

Op weg naar evenwicht

Evaluatie van de Structuurnota Zee- en kustvisserij (1993) "Vissen naar evenwicht"

Johan van Geffen
Anja Hagendoorn
Jan Water
Arjen Boon



landbouw, natuurbeheer
en visserij

© 2002 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2002/175
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2002/175 en het aantal exemplaren.

Oplage 350 exemplaren

Samenstelling Ir J.M.H.M. van Geffen, Ir J.A.J. Hagendoorn, Ir J.K. Water,
Dr A.R Boon

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie
Bezoekadres : Galvanistraat 7
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 671400
Fax : 0318 671473
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

Voorwoord

De Structuurnota Zee- en kustvisserij is in 1993 als regeringsbeleid vastgesteld. De beoogde werkingstermijn werd gesteld tot het jaar 2003, een periode van tien jaar dus.

De Structuurnota, 'Vissen naar evenwicht', gaat in op het beleid rondom twee centrale thema's:

- de verantwoordelijkheden tussen de visserijsector en de overheid;
- de verhouding tussen visserij en natuur.

Nu de periode van tien jaar bijna achter ons ligt, heeft de directie Visserij het Expertisecentrum LNV gevraagd de nota te evalueren.

Er is een ontwerpaanpak gemaakt en getoetst bij de opdrachtgevers. Vervolgens is via uitgebreid documentenonderzoek en door middel van vele gesprekken getracht antwoorden te formuleren op de evaluatievragen. De resultaten hiervan zijn besproken in een ambtelijke klankbordgroep en met de opdrachtgever. Voor de werkgroep was het een enerverende ervaring een periode van tien jaar te overbruggen. De evaluatieresultaten leveren kennis en inzicht op over de afgelopen tienjarige periode. Ze zullen een relevante basis vormen voor het ontwikkelen van toekomstig visserijbeleid.

Tot slot wil ik een ieder bedanken die heeft bijgedragen aan het tot stand komen van deze evaluatie, de ambtelijke klankbordgroep, de geïnterviewden en allen die waardevolle reacties op concepten hebben geleverd.

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

Inleiding		7
1.1	Probleemstelling	7
1.2	Werkwijze	8
1.3	Indeling rapport en leeswijzer	8
2	Aanleiding en context van de nota	9
3	Zeevisserij	11
3.1	Andere verdeling van verantwoordelijkheden	11
3.1.1	Het Biesheuvelstelsel	11
3.1.2	Verdere verdeling van verantwoordelijkheden	12
3.2	Bevorderen van een evenwichtige exploitatie van visbestanden	13
3.2.1	Visbestanden	13
3.2.2	Selectiviteit van de visserij	15
3.2.3	Visserijcapaciteit	15
3.2.4	Gebiedsgericht beleid t.a.v. commerciële bestanden	16
3.2.5	Pelagische (diepzee) trawlvloot	16
3.3	Streven naar evenwicht tussen visserij en natuurwaarden	16
3.3.1	Pulskor	17
3.3.2	Gebiedsgericht beleid t.a.v. natuurwaarden	18
3.3.3	Wijziging Visserijwet	18
3.3.4	Overweging ten aanzien van de natuurwaarden	18
4	Kustvisserij	19
4.1	Een andere verdeling van verantwoordelijkheden	19
4.2	Streven naar evenwicht tussen visserij en natuurwaarden	21
4.2.1	Gesloten gebieden	21
4.2.2	Ecoplot	21
4.2.3	Voedselreservering	21
4.3	Overige beleidspunten	23

5	Slotbeschouwing	25
6	Conclusies	27
6.1	Hoofdconclusies	27
6.2	Overzicht conclusies	27
	Literatuurlijst	31
	Lijst beleidspunten uit Structuurnota	35

Inleiding

Tien jaar geleden is de Structuurnota Zee- en Kustvisserij "*Vissen Naar Evenwicht*" als kabinetsstandpunt vastgesteld en heeft voor de periode 1993-2002 gefungeerd als richtlijn voor het beleid voor de zeevisserij en de kustvisserij. De Structuurnota was gericht zowel op het herstel van vertrouwen tussen overheid en visserijsector als op een grotere aandacht voor natuurwaarden.

Met de Structuurnota werd duidelijkheid geschapen over het beleid voor de komende tien jaar en daarmee werd een mate van zekerheid verschaft over het economische perspectief van de sector. De Structuurnota betekende zowel voor overheid en bedrijfsleven, als voor natuurorganisaties en andere betrokkenen een ingrijpende verandering. Een cruciale voorwaarde voor succes was het creëren van draagvlak bij alle belanghebbenden.

De looptijd van de Structuurnota komt overeen met de afspraken van het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB) van de Europese Unie. De Europese Commissie heeft in mei 2002 zijn voorstellen voor herziening gepresenteerd en eind 2002 wordt hierover besluitvorming verwacht.

Op 15 april 2002 is door de directie Visserij aan het EC-LNV de opdracht verleend tot een evaluatie van de Structuurnota (kenmerk Vis02/2742). Voorliggend document is hiervan de uitwerking.

1.1 Probleemstelling

De hoofddoelstelling van de Structuurnota is:

- Het bevorderen van een verantwoorde visserij en een evenwichtige exploitatie van de bestanden.

Hierbij worden twee beleidsdoelstellingen onderscheiden:

- een andere verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en bedrijfstak, en
- het streven naar evenwicht tussen de visserij en de natuurwaarden.

Ze zijn in de Structuurnota uitgewerkt in 45 beleidspunten.

Deze doelstellingen zijn het beleidsmatige antwoord op urgente ontwikkelingen in de visserij, te weten het moeizaam handhaven van de quota, het voorkomen van illegale aanlandingen, het beheer van de commerciële bestanden en de mogelijke schadelijke effecten van visserij op de natuurwaarden in de kustgebieden.

Ten aanzien van de ontwikkelingen zijn in deze evaluatie de volgende vragen geformuleerd:

- Is het voorgenomen beleid van de Structuurnota Zee- en kustvisserij uitgevoerd?
- Hebben de maatregelen naar verwachting bijgedragen aan het behalen van de beleidsdoelen of in hoeverre hebben de maatregelen bijgedragen aan het oplossen van de problemen in de visserij (doeltreffendheid)?
- Welke zaken verliepen anders dan destijds is opgeschreven en waarom?

Ten aanzien van de doelmatigheid (verhouding tussen inzet en effect) moet genoemd worden dat in de structuurnota de paragraaf over de financiële en personele inzet minimaal is. De inzet diende uit de bestaande financiële voorzieningen te komen, waaronder de Europese structuurfondsen. In deze evaluatie wordt niet nader ingegaan op de doelmatigheid.

1.2 Werkwijze

De Structuurnota bevat zowel kwantificeerbare beleidspunten en doelen als meer kwalitatieve beleidspunten en doelen. Dit laatste bemoeilijkt het evalueren. Daarom is gekozen voor een beschrijvende uitwerking met een toetsing aan de hoofddoelstellingen.

Om een beeld te schetsen van de maatschappelijke omgeving in de aanloopfase en beginperiode van de Structuurnota zijn personen geïnterviewd die bij het opstellen van de Structuurnota betrokken waren.

Informatie over het beleid is ontleend aan interviews met medewerkers van de Directie Visserij. De informatie is aangevuld met gegevens uit beleidsstukken, nota's Kamerstukken en onderzoeksresultaten. Deze informatie heeft geleid tot een overzicht van de acties die door LNV per beleidspunt zijn ontwikkeld.

Ook zijn gesprekken gevoerd met actoren buiten LNV. Deze gesprekken hebben bijgedragen aan het verbreden van de context en ze geven de beleving weer van de betreffende actoren ten aanzien van beleidsbeslissingen.

Dit is niet de eerste evaluatie van het tien jaar geleden in gang gezette beleid. Op deelgebieden zijn al evaluaties uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn verwerkt in deze evaluatie. Zo is bijvoorbeeld de invoering en werking van het Biesheuvelstelsel in 1996 geëvalueerd. In dit rapport wordt ook naar de werking van het Biesheuvelstelsel na die periode gekeken. Voor het schelpdiervisserijbeleid is een evaluatiecyclus in gang gezet. De eerste periode (1993-1997) is in 1998 geëvalueerd (EVA-I) en de evaluatie van de tweede periode wordt in 2003 afgerond (EVA-II). Hierop wordt in deze evaluatie niet inhoudelijk vooruit gelopen.

1.3 Indeling rapport en leeswijzer

In hoofdstuk 1 is ingegaan op de aard van de Structuurnota, de opzet van de evaluatie. In hoofdstuk 2 worden de aanleiding, context en beleidsmatig primaire onderwerpen ten tijde van het opstellen van de Structuurnota geschetst. Tevens wordt de verschuiving in de beleidsmatige context genoemd gedurende de afgelopen tien jaar. In hoofdstuk 3 en 4 worden acties en effecten ten aanzien van de doelstellingen beschreven voor respectievelijk de zeevisserij en kustvisserij. Er wordt in deze hoofdstukken van de beleidspunten aangegeven in hoeverre voorgenomen acties zijn uitgevoerd en wat de effecten op de doelstellingen zijn geweest. Deze zijn gebaseerd op beleidsstukken, (onderzoeks)rapporten en interviews. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het beantwoorden van de gestelde evaluatievragen (paragraaf 1.1). In hoofdstuk 6 volgen de hoofdconclusies en een overzicht van de overige conclusies. Het rapport wordt afgesloten met een literatuurlijst en de lijst beleidspunten uit de Structuurnota.

Bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen in een apart deel (Op weg naar evenwicht – rapport EC-LNV 2002/175a).

2 Aanleiding en context van de nota

Reeds in de jaren zeventig was de visserijdruk op zee hoog. Het Europees visserijbeleid had tot doel de bestanden op een economisch rendabel niveau te handhaven. De EU stelde vangstbeperkingen vast in de vorm van quota, maar de Nederlandse visserijsector hield zich niet aan deze quota. Eind tachtiger en begin negentiger jaren maakte de visserij een turbulente periode door. Het wantrouwen tussen bedrijfsleven en overheid was groot. De overschrijdingen van de vangstquota, de illegale aanlandingen en de problemen met de handhaving van de regels in de zeevisserij waren prominent in het nieuws. En zowel nationaal als internationaal was de publieke aandacht gericht op de aantasting van mariene habitats, met name in de Delta en de Wadden.

Er was duidelijk behoefte aan nieuw beleid om de problemen rond de handhaving en het bestandsbeheer aan te pakken en de natuurwaarden beter te beschermen. Het in de Structuurnota voorgestelde beleid betekende ingrijpende veranderingen voor de visserij. Het was een grote stap die omgeven was met veel onzekerheden. Hoewel er ook kritische geluiden waren over het zelfregulerend vermogen van de sector en de handhaafbaarheid van het voorgestelde bestandsbeheer, hebben de betrokken partijen veel energie gestoken in de nieuwe ontwikkelingen. De Structuurnota heeft als een soort stollingspunt gefungeerd waarin al deze ontwikkelingen samenkwamen.

Voor de zeevisserij werd in nauw overleg met het bedrijfsleven een systeem voor de naleving van vangstquota ontwikkeld, de zogenaamde Biesheuvelgroepen. Een deel van de verantwoordelijkheid voor de naleving van de quota werd via de Biesheuvelgroepen bij de sector gelegd. Voor de omvang van commerciële bestanden werd een lager niveau geaccepteerd, omdat de handhaafbaarheid dan eenvoudiger zou zijn.

Het schelpdiervisserijbeleid in de nota was gericht op voedselreservering voor vogels en het sluiten van gebieden ten behoeve van de ontwikkeling van natuurwaarden. Met het opstellen van beheersplannen werd vormgegeven aan een andere verdeling van verantwoordelijkheden.

De implementatie van de Structuurnota vond plaats in de context van lopende trajecten, waaronder het EU-visserijbeleid. De aandacht voor natuurwaarden is vooral gestuurd door de agenda's van de internationale fora van FAO, OSPAR en de Noordzee Ministersconferenties. De ministeries van LNV en V&W hebben daar een actieve bijdrage aan geleverd, onder andere voortbordurend op het gedachtegoed van de Structuurnota. De Trilaterale Waddenzee Ministersconferenties en de nationale PKB Waddenzee zijn sturend voor het schelpdiervisserijbeleid.

Gedurende de looptijd zijn vele ontwikkelingen in gang gezet. Daarbij zijn geleidelijk ook de accenten verschoven: de discussies hebben zich verbreed naar maatschappelijk verantwoord en duurzaam ondernemen en het belang van natuur is toegenomen.

3 Zeevisserij

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre het voorgenomen beleid voor de zeevisserij in gang is gezet en doeltreffend is geweest. Het hoofdstuk is verdeeld overeenkomstig de beleidsdoelstellingen uit de Structuurnota. Bij de doelstelling worden de betreffende beleidspunten uit de Structuurnota gezien en naast andere relevante ontwikkelingen gelegd, die een rol hebben gespeeld bij de realisatie van die doelstellingen.

Belangrijkste aspect was de naleving van de vangstquota en in mindere mate de omvang van de commerciële bestanden. In de Structuurnota is dit verwoord met de verdeling van de verantwoordelijkheden en het beheer van de visbestanden. De Structuurnota heeft als uitgangspunt dat het menselijk ingrijpen in het mariene ecosysteem moet worden beperkt tot een niveau waarop de duurzaamheid van het watersysteem veilig gesteld is. Dat betekent instandhouding van soorten, waarbij een evenwichtige leeftijdsopbouw van de soortbestanden belangrijk is. De Structuurnota heeft aandacht voor selectiviteit van vangstmethoden en het ontzien van paaigebieden. Daarbij moet opgemerkt worden dat de manoeuvreerruimte voor LNV beperkt is. Het zeevisserijbeleid wordt vastgesteld in EU-verband in het Gemeenschappelijk Visserij Beleid (GVB), waarvoor Nederland als één van de vijftien lidstaten medeverantwoordelijk is. In de Structuurnota wordt voortdurend naar het GVB verwezen. Geconstateerd wordt dat LNV in ruime mate de Nederlandse ideeën, wensen en voorstellen in Brussel in de formele en de informele gremia onder de aandacht heeft gebracht (beleidspunten 1-11, 16). De Brusselse besluitvorming en beleidscyclus zijn dermate omvangrijk en worden door zoveel invloeden gestuurd, dat een directe relatie tussen resultaat en de nationale invloed moeilijk zichtbaar te maken is. Dat veel van de commissievoorstellen gedurende de looptijd van de Structuurnota in de lijn liggen van de Nederlandse ideeën suggereert wel een positief verband. Dit geldt ook voor elementen in recente voorstellen voor het nieuwe GVB.

3.1 Andere verdeling van verantwoordelijkheden

Vanwege de problematische verhouding tussen LNV en bedrijfsleven werd in de Structuurnota een andere verdeling van verantwoordelijkheden voorgesteld. Deze doelstelling is voor de zeevisserij vormgegeven in het Biesheuvelstelsel. Met dit stelsel werden een betere naleving van de vangstbeperkingen door de sector en een economische optimalisatie van de aanvoer van vis beoogd. Het stelsel is in 1993 gestart; de uitwerking van het stelsel zelf is niet in de Structuurnota weergegeven.

3.1.1 Het Biesheuvelstelsel

In het Biesheuvelstelsel brengen vissers hun individuele contingenten volledig onder in beheersgroepen die één groepscontingent vormen. De groepsleden gaan met elkaar een privaatrechtelijke overeenkomst aan, waarin zij zich binden aan de geformuleerde regels. Vissers dragen het recht op het individuele beheer van quota over aan het groepsbestuur. Ze verplichten zich al hun vis via de veiling te verhandelen, de vangstbeperkingen na te leven en een visplan op te stellen. Het ministerie van LNV beoordeelt het visplan en kent na goedkeuring aan de groepen een groepscontingent en zeedagen toe. Binnen de groepen hadden de leden samen een ruimere toekenning van zeedagen (inmiddels vervallen) en een grote mate van flexibiliteit bij de onderlinge huur en verhuur van quota dan niet-leden. De vissers kunnen zo de visserij planmatiger beoefenen en de inzet van de schepen in overeenstemming brengen met de vangstmogelijkheden.

Het Biesheuvelstelsel is reeds eerder geëvalueerd (LNV 1995a en LNV1995b). Geconstateerd werd dat het goed heeft gefunctioneerd en kan worden voortgezet. De dreigende verplichte vermindering van de capaciteit van de zeevisserijvloot, de zogenaamde stok van Mok¹ voor het geval dat het systeem niet zou werken, werd geannuleerd. Het beheer van het quotum verloopt goed en er is geen sprake van overschrijdingen door illegale aanlandingen. De aanbeveling om een verplichting te realiseren voor "omgevlagde" schepen die in Nederland aanlanden, is uiteindelijk niet realiseerbaar gebleken. De sector heeft het stelsel omarmd en heeft zich een warm pleitbezorger getoond. Het stelsel is een belangrijk instrument gebleken van het nieuwe beleid.

Het Biesheuvelstelsel heeft in andere Lidstaten nauwelijks ingang gevonden, evenmin als de zeedagen. Het Biesheuvelstelsel gaat uit van individuele verhandelbare quota (ITQ) en dat is in andere landen niet gebruikelijk. Het stelsel is daarmee een buitenbeentje binnen de opzet van het GVB en er moet voortdurend op gelet worden dat het juridisch mogelijk blijft. Nederlandse vissers zijn van mening dat zijzelf binnen de toegestane quota vissen, maar dat dit in andere landen minder het geval is.

3.1.2 Verdere verdeling van verantwoordelijkheden

Binnen de systematiek van het co-management, waar het Biesheuvelstelsel onder valt, is een verdere ontwikkeling in een richting van meer duurzame en maatschappelijk verantwoorde visserij mogelijk. Die ontwikkeling is echter uitgebleven, onder andere door problemen met capaciteitsvermindering in het Meerjaren Oriëntatie Programma (MOP) en de economische situatie (hoge brandstofprijzen, bemanningenproblematiek en krappe quota). Andere oorzaken van deze stagnatie in de ontwikkeling naar een duurzame visserij zijn het ontbreken van draagvlak en het onvermogen van vissers elkaar aan te spreken op ongewenste activiteiten. Voor regels en controle wijst men naar LNV en niet naar elkaar. Het door de AID geconstateerde gebruik van verboden netvoorzieningen illustreert dit, evenals het door informanten genoemde gebruik van hogere vermogens van de motoren..

De Nederlandse vissers hebben de laatste jaren initiatieven genomen die kunnen uitmonden in meer verantwoordelijkheid, zoals de kotters die aan de kant bleven tijdens de kuitzieke periode van de schol (voorjaar 2002) en de start van de discussie over een Kottervisie Duurzame Visserij (medio 2002). Tijdens een recent symposium Duurzame Visserij gaven veel vissers aan dat de wens leeft om zich in te zetten voor een duurzame visserij.

Om de mogelijkheden te exploreren het Biesheuvelstelsel te versterken en het de basis te laten zijn voor een duurzame visserij, is voorjaar 2002 de stuurgroep Nijpels gestart. Het huidig stelsel wordt doorgelicht, evenals de controle aspecten die aan het co-management zijn gerelateerd. Bovendien worden uitbreidingsopties onderzocht. Veel aandacht wordt gegeven aan een zo breed mogelijk draagvlak.

Conclusies Biesheuvelstelsel en verantwoordelijkheidverdeling

- Het Biesheuvelstelsel is een succes gebleken en heeft de doelstelling voor de betreffende onderdelen uitstekend en snel ingevuld. De nationale aanpak heeft bereikt dat Nederland binnen de vastgestelde quota blijft.
- Het Biesheuvelstelsel heeft geen ingang gevonden bij andere Lidstaten, mede door het specifieke Nederlandse ITQ-systeem.
- Een verdere uitbouw van verantwoordelijkheden van de sector heeft niet plaatsgevonden. De recent geïnstalleerde stuurgroep Nijpels onderzoekt nu de mogelijkheden hiervoor.

¹ De Stok van Mok is genoemd naar een advies van de commissie Mok (1992)

3.2 Bevorderen van een evenwichtige exploitatie van visbestanden

Het Nederlandse beleid ten aanzien van de zeevisserij is een direct uitvloeisel van het GVB zoals dat in EU-kader wordt ontwikkeld en vastgesteld. Het GVB streeft met name naar het veiligstellen van het duurzaam voortbestaan van de visbestanden en naar een evenwichtige exploitatie door de visserij. De sturing in het GVB gebeurt vooral op de vangsthoeveelheden door toegestane jaarlijkse vangsthoeveelheden (Total Allowable Catch, TAC) en met de visserijdruk (omvang van de capaciteit en inzet) van de vloot. In deze paragraaf komen enkele belangrijke aspecten van het visserijbeleid uit de Structuurnota aan de orde, namelijk visbestanden, selectiviteit van methoden, visserijcapaciteit en gebiedsgericht beleid. Van deze vier aspecten worden achtereenvolgens de opzet en het effect benoemd. In tabel 3.1 worden de beleidspunten die betrekking hebben op deze aspecten kort weergegeven.

3.2.1 Visbestanden

In de Structuurnota is tot 1998 gekozen voor het zogenoemde *biologisch visstandbeheer* met de daarbijbehorende ruime TAC's. Uitgangspunt hierbij is dat de overheid slechts verantwoordelijk is voor het handhaven van een voldoende groot paaibestand van de commerciële vissoorten en *niet* voor een rendabele visserij en stabiliteit van de jaarlijkse vangsten. Dit laatste zou namelijk lagere TAC's vereisen en tot bestanden leiden die boven het Veilig Biologisch Minimum (VBM) liggen. Een grotere omvang van bestanden brengt vissers in de verleiding om illegaal vis aan te lande vanwege de financiële voordelen op korte termijn. LNV wilde juist af van de illegale aanlandingen. De keuze voor biologisch visstandbeheer was echter omstreden. Opponenten schatten de kans op overschrijding van de TAC erg groot in. De aanpak zou derhalve resulteren in overbevissing, uitgeputte bestanden en noodwetgeving.

De keuze voor het biologische visstandbeheer is in de beginjaren ook in de diverse Brusselse gremia ingebracht. In het GVB werd wel naar een rendabele visserij en een grote mate van stabiliteit in de jaarlijkse vangsten gestreefd, het zogenaamde *economische visstandbeheer*. Dit hanteert in principe ruimere veiligheidsmarges dan het biologisch visstandbeheer. Deze marges vielen na de politieke besluitvorming meestal zo mager uit, dat de TAC's in de praktijk in de buurt kwamen te liggen van het door ons land voorgestane beleid van het biologische beheer.

Sinds 1998 wordt in het GVB, naast het begrip VBM het begrip "voorzorg-TAC" gehanteerd. Deze gaat uit van een "buffer" voor de bestanden boven op het VBM. Dit is de lijn, die de opponenten van het biologisch beheer in 1992 voorstelden. Op dit moment is de omvang van een aantal demersale bestanden laag, namelijk beneden het voorzorgsniveau (EU Groenboek, 2001 en ICES adviezen). Het respecteren van de quota door de Nederlandse vissers heeft de visserijdruk verminderd. Toch staan met name demersale bestanden onder druk als gevolg van de grote visserij-inspanning én door ongewenste bijvangsten en discards, omdat de totale mortaliteit van de populatie in Europa structureel te hoog is. Het GVB is dus onvoldoende in staat gebleken de bestanden op een veilig niveau te houden.

De nieuwe EU-aanpak van de voorzorg-TAC's wordt door ons land ondersteund. Tot op heden heeft deze nieuwe lijn echter nog niet geleid tot een door biologen geadviseerd niveau voor de visbestanden. Voor schol en tong is de laatste jaren een lichte verbetering van de bestandsomvang vastgesteld, maar deze bevinden zich nog niet op het voorzorgsniveau. Voor haring en makreel is de omvang van het bestand voldoende.

Het quotasysteem van de EU is vrij grof. In de Structuurnota (beleidspunten 5,7,8,9) zijn dan ook voorstellen opgenomen voor efficiënter gebruik, bijvoorbeeld het ontwikkelen en hanteren van multi-species TAC's en meerjaren-TAC's. Het realiseren van een meer verfijnde aanpak bij het TAC- en quotabeheer, zoals voorgenomen in de

Tabel 3.1 Beleidspunten zeevisserij – bestanden en EU*

In de eerste kolom zijn de beleidspunten kernachtig weergegeven. De tweede kolom (maatregel) geeft aan in hoeverre het beleidspunt is uitgevoerd. In de derde kolom (doelstelling) wordt het effect van de maatregel op het behalen van de doelstelling weergegeven. Onder opmerkingen wordt indien nodig een korte toelichting gegeven.

Maatregel	Doelstelling		
+ Beleidspunt is uitgevoerd	+	Doelstelling is gehaald	
- Beleidspunt is niet uitgevoerd	-	Doelstelling is niet gehaald	
o Beleidspunt is in uitvoering	0	Effect nog niet bekend	
	?	Effect niet bekend	

Beleidspunten	Maatregel	Doelstelling	Opmerkingen
1. Onderzoek: prioriteit aan meer selectieve vismethoden.	+	-	Onderzoek is in gang gezet, maar heeft niet geleid tot voldoende effect. Pulskor in ontwikkeling.
3. Aanscherping van de bepalingen van de scholbox.	+	-	Effect van scholbox wordt betwijfeld. De scholvangsten zijn teruggelopen en het bestand is niet verbeterd.
5. Meer flexibel TAC's- en quotumbeleid	+	-	Wellicht werkt verruiming zeedagen de doelstelling tegen (meer discards, highgrading).
6. Introductie van een communautaire zeedagenregeling	+	-	Aanpassing EU beleid niet gerealiseerd
7. Gezamenlijke TAC's voor bepaalde demersale vissoorten.	+/-	?	Mening Nederland: van positief naar twijfel. Voor een beperkt aantal soorten is een gezamenlijke TAC gerealiseerd.
8. Invoering van meerjarige TAC's en quota.	+	-	Nog niet ingevoerd in EU.
10. Op experimentele basis sluiten van een gebied in de Noordzee.	-	n.v.t.	Maatregel nog niet uitgevoerd, maar in voorbereiding (project ecosysteemdelen).
11. Documenten voor de kabeljauw- en wijtingvisserij worden vrij overdraagbaar	+	+	Documenten stelsel is afgeschaft. Gevolg van ontwikkeling is wel dat doelstelling is behaald.
12. Afroten licenties, verplichte sanering	+	+	Effect bereikt door Biesheuvelstelsel.
13. Inzetbeperkende maatregelen om evenwicht te bereiken tussen vangstcapaciteit en rechten.	+	+	Wel beperkende maatregelen genomen, conform MOP. Demersale bestanden nog niet voldoende verbeterd.
14. Trawlervloot: verwerven van additionele vangstmogelijkheden in derde landen.	+	+	Mogelijke neveneffecten worden onderzocht.
15. Controle op motorvermogen door wijziging EU regelgeving en introductie van een torsiemeter.	+/-	-	Veel onderzoek, weinig concrete maatregelen. De visserijdruk niet afgenomen.
16. Bevroren van het totale motorvermogen in de 12-mijlszone.	+	-	Opgenomen in EU-verordening 2000. Controle is niet effectief en motorvermogen zegt te weinig over visserijdruk. Effect op paai en kraamkamer onduidelijk.

*) Deze beleidspunten gaan over de inzet in Brussel. Bij de beoordeling van de bijdrage ten aanzien van de doelstelling zijn de daadwerkelijke invoering en het effect beoordeeld.

Structuurnota, is nog maar in beperkte mate van de grond gekomen. Dit is vooral het gevolg van de complexiteit van de problematiek, waardoor regelgeving moeizaam aansluit bij de praktijk. Dit geldt vooral voor de meerjaren-TAC's en voor de multispecies benadering. Het gedachtengoed is in de afgelopen jaren in nationaal en internationaal verband gezien, maar het heeft slechts in beperkte mate een uitwerking gekregen.

De kennis over het effect van visserij en andere factoren als nutriëntentoevoer en klimaat op de omvang van de bestanden is beperkt. Mede daardoor worden door (een deel van) de vissers de bestandsschattingen ter discussie gesteld. Vangstbeperkingen kunnen slechts rekenen op een beperkt draagvlak. Ter verbetering van de toestandbeoordeling van schol en tong en vergroting van het draagvlak is een samenwerking tussen vissers en biologen ingesteld naar de werkelijke visserijsterfte (zogenaamde F-project). Het initiatief van de vissers de schol te ontzien tijdens de kuitzieke periode is een goede ontwikkeling in de richting van een beter beheer van de bestanden.

Conclusies visbestanden

- Het hanteren van voorzorg-TAC's zal naar verwachting bijdragen aan een beter beheer van bestanden.
- De omvang van de demersale bestanden is nog niet op het voorzorgsniveau.
- Het betrekken van de sector bij het vaststellen van de omvang en het beheer van de bestanden is van groot belang voor het draagvlak.

3.2.2 Selectiviteit van de visserij

Met name bij gemengde visserij gaat veel niet-marktbare vis verloren (discards). Het betreft jonge vis van doelsoorten en alle exemplaren van niet-doelsoorten. Dit komt vooral voor bij de boomkorvisserij en kan worden beperkt door het hanteren van selectievere methoden én door het al of niet tijdelijk beperken van de visserij in bepaalde gebieden. In de Structuurnota wordt hieraan veel aandacht gegeven (beleidspunten 1, 2, 3). Een nadeel van discards is, dat de schattingen van de bestanden door de biologen minder accuraat zijn dan noodzakelijk is. De biologen gaan immers uit van de gegevens van de aanlandingen én van hun onderzoeksurveys. De werkelijke omvang van de discards is niet bekend. Daarmee wordt de totale visserijsterfte te laag ingeschat. Het beperken van de omvang én het inzichtelijk maken van de discards, zou dus niet alleen de bestanden, maar ook het beheer ervan dienen.

LNV heeft onderzoek gesteund naar selectievere visserijmethoden (onder andere in het EU-onderzoeksprogramma REDUCE). Er zijn netten ontwikkeld met grotere maaswijdtes in de bovenkant, om zo rondvis sneller te kunnen laten ontsnappen. Ook de nationale ontwikkeling van de pulskor (par. 3.3.1) kan in dit verband worden genoemd. Het Productschap Vis laat de effecten van twin- en multirigvisserij op de bestanden onderzoeken.

De toepassing van selectievere methoden is tot op heden beperkt gebleven. Ook in de boomkorvisserij is de selectiviteit nauwelijks verbeterd. Dit ondanks het groeiende besef bij de sector dat het wel wenselijk is. Het ontwikkelen en toepassen van selectievere visserijmethoden is kostbaar en perspectieven op succes zijn beperkt. Voor vissers zijn dit belemmeringen om hier op vrijwillige basis toe over te gaan. Het wettelijk kader hiervoor is in het GVB niet uitgewerkt en concepten om vissers te motiveren op vrijwillige basis over te schakelen, zijn nog niet ontwikkeld of krijgen te weinig steun.

Conclusie selectiviteit

- De visserij is ondanks onderzoeksinspanningen niet of nauwelijks selectiever geworden onder andere door ontbreken van draagvlak en perspectievolle alternatieven.

3.2.3 Visserijcapaciteit

Het EU-vlootbeleid is erop gericht de vlootomvang dan wel de visserij-inspanning in overeenstemming te brengen met de vangstmogelijkheden, door de omvang van de vloot terug te brengen en de visserij-inspanning te reduceren. Dit is vastgelegd in het MOP. Mede omdat de sector niet voldoende belangstelling had voor vrijwillige saneringsregelingen heeft Nederland het instrument van verplichte sanering of afoming afgewezen en gekozen voor een systeem van inspanningsreductie via een zeedagenregeling. Het systeem is in zijn uitwerking flexibel en heeft draagvlak bij de sector. De keuze voor het zeedagensysteem is na jarenlange onderhandelingen door de EU geaccepteerd voor wat betreft het platvis- en rondvissegment. Dit heeft geleid tot een aantal aanscherpingen van de regelgeving. Bijvoorbeeld de introductie van het afrooinstrument voor segmenten die niet aan hun capaciteitdoelstelling voldoen. Ook nu bestaat er nog spanning met de EU-doelstellingen ten aanzien van capaciteitsvermindering en –inspanning. Een belangrijk deel van die spanning komt voort uit de nog lopende onderhandelingen over de doelstellingen voor het pelagisch segment. In de EU-voorstellen voor het nieuwe GVB zet de EU wederom in op vermindering van de visserij-inspanning. De Commissie kiest daarbij in eerste instantie voor bestandsbeheer dat leidt tot vlootreductie en ziet in het kader van meerjarenbeheersplannen tevens ruimte voor een zeedagensysteem. De sector heeft de laatste twee jaren wel belangstelling voor sanering.

Het motorvermogen is een element van sturing. In de Structuurnota wordt de ontwikkeling van een torsiemeter van belang geacht om de controle op het motorvermogen mogelijk te maken. Een fraudebestendige torsiemeter is nog in ontwikkeling (beleidspunt 15), maar is op korte termijn nog niet rijp voor toepassing in de praktijk.

Conclusies visserijcapaciteit

- De opzet van het Nederlandse systeem van capaciteitsvermindering voldoet aan de EU-voorwaarden. Voor enkele segmenten zijn de doelen nog niet volledig gehaald, onder meer door nog lopende onderhandelingen.
- De controle van schepen op het motorvermogen blijft moeilijk door het nog niet beschikbaar zijn van een fraudebestendige torsiemeter.

3.2.4 Gebiedsgericht beleid t.a.v. commerciële bestanden

In de Structuurnota wordt het instrument van beperking van visserij in gebieden genoemd (beleidspunten 3 en 10). Boven de Wadden is de visserij gedurende het hele jaar gesloten (scholbox) voor de grotere kotters (boven 221 kW = 300 PK) om de overlevingskansen van de jonge schol te verbeteren. De visserij in dit gebied en in de kustzone (12 mijl) is beperkt tot de kleine kotters. Verdere sluiting van gebieden die van belang zijn als paai- en kinderkamer is niet gerealiseerd. Naast de twaalf mijlszone en de scholbox zijn nog geen nieuwe experimentele gebieden geïntroduceerd. De discussie over dergelijke gebieden wordt regelmatig in diverse nationale en internationale gremia gevoerd zonder dat dit heeft geleid tot concrete besluiten. Wellicht vanwege het ontbreken van voldoende draagvlak in Brussel. Het bedrijfsleven heeft ernstige twijfel over de effectiviteit van (kleine) gebieden met beperkingen voor de visserij, mede in het licht van het twijfelachtige effect van de scholbox. Kennis over de mechanismen is beperkt.

De beperking van de visserijdruk in de twaalf mijlszone en de scholbox is, zoals hiervoor al werd vermeld, niet effectief gebleken. De scholstand is niet verbeterd. Het uitgevoerde onderzoek heeft geen verklaring gegeven over de oorzaak van het tegenvallende functioneren. De sector heeft aangedrongen op vervolg onderzoek.

De Europese Commissie heeft in 2001 ter bescherming van de kabeljauw een deel van de Noordzee voor de visserij gesloten. In een RIVO-analyse gebaseerd op gegevens van de Nederlandse vloot wordt gesteld dat de maatregel tot negatieve effecten heeft geleid op het ecosysteem (Rijnsdorp, 2002).

Conclusie gebiedsgericht beleid t.a.v. commerciële bestanden

- Gebiedsgericht beleid is in beperkte mate ingezet voor de opgroei van jonge vis (scholbox en kustzone), maar laat geen eenduidig positieve resultaten voor de bestanden zien. Over de oorzaak is te weinig kennis ontwikkeld.

3.2.5 Pelagische (diepzee) trawlervloot

Voor de trawlervloot was het beleid gericht op het in EU-verband behouden en verwerven van additionele visserij mogelijkheden. Dit is gerealiseerd. Nederlandse trawlers maken gebruik van deze mogelijkheden in derde landen, zoals Mauritanië (beleidspunt 14).

Het haringbestand op de Noordzee heeft een dramatische ontwikkeling doorgemaakt, waarbij sluiting van de visserij in 1996 noodzakelijk was. Inmiddels is het bestand aanzienlijk gestegen en bevindt het zich boven het voorzorgsniveau. Dit steekt gunstig af bij de ontwikkeling van demersale bestanden.

3.3 Streven naar evenwicht tussen visserij en natuurwaarden

Het begrip natuurwaarden wordt in deze evaluatie beperkt tot bodemleven, vogels, vissen en waardevolle habitats. Het beheer van de commerciële visbestanden valt daar

in deze context dus niet onder, dit in tegenstelling tot de benadering in de Structuurnota. De laatste jaren is er beleidsmatig meer aandacht gekomen voor natuurwaarden op zee (Natuur voor mensen, mensen voor natuur, LNV, 2001) en voor de ecosysteembenadering.

Een vijftal beleidspunten is gericht op natuurwaarden (tabel 3.2), zoals het beperken van schadelijke effecten van visserij en bescherming van paai- en opgroeigebieden, en het in EU-kader streven naar een ecologisch (en economisch) duurzame visserij.

Onder de Europese onderzoeksprogramma's Impact I en II is grootschalig onderzoek gedaan naar de mogelijke nadelige effecten van de boomkorvisserij en het gebruik van kettingmatten en wekkerkettingen op de bodem. Het micro-verspreidingsonderzoek (Productschap Vis) heeft inzicht gegeven in de visplaatsen van de grote kotters. Hiermee is kennis over deze issues opgebouwd.

De beleidsmatige aandacht voor natuurwaarden op zee is geformuleerd in verschillende internationale en nationale nota's. Aan concretisering van de natuurdoelen is gewerkt in het kader van OSPAR (marine protected areas en ecological quality objectives), ICES, de ontwikkeling van het Amoebe-systeem en de EU Vogel- en Habitatrichtlijn. Dit is geconsolideerd in de vijfde Noordzeeministersconferentie. In het Quality Status Report 2000 is voor de Noordzee aangegeven dat de toestand van de natuurwaarden zorgen baart. In het LNV-project Ecosysteendoelen Noordzee zijn parameters ontwikkeld en vastgelegd en zijn voor het Nederlandse deel van de Noordzee gebieden aangewezen waar zich hogere natuurwaarden bevinden. Het interdepartementale project Ecotoets biedt perspectieven voor het doorrekenen van verschillende beleidsopties op hun effecten op zowel de visserij (economisch) als het ecosysteem (ecologisch). Dit project biedt aanknopingspunten voor het uitwerken van het toekomstig visserijbeleid.

Tabel 3.2 Beleidspunten zeevisserij – evenwicht tussen visserij en natuurwaarden

In de eerste kolom zijn de beleidspunten kernachtig weergegeven. De tweede kolom (maatregel) geeft aan in hoeverre het beleidspunt is uitgevoerd. In de derde kolom (doelstelling) wordt het effect van de maatregel op het behalen van de doelstelling weergegeven. Onder opmerkingen wordt indien nodig een korte toelichting gegeven.

Maatregel	Doelstelling
+ Beleidspunt is uitgevoerd	+ Doelstelling is gehaald
- Beleidspunt is niet uitgevoerd	- Doelstelling is niet gehaald
o Beleidspunt is in uitvoering	0 Effect nog niet bekend
	? Effect niet bekend

Beleidspunten	Maatregel	Doelstelling	Opmerkingen
2. Voorstellen tot beperking van schadelijke effecten van de boomkorvisserij, met name het gebruik van kettingmatten en wekkerkettingen.	-	-	Nederland heeft geen voorstellen gedaan in EU. Wel is er veel onderzoek. Duurzame alternatieven zoals de pulskor zijn nog niet verkrijgbaar.
3. Aanscherping van bepalingen van scholbox.	+	-	Effect van scholbox wordt betwijfeld. De scholvangsten zijn teruggelopen en het bestand is niet verbeterd.
4. Een wijziging van de Visserijwet ten einde maatregelen op grond van natuuroverwegingen mogelijk te maken.	+	o	In 2001 gewijzigd. Aanpassing heeft nog niet geleid tot concrete maatregelen of een bijdrage aan natuurontwikkeling.
9. Rekening te houden met interspecifieke relaties en de ecologische waarde van het watersysteem.	+	?	Ecosysteembenadering opgenomen in stukken Europese Commissie. Bijdrage aan doelstelling onbekend.
10. T.b.v. onderzoek naar herstel van natuurwaarden experimentele basis sluiten van een gebied in de Noordzee.	-	-	Maatregel nog niet uitgevoerd, maar in voorbereiding (project ecosysteendoelen).

3.3.1 Pulskor

LNV stimuleert visserij met grotere selectiviteit en minder bodemberoering (beleidspunt 2). Daarom verleent LNV financiële ondersteuning aan de ontwikkeling van de pulskor. Bij deze vorm van visserij vindt de stimulering van platvis plaats door middel van elektrische pulsen in plaats van wekkerkettingen. Deze techniek biedt perspectief op selectievere platvisvisserij en minder bodemberoering. De ontwikkeling verliep tot voor kort moeizaam, door gebrekkige samenwerking tussen de partijen en

door technische tegenvallers. Ook ontbrak tijdsdruk op de ontwikkeling en de introductie. Pas recentelijk is op initiatief van de directie Visserij het onderzoek gesystematiseerd. De pulskor is nog niet rijp voor praktijkproeven, deze worden voorzien voor 2004. Vooral nog is het in EU-verband (nog) niet toegestaan te vissen met elektrische stimulering. Naast de pulskor zijn geen alternatieven in ontwikkeling en dit trekt een zware wissel op het succes van de pulskor.

3.3.2 Gebiedsgericht beleid t.a.v. natuurwaarden

Het gebiedsgericht beleid is niet ingezet voor de bescherming van niet-commerciële soorten en van habitats. In de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur wordt gesproken over extra bescherming van waardevolle delen van het Nederlandse deel van de Noordzee (kustzone, Friese Front en de Klaverbank). Hieraan wordt een concrete uitwerking gegeven in de context van SGR-2 en het Plan van Aanpak Duurzaam Gebruik Noordzee, dat in 2002 in concept is voorbereid, maar nog niet vastgesteld. Derhalve zijn de effecten van de sluiting op natuurwaarden nog onbekend.

3.3.3 Wijziging Visserijwet

De beoogde aanpassing van de Visserijwet (beleidspunt 4) is in 2001 gerealiseerd, maar heeft nog niet geresulteerd in concrete maatregelen. Gegevens over de ontwikkeling van de natuurwaarden zijn slechts beperkt beschikbaar. Een complicerende factor bij het onderzoek is het aantonen van causale verbanden tussen maatregelen en effecten. Op grond van het GVB mogen lidstaten in aanvulling op het Europese recht maatregelen treffen voor hun eigen wateren. Voorwaarde hierbij is thans dat deze maatregelen uitsluitend van toepassing zijn op eigen vissers en dienen ter bescherming van strikt lokale bestanden. Voor noodmaatregelen is het wel toegestaan om ook ten aanzien van vissers van andere lidstaten maatregelen te treffen binnen de twaalf mijlszone. Dit instrument is door Nederland niet toegepast.

3.3.4 Overweging ten aanzien van de natuurwaarden

In het Quality Status Report Noordzee (OSPAR- QSR 2000) staat dat de toestand van de natuur zorgelijk is en dat de visserij daarin een negatieve rol speelt. Het rapport "Met de natuur in zee" onderschrijft deze conclusie. In OSPAR-verband wordt gewerkt aan ecologische beleidsdoelen, maar tot op heden zijn die nog maar deels vastgesteld. Maatregelen zijn hieruit nog niet voortgekomen en zijn dus ook niet meetbaar. Waarschijnlijk hebben het terugbrengen van de visserijdruk door sanering, het zeedagenregime en vissen binnen de quota een positief effect gehad op de natuurwaarden. Daar staat tegenover een vergroting van de visserijdruk als gevolg van efficiencyverbeteringen en daarmee een grotere bodemberoering.

De kennis over de omvang van de problemen is toegenomen (concept Plan van Aanpak Duurzaam Gebruik Noordzee en de Ecosysteembenadering, de 5^e Noordzeeministersconferentie), maar een verbetering van natuurwaarden is niet gerealiseerd. Verklaringen hiervoor zijn de complexe aard van de problematiek, complexe aansturing vanuit de EU, beperkte invloed van Nederland op EU-maatregelen en een beperkte publieke legitimatie voor maatregelen. Naast de visserij hebben ook andere factoren invloed op natuurwaarden op de lange termijn.

Conclusie natuurwaarden en visserij

- Gebiedsgericht beleid is nog niet ingezet voor de bescherming van niet-commerciële soorten en van habitats.
- Natuur in de Noordzee staat op de beleidsagenda, maar heeft nog niet geleid tot effectieve vermindering van negatieve effecten van de visserij op de natuur.
- Nationale en internationale initiatieven voor bescherming van natuur en ecologische waarden op de Noordzee zijn pas in de laatste jaren op gang gekomen (project duurzaam gebruik Noordzee en de ecosysteembenadering vijfde NZMC).

4 Kustvisserij

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre het voorgenomen beleid voor de kustvisserij in gang is gezet en doeltreffend is geweest. Het hoofdstuk is verdeeld overeenkomstig de beleidsdoelstellingen uit de Structuurnota. Bij de doelstelling worden de betreffende beleidspunten uit de Structuurnota gezien en naast andere relevante ontwikkelingen gelegd, die een rol hebben gespeeld bij de realisatie van die doelstellingen.

Het kustvisserijbeleid in de Structuurnota richt zich op de schaal- en schelpdiervisserij. Deze visserij vindt voornamelijk plaats in de Waddenzee, de Oosterschelde, de Westerschelde en de Voordelta. Natuurbelangen eisen een duidelijke positie, met name in de Waddenzee. Dit is in de Structuurnota verwoord door het uitgangspunt verweving van de visserijactiviteiten en natuurwaarden. Daarnaast wordt in de uitwerking van het beleid ook uiting gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid die de sector heeft voor een beheerste visserij. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de keuze voor een co-management systeem². In de Waddenzee heeft natuur het primaat en visserijactiviteiten moesten worden ingepast in het bestaande Waddenbeleid. In dit hoofdstuk worden de beleids

4.1 Een andere verdeling van verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid van de overheid is het zorgdragen voor randvoorwaarden waarbij de sector zorgt voor de uitvoering (co-management). Daarbij krijgt de sector nadrukkelijk ruimte een eigen invulling te geven aan zijn lange termijn belang, namelijk de inpasbaarheid van hun activiteiten in de kustwateren en maatschappelijke acceptatie (tabel 4.1).

Het verbeteren van productievoorwaarden met behoud van natuurwaarden heeft vorm gekregen in beheer en uitgifte van percelen door het ministerie van LNV (beleidspunten 34 – 36 en 38). De doelstellingen zijn bij de beleidspunten gerealiseerd, waarbij opgemerkt kan worden dat het bedrijfsleven vraagt om een verdere optimalisatie door middel van verplaatsing of uitbreiding van percelen.

Tegen de achtergrond van de natuurdoelstelling op de Waddenzee is een aantal beleidspunten opgenomen waarvoor de verantwoordelijkheid bij de sector ligt. De sector heeft dit duidelijk vormgegeven door beheersplannen en visplannen op te stellen. Er zijn actieve producentenorganisaties opgericht. Deze werkwijze heeft in de beginjaren rust en duidelijkheid gebracht en wordt door de sector algemeen als positief ervaren. De beleidspunten 18, 19 en 24 hebben geleid tot een beheerste visserij in de kustwateren, waaronder efficiënter gebruik van schelpdierbestanden. Leidraad is het in de Structuurnota vastgestelde beleid en het Beleidsbesluit uit 1999. Echter, als gevolg van internationale afspraken en verdragen heeft de laatste jaren een verschuiving plaatsgevonden van verweving tussen visserij en natuurwaarden naar een zwaarder accent op natuur. Hoewel de sector moeite heeft mee te gaan met deze verschuiving, heeft zij in 2001 zijn visie op duurzame schelpdiervisserij geformuleerd (Stichting ODUS, 2001). Het beleid is na de eerste evaluatie (EVA-I) en na

² In de Structuurnota wordt dit nog niet expliciet zo genoemd. Pas in het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren 1999-2003 wordt gesproken over het *voortzetten* van het systeem van co-management.

de eidereendensterfte herzien in een aantal beleidsbesluiten. Bij de opstelling en uitwerking hiervan is de sector minder betrokken geweest dan verwacht mocht worden in de lijn van het co-management.

Tabel 4.1 Beleidspunten schelpdiervisserij – andere verdeling van verantwoordelijkheden

In de eerste kolom zijn de beleidspunten kernachtig weergegeven. De tweede kolom (maatregel) geeft aan in hoeverre het beleidspunt is uitgevoerd. In de derde kolom (doelstelling) wordt het *effect* van de maatregel op het behalen van de doelstelling weergegeven. Onder opmerkingen wordt indien nodig een korte toelichting gegeven.

Maatregel	Doelstelling
+ Beleidspunt is uitgevoerd	+ Doelstelling is gehaald
- Beleidspunt is niet uitgevoerd	- Doelstelling is niet gehaald
o Beleidspunt is in uitvoering	0 Effect nog niet bekend
	? Effect niet bekend

Beleidspunten	Maatregel	Doelstelling	Opmerkingen
18. Efficiënter gebruik van mosselzaad door verbetering van zaai- en vangst- en transporttechnieken.	+	+	Beheerste visserij heeft geleid tot verbetering van de opgroei en overlevingskansen van mosselen.
19. Beheersplan om de ongewenste effecten van de visserij op natuurwaarden zoveel mogelijk te beperken.	+	+/-	Beheersplan werkt, sector houdt zich precies aan afspraken. Nieuwe vormen van zaadvangst (mosselkor) zijn niet actief ontwikkeld. Effect op natuurwaarden volgt uit EVA-II.
24. Vaste verdeelsleutel tussen de hand- en mechanische kokkelvisserij op 1:16	+	+	De 1:16-verdeling is gehandhaafd. De visplannen zijn opgesteld en werken.
32. Rapen van schelpdieren voor eigen consumptie toegestaan tot max. 10 kg per persoon per dag.	+	?	Economische gevolgen worden <i>niet</i> onderzocht in EVA-II, effect niet bekend. Een limiet per persoon geeft geen bovengrens aan totaal geraapte hoeveelheid.
34. Oesterpercelen innemen en opnieuw toewijzen	+	+	Effectief uitgevoerd.
35. Ligging van schelpdierpercelen in Waddenzee en Oosterschelde optimaliseren	+	+	Effectief uitgevoerd.
36. Indien nodig nieuwe verwaterpercelen beschikbaar stellen.	+	+	Beoogde flexibiliteit is gehanteerd. Momenteel is er een wens voor nieuwe percelen bij Bruinisse.
38. Toewijzing van nieuwe percelen middels een inschrijvingssysteem	+	+	Effectief uitgevoerd.

In de eerste jaren van de Structuurnota waren zowel de overheid als de sector en de natuurorganisaties betrokken bij het schelpdiervisserijbeleid. Toen dat goed leek te lopen heeft LNV een afwachtende houding aangenomen en de samenwerking grotendeels overgelaten aan de sector en natuurorganisaties. Dit heeft niet goed uitpakken, want de samenwerking was op dat moment nog te broos. Dit werd versterkt door in de eerste plaats de sterk verschillende visies van de partijen op natuur (gebruiksnaam versus "puur natuur"). En ten tweede door de mogelijkheid voor natuurorganisaties om op basis van de Natuurbeschermingswet bezwaar aan te tekenen tegen de vergunningen voor de visserij in de Waddenzee. LNV heeft destijds niet voldoende inspanning geleverd om de partijen om de tafel te houden. De polarisatie tussen de partijen is hierdoor versterkt. LNV heeft de laatste jaren wel pogingen voor toenadering gedaan, mede in het licht van de reeds genoemde aandachtsverschuiving naar natuurwaarden en het maatschappelijke debat over de mogelijke schadelijke gevolgen van schelpdiervisserij. Maar de polarisatie van de jaren daarvoor bemoeilijkt ook nu nog het proces van samenwerking.

Conclusie

- Bij aanvang was het kustvisserijbeleid succesvol. LNV had met de sector afspraken gemaakt en deze werden correct uitgevoerd.
- Het doel uit 1993 om te komen tot verweving van de natuur- én de gebruiksfunctie in de Waddenzee is gewijzigd. Als gevolg van internationale afspraken en gewijzigde omstandigheden is het accent geleidelijk verschoven in de richting van de natuurfunctie.

- De schelpdiersector heeft nog maar in beperkte mate ingespeeld op deze verschuiving en is blijven staan achter de geldende afspraken. Het ODUS rapport is een positieve eerste stap.
- De partijen (visserijsector en natuurbeschermers) verschillen sterk van mening over het begrip natuur ("puur natuur" versus "gebruiks natuur") en de effecten van de visserij op de natuur. Met EVA-II wordt beoogd duidelijkheid te krijgen.
- Toen na enkele jaren bleek dat de belangentegenstelling tussen sector en natuurbeschermers steeds groter werd heeft LNV een afwachtende houding aangenomen. De polarisatie die het gevolg is geweest, speelt het proces nog steeds parten.
- Effectieve samenwerking van de diverse stakeholders in het beheer (en in het beleid) kan alleen verwacht worden als deze hetzelfde doel onderschrijven. Dit is momenteel voor de Waddenzee niet het geval.

4.2 Streven naar evenwicht tussen visserij en natuurwaarden

Het streven naar *evenwicht* tussen visserij en natuurwaarden is uitgewerkt in twee beleidspunten (21 en 39). Opmerkelijk is dat beide gericht zijn op de Zeeuwse wateren (respectievelijk Westerschelde en Oosterschelde). De overige beleidspunten (tabel 4.2) zijn gericht op natuurwaarden (herstel bodembiotopen en reserveren van voedsel voor vogels). De beleidspunten gericht op natuurwaarden zijn te verdelen in een aantal aandachtsgebieden, te weten gesloten gebieden (beleidspunten 17, 20 en 26), voedselreservering (beleidspunten 22, 23, 25 en 33) en bestandsbeheer (beperken visserijdruk: beleidspunten 27 – 31 en introductie nieuwe soorten: 37).

4.2.1 Gesloten gebieden

Het sluiten van gebieden voor de schelpdiervisserij en de visserij met wekkerkettingen had tot doel het veiligstellen van een deel van het schelpdierbestand voor vogels en de terugkeer van bepaalde biotopen. Het voorgenomen beleid is uitgevoerd, maar herstel van oude mosselbanken en zeegrasvelden had in 1997 (EVA-I) nog slechts beperkt plaatsgevonden en bleef achter bij de verwachtingen, door de korte termijn en door natuurlijke omstandigheden. Nadien is de locatie van de gesloten gebieden in de Waddenzee aangepast. EVA-II zal meer duidelijkheid geven op de vraag of het areaal oude mosselbanken en zeegrasvelden zich heeft hersteld tot het gewenste niveau en de over de rol van de schelpdiervisserij, andere menselijke invloeden en natuurlijke factoren. Vooralsnog lijken zeegrasvelden zich nauwelijks te herstellen. De recente sterke mosselzaadval in 2001 heeft wel geleid tot een substantiële toename van het areaal jonge mosselbanken tot boven de 2000 ha (mededeling RIVO).

De maatregelen zijn slagvaardig uitgevoerd, maar hebben tot nu toe nauwelijks effect gesorteerd. Het gevoerde beleid heeft de kennisontwikkeling op dit gebied gestimuleerd. In de toekomst kan bijstellen van maatregelen uitzicht bieden op ontwikkeling van oude mosselbanken en zeegrasvelden.

4.2.2 Ecoplot

Het ecoplot (beleidspunt 20), waarmee de effecten van garnalervisserij op de bodem bekeken zouden kunnen worden, is niet tijdig ingesteld. Er is nog geen duidelijkheid verkregen over de effecten van de garnalervisserij. LNV-Regiodirectie Noord heeft in juni 2002 een onderzoeksvoorstel hiervoor ontvangen. Op dit moment wordt als uitwerking van de afspraken van Trilaterale Waddenconferenties een referentiegebied ingesteld.

4.2.3 Voedselreservering

Het beleidsdoel 'veiligstellen van een deel van het schelpdierbestand voor vogels' is vorm gegeven door in jaren van schaarste 60% van de voedselbehoefte voor vogels te reserveren. Vanaf 1998 is dat gesteld op 70% en aangevuld met andere maatregelen. Verwacht werd dat de voedselsituatie van de vogelpopulaties zou verbeteren, maar toch sterven nog regelmatig grote aantallen eidereenden. De achtergrond van de problematiek blijkt complexer te zijn dan alleen visserijdruk. Ondervoeding treedt

mogelijk op doordat niet al het gereserveerde voedsel geschikt of beschikbaar is en mogelijke besmetting met parasieten. EVA-II kan meer duidelijkheid geven over het succes van het voedselreserveringsbeleid.

Naast kokkels en mossels wordt er nu ook op andere schelpdieren, namelijk *Spisula* en *Ensis*, gevist in de kustzone. Voor deze bestanden was tot 1999 nog geen beleid ontwikkeld. Deze soorten zijn in tijden van voedselschaarste in de Waddenzee een alternatieve voedselbron voor eidereenden. Vooralsnog is vissen op deze soorten in de Waddenzee niet toegestaan en is in de Visserijzone een vergunning vereist. Deze wordt alleen verstrekt aan degenen die voor 1 januari 1999 reeds beroepsmatig op

Tabel 4.2 Beleidspunten kustvisserij – evenwicht visserij en natuurwaarden

In de eerste kolom zijn de beleidspunten kernachtig weergegeven. De tweede kolom (maatregel) geeft aan in hoeverre het beleidspunt is uitgevoerd. In de derde kolom (doelstelling) wordt het *effect* van de maatregel op het behalen van de doelstelling weergegeven. Onder opmerkingen wordt indien nodig een korte toelichting gegeven.

Maatregel	Doelstelling
+ Beleidspunt is uitgevoerd	+ Doelstelling is gehaald
- Beleidspunt is niet uitgevoerd	- Doelstelling is niet gehaald
o Beleidspunt is in uitvoering	0 Effect nog niet bekend
	? Effect niet bekend

Beleidspunten	Maatregel	Doelstelling	Opmerkingen
17. Sluiting gebieden in Waddenzee en Oosterschelde.	+	+/-	Herstel van oude stabiele mosselbanken en zeegrasvelden is in beperkte mate opgetreden.
20. Instellen Ecoplot.	o	-	Onderzoeksvoorstel op de valreep (juni 2002) bij LNV-Noord. Niet gerealiseerd binnen looptijd.
21. Reguleren van de visserij op de Westerschelde.	+	+/-	Vergunning kokkelvisserij verplicht. Mosselvisserij: niet gerealiseerd binnen looptijd.
22. Voedselarme jaren: voedselreservering is 70% van de gem. Voedselbehoefte, indien minder aanwezig dan sluiten visserij.	+	?	Reservering was tot 1998 60% daarna 70, aangevuld met andere maatregelen. Uit EVA-II zal blijken of de maatregelen effect hebben gehad.
23. Voordelta in voedselarme jaren: voedselreservering voor vogels.	+	-	Onderzoek is gedaan. Voordelta is nauwelijks interessant voor voedselreservering. Hierdoor is het doel niet gehaald.
25. Voortzetten beleidsmodel op basis van EVA-I.	+	?	Beleid is voortgezet. Uit EVA-II moet blijken of maatregelen hebben geleid tot beperking van de ongewenste effecten van visserij op natuurwaarden.
26. Additionele sluiting van gebieden in de Waddenzee en de Oosterschelde.	+	?	Er is geen additionele sluiting geweest. Wel zijn op basis van de (voorlopige) habitatkaart additionele gebieden gesloten die kansrijk leken voor ontwikkeling van oude mosselbanken. Uit EVA-II zal effect moeten blijken.
27. Niet uitbreiden aantal garnalenvergunningen.	+	+	
28. Structurele fixatie aantal mosselzaadvergunningen.	+	n.v.t.	Niet meer relevant.
29. Vergunningen voor visserij met vaste vistuigen beperkt.	+	-	Nieuw beleidsvoornemen in voorbereiding. Niet gerealiseerd binnen looptijd.
30. Keerwants verplicht in alle (schiet)fuiken	+	+	
31. Vergunningen sleepnetvisserij in de Waddenzee niet uitgebreiden, voorwaarden eventueel aanscherpen.	+	+/-	Evaluatie heeft plaatsgevonden. Conclusie: visserij heeft waarschijnlijk wel effect op bodemleven. De uitkomsten moeten nog worden vertaald naar een beleidsvoornemen.
33. Nieuwe schelpdiervisserijen binden aan vergunning. Uitwerken door aanvullen regelingen Visserijwet.	o	-	Zuigbuis in momenteel nog toegestaan. Het beleidsvoornemen voor beroepsmatige visserij op nieuwe soorten is nog niet gereed (momenteel in voorbereiding).
37. Terughoudend omgaan met de introductie van nieuwe soorten in de kustwateren: "nee – tenzij – principe".	+	+	Er hebben zich geen incidenten voorgedaan op dit gebied. Vraag is of dit gevolg is van het beleid.
39. Aanvragen voor hangcultures beoordelen binnen de randvoorwaarden vanuit andere belangen.	+	+	Is gebeurd, andere belangen zijn meegenomen in de besluitvorming.

deze soorten visten. Nieuw beleid voor nieuwe schelpdiervisserijen (beleidspunt 33) is in voorbereiding. Er zijn nog geen restricties aan de vangstmethode (zuigbuis is nog steeds toegestaan). LNV heeft de externe werking van de Natuurbeschermingswet ten aanzien van de gebieden buiten de Waddenzee niet gebruikt, ondanks het regelmatig optreden van massale sterfte onder de eidereenden en de functie als alternatieve voedselbron van genoemde bestanden.

Werkt het huidige beleid? Het antwoord op de vraag, of de strategie van voedselreservering en gesloten gebieden de juiste is geweest voor het behalen van de (natuur)doelstelling, moet komen uit de eindrapportage van EVA-II in 2003. De Voordelta is hierin niet opgenomen. Bij de aansturing van het onderzoek zijn zowel overheid als sector en natuurorganisaties betrokken. De opzet van het onderzoek en de aansturing is zorgvuldig gekozen en de verwachtingen zijn hooggespannen: EVA-II zal uitsluitel moeten geven over allerlei geschilpunten tussen sector en natuurorganisaties, waardoor een open discussie tussen de partijen weer mogelijk wordt.

De resultaten van EVA-I hebben indertijd al meer inzicht gegeven in de dynamiek van het ecosysteem en de wisselwerking tussen natuur en visserij. Het beleid is aangepast voor zover daartoe op basis van EVA-I aanleiding was, in de vorm van het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren 1999-2003. EVA-II zal de aanvullende vragen die uit EVA-I zijn voortgevloeid, beantwoorden.

Het beleid is erop gericht geweest zich te voorzien van een goede basis van onderzoeksgegevens. Echter, door steeds te wachten op resultaten van onderzoek bestaat het risico dat het beleid te afhankelijk is geworden van dit onderzoek.

Conclusie

- De problematiek blijkt complexer dan verwacht. Zo vindt ondanks voedselreservering vogelsterfte nog steeds plaats en is het herstel van oude stabiele mosselbanken en zeegrasvelden in beperkte mate opgetreden.
- Het ecoplot voor de garnalensector is niet tijdig ingesteld.
- De evaluaties (EVA-I en EVA-II) en het onderzoek zijn tijdig en op een gedegen wijze ingezet. Het heeft geleid tot een sterke toename van de kennis. In 2003 zal hierop toekomstig beleid moeten worden gebaseerd.

4.3 Overige beleidspunten

De uitvoering van de beleidspunten 29 en 31 is vertraagd ter hand genomen. De visserij met vaste vistuigen en de sleepnetvisserij zijn beide kleine visserijen in de kustzone waarvan de effecten op de bestanden en de natuurbelangen punt van aandacht waren. De sleepnetvisserij is in 2000 geëvalueerd en de uitkomsten moeten nog worden vertaald naar een beleidsvoornemen. Voor de visserij met vaste vistuigen is besloten een evaluatie uit te voeren. Deze is recent afgerond en gevolgd door een beleidsvoornemen. Begin 2003 zal nieuw beleid worden uitgezet. De vertraging hangt samen met de complexiteit en een beperkte prioriteitsstelling.

In de structuurnota worden ook enige algemene beleidspunten genoemd waarin onderzoeken worden geïnitieerd op het vlak van scholing, structuur van de garnalenvisserij, afzet en verwerking van vis en visproducten en welzijnsaspecten. De onderzoeken zijn vrijwel alle geïnitieerd. De bijdrage aan de doelstellingen is wisselend.

Tabel 4.3 Overige beleidspunten

In de eerste kolom zijn de beleidspunten kernachtig weergegeven. De tweede kolom (maatregel) geeft aan in hoeverre het beleidspunt is uitgevoerd. In de derde kolom (doelstelling) wordt het *effect* van de maatregel op het behalen van de doelstelling weergegeven. Onder opmerkingen wordt indien nodig een korte toelichting gegeven.

Legenda

Maatregel	Doelstelling
+ Beleidspunt is uitgevoerd	+ Doelstelling is gehaald
- Beleidspunt is niet uitgevoerd	- Doelstelling is niet gehaald
o Beleidspunt is in uitvoering	0 Effect nog niet bekend
	? Effect niet bekend

Beleidspunten	Maatregel	Doelstelling	Opmerkingen
40. In EG-kader wordt gepleit voor een verschuiving van het begin van het quotumjaar van 1 januari naar 1 april.	+/0	Nvt	Nederland heeft hiervoor gepleit. Deze maatregel is niet ingevoerd.
41. De beschikbare kennis van de afzet en verwerking van vis en visproducten zal door middel van onderzoek vergroot moeten worden.	+	0	
42. Ter ondersteuning van de garnalensector in de kustwateren zal onderzoek geïnitieerd worden naar de mogelijkheden tot structuurverbeteringen die hun afzet- en marktpositie kunnen versterken.	+	?	
43. Het programma voor ecosysteemonderzoek dat is gericht op de relatie tussen visserij en de natuurfunctie wordt geïntensiveerd.	+	+/0	Ecosysteendoelen zijn geformuleerd
44. Onderzoek zal worden gestart naar de welzijnsaspecten van de visserij waarbij in het bijzonder aandacht zal worden geschonken aan de ontwikkeling van alternatieven voor bepaalde als ongewenst beschouwde handelingen.	+	0/+	Alleen vangen met levend aas is verboden.
45. Er wordt een inventariserend onderzoek uitgevoerd waarin de scholingsactiviteiten en -behoeften van de sector in kaart worden gebracht.	+	?	Door de sector uitgevoerd.

5 Slotbeschouwing

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de vraag in hoeverre het voorgenomen beleid is uitgevoerd en is een en ander gezegd over de bijdrage aan de doelstellingen van de Structuurnota. In dit hoofdstuk komen we terug op de geformuleerde evaluatievragen en ligt de nadruk op de vraag in hoeverre het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het oplossen van de urgente ontwikkelingen die aanleiding waren voor de Structuurnota. Tenslotte wordt kort ingegaan op de rol van de Structuurnota, de beleidspunten en de factoren die relevant zijn voor het toekomstig visserijbeleid.

Effectiviteit van het beleid ten aanzien van de urgente ontwikkelingen

Handhaven van quota en voorkomen illegale aanlandingen

Het instellen van de Biesheuvelgroepen en het daarbij gevoerde beleid heeft sterk bijgedragen aan het naleven van de quota en het voorkomen van de illegale aanlandingen. Het voorgenomen beleid is uitgevoerd en doeltreffend gebleken.

Beheer van de commerciële bestanden

Het (EU)beleid ten aanzien van de commerciële visbestanden is weinig doeltreffend geweest en heeft nauwelijks geleid tot een verbetering van de situatie.

Mogelijke schadelijke effecten van visserij op de natuurwaarden

In de Waddenzee is de ontwikkeling van natuurwaarden aanvankelijk goed ter hand genomen. De beleidspunten zijn uitgevoerd, doch hebben niet geleid tot herstel van stabiele oude mosselbanken en zeegrasvelden. De doeltreffendheid is beperkt gebleven. De natuur blijkt minder maakbaar dan tien jaar terug werd gedacht.

Ten aanzien van natuurwaarden in de Noordzee is beleid ontwikkeld, maar nog nauwelijks gerealiseerd. Draagvlak bij de sector is een belemmering gebleken voor het verminderen van de bodemberoering. De ontwikkeling van draagvlak in het algemeen is een zaak van alle betrokkenen.

Overige ontwikkelingen

Zowel de zee- als de kustvisserijsector denken na over duurzame visserij. Dat zijn tot op heden eerste stappen maar vragen wel om een vervolg.

In de eerste jaren van de looptijd is bewust gewerkt aan het verbeteren van de ambtelijke verhoudingen tussen de medewerkers van de betrokken directies van LNV, V&W en het Productschap Vis. Dit heeft geleid tot een verbeterde afstemming tussen visserijbeleid, natuurbeleid en andere gebruiksfuncties.

De rol van de Structuurnota

De Structuurnota heeft positief gewerkt op het vinden van oplossingen voor de problemen die begin jaren negentig speelden. De verhoudingen tussen visserijsector, overheidsgeledingen, maatschappelijke organisaties zijn – met name in de zeevisserij – sterk verbeterd. De Structuurnota heeft katalyserend gewerkt voor het (sneller) oppakken van allerlei beleidsissues en heeft voor enkele jaren de agenda bepaald. Hoewel de visie en thema's onverminderd actueel zijn, fungeert de Structuurnota de laatste jaren nauwelijks als inspiratiebron.

De beleidspunten

Het merendeel van de beleidspunten in de Structuurnota is uitgevoerd of nog in uitvoering. De doeltreffendheid is evenwel beperkt gebleken. Van de beleidspunten

heeft ongeveer een derde aantoonbaar bijgedragen aan de doelstellingen. Vooral voor de zeevisserij is het aandeel lager. Voor de kustvisserij is de score hoger. Dit is deels te verklaren doordat zeevisserij in EU-verband ingebracht moet worden. LNV heeft wel invloed uitgeoefend, maar de effectiviteit ervan is moeilijk te bepalen, te claimen of zelfs maar te traceren. Voor vier beleidspunten geldt dat ze niet zijn uitgevoerd. In een aantal gevallen doordat de omstandigheden in de loop der jaren sterk wijzigden, maar ook wegens capaciteitsgebrek bij de uitvoerende instantie. De effectiviteit van "concrete" beleidspunten is duidelijker dan die van de beleidspunten die zijn geformuleerd als inspanningsverplichtingen.

Relevante factoren

Op basis van deze evaluatie kunnen voor het formuleren en realiseren van toekomstig visserijbeleid enkele relevante factoren worden benoemd. Dat zijn het formuleren van heldere doelen, het creëren van voldoende draagvlak, een zelfbewuste sector, duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden en publieke legitimatie voor de overheidsrol en een realistische benadering voor kijk op de mogelijkheden in Brussel. Hieronder worden deze factoren kort toegelicht.

Heldere doelen: de hoofddoelstellingen van de Structuurnota zijn toentertijd goed gekozen en worden nog steeds breed onderschreven. Concretere tussendoelen voor de relatie tussen visserij en natuur, en tussen visserij en bestanden dragen bij aan continuïteit en flexibiliteit van het beleid.

Draagvlak: betrokkenheid van zowel de sector als de natuurorganisaties is van groot belang voor een positief beleidsresultaat. Het is daarbij onontbeerlijk dat de partijen de doelen en maatregelen onderschrijven en hun verantwoordelijkheden nemen. Het is van belang dat het gekozen sturingsmodel aansluit op de situatie en indien nodig wordt bijgesteld. In sommige gevallen zal het noodzakelijk blijven dat de overheid impopulaire maatregelen neemt in het kader van duurzame visserij op de lange termijn.

Zelfbewuste sector: deze is van groot belang voor een gezond visserijbeleid. De sector manifesteert zich thans op het vlak van toekomstvisies voor de schelpdiervisserij, maar ook voor de trawler- en kottersector. De ontwikkeling van het zelfbewustzijn is nog niet voldoende gevorderd.

Rol van de overheid: gebleken is het grote belang van een transparante overheidsrol. Deze rol kan per beleidsveld verschillen. De overheid is in het verleden niet altijd helder genoeg geweest over haar rol ten aanzien van het (schelpdier)visserijbeleid.

Mogelijkheden in Brussel: de speelruimte van LNV voor het zeevisserijbeleid is beperkt door de EU besluitvorming. Beïnvloeding van menings- en besluitvorming in EU vereisen een specifieke aanpak.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn hoofdconclusies opgenomen die aansluiten bij de evaluatievragen uit paragraaf 1.1. Tevens is een overzicht opgenomen van de conclusies die in de hoofdstukken 3 en 4 zijn genoemd.

6.1 Hoofdconclusies

- a. Maatregelen ten aanzien van het handhaven van de quota en het voorkomen van illegale aanlandingen zijn uitgevoerd en effectief gebleken.
- b. Het beheer van de commerciële bestanden is weinig doeltreffend geweest en heeft nauwelijks geleid tot een verbetering van de situatie.
- c. Maatregelen voor de ontwikkeling van natuurwaarden zijn in de Waddenzee aanvankelijk goed ter hand genomen, maar de doeltreffendheid is beperkt gebleken.

6.2 Overzicht conclusies

1. Het opstellen van de Structuurnota is van groot belang geweest om de Nederlandse visserij in rustiger vaarwater te krijgen. Een duidelijke visie is ontwikkeld en veel waardevolle resultaten van de toenmalige discussies zijn vastgelegd.
2. De onderlinge verhoudingen tussen visserijsector, overheidsgeledingen, maatschappelijke organisaties en politiek zijn sterk verbeterd.
3. De laatste jaren dient de Structuurnota niet meer als inspiratiebron voor de betrokken actoren. Het heeft ontbroken aan tussentijdse bijstelling of opfrismomenten.
4. De 45 beleidspunten zijn voor het merendeel uitgevoerd. Ongeveer een derde van de punten is doeltreffend geweest, dat wil zeggen heeft bijgedragen aan het beleidsdoel. Over een derde van de punten zijn twijfels over de doeltreffendheid en bij een derde is de inzet niet doeltreffend. De redenen hiervoor zijn de formulering van de punten en doelen, de zich wijzigende context en moeizaam te leggen causale verbanden.
5. Ten aanzien van de acties van LNV in Brussel is het effect moeilijk te claimen of zelfs maar te traceren. LNV heeft actief invloed uitgeoefend het beleid in de door Nederland gewenste richting te sturen, maar de causale relatie tussen die invloed en Brussels beleid is niet aantoonbaar.
6. Voor het bereiken van resultaten in internationale fora zijn, naast een positieve en constructieve houding, vooral heldere doelen, geduld en uithoudingsvermogen vereist. Met name het element heldere doelen behoeft versterking.
7. Beleid dat weinig draagvlak heeft, is moeilijk volledig te realiseren. Dat speelt vooral bij (technische) maatregelen die bovendien moeilijk controleerbaar zijn.

Zeevisserij

8. Het Biesheuvelstelsel is succesvol geweest en heeft de doelstelling voor de betreffende onderdelen uitstekend en snel ingevuld. Met de nationale aanpak is bereikt dat Nederland binnen de vastgestelde quota blijft.
9. Het Biesheuvelstelsel heeft geen verdere ingang gevonden bij andere Lidstaten, mede door het specifieke Nederlandse ITQ-systeem.
10. Een verdere uitbouw van verantwoordelijkheden van de sector heeft niet plaatsgevonden. De recent geïnstalleerde stuurgroep Nijpels onderzoekt nu de mogelijkheden hiervoor.
11. De omvang van de demersale visbestanden is nog niet op voorzorgsniveau.
12. Het hanteren van voorzorg TAC's zal naar verwachting bijdragen aan een beter beheer van bestanden.
13. Het betrekken van de sector bij de advisering over vangstmogelijkheden en bij het beheer van de bestanden is van groot belang voor het draagvlak.
14. De visserij is ondanks onderzoek niet of nauwelijks selectiever geworden, onder andere door ontbreken van draagvlak en perspectievolle alternatieven.
15. De opzet van het Nederlandse systeem van capaciteitsvermindering voldoet aan de EU-voorwaarden. Voor enkele segmenten zijn de doelen nog niet volledig gehaald, onder meer door nog lopende onderhandelingen.
16. De controle van schepen op het motorvermogen blijft moeilijk door het nog niet beschikbaar zijn van een fraudebestendige torsiometer.
17. Gebiedsgericht beleid is in beperkte mate ingezet voor de opgroei van jonge vis (scholbox en kustzone), maar laat geen eenduidig positieve resultaten voor de bestanden zien. Over de oorzaken is te weinig kennis ontwikkeld.
18. Gebiedsgericht beleid is nog niet ingezet voor de bescherming van niet-commerciële soorten en van habitats.
19. Natuur in de Noordzee staat op de beleidsagenda, maar heeft nog niet geleid tot effectieve vermindering van negatieve effecten van de visserij op de natuur.
20. Nationale en internationale initiatieven voor bescherming van natuur en ecologische waarden op de Noordzee zijn pas in de laatste jaren op gang gekomen (project duurzaam gebruik Noordzee en de ecosysteembenadering).

Kustvisserij

21. Bij aanvang was het kustvisserijbeleid succesvol. LNV had met de sector afspraken gemaakt en deze werden correct uitgevoerd.
22. Het doel uit 1993 om te komen tot verweving van de natuur- én de gebruiksfunctie in de Waddenzee is gewijzigd. Als gevolg van internationale afspraken en gewijzigde omstandigheden is het accent geleidelijk verschoven in de richting van de natuurfunctie.
23. De schelpdiersector heeft nog maar in beperkte mate ingespeeld op deze verschuiving en is blijven staan achter de geldende afspraken. Het ODUS rapport is een positieve eerste stap.
24. De partijen (visserijsector en natuurbeschermers) verschillen sterk van mening over het begrip natuur ("puur natuur" versus "gebruiksnatuur") en de effecten van de visserij op de natuur. Met EVA-II wordt beoogd duidelijkheid te krijgen.

25. Toen na enkele jaren bleek dat de belangentegenstelling tussen sector en natuurbeschermers steeds groter werd heeft LNV een afwachtende houding aangenomen. De polarisatie die het gevolg is geweest, speelt het proces nog steeds parten.
26. Effectieve samenwerking van de diverse stakeholders in het beheer (en in het beleid) kan alleen verwacht worden als deze hetzelfde doel onderschrijven. Dit is momenteel voor de Waddenzee niet het geval.
27. De problematiek blijkt complexer dan verwacht. Zo vindt ondanks voedselreservering vogelsterfte nog steeds plaats en is het herstel van oude stabiele mosselbanken en zeegrasvelden in beperkte mate opgetreden.
28. Het ecoplot voor de garnalensector is niet tijdig ingesteld.
29. De evaluaties (EVA-I en EVA-II) en het onderzoek zijn tijdig en op een gedegen wijze ingezet. Het heeft geleid tot een sterke toename van de kennis. In 2003 zal hierop toekomstig beleid moeten worden gebaseerd.

Literatuurlijst

Algemeen

Europese Commissie (2001). *Groenboek, de toekomst van het gemeenschappelijk visserijbeleid*, Brussel .

European Environment Agency, *Kiev report*, Kopenhagen, concept.

Kalden C. (2002). *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek LNV*, Den Haag.

LNV (1993). *Vissen naar evenwicht, regeringsbeslissing Zee- en kustvisserij*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

LNV (2001). *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, nota natuur, bos en landschap in de 21^{ste} eeuw*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Otto F (1998). *Een beeld van de Noordzee; economische gegevens van de belangrijkste gebruiksfuncties*. Rapport RIKZ - 98.032.

Schuitmaker I (1997). *Balanceren tussen ecologie en economie, het Nederlandse visserijbeleid in kort bestek*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Tweede kamer (1993). *Behandeling in Tweede kamer van "Vissen naar evenwicht"*, Moties van 22 april 1993(stemming 1 juni 1993), Den Haag .

Tweede kamer (1994). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 1994*, vergaderjaar 1993 - 1994, 23 400 XIV, nr 36, 17 maart 1994, Den Haag.

Tweede kamer (2001). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2002*. Vergaderjaar 2001-2002, 28 000 XIV, nr 41, Den Haag.

Van Wijk MO, de Ruijter C, Smit MH, Taal C (2001). *Visserij in Cijfers 2000*. LEI-DLO rapport 6.01.93, Den Haag.

Zeevisserij

Bisseling CM (2001). *Met de natuur in zee: rapportage project "Ecosysteendoelen Noordzee"*, Expertisecentrum LNV, Wageningen.

Bukman P (1994a). *Standpunt minister ten aanzien van het rapport van de stuurgroep Biesheuvel en het advies van de Commissie onderzoek verplichte sanering*. Bijlage 2 bij verslag van vaste Commissie voor de Visserij op 17 maart 1994, Den Haag.

Bukman P (1994b). *Brief van de minister aan Tweede kamer ten aanzien van de Regeling logboek*. Bijlage 3 bij verslag van vaste Commissie voor de Visserij op 17 maart 1994, Den Haag.

De Groot S, Lindeboom H (eds) (1994). *Environmental impact of bottom gears on benthic fauna in relation to natural resources management and protection of the North Sea*. NIOZ report 1994-11/RIVO-DLO report C026/94, NIOZ, Texel.

- Lindeboom HJ, De Groot SJ (eds) (1998). *The effects of different types of fisheries on the North Sea and Irish Sea benthic ecosystems*. NIOZ report 1998-1/RIVO-DLO report 003/98, NIOZ, Texel.
- LNV (1992). *Verplichte sanering van de Nederlandse kottervloot als middel tot beëindiging van overcapaciteit: mogelijkheden en moeilijkheden, advies*. Commissie onderzoek verplichte sanering (voorz. MR Mok), LNV, Den Haag.
- LNV (1993). *Evaluatie van de uitvoering van de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel voor een beheerste visserij*. Bijlage 1 bij verslag van vaste Commissie voor de Visserij op 17 maart 1994, Den Haag.
- LNV (1995a). *Tussenevaluatie van de uitvoering van de voorstellen van de stuurgroep Biesheuvel voor een beheerste visserij*. Den Haag.
- LNV (1995b). *Eindevaluatie Biesheuvelstelsel*. Den Haag.
- Tweede kamer (2001). *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (XIV) voor het jaar 2002, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 XIV, nr 41*. Den Haag.
- NSMinConf (1997). *Statement of Conclusions from Intermediate Ministerial Meeting on the Integration of Fisheries and Environmental Issues*. Bergen.
- NSMinConf (2002). *Bergen Declaration. Fifth International Conference on the Protection of the North Sea*.
- OSPAR (2000). *Quality Status Report. Reg. II Greater North Sea*.
- Rijnsdorp, A., (2000). *De microverspreiding van de Nederlandse boomkorvloot in de periode 1993-1999 en de effecten van de boomkorvisserij op het bodemecosysteem*. RIVO rapport, IJmuiden.
- Rijnsdorp, A., (2002). *Evaluatie van het biologisch effect van het gesloten gebied ter bescherming van kabeljauw in 2001*. RIVO rapport, IJmuiden.
- Smit W (1996). *Bijdrage aan de eindevaluatie van de uitvoering van de voorstellen van de stuurgroep Biesheuvel*. LEI-DLO rapport, Den Haag.
- V&W (2000). *Beheersvisie Noordzee 2010. Regeringsbeslissing*.
- V&W (1998). *Vierde Nota Waterhuishouding. Regeringsbeslissing*.
- Visserijcentrum (1992). *Beheerst vissen*. Rapport van de Stuurgroep Biesheuvel, Rijswijk.
- Kustwateren**
- Brinkman AG, Bult T (2002). *Geschiede eulitorale gebieden in de Nederlandse Waddenzee voor het voorkomen van meerjarige natuurlijke mosselbanken, samenvatting*. Alterra rapport 455, Den Burg.
- Bult TP, Ens BJ, Lanters RLP, Smaal AC, Zwarts, L (2000). *Korte Termijn Advies voedselreservering Oosterschelde, samenvattende rapportage in het kader van EVA-II*, Rapport RIKZ/2000.042, Den Burg, Den Haag, Yerseke.
- Ens B, Lanters R, Smaal A (2000). *Onderzoeksplan EVA-II, evaluatie schelpdiervisserij 2^e fase*. Den Burg, Den Haag, Yerseke.
- LNV (1998a). *Evaluatie kustvisserijbeleid 1993-1997, Structuurnota Zee- en kustvisserij*. Den Haag.

- LNV (1998b). *Evaluatie van de maatregelen in de kustvisserij gedurende de eerste fase (1993-1997), Structuurnota Zee- en kustvisserij*. Den Haag.
- LNV (1999). *Beleidsbesluit Schelpdiervisserij kustwateren 1999 – 2003*. Den Haag.
- LNV, V&W (2000). *Projectplan EVA-II, Schelpdiervisserij in de kustwateren 1999-2003*. Den Haag.
- Raad voor het Landelijk Gebied (1998). *Leven en laten leven, advies over kustvisserij en natuur in kustgebieden*. Publicatie RLG 98/3, Amersfoort.
- Stichting ODUS (2001). *Uit de schulp. Visie op duurzame ontwikkeling van de Nederlandse schelpdiervisserij*. Yerseke.
- Van Marlen B, De Haan D, Revill AS, Dahm KE, Wienbeck H, Purps M, Coenjaerts J, Polet H (2001). *By-catch reduction devices in the European Crangon fisheries*. ICES CM 2001/R:10.
- Van Marlen B. *Improving the selectivity of beam trawls in The Netherlands - The effect of large meshed top panels on the catch rates of sole, plaice, cod and whiting*. submitted to Fisheries Research.
- Wolff W, e.a. (2001). *Op zoek naar win-win situaties voor natuurbescherming en schelpdiervisserij in de Waddenzee*. Rijksuniversiteit Groningen, Haren.

Lijst beleidspunten uit Structuurnota

Beleidspunten Zeevisserij	
1.	In het onderzoek zal prioriteit worden gegeven aan de ontwikkeling van meer selectieve vismethoden. Nederland zal in EG-kader streven naar het vaststellen van maatregelen welke de bijvangstproblematiek reduceren.
2.	Nederland zal uiterlijk in 1994, in overleg met andere rechtstreeks betrokken lidstaten, in EG-kader voorstellen indienen tot beperking van schadelijke effecten van de boomkorvisserij. Naar de huidige inzichten kan onder meer worden gedacht aan voorstellen met betrekking tot het gebruik van kettingmatten en wekkerkettingen.
3.	Nederland zal in Brussel pleiten voor een aanscherping van de bepalingen van de scholbox.
4.	Een wijziging van de Visserijwet zal worden voorbereid ten einde voor specifieke, lokale visserijvormen maatregelen op grond van natuuroverwegingen mogelijk te maken.
5.	Nederland zal zich in EG-kader inzetten voor een meer flexibel TAC's- en quotumbeleid voor visbestanden, waarvoor geldt dat de paaibestanden zich bevinden boven het veilig geachte biologisch minimum en die bovendien meerdere jaarklassen kennen.
6.	Nederland zal, met het oog op de herziening van het EG-visserijbeleid, de introductie van een communautaire zeedagenregeling blijven bepleiten. (Doel waren op korte termijn flexibilisering van de huidige regelgeving en op lange termijn inzetbeperkende maatregelen zoals zeedagenregeling).
7.	Nederland streeft in EG-kader naar het instellen van gezamenlijke TAC's voor bepaalde demersale vissoorten.
8.	Nederland zal zich in EG-kader inzetten voor de invoering van meerjarige TAC's en quota.
9.	In EG-kader zal worden aangedrongen om bij de jaarlijkse biologische advisering zoveel mogelijk rekening te houden met interspecifieke relaties en de ecologische waarde van het watersysteem.
10.	Ten behoeve van onderzoek naar het herstel van natuurwaarden en het belang van kustgebieden als paaiplaats en kinderkamers van vispopulaties zal door Nederland een voorstel worden geformuleerd voor het op experimentele basis sluiten van een gebied in de Noordzee. De begrenzing van het gebied alsook de exacte beperkingen voor de visserij dienen nog te worden vastgesteld op basis van nader te formuleren onderzoeksdoelstellingen. In 1993 zal de besluitvorming op nationaal niveau hierover worden afgerond, waarna een voorstel tot gebiedssluiting in EG-kader kan worden ingebracht. Tot sluiting van een gebied kan uitsluitend in EG-verband worden besloten.
11.	De documenten voor de kabeljauw- en wijtingvisserij worden vrij overdraagbaar binnen de rondvissector waarbij elk afzonderlijk document recht geeft op de aanvoer van de maximaal toegestane weekhoeveelheid kabeljauw en wijting (stapelbaarheid van documenten). Met ingang van 1995 wordt deze overdraagbaarheid verruimd tot de gehele kottersector.
12.	Indien de uitwerking van de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel in de praktijk niet slaagt, zal de overcapaciteit van de kottervloot worden afgebouwd via een stapsgewijze afroaming van licenties conform het advies van de Commissie onderzoek verplichte sanering.
13.	Het uitgangspunt van het capaciteitsbeleid is, dat gestreefd wordt naar een situatie waarin de benutting van de visserijcapaciteit in overeenstemming is met de vangstrechten. Dit zal worden gerealiseerd via inzetbeperkende maatregelen en binnen de budgettaire mogelijkheden via fysieke sanering. De mate waarin inzetbeperking nodig is, is mede afhankelijk van de mate waarin fysieke sanering wordt gerealiseerd.
14.	Bij de trawlvloot is het beleid gericht op het in EG-verband behouden en zo mogelijk verwerven van additionele vangstmogelijkheden in derde landen.
15.	De controle op het motorvermogen van vaartuigen die voorkomen op de zogenaamde lijst I (maximaal 221 kW = 300 Pk) zal worden verbeterd door een wijziging van de Europese regelgeving inzake de afstelling van motoren te bepleiten en door introductie van een torsiemeter.
16.	Nederland zal bij de Europese Commissie aandringen op het bevrozen van het totale motorvermogen van de bestaande vloot in de 12-mijlszone.
Beleidspunten Kustvisserij	
17.	Op basis van de bovengenoemde doelstelling worden in 1993 de in de kaarten van bijlage 4 aangegeven gebieden I, II, III, IV en V in de Waddenzee en gebieden I en II in de Oosterschelde gesloten voor de mosselzaad- en de kokkelvisserij (zowel mechanisch als handmatig) alsook voor de visserij met bodemvistuigen met wekkerkettingen. Dit betreft het droogvallende platengebied inclusief de tussenliggende geulen.
18.	Gestreefd wordt naar een efficiënter gebruik van het opgeviste mosselzaad, zodat in de toekomst minder mosselzaad nodig is voor de kweek van consumptiemosselen. Daarom wordt prioriteit gelegd bij onderzoek naar de verbetering van zaai- en vangst- en transporttechnieken.
19.	In 1993 wordt een beheersplan opgesteld en operationeel gemaakt om de ongewenste effecten van de visserij op natuurwaarden zoveel mogelijk te beperken.
20.	Er wordt een nader te bepalen ecoplot ingesteld binnen de voor de mosselzaad-, kokkel- en bodemvisserij gesloten gebieden in de Waddenzee waar de garnalenvisserij alsook overige sleepnetvisserij niet is toegestaan.
21.	Er zal overleg plaatsvinden met België om de visserij op de Westerschelde te reguleren en om invulling te geven aan het Beleidsplan Westerschelde.
22.	De volgende verdeelsleutel voor schelpdieren zal worden gehanteerd in voedselarme jaren: 70% van de gemiddelde voedselbehoefte van vogels wordt in de vorm van kokkels en mosselen voor deze vogels gereserveerd. Het meerdere is beschikbaar voor de visserij. Indien er minder aanwezig is dan deze 70% in de Oosterschelde dan wel de Waddenzee, dan wordt het betreffende kustwater in een dergelijk jaar voor de visserij op schelpdieren gesloten.

23.	Voor de Voordelta is in voedselarme jaren een reservering van het schelpdierbestand voor vogels aan de orde. Dit zal nader uitgewerkt worden op basis van de onderzoeksresultaten inzake de functie van de Voordelta als foeragegebied voor vogels. Hierbij zal als uitgangspunt dezelfde verdeelsleutel worden gehanteerd als in Waddenzee en Oosterschelde. Of dit in voedselarme jaren aanvullende beperkingen noodzakelijk maakt, hangt mede af van het bestand in de permanent gesloten gebieden.
24.	Het beschikbare kokkelbestand wordt in jaren dat de kokkelvisserij wordt beperkt, volgens een vaste verdeelsleutel verdeeld tussen de mechanische en handkokkelvisserij. Op grond van de gemiddelde vangsten wordt deze verdeelsleutel bepaald op 1:16 (handkokkelvisserij: mechanische kokkelvisserij). Dit dient bij voorkeur middels een visplan van de sector te worden gerealiseerd.
25.	Op basis van de resultaten van de evaluatie zal worden besloten in hoeverre het hier gehanteerde beleidsmodel dat uitgaat van permanent beleid en aanvullend beleid voor voedselarme jaren effectief is geweest of dat vervanging door een beleidsmodel dat niet differentieert tussen normale en voedselarme jaren wenselijk is. Bij de evaluatie zal nadrukkelijk worden betrokken de mate waarin de visserijsector zelf erin slaagt de in het beheersplan opgenomen maatregelen ter beperking van de ongewenste effecten van de visserij op natuurwaarden te realiseren.
26.	In 1998 zal, op basis van de in 1997 uit te voeren evaluatie worden besloten, met inachtneming van de beleidsuitgangspunten van de conferentie van Esbjerg en met inachtneming van de hoofddoelstelling voor de betreffende kustwateren, in hoeverre additioneel de in de kaarten van bijlage 4 aangegeven gebieden VI in de Waddenzee en III en IV in de Oosterschelde worden gesloten voor de kokkel- en mosselzaadvisserij alsook voor de visserij met bodemvistuigen met wekkerkettingen.
27.	Het aantal garnalenvergunningen in de visserijzone wordt tot een evaluatiemoment in 1998, niet uitgebreid.
28.	Het aantal vergunningen voor de mosselzaadvisserij zal structureel worden gefixeerd op het niveau van begin 1992 waarbij per vergunning slechts één vaartuig mag worden ingezet.
29.	Bij de visserij met vaste vistuigen zal met ingang van 1993 het aantal vergunningen worden beperkt alsook het aantal en de grootte van de per vergunning toegestane vistuigen.
30.	In 1993 wordt voor alle (schiet-) fuiken het gebruik van een keerwant verplicht gesteld.
31.	Het aantal vergunningen voor de sleepnetvisserij in de Waddenzee wordt niet uitgebreid en deze vergunningen zullen tot een nader te bepalen evaluatiemoment in 1994 niet aan andere bedrijven worden verleend. Bij de evaluatie zal worden bezien of de vergunningvoorwaarden met het oog op natuurbelangen moeten worden aangescherpt.
32.	Het rapen van schelpdieren voor eigen consumptie wordt toegestaan tot een maximum van 10 kg per persoon per dag. Personen die reeds geruime tijd beroepsmatig schelpdieren rapen, krijgen de gelegenheid om op basis van een vergunning deze activiteit voort te zetten.
33.	Wanneer de beoordeling van de effecten van overige nieuwe schelpdiervisserijen op natuurwaarden en visbestanden beperkingen noodzakelijk maken zullen deze visserijvormen aan een vergunning met daarbij behorende voorwaarden worden gebonden. Om dit mogelijk te maken zullen, waar nodig, de betreffende regelingen van de Visserijwet worden aangevuld.
34.	Alle thans uitgegeven oesterpercelen, welke gelegen zijn in de kom van de Oosterschelde en in het Grevelingenmeer, zullen worden ingenomen en deels opnieuw worden toegewezen aan de huidige 27 huurders.
35.	In de Oosterschelde en de Westelijke Waddenzee zal de ligging van de schelpdierpercelen worden geoptimaliseerd.
36.	De overheid zal, indien nodig, een aantal nieuwe verwaterpercelen beschikbaar stellen.
37.	Met de introductie van nieuwe soorten in de kustwateren zal, mede gezien het risico op een onomkeerbaar effect op bestanden en ecosysteem, zeer terughoudend worden omgegaan. Uitgegaan zal worden van het "nee – tenzij - principe".
38.	De toewijzing van nieuwe percelen vindt plaats door middel van een inschrijvingssysteem waarbij eenmaal per jaar door potentiële huurders kan worden ingeschreven op de dan beschikbare vrije percelen.
39.	Aanvragen voor de uitoefening van hangcultures zullen worden beoordeeld binnen de randvoorwaarden die vanuit andere visserijbelangen, natuurbelangen en belangen van andere functies (onder andere scheepvaart, recreatie) van de kustwateren worden gesteld.
Overige Beleidspunten	
40.	In EG-kader wordt gepleit voor een verschuiving van het begin van het quotumjaar van 1 januari naar 1 april.
41.	De beschikbare kennis van de afzet en verwerking van vis en visproducten zal door middel van onderzoek vergroot moeten worden.
42.	Ter ondersteuning van de garnalensector in de kustwateren zal onderzoek geïnitieerd worden naar de mogelijkheden tot structuurverbeteringen die hun afzet- en marktpositie kunnen versterken.
43.	Het programma voor ecosysteemonderzoek dat is gericht op de relatie tussen visserij en de natuurfunctie wordt geïntensiveerd.
44.	Onderzoek zal worden gestart naar de welzijnsaspecten van de visserij waarbij in het bijzonder aandacht zal worden geschonken aan de ontwikkeling van alternatieven voor bepaalde als ongewenst beschouwde handelingen.
45.	Er wordt een inventariserend onderzoek uitgevoerd waarin de scholingsactiviteiten en –behoeften van de sector in kaart worden gebracht.
37.	Met de introductie van nieuwe soorten in de kustwateren zal, mede gezien het risico op een onomkeerbaar effect op bestanden en ecosysteem, zeer terughoudend worden omgegaan. Uitgegaan zal worden van het "nee – tenzij - principe".
38.	De toewijzing van nieuwe percelen vindt plaats door middel van een inschrijvingssysteem waarbij eenmaal per jaar door potentiële huurders kan worden ingeschreven op de dan beschikbare vrije percelen.
39.	Aanvragen voor de uitoefening van hangcultures zullen worden beoordeeld binnen de randvoorwaarden die vanuit andere visserijbelangen, natuurbelangen en belangen van andere functies (onder andere scheepvaart, recreatie) van de kustwateren worden gesteld.