

Internationale Haaien Strategie 2019 (IHS-19)

Deze beleidsstrategie is gebaseerd op het rapport “Nederlandse Strategie voor haaien in internationaal beheer en beleid, inclusief Caribisch Nederland” dat door de Nederlandse Elasmobranchen Vereniging (NEV) in 2018 op verzoek van het ministerie van LNV is gemaakt. In bedoeld rapport zijn wetenschappelijke bronnen, analyses en gedetailleerde beleidssuggesties opgenomen. Deze Internationale Haaien Strategie 2019 (IHS-19) is de beleidsmatige vertaling hiervan.

Haaien- en roggenpopulaties hebben wereldwijd te maken met verschillende drukfactoren die hun voorkomen en gezondheid beïnvloeden. De belangrijkste is visserij (zowel gericht als bijvangst). Daarnaast zijn habitatverstoring, vervuiling en klimaatverandering en de effecten die dit heeft op de gehele voedselketen van invloed.

Haaien en roggen groeien langzaam, zijn pas op hoge leeftijd geslachtsrijp en brengen weinig jongen voort. Deze biologische eigenschappen maken haaien en roggen erg kwetsbaar voor extra sterfte door visserij en habitatverstoring of -vernietiging. Om deze reden zal een programma gericht op herstel van haaien- en roggenpopulaties een lange-termijnvisie van enkele tientallen jaren moeten bevatten en zal de lange generatietijd van deze soorten centraal moeten staan in het beleid.

Deze strategie geeft een meerjarig kader om haaien- en roggenpopulaties goed te beheren en bij te dragen aan herstel in (inter)nationale wateren, inclusief Caribisch Nederland. De strategie wil zoveel mogelijk aansluiten bij en complementair zijn aan bestaande EU en (inter)nationale regelgeving en beheermaatregelen. De doelstellingen van de Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) Plan of Action for Sharks vormen de leidraad. Deze doelstellingen zijn: (1) de kennis over de haaienvisserij, de haaiensoorten en de rol die zij spelen in het ecosysteem uitbreiden; (2) ervoor te zorgen dat de duurzaamheid van de gerichte haaienvisserij gewaarborgd is en dat de bijvangst van haaien in het kader van andere visserijtakken goed wordt gereguleerd; en (3) de samenhang tussen het interne en externe communautaire beleid betreffende haaien te stimuleren.

De ambitie van deze strategie richt zich op drie verschillende beleidsniveau's (deel A): de EU binnen de invloed van het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB); internationaal buiten GVB; en tenslotte Caribisch Nederland. De feitelijke acties van deze strategie richten zich op vier beleidsdoelen (deel B): versterking en verbetering van wetenschap; aanscherpen van beheermaatregelen; stakeholders en educatie; en inzet in internationale verdragen.

Deel A. de ambities per beleidsniveau

Beleidsniveau 1. EU binnen Gemeenschappelijk Visserij Beleid

Binnen het GVB worden bestanden van commercieel gevangen soorten beheerd via de TAC en Quota verordening waarbinnen jaarlijks de Total Allowable Catches (TACs) voor visbestanden worden vastgesteld (voor 2016: verordening (EU) 2016/72). Sinds 2009 geldt er een 'groeps-TAC' voor alle roggen die regulier worden (bij)gevangen in de EU-visserij. Dit betekent dat er geen vangstlimieten zijn per soort, maar gezamenlijk voor alle soorten die gevangen mogen worden. Aangezien er over de overgrote meerderheid van de roggensoorten die onder dit TAC vallen geen volledige bestandsschatting (stock assessment) gedaan kan worden, wordt het TAC gebaseerd op soort-specifiek advies over populatie trends van de International Council for the Exploration of the Sea (ICES). Toepassing van het voorzorgsbeginsel en een negatieve trend in een aantal van de populaties van roggen soorten binnen de EU, zorgen dat deze TAC sinds de instelling een aantal keer naar beneden is bijgesteld.

Vanuit discussies met internationale stakeholders in het kader van de uitvoering van de doelstellingen binnen de Kaderrichtlijn Mariene Strategie blijkt dat er behoefte is om de groeps-TAC te evalueren om het bestandsbeheer beter te laten aansluiten op overige beleidsinstrumenten zoals de aanlandplicht, waarbij aandacht is voor een regionale aanpak en ruimtelijke beheermaatregelen.

De TAC en quota verordening bevat tevens een lijst van verboden soorten (artikel 13 in de verordening voor 2018). Het is voor vissersvaartuigen van de Unie verboden deze soorten te bevissen, aan boord te houden, over te laden en aan te landen. Indien ze toch incidenteel bijgevangen worden dienen zij ongedeerd direct teruggezet te worden. Er worden geen aanvullende maatregelen verplicht gesteld om deze soorten te ontwijken of anderszins de mortaliteit terug te dringen.

Bij de GVB-herziening van 2013 (verordening (EU) Nr 1380/2013) is er een aanlandplicht (discard ban) opgenomen voor de soorten die commercieel beheerd worden. Deze aanlandplicht wordt gefaseerd ingevoerd vanaf 2015 en geldt vanaf 1 januari 2019 ook voor roggen.

Van kraakbeenvissen is bekend dat ze als groep een hogere kans hebben dan ander vissoorten om teruggooi te overleven. Het ontbreken van een zwemblaas, de stevige huid zonder schubben en een zekere stressresistentie dragen alle bij aan de veerkrachtigheid van de dieren. Op initiatief van Nederland is door de zgn. Scheveningen groep een voorstel gedaan voor een uitzondering op de aanlandplicht. Dit uitzonderingsplan bestaat uit 2 onderdelen: een GAP-analyse (om kennislacunes te identificeren) en een best practice protocol. De uitzondering is gebaseerd op de aanname dat haaien en roggen – afhankelijk van de vismethode, duur en omvang van de trek en mits goed behandeld aan boord – een aanzienlijke kans hebben op overleving. Echter dit is slechts voor een handvol soorten en tuigen daadwerkelijk onderzocht. De GAP-analyse geeft aan welk onderzoek de komende jaren prioriteit moet krijgen om deze kennis hiaten te vullen. Daarnaast moeten allen die gebruik willen maken van de uitzondering een visplan aanleveren waarin ze aangeven welke maatregelen zij op gebied van avoidance, selectivity en survival¹ gaan nemen.

Voor het beheer van roggen een quotum (TAC)stelsel in plaats. Voor een groot deel van haaiensoorten die door de Nederlandse vissers gevangen worden zijn er weinig beheermaatregelen in werking. Om er voor te zorgen dat ook deze soorten beschermd worden tegen overbevissing zou er op termijn aanvullende beheermaatregelen op Europees niveau moeten komen waaronder maatregelen die de bijvangsten in de gemengde visserij terugdringen en eventueel een mechanisme om noodmaatregelen te nemen mochten de populaties beneden een duurzaam niveau komen.

Beleidsniveau 2. Internationaal buiten Gemeenschappelijk Visserij Beleid

Nederland is actief in veel internationale verdragen en overeenkomsten die relevant zijn voor beheer en bescherming van haaien en roggen. Het beter afstemmen van internationaal beleid lijkt een belangrijke voorwaarde om soorten effectief te kunnen beschermen, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Om de effectiviteit te vergroten dient de ambitie van deze haaienstrategie door Nederland te worden uitgedragen in alle Regionale Visserij Beheerorganisaties (RFMO's) waar Nederland actief is. Dit geldt ook voor de internationale natuur- en handelsverdragen die direct of indirect betrekking hebben op haaien en roggen. Dit geldt onder andere voor de Convention on Migratory Species (CMS), Convention on International Trade of Endangered Species (CITES), het Oslo-Parijs verdrag (OSPAR) en verschillende regionale zee conventies zoals het SPAW Protocol in het Caribisch gebied en de Sargasso Sea Commission in de Atlantische oceaan.

Een versteviging van de internationale inbreng zou kunnen gebeuren door beleids- en wetenschappelijke expertise goed op elkaar af te laten stemmen. Deelname van de Nederlandse wetenschappers aan wetenschappelijke fora kan de inbreng op beleidsniveau verstevigen en vice versa. Dit gebeurt nu voor ICCAT (Internationale Commissie voor het beschermen van de Atlantische tonijn) omdat er sprake is van overbevissing van de haaiensoorten in de wateren van ICCAT. Wanneer er bij andere RFMO's sprake is van overbevissing van haaiensoorten is het wenselijk om de beschikbare Nederlandse wetenschappelijke expertise in te zetten. Nederland zou in dat geval binnen de RFMO's kunnen versterken door twee aspecten op te pakken: (1) het helpen

¹ avoidance: zorg dat je geen haaien of roggen vangt door bijvoorbeeld (tijdelijk) niet te vissen op 'biodiversiteitshotspots'. selectivity: ontwikkel aanpassingen voor vistuig zodat de soorten kunnen ontsnappen of niet gevangen worden. survival: zorg ervoor dat de haaien en roggen levend overboord gezet worden – bijvoorbeeld via afvoergoten ('chutes') op kleine schepen, de vangsten nat te houden op grotere schepen en zorgvuldig behandeling aan boord.

onderbouwen van een nieuwe aanpak voor beheer zoals de Management Strategy Evaluations; en (2) expertise inbrengen in de versterking van bestandsbeoordelingen voor zgn "data-poor" soorten. Nederland zet de huidige inspanning voort om in alle RFMOs het praktijk van ontvinnen stop te zetten en dwingende vangstafspraken te maken over specifieke soorten².

Verder zijn er kansen binnen de zgn Fisheries Partnership Agreements (FPAs) van de EU met derde landen om afspraken over beschermingsmaatregelen voor haaien op te nemen³. Ook de afspraken over sectorale steun aan de visserij kunnen hieraan gekoppeld worden.

Er is er al heel veel gedaan in CITES verband zoals de richtlijnen voor Non-Detriment Finding (NDF), risk assessments, soorten identificatie en het herkennen van vinnen.

Daarnaast zou er mondiaal meer aandacht besteed kunnen worden aan het feit dat in veel landen vinnen nog apart aangeland kunnen worden van de rest van de haai. In de EU is er sinds een paar jaar wetgeving voor 'fins naturally attached' zodat de vinnen niet apart in de handel terecht komen. Ook kan de gegevensverzameling van bestaande visserij verbeterd worden, bijvoorbeeld over welke soorten gevangen worden in de verschillende vormen van visserij, ook als het gaat om bijvangst. Verder kan er nog een verbetering komen in de afstemming tussen landen als het gaat om exploitatie van dezelfde populaties, bijvoorbeeld in de Middellandse Zee en de Cariben.

Beleidsniveau 3. Caribisch Nederland

In september 2015 zijn de wateren (EEZ en Territoriale Wateren) van Saba en Bonaire tot zeezoogdieren- en haaienreservaat verklaard, het 'Yarari' Reservaat. Eind september 2018 heeft ook Sint Eustatius een intentieverklaring hiertoe getekend. Instelling van een haaienreservaat kan het bewustwordingsproces versterken en daarmee bijdragen aan de effectieve bescherming van de haaienpopulaties. Om deze reservaten tot een succes te maken is het nodig afspraken te maken over toegestaan gebruik, controle en handhaving. Hiervoor zal het nodig zijn om het Visserijbesluit BES aan te passen waarbij maatregelen om de (bij)vangst van haaien en roggen zo veel mogelijk te beperken, zoals technische maatregelen en gebruik van vistuig. Ook een verbod op ontvinnen van haaien is een van de maatregelen die meegenomen bij de genoemde wetwijziging. Naast het aanpassen van de regelgeving is een effectieve handhaving van belang. Zo is het ontvinnen van haaien is op Bonaire verboden, maar de handhaving blijkt lastig te zijn. Voor succesvol visserijbeheer is een samenwerking tussen beleid, visserij en onderzoekers nodig, in overleg met de natuurparken. Hiervoor zou de visserijsector dusdanig georganiseerd moeten zijn dat er een aanspreek punt is.

Om recht te doen aan het hoog migrerende karakter van veel haaien- en roggensoorten is samenwerking in de gehele Caribische regio van belang. Het enige grensoverschrijdende wettelijke instrument specifiek voor de Caribische regio is het SPAW protocol (Protocol for the Special Protection of Areas and Wildlife). Op voordracht van Nederland zijn een aantal haaien en roggensoorten in 2017 toegevoegd aan dit protocol. Er is echter nog veel onduidelijkheid over hoe het protocol uitgevoerd dient te worden, met name voor mariene soorten.

Nederland kan daarom het voortouw nemen in het uitrollen van goed beheer in de regio door zich aan te sluiten bij initiatieven in de regio -bijvoorbeeld Honduras, Belize en de Bahama's en andere landen waar nationale actieplannen zijn opgesteld- en het stimuleren van de samenhang met regionale FAO initiatieven zoals Regional Plan of Action for the wider Caribbean Region.

Deel B: de acties per beleidsdoel

² Bijvoorbeeld de blauwe haai en kortvin mako en bescherming van de bijvangst soorten, zoals de voshai, zijdehaai en mobular en manta roggen.

³ . Bijvoorbeeld in het nieuwe akkoord met Kaapverdië zijn er maatregelen voor het beschermen van haaien afgesproken . Bij het bereiken van 30-40% aan haaienvangsten worden er nieuwe beheermaatregelen voor haaien ingesteld en er komt geld vrij voor onderzoek met de EU en Kaapverdië naar de haaien populaties en habitats.

Beleidsdoel 1. Wetenschappelijk onderzoek & data collectie

1. Stimuleren van populatie genetisch onderzoek dat gecombineerd wordt met onderzoek naar aanwezigheid (abundantie) van haaien en roggen en hun habitatgebruik en migratiepatronen. Deze kennis kan als onderbouwing dienen voor nadere (ruimtelijke) beheermaatregelen, zoals het (tijdelijk) beschermen van paai- of opgroeigebieden.
2. Binnen RFMO's stimuleren van reguliere visbestandbeoordelingen en het vergroten van visserij-onafhankelijke data. Hiermee kan meer inzicht verkregen worden in de conditie van de populaties van kwetsbare en bedreigde haaien en roggen. Tevens is het van belang om de lacunes en tekortkoming van huidige data te onderzoeken en te kijken naar nieuwe mogelijkheden en modellen om deze te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door meer focus te leggen op nieuwe bestand beoordeling-methodologieën voor 'data-poor' stocks.
3. Verbeteren van kennis over het belang van haaien en roggen en hun rol in het ecosysteem in de hele keten.
4. Invullen van hiaten uit de GAP-analyse over kennis omtrent overleving van roggen binnen de door Nederland bepleitte uitzondering onder de Europese aanlandplicht.
5. Inzetten op het vullen van de hiaten in kennis binnen RFMOs. Bijvoorbeeld bijgedragen aan de Management Strategy Evaluations in ICCAT, meewerken aan het global RFMO overleg en aan ICES/ICCAT "data poor" workshops. In het kader van de bestaande haaien werkgroep bij de regionale visserijorganisatie (WECAFC), wordt het vullen van deze hiaten door middel van onderzoek naar de biologie van haaien, maar ook onderzoek naar selectieve visserij en verminderen van bijvangst in de visserij aanbevolen.

Beleidsdoel 2. Verscherpen en aanvullen van beheermaatregelen voor de visserij

1. Vangsten van soorten waarvoor een TAC geldt (roggen, diepzee haaien, doornhaai) moeten op een wetenschappelijk onderbouwd duurzaam niveau zijn, in lijn met hiervoor geldende wetgeving en richtlijnen.
2. Voor soorten waar nu geen beheer voor is vastgesteld, is het gewenst dat beheersmaatregelen ontwikkeld worden die ongewenste visserijmortaliteit tegengaan en terugdringen.
3. Het bijdragen aan het ontwikkelen en stimuleren van maatregelen die de ongewenste bijvangsten van haaien voorkomen en reduceren en bijdragen aan maatregelen die de overleving aan boord vergroten. Als onderdeel van de uitzondering op de aanlandplicht in 2019, moeten er visserijplannen komen die aangeven welke maatregelen er omtrent avoidance, selectivity & survival genomen gaan worden om de (bij)vangst van roggen te verminderen. Deze zullen in nauwe samenwerking met vissers ontwikkeld moeten worden zodat ze in de praktijk uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.
4. Faciliteren van de ontwikkeling en implementatie van een vangst registratiesysteem voor commerciële en sportvisserij in de territoriale wateren en de EEZ van de eilanden in Caribisch Nederland.
5. Aanpassen van de visserijregelgeving in Caribisch Nederland in de komende twee jaar, o.a. ten behoeve van haaienreservaten en verscherpen van controle- en handhavingsregelgeving. Waaronder een algeheel verbod op ontvinnen en een verbod op gerichte vangst van haaien.
6. Opstellen van richtlijnen voor beheer en behandeling van haaien die bijgevangen worden in de visserijen in Caribisch Nederland.
7. Handhaven van binnen RFMO's en Natuurverdragen overeengekomen beschermingsmaatregelen van de meest bedreigde soorten. Voor de EU betekent dit handhaving van de verboden soortenlijst en deze versterken door duidelijke richtlijnen op te stellen voor het gebruik van de lijst. Deze afgesproken bescherming moet niet alleen uitgevoerd worden binnen de invloedssfeer van het GVB, maar ook daar buiten.
8. Verkennen of een systeem van ruimtelijke maatregelen, zoals (tijdelijke) gebiedssluiting kan bijdragen aan de bescherming van paaigronden of kraamkamers. Ruimtelijke maatregelen kunnen een effectieve manier zijn om (jonge) haaien en roggen in een bepaalde tijd van het jaar te beschermen.

Beleidsdoel 3. Stakeholders en public awareness

1. Inzetten op educatie en communicatie in de visserijketen richting zowel vissers als visserij-ambtenaren en anderen in de visserijketen, inclusief de sportvisserij. Daarnaast is het belangrijk dat vissers beschikken over gerichte educatie en communicatiemiddelen met betrekking tot terugzetten van incidenteel gevangen soorten om hun overlevingskansen te vergroten.
2. Ontwikkelen van een geschikte identificatie handleiding ten behoeve van soortenidentificatie voor de stakeholders
3. Opstellen van een gedragscode voor het terugzetten van haaien en roggen voor alle visserijen (commercieel en recreatief) waarin eenvoudig de beste manier van terugzetten wordt uitgelegd. Een dergelijke gedragscode geldt al voor sportvissers aangesloten bij Sportvisserij Nederland en er moet onderzocht worden hoe zo'n gedragscode in Caribisch Nederland geïntroduceerd kan worden.

Beleidsdoel 4. Inzet in Internationale verdragen en RFMO's

1. Het beter afstemmen van de Nederlandse inzet bij internationale beleidsontwikkeling is essentieel om soorten effectief te kunnen beschermen. Het is van belang om afstemming te hebben tussen nationaal beleid en regelgeving en Europese en internationale beleidsprocessen. Daarnaast is het belangrijk om internationaal een level playing field te creëren tussen afspraken van internationale verdragen en RFMO's. Om de effectiviteit te vergroten, dient deze Internationale Haaien Strategie consequent te worden uitgedragen in de verschillende RFMO's en andere relevante internationale verdragen.
2. Goede monitoring en beheer van de handel en vangst van soorten die nu op de CITES en CMS lijsten zijn geplaatst.
3. Stimuleren van internationale beheerplannen voor migrerende soorten; bij voorkeur door RFMO's in samenwerking met relevante internationale Natuurverdragen.
4. Harmonisatie van aanpak door alle relevante soorten die nu reeds onder CITES of onder CMS/Shark MoU vallen, ook op de Annexen van het SPAW Protocol te plaatsen.
5. Belang uitdragen van 'fins naturally attached' wetgeving op het gebied van ontvinnen van haaien op mondiaal niveau, met speciale aandacht voor het Caribisch gebied.

Uitvoering van de haaienstrategie

De Internationale Haaien Strategie zoals in dit document verwoord is een levende strategie waarvoor gezamenlijke uitvoering en samenwerking tussen wetenschap, beleid, sector en andere stakeholders nodig is.

De strategie dient als kader voor het ontwikkelen en implementeren van beleid omtrent haaien en roggen voor de Nederlandse overheid. Het is aannemelijk dat de strategie in de loop der tijd aangevuld zal worden met nieuwe inzichten en verbeterde kennis.