5	2,6
Netto resultaat	0,8	0,6	0,9	5,3
<b>Inzet (x 100.000 pk-dagen)</b>				
Boomkorvisserij		11,0	1,0	172,0
Alternatieve vismethoden		1,0	4,0	103,0
Bordentrawlvisserij		2,0	3,0	
Garnalenvisserij	10,0	37,0		
Diversen		9,0	31,0	14,0
Totaal	10,0	60,0	39,0	289,0
<b>Besomming* (x 1.000.000)</b>				
Boomkorvisserij		11,0	1,0	77,0
Alternatieve vismethoden		1,0	2,0	44,0
Bordentrawlvisserij		2,0		
Garnalenvisserij	11,0	36,0		
Diversen		10,0	19,0	5,0
Totaal	11,0	59,0	22,0	127,0
<b>Aandeel van soorten in totale besomming (%)</b>				
Tong		16	9	59
Schol		5	6	21
Kabeljauw		4	10	2
Garnalen	100	59		
Overig		16	75	18
Totaal	100	100	100	100

\* Besomming is de opbrengst van een visreis of van een visseizoen.



## Bijlage 2 Visserijhandhaving

### **EU-kaders: IOO-verordening en controleverordening**

De Europese Commissie heeft het gemeenschappelijke raamwerk voor de handhaving van het Europese visserijbeleid aangescherpt. In 2009 is de zogenoemde IOO-verordening – illegale, ongemelde en ongereglemeerde (IOO-)visserij - in werking getreden en in 2010 is de nieuwe controleverordening van kracht geworden.<sup>27</sup>

De Europese Unie wil hard optreden tegen IOO-visserij in de communautaire en internationale wateren. Volgens de Europese Commissie waren de bestaande sancties niet afschrikwekkend genoeg en zij werden bovendien door de lidstaten niet consequent toegepast.

Het betreft hier de visserij uit niet EU-landen, die door de Commissie een internationale plaag wordt genoemd en die het Europese visserijbeleid bedreigt met gevolgen voor het milieu en op economisch en sociaal gebied.<sup>28</sup>

De verordening verplicht de visserij tot het verstrekken van gevalideerde informatie over het legale karakter van de vangsten, verbiedt het overladen op zee en voorziet in een communautair alarmeringssysteem voor landen die twijfelachtig opereren.

De lidstaten moeten in aangewezen havens jaarlijks ten minste 5% van aanlandings- en overladingsactiviteiten van vissersvaartuigen uit derde landen inspecteren. Er komt een zwarte lijst van vaartuigen die de regels overtreden. Lidstaten moeten passende maatregelen treffen tegen vissersvaartuigen op deze zwarte lijst, wanneer die door hun eigen vlaggenstaat niet worden aangepakt. De EU moet het recht hebben om op te treden tegen lidstaten die niet meewerken.

---

<sup>27</sup> Verordening (EG) Nr. 1224/2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen; 20 november 2009; Verordening (EG) Nr. 1005/2008 van de raad van 29 september 2008 houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereglemeerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen.

<sup>28</sup> Bron: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/maritime\\_affairs\\_and\\_fisheries/fisheries\\_resources\\_and\\_environment/l66052\\_nl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_resources_and_environment/l66052_nl.htm).



De controleverordening van de EU die in 2010 van kracht werd, heeft de bedoeling een einde te maken aan de te lage inzet van inspecties.<sup>29</sup> De oude verordening gaf onvoldoende garantie op naleving van de regels van het Europese visserijbeleid. In de nieuwe verordening zijn regels en maatregelen strenger geworden. 'Kan-bepalingen' zijn 'moet-bepalingen' geworden.

46

### **Organisatie van het visserijtoezicht**

Het toezicht op de visserij is georganiseerd als een ketenaanpak, waarin de concentratie van controle zich richt op de cruciale schakels in de keten.<sup>30</sup>

#### *Het kader*

De regulering ten behoeve van duurzaamheid richt zich op drie hoofdonderdelen:

1. beheer van de visbestanden, de benutting in balans houden met het voortbestaan;
2. bescherming van populaties jonge vis, zodat deze de kans krijgen zich te reproduceren;
3. bescherming van het mariene milieu waarin de visserij opereert en behoud van biodiversiteit.

Deze drie hoofdelementen leiden in de regelgeving tot:

- technische voorschriften voor de uitvoering van de visserij op zee; zoals vistuig, maaswijdte, gesloten/beperkte gebieden, teruggooibeperkingen;
- afbakening en registratie van de vangsthoeveelheden en vissoorten door middel van registratie in logboek, aanlanden en eerste verkopen;
- minimumreferentiematen van vis en toegestane bijvangst.

#### *Schakels in de keten*

Het visserijtoezicht wordt binnen dit kader ingezet en richt zich op cruciale ketenschakels:

- *Controle op zee.* Dit gebeurt door middel van fysieke aanwezigheid en inspecties aan boord van vissersvaartuigen van het controlevaartuig 'Barend Biesheuvel', en door middel van elektronische volgapparatuur

---

<sup>29</sup> (EG) Nr. 1224/2009; Verordening tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen; 20 november 2009.

<sup>30</sup> Bron: intern document van de NVWA, opgesteld op verzoek van de Algemene Rekenkamer.



als het Virtual Memory System (VMS) en in sommige gevallen het Automatic Identification System (AIS), dat vanuit de visserijtoezichtcentra – het Fisheries Monitoring Centre (FMC) of de Havenkantoren – wordt bediend.

47

- *Controle bij aanlanden.* Door middel van inspecties in de haven en bij de afslagen of koelhuizen toezicht wordt gehouden op de aanlandingen van vis. Het doel hiervan is primair om vast te stellen dat alle hoeveelheden aan boord ook via de afslag worden geregistreerd in de definitieve vangstopgave. In de afslagen wordt tevens toezicht gehouden op de aanwezigheid van ondermaatse vis en het wegen van de vis.
- *Vangstregistratie.* Alle logboeken worden gecontroleerd op juistheid en er worden kruiscontroles uitgevoerd met het VMS en de verkoopgegevens van de visafslag. Alle vangstgegevens worden ingevoerd in het vangstregistratiesysteem, een proces dat via het nieuwe Elektronisch Registratiesysteem (ERS) steeds meer automatisch verloopt.
- *Vervoer en handel.* Vanwege de visafslag Urk, die niet bij een haven ligt, vinden er tussen diverse havens en deze afslag veel vis-transporten plaats, de zogenaamde 'aslossingen'. Ook tussen havens en andere afslagen komen deze aslossingen voor. De NVWA houdt toezicht op het vervoer en controleert specifiek of alle vis die is aangeland ook de visafslag bereikt, om via de definitieve vangstopgave te worden geregistreerd.  
Verder handelen Nederlandse afslagen veel in vis en garnalen die in havens van andere lidstaten worden aangeland. Ook hier vinden er veel transporten over land plaats, vanuit andere lidstaten naar Nederland. In de praktijk kan het gaan om vis die al is verkocht of om vis die in de Nederlandse afslag voor de eerste keer wordt verkocht. De NVWA houdt toezicht op de juiste vervoersdocumenten en voert kruiscontroles uit aan de hand van gegevens uit andere lidstaten.
- *Motorvermogen.* De technische voorschriften voor de visserij op zee leggen aan visserijbedrijven beperkingen van het motorvermogen op waarmee men mag vissen. Controles op het motorvermogen worden door een technisch bureau uitgevoerd. De NVWA houdt toezicht op deze controles en op de verzegeling van de motoren.
- *Internationale samenwerking.* In de visserijhandhaving is de internationale samenwerking enorm toegenomen sinds de oprichting van het Community Fisheries Control Agency in 2005, dat als taak heeft samenwerking tussen lidstaten te coördineren. De NVWA participeert in internationale inspectieplatforms op zee en wisselt inspecteurs uit met andere lidstaten, zowel aan boord van de



controlevaartuigen als aan land in de havens. Dit draagt in de praktijk veel bij aan uitwisseling van expertise en een gelijk speelveld.

48

- *Port State Control (PSC)*. Bij aanlandingen van vis door vaartuigen uit niet-EU-landen – in Nederland betreft dat vaak Russische vaartuigen – heeft Nederland verplichtingen als havenstaat. Er worden fysieke inspecties uitgevoerd en zogenaamde PSC-documenten worden geverifieerd.
- *Illegal, unreported and unregulated fishing (IUU)*. Voor de import van vis en visproducten uit niet-EU-landen geldt sinds 1 januari 2010 de IUU-regelgeving. Het gaat hier om een vangstcertificeringstelsel. De NVWA houdt er toezicht op dat alle partijen zijn vergezeld van een vangstcertificaat (door de vlaggestaat gevalideerde legaliteit van de vis) en voert hier in samenwerking met de douanedocumentcontroles op uit.
- *Stroperij*. Op de binnenwateren is er een structureel probleem van vissen zonder toestemming van de visrechthebbende, oftewel stroperij. De NVWA voert met stroperijteams in samenwerking met de politie hierop controles uit.
- *Aal*. sinds 2010 is er elk jaar een driemaandelijks sluiting van de visserij op aal van kracht.

#### Aantal Nederlandse aanlandingen in Nederlandse havens in 2008, 2009 en 2010

2008	2009	2010
21583	22562	21658

Bron: NVWA-vangstregistratiesysteem VIRIS II+

#### Aantal buitenlandse aanlandingen in Nederlandse havens in 2008, 2009 en 2010

Nationaliteit	2008	2009	2010
Denemarken	259	220	241
Frankrijk	40	56	54
Litouwen	3	1	0
Duitsland	693	862	864
Noorwegen	53	42	36
Groot-Brittannië	889	956	930
Ierland	55	79	56
België	1086	1163	1083
Faeröer Eilanden	0	0	3
Totaal	3078	3379	3267

Bron: NVWA-vangstregistratiesysteem VIRIS II+

Zichtbaar is dat het aantal aanlandingen van zowel buitenlandse vaartuigen als van de Nederlandse vissersvaartuigen in de afgelopen drie jaar niet is afgenomen, maar gelijk gebleven.



## Bijlage 3 Afkortingen

AIS	Automatic Identification System
CVV	Certificaat Verantwoordelijk Vissen
EFCA	European Fisheries Control Agency
EL&I	(voormalig Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
ERS	Elektronisch Registratiesysteem
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FMC	Fisheries Monitoring Centre
IMARES	Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies
IOO	Illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (Engelse afkorting: IUU)
ISEAL	Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards (Gedragscode voor het zetten van sociale en milieustandaarden)
IUU	Illegal, unreported and unregulated fishing (Nederlandse afkorting: IOO)
LEI	Landbouw Economisch Instituut van de Universiteit Wageningen
LNV	(voormalig Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MSC	Marine Stewardship Council
MSY	Maximum Sustainable Yield (maximaal duurzame opbrengst)
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PSC	Port State Control
VMS	Vessel Monitoring System
WNF	Wereld Natuurfonds





## **Bijlage 4 Geïnterviewde organisaties**

50

- Ekofish, Urk
- Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies, IJmuiden
- Marine Stewardship Council, Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Den Haag
- Nederlandse Vissersbond, Emmeloord
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Utrecht
- Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie, Brussel
- Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven
- Productschap Vis, Rijswijk
- Stichting Noordzee, Utrecht



## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013a). *EU-trendrapport 2013; Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 523 nrs. 1 en 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: eigen beheer.

Buisman, F.C., T. Bakker, E. Bos, T. Kuhlman en J.J. Poos (2011). *Effecten van een verbod op discards in de Nederlandse platvisvisserij*. LEI-rapport 2011-014. Wageningen: LEI.

CBS, PBL, Wageningen UR (2012). *Ecologische duurzaamheid van de bodemvisserij op de Noordzee, 2007-2011* (indicator 2093, versie 02, 20 september 2012). [www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl). CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR: Wageningen.

EL&I (2011a). *Zee- en kustvisserij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 675, nr. 107. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011b). Brief van de staatssecretaris van EL&I aan de Tweede Kamer, *Kabinetsreactie voorstellen hervorming Gemeenschappelijk Visserijbeleid*, 7 oktober 2011, ref. 235784. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

EL&I (2011c). *Hervorming Gemeenschappelijk Visserijbeleid*. Brief d.d. 24 juni 2011 van de staatssecretaris van EL&I aan de Tweede Kamer, ref. 215956. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

EL&I (2011d). *Kamerbrief inzake discards in de mondiale visserij*. Brief d.d. 26 oktober 2011 van de staatssecretaris van EL&I aan de Tweede Kamer, ref. 230208. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.



EL&I (2011e). *Zee- en kustvisserij*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 29 675, nr. 133. Den Haag: Sdu.

EL&I (2011f). *Brief van de staatssecretaris van EL&I aan de Tweede Kamer, Beantwoording vragen naar aanleiding van het schriftelijk overleg over diverse visserijzaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, nr. 217690. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

EL&I, VROM & OS (2010). *Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008 – 2011, Voortgangsrapportage 2008 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 407 nr. 28. Den Haag: Sdu.

EL&I (2012). EU: Meer vissers met innovatief vistuig 'pulskor'. *Nieuwsbericht*, 24 oktober 2012. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

European and Regional Affairs Consultants (ERAC) B.V. (2011). *Interim Evaluatie Europees Visserij Fonds Nederland 2007 – 2013*, mei 2011, Eindrapport in opdracht van het Ministerie van EL&I. Boxtel: ERAC.

Europese Commissie (2009). *Groenboek Hervorming Gemeenschappelijk Visserijbeleid*. COM(2009)163. 2009/77. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid, COM(2011) 417, 13.7.2011. Brussel: Europese Commissie.

EZ (2011). VIBEG-akkoord. *Vissen binnen de grenzen van Natura2000: Afspraken over het visserijbeheer in de Noordzeekustzone en Vlakte van de Raan voor de ontwikkeling van natuur en visserij*, Convenant, 8 december 2011.

Helmond, A.T.M. van, S. S. Uhlmann, H. M. J. van Overzee, S. M. Bierman, R. A. Bol, and R. R. Nijman (2011). *Discard sampling of Dutch bottom-trawl fisheries in 2009 and 2010*. CVO report: 11.008. IJmuiden: DLO.

LEI Wageningen Universiteit (2012). *De Monitor Duurzaam Voedsel*, eerste helft 2012. Den Haag: LEI.



LEI (2012). BINternet, [www3.lei.wur.nl/BIN\\_Asp](http://www3.lei.wur.nl/BIN_Asp). Geraadpleegd op 27 november 2012.

LNV (2008). *Biodiversiteit werkt, voor natuur, voor mensen, voor altijd (2008)*. Beleidsprogramma voor Biodiversiteit 2008-2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 407 nr. 28. Den Haag: Sdu.

LNV (2010b). *Zee- en kustvisserij. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer over blueports*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 675, nr. 95. Den Haag: Sdu.

LNV (2010a). *Vis, als duurzaam kapitaal*, rapport. Bijlage bij: LNV (2009), *Nederlandse visie op het nieuwe Europese visserijbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 2 november 2009. Kenmerk AKVV/2009/3912 Den Haag: Ministerie van LNV/Directie Agro Ketens en Visserij.

Rasenberg, A., S. Uhlmann en E. Buisman (2011). *Aanlandingsplicht*. Werkdocument C151/11. Wageningen: IMARES/LEI.

Rückmann, C., F. Quirijns, H. van Overzee en S. Uhlmann, *Discards in fisheries – a summary of three decades of research at IMARES and LEI*. Report number C068/11. Wageningen: IMARES/LEI.

Taal, C., H. Bartelings, R. Beukers, A.J. Klok, W.J. Strietman, *Visserij in cijfers 2010*. LEI rapport 2010 057. Den Haag: LEI.

Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen (2011). *Groene Groei, investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen; Eindrapport*.

EL&I (2011d). *Zee- en kustvisserij*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 675, nr. 107. Den Haag: Sdu.

Vermeulen, W., M. Kok en M. van Oorschot (2011). 'Reflectie op rol overheid bij verduurzaming productketens'. In: *Milieudossier 2011-2*.

Visserij Innovatieplatform (2011). *Verslag bijeenkomst klankborggroep Visserijinnovatie*, 19 maart 2011. Den Haag: eigen beheer.

**Onderzoeksteam**

Mw. dr. A. Blee-Booij (projectleider)

Mw. drs. H. van Dijk

Dhr. dr. G.J.D. de Vries

**Voorlichting**

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

**Omslag**

Ontwerp: Corps ontwerpers

Foto: Maurice Boyer / Hollandse Hoogte

**Graphics**

Joris Fiselier Infographics

Den Haag, februari 2013