

Maatregelen voor de aanlandplicht

4B: Incentives en disincentives

Notitie

Door : Erik Buisman (LEI),

Datum : 18 December 2012

Project : BO-12.04-001-042 Fasering Discardban

Aanleiding

In de Visserraad van juni 2012 door de EU ministers een principe akkoord bereikt over een “algemene benadering” (‘general approach’) ten aanzien van de herziening van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Een van de onderdelen van de general approach is een aanlandplicht die geleidelijk ingevoerd zou moeten worden. Naar verwachting zal in het eerste semester van 2013 een akkoord worden gezocht over de aanlandplicht.

In het Beleidsondersteunend Onderzoek voor het Ministerie van Economische Zaken, brengen IMARES en LEI in kaart wat de mogelijk impact zal zijn, zowel ecologisch als sociaal-economisch, van een aanlandplicht voor de verschillende Nederlandse visserij sectoren. Daarbij wordt gekeken naar drie verschillende scenario's: de general approach, het voorstel van de Nederlandse overheid en het voorstel van de Europese visserijsector.

Vraagstelling

Deze notitie gaat in op de volgende deelvragen van het beleidsondersteunend onderzoek:

- Vraag 4B.1 Incentives en disincentives van een aanlandplicht
- Vraag 4B.2 Waarom mogen discards niet voor menselijke consumptie worden gebruikt worden.

1 Inleiding: incentives en disincentives

Als een discard ban wordt ingevoerd rijzen er een aantal vragen met betrekking tot **incentives** en **disincentives**. Enerzijds gaat het om incentives voor naleving: hoe kan de regelgeving zo worden ingericht dat de bijvangst inderdaad worden aangeland? Anderzijds gaat het om incentives om minder bijvangst te vangen. Hoe kan de regelgeving zo ingericht worden dat vissers gestimuleerd worden om selectiever te gaan vissen?

Met deze twee vragen in het achterhoofd zullen we een aantal implementatievormen van een discard ban nader in beschouwing nemen. Daarvoor kijken we eerst hoe een discard ban in een aantal andere landen is geïmplementeerd en welke aanvullende maatregelen daar zijn genomen. Vervolgens wordt het voorstel voor een Europese discard ban (General Approach) in beschouwing genomen om na te gaan welke incentives van de voorgestelde maatregelen uitgaan. Tot slot wordt kort stilgestaan het alternatieve voorstel van de Europese visserijsector en bij de benadering van het Nederlandse Ministerie (EZ).

2 Internationale ervaringen

De EU zal niet de eerste zijn als een discard ban wordt ingevoerd. Hieronder een overzicht van internationale voorbeelden van verschillende implementatievormen van een discard ban (Clucas, 1997).

2.1 Nieuw- Zeeland

In het Nieuw-Zeelandse quota systeem is het overboord zetten van de meeste quotasorten illegaal. Vooral in de multi species trawl visserij waarin meerdere quota soorten worden gevangen, levert dit potentieel problemen op. De regelgeving bevat een aantal elementen die moeten bevorderen dat bijvangsten ook daadwerkelijk worden aangeland:

- Indien vis wordt aangeland waarvoor men geen quota heeft kan daar achteraf nog quota voor worden gekocht.
- Per seizoen is 10% overschrijding van de quota toegestaan. De overschrijding wordt van het beschikbare quotum voor het volgende seizoen afgetrokken.
- De 'illegale' vis wordt gewoon verhandeld, net als de legale vis. De visser mag 10% van de opbrengst houden als stimulans om bijvangsten ook inderdaad aan te landen. Maar het grootste deel van de opbrengsten wordt afgeroomd om incentives te creëren om selectiever te gaan vissen. De 10% wordt geacht de aanlandingskosten te dekken maar niet meer dan dat.
- Controle gebeurt door waarnemers aan boord op een aantal schepen (steekproefsgewijs).
- Het feit dat schepen met waarnemers gemiddeld meer bijvangst aanlanden dan schepen zonder waarnemers, doet vermoeden dat er in de Nieuw-Zeelandse visserij nog steeds gediscard wordt. Vissers blijken het in veel gevallen toch eenvoudiger te vinden om bijvangsten te discarden dan om achteraf de vangsten legaal te maken door quota bij te kopen. Overigens geldt de Nieuw-Zeelandse discard ban niet voor ondermaatse vis. Ondermaatse vis moet gediscard worden.

2.2 Canada

In Canada geldt een discard ban in de 'groundfish fishery'. Alleen soorten met een hoge overlevingskans mogen overboord gezet worden. Hier gelden de volgende maatregelen:

- Grotere schepen zijn verplicht om waarnemers aan boord te hebben. Bij deze schepen wordt aangenomen dat er geen illegale discards meer voor komen.
- Tijdelijke sluiting van gebieden met hoge bijvangsten.

- Ondermaatse bijvangst wordt binnen de quota aangeland (vangstquota). De quota zijn met een klein percentage verhoogd om bijvangst binnen de quota aan te kunnen landen. Omdat het percentage klein is vormt dit een stimulans om selectiever te gaan vissen.
- Bijvangsten mogen gewoon vermarkt worden waarbij de opbrengst volledig aan de vissers toevalt. Hierbij worden geen bijzondere voorwaarden gesteld.

2.3 IJsland

In IJsland is een discard ban van kracht voor de meeste quotasoorten en soorten die marktwaarde hebben. De ban geldt ook voor ondermaatse vis van die soorten.

- Aangelande vis mag gewoon worden vermarkt. Dit geldt dus ook voor ondermaatse vis.
- Aangelande ondermaatse vis van quotasoorten wordt van de quota afgetrokken voor 50% van het gewicht
- Omdat de overheid het vangen van bijvangst niet wil aanmoedigen, zijn er bovengrenzen vastgesteld aan de aan te landen hoeveelheid ondermaatse vis.
- In de eerste jaren na invoering van de ban bestond er een “bycatch bank”. De belangrijkste taak was om aan vissers en vishandel te demonstreren dat er markten bestaan voor ongewone bijvangst soorten. Waar die markt nog niet bestond werden de soorten gepromoot naar de consument (bv organiseren van “strange fish weeks” in restaurants).

2.4 Noorwegen

Noorwegen heeft een discard ban sinds het eind van de jaren tachtig. De discard ban geldt voor een aantal commerciële soorten. De wetgeving specificeert minimum vangst maten ipv minimum aanlandingsmaat. Het is ook op het punt van selectief vissen dat de meeste maatregelen genomen zijn. Het verbod op discarding is er meer om aan te geven dat het vangen van ondermaatse vis ongewenst is, maar lijkt niet intensief gecontroleerd te worden (buiten de normale controles op zee en aan land zoals we die in Nederland ook kennen). De discard ban gaat hier gepaard met de volgende maatregelen:

- Tijdelijke sluiting van gebieden waarin veel bijvangst gevangen wordt.
- Verplicht gebruik van selectieve visserijtuigen in een aantal visserijen
- Aangelande bijvangsten worden vermarkt via visserijorganisaties. De opbrengsten van de bijvangst komen ten goede aan deze verkooporganisaties. De vissers zelf ontvangen slechts een vergoeding voor aanlandingskosten (20% van de opbrengst)

2.5 Lessen uit internationale ervaring

Uit het internationale overzicht van implementatie maatregelen blijkt dat naast het kale verbod op discarden er altijd aanvullende maatregelen worden genomen die op de een of andere manier de incentives om te discarden verminderen en/of de incentives om selectief te vissen verhogen. Deze maatregelen zijn onontkoombaar omdat het in de praktijk niet eenvoudig is om een discard ban door controle alleen te handhaven en omdat een discard verbod op zichzelf nog niet tot selectiever vissen hoeft te leiden.

Uit het overzicht komen de volgende maatregelen naar voren die positieve incentives geven voor het aanlanden van bijvangsten:

- Flexibiliteit met quota overschrijding. Een deel van het quotum van het volgende jaar kan al dit jaar worden gebruikt.
- Verhandelbaarheid van quota (ook na aanlanding kan bijvangst nog legaal gemaakt worden).
- Normale vermarkting van discards waarbij vissers (een deel van) de opbrengst mogen behouden.

Maatregelen die selectiever vissen bevorderen:

- Tijdelijke sluiting van gebieden met hoge bijvangsten (RTC).
- Beperkte vergoeding van aanlandingskosten van bijvangst.
- Aangelande ondermaatse bijvangst wordt van het quotum afgetrokken (vangstquota). Dit heeft echter een negatief effect om op de incentive om bijvangst aan te landen en zal dus de druk op de controle verhogen. In IJsland heeft men om die reden de maatregel zodanig aangepast dat bijvangst slechts voor 50% van het quotum hoeft te worden afgetrokken.

3 Analyse van de drie voorgestelde benaderingen voor aanlandplicht

Naast het voorstel van de Raad (General Approach) liggen er nog twee benaderingen voor uitvoering van een discard ban. De Europese visserijsector is met een alternatief voorstel gekomen waarin de discard ban alleen wordt ingezet voor bedreigde soorten of soorten waarvoor de reductiedoelen voor bijvangst niet worden gehaald. Het Nederlandse Ministerie (EZ) is voorstander van een discard ban voor alle vis. In deze paragraaf worden enkele elementen van de drie benaderingen die van invloed zijn op incentives voor vissers uitgelicht. Daarbij zal de nadruk liggen op de General Approach omdat dit voorstel het meest is uitgewerkt.

3.1 Incentives en de General Approach

Verschillende quota regels en regels m.b.t. afzet en opbrengsten van discards kunnen vissers meer of minder incentives geven om ongewenste bijvangst ook daadwerkelijk aan te landen en/of om selectievere vangstmethoden toe te gaan passen. Hieronder zullen de voorstellen op het gebied van quotabeheer, vermarkting en controle en handhaving besproken worden en de gevolgen hiervan voor de incentives van vissers

3.1.1 Quotabeheer

Instelling van een discard ban zal gepaard moeten gaan met aanpassingen aan het quotasysteem. Daarin moet nu niet alleen de 'legaal' aangelande vis afgerekend worden maar ook de bijvangsten. Het quotasysteem zal geschikt moeten worden gemaakt om de verschillende soorten bijvangsten te kunnen reguleren:

- Ondermaatse vis
- Over-quota vis
- Vis waarvoor geen quota in bezit zijn
- Verboden (beschermd) soorten

Voor deze verschillende vormen van bijvangst moeten dus voorzieningen in het quotasysteem opgenomen moeten worden. Beschermden soorten mogen ook onder de nieuwe regelgeving niet aangeland worden en moeten dus overboord gezet worden. Voor wat betreft aanlanding van ondermaatse vis lijkt men af te stevenen op invoering van vangstquota. Maar ook de optie van aparte bijvangst quota lijkt nog open te staan.

De volgende opties zijn denkbaar:

- Vangstquota
- Aanlandingsquota met bijvangstquota voor ondermaatse vis per soort
- Aanlandingsquota met 1 bijvangstquotum (gemengd) per visserij

Vangstquota in plaats van aanlandingsquota

In General approach wordt voorgesteld om de huidige aanlandingsquota te vervangen door vangstquota. Dit houdt in dat de aanlandingsquota verhoogt worden met een bepaald percentage ondermaatse bijvangst en dat de aangelande bijvangst met de quota verrekend moet worden. Het aanlanden van ondermaatse vis gaat in een dergelijk systeem ten koste van de hoeveelheid maatse vis die aangeland kan worden. Omdat dit laatste in principe betere prijzen zal opleveren, geeft dit een incentive tot selectiever vissen. In dit systeem wordt de selectieve visser (impliciet) beloond omdat hij meer maatse vis kan aanlanden. Voorwaarde hiervoor is dat de controle op de discard ban effectief is. Als de controle niet effectief is zullen vangstquota juist een incentive tot non-compliance bieden, d.w.z. om ondermaatse vis alsnog overboord te zetten. Vangstquota bieden in principe een oplossing voor het aanlanden van ondermaatse vis. Voor over-quota vis en vis waarvoor men geen quota in bezit heeft zijn een aantal andere voorzieningen getroffen, die moeten voorkomen dat over-quota vis ook daadwerkelijk buiten de quota moet worden aangeland.

Aanlandingsquota met bijvangstquota per soort

Bij een dergelijk systeem zijn de incentives sterk afhankelijk van de hoogte van de bijvangstquota voor ondermaatse vis. Als ze lager worden vastgesteld dan de huidige bijvangsten biedt dit een sterke prikkel tot selectief vissen omdat het hoofdquotum niet vol gevist zal kunnen worden zodra een van de bijvangstquota vol is. Dit betekent ook dat hier een hoge druk op het controlesysteem wordt gelegd. Als de visserij gestopt moet worden zodra een van de bijvangstquota vol is, is de verleiding natuurlijk heel groot om ondermaatse vis toch overboord te zetten. Alleen een zeer intensieve en effectieve controle zal dat kunnen voorkomen. Extra selectieve vissers die minder bijvangst vangen dan toegestaan worden hier echter niet beloond doordat ze meer maatse vis kunnen aanlanden.

Aanlandingsquota met 1 bijvangstquotum (gemengd) per visserij

Incentives die hiervan uit gaan zijn vergelijkbaar met die in systeem van bijvangstquota per soort. Een verschil is wel dat dit systeem wat flexibeler is dan het systeem van bijvangstquota per soort. Ervan uitgaande dat in een gemengde visserij niet meer uitgevaren mag worden als een van de bijvangstquota vol is, wordt dat punt hier later bereikt omdat alle bijvangstquota hier samen genomen worden. Verschil met vangstquota is ook hier dat er geen impliciete beloning van extra selectieve vissers is.

Afstemming van quota verhoudingen

In multi species visserijen kan men vissers verplichten om voor het uitvaren aan te tonen dat men voldoende quota in bezit heeft van alle soorten die naar verwachting worden gevangen in het voorgenomen visgebied. In systemen van verhandelbare quota waar ook na aanlanding gehandeld kan worden kan hier overigens soepeler mee worden omgegaan. Men kan dan volstaan met de verplichting om quota na aanlanding in overeenstemming te brengen met de aangelande hoeveelheden. Voor uitvaren hoeft dan alleen te worden gecheckt of quota in voldoende mate op de markt beschikbaar zijn.

De General approach bevat bovenstaande en een aantal andere maatregelen die het vangen van **over-quota vis** moeten voorkomen:

- Lidstaten krijgen een overgangperiode van [3] jaar waarin ze de gelegenheid krijgen om permanent quota te ruilen (quota swaps op basis van cod equivalents), zodat daarna het quota bezit van ieder land een goede afspiegeling zal zijn van het vispatroon van de vloten van de lidstaten. Deze quota swaps zouden door de Commissie gefaciliteerd worden omdat het openbreken van de relatieve stabiliteit politiek nog steeds te gevoelig ligt (Art. 15.4a). Na de overgangperiode zouden er nauwelijks of geen over-quota vangsten meer aangeland hoeven te worden, althans zo is de gedachte. Lidstaten zouden ervoor zorg moeten dragen dat vissers alleen uitvaren als voldoende quota voor alle soorten die in de vangst verwacht kunnen worden beschikbaar zijn. In een alternatieve invulling van dit artikel worden over-quota vangsten afgetrokken van per visbestand in te stellen bijvangstquota voor non-target soorten. Deze zouden door de Commissie worden vastgesteld op basis van door Lidstaten verstrekte informatie onder andere over te nemen maatregelen om bijvangsten te verminderen. Gedurende de overgangperiode van drie jaar zouden de over-quota vangsten voor andere doelen dan menselijke consumptie moeten dienen. Overigens heeft het voorstel van Denemarken om tijdens de overgangperiode het gebruik van bovenmaatse over-quota bijvangsten voor menselijke consumptie gewoon toe te staan de tekst van het voorstel niet gehaald, zelfs niet als optie.
- 10% jaar op jaar flexibiliteit in de benutting van quota (Art 15.4a). Dat wil zeggen dat alvast een deel van het quotum van het volgende jaar kan worden opgevist met een maximum van 10%. Andersom kan bij onderbenutting ook 10% van het quotum meegenomen worden naar het volgende jaar.
- Over-quotavangsten van andere soorten kunnen ook van de quota voor de doelsoorten worden afgetrokken met een maximum van 10% van de doelsoort quota. Dat betekent dat bijvoorbeeld in de tongvisserij de schol die boven het quotum wordt gevangen, van het tongquotum kan worden afgetrokken. Andersom zou tong dan niet van het scholquotum kunnen worden afgetrokken (Art 15.4a).
- De minimis uitzonderingen van de aanlandingsplicht (maximaal 5% van de quota), bijvoorbeeld in het geval dat bijvangst zeer moeilijk te reduceren is of als bijvangsten zeer laag zijn en verwerking van discards aan boord hoge kosten met zich meebrengt (Art 15.3).

Bovenstaande voorzieningen zouden ervoor moeten zorgen dat er geen over-quota vis buiten de quota hoeft te worden aangeland.

Daarnaast bevat de voorgestelde regeling incentives om **ondermaatse vis** te vermijden (selectiever te vissen):

- Vissers mogen de opbrengsten van deze (voorheen illegale) aanlandingen volledig behouden. Tegelijkertijd wordt echter het gebruik voor menselijke consumptie uitgesloten waardoor de opbrengsten laag zullen zijn. Voor sommige visserijen bestaat de kans dat hierdoor de kosten van aanlanding hoger zijn dan de opbrengsten, waardoor een incentive ontstaat om deze vangsten toch overboord te zetten. Dat zal dus een hoge druk leggen op de controle van een discard ban.
- Vangstquota. De aangelande ondermaatse vis wordt van het quotum afgetrokken waardoor minder maatse vis kan worden aangeland. Ook deze incentive kan andersom werken als incentive voor non-compliance en stelt dus hoge eisen aan de controle

3.1.2 Afzet van discards: niet voor menselijke consumptie

In de General Approach wordt voorgesteld om gebruik van ondermaatse bijvangst voor menselijke consumptie uit te sluiten. Reden hiervoor is dat men geen markt voor ondermaatse vis wil creëren. Ondermaatse vis zal dus vooral tot vismeel voor diervoeder verwerkt gaan worden, waardoor de prijzen laag blijven. Als gevolg daarvan zal mogelijk in sommige visserijen de opbrengst van bijvangst onder de aanlandingskosten liggen. Afhankelijk van hoe effectief de controle is, zal dit een prikkel geven om selectiever te gaan vissen of om ondermaatse vis alsnog te discarden .

Over de afzet van over-quota vis en de mogelijkheid om dit te gebruiken voor menselijke consumptie is de General Approach niet duidelijk omdat hier de meningen nog over uiteen lopen (art. 15.4 en 15.6): *“For the species subject to an obligation to land as specified in paragraph 1, the use of catches of species below the minimum conservation reference size [or of catches in excess of catch limits in the transitional period in accordance with paragraph 4] shall be restricted to purposes other than direct human consumption”* (art. 15.6). (De vierkante haakjes betekenen dat hier nog geen beslissing over genomen is). Men lijkt er vooral op in te zetten om het quota systeem zo flexibel te maken dat er geen vis meer buiten de quota hoeft te worden aangeland (zie paragraaf 2.1.1). Dit blijkt ook uit de formulering in art. 15.4 waarin niets wordt gezegd over over-quota vis na de overgangperiode van 3 jaar:

“[Unwanted catches subject to an obligation to land in excess of quotas for the stocks in question may, during a transitional period of [3] years from the date of the obligation to land, be used according to paragraph 6. Member States may before the end of the transitional period agree on permanent exchanges of quota shares with other Member States to adapt fishing opportunities to actual fishing patterns. A balance in exchanges of quota shares shall be calculated in cod equivalents. The Commission shall facilitate the exchanges of quota shares.]”

Waarom kunnen discards niet gebruikt worden voor menselijke consumptie?

Volgens de voorlopige plannen (General Approach) van de Raad voor invoering van een discard ban in het kader van de hervorming van het GVB mogen aangelande discards niet worden gebruikt voor menselijke consumptie. Belangrijkste reden hiervoor is dat men wil voorkomen dat het winstgevend wordt om discards aan te landen want dan zou er te weinig incentive bestaan om selectiever te gaan vissen. Daarnaast heeft een rol gespeeld dat men in de Mediterrane landen al jaren probeert een bewustwordingsproces op gang te krijgen dat het ‘not done’ is om ondermaatse vis te eten. Mogelijkerwijs zal het verbod op gebruik van bijvangst voor menselijke consumptie in sommige visserijen het aanlanden van discards onrendabel maken. Of men zich daarmee realiseert dat hierdoor een zwaardere druk op de controle van de discard ban wordt gelegd is niet duidelijk.

De uitsluiting van gebruik voor menselijke consumptie geldt in ieder geval voor ondermaatse vis. Voor marktwaardige vis (boven de minimummaat) is dit nog niet helemaal duidelijk.

In de marktordening voorstel van de Raad wordt in art. 39.2a (establishment of marketing standards) nog geen melding gemaakt van marketing standards voor over-quota bijvangsten. Ook hieruit blijkt dat nog niet duidelijk is of deze voor menselijke consumptie kunnen worden gebruikt.

In het voorstel zijn een aantal maatregelen opgenomen die ertoe moeten leiden dat het aanlanden van over-quota vis buiten de quota niet of nauwelijks voor zal komen (zie ook 3.1.1).

3.1.3 Handhaving en controle

Zoals eerder opgemerkt is het niet eenvoudig een discard ban effectief te handhaven. Opties voor controle zijn vooral het meesturen van waarnemers aan boord of het verplicht laten installeren van CCTV systemen. De General Approach verwacht van Lidstaten dat ze tenminste 1 van deze opties zullen inzetten (art. 15.8). Hieronder de voor- en nadelen.

- Met **waarnemers aan boord** kunnen we er vanuit gaan dat er vrijwel niet gediscard zal worden. Dit lijkt dus een effectief controlemiddel maar het is ook een relatief dure optie en zal hooguit in aanmerking komen voor de grotere schepen. Buisman et al (2011) schatte de kosten van waarnemers aan boord in het segment kotter>1500 pk op ca. 89 k€/jaar per schip.
- Tot nu toe is **CCTV** in de visserij vooral gebruikt voor wetenschappelijke doeleinden. Met toepassing voor controle doeleinden bestaat vooralsnog nauwelijks of geen ervaring. Het is dan ook lastig om op voorhand de effectiviteit van camera controle in te schatten. Bij systematische toepassing voor de hele vloot rijst de vraag wie de duizenden uren videobeelden gaat bekijken. Volgens Buisman(2011) kunnen de kosten voor cameracontrole per schip voor de Nederlandse kotters>1500 pk geschat worden op ruim 30 k€ per jaar per schip.
- **Controle op zee en in haven** (geen extra controle middelen voor discards). Als naast de discard ban een aantal maatregelen worden genomen die voldoende incentives bevatten om bijvangsten aan te landen, zullen geen extra of minder zware controle middelen voor handhaving van de discard ban ingezet hoeven te worden.

Ter illustratie van dit laatste punt een citaat van een Noorse visser: "One of the incentives for us to report honestly and to keep all the catch on board is a compensation scheme. This works by the government paying us for the part of our catch that does not meet management regulations, such as undersized fish or over-quota fish. The payment does not cover more than the cost of fishing, so we do not make a profit from it. But it is good that everything is taken to shore and used in some way and this system has made a big difference to the groundfish stocks. 'High-grading' doesn't happen anymore, mainly because we are more aware of the damage it causes and due to the monitoring systems in place". (source: <http://www.pcfisu.org/marine-programme/case-studies/norwegian-discard-ban>)

3.2 Voorstel van de Nederlandse overheid

De visie van de het Nederlandse Ministerie (EZ) is dat er en discard ban voor alle vis zou moeten worden ingesteld. Deze visie is niet verder uitgewerkt tot een gedetailleerd voorstel. Wel kan hierover in het algemeen worden opgemerkt dat deze variant de **hoogste kosten voor vissers** met zich meebrengt, althans in die gevallen waarin de kosten van aanlanding en/of selectiever vissen

hoger zijn dan de opbrengsten van de discards. Dit lijkt bijvoorbeeld het geval voor de Nederlandse tong en scholvisserij (Buisman et al, 2011). Overigens is in de literatuur slechts 1 voorbeeld te vinden van zo'n volledige discard ban. Namibië heeft voor de trawl visserij een dergelijke discard ban voor alle vis ingesteld (Hall en Mainprize, 2005)

3.3 Voorstel van de Europese visserijsector

Het voorstel van de visserijsector komt erop neer dat een discard ban alleen van kracht wordt voor bedreigde soorten (paaistand drie jaar onder Blim of paaistand onder het 10-jarig gemiddelde). Voor de andere bestanden moeten discard reductie doelstellingen worden opgesteld die worden opgenomen in de management plannen voor die bestanden. Alleen als deze doelen niet gehaald worden zou voor deze soorten een discard ban moeten worden ingesteld.

De discard ban wordt hier gebruikt als een stok achter de deur om discard reductie te bewerkstelligen. Dit kan een krachtige incentive zijn om discards ook daadwerkelijk te verminderen en selectiever te gaan vissen. De prikkel werkt echter op collectief niveau waardoor **free rider problemen** kunnen ontstaan. De individuele visser behaalt het grootste voordeel als anderen hun bijvangsten reduceren en hijzelf niet. De sector heeft er dus belang bij om deze free rider problemen te voorkomen, bijvoorbeeld door onderlinge controles en overtuiging van collega vissers.

3.4 Conclusie over voorgestelde benaderingen

De General Approach bevat een aantal maatregelen met **incentives voor selectiever vissen**. Vangstquota zijn daar een voorbeeld van **mits de controle effectief is**. Als de controle niet effectief is bieden ze juist incentives tot non-compliance. Het verbod op gebruik van ondermaatse vis voor **menselijke consumptie** brengt het gevaar met zich mee dat de opbrengsten van discards in sommige visserijen de aanlandingskosten niet meer zullen dekken. Dat zou de incentives voor non compliance verder versterken.

Het afstemmen van quota verhoudingen, de verplichting om quota bij te kopen bij over-quota vangsten, de quota-overshoot regels en de mogelijkheid om vangsten van non-target soorten van de quota van doelsoorten af te trekken moeten ervoor zorgen dat er geen over-quota vis meer buiten de quota hoeft te worden aangeland. Deze maatregelen zullen echter alleen werken als het voor vissers **aantrekkelijk** is hiervan gebruik te maken. Het lijkt bijvoorbeeld niet aantrekkelijk om scholvangsten van het tongquotum af te trekken. Als dit inderdaad onaantrekkelijk is moet men toch weer op de effectiviteit van de controle door middel van camera's of waarnemers vertrouwen.

Controle op discards kan waarschijnlijk wel effectief worden uitgevoerd door **waarnemers** aan boord. Deze relatief dure optie lijkt echter alleen mogelijk voor grote schepen. Bij kleinere schepen zou controle door **camera systemen** een optie zijn. Hiermee bestaat echter weinig ervaring en het valt moeilijk op voorhand in te schatten of dit een effectief controle middel is.

De General Approach laat het aan **lidstaten** over om maatregelen te nemen die tot selectiever vissen moeten leiden (art 15.4a footnote: *"Within the management of the landing obligation, Member States must do their utmost to reduce unwanted catches. To this end, improvements of selective fishing techniques to avoid unwanted catches must have a high priority (...)"*). Hierbij hebben lidstaten (of RAC's) de mogelijkheid om selectieve vistuigen te stimuleren (art. 7) of bijvoorbeeld "real time closures" in te stellen waarmee vissers geholpen worden om selectiever te vissen en zo hun

vangstquota zoveel mogelijk met hoogwaardige (d.w.z. maatse) vis te vullen. Als dit soort maatregelen effectief wordt ingevoerd gaat de discard ban echt bijvangst reducerend werken.

In het **voorstel van de sector** staat niet de discard ban centraal maar de doelstelling om selectiever te gaan vissen. Pas als de doelstelling niet worden gehaald wordt er een discard ban ingevoerd (alleen voor die soorten die in acute problemen zijn wordt meteen een discard ban van kracht). Dit kan een krachtige incentive zijn mits de sector in staat is tot zelfregulering of hierbij door de overheid geholpen wordt door aanvullende maatregelen.

Een discard ban voor alle vis, zoals het **Nederlandse Ministerie van EZ** die voorstaat, zal waarschijnlijk nog hogere kosten voor de visserij met zich meebrengen, althans als ook hier geldt dat discards niet voor menselijke consumptie mogen worden gebruikt. Dat zal incentives voor non compliance versterken en zou zo zijn doel voorbij kunnen schieten. Nadat een discard ban voor quota soorten is ingevoerd is zo'n stap wellicht beter te overzien.

Literatuur

Buisman, F.C., T. Bakker, E. Bos, T. Kuhlman en J.J. Poos, *Effecten van een verbod op discards in de Nederlandse platvisvisserij*, Den Haag, LEI, 2011, Rapport 2011-014; ISBN 978-90-8615-522-4

Buisman, Erik, Jan Willem de Wilde, Rod, Gildas Borel, Yan Giron 'Economic aspects of discarding' DG Fish study '97/SE/018', The Hague, 2001

Clucas, Icor, *A study of the options for utilization of bycatch and discards from marine capture fisheries*, FAO, Rome, 1997

Hall, Stephen J. and Mainprize, Brooke M, *Managing by-catch and discards: how much progress are we making and how can we do better?*, Fish and fisheries 6, 2005, 134–155

Pascoe, Sean, *Bycatch management and the economics of discarding*, Fisheries technical paper 370, FAO, Rome, 1997