

Fasering discard ban

BO 2013 20-010-006 Eindrapportage

Redactie: Martin Pastoors

Bijdragen: Erik Buisman, Hans van Oostenbrugge,
Marloes Kraan, Frans van Beek, Sebastian Uhlmann,
Edwin van Helmond, Harriet van Overzee

Rapport C070/14



IMARES Wageningen UR

(IMARES - Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies)

Opdrachtgever:

Ministeries van EZ
Henk Offringa
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

BAS code: BO 2013 20-010-006

Publicatiedatum:

28 April 2014

IMARES is:

- Missie Wageningen UR: *To explore the potential of marine nature to improve the quality of life.*
- IMARES is hét Nederlandse instituut voor toegepast marien ecologisch onderzoek met als doel kennis vergaren van en advies geven over duurzaam beheer en gebruik van zee- en kustgebieden.
- IMARES is onafhankelijk en wetenschappelijk toonaangevend.

Aanbevolen format ten behoeve van citaties: Pastoors, M.A., Buisman, E., Oostenbrugge, J.A. van, Kraan, M.J.K, Beek, F.A. van, Uhlmann, S.S., Helmond, A.T.M. van, Overzee, H.M.J. van (2014) Fasering discard ban. IMARES Rapport C070/14

P.O. Box 68 1970 AB IJmuiden Phone: +31 (0)317 48 09 00 Fax: +31 (0)317 48 73 26 E-Mail: imares@wur.nl www.imares.wur.nl	P.O. Box 77 4400 AB Yerseke Phone: +31 (0)317 48 09 00 Fax: +31 (0)317 48 73 59 E-Mail: imares@wur.nl www.imares.wur.nl	P.O. Box 57 1780 AB Den Helder Phone: +31 (0)317 48 09 00 Fax: +31 (0)223 63 06 87 E-Mail: imares@wur.nl www.imares.wur.nl	P.O. Box 167 1790 AD Den Burg Texel Phone: +31 (0)317 48 09 00 Fax: +31 (0)317 48 73 62 E-Mail: imares@wur.nl www.imares.wur.nl
--	--	---	--

© 2014 IMARES Wageningen UR

IMARES, onderdeel van Stichting DLO.
KvK nr. 09098104,
IMARES BTW nr. NL 8113.83.696.B16.
Code BIC/SWIFT address: RABONL2U
IBAN code: NL 73 RABO 0373599285

De Directie van IMARES is niet aansprakelijk voor gevolgschade, noch voor schade welke voortvloeit uit toepassingen van de resultaten van werkzaamheden of andere gegevens verkregen van IMARES; opdrachtgever vrijwaart IMARES van aanspraken van derden in verband met deze toepassing.

Dit rapport is vervaardigd op verzoek van de opdrachtgever hierboven aangegeven en is zijn eigendom. Niets uit dit rapport mag weergegeven en/of gepubliceerd worden, gefotokopieerd of op enige andere manier gebruikt worden zonder schriftelijke toestemming van de opdrachtgever.

A_4_3_1-V14.1

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	3
Samenvatting.....	4
Summary.....	7
1 Inleiding.....	10
2 Onderzoeksvragen	10
3 Resultaten	11
3.1 Deelname werkgroep vergaderingen.....	11
3.2 Economische impactstudie naar invoering aanlandplicht	13
3.3 Effectieve handhaving van een aanlandplicht	15
3.4 Wetenschappelijke monitoringsaspecten van de aanlandplicht	16
4 Discussie	18
5 Referenties	20
6 Verantwoording	21
7 Bijlagen.....	23
Bijlage 1 Workshop Quotabeheer en aanlandplicht, 19 december 2013	23
Bijlage 2: verslag workshop handhaving, 27 maart 2013	27
Bijlage 3: verslag workshop wetenschappelijke monitoring, 28 maart 2013	31
Bijlage 4 Korte inventarisatie mogelijke effecten van aanvoerplicht	35
Bijlage 5: verslag workshop CCTV / Electronic Monitoring, 11 juni 2013.....	41
Bijlage 6: Analyse bijeenkomsten aanlandplicht.....	43

Samenvatting

Tijdens de uitvoering van het project 'Fasering discard ban' (BO 2013 20-010-006) was de besluitvorming over het nieuwe Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) nog volop in onderhandeling. De project looptijd was van januari tot en met december 2013. De uiteindelijke tekst werd pas vastgesteld op 10 december 2013. Doordat het besluitvormingsproces veel langer duurde dan voorzien, bleef ook langer onzekerheid bestaan over de uiteindelijke vorm van de aanlandplicht die onderdeel is van het nieuwe GVB. En dat heeft weer invloed gehad op de resultaten die konden worden bereikt in het voorliggende project.

In de opzet van het project werd er vanuit gegaan dat er maandelijkse werkgroepbijeenkomsten zouden zijn van de 'werkgroep aanlandplicht' bestaande uit visserijsector, ministerie van EZ, NVWA en onderzoek (IMARES, LEI). Al vrij snel in het jaar werd duidelijk dat de weerstand tegen de aanlandplicht (in de demersale sector) zo groot was, dat een werkgroep aanlandplicht, zoals oorspronkelijk bedacht, niet meer kon functioneren. Gedurende de rest van het project is daarom gekozen voor een bilaterale aanpak tussen onderzoek en beleid met het betrekken van relevante partijen waar nodig en mogelijk.

In september 2013 was weerstand van de demersale sector tegen de aanlandplicht zo groot geworden dat de Staatssecretaris een tweetal havengesprekken heeft georganiseerd om met de vissers te spreken over de aanlandplicht. In het kader van het dit project werd een korte 'discourse' analyse gemaakt van die twee gesprekken. Die analyse laat zien dat er een kloof is tussen ministerie en visserij op drie punten:

	Visserij	Ministerie (Staatssecretaris)
1	'de aanlandplicht is onmogelijk'	'de aanlandplicht is een feit'
2	Graag principiële discussie	Geen principiële discussie
3	Benoemen van onmogelijkheden, problemen en dilemma's	Zoeken naar rek en ruimte in de implementatie

De brug over de kloof ligt bij het derde punt door een pragmatische aanpak te kiezen. Dat betekent echter wel dat ook een discussie gevoerd moet kunnen worden over de onderliggende principes van het beleid en over het doel van de maatregel aanlandplicht. Door standpunten te verduidelijken kan gezocht worden naar gedeelde principes waarmee de kloof gedicht kan worden.

Economische impact assessment aanlandplicht

Een belangrijk onderdeel van het werk in het project 'discard ban' was de uitvoering van een bijgewerkte economische impact assessment van de aanlandplicht zoals die was voorzien in de concept GVB tekst van februari 2013. De resultaten van de economische impact assessment zijn gepubliceerd in het LEI rapport 2013-062 "Economische effecten van een aanlandplicht voor de Nederlandse visserij". De totale netto kosten van invoering van een aanlandplicht voor de Nederlandse visserij bedragen naar schatting 6 tot 28 miljoen euro, afhankelijk van de wijze waarop de quota worden aangepast en van de prijs voor de aan te landen bijvangsten. In het geval dat de vangstquota gelijk zullen zijn aan de huidige quota plus discards (scenario 1), bedragen de kosten van de aanlandingsplicht voor de hele Nederlandse zeevisserijvloot 6 tot 14 miljoen euro. Verreweg het grootste deel van deze kosten wordt gedragen door de kottersector. Als echter wordt verondersteld dat de vangstquota gelijk zullen zijn aan de huidige aanvoerquota, liggen de netto kosten van invoering van een aanlandplicht tussen de 23 en 28 miljoen euro. De kosten zijn veel hoger omdat een deel van de Nederlandse vloot niet meer het hele jaar zou kunnen vissen door het ontbreken van voldoende quota.

Naast de directe kosten zoals hierboven genoemd, zijn er ook nog additionele kosten geschat voor de controle. Voor volledige controle van alle visreizen met behulp van camera's zou ca. 6 miljoen per jaar moeten worden gereserveerd. De kosten voor controle door waarnemers op alle reizen zijn ca. 18 miljoen euro. De controlekosten kunnen lager uitpakken als niet 100% van de schepen en reizen gecontroleerd hoeft te worden.

Controle en handhaving van de aanlandplicht

Tijdens een workshop controle en handhaving (maart 2013) werd een vergelijking gemaakt van de aanlandplicht in Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Canada en IJsland. Dat laat zien dat in die landen verschillende regelingen gelden waarmee de waarde van de aangelande discards wordt bepaald (variërend van 10% tot 100% van de waarde). Maar in alle gevallen mogen de aangelande discards ook worden gebruikt voor menselijke consumptie. Tijdens de workshop werd via een tweetal casussen geprobeerd meer grip te krijgen op de mogelijke werking van verschillende elementen van een aanlandplicht in Europa. Ondanks dat de discussie over de casussen al een aantal elementen naar boven heeft gebracht, konden nog geen scherpe analyses worden gemaakt over de mogelijke consequenties voor controle en handhaving. Nu de regelgeving inmiddels is vastgelegd in Europese wetgeving (EU Reg. 1380/2013), is duidelijk dat de aanlandplicht op een aantal punten behoorlijk afwijkt van de situaties in de bovengenoemde landen. Zo zal de ondermaatse bijvangst bij aanvoer niet mogen worden gebruikt voor menselijke consumptie en bovendien is een samenstel aan uitzonderingsbepalingen vastgesteld. Dit zal naar verwachting een grote invloed hebben op de controle en handhaving van de aanlandplicht.

Inmiddels zijn reeds twee STECF expert meetings geweest over de aanlandplicht geweest in 2013 (STECF 13-16 en STECF 13-17) en een in 2014 (STECF 14-01). Deze bijeenkomsten hebben tot doel gehad om de mogelijke gevolgen van de aanlandplicht in beeld te brengen en om de wetenschappelijke basis voor discard plannen te leggen. De STECF expert meetings hebben laten zien dat er geen wetenschappelijke antwoorden zijn voor de onzekerheden die inherent lijken te zijn in de overeengekomen regelgeving. Met name de uitzonderingsregels voor de aanlandplicht laten ruimte voor verschillende interpretaties die mogelijk sterk afwijkende gevolgen kunnen hebben. Ook heeft STECF gesteld dat er geen ondubbelzinnige wetenschappelijke norm is waarmee kan worden vastgesteld wat 'high survival' is van vissoorten die een uitzondering op de aanlandplicht zou rechtvaardigen. 'High survival' kan alleen worden vastgesteld binnen een beheer context waarin duidelijk de doelen zijn omschreven.

Elektronische monitoring (EM) wordt veel genoemd als mogelijke controle methodiek voor de aanlandplicht. Het idee is dan dat camera's alle visserij-activiteiten kunnen registreren en dat daardoor de effectiviteit van de maatregelen zal verbeteren. In juni 2013 werd in het kader van het discard ban project een workshop georganiseerd over elektronische monitoring waarbij o.a. een expert van Archipelago (Canada) toelichting gaf op de ervaringen met EM in Canada en Alaska. De belangrijkste conclusie van de workshop was dat de invoering van elektronisch toezicht (EM) een nauwe interactie vereist tussen industrie, overheid en technische partners. EM is veel meer dan alleen het installeren van camera's aan boord van schepen. De hele context waarbinnen de camera's worden gebruikt dient in ogenschouw te worden genomen. Teveel focus op de technologie van EM, zonder voldoende te kijken naar de regelsaspecten van EM, genereert een risico van een programma dat niet de beoogde doelstelling zal behalen. In Canada en enkele andere landen, is EM instrumenteel geweest in het effectief beïnvloeden van het gedrag en de naleving van de visserij juist doordat die context heel nadrukkelijk is meegenomen. Als dat gebeurt kan het EM programma zorgen voor een lerend effect binnen de visserijsector, het beheer en het onderzoek. Dit element is overigens niet meegenomen in de LEI analyse van EM waarin alleen naar de kosten werd gekeken.

Wetenschappelijke monitoring en de aanlandplicht

Omdat de interpretatie van de regels van de aanlandplicht nog relatief veel ruimte laat bestaan en er nog geen afdoende antwoord is op de vraag hoe de aanlandplicht zal worden gecontroleerd en gehandhaafd, is het ook nog erg lastig om een inschatting te geven van de consequenties voor de wetenschappelijke monitoring. Duidelijk is wel dat ook in de toekomst wetenschappelijke monitoring zal aan boord van vissersschepen plaats moet vinden omdat de niet-gequoteerde soorten, de beschermde soorten en niet-vis soorten (benthos) gediscard (moeten) worden. Als de aanlandplicht, met de diverse uitzonderingen, goed nageleefd en gehandhaafd zou worden, hoeft zij geen consequenties te hebben voor de wetenschappelijke monitoring ten behoeve van de bestandsschattingen. Echter, omdat de aanlandplicht het zowel illegaal als aantrekkelijk maakt om toch te discarden en omdat het draagvlak voor de aanlandplicht laag is, zou een situatie kunnen ontstaan dat er, ondanks een aanlandplicht, toch wordt gediscard. Dat zou betekenen dat kwaliteit van de wetenschappelijke vangst of aanvoergegevens kan verminderen. Bovendien zal, doordat discards onderdeel worden van het regelsysteem, de inzet van de self-samplingsmethodes voor discards problematisch worden. De combinatie van mindere kwaliteit van wetenschappelijke vangst en aanvoergegevens en een problematische toepassing van self-sampling kan betekenen dat de basis voor de toestandsbeoordeling voor bepaalde bestanden wordt uitgehold. Het is van belang om een duidelijke scheiding te handhaven tussen wetenschappelijke monitoring en controle monitoring, zodat het in de toekomst mogelijk blijft om gegevens te verzamelen op basis van werkelijke vangsten van alle soorten en niet alleen van de opgegeven vangsten van gereguleerde soorten. Als het doel van monitoring wordt verruimd om ook de toenemende selectiviteit van de visserij te kunnen evalueren, dan zal de monitoring van nu aangepast moeten worden naar een veel fijnmaziger monitoring per métier en in ruimte en tijd.

De VIRIS vangst en effort database zal in ieder geval moeten worden aangepast omdat verschillende categorieën bijvangst en discards er in opgenomen zullen moeten worden. Daarbij is in het bijzonder aandacht nodig voor de 9% regel die toestaat om soorten te verschrijven op andere soorten en op de De Minimis regel die discarden mogelijk maakt onder voorwaarde van registratie. Dat vraagt om een schaduw administratie om bij te houden welke vangst wordt geschreven op welke soorten. Voor de wetenschappelijke bestandsschattingen is het van belang om de vangsten per soort te weten.

De implementatie van de aanlandplicht is inmiddels in volle gang (april 2014) waarbij de lidstaten van de regionale zeeën en de Advisory Councils (AC) initiatieven nemen voor het ontwikkelen van discard plannen. Een nieuw samenspel is aan het ontstaan regionale lidstaten, ACs, Europese Commissie, Europees Parlement, Ministerraad, controle experts (European Fisheries Control Agency EFCA) en wetenschappelijke adviseurs (STECF, ICES). Tijdens de BO 2014 projecten 'Technische Maatregelen', 'Invoering Aanlandplicht' en 'Managementplannen' zal aanvullend beleidsondersteunend onderzoek worden uitgevoerd door IMARES en LEI om te komen tot goed onderbouwde adviezen die kunnen bijdragen aan een verantwoorde invoering van de aanlandplicht.

Summary

During the implementation of the "Fasering discard ban" project (BO 2013 20-010-006) the decision on the new Common Fisheries Policy (CFP) was still under negotiation. The project duration was from January to December 2013 . The final text was not adopted until December 10, 2013 . Because the decision-making process took much longer than anticipated, substantial uncertainty remained as to the final form of the discard ban that is part of the new CFP. And that has had an impact on the results that could be achieved in the present discard ban project. In the 'discard ban' project , however, very regular meetings (15) were held among IMARES , LEI and the Ministry of Economic Affairs in which recent developments and the progress of the project were discussed. That made a dynamic control and adjustment of the project possible .

During the design of the project, it was anticipated to have monthly working group meeting of the 'werkgroep aanlandplicht' consisting of the fishing sector, the Ministry of Economic Affairs (EZ), the inspection agency NVWA and researchers (IMARES, LEI). Early in the year 2013 it already became clear that the resistance against the landing obligation in the demersal fishing sector was so strong, that the initial 'werkgroep aanlandplicht' could not operate as intended. During the course of the project we resorted to a bilateral approach between research and policy and involving relevant stakeholders where needed and possible.

In September 2013 the resistance in the demersal fishing sector had become so large, that the Secretary of State (Sharon Dijksma) initiated two 'harbour talks' to discuss about the landing obligation with the fishers. Within the remit of the project, a short discourse analysis was made of these two harbour talks. The analysis showed that there was a gap between the Ministry and the fishing sector on three issues.

	Fishing sector	Ministry (Secretary of State)
1	'landing obligation is impossible'	'landing obligation is a fact'
2	Please have discussion on principles	No discussion on principles
3	Listing impossibilities, problems and dilemmas	Looking for 'rek en ruimte' (space to manoeuvre) in implementation

The bridge to the gap between Ministry and Fishing Sector appears to lie in the third issue by looking for a pragmatic approach. However, this does mean that a discussion should be allowed on the underlying principles of the policy and the aim of the landing obligation. By clarifying the points of view, shared principles could be identified that allow bridging the gap.

Economic impact assessment landing obligation

An important part of the work in the project " discard ban" was the implementation of an updated economic impact assessment of the landing obligation as envisaged in the draft text of CFP February 2013 . The results of the economic impact assessment was published in the LEI report 2013-062 " Economic effects of landing obligation in the Dutch fisheries." The total net cost of introducing a landing obligation in the Dutch fisheries was estimated at 6 to 28 million, depending on how the quotas are adjusted and the price for the catch to be landed . In the event that the quotas will be subject to the current quota plus discards (scenario 1), the cost of the landing obligation for the entire Dutch sea fishing fleet ranges from 6 to 14 million euro. The vast majority of these costs will be borne by the cutter

sector. However, if it is assumed that the quotas will be subject to the current landing quotas, the net cost of the introduction of the landing obligation would range between 23 and 28 million. These costs are much higher because part of the Dutch fleet would be unable to fish due to the lack of sufficient quota.

In addition to the direct costs as mentioned above, there are also additional costs estimated for the control. For full control of all fishing trips using cameras about 6 million per year should be set aside. The costs of monitoring by observers on all trips are approximately 18 million euros. The inspection costs will be lower if not all vessels and trips need to be checked for 100 %.

Control and enforcement of the landing obligation

During a workshop on monitoring and enforcement (March 2013), a comparison was made of the landing obligation in Norway , New Zealand , Canada and Iceland. This showed that different regulations apply in those countries with which the value of the landed discards is determined (ranging from 10 % to 100 % of the value). But in all cases, the landed discards may also be used for human consumption . During the workshop, two case studies were further explored to get a grip on the possible effects of various elements of the landing obligation in Europe. Although the discussion of the cases has already brought up some elements, no final analyses could yet be made about the possible consequences for control and enforcement. The landing obligation has been agreed in December 2013 (EU Reg. 1380/2013). From the agreed text, it is clear that the EU landing obligation differs substantially from the situations in the countries mentioned above. For example: the undersized bycatch may not be used for human consumption and there are a number of exemption clauses embedded in the regulation. This is expected to have an important impact on the control en enforcement of the landing obligation.

There have been two STECF expert meetings about the landing obligation in 2013 (STECF 13-16 and 13-17 STECF) and one in 2014 (STECF 14-01). The expert meetings have tried to outline the possible consequences of the landing obligation and to lay the scientific groundwork for future discard plans. The STECF expert meetings have shown that there is no scientific answer to the uncertainties that seem to be in the agreed rules. In particular, the exception rules for the landing obligation leaves room for different interpretations that could have significantly different effects. STECF also argued that there is no unambiguous scientific standard that would determine 'high survival' of species that would justify an exception to the landing obligation. 'High survival' can only be defined within a management context where the goals are clearly defined.

Electronic monitoring (EM) is often mentioned as a potential control method for the landing obligation. The idea is that cameras can record all fishing activities and that this will improve the effectiveness of the measures. In June 2013 , a workshop on electronic monitoring was organized in the framework of the project. The workshop included an expert from Archipelago (Canada) who commented on the experience of EM in Canada and Alaska . The main conclusion of the workshop was that the introduction of electronic monitoring (EM) requires a close interaction between industry, government and technical partners. EM is much more than just installing cameras on board ships . The entire context in which the cameras are being used is to be taken into account. Too much focus on the technology of EM , without enough attention to the control aspects of EM , generates a risk of a program that will not achieve the desired objective. In Canada and some other countries, EM has been instrumental in effectively influencing the behaviour and compliance in the fishery, precisely because the context was included. When that happens the EM program can provide a learning effect within the fisheries, the management and the research. In this area there is scope for a lot of development in the European context. This element has not been included in LEI analysis of the cost of the landing obligation.

Scientific monitoring and landing obligation

Because the interpretation of the rules of the landing obligation leaves relatively large ambiguities and because there is no conclusive answer to the question of how the landing obligation will be monitored

and maintained, it is also very difficult to identify the consequences for an scientific monitoring programmes. It is clear that in the future scientific monitoring will need to be on board fishing vessels, for example to address non-quota species, protected species and non-fish species (benthos). If the landing obligation, with the exceptions included, is well respected and enforced, it would not need to have an effect on the scientific monitoring for stock assessment purposes. However, because the landing obligation makes it both illegal and attractive to discard and because the support for the landing obligation in the fishing sector is very low, it could be expected that, despite the landing obligation, discarding of regulated species will still occur. This would mean that the quality of the catch information will be lower. When discards become part of the management system, the use of self-sampling methods for discards could also become problematic. The combination of a lower quality of the catch or landings information and a problematic use of self-sampling, could mean that the basis for stock assessments is compromised. It is important to maintain a clear separation between scientific monitoring and monitoring for control purposes in order to be able to collect scientific information on the true catches of all species and not just of the reported catches of regulated species. If the purpose of monitoring should be extended to also evaluate the increasing selectivity of fishery, then the scientific monitoring will need to be adapted to a much more refined monitoring by metier and in space and time.

The VIRIS database of catch and effort data will have to be adjusted because discards will need to be included. There is a particular need of attention for the 9 % rule that allows to species on the quota of other species and for the De Minimis rule that allows discarding on the requirement of documenting the amounts. This calls for a parallel administration to administer which catch is reported to which species. For stock assessment purposes it is important to estimate the catches by species.

The implementation of the landing obligation is currently (April 2014) in full progress. Member States of the regional seas and Advisory Councils are taking initiatives to develop discard plans. New modes of interaction are developed for regional Member States, Advisory Councils, European Commission, European Parliament, Council of Ministers, control experts (European Fisheries Control Agency EFCA) and scientific advisors (STECF, ICES). During the BO 2014 project 'Technical Measures', 'Landing Obligation' and 'Management Plans', additional policy relevant research will be carried out by IMARES and LEI in order to develop well founded advice that can contribute to a responsible implementation of the landing obligation.

1 Inleiding

Onder Deens voorzitterschap werd tijdens de Visserrijraad van juni 2012 door de EU-ministers een principeakkoord bereikt over een "gezamenlijke benadering" ('common approach') ten aanzien van de herziening van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Een belangrijk nieuw onderdeel in die common approach was de voorgestelde invoering van een aanlandplicht in de Europese visserijen. Dat betekende een radicale koerswijziging ten opzichte van het geldende beleid: alle vangsten van gequoteerde soorten zouden in de toekomst moeten worden aangevoerd, inclusief de ondermaatse vissen en de vissen met lage commerciële waarde. Op basis van de toen beschikbare informatie, hebben LEI en IMARES in het najaar van 2012 al een begin gemaakt met het beantwoorden van de kennisvragen over de eventuele economische en ecologische gevolgen van de verschillende scenario's voor een aanlandplicht. De besluitvorming over het nieuwe GVB is afgerond in december 2013.

2 Onderzoeksvragen

De nieuwe in te voeren aanlandplicht brengt veel onzekerheden met zich mee die voor alle partijen moeilijk te overzien zijn.. Hierbij kan worden gedacht aan de economische gevolgen voor de sector, maar ook het handhaven en de monitoring zal anders moeten worden georganiseerd dan voorheen. Daarnaast is betrokkenheid en draagvlak van de sector bij invoer van de regelgeving gewenst. Het ministerie heeft daarom aan IMARES en het LEI gevraagd om de onzekerheden rondom de aanlandplicht te adresseren en deel te nemen aan werkgroep initiatieven en overige overleggen over (onzekerheden rondom) de aanlandplicht.

In het oorspronkelijke projectvoorstel zijn de onderstaande activiteiten gedefinieerd:

1. Deel te nemen aan de werkgroep vergaderingen (ongeveer eens per maand).
2. De LEI impactstudie van 2011 (Buisman et al. 2011) herzien en actualiseren. De LEI impactstudie van 2011 ging over de mogelijke effecten van een aanlandplicht voor de platvisvisserij. De nieuwe economische impactstudie zou moeten gaan over de invoering van een aanlandplicht voor de gehele Nederlandse sector. Daarbij zou ook in beeld moeten worden gebracht wat de gevolgen zijn van verschillende deadlines voor de aanlandplicht en overgangstermijnen.
3. In beeld te brengen, in samenwerking met de NVWA, hoe de aanlandplicht effectief gehandhaafd kan worden, en welke kosten daarmee gemoeid zijn.
4. Bestuderen van wetenschappelijke monitoringsaspecten van de aanlandplicht. Hoe kan een vermindering van ongewenste bijvangst worden gemeten en welke kosten zijn daar mee gemoeid?

Het project 'Fasering discard ban' (BO 2013 20-010-006) had een looptijd van januari tot en met december 2013. Tijdens de loop van het project was de besluitvorming over het nieuwe Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) met andere woorden nog volop in onderhandeling.

Het project 'Fasering discard ban' (BO 2013 20-010-006) is een continuering van het project 'Fasering discard ban' (BO 2012 12.04-001-042) van September tot en met December 2012.

3 Resultaten

3.1 Deelname werkgroep vergaderingen

Achtergrond

De Werkgroep Discards bestond uit visserijsector, ministerie van EZ, NVWA en onderzoek (IMARES, LEI) en was opgezet om de onderzoeksvragen rond de aanlandplicht te coördineren.

Onderzoeksvraag

Deel te nemen aan de werkgroep vergaderingen (ongeveer eens per maand).

Resultaat

De werkgroep vergaderingen van de werkgroep discards zijn niet meer gecontinueerd na de bijeenkomst van 12 november 2012. Al vrij snel in 2013 werd duidelijk dat de weerstand tegen de aanlandplicht (in de demersale sector) zo groot was, dat een werkgroep aanlandplicht, zoals oorspronkelijk bedacht, niet meer kon functioneren. Gedurende de rest van het project is daarom gekozen voor een bilaterale aanpak tussen onderzoek en beleid met het betrekken van relevante partijen waar nodig en mogelijk. Er zijn regelmatig bijeenkomsten geweest waarbij IMARES/LEI (Pastoors, Buisman) met medewerkers van het ministerie van EZ (Offringa, Emeka) hebben gesproken over recente ontwikkelingen en de voortgang van het project. Vanaf april 2013 is een aantal bijeenkomsten bijgewoond voor de ontwikkeling van een pilot aanlandplicht voor de pelagische sector.

Datum	Onderwerpen	Deelnemers
12 november 2012	Onderzoeksagenda discard ban	Discard werkgroep, Pastoors, Kraan
19 december 2013	Workshop quotabeheer, Brussel	Discard werkgroep, Pastoors, Kraan, van Helmond
28 februari 2013	Werkplan aanlandplicht	Emeka, Offringa, Greutink, Pastoors
19 maart 2013	Werkplan aanlandplicht	Offringa, Emeka, Pastoors
26 maart 2013	Werkplan aanlandplicht	Offringa, Emeka, Pastoors
2 april 2013	Economische impact analyse	Buisman, Offringa, Emeka, Pastoors
11 april 2013	Aanlandplicht pelagische sector	Pelagische sector, Emeka, Offringa, Roos, Braeken, Pastoors, Bouts
22 april 2013	Aanlandplicht pelagische sector	Pelagische sector, Emeka, Offringa, Roos, Braeken, Pastoors, Bouts
6 mei 2013	Aanlandplicht pelagische sector	Pelagische sector, Emeka, Offringa, Roos, Braeken, Pastoors, Bouts
27 mei 2013	Proces werkgroep aanlandplicht	Offringa, Emeka, Elsinghorst, Pastoors
20 juni 2013	Economische impact analyse	Buisman, Offringa, Emeka, Pastoors
1 juli 2013	Algemeen overleg	Offringa, Emeka, Pastoors
3 juli 2013	Stakeholdersbijeenkomst GVB	Diverse stakeholders, Pastoors
24 september 2013	Algemeen overleg	Offringa, Pastoors
27 september 2013	Algemeen overleg	Offringa, Pastoors, Kraan
11 december 2013	Algemeen overleg	Offringa, Pastoors

Workshops

Datum	Onderwerpen	Deelnemers	Bijlage
19 december 2012	Workshop quotabeheer	13	1
27 maart 2013	Workshop naleving	13	2
28 maart 2013	Workshop wetenschappelijke monitoring	4	3
2 april 2013	Inventarisatie effecten aanlandplicht	5	4
11 juni 2013	Workshop CCTV	14	5

In september 2013 was weerstand van de demersale sector tegen de aanlandplicht zo groot geworden dat de Staatssecretaris een tweetal havengesprekken heeft georganiseerd om met de vissers te spreken over de aanlandplicht. Marloes Kraan heeft in het kader van dit project, een korte analyse gemaakt van die twee gesprekken (Bijlage 6). Zij analyseert daar het discours tussen vissers en staatssecretaris en concludeert dat er een kloof is tussen ministerie en visserij op drie punten:

	Visserij	Ministerie (Staatssecretaris)
1	'de aanlandplicht is onmogelijk'	'de aanlandplicht is een feit'
2	Graag principiële discussie	Geen principiële discussie
3	Benoemen van onmogelijkheden, problemen en dilemma's	Zoeken naar rek en ruimte in de implementatie

Marloes Kraan constateerde: "De brug over de kloof ligt bij het derde punt; door middel van een pragmatische aanpak. Als de vissers bereid gevonden worden om zo precies mogelijk te benoemen wat de onmogelijkheden, problemen en dilemma's van de discardban zijn, dan kan de sector, ondersteund door het (praktijk)onderzoek, samen met het ministerie zoeken naar maximale rek en ruimte in de implementatie." Dat betekent echter wel dat ook een principiële discussie gevoerd moet kunnen worden over de onderliggende principes van het beleid en over het doel van de maatregel aanlandplicht. Op die wijze zou over en weer een verduidelijking van standpunten ontstaan en kan gezocht worden naar principes die gedeeld worden en daarmee de kloof dichten.

3.2 Economische impactstudie naar invoering aanlandplicht

Achtergrond

Het invoeren van een aanvoerplicht zal niet zonder economische consequenties zijn voor de sector als geheel en de individuele schepen. Om een indruk te krijgen van de economische consequenties was al in 2011 door het LEI een impactstudie uitgevoerd voor de platvisvisserij (Buisman et al. 2011). Met het oog op de invoering van de aanlandplicht, was een actuele impactstudie nodig voor de belangrijkste onderdelen van de Nederlandse visserijen.

Onderzoeksvraag

De impactstudie van 2012 herzien en actualiseren: een economische impactstudie(s) naar de introductie van een aanlandplicht voor de gehele Nederlandse sector en daarbij in beeld te brengen wat de gevolgen zijn van verschillende deadlines voor de aanlandplicht en overgangstermijnen. Omdat op moment van de studie niet duidelijk was hoe de aanlandplicht uiteindelijk zou worden geïmplementeerd zijn twee verschillende scenario's doorgerekend.

Verslaglegging

De resultaten van de herziene economische impact assessment van een aanlandplicht zijn gepubliceerd in het LEI rapport 2013-062 "Economische effecten van een aanlandplicht voor de Nederlandse visserij" door Erik Buisman, Hans van Oostenbrugge en Rik Beukers. De onderstaande samenvatting van de resultaten is afkomstig uit die rapportage.

Belangrijkste uitkomsten

De totale netto kosten van invoering van een aanlandplicht voor de Nederlandse visserij bedragen naar schatting 6 tot 28 miljoen euro, afhankelijk van de wijze waarop de quota worden aangepast en van de prijs voor de aan te landen bijvangsten. Daarbij is verondersteld dat de vangstsamenstelling en alle visserij-activiteiten gelijk zijn aan die in het basisjaar (2011). Deze studie zegt dus niets over hoe vissers hun visserij-activiteiten kunnen aanpassen om de kosten van de aanlandplicht te verminderen en wat de effecten van zo'n aanpassing zouden zijn.

In het geval dat de vangstquota gelijk zullen zijn aan de huidige quota plus discards (scenario 1), bedragen de kosten van de aanlandingsplicht voor de hele Nederlandse zeevisserijvloot 6 tot 14 miljoen euro. Verreweg het grootste deel van deze kosten wordt gedragen door de kottersector. De extra opbrengsten van de aangelande bijvangst zijn sterk afhankelijk van de prijs die daarvoor wordt verkregen en wegen niet op tegen de extra kosten die gemaakt moeten worden om de bijvangst aan te landen. De additionele kosten voor volledige controle van alle visreizen door camera's bedragen ca. 6 miljoen. De kosten voor controle door waarnemers op alle reizen zijn ca. 18 miljoen euro. De controlekosten kunnen lager uitpakken als niet 100% van de schepen en reizen gecontroleerd hoeft te worden.

Tabel S.1 Scenario 1 Kosten en baten voor de hele vloot in miljoenen Euro's

	Kotters		Pelagische vloot		Totaal	
Prijs discards	0,15€/kg	0,30€/kg	0,15€/kg	0,30€/kg	0,15€/kg	0,30€/kg
Opbrengsten	6,7	13,4	0,9	1,8	7,6	15,2
Kosten	19,0	19,0	2,4	2,4	21,4	21,4
Netto baten	-12,3	-5,6	-1,5	-0,6	-13,8	-6,2

In scenario 2, waarin wordt verondersteld dat de in te voeren vangstquota gelijk zullen zijn aan de huidige quota, liggen de netto kosten van invoering van een aanlandplicht tussen de 23 en 28 miljoen euro, exclusief de eventuele extra controlekosten. Ook in dit scenario komt het grootste deel van de kosten voor rekening van de kotterssector.

Tabel S.2 Scenario 2 Kosten en baten voor de hele vloot in miljoenen euro's

	Kotters		Pelagische vloot		Totaal	
	0,15€/kg	0,30€/kg	0,15€/kg	0,30€/kg	0,15€/kg	0,30€/kg
Prijs discards						
Opbrengsten bijvangst	3,9	7,7	0,7	1,3	4,5	9,0
Bespaarde variabele kosten	58,4	58,4	1,3	1,3	59,7	59,7
Kosten aanlanden bijvangst	10,3	10,3	2,4	2,4	12,8	12,8
Kosten door gemiste vangsten	77,5	77,5	1,8	1,8	79,3	79,3
Netto baten	-25,6	-21,7	-2,2	-1,6	-27,8	-23,3

Het totale volume aan discards van quotasoorten in de Nederlandse visserij bedroeg in 2011 ruim 57 duizend ton, waarvan ca. 47 duizend ton in de kottersvisserij en een kleine 10 duizend ton in de pelagische visserij. Uit het uitgevoerde marktonderzoek blijkt dat een afzet prijs voor aangelande bijvangst tussen 0,15 €/kg en 0,30 €/kg verwacht kan worden.

Methode

In deze studie zijn de kosten en baten van invoering van een aanlandplicht voor de Nederlandse vloot geschat op basis van scenario's. Daarbij is verondersteld dat de vangstsamenstelling en alle visserij-activiteiten gelijk zijn aan die in het basisjaar (2011). Uitgangspunt voor de analyse is de laatste compromis tekst van de Raad van Ministers en het Europees Parlement geweest. De kosten en baten zijn voor twee scenario's berekend:

1. Alle quota worden opgehoogd met de huidige bijvangsten en de bijvangsten voor alle soorten blijven gelijk aan die in het basisjaar (2011).
2. Aanlandingsquota worden veranderd in vangstquota zonder dat de omvang verandert. Dit zal betekenen dat er (veel) minder maatse vis kan worden aangeland. Sommige bijvangst soorten die niet vermeden kunnen worden, kunnen choke species blijken te zijn. Als de quota van deze soorten eerder benut zijn dan de andere quota moet de visserij voortijdig worden gestopt en kunnen de quota voor andere soorten niet volledig worden benut.

Binnen ieder van die twee scenario's zijn twee prijs scenario's geanalyseerd voor de afzetprijs van de aan te landen bijvangsten: 0,15 €/kg en 0,30 €/kg, gebaseerd op de uitgevoerde marktverkenning. Ten behoeve van het marktonderzoek zijn interviews met mogelijke afnemers van bijvangst gehouden. Op basis van deze interviews is onder- en bovengrens voor de prijs voor bijvangst geschat.

3.3 Effectieve handhaving van een aanlandplicht

Achtergrond

De aanlandplicht in de Europese visserij zal belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de handhaving en controle van de regelgeving. Er zal nagedacht moeten worden over nieuwe controle-strategieën om de vangsten op een adequate manier te controleren.

Onderzoeksvraag

In beeld te brengen, in samenwerking met de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), hoe de aanlandplicht effectief gehandhaafd kan worden, en welke kosten daarmee gemoeid zijn.

Resultaat

Het vraagstuk rond handhaving van een aanlandplicht is invulling aan gegeven door 2 workshops te houden:

1. Workshop over handhaving (NVWA, Utrecht, 27 maart 2013), zie bijlage 2
2. Workshop over Electronic Monitoring (IMARES, IJmuiden, 11 juni 2013), zie bijlage 5

Workshop handhaving (NVWA, Utrecht, 27 maart 2013)

De workshop handhaving werd bijgewoond door 13 deelnemers van ministerie van EZ, NVWA, kottersector, pelagische sector, NGOs en onderzoek. De workshop vond plaats op een moment dat er nog geen definitieve overeenkomst was over het nieuwe GVB. Er bestond dus ook nog steeds veel onduidelijkheid over de interpretatie van de aanlandplicht in de voorstellen van de Raad en het EP. Deelnemers constateerden dat het goed was om de workshop te houden, maar door de onduidelijkheid in de regelgeving was een vertaling naar handhaving in Nederland nog niet mogelijk.

Erik Buisman (LEI) presenteerde lessen uit de aanvoerplicht in Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Canada, IJsland. In Nieuw-Zeeland en IJsland is extra flexibiliteit door verhandelbare quota. In drie van de vier casussen kan quota worden meegenomen naar een volgend jaar. De kosten van het aanlanden moeten gedekt worden om illegaal discarden te voorkomen maar tegelijkertijd mogen deze bedragen niet te hoog zijn want dat zou kunnen leiden tot een gerichte visserij op bijvangst. In IJsland en Canada mogen vissers 100% over van opbrengst houden, in Noorwegen 20% en in Nieuw-Zeeland 10%. In geen van de casussen zijn voorwaarden gesteld aan de verhandeling van de vis en mag die zowel gebruikt worden voor dierlijke als menselijke consumptie. In aanvulling op de aanlandplicht zijn er ook maatregelen genomen voor selectief vissen. In Noorwegen en Canada door tijdelijk sluiting van gebieden bij hoge bijvangst. In alle casussen wordt de bijvangst die aangeland wordt afgetrokken van de quota. In IJsland iets gunstiger, want daar wordt de bijvangst maar voor de helft van de quota afgetrokken.

De handhaving in IJsland vindt steekproefsgewijs plaats: waarnemers worden meegestuurd met schepen en er vinden controles op zee plaats. Daarnaast wordt logboek informatie vergeleken met de vangstsamenstelling en wordt de vangstsamenstelling van gelijksoortige schepen vergeleken. In Noorwegen worden controles op zee en bij de aanvoer uitgevoerd. In Canada is het op grotere schepen verplicht een waarnemer aan boord te hebben en werken ze met camera's. In Nieuw-Zeeland gaan steekproefsgewijs waarnemers mee. Schepen met waarnemers aan boord hebben vaak een andere vangstsamenstelling dan schepen zonder waarnemers. Vergelijken van de vangstsamenstelling van gelijksoortige schepen is echter moeilijk omdat die op een kleine afstand van elkaar al sterk kunnen verschillen.

Tijdens de workshop werd via een tweetal casussen geprobeerd meer grip te krijgen op de mogelijke werking van verschillende elementen van een aanlandplicht in Europa. Ondanks dat de discussie over de

casussen al een aantal elementen naar boven heeft gebracht, lagen er nog geen scherpe analyses wat de mogelijke consequenties zouden kunnen zijn. Afgesproken werd om per sector nog een middag te besteden aan het in detail uitwerken van de casussen (zie voor resultaat daarvan bijlage 4). Het volledige verslag van de workshop is opgenomen onder bijlage 2.

Workshop Elektronische Monitoring (IMARES, IJmuiden, 11 juni 2013)

De workshop Elektronische Monitoring werd bijgewoond door 14 deelnemers van ministerie van EZ, onderzoek, pelagische sector, kotters sector en service providers.

De nieuwe aanlandplicht zal vragen om nieuwe methoden voor het op zee controleren van de vangsten. *Elektronische Monitoring* (EM) of CCTV wordt vaak genoemd als een mogelijke techniek voor een dergelijke vorm van controle. In de workshop Elektronische Monitoring werden ervaringen met EM in verschillende landen (o.a. Canada en Alaska) en in een aantal Nederlandse proefprojecten.

De belangrijkste conclusie van de workshop elektronische monitoring is dat de invoering van elektronisch toezicht (EM) een nauwe interactie vereist tussen industrie, overheid en technische partners. EM is veel meer dan alleen het installeren van camera's aan boord van schepen. De hele context waarbinnen de camera's worden gebruikt dient in ogenschouw te worden genomen. Teveel focus op de technologie van EM, zonder voldoende te kijken naar de regelsaspecten van EM, genereert een risico van een programma dat niet de beoogde doelstelling zal behalen. In Canada en enkele andere landen, is EM instrumenteel geweest in het effectief beïnvloeden van het gedrag en de naleving van de visserij juist doordat die context heel nadrukkelijk is meegenomen. Het ontwikkelen van een Vessel Monitoring Plan en een data Review Plan zijn kritische elementen van een EM-programma.

Het volledige verslag van de workshop is opgenomen onder bijlage 5.

3.4 Wetenschappelijke monitoringsaspecten van de aanlandplicht

Achtergrond

De aanlandplicht in de Europese visserij zal belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de handhaving en controle van de regelgeving. Maar ook de wetenschappelijke monitoring van vangsten die gebruikt worden voor toestandsbeoordeling en wetenschappelijke adviezen zullen mogelijk gaan veranderen.

Onderzoeksvraag

Wetenschappelijke monitoringsaspecten van de aanlandplicht. Hoe kan de samenstelling van de vangst worden gemeten als de aanlandplicht van kracht is. Welke kosten zijn daar mee gemoeid?

Resultaat

Op 28 maart 2013 werd een kleine workshop georganiseerd om de wetenschappelijke monitoringsaspecten van de aanlandplicht te bespreken (bijlage 3). Er waren 4 deelnemers van ministeries van Economische Zaken en onderzoek (IMARES)

Momenteel voert IMARES 4 typen monitoring uit:

- Visserij afhankelijke monitoring van vangsten en/of aanvoer
- Discard monitoring door self-sampling of waarnemers in de platvis vloot, pelagische vloot en garnalen vloot
- Visserij-onafhankelijke bemonstering middels surveys (makreel, hors, wijting, bentische soorten, schelpdier)
- CCTV – extra bron van gegevens (geen lengteverdeling, soorten onderscheiden moeilijk)

Verwacht wordt dat de invoering van de aanlandplicht zal leiden tot een aantal wijzigingen in de wetenschappelijke monitoring van de verschillende vloten.

Het volledige verslag van de workshop is opgenomen onder bijlage 3.

Conclusies

De belangrijkste constatering die in de workshop naar voren werden gebracht, zijn:

1. Wetenschappelijke monitoring zal nog altijd zoals nu ook aan boord moeten plaatsvinden; er zijn ook non-quota vis, beschermde diersoorten en niet-vis soorten die nog altijd gediscard worden.
2. Als de aanlandplicht, met de diverse uitzonderingen zoals in voorstel Raad, goed opgevolgd wordt door de sector en gehandhaafd door de NVWA, zal zij geen consequenties hoeven te hebben voor de wetenschappelijke monitoring ten behoeve van de bestandsschattingen.
3. Als het doel van monitoring wordt verruimd om ook de (bij de aanlandplicht-maatregel veronderstelde) toenemende selectiviteit van de visserij te kunnen evalueren, dan zal de monitoring van nu aangepast moeten worden naar een veel fijnmaziger monitoring per metier en in ruimte en tijd.
4. De aanlandplicht maakt het zowel illegaal als aantrekkelijk om toch te discarden. Bovendien is het draagvlak voor de maatregel zeer laag. Daarom kan worden verwacht dat de kwaliteit van de wetenschappelijke monitoringsgegevens zal verminderen.
5. Omdat discards onderdeel worden van het regelsysteem zal de inzet van de self-samplingsmethode waarschijnlijk problematisch worden.
6. VIRIS zal aangepast moeten worden omdat aangelande discards erin opgenomen gaan worden.
7. De 9% regel die toestaat om soorten te verschrijven op andere soorten, vraagt om een schaduw administratie om bij te houden welke vangst wordt geschreven op welke soorten. Voor de bestandsschattingen is het van belang om de vangsten per soort te weten.
8. Als de bijvangst als vis aan de wal komt kun je het meten. Dat is goed voor de wetenschappelijke monitoring. Het betekent wel een uitbreiding van de monitoring: het tellen, wegen, doormeten van de aangelande bijvangst.
9. Als de vis aan boord zou worden vermalen heb je minder zicht op wat er in zit. Je zou dan aan boord moeten meten.
10. Het meten van een vermindering van ongewenste bijvangst kan plaatsvinden door vergelijking met de reeds bekend bijvangstgegevens uit de lopende discardsmonitoring.

4 Discussie

Tijdens de uitvoering van het project "Fasering discard ban" (BO 2013 20-010-006) was de besluitvorming over het nieuwe Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) nog volop in onderhandeling. De project looptijd was van januari tot en met december 2013. De eerste "general approach" voor het visserijbeleid werd vastgesteld door de Europese ministerraad in juni 2012. Een tweede versie werd overeengekomen in februari 2013 en de uiteindelijke versie werd vastgesteld op 14 juni 2013. Na een juridische controle van de tekst werd deze uiteindelijke versie ook door het Europees parlement aanvaard op 10 december 2013. Doordat het besluitvormingsproces veel langer duurde dan voorzien, bleef ook langer onzekerheid bestaan over de uiteindelijke vorm van de aanlandplicht die onderdeel is van het nieuwe GVB. En dat heeft weer invloed gehad op de resultaten die konden worden bereikt in het voorliggende project. Met name omdat er veel onzekerheid was over de tekst over de uitzonderingsregels op de discard ban, kon op het terrein van controle en handhaving relatief weinig voortgang worden geboekt.

Inmiddels zijn ook de eerste wetenschappelijke publicaties uitgekomen over de achtergronden en mogelijke effecten van de aanlandplicht in de Europese visserijen. Borges (2013) beschrijft de ontstaansgeschiedenis van de aanlandplicht in Europa en betoogt onder andere dat de publieke campagne tegen discards ertoe heeft geleid dat visserijbeheerders zich hebben gericht op een symptoom van het beheersysteem en niet op de onderliggende oorzaken die te maken hebben met verdeling van quota, effort, technische maatregelen en governance. De artikelen van Condie et al (2013a, 2013b, 2013c) gaan met name in op de rol van prikkels (incentives) die zouden moeten leiden tot een effectieve en beheersbare aanlandplicht. Zij stellen onder andere dat selectiever vissen geen panacee is. Uiteindelijk, stellen zij, kan een aanlandplicht alleen goed werken als het is ingebed in een samenhangend geheel van beheermaatregelen dat er op is gericht om visserijsterfte te beperken tot duurzame niveaus. Johnsen en Eliassen (2011) gaan dieper in op de institutionele aspecten van een aanlandplicht op basis van voorbeelden uit Denemarken (Skagerrak), IJsland, Faeröer eilanden en Noorwegen. Zij pleiten onder andere voor een expliciet meewegen van culturele aspecten van vangst en discards. Als bijvoorbeeld een *code of conduct* ingevoerd zou moeten worden, is het belangrijk dat die elementen gekend en geleerd kunnen worden door vissers. Het implementeren van een rigide controle en nalevingsregime zou kunnen leiden tot ondermijning van de legitimiteit van het systeem. Daarom is deelname van vissers aan het opzetten van een aanlandplicht een essentiële voorwaarde, volgens de auteurs. Maar in een analyse van de situatie in Nederland kwam juist naar voren dat rondom de invoer van de aanlandplicht sprake was van een kloof is tussen ministerie en visserij. Marloes Kraan constateerde: "De brug over de kloof ligt bij ... een pragmatische aanpak. Als de vissers bereid gevonden worden om zo precies mogelijk te benoemen wat de onmogelijkheden, problemen en dilemma's van de discardban zijn, dan kan de sector, ondersteund door het (praktijk)onderzoek, samen met het ministerie zoeken naar maximale rek en ruimte in de implementatie." Dat betekent echter wel dat ook een principiële discussie gevoerd moet kunnen worden over de onderliggende principes van het beleid en over het doel van de maatregel aanlandplicht. De presentatie van deze resultaten op een bijeenkomst van de gezamenlijke visserijsectoren heeft bijgedragen aan het besluit om gezamenlijke voorstellen in te dienen voor de Collectieve Acties in de visserij gericht op de aanlandplicht.

Van een geheel andere orde is de studie die onlangs werd gepubliceerd door Jürgen Batsleer en medeauteurs (2013) waarin de mogelijke effecten van een aanlandplicht in een gemengde visserij (op kabeljauw) werden gemodelleerd. Op basis van hun modelstudie, concluderen de auteurs dat een aanlandplicht alleen zal werken als er een hoge boete staat op overtredingen (meer dan 20 keer de verkoopprijs). Als aan die voorwaarde wordt voldaan, zullen de "gemodelleerde vissers" kiezen voor gebieden waar de kabeljauwvangst laag is, en zullen ze ook een lagere opbrengst accepteren als voorwaarde om toch door te kunnen blijven vissen. Deze resultaten zouden voor de toekomst een belangrijke inbreng kunnen vormen voor economische impactstudies van de aanlandplicht.

Er is nog erg weinig werk gepubliceerd over de mogelijke effecten van een aanlandplicht op andere soorten dan vissen. Bicknell *et al* (2013) hebben echter al wel laten zien dat discards een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het foerageergedrag, de verspreiding en populatie-omvang van verschillende soorten zeevogels. Een aanlandplicht zal waarschijnlijk voedselschaarste creëren voor aas-etende vogels waardoor deze soorten mogelijk meer gaan foerageren op andere vogelsoorten. Het zal mogelijk echter ook leiden tot een vermindering van bijvangst van zeevogels.

In het project Fasering discard ban is veel aandacht besteed aan de onzekerheden over economische effecten van een aanlandplicht, aan de handhaving en aan de wetenschappelijke monitoring. De resultaten daarvan zijn reeds besproken in de voorgaande hoofdstukken. Hier zullen we nog kort ingaan op de betekenis van enkele van die resultaten.

Tijdens de workshop controle en handhaving (maart 2013) werd een vergelijking gemaakt van discard ban in Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Canada en IJsland. In de landen gelden verschillende regelingen om de waarde van de aangelande discards te bepalen (variërend van 10% tot 100% van de waarde). Maar in alle gevallen mogen de aangelande discards ook worden gebruikt voor menselijke consumptie. Nu de Europese regelgeving inmiddels is vastgelegd in wetgeving (EU Reg. 1380/2013), is duidelijk dat de aanlandplicht op een aantal punten behoorlijk afwijkt van de situaties in de bovengenoemde landen. Zo zal de ondermaatse bijvangst bij aanvoer niet mogen worden gebruikt voor menselijke consumptie. Bovendien is een samenstel aan uitzonderingsbepalingen vastgesteld. Naar verwachting zullen deze factoren een belangrijke invloed hebben op de drijfveren in de visserij en op de controle en handhaving van de aanlandplicht.

Elektronische monitoring (EM) wordt veel genoemd als mogelijke controle methodiek voor de aanlandplicht. Het idee is dan dat camera's alle visserij-activiteiten kunnen registreren en dat daardoor de effectiviteit van de maatregelen zal verbeteren. De belangrijkste conclusie van een workshop over dit onderwerp was dat de invoering van elektronisch toezicht (EM) een nauwe interactie vereist tussen industrie, overheid en technische partners. EM is veel meer dan alleen het installeren van camera's aan boord van schepen. De hele context waarbinnen de camera's worden gebruikt dient in ogenschouw te worden genomen. Teveel focus op de technologie van EM, zonder voldoende te kijken naar de regelsaspecten van EM, geeft een risico op een programma dat niet de beoogde doelstellingen haalt. In Canada en enkele andere landen, is EM instrumenteel geweest in het effectief beïnvloeden van het gedrag en de naleving van de visserij juist doordat die context heel nadrukkelijk is meegenomen. Dit element is overigens niet meegenomen in de LEI analyse van EM waarin alleen naar de kosten werd gekeken.

In de toekomst zal ook wetenschappelijke monitoring aan boord van vissersschepen plaats moet vinden omdat de niet-gequoteerde soorten, beschermde soorten en niet-vis soorten (benthos) gediscard kunnen of moeten worden. Omdat de aanlandplicht het zowel illegaal als aantrekkelijk maakt om toch te discarden en omdat het draagvlak voor de aanlandplicht zeer laag is, zou een situatie kunnen ontstaan dat er, ondanks een aanlandplicht, toch wordt gediscard. Dat zou betekenen dat kwaliteit van de wetenschappelijke monitoringsgegevens kan verminderen. Het is van belang om een duidelijke scheiding te handhaven tussen wetenschappelijke monitoring en controle monitoring, zodat het in de toekomst mogelijk blijft om gegevens te verzamelen op basis van werkelijke vangsten van alle soorten en niet alleen van de wenselijke vangsten van gereguleerde soorten.

De implementatie van de aanlandplicht is inmiddels in volle gang (april 2014) waarbij de lidstaten van de regionale zeeën en de Advisory Councils (AC) initiatieven nemen voor het ontwikkelen van discard plannen. Het nieuwe samenspel tussen regionale overheden, ACs, Europese Commissie, Europees Parlement en Ministerraad is volop in ontwikkeling. Tijdens de BO 2014 projecten 'Technische Maatregelen', 'Invoering Aanlandplicht' en 'Managementplannen' zal aanvullend beleidsondersteunend onderzoek worden uitgevoerd door IMARES en LEI om te komen tot goed onderbouwde adviezen die kunnen bijdragen aan een verantwoorde invoering van het nieuwe GVB.

5 Referenties

- Batsleer, J., J. J. Poos, P. M. Marchal, Y. Vermard and A. D. Rijnsdorp (2013). "Mixed fisheries management: protecting the weakest link." *Marine Ecology Progress Series* 479: 177-190.
- Bicknell, A. W. J., D. Oro, K. C. J. Camphuysen and S. C. Votier (2013). "Potential consequences of discard reform for seabird communities." *Journal of Applied Ecology* 50(3): 649-658.
- Borges, L. (2013). "The evolution of a discard policy in Europe." *Fish and Fisheries*. DOI 10.1111/faf.12062
- Buisman, E., T. Bakker, E. Bos, T. Kuhlmann and J. J. Poos (2011). Effecten van een verbod op discards in de Nederlandse platvisvisserij, LEI-rapport. 2011-014.
- Buisman, E., J. A. E. v. Oostenbrugge and R. Beukers (2013). Economische effecten van een aanlandplicht voor de Nederlandse visserij, LEI-rapport. 2013-062.
- Condie, H. M., A. Grant and T. L. Catchpole (2013a). "Does banning discards in an otter trawler fishery create incentives for more selective fishing?" *Fisheries Research*.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.fishres.2013.09.011>
- Condie, H. M., T. L. Catchpole and A. Grant (2013b). "The short-term impacts of implementing catch quotas and a discard ban on English North Sea otter trawlers." *ICES Journal of Marine Science*. DOI 10.1093/icesjms/fst187
- Condie, H. M., A. Grant and T. L. Catchpole (2013c). "Incentivising selective fishing under a policy to ban discards; lessons from European and global fisheries." *Marine Policy*.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2013.09.001>
- EU Regulation No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy, Official Journal of the European Communities. OJ L 354/22, 28.12.2013.
- Johnsen, J. P. and S. Eliassen (2011). "Solving complex fisheries management problems: What the EU can learn from the Nordic experiences of reduction of discards." *Marine Policy* 35(2): 130-139.
- Kraan, M., M. A. Pastoors, S. Verroen and R. R. Nijman (2014). Herziening GVB: gevolgen voor Technische Maatregelen (TM), IMARES. Rapport C032.14.
- STECF (2013). Landing obligation in EU fisheries (STECF-13-16), Varese, 9-13 September 2013. N. Graham and H. Doerner. Brussels, STECF. 13-16.
- STECF (2013). Landing obligation in EU fisheries, part 2 (STECF-13-17), Dublin, 26-28 November 2013. N. Graham and H. Doerner. Brussels, STECF. 13-17.
- STECF (2014). Landing obligation in EU fisheries, part 3 (STECF-14-01), Varese, 10-14 February 2014. N. Graham and H. Doerner. Brussels, STECF. 14-01.

6 Verantwoording

Rapport C070/14

Projectnummer: BO 2013 20-010-006

Dit rapport is met grote zorgvuldigheid tot stand gekomen. De wetenschappelijke kwaliteit is intern getoetst door een collega-onderzoeker en het betreffende afdelingshoofd van IMARES.

Akkoord: Josien Steenbergen

Researcher



Handtekening:

Datum: 29/4/2014

Akkoord: Dr. ir. N.A. Steins

Hoofd afdeling Visserij



Handtekening:

Datum: 29 april 2014

7 Bijlagen

Bijlage 1 Workshop Quotabeheer en aanlandplicht, 19 december 2013

Permanente vertegenwoordiging, Brussel

Aanleiding

In het discard ban project (BO 12-04) worden drie verschillende scenario's rond de discard ban onderzocht:

- 1) Visie NL overheid: eind aan verspilling, trachten ongewenste bijvangsten zoveel mogelijk te verminderen, aanlandplicht is stok achter de deur, stapsgewijze aanpak, met heldere (tussen-)doelen, monitoring en controle om te zien of de doelen gehaald zijn. Bij aanlandplicht moeten alle vissoorten moeten aangeland, ook ongereguleerde vissen. Alleen zo wordt een eind gemaakt aan verspilling en is de aanlandplicht handhaafbaar
- 2) EU General Approach 2012: de aanlandplicht is het sluitstuk (de stok achter de deur) om discards stapsgewijs uit te faseren voor alle gequoteerde soorten. Hiervoor is een overgangperiode opgenomen en een voorstel voor uitzonderingsmogelijkheden.
- 3) De Europese visserijsector heeft 18 september 2012 haar visie op de discards aanpak gepresenteerd volgens een twee sporen aanpak: 1) regionaal bepalen van doelstelling voor discardsvermindering voor alle bestanden en 2) een aanlandplicht voor bestanden die drie jaar onder het biologisch minimum zijn.

Doelstelling workshop quotabeheer

In de workshop quotabeheer werd getracht antwoorden te formuleren op de volgende hoofdvraag:

Hoe kunnen aanvoerquota worden omgevormd tot vangstquota zodat de MSY doelstelling overeind blijft en een redelijke compensatie voor discards wordt geboden?

Presentaties van tussenresultaten discard ban project

Aan het begin van de workshop werden de eerste resultaten gepresenteerd van drie deskstudies die zijn uitgevoerd in het project.

Edwin van Helmond (IMARES) gaf een overzicht van de actuele situatie rond discards in de Nederlandse visserijen. Voor de demersale visserij in 2011 lagen de discards percentages voor schol tussen de 45 en 60% (in gewicht) en voor tong tussen de 10 en 25%. Een vergelijking van discards per trek laat hele grote variatie zien. Sinds kort zitten schepen met een HFK pulstuig in de discards bemonstering en die lijken een iets lager discards percentage te laten zien ten opzichte van de traditionele boomkor. In de toekomst kunnen ook de gegevens van de pulsmonitoring hier voor gebruikt worden. De pelagische visserij heeft een discards percentage in de orde van 6-8% (in volume). Edwin liet zien hoe de Ierse discards atlas in elkaar zit en wat de mogelijkheden zijn om een vergelijkbare analyse te doen van de Nederlandse discards bemonstering. Hij benadrukte dat een gevaar van een atlas is dat het variabele patronen in beeld bevriest, hetgeen geen recht doet aan variatie in ruimte en tijd. Dit type informatie zou kunnen worden gebruikt als nulmeting ten opzicht waarvan een afname van discards zou kunnen worden gemeten.

Marloes Kraan (IMARES) presenteerde een analyse van de effecten van technische maatregelen op discards. Zij pleitte voor een systeembenadering waarbij het gaat om de interactie tussen regelgeving-

markt – techniek en het gedrag van vissers die tezamen bepalen hoe er wordt gevestigd en of er discards worden gegenereerd. Hebben technische maatregelen uit het verleden effecten gehad? Eigenlijk weten we dat niet. Voor veel maatregelen zijn geen duidelijke doelen geformuleerd en is er geen monitoring afgesproken. Conclusie uit de literatuurstudie: het is belangrijk om vissers in te zetten bij het stellen van doelen, ontwikkelen van maatregelen en monitoring. Daarbij is het nodig om incentives te ontwikkelen.

Erik Buisman (LEI) sprak over incentives rond een discardban. In een internationale vergelijking van landen met een discardban (Noorwegen, Canada, Nieuw-Zeeland en IJsland) blijkt dat in meerdere landen verschillende incentives gebruikt zijn die moeten zorgen voor selectiever vissen en dat over-quota vis wordt aangevoerd: verhandelbare quota, flexibiliteit van jaar op jaar en mogelijk gebruik van discards voor menselijke consumptie. Erik vergeleek voorts de drie verschillende benaderingen voor een discardban in Europa (general approach, NL overheid, EU sector). Er zullen alleen incentives ontstaan om mee te werken aan de discardban als deze gecombineerd wordt met effectieve controle en naleving. De methodes voor controle en naleving (waarnemers) zijn duur of nog niet in de praktijk getest (CCTV). Via aanvullende maatregelen zouden wel incentives tot selectiever vissen kunnen worden gecreëerd waardoor de effecten minder afhankelijk worden van de effectiviteit van de controle. Hierbij valt te denken aan tijdelijke sluiting van gebieden als daar hoge bijvangsten worden gerapporteerd, bevordering van selectieve technieken door subsidies, kennisdeling en beloning van selectiviteit, bv door extra zeedagen of quota toe te kennen aan selectieve vissers. In het voorstel van de EC staat dat de bijvangst alleen bestemd is voor dierlijke consumptie. Beperken van de vermarkting van ondermaatse vis tot dierlijke consumptie kan betekenen dat het te weinig opbrengt om de aanvoerkosten te compenseren (en leidt daarmee tot een incentive voor alsnog discards). Uit de discussie bleek dat de verwachting bestaat dat Nederlandse handelaren niet zitten te wachten op ondermaatse schol omdat dat de markt voor schol zou kunnen verstoren.

Plenaire discussie over de hoofdvraag van de workshop

Hoe kunnen aanvoerquota worden omgevormd tot vangstquota zodat de MSY doelstelling overeind blijft en een redelijke compensatie voor discards wordt geboden?

De belangrijkste deelvraag waarop werd ingegaan was: Hoe zouden vangstquota vastgesteld kunnen worden, wat is een redelijke compensatie voor discards? De discussie ging echter zeker niet uitsluitend over deze vraagstelling. Er werden vele verschillende thema's aangesneden die te maken hadden met een discardban en de manier waarop dat met name de 80 mm boomkor vloot van Nederland zou kunnen treffen.

Quota met compensatie voor discards

Eenvoudige benadering zou zijn om de ICES schattingen voor discards op te tellen bij de aanvoer en dit te gebruiken als schaling van het huidige aanvoerquotum. Discussie ontstond over de vraag of dit op internationaal of nationaal niveau zou moeten worden gedaan. Vervolgens moet ook een basis worden gevonden om die schaling uit te voeren. Is dat op basis van de volledige discards (maar dan is de incentive voor selectief vissen afwezig)? Of zou slechts een deel van de discards bij de TAC worden opgeteld?

Het opnemen van ondermaatse discards in de bestaande quota levert mogelijk spanning op met relatieve stabiliteit. Nederland heeft bijvoorbeeld 38% van het scholquotum maar een hoger dan gemiddeld discard percentage. Als het nieuwe quotum zou worden vastgesteld op basis van het gemiddelde discard percentage (of daar onder) dan zullen Nederlandse vissers onvoldoende quotum hebben om het jaar rond te vissen. Quota ruilen is lastig omdat Nederland geen quotum heeft dat geruild kan worden.

Ander voorstel: op basis van de monitoringsgegevens een quotum per metier berekenen. Er zijn echter veel verschillen tussen visserijen. Als het op visserijniveau berekend zou worden is dit oneerlijk voor vissers die zijn overgestapt op een duurzamer tuig met minder bijvangst.

Een alternatief is dat de vlootomvang wordt aanpast aan het nieuwe vangstquotum. De inschatting van de platvis sector is dat 50-80% van de 80 mm vloot uit de vaart genomen zou moeten worden. De vraag werd opgeworpen wie dat moet betalen.

Maatschappelijke aanleiding

De discard ban is ontstaan uit een maatschappelijke druk (o.a. Hugh's fish fight, End of the line, etc.). Het is maatschappelijk niet meer te verkopen dat visserijen grote hoeveelheden discards maken om hun aanvoer te kunnen vangen. Voor de Nederlandse 80 mm visserij op schol en tong is dit een acuut probleem omdat die visserij op dit moment alleen mogelijk is met relatief hoge discards.

Anderzijds werd genoemd dat er een kloof is tussen de beeldvorming die de discussie bepaalt en informatiebasis die daarbij niet aan bod lijkt te komen. Vissers zien discards niet als een probleem. De bestanden in de Noordzee staan er goed voor ondanks de geschiedenis van discards.

Lange termijn ecologische effecten van een discardban

Er is weinig bekend over de lange termijn effecten van een discard ban op het ecosysteem. In de internationale vergelijkingen door Erik Buisman is niet gekeken naar ecologische effecten. IMARES zou hier verder onderzoek naar kunnen doen.

Economische effecten

Er is in Nederland veel geïnvesteerd in ITQ's. Het is onduidelijk hoe dat kan worden aangepast aan een situatie met discardban. Voor een kottor boven 1500 pk zijn de kosten van het verwerken van discards die aangeland moeten worden geschat op 7 miljoen per jaar (extra bemanning, extra aanlandingskosten) zelfs wanneer alle opbrengsten geheel naar de vissers gaan (Kosten Baten Analyse, LEI 2011). Vissers stellen dat de overheid dit zou moeten compenseren.

Visserijen zonder quotum

Garnalenvissers hebben geen schol en tongquotum. Onder een discardban zouden zij hun bijvangst moeten gaan aanlanden. Het verwerven van een quotum zal zeer moeilijk zijn. De stand want visserij is gecertificeerd door MSC. Toch hebben zij een schaar discard probleem. Ook deze vissers zouden met invoering van de discardban aan de kant moeten blijven omdat zij geen bijvangstquotum hebben.

Gevolgen voor de pelagische visserij

NL heeft alleen vriestrawlers. Het verwerken van niet-marktwaardige en ondermaatse vis aan boord kost 200 euro per kilo. Maar wie wil dit hebben? Er is geen markt voor dus het brengt niets op.

Een alternatief is een vismeel fabriek aan boord. Dit is echter momenteel nog niet toegestaan, en brengt hoge kosten met zich mee.

Voor de pelagische visserij is vooral de minimum regeling relevant. In het voorstel staat deze op 5%. De visserij heeft discard percentages van 6-8%. Bij een de minimum regeling van 10% zou het probleem voor de pelagische visserij zijn opgelost.

Specifiek probleem is de Boarfish. Sinds twee jaar is boarfish een quota vis. Er zijn echter maar weinig landen die een quotum hebben. Bij invoering van een discardban zou dit een probleem kunnen worden. Voorstel vanuit de sector is om boarfish uit het voorstel te halen.

Beheerplannen

Je zou de verbetering van selectiviteit en de minimum regeling op kunnen nemen in beheerplannen. Vragen die hierbij gesteld werden waren: welke doelstelling kunnen we opnemen in een beheerplan? Welke maatregelen kunnen we nemen? Hoe kunnen daadwerkelijk discards worden verminderd of overleving worden verbeterd. Welke kennis en personen zijn daarvoor nodig? Welke regels moeten worden geschrapd om dat mogelijk te maken?

Afspraken

IMARES maakt een verslag van de workshop.

De visserijsector zal een schot voor de boeg doen voor een lijst van knelpunten rond het huidige voorstel van een discard ban. Deze lijst zal worden gebruikt in het vervolg van IMARES/LEI onderzoeksproject.

Ministerie EZ	Henk Offringa
VisNed	Geert Meun; Pim Visser;
Vissersbond:	Johan Nooitgedagt, Anton Dekker
PFA	Gerard van Balsfoort, Erik Roeleveld
Stichting de Noordzee	Christien Absil
IMARES	Martin Pastoors; Marloes Kraan, Edwin van Helmond, Mascha Rasenberg
LEI	Erik Buisman

Bijlage 2: verslag workshop handhaving, 27 maart 2013

NVWA, Catharijnesingel 59, 3511 GG Utrecht, zaal 0.42 Noordvleugel

Aanleiding

In het kader van het BO programma "fasering discardsban" voeren IMARES en LEI een aantal deelstudies uit naar de mogelijke effecten van een aanlandplicht voor de Nederlandse visserij en beheer. Een van de deelstudies richt zich op de controle en handavings-aspecten. Wat betekent de nieuwe aanlandplicht in het GVB (onder verschillende scenario's) voor de toekomstige controle en handhaving? Specifieke vragen:

- a) Hoe kan een aanlandplicht effectief gehandhaafd worden en welke kosten zijn daarmee gemoeid
- b) Is er minder controle op zee nodig als er vangstquota worden ingevoerd die worden gecontroleerd met behulp van CCTV?
- c) Hoe kan controle op aangelande en verwerkte vis plaatsvinden? Kunnen de PO's daarin een rol spelen?

Resultaten

Dit is een informatieve bijeenkomst en er worden geen standpunten opgenomen.

Carian Emeka (Min EZ) presenteerde een overzicht van de besluiten van het Europees Parlement (EP) en de Raad van Ministers over de aanlandplicht. Er is nog veel onduidelijkheid over de "de minimis" van 7% in het voorstel van de Raad en waar dit precies op van toepassing is. Op verschillende punten zijn nog grote verschillen tussen EP en Raad. Het is onduidelijk wat het uiteindelijke resultaat zal zijn. Naar verwachting zal het Ierse voorzitterschap er op aansturen om in Juni 2013 een definitief akkoord te hebben uit de trilog van Europese Commissie (EC), EP en Raad. Garnalenvisserij valt buiten de aanlandplicht volgens het voorstel van de Europese Raad, maar niet volgens het voorstel van het EP. Momenteel hebben garnalenvissers geen basis-contingent voor tong en schol en zouden ze dus geen gequoteerde soorten aan kunnen voeren onder een aanlandplicht.

De sectorvertegenwoordigers geven aan dat de voorgestelde regelgeving absoluut niet kan rekenen op draagvlak binnen de sector. Dit kan gevolgen hebben voor de implementatie en de handhaving. De verwachting is dat de visserij terug zou kunnen gaan naar situatie uit jaren '80 waarin niet-naleving van de regelgeving heel algemeen was. De sectorvertegenwoordigers stellen dat het huidige co-managementsysteem zich al 20 jaar heeft bewezen maar mogelijk niet bestand zal zijn tegen de invoering van een aanlandplicht.

Erik Buisman (LEI) presenteerde een aantal internationale voorbeelden van een discard ban in Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Canada, IJsland. In Nieuw-Zeeland en IJsland is extra flexibiliteit door verhandelbare quota. In drie van de vier casussen kan quota worden meegenomen naar een volgend jaar. De kosten van het aanlanden moeten gedekt worden om illegaal discards te voorkomen maar tegelijkertijd mogen deze bedragen niet te hoog zijn want dat zou kunnen leiden tot een gerichte visserij op bijvangst. In IJsland en Canada mogen visserij 100% over van opbrengst houden, in Noorwegen 20% en in Nieuw-Zeeland: 10%. In geen van de casussen zijn voorwaarden gesteld aan de verhandeling van de vis en mag die zowel gebruikt worden voor dierlijke als menselijke consumptie.

In aanvulling op de discard ban zijn er ook maatregelen genomen voor selectief vissen. In Noorwegen en Canada door tijdelijk sluiting van gebieden bij hoge bijvangst. In alle casussen wordt de bijvangst die aangeland wordt afgetrokken van de quota. In IJsland iets gunstiger, want daar wordt de bijvangst maar voor de helft van de quota afgetrokken.

De handhaving in IJsland vindt steekproefsgewijs plaats: waarnemers worden meegestuurd met schepen en vinden er controles op zee plaats. Daarnaast wordt logboek informatie vergeleken met de vangst-

samenstelling. En wordt de vangstsamenstelling van gelijksoortige schepen vergeleken. In Noorwegen worden controles op zee en bij de aanvoer uitgevoerd. In Canada is het op grotere schepen verplicht een waarnemer aan boord te hebben. Verder werken ze met camera's. In Nieuw-Zeeland gaan steekproefsgewijs waarnemers mee. Schepen met waarnemers aan boord hebben vaak een andere vangstsamenstelling dan schepen zonder waarnemers. Vergelijken van de vangstsamenstelling van gelijksoortige schepen is echter moeilijk omdat die op een kleine afstand van elkaar al sterk kunnen verschillen.

Er wordt in deze landen niet gebruik gemaakt van self-sampling. Dit is ook geen handhavingsmechanisme.

In 2011 heeft het LEI een studie uitgevoerd naar de economische effecten van een discard ban, waarbij ze ook hebben gekeken naar kosten van controles (alleen voor boomkor kotters groter dan 1500 pk):

- Camera controle: 2,4 miljoen euro per jaar. €30.000 per schip per jaar. Alle beelden worden bekeken. Daarnaast nog eenmalig installatiekosten.
- Waarnemers aan boord: 7 miljoen euro per jaar. €88.000 euro per jaar per schip om een waarnemers een heel jaar aan boord te hebben.
- Dit kan eventueel ook steekproefsgewijs.

Probleem is wel dat cameratoepassing nog ontwikkeld moet worden. Er is nog geen ervaring met camera's aan boord van platvisschepen. Ervaring van IMARES met camera's: grote rondvissen kun je goed herkennen. Platvissen zijn lastiger te herkennen en kleine vissen zijn nog onmogelijk om te herkennen op de beelden. Er is nog veel ontwikkeling nodig. De kosten voor het ontwikkelen hiervan worden geschat op 10 miljoen euro. Daarnaast zijn er nog praktische zaken zoals storingen van camera's en effect van zout op camera's.

Casussen

Via het bespreken van een aantal casussen wordt geprobeerd meer grip te krijgen op de mogelijke realiteit die ontstaat bij de invoering van een aanlandplicht. De casussen zijn gebaseerd op de teksten van de Europese Raad. Wat voor betekenis hebben de teksten van de Europese raad voor verschillende visserijen. De casussen zijn een discussiestuk voor intern gebruik en zijn niet voor verdere verspreiding. Het is slechts een persoonlijke interpretatie.

Bijvangst evervis in de horsmakreel visserij

Allereerst is er discussie over 7% de minimis. Mag je 7% van de jaarlijkse vangsten sowieso discarden, of mag je alleen discarden wanneer de discards van de vissoort onder de 7% blijft op jaarbasis. 7% van wat (van het jaarlijkse quotum of van de vangst)? Hoe gaat we de vangstquota vaststellen van discards die nooit zijn geregistreerd (zoals boarfish). Nederland heeft op dit moment helemaal geen quotum voor boarfish, hoe komen we daaraan? Je mag 10% van je doelsoort quotum afhalen om in te zetten voor de bijvangst van andere vissoorten. Over alle aanlandingen van horsmakreel is er gemiddeld minder dan 7% discards. In deze 7% zitten verschillende soorten. De kans is klein dat Nederland quota kan verkrijgen voor boarfish. Een andere optie is om bij de nieuwe vangstquota van horsmakreel rekening te houden met bijvangst van boarfish.

De proceskosten voor het invriezen van boarfish zijn hoog en boarfish brengt weinig op. Misschien kunnen ze het aan boord verwerken zoals vermalen tot vismeel.

In de IMARES discard rapportage staat dat in 2010 18% makreel werd gediscard. In de horsmakreelvisserij is bekend dat er relatief veel (kleine) makreel wordt gediscard (deels ook ondermaats). Mocht het quotum van makreel op zijn, dan zou de pelagische visserij op horsmakreel moeten stoppen.

Bijvangst van ondermaatse schol en tong in de demersale visserij

De 7% de minimis is nauwelijks relevant omdat de discards percentages van de demersale visserij veel hoger zijn dan 7% (meer richting 65%). Belangrijkste discards: ondermaatse schol en schar. Als alle schar zou moeten worden aangeland, zou het scharquotum zeker moeten verviervoudigen en zelfs dan

zou het quotum in de zomer op kunnen zijn. Er is ook onvoldoende ruimte aan boord om alle schaar op te slaan. Dan zou op dinsdagavond het ruim vol zitten. Als een van de quota vol is zou je de visserij moeten sluiten. Mochten de quota opgehoogd worden is er misschien meer ruimte. Nederland heeft een scholquotum van 38% maar een relatief groter aandeel in de schol discards (door de 80 mm visserij op tong). Maar het is een gedeeld bestand met Noorwegen. Noorwegen zal mogelijk niet akkoord gaan met het ophogen van de quota om daarmee ruimte te maken voor discards.

De Raad spreekt over een visserij op schol en tong. Maar de visserij op tong is een heel andere visserij dan de visserij op schol. Schol en tong passen eigenlijk niet in één beheerplan.

Uitwerking controle en handhaving

Controle en handhaving is eigenlijk alleen goed te bespreken als er meer duidelijkheid is over de teksten.

Voor de handhaving zijn natuurlijk de regels van belang maar zeker ook draagvlak. Want hoe ga je controleren als er geen draagvlak is. Mogelijke scenario's:

- Cameratoezicht – wie bekijkt (een steekproef van) de beelden)
- Op elk schip een waarnemers aan boord zetten (of via een steekproef)
- Aan wal de vangstsamenstelling bekijken en vergelijken met andere schepen
- Met minimale middelen controle uitvoeren omdat we denken dat vissers zich eraan houden (wordt hier alleen een administratieve controle bedoeld?)

Conclusies

Er bestaan nog steeds veel onduidelijkheden over de interpretatie van de aanlandplicht in de voorstellen van de Raad en het EP. Ondanks dat de discussie over de casussen al een aantal elementen naar boven heeft gebracht, liggen er nog geen scherpe analyses wat de mogelijke consequenties zouden kunnen zijn. Afgesproken is om op korte termijn nog een middag te besteden aan het in detail uitwerken van een aantal casussen. Als we de casussen doorwerken kunnen we gezamenlijke kennis ontwikkelen. Martin Pastoors en Henk Offringa zullen bezien wat de mogelijkheden zijn voor een dergelijke vervolgspraak. Die zou voor 15 april moeten zijn zodat de uitwerking kan worden ingebracht in het bestuurlijk overleg (de stukken voor het bestuurlijk overleg zijn 8 a 9 april nodig).

Het is goed dat dit gesprek is gevoerd. Een eventuele vertaling naar handhaving kan nu echter nog niet plaatsvinden omdat er nog teveel vraagtekens zijn. Toch zullen de vragen naar handhaafbaarheid ook nu al op de agenda moeten komen.

Deelnemers

Ministerie EZ	Henk Offringa; Carian Emeka; Inge Janssen
NVWA	Albert Lam
VisNed	Geert Meun; Pim Visser;
Vissersbond:	Derkjan Berends;
PFA	Gerard van Balsfoort
Visfederatie:	Annemarie Kats
Stichting de NZ	Paulien Prent
IMARES	Martin Pastoors; Mascha Rasenberg
LEI	Erik Buisman

Bijlage 3: verslag workshop wetenschappelijke monitoring, 28 maart 2013

IMARES, Haringkade 1, IJmuiden

Aanleiding

In het kader van het BO programma "fasering discard ban" voeren IMARES en LEI een aantal deelstudies uit naar de mogelijke effecten van een aanlandplicht voor de Nederlandse visserij en beheer. Een van de deelstudies richt zich op de monitoring. Wat betekent de nieuwe aanlandplicht in het GVB (onder verschillende scenario's) voor de toekomstige monitoring?

Deze eerste workshop hebben we gebruikt om de 2 voorstellen (van de Raad en het EP) voor de aanlandplicht naast elkaar te leggen om een beeld te krijgen van de mogelijke scenario's. De verwachting van het ministerie is dat het eindvoorstel binnen de kaders van de huidige voorstellen zal liggen.

Huidige monitoring

Frans van Beek noemde de 4 typen monitoring zoals die momenteel plaatsvinden:

- Visserij afhankelijke monitoring – bemonsteren vangsten en/of aanvoer
- Discard monitoring: self-sampling + waarnemers in de platvis vloot en pelagische vloot; garnalen visserij
- Visserij-onafhankelijke bemonstering: survey (makreel, hors, wijting, bentische soorten, schelpdier)
- CCTV – extra bron van gegevens (geen lengteverdeling, soorten onderscheiden moeilijk)

Frans van Beek merkte op dat er veel verwacht wordt van CCTV maar dat voor de wetenschappelijke monitoring de toepassing beperkt is. Het is relatief duur en levert slechts een beperkte hoeveelheid informatie verkrijgen.

De Europese Commissie ligt achter bij het ontwikkelen van een nieuwe data collectie verordening want er werken veel nieuwe mensen die pas 2 weken geleden zijn ingepaard. In juni 2013 zou een draft verordening worden gepubliceerd maar dat is telkens uitgesteld. Een nieuw element van de verordening wordt flexibiliteit. Specifieke doelen worden niet vastgelegd in de verordening, maar in een losse tabel. Er komt een hoofdstuk bij over *good practice* – daar zal je je dus aan moeten houden (bijvoorbeeld over het schatten van bias).

Belangrijkste verschillen voorstellen aanlandplicht

Henk zette de belangrijkste verschillen uiteen:

EP: alle geogoste soorten *vis*, *geen overgangperiode*, alle vangsten van quota afhalen, flex bepaling – als bijvangst niet meer dan 3% van vangsten van die vloot dan mag je je quotum overschrijden, 5% tussen jaarlijkse flexibiliteit.

Raad: alleen *gereguleerde* soorten, overgangperiode (1 jan 2016 voor *doelsoorten*, *bijvangst* soorten 2019), ruimte – de minimus regeling % teruggooi dat niet van quotum af hoeft (9-7%), 10% van bijvangst afboeken als doelsoort (TAC 100.000 schol, 10.000 wegboeken als Tarbot – maar die vis moet wel worden aangeland voor vismeel); 10% tussen jaarlijkse flexibiliteit; 2 jaar tot 5% over-shooten maar dan vis voor liefdadigheid.

Reactie voorstellen in relatie tot monitoring

- Over de 10% regeling - die regel zal consequenties hebben voor de kwaliteit van de vangstgegevens (vervuilt je data); je kan dus van een soort meer vangen dan in de boeken staat. Adviezen worden steeds belangrijker maar ook onnauwkeuriger.
- Vraag over vis die aangeland wordt onder 'aanlandplicht' (de discards): moet de vis die je zo aanvoert herkenbaar zijn of mag het in verwerkte vorm aangeland worden? Dat is belangrijk voor de monitoring.

Resultaten eerste bespreking cases met oog op monitoring

Case 1 pelagisch – boarfish

Conclusies van de bespreking zijn:

1. als de aanlandplicht, met de diverse uitzonderingen zoals in voorstel Raad, *goed gehandhaafd wordt*, hoeft deze voor wat betreft deze casus geen consequenties te hebben voor de monitoring. Er was wel veel discussie over die handhaving, die zal niet eenvoudiger worden – de diverse uitzonderingen maken handhaving moeilijk.
2. Ook is nog onduidelijk hoe precies die percentages gaan werken. Gaat het om 7-9%, 10% en 5% van de TAC, van het nationale quotum, van de ITQ's? Wat gaat er gebeuren met de vaststellingen van de catchquota?

Een rekenvoorbeeld:

Stel er is een horsmakreel quotum van 100 000 t. 10% van dat quotum (10 000 t) mag worden gebruikt van het aanlanden van bijvangst waar geen quotum voor is (Bijv. boarfish). Stel: er wordt 10 000 t. boarfish gevangen. Een maximum van 7% ('de minimis') van totale jaarvangst van de soort hoeven niet te worden aangeland (dus: 700 ton mag gediscard worden). Dat betekent dat 9300 t. boarfish moet worden aangevoerd en afgetrokken van het horsmakreel quotum. De aangevoerde boarfish mag niet voor menselijke consumptie worden gebruikt.

3. Nu gaan alle discards overboord, straks gaat 7% overboord en komt 93% van de vis onder quotum dat anders om diverse redenen gediscard zou worden, aan de wal¹. Dus in het geval van boarfish, waar NL geen quotum van heeft, kan er ofwel quotum bijgeruild worden ofwel kan boarfish van het doelsoort quotum af (tot max 9%) ofwel kan dus een deel overboord en een deel aangeland worden.
4. *Als het als vis aan de wal komt* kun je het meten – goed voor monitoring. Betekent dus een extra vorm van monitoring: tellen, wegen, doormeten van deze aangelande discards. Maar dan moet de vis niet aan boord vermalen worden en als meel aan land komen, dan heb je geen zicht op wat er in zit en kun je niet meten en moet je aan boord meten. Monitoring zal nog altijd zoals nu ook aan boord moeten plaatsvinden; er zijn ook non-quota vis, beschermde diersoorten en niet-vis soorten die nog altijd gediscard worden.

Case 2 demersaal

Conclusies van de bespreking zijn:

1. In het algemeen zijn de discards in de demersale visserij veel omvangrijker dan in de pelagische visserij. Toch geldt in de basis dat als de aanlandplicht, met de diverse uitzonderingen zoals in voorstel Raad, *goed gehandhaafd wordt*, deze voor wat betreft deze casus geen consequenties hoeft te hebben voor de monitoring – waarbij we nadrukkelijk aangeven van *monitoring ten behoeve van de bestandsschattingen*. Als het doel van monitoring wordt verruimd om ook de (bij de aanlandplicht-maatregel veronderstelde) toenemende selectiviteit van de visserij te kunnen evalueren, dan zal de monitoring van nu aangepast moeten worden naar een veel fijnmaziger monitoring per metier en in ruimte en tijd. Verwacht mag worden dat het realiseren van een

¹ Het is nog onduidelijk of dit echt zo opgevat moet worden. De interpretatie van De Minimis is omstreden.

schonere vangst met minder discards vallend onder de aanlandplicht doel gaat worden en dat de vloot haar visgedrag zal gaan veranderen.

- Maaswijdte voorkeuren: Uit elkaar trekken tong en schol als 1 visserij. Schol zal als doelsoort bij voorkeur van vissers gevangen worden in een grote mazen visserij. Vraag is wat zal er gebeuren met de zeedagenregeling?
 - Gebiedsveranderingen: Puf gebieden zullen nadrukkelijk vermeden worden.
 - Techniek verschuivingen: De tongvisserij is belangrijke bron van schol en schar discards, zal die zo blijven plaatsvinden of zal er omgeschakeld worden naar staand want?
2. We hebben in de platvis visserij nu een redelijk goed beeld van de discards. Met de aanlandplicht wordt het illegaal om te discarden, maar tegelijkertijd aantrekkelijk om het te doen (scheelt quotum). De verwachting is dat het beeld van wat er feitelijk in de praktijk gebeurt met discards, zal vertroebelen. De ban introduceert ruis in het systeem (zeker met al die uitzonderingen die de handhaafbaarheid ondermijnen).
 3. Aangezien discards nu onderdeel worden van het regelsysteem zal de inzet van de self-samplingsmethode waarschijnlijk problematisch worden.
 4. Ook in deze casus wordt weer besproken dat handhaving moeilijk zal zijn, nog veel moeilijker dan in de pelagische visserij. Want er worden veel meer soorten gevangen en gediscard dan in de pelagische visserij waarvan een deel onder de aanlandplicht zal vallen en een groot deel ook niet. Het uitsorteren van de vangst naar commerciële vis, toegestane discards en discards die nu aangeland moeten worden zal veel werk zijn, zal moeilijk controleerbaar zijn en op veel weerstand kunnen rekenen dus de kans dat de maatregel uitgevoerd zal worden zoals bedoeld is ten eerste de vraag hetgeen kennis over de vangst, discards en aanlandingen zal vertroebelen.
 5. Ook hier is nog onduidelijk hoe precies die percentages gaan werken. Gaat het om 7-9%, 10% en 5% van de TAC, van het nationale quotum, van de ITQ's? Wat gaat er gebeuren met de vaststellingen van de catchquota?

Een rekenvoorbeeld:

Stel er wordt 80 000 t. schol aangevoerd. Met de huidige discard rates, zou dat betekenen dat er ook 80 000 t. ondermaatse schol wordt gediscard. 7% daarvan zou mogen worden gediscard (5600 t.). De overige ondermaatse schol zou moeten worden aangevoerd en voor niet-menselijke consumptie worden gebruikt. De aangevoerde ondermaatse schol zou ten laste gaan van het schol quotum (dat dus veel te laag zou zijn).

6. Vragen over effecten van deze regelsysteemverandering op het ecosysteem zullen onderzocht moeten worden; hoe zit het met de overleving en hoeveel extra sterfte genereert de aanlandplicht en wat zijn de gevolgen van het onttrekken aan grote hoeveelheden dode vis voor het ecosysteem (vogels en bodemdieren).
7. VIRIS zal aangepast moeten worden, discards moeten erin opgenomen gaan worden. (En schaduw administratie: welke vangst op welke soorten (i.v.m. die 10% regel). Wilt weten hoeveel makreel er werkelijk gevangen is. Voor bestand schatting).
8. Aanvoer zal voornamelijk in kg / ton geregistreerd worden, voor monitoring zijn we geïnteresseerd in aantallen.

Deelnemers

Ministerie EZ Henk Offringa

IMARES Martin Pastoors; Marloes Kraan (verslag); Frans van Beek

Bijlage 4 Korte inventarisatie mogelijke effecten van aanvoerplicht

Martin Pastoors, 2 April 2013

Inleiding

In het kader van het BO programma "fasering discard ban" voeren IMARES en LEI een aantal deelstudies uit naar de mogelijke effecten van een aanlandplicht voor de Nederlandse visserij en beheer. Vanuit het BO programma werd op 27 maart 2013 een Workshop Aanlandplicht en Handhaving gehouden. Daar is afgesproken om een aantal scenario's voor de invoering van een aanlandplicht in de visserij verder uit te werken, zodat die zouden kunnen worden besproken in het Bestuurlijk Overleg. Via één-op-één gesprekken met sector vertegenwoordigers is geprobeerd om die scenario's uit te werken. De gesprekken vonden plaats met Derk Jan Berends (Vissersbond, 2 April 2013, 9:00-10:00), Pim Visser en Geert Meun (VisNed, 2 April 2013, 13:30-15:00) en Gerard van Balsfoort (PFA, 2 April 2013, 16:30-17:30). Het waren open gesprekken zonder duidelijke structuur vooraf, maar wel met het doel om de belangrijkste consequenties van een aanlandplicht nauwkeuriger in kaart te brengen. Daarbij werd zowel gekeken naar de voorstellen van het Europees Parlement als van de Raad.

Conclusies

De drie gesprekken leveren inzichten op over de mogelijke effecten van verschillende scenario's voor de invoering van een aanlandplicht in de visserij. De drie gesprekken waren sterk verschillend in toon en nadruk, maar geven gezamenlijk een goed beeld van de praktische uitwerking van consequenties. Belangrijke aandachtspunten die naar voren zijn gekomen, zijn:

- Is het realistisch aan te nemen dat de invoering van een aanlandplicht al per 1 januari 2014 in kan gaan als er nog geen aanvullende regelgeving is vastgelegd (bijv. technische maatregelen)?
- De manier waarop aanvoerquota worden omgezet naar vangstquota. Worden de huidige discards gecompenseerd met de vangstquota?
- Aandacht voor de soorten waar momenteel relatief weinig aandacht voor is, maar die bij een aanlandplicht zwaar zouden kunnen meewegen (schar, tarbot, rog, evervis, ...)
- Aandacht voor de kwaliteit van discards-schattingen voor verschillende visserijen en landen.
- RVZ / PFA wil z.s.m. aan de slag met aparte pelagische werkgroep (sector, IMARES/EZ, beleid en NVWA)

Derk Jan Berends (Vissersbond)

Het gesprek met Derk Jan Berends richtte zich in sterke mate op de gemengde schol en tong visserij en op de bijvangsthoeveelheden in die visserij. De schol en tong visserij kan worden uitgesplitst in een 80 mm tong boomkor/pulskor visserij en een scholvisserij met 120 mm boomkor en met 100-120 mm twinrig. De meeste aandacht gaat natuurlijk uit naar de tong visserij omdat die relatief veel discards genereert. Op basis van de logboeken hebben we een gemiddelde tongreis beschreven als:

Soort	Aanvoer	Discards
Tong	~ 3000 kg	~ 500 kg
Schol	~ 15000 kg	~ 10000 kg
Schar	~ 2000 kg	~ 8000 kg
Tarbot	~ 300 kg	~ 100 kg
Bot	~ 200 kg	~ 600 kg

De bijvangst van tarbot wordt gereguleerd door een minimum aanvoermaat die is afgesproken door de NL sector (27 cm; geen EU maat). Tarbot valt onder een nationaal quotum. Momenteel ligt het quotum rond de 2500 ton. Inschatting is dat 50% van de aanvoer wordt gediscard (1250 ton)

De bijvangst van schar wordt veel gediscard afhankelijk van het visgebied. Het nationale quotum wordt maar 60% volgevis (lage prijs).

De bijvangst van roggen zou zonder extra regulering veel te hoog zijn ten opzichte van nationaal quotum (2011: 240 t., 2012: 200 t.). Vorig jaar was de maximaal toegestane hoeveelheid nog 1000 kg per week per schip. Dit jaar is het maximaal 250 kg per week per schip. De rest wordt gediscard. In afwezigheid van de aanvoerbepanking per week zou de visserij in mei van het jaar moeten sluiten wegens het bereiken van het quotum voor rog.

Scenario Europees Parlement	Scenario Europese Raad
<p>Tongvisserij en bijvangst tarbot:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 30 000 t. schol quotum; 3% andere soorten aanvoeren: 900 t. • 10 000 t. tong quotum; 3% andere soorten aanvoeren: 300 t. • Dus 1200 t. andere vis zou kunnen worden aangevoerd in de visserij op schol-tong. • De 1200 t. zou al worden gevuld met de bijvangst van tarbot (1250 t.) 	<p>Tongvisserij en bijvangst tarbot en schar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De minimis van 7% per soort en 10% op quotum van doelsoort. • 10% van quotum schol en tong (40 000t.): 4000 t. voor andere soorten. • Tarbot: <ul style="list-style-type: none"> ○ Tarbot quotum wordt volgevis: 2500 t. en aangeland. ○ 7% van tarbot (3750 t.) vangst: ~250 t. mag worden gediscard (per jaar). Moet wel worden gerapporteerd, maar niet afgeboekt van quotum. ○ Tarbot restant: 1000 t. kan worden afgeboekt van schol of tong quotum. Dan blijft nog 3000 t. over voor andere bijvangst-soorten. • Schar (en bot) <ul style="list-style-type: none"> ○ Quotum: 11400 t., vangst 2011/2012: 5000-7000 t. ○ Geschatte totale vangst van schar: 30000 t. ○ 7% de minimis: 2100 t. ○ Restant: 30000 - 11400 - 2100 = 16500 aan te voeren op bijvangstquotum van schol-tong?

Als de vis beneden de *minimum conservation reference size* is, kan de vangst alleen voor niet-menselijke consumptie worden gebruikt. Hoe een minimum conservation reference size moet worden vastgesteld is nog niet bepaald. In het voorstel van het Europees Parlement wordt verwezen naar "*reflecting the age and size for first reproduction*" (art. 2) en zou dus behoorlijk af kunnen wijken van de minimum aanvoer maat die meer is vastgesteld op basis van marktoverwegingen.

Het uitsorteren van vangsten per soort zal nog een groot probleem worden voor de demersale visserij. Elektronische Monitoring werkt niet goed voor platvis, dus je kunt de vangstsamenstelling niet goed vaststellen met behulp van camera's. Dat zou kunnen betekenen dat de procedures aan de band behoorlijk moeten veranderen zodat er per soort kan worden uitgesplitst.

De technische maatregelen die discards van ondermaatse vis zouden kunnen voorkomen, zijn het gebruik maken van grotere mazen in bijvoorbeeld de schol visserij. Momenteel is dat echter door de zeedagenregeling niet mogelijk omdat visserijen met grotere mazen minder zeedagen krijgen.

Pim Visser en Geert Meun (VisNed)

Twee soorten discards: quota discards (door quota regelgeving) en technische discards (door maaswijdte en gemengde visserij). In NL vooral probleem met technische discards.

Geschiedenis van vangstbeperkingen voor de geassocieerde bestanden: oorspronkelijk opgezet om nieuwe quota te verdelen op basis van historische vangsten. Bij de instelling werd de hoogste vangsthoeveelheid genomen van de toenmalige drie recente jaren. Vervolgens zijn de geassocieerde soorten gekoppeld aan schol en tong. Daardoor is bijvoorbeeld NL quotum van tarbot gedaald van de oorspronkelijk 6000 t. naar 2600 t. Omdat er van bijvoorbeeld schar, aanzienlijke hoeveelheden worden teruggegooid (hoewel tijd en ruimte afhankelijk) heeft deze soort in hoge mate de potentie om zich tot een 'choke species' te ontwikkelen. Ook in de standwantvisserij worden heel aanzienlijke hoeveelheden schar teruggezet. Het zou zomaar kunnen dat het vangstquotum van schar dezelfde omvang zou moeten krijgen als het vangstquotum van schol. Andere choke species kunnen worden: tarbot, rog, bot, schol (in de tongvisserij).

Belangrijke zorg: de manier waarop aanvoer quota worden omgezet naar vangstquota. De discard percentages per land gaan niet gelijk op met de procentuele aanvoer per land. . Nederland heeft bijvoorbeeld 36% van de schol TAC, maar door de gemengde tongvisserij een groter aandeel in de totale schol discards.

Dat zou kunnen betekenen dat bij het omzetten van aanvoerquota naar vangstquota, landen als Denemarken bijvoorbeeld meer maatse schol zouden kunnen gaan aanvoeren op het vangstquotum, waardoor de visserijsterfte omhoog gaat.

Vergelijking van 2011 aanvoer en discards schattingen van schol (PLE) uit STECF 2012 (EWG 12-12 21/9/2012):

Source: STECF 2012 EWG 12-12 Appendix 02 landings discard rates 20120921.xlsx

Printed: 4 april 2013

ANNEX	IIa
SPECIES	PLE
REG_AREA	3b

COUNTRY	Data					
	2011 Landings	2011 Discards	2011 Catch	Discards%	%of landings	%of discards
NLD	28,827	19,361	48,188	40%	39%	66%
DNK	18,189	328	18,517	2%	24%	1%
ENG	12,442	6,327	18,769	34%	17%	22%
BEL	5,575	1,363	6,938	20%	7%	5%
DEU	3,837	1,060	4,897	22%	5%	4%
SCO	3,233	335	3,568	9%	4%	1%
FRA	2,069	317	2,386	13%	3%	1%
SWE	179	84	263	32%	0%	0%
NIR	10	2	12	17%	0%	0%
IRL			0	#DIV/0!	0%	0%
GBJ			0	#DIV/0!	0%	0%
Grand Total	74,361	29,177	103,538	28%	100%	100%

De drie belangrijkste vragen van Geert en Pim zijn:

1. Hoe werkt de quotaverhoging van aanvoerquota naar vangstquota? Worden de vangstquota zodanig opgehoogd dat de huidige discards kunnen worden aangevoerd door de verschillende visserijen? Hoe zit dat met Noorwegen? Het is de verwachting dat Noorwegen niet akkoord gaat met een ophoging die de visserij niet ernstig zal gaan beperken.
2. Economische impacts: wie draagt de kosten van de nieuwe aanvoervereisten (kortere reizen, schatting dat er 2-3 man extra personeel nodig is aan boord voor uitsorteren, meer apparatuur nodig voor uitsorteren)? wie draagt de kosten voor de logistieke verwerking?
3. Logistieke impacts: hoe worden eventueel kortere reizen gecompenseerd? Wat worden vereisten voor opslag van discards (per soort?) hoe wordt de verwerking geregeld? Wat voor logistieke gevolgen heeft dat voor landfaciliteiten (afslagen)

Vissers hebben aan Geert en Pim duidelijk aangegeven dat ze niet willen en niet kunnen meewerken met een aanlandplicht. Dat betekent dat er potentieel een groot probleem is met draagvlak voor de nieuwe regelgeving.

Ook hebben Geert en Pim aangegeven dat de kottersector volop twee sporen aan de gang is, het bepalen van en het verbeteren van overleving en het verhogen van de selectiviteit van netten. Dit zijn processen die veel tijd en inspanning vergen en die op korte termijn naar verwachting nog niet veel soelaas bieden.

Gerard van Balsfoort (RVZ / PFA)

Herziening van het GVB gaat over een aantal belangrijke thema's: MSY, aanlandplicht en regionalisatie. De invoering van de aanlandplicht voor de pelagische visserij in 2014 lijkt erg optimistisch gelet op de noodzaak om veel van de bijbehorende wetgeving aan te passen (bijv. Technische maatregelen, Controleverordening). Desalniettemin zal de industrie zich vooralsnog moeten voorbereiden op de invoering van een aanlandplicht per 1 januari 2014².

In Nederland zal op korte termijn een bijeenkomst van de redersvereniging worden gewijd aan de strategie voor de aanlandplicht.

Op donderdag 25 april is er een gezamenlijke bijeenkomst van de pelagische RAC en de EC over de aanlandplicht voor de pelagische visserij. Het zou goed zijn als het ministerie van EZ (Leon Lomans, Henk Offringa) en onderzoekers (IMARES, LEI) daar ook bij aanwezig zouden kunnen zijn.

Gerard pleit voor het op korte termijn instellen van een aparte werkgroep over de implementatie van de discard ban in de pelagische visserij met daarin vertegenwoordigers uit de pelagische sector, IMARES/LEI, NVWA en het ministerie van EZ.. De huidige brede werkgroep gaat niet werken want het implementatievraagstuk is erg verschillend tussen de demersale en de pelagische visserij evenals de invoeringsdatum bij beiden,

Mogelijke oplossingen voor vermijden van discards:

- Makreelgrid. Daar wil de sector mee gaan experimenteren. Doel is om ondermaatse makreel te laten ontsnappen in bijv. de horsmakreel visserij.
- Mince-machines aan boord waarbij discards kunnen worden vermalen en daarmee efficiënter worden opgeslagen.

Voor beide oplossingen zou aanpassing van de technische maatregelenverordening nodig zijn.

Er loopt een project van RVZ met IMARES (Bob van Marlen) voor het vermijden van Boarfish (evervis). Boarfish bijvangst in 2010 was 6 ton (gemiddeld over bemonsterde reizen) volgens IMARES discards rapport. Vergelijk met makreel (58 ton per reis) en blauwe wijting (25 ton per reis).

In de twee voorstellen (Europees Parlement en Raad) is die van het EP het meest radicaal. Pelagische industrie heeft gepleit voor invoering van een *de minimis* regeling die wel in het voorstel van de Raad maar niet in voorstel van EP staat. Gemiddeld is discards percentage in NL pelagische visserij 6% (IMARES cijfer 2010) en dus onder de norm. Maar voor makreel zullen aanvullende maatregelen nodig zijn (discards percentage 18% - IMARES cijfer 2010).

Vraag: hoe worden discards schattingen van andere landen gerapporteerd? Nederland publiceert een discards-jaarrapportage per visserij. Rapporten van andere landen zijn niet bekend (aan Gerard). Ze worden echter wel via STECF gecombineerd. Dit overzicht zou helder moeten worden gecommuniceerd. Klopt het dat er geen bemonstering is voor discards in de Deense pelagische visserij?

Hoe kun je laten vaststellen of een visserij onder een eventuele de minimis regeling zou vallen? Kun je ICES dat laten vaststellen over de afgelopen jaren en dat dan meenemen in de adviezen voor de nabije

² De invoering werd uiteindelijk vastgesteld op 1 januari 2015.

toekomst? Dat zou echter betekenen dat de monitoring met name plaats vindt op de resultaten in het verleden.

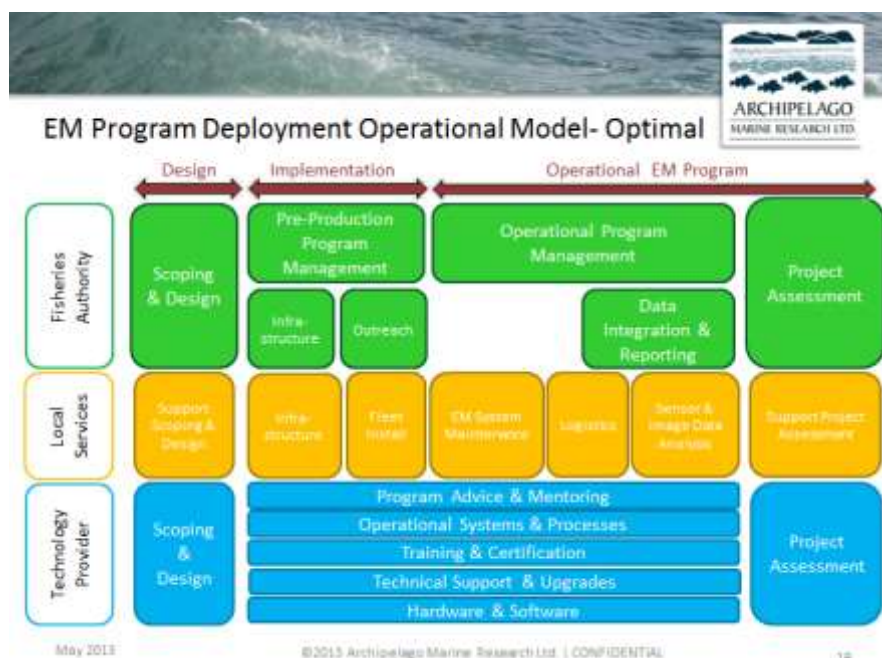
Vraag: hoe vindt de bemonstering (waarnemers) plaats van de Alaska Pollack visserij? Kunnen die real-time informatie genereren over bijvangst?

Bijlage 5: verslag workshop CCTV / Electronic Monitoring, 11 juni 2013

IMARES, IJmuiden

The new EU landing obligation is expected to require new methods for at-sea control of catches generated by fishing vessels. In addition, the pelagic industry is planning to use mincing techniques to deal with the landing obligation in which EM techniques could be useful. Because the new landing obligation is not implemented yet, there is still time to experiment with different techniques to make observations from the catching process. Electronic Monitoring (EM) has often been mentioned as a potential technique for such type of monitoring. In this workshop we reviewed experiences with EM at a global scale and in the Dutch pilot projects.

Jason Bryan (Archipelago, Canada) introduced the hardware and software of EM and the program aspects of EM. He provided an overview of the technical requirements for EM systems and the techniques for handling the data that is derived from the system. The majority of his talk was however dedicated to the program elements of EM, i.e. the process of developing an EM program that addresses the needs in a particular situation and that arranges the workflows and responsibilities in a transparent way: "good programs are easy to operate, bad programs are easy to fail".



He noted that in most cases some form of cost-recovery mechanisms are in place that charge costs for EM to the fishing industry. In several examples, EM appeared to generate an impressive change in fishing practice in some examples (e.g. by improving logbook reporting accuracy or by decreasing discarding in fisheries). This does not mean that EM needs to be carried out for all vessels and for all trips.

A method often used is the so-called "audited self-reporting" which implies a self-reporting of catches in

the logbook with the EM system to check the accuracy of self-reporting. This is a scalable approach: if a small subset of the EM data shows a discrepancy with the logbook data, more EM data could be checked, even leading up to checking a whole trip or to specific type of measures to that trip or vessel. For the EM system to work "it is important to know that everybody knows".

The basic rule in program development is that three groups need to be involved: fisheries, technical support and government. The absence of one of the three in the program development normally leads to less-functional programs and dissatisfaction.

Edwin van Helmond (IMARES) presented the Dutch pilot project with Electronic Monitoring: the catch quota system for cod and the monitoring of the small-scale gillnet fishery. The catch quota project is an examples of self-reporting systems where part of the video footage is analysed to check the entries in the logbook. During the pilot projects many small technical issues have been addressed (e.g. the quality of the harddisks used to exchange data). For cod, there appeared to be a reasonable correlation between the entries in the logbook and the analysis of the footage. This also applied to flatfish if they were treated as one group. When flatfish were treated on a species by species basis, the link between footage

and logbook broke down. Apparently it is not yet feasible to discriminate different flatfish species on the EM system.

Discussion

After the two introductions there was a very interactive Q&A sessions on the potential role of EM in Dutch fisheries. Some of the main issues that were raised:

- Why use harddrives to collect EM data (and not satellite systems)? Answer: too much data to submit by online systems. Even submitting over internet is very slow.
- Could there be automatic species recognition? Only if it is under very well controlled environment and with one-by-one transport over the conveyor belt. This is cannot be used in practice on fishing vessels.
- Who owns the data? This is an important issue. In Canada, the fisher owns the data and gives access to the data to Archipelago and the government. But ownership remains with the fisher.
- How can you control the non-observed catches? It depends on how you set up the program. If there are potential issues with non-observed discards, you could set up the program so that the camera records everything. This will then also show up in the checks that are made.
- Who are doing the video analysis? At Archipelago, it is mostly former fisheries observers that carry out the video analysis.
- How about costs of Electronic Monitoring? Of course, the costs depend on the amount of information that you want to derive and the purpose of the monitoring. A rough indication from Canada is that the costs are around 250 \$ (CAN) per day for EM, dockside monitoring and the transport of materials. This is on the basis of analysing one out of 10 hauls. It compares to around 600 \$ (CAN) per day for human observers. In Canada the costs for the EM system are estimated to be 3% of the value of the catch.

Conclusion

The main conclusion from the workshop is that the introduction of electronic monitoring (EM) requires a close interaction between industry, government and technical partners. In Canada and some other countries, EM has been instrumental in effectively influencing the behaviour and compliance of fisheries. But focussing too much on the technology of EM, without spending sufficient effort on the regulatory aspects of EM, runs the risk of creating programs that do not deliver the intended results. Developing a Vessel Monitoring Plan and a Data Review Plan are critical elements of an EM program.

Participants

Aad Jonker (Parlevliet en van der Plas)

Martin Pastoors, Edwin van Helmond, Bram Couperus, Sebastian Uhlmann (IMARES)

Carian Emeka, Inge Janssen (Min EZ)

Durk van Tuinen (Vissersbond)

Emiel van der Plas, Rob Pronk (Van der Zwan)

Erik de Graaf (Maritiem BV)

Jason Bryan (Archipelago)

Johan Muller (Cornelis Vrolijk)

Leon Bouts (NVWA)

Bijlage 6: Analyse bijeenkomsten aanlandplicht

Een discours analyse van de bezoeken van de staatssecretaris Dijkma aan Scheveningen en Urk

Door: Marloes Kraan, IMARES



Inleiding en methode

Na het stopzetten van de haventoeer door de sector, in reactie op een brief van de staatssecretaris aan de sector waar ze erg teleurgesteld over waren, besloot de staatssecretaris zelf in gesprek te gaan met de sector.

Het **doel** van de bijeenkomsten:

"Naast het overleg [...], wil ik graag met u, vissers, in gesprek gaan om uit te leggen waar ik voor sta en hoe ik gezamenlijk wil komen tot een werkbare implementatie. Ik wil samen met u komen tot een uitvoeringsagenda met daarin [...]" (bron brief aan vissers).

Ik mocht aanwezig zijn bij die bijeenkomsten als toehoorder en maakte gespreksverslagen. Zulke bijeenkomsten zijn een mooie gelegenheid om heel precies te luisteren en te observeren hoe het contact tussen ministerie en sector verloopt, wat wordt er gezegd en door wie? Daarbij gaat het om de interactie maar ook om de tekst. Wat is het discours dat gebruikt wordt, komt dat overeen of worden er 2 gesprekken gevoerd etc. IMARES doet dit in het kader van het GAP2 project waarin we nader onderzoek doen naar discards, onderzoekssamenwerking en communicatie. De verslagen zijn geanalyseerd door de teksten te coderen, hetgeen een bepaald beeld oplevert dat helpt bij de analyse.

De codes zijn gebaseerd op inhoud en functie. Twee voorbeelden:

- 1) Inhoud - Een visser in Urk zegt: *"Jonge vis met levenskans moet je weer overboord gooien zodat ie groeit!"* (gecodeerd als **jonge vis**).
- 2) Functie - Een visser in Urk roept emotioneel uit: *"maar waarom moet ik een misdadiger worden?"* (gecodeerd als **emotie**)

Zo is er ook veel **beeldspraak** gebruikt: een visser uit Urk:

"u zoekt een opening om het werkbaar te maken – maar u moet maar op tafel slaan en er maar voor gaan liggen bij Damanaki – u heet niet voor niks Dijkma!" [2.74 – 49.49]

Uitkomsten

Als alle codes in een wordmap gezet worden ontstaat het volgende algemene beeld:



Uitkomsten: de meest gebruikte code familie is 'politieke strategie' (met politiek als 'uitspringer') geweest; dat betekent dat het veel gegaan is over de **politiek**:

Staatssecretaris (Scheveningen): "Dat hebben mijn voorgangers al geprobeerd en dat hebben ze verloren".)

Maar ook dat er veel **politiek strategische opmerkingen** geplaatst werden:

Visser (Scheveningen) "Dit, hier komen het beleid verdedigen, is een goede eerste stap".

Dit is een indicatie dat het ook meer 'politieke', functionele bijeenkomsten waren dan inhoudelijke bijeenkomsten.

Meest voorkomende onderwerpen (codes) waren: **kloof beleid – praktijk** (20), **doel aanlandplicht** (19), **wetenschap** (16), **Brussel – NL** (15), **samen** (14), **tijdsperspectief** (13) en **onder de ban uit** (13).

De bijeenkomsten Scheveningen en Urk heb ik heel anders ervaren, andere sfeer, andere 'organisatie' en de analyse van codes laten ook een ander beeld zien; je kan daar niet teveel conclusies aan verbinden over 'Urk' versus 'Hollandse Visserij' (de Zuid, Texel, Scheveningen) – want uiteindelijk zijn er zoveel factoren die een bijeenkomst bepalen. Maar je kunt het wel gebruiken als aanwijzing dat er variatie is in de vloot van hoe hier mee omgegaan wordt; van 'we willen het niet, we doen het niet' tot 'is er dan wel ruimte voor innovatie', van emotie tot pragmatisme, van ecologische tot economische zorg en alles wat er tussen ligt.

Kloof tussen beleid en praktijk

Eén van de belangrijkste bevindingen, die mooi naar voren kwam door analyse van de bijeenkomsten, is de kloof tussen ministerie en visserij op 3 punten. Maar ook is er regelmatig direct en indirect verwezen naar de kloof tussen beleid en praktijk. Het lijkt me zinvol deze kloof op de agenda te zetten; zowel bij de sector als bij het ministerie. Waarom? Omdat er door de staatssecretaris nadrukkelijk opgeroepen wordt tot samenwerking:



"Een breed gedragen en gezamenlijke aanpak voor de opgave die er ligt, is voor mij van groot belang. Alleen dan komen met de praktijkkennis en -ervaring van de sector de knelpunten aan het licht en kan ik met concrete en constructieve voorstellen zaken in de Visserijraad aankaarten" (Brief aan de 2^{de} kamer (17-9-2013)

Waar gaat die kloof over?

De vissers hebben het gevoel dat de staatssecretaris geen idee heeft wat de ban in de praktijk voor ze gaat betekenen. Zij roept ze op dat aan haar uit te leggen, en hun uitleg (middels onderzoek) zo goed mogelijk te onderbouwen. So far, so good. Maar dan hebben de vissers het gevoel dat er iets niet aan klopt; immers kan de staatssecretaris het reeds gevoerde beleid (wetenschappelijk) onderbouwen? Hun ervaring is dat dit niet gebeurt, dat er geen communicatie is over bestaand beleid. Succesvol beleid (visbestanden doen het goed, vloot is gekrompen dus er is een lage visserijdruk) wordt niet erkend als succesvol – 'Brussel zegt dat beleid gefaald heeft'. En beleid dat (soms bewezen) niet werkt, wordt nooit veranderd (voorbeeld de scholbox). Feitelijk zeggen vissers hier: het moet wel 2 kanten op gaan – die samenwerking. Je merkt de kloof dus doordat er weinig 'interactie' is over het al gevoerde beleid. Dat remt ze om nu mee te doen. De staatssecretaris doet haar best (als persoon) tijdens die bijeenkomsten



om de kloof te dichten door haar open houding. Ook geeft ze aan dat ieder zijn eigen vak heeft; vissers hebben visserij kennis, zij heeft politieke kennis.

De kloof tussen ministerie (beleid) en visserij (praktijk) is verder in de 2 bijeenkomsten terug te vinden op een drietal punten (zie figuur). De voorzitter van de bijeenkomst in Scheveningen, de heer Sinke verwoordde de opgave (en de kloof) mooi door af te sluiten met de woorden: 'het onmogelijke mogelijk maken'.

Hoe hier mee om te gaan?

De brug over de kloof ligt bij het derde punt; door middel van een pragmatische aanpak. Als de vissers bereid gevonden worden om zo precies mogelijk te benoemen wat de onmogelijkheden, problemen en dilemma's van de discardban zijn, dan kan de sector, ondersteund door het (praktijk)onderzoek, samen met het ministerie zoeken naar maximale rek en ruimte in de implementatie.

Alvorens dit goed te kunnen doen is het belangrijk tegelijkertijd aandacht te hebben voor de kloof en er expliciet mee om te gaan. Het is namelijk duidelijk dat het naïef is te denken dat de gezochte samenwerking gemakkelijk zal zijn. Feitelijk hebben beide partijen een keuze: wel of niet samenwerken. Voor de sector betekent dat: 'op tafel of aan tafel' (wetende dat niet meewerken betekent dat de kans groot is dat de invulling en implementatie van de ban nog meer los zal komen te staan van de praktijk – daar die informatie niet voorhanden is geweest). Voor het ministerie: top-down beheer met een belangrijke component voor controle of samenwerken om tot een gedragen en geïnformeerd proces te komen (wetende dat top-down control kostbaar is en waarschijnlijk niet goed zal werken gezien de lage legitimiteit en slechte navolging). Het is belangrijk die keuze bewust te maken, en te voorkomen dat er om de haverklap 'gewisseld' wordt tussen de 2 opties of bij samenwerken om de haverklap te 'dreigen' met de andere optie.



Als dan gekozen wordt voor samen werken dan is het dus belangrijk om te reflecteren over de bestaande kloof en te pogen die te slechten. Er is dus ruimte om het samen in te vullen door bovengenoemde pragmatische aanpak. Tegelijkertijd leren we van onderzoek naar dit soort processen (coöperatief onderzoek en *interactive governance*)³ dat het van eminent belang is om te communiceren over de onderliggende principes van het beleid, over het doel van de maatregel, de monitoring van

Roelants et al. 2009 *Path for ERM: Interactive governance for fisheries*. Fanning et al. 2011 *Towards marine eco-system based management in the Wider Caribbean*. Kraan et al. 2013 *The optimal process of self-sampling in fisheries: lessons learned in the Netherlands*. Johnson & Van Densen 2007 *The benefits and organization of cooperative research for fisheries management*.

de resultaten en adaptief beheer. Het aangaan van een principiële discussie heeft niet als doel de ander te overtuigen maar om mekaars standpunt beter te begrijpen en te zoeken naar die principes die wel gedeeld worden.