

Eindevaluatie Biesheuvelstelsel

oktober 1996

Eindevaluatie Biesheuvelstelsel

ohl. 96

check

sig : 818736

bnr :

ex :

lib :

lav : 1997070537

natuurbeheer

Eindevaluatie Biesheuvelstelsel _____ 2

1. Inleiding	2
1.1. <u>Doelstelling Eindevaluatie</u>	2
1.2. <u>Toetsingscriteria</u>	2
1.3. <u>Organisatie</u>	3
1.4. <u>Indeling</u>	3
2. Beschrijving uitkomsten LEI/DLO onderzoek	4
2.1. <u>Beschrijving van het systeem</u>	4
2.2. <u>Naleving van de quoteringsregels</u>	5
2.3. <u>Economische voordelen</u>	6
2.4. <u>Eigen verantwoordelijkheid</u>	7
2.7. <u>Conclusie</u>	8
3. Relevante ontwikkelingen	9
3.1. <u>Inleiding</u>	9
3.2. <u>Quota</u>	9
3.2.1. <u>Ontwikkeling van de quota</u>	9
3.2.2. <u>Ongequoteerde soorten</u>	9
3.2.3. <u>Flexibilisering</u>	9
3.3. <u>Vloot en vistuig</u>	10
3.3.1. <u>Vloot</u>	10
3.3.2. <u>Vistuig</u>	10
3.4. <u>Marktontwikkelingen</u>	10
3.4.1. <u>Afzetkanalen</u>	10
3.4.2. <u>Productie-eisen</u>	11
3.4.3. <u>Veilplicht</u>	11
3.5. <u>Maatschappij</u>	11
3.5.1. <u>Publieke opinie</u>	11
3.6. <u>Internationale ontwikkelingen</u>	12
3.6.1. <u>Omvlaggen</u>	12
3.6.2. <u>Quotumruil</u>	12
3.7. <u>Registratie en controle</u>	12
4. Knelpunten	13
4.1. <u>Lagere quota</u>	13
4.2. <u>Internationale verhoudingen</u>	13
4.3. <u>Eenheid van beleid</u>	13
4.4. <u>Producentenorganisatie en groep</u>	13
4.5. <u>Afslagen, handel en verwerking</u>	14
4.6. <u>Controle veilplicht</u>	14
4.7. <u>Wettelijke grondslag</u>	15
4.8. <u>Sanctionering</u>	15
4.9. <u>AID ondersteuning bij handhaving groepsafspraken</u>	16
4.10. <u>Arbitrage</u>	16
5. Conclusies en benodigde aanpassingen	17
5.1. <u>Algemene conclusie</u>	17
5.2. <u>Groepenstelsel</u>	17
5.3. <u>Toezicht en coördinatie</u>	17
5.4. <u>Registratie en controle</u>	19

Eindevaluatie Biesheuvelstelsel

1. Inleiding

Het is inmiddels bijna vier jaar geleden dat de Stuurgroep Biesheuvel haar rapport uitbracht. Het rapport bevatte aanbevelingen om te komen tot een nieuwe koers in het visserijbeleid. Voorzitter Biesheuvel meende dat met het rapport van de Stuurgroep een eerste aanzet was gegeven om te komen tot een herstel van vertrouwen tussen visserij enerzijds en politiek in Den Haag en Brussel anderzijds.

Het rapport bevatte voorwaarden om te komen tot een nieuw stelsel, waarbinnen vissers, maar ook handelaren en verwerkers, de ruimte zouden krijgen om een grote mate van verantwoordelijkheid te nemen voor het beheer van de visquota.

Tijdens de behandeling van het rapport van de Stuurgroep Biesheuvel in de Tweede Kamer, heeft de Minister van LNV aan de Tweede Kamer toegezegd, dat drie jaar na het in werking treden van de voorstellen van de Stuurgroep, een evaluatie zou worden uitgevoerd.

Op 16 juni 1995 heeft de Minister van LNV een tussenevaluatie aan de Tweede Kamer aangeboden over uitvoering van de voorstellen van de Stuurgroep Biesheuvel. Reeds eerder werd de Kamer geïnformeerd over ervaringen met het experiment met de groepen in de zeevisserij, ondermeer aan het einde van het eerste experimentele jaar 1993.

1.1. Doelstelling Eindevaluatie

De doelstelling van de evaluatie is een beoordeling te maken van resultaten die in de afgelopen tijd zijn bereikt. Daarnaast is vooral vooruit gekeken. Op basis van de uit de evaluatie naar voren gekomen knelpunten en de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen zijn aanbevelingen geformuleerd, die kunnen leiden tot een nadere ontwikkeling van het stelsel van samenwerking binnen de visserijsector.

1.2. Toetsingscriteria

Dit rapport is de weerslag van de Eindevaluatie van het stelsel dat zich in de afgelopen ruim drie jaren heeft ontwikkeld. In het rapport van de stuurgroep Biesheuvel zijn doelen genoemd waaraan het stelsel zou moeten voldoen. In de loop van de tijd zijn door het werken met het groepenstelsel aandachtspunten naar voren gekomen die voor het functioneren van het stelsel van belang zijn. In de evaluatie van het LEI zijn deze behandeld, in dit rapport wordt er verder alleen bij stil gestaan voor zover er aanpassingen nodig zijn.

De belangrijkste doelstellingen van het rapport van de stuurgroep Biesheuvel zijn:

- * het economisch optimaliseren van de aanvoer van vis;
- * een betere naleving van de vangstbeperkingen door de sector

Het rapport stelde een aantal middelen voor om dit te realiseren, te weten

- * samenwerking in een groepensysteem en versterking van de

samenwerking in de keten

- * invoeren van een veilplicht
- * het opstellen van visplannen
- * bezien van de mogelijkheden voor het opleggen van administratieve

sancties;

- * realiseren van een doorvisgarantie

In de loop van de tijd zijn ook meer juridisch-organisatorische aandachtspunten een rol gaan spelen. Dit zijn onder meer:

- * afhandelen van overtredingen en opleggen van boetes
- * handhaven van uniforme afspraken
- * toetsen van bestuursbesluiten
- * medewerking betrokkenen bij toezicht op veilplicht
- * optimalisering ruilmogelijkheden

Bij de Eindevaluatie zijn verschillende rapportages betrokken waaronder de rapportages van het Productschap Vis aan het Ministerie van LNV met betrekking tot het functioneren van het stelsel. Voorts heeft het Productschap Vis in het rapport Quo Vadis zijn bevindingen en opvattingen met betrekking tot het stelsel uitgebracht en heeft het de rapportages uitgebracht van de werkgroep Controle Veilplicht en de werkgroep Afslagen, Handel en Verwerking. Deze rapporten zijn in de Eindevaluatie betrekken

In het kader van de evaluatie van het stelsel met groepen in de zeevisserij is in juni 1995 een symposium georganiseerd met als titel 'samenwerking in beheer'.

Vertegenwoordigers van diverse betrokken instanties waren aanwezig op het symposium. De uitkomsten van dit symposium zijn eveneens in de evaluatie verwerkt.

1.3. Organisatie

De evaluatie is uitgevoerd door een projectteam, dat bestond uit vertegenwoordigers van directie Visserij van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van het Productschap Vis. Het projectteam rapporteerde aan de leiding van de directie Visserij en het Productschap Vis. Daarnaast zijn de opzet van de evaluatie en de conceptresultaten voorgelegd aan een deskundigengroep, bestaande uit deskundigen vanuit de visserijsector, het visserijbeleid en justitie.

Het terugblikkende deel van de evaluatie is uitgevoerd door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) aan de hand van specifieke vragen. Het LEI heeft zich daarin laten bijstaan door de Universiteit van Leiden en Universiteit van Utrecht voor uitvoering van specifieke onderdelen van de evaluatie.

1.4. Indeling

In hoofdstuk twee wordt in het kort een weergave gegeven van de resultaten van de evaluatie, zoals deze door het LEI is uitgevoerd.

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op enkele ontwikkelingen in en rondom de visserij die van wezenlijke invloed kunnen zijn op de voortgang van het beheer van groepsquota door groepen. In hoofdstuk vier wordt een overzicht gegeven van de knelpunten, die in de loop van het project en met name ook in het evaluatieonderzoek aan het licht zijn gekomen. In hoofdstuk vijf worden aanpassingen voorgesteld voor de continuïteit van het systeem.

2. Beschrijving uitkomsten LEI/DLO onderzoek

Het LEI heeft de beantwoording van de vraagstelling ondergebracht in een viertal clusters: "Beschrijving van het systeem", "Naleving van de quoteringsregels", "Economische voordelen van het systeem" en "Eigen verantwoordelijkheid".

Deze vier onderdelen zijn hierna verkort weergegeven.

2.1. Beschrijving van het systeem

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is verantwoordelijk voor het beheer van het nationale quotum van de verschillende vissoorten. De vissers hebben ieder een individueel contingent dat afgeleid is van het nationale quotum.

Zonder verdere structurering ontstaat het gevaar dat iedere visser tracht zo snel mogelijk zijn contingent vol te vissen, omdat hij verwacht dat zijn collega's hun contingenten zullen overschrijden. Hij wil zijn vangst binnen hebben op het moment dat het nationale quotum is volgevist, omdat de overheid de visserij dan zal sluiten. In het zgn. "prisoner's dilemma" zijn deze gedragingen speltheoretisch beschreven. Dit visgedrag verstoort de reguliere vraag en aanbodverhoudingen, met als gevolg een nadelig economisch effect en controle problemen bij de overheid.

Om tot een rationeler visgedrag te komen, voorziet het systeem thans in de mogelijkheid voor vissers om hun contingenten gezamenlijk te beheren. Hiertoe brengen zij hun individuele contingenten volledig in beheersgroepen. Deze groepen dienen rechtspersoonlijkheid te hebben (vereniging) met eigen statuten en reglementen.

Leden van een groep (minimaal 15, maximaal 100 bedrijven) zijn tevens lid van één Producenten Organisatie (PO).

De beheersgroepen staan onder verantwoordelijkheid van een onafhankelijke voorzitter.

Het Productschap Vis geeft advies over de benoeming van de voorzitters, en is verantwoordelijk voor het secretariaat van de groepen.

De individuele vangstrechten van de vissers vormen samen het groepscontingent. Nadat de groepen een visplan hebben opgesteld, en het Productschap hierover positief heeft geadviseerd, kent de overheid aan de groepen officieel een groepscontingent en zeedagen toe.

De groepen zijn verantwoordelijk voor het beheer van het groepscontingent. De leden van de groepen gaan met elkaar een privaatrechtelijke overeenkomst aan, waarin zij zich verbinden om de regels van de groep na te leven.

Zij verplichten zich om al hun vis via de veiling te verhandelen (private verplicht) en om de vangstbeperkingen na te leven. Voor enkele vissoorten (haring, makreel) is ontheffing van de verplichting verleend.

Via een privaatrechtelijk sanctiebeleid kunnen de regels zonodig afgedwongen worden.

Positieve prikkels, zoals een ruimere toekenning van zeedagen en een grote mate van flexibiliteit bij de onderlinge huur/ verhuur van quotum, moeten het lidmaatschap van een groep aantrekkelijk maken.

De Algemene Inspectie Dienst (AID) en het Productschap Vis hebben recht op inzage in de administratie van de verschillende groepen. Het Productschap ziet toe op de consequente uitvoering van het beleid van de groepen. Daarvoor is onder meer een periodiek overleg met de voorzitters en de secretarissen van de groepen ingesteld. De AID is verantwoordelijk voor de controle op de naleving van de Communautaire en nationale regelgeving en voert daartoe onder meer aanlandingscontroles uit. Bij de aanvang van het stelsel zijn met de AID afspraken gemaakt over de wijze waarop de AID kon bijdragen aan de handhaving van de groepsafspraken door de groepsbesturen.

2.2. Naleving van de quoteringsregels

Het LEI concludeert dat: "het groepensysteem, georganiseerd binnen een stelsel van PO's, heeft positief bijgedragen aan de naleving van de quoteringsregels. De quota, individueel, groepsgewijs en nationaal, zijn niet overschreden".

Het LEI heeft gekeken naar de onderliggende factoren bij deze conclusie.

De vlootcapaciteit is in de jaren '80 uitgebreid tot een niveau dat hoger lag dan voor het opvissen van de quota noodzakelijk was. In de jaren daarna daalde de capaciteit; na 1992 is sprake van stabilisering.

In combinatie met de toenmalige beperking van de zeedagen, ontstond onderbenutting van quota.

De inzet van de vloot is toegenomen als gevolg van de verruimde zeedagenregeling in het groepensysteem, maar bleef beneden het maximaal voor het opvissen van de quota benodigde niveau.

De flexibele mogelijkheid tot huur en verhuur van quota binnen het groepensysteem heeft een meer optimale benutting van quota tot gevolg gehad. Van deze faciliteit is veel gebruik gemaakt;

naar aanvoerwaarde gerekend had de huur/ verhuur in 1995 een orde van grootte van 12%.

De participatiegraad van vissers in het groepensysteem ligt rond de 97% van de vlootcapaciteit.

De verruimde mogelijkheid van huur/ verhuur van quota en de extra zeedagen zijn de voornaamste prikkels voor toetreding geweest.

Verder ervaren vissers groepsregels als flexibeler dan overheidsregels, en zien zij binnen de groepen betere mogelijkheden om invloed op het beleid te krijgen dan er buiten.

Het LEI stelt hierbij de vraag of de vissers wel voldoende kunnen deelnemen aan besluitvormingsprocessen.

Zo zijn de vissers, in dit systeem co-managers, niet betrokken bij de vaststelling van vangstlimieten. Veel van de geïnterviewde vissers zien in de toekomst een rol weggelegd voor PO's, die meer taken van de overheid kunnen overnemen.

Het LEI concludeert: "grotere openheid over quota, contingenten en vangsten binnen de groep leidt tot meer samenwerking en zal het prisoner's dilemma doorbreken".

De controle-inspanning van de AID is de laatste jaren duidelijk gedaald; de inzet van AID-personeel is sinds de instelling van het groepensysteem met 25% afgenomen. Het aantal processen-verbaal was in 1994 gehalveerd ten opzichte van 1990/ 1991.

De private verplicht heeft visstromen eenduidiger en inzichtelijker gemaakt, waardoor de controlemogelijkheden positief zijn beïnvloed.

Toch constateert het LEI dat de scheiding tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheden verduidelijking behoeft (wie controleert wat, wie legt sanctie op), wil de eigen controle van de vissers verdere vorm aannemen. Hierop wordt in de hoofdstukken 4 en 5 nader ingegaan.

Ten aanzien van jaarlijkse schommelingen in de beschikbare quota merkt het LEI op dat de kansen om deze het hoofd te bieden in het groepensysteem waarschijnlijk groter zijn dan in andere denkbare beheerssystemen. Dit hangt samen met de betere spreiding van de aanvoer over het jaar, waardoor de financiële weerbaarheid van de sector toegenomen is.

2.3. Economische voordelen

Het groepensysteem heeft economische voordelen voor alle schakels van de bedrijfskolom opgeleverd.

De aanvoer is regelmatig over het jaar verdeeld en een groter deel van de quota is opgevist, zonder dat de totale quota zijn overschreden.

Het LEI schrijft hierover: "Een en ander had gunstige economische effecten, zowel wat betreft het niveau van de inkomens als op een verkleining van de onderlinge verschillen. De verruiming van het aantal zeedagen heeft dit mede mogelijk gemaakt. Deze factoren hebben ook de omvang en de regelmaat van de omzetten op de afslagen en op de sector handel en verwerking verbeterd. Het hiermee bereikte financiële weerstandsvermogen is waarschijnlijk sterker dan in andere beheerssystemen mogelijk zou zijn."

Het positieve effect van de verruiming van het aantal zeedagen binnen de groepenstructuur, waardoor een betere benutting van de quota is ontstaan, schat het LEI in totaal voor 1993 op 80 miljoen gulden besomming, en voor 1994 op 100 miljoen gulden. Ter vergelijking bedroeg de totale besomming in 1994 voor de kottersector 626 miljoen gulden.

Voor het nettoresultaat betekent dit respectievelijk 28 en 35 miljoen gulden, en voor het deelloon van de opvarenden tussen de 11.000 en 14.000 gulden per jaar.

Het economisch effect van de meer gelijkmatige aanvoer is moeilijker te bepalen, doordat het prijsniveau afhankelijk is van de aanvoer.

Een voorzichtige schatting van het LEI komt uit op 25 miljoen gulden extra besomming per jaar. Dit komt overeen met een nettoresultaat van 10 miljoen voor de sector en 5000 gulden extra deelloon per jaar voor de opvarenden.

Naast de hoogte van de inkomens, is ook de inkomensspreiding van belang.

In de jaren 1993 en 1994 waren de inkomensverschillen kleiner dan in de jaren daarvoor. Dit duidt erop dat het groepensysteem het proces van naar elkaar toegroeiende inkomens heeft versterkt.

Naarmate er relatief minder lage inkomens voorkomen neemt het weerstandsvermogen van de sector als geheel toe.

De verplicht, de betere benutting van de quota en de grotere regelmaat in de aanvoer hebben geleid tot een toename van de afslagrechten met naar schatting 500.000 tot 600.000 gulden per jaar.

Voor de handel en verwerking acht het LEI een becijfering van het economisch effect niet mogelijk.

Het LEI stelt aan de hand van interviews vast dat binnen de kring van handelaren en verwerkers een positief beeld bestaat van de werking van de beheersgroepen. Men noemt daarbij de rust in de sector en een doorzichtiger markt, onder andere door de verplichting, die handel en verwerking de mogelijkheid tot een betere bedrijfsvoering geeft.

Het LEI schat in dat door alle genoemde factoren de internationale concurrentiepositie van de visserij en de verwerkende sector relatief verbeterd is.

2.4. Eigen verantwoordelijkheid

Het groepensysteem is opgezet vanuit de gedachte dat de visserijsector zelf (mede)verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor de naleving van de vangstbeperkingen.

Hierteenover zijn voor de vissers extra faciliteiten geplaatst. De faciliteiten hebben tot economisch voordeel geleid.

De prikkels zijn voldoende gebleken om een bijna volledige participatie van de vissers in het systeem te bewerkstelligen.

In de jaren dat het systeem werkt, zijn geen overschrijdingen van quota geconstateerd.

De vraag of de sector meer eigen verantwoordelijkheid voelt, is dus meer op de toekomst dan op het verleden gericht.

Aan de term "eigen verantwoordelijkheid" zijn in de evaluatie van het LEI de begrippen "zelfbeheer" en "zelfcontrole" gekoppeld.

De gekozen structuur van een beheerssysteem is bepalend voor de wijze waarop deze begrippen ingevuld kunnen worden.

Zo is de mogelijkheid tot zelfbeheer (uitvoering door degenen die de regels moeten naleven) momenteel begrensd door de wettelijke kaders.

De Nederlandse overheid blijft verantwoordelijk voor het beheer van het nationale quotum. Zij deelt contingenten en zeedagen toe aan de groepen.

Binnen deze grenzen kunnen de vissers een vorm van zelfbeheer toepassen.

De aanvoerzijde is daarmee conform de uitgangspunten uit het rapport "Beheerst Vissen" neergezet.

De rol van de PO's ten opzichte van de groepen is relevant voor de vraag hoe ver het zelfbeheer kan gaan.

Hierop wordt in hoofdstuk 4 en 5 nader ingegaan.

De betrokkenheid van de handel en verwerking, in "Beheerst Vissen" als "wenselijk" geformuleerd, is niet geformaliseerd.

Een nieuwe branche-organisatie voor de handel en verwerking, waarin de leden zich verplichten tot medewerking aan de handhaving van door aanvoerdersgroepen gestelde regels, is nog niet gerealiseerd.

Tot op heden zijn onvoldoende prikkels gevonden die, analoog aan de situatie bij de vissers, tegenover de lasten voldoende lusten kunnen bieden.

Wél is een dialoog ontstaan tussen aanvoerders en afnemers die geleid heeft tot meer wederzijds begrip, en enkele initiatieven, zoals het streven naar een marktinformatiesysteem bij de afslagen en enkele samenwerkingsverbanden in ketenprojecten.

Middels zelfcontrole (controle en sanctionering door degenen die de regels moeten naleven) door de sector, is het groepensysteem gericht op een vermindering van overtredingen en daardoor op vermindering van de belasting van publiekrechtelijke regelgeving en controle-inspanning.

Het onderscheid tussen publieke en private verantwoordelijkheden is van groot belang. Door het LEI is onder andere geconcludeerd dat dit onderscheid niet altijd even duidelijk gemaakt wordt, bijvoorbeeld ten aanzien van de controle. Gebleken is dat de AID (die tot taak heeft toe te zien op de naleving van publieke normen) een wezenlijke rol vervult bij de controle op de naleving van de privaatrechtelijke controle die binnen de groepen wordt gemaakt. Ook ten aanzien van de sanctionering is niet altijd duidelijk dat het private en het publieke domein van elkaar moeten worden onderscheiden. Publieke en private sanctionering kunnen in beginsel ook heel wel naast elkaar bestaan. In een voortgezet Biesheuvel-systeem zullen deze verschillende verantwoordelijkheden duidelijker tot uiting moeten komen. Een nadere afbakening van verantwoordelijkheden tussen de direct betrokken partijen LNV, Productschap Vis en beheersgroepen, is nodig. De mogelijkheid tot tussentijdse sturing indien groepsbesturen de regels niet naleven is hierbij een aandachtspunt.

De juridische onderbouwing van het sanctiebeleid is eveneens een punt van aandacht.

Duidelijk moet zijn wie op grond waarvan overgaat tot het opleggen van sancties ingeval van overtredingen.

De genoemde aandachtspunten zullen in de hoofdstukken 4 en 5 nader uitgewerkt worden.

2.7. Conclusie

Het evaluatierapport van het LEI levert de conclusie op dat het groepensysteem in de achterliggende jaren in essentie gefunctioneerd heeft op een wijze die voldoet aan de belangrijkste uitgangspunten.

Het systeem heeft economische voordelen opgeleverd voor alle marktpartijen.

De participatiegraad van vissers in het systeem is zeer hoog.

De quota zijn in de jaren dat het systeem bestaat niet overschreden.

De controle-inspanning van de overheid is verminderd.

De invulling van de eigen verantwoordelijkheid van de sector ondervindt hinder van een aantal knelpunten in het systeem.

De inrichting van het systeem zal op een aantal punten nader uitgewerkt moeten worden.

3. Relevante ontwikkelingen

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van enkele ontwikkelingen, die van invloed kunnen zijn op het stelsel. De aanname wordt hierbij gemaakt, dat de komende jaren geen grote wijzigingen zullen optreden binnen het Gemeenschappelijk visserijbeleid van de Europese Unie. Het huidige TAC- en quotumstelsel zal in ieder geval blijven bestaan tot en met het jaar 2002.

3.2. Quota

3.2.1. *Ontwikkeling van de quota*

De toegestane vangsthoeveelheden van de belangrijkste gequoteerde soorten, zoals tong, schol, wijting, kabeljauw, makreel en haring, zijn de laatste jaren fors gedaald. De meeste bestanden bevinden zich momenteel onder het zogeheten Veilig Biologisch Minimum. De verwachting is, dat de komende jaren de quota verder zullen dalen, met uitzondering van het quotum voor kabeljauw. De vangstrechten voor alle bovengenoemde vissoorten zijn geïndividualiseerd tot persoonlijke contingenten. In tijden van schaarse quota is flexibel beheer van de quota van groot belang. Het groepenstelsel biedt hiervoor gelegenheid. Schaarse quota worden echter zo lang mogelijk vastgehouden. Tevens is het mogelijk om in geval van sanering vangstrechten te reserveren. Deze ontwikkelingen hebben een sterke invloed op de huur- en verkoopprijzen van contingenten.

3.2.2. *Ongequoteerde soorten*

Door de lage quota neemt de belangstelling voor het vissen op ongequoteerde soorten toe. In de praktijk blijkt het mogelijk om in de gemengde visserij op tong en schol toch enigszins te sturen, zodat relatief meer bijvangstsoorten gevangen worden. Daarnaast is er voor een aantal schepen met een garnalenvergunning de mogelijkheid om een deel van het jaar op garnalen te vissen. De verwachting is, dat het belang van de ongequoteerde soorten voor de Nederlandse vloot in de toekomst zal toenemen. Het voordeel hiervan is, dat de sterke afhankelijkheid van tong en schol hiermee enigszins verminderd kan worden. Het is onwaarschijnlijk, dat er in de nabije toekomst quotering ingevoerd zal worden voor de soorten die nu nog ongequoteerd zijn.

3.2.3. *Flexibilisering*

Recent is in Brussel een voorstel aangenomen, waardoor een flexibeler beheer van de nationale quota mogelijk wordt. Voor bestanden, die zich in goede biologische conditie bevinden wordt het mogelijk een deel van het niet-gebruikte quotum mee te nemen naar het komende jaar. Tevens wordt het mogelijk om een deel van het quotum van het komende jaar reeds op te nemen. Nadrukkelijk geldt echter, dat bestanden in slechte biologische conditie van deze mogelijkheden tot flexibilisering worden uitgesloten. In alle gevallen, zowel voor de bestanden in goede, alsook voor de bestanden in slechte conditie worden quotumoverschrijdingen direct het volgende jaar gecorrigeerd. Door de flexibiliteit kan sluiting kort voor het einde van het jaar, wanneer de prijzen juist hoog zijn, worden voorkomen.

In het verleden is meermalen gesproken over meerjaren TAC's, om grote schommelingen in de quota te voorkomen. Tevens is gesproken over meersoorten TAC's voor de gemengde visserij. Gezien de slechte biologische conditie van de meeste bestanden is het onwaarschijnlijk, dat er in de komende jaren over deze beide onderwerpen concrete besluitvorming zal plaatsvinden.

3.3. Vloot en vistuig

3.3.1. *Vloot*

De vloot heeft de laatste jaren een ontwikkeling meegemaakt, waarbij een opdeling ontstaat in enerzijds Eurokotters met een maximum motorvermogen van 300 PK en anderzijds schepen van groter dan 1500 PK. De verwachting is, dat deze ontwikkeling zich nog enige tijd zal doorzetten. De Eurokotters hebben het voordeel, dat ze binnen de 12-mijls zone en in de Scholbox mogen vissen, terwijl de grote schepen dit niet mogen doen. Anderzijds zijn juist de grote schepen geschikt voor het maken van langere reizen naar verder gelegen visgronden. In het reglement zee- en kustvisserij uit 1987 is bepaald, dat alle nieuw te bouwen schepen een motorvermogen van maximaal 2000 PK mogen hebben, terwijl bestaande schepen, afhankelijk van de leeftijd, een ontheffing hebben tot maximaal het jaar 2007. Binnen de Europese Unie worden momenteel besprekingen gevoerd om de effectiviteit van de Scholbox te vergroten. De Scholbox is ingesteld als kraamgebied voor jonge schol en is gesloten voor schepen met een vermogen groter dan 300 pk. Door de toename van het aantal Eurokotters wordt het effect van de sluiting van de scholbox voor schepen groter dan 300 pk deels te niet gedaan. Dit jaar nog worden voorstellen van de Europese Commissie verwacht, om het totale motorvermogen van de vloot in de kustzone te bevrozen.

3.3.2. *Vistuig*

De schepen, die nu een motorvermogen groter dan 2000 pk hebben, beoefenen in een aantal gevallen de boomkorvisserij met kettingmatten, waardoor het mogelijk is ook in gebieden met veel stenen te vissen. Dit type visserij, waarbij overigens de vis overigens sneller beschadigingen oploopt, zal door het beperken van het motorvermogen waarschijnlijk verminderen. In het algemeen is de verwachting, dat de komende jaren de kottervloot de boomkor als belangrijkste vistuig zal blijven houden. Hoewel dit vistuig niet onbesproken is, vanwege de bodemberoering en de bijvangst van onder andere ongewervelden, is er op korte termijn geen alternatief voorhanden. Intussen wordt onderzocht hoe de selectiviteit van het vistuig verder verbeterd kan worden. De ontwikkeling van een elektrische boomkor zou kunnen leiden tot een sterke toename van de selectiviteit en vermindering van de bodemberoering. In beperkte mate wordt gebruik gemaakt van staand vistuig of van andere vistuigen. Een sterke toename van het gebruik van deze netten wordt niet verwacht.

3.4. Marktontwikkelingen

3.4.1. *Afzetkanalen*

De meeste vis wordt geëxporteerd. Een steeds groter deel van de vis wordt verkocht in de grootwinkelbedrijven. De verkoop vindt veelal plaats als verwerkt produkt.

Verse vis wordt voornamelijk verkocht via de speciaalzaken, rijdende verkooppunten en op de markt. Er is een geringe toename van de verkoop van verse vis in de supermarkten. In het algemeen is de verwachting, dat er een sterkere opdeling zal plaatsvinden van vis voor de versmarkt en van vis voor de verwerkende industrie, dan nu het geval is. Deze ontwikkeling sluit overigens aan bij de ontwikkeling van de vloot, waarbij de kleinere schepen de versmarkt kunnen bedienen en de grotere schepen de verwerkende industrie van grondstof voorzien.

3.4.2. *Productie-eisen*

Door de afzetkanalen worden in toenemende mate eisen gesteld aan de produktinformatie. Met name de verwerkende industrie wil, in verband met eisen aan de verwerking van het produkt en het aangeven van de houdbaarheid, weten onder welke condities, op welk tijdstip en in welk gebied de vis gevangen wordt. In het algemeen kan gesteld worden, dat de kwaliteitseisen aan het produkt zullen toenemen, niet zozeer vanuit oogpunt van volksgezondheid, maar vooral vanuit het afzetkanaal en de consument. Deze eisen zullen de druk doen toenemen om reeds aan boord de vis in te delen. De invoering van een marktinformatiesysteem door de afslagen, zoals momenteel wordt voorbereid, kan hierbij een belangrijke rol spelen. De vissers kunnen dan reeds vanaf zee doorgeven welke produkten van welke kwaliteit aangeland zullen worden. De invoering van een dergelijk systeem zal ook invloed hebben op de prijsvorming en leiden tot een betere relatie tussen prijs en kwaliteit. Momenteel leidt het ontbreken van informatie over de hoeveelheden vis die aangeland zullen worden vaak tot grote prijsschommelingen.

3.4.3. *Veilplicht*

Onder het huidige stelsel geldt een private veilplicht. Weging en registratie van de vis vindt hierdoor plaats op de afslag. De veilplicht is een belangrijke hulpmiddel gebleken bij de doorzichtige logistieke afhandeling van de administratieve procedures en controles. De onder 3.4.2 geschetste ontwikkelingen leiden er echter ook toe, dat de afzetkanalen hoeveelhedscontracten willen afsluiten of vis op bestelling willen laten vangen. Dichte tong is een voorbeeld van een produkt, wat ook nu al op bestelling gevestigd wordt. Door deze ontwikkelingen komt de veilplicht in een aantal gevallen onder druk te staan. Niet uit te sluiten is, dat de visafslagen in de toekomst kunnen functioneren als bemiddelingsbureaus. Het is in ieder geval van groot belang, dat de weging en registratie van de vis op een overzichtelijke wijze gebeurt, zodat het voor de hand ligt, dat de logistieke afhandeling van de vis via de afslag blijft gebeuren.

3.5. Maatschappij

3.5.1. *Publieke opinie*

In de maatschappij is een toenemende belangstelling voor natuurwaarden. Dit geldt ook voor de natuurwaarden in het water. Kustgebieden, zeeën en oceanen worden bestudeerd en onderzocht op eventuele verschuivingen in bestaande evenwichten en op het al dan bedreigd zijn van de soorten die er in voorkomen. Er is in toenemende mate maatschappelijke kritiek op de visserij. Daarnaast leidt de bedreiging die bepaalde vormen van visserij vormen voor de zeezoogdieren op veel weerstand. Het gebruik van drijfnetten in de tonijnvisserij vormt een bedreiging voor dolfijnen en zeeschildpadden.

Op veel tonijnconserven staat nu al vermeld, dat het produkt gevangen is met een methode, die geen bedreiging vormt voor zeezoogdieren. De behoefte aan dergelijke informatie zal de komende tijd toenemen.

In de recreatieve visserij op zee worden, naast ongequoteerde soorten ook gequoteerde soorten gevangen, onder andere kabeljauw. Deze vis wordt niet meegeteld met het nationale quotum. Dit leidt tot spanning met de beroepsvissers, die met strenge quota worden geconfronteerd. Met het toenemen van de recreatieve visserij zal deze spanning verder kunnen toenemen.

3.6. Internationale ontwikkelingen

3.6.1. *Omvlaggen*

De afgelopen jaren zijn een groot aantal schepen onder buitenlandse vlag gaan varen, omdat met name de scholquota in de omliggende landen niet werden volgevisd. Nederlandse reders hebben ongeveer honderd schepen onder Britse, Duitse of Belgische vlag. De meeste omgevlagde schepen varen onder Britse vlag. Het omvlaggen leidde tot vermindering van de Nederlandse overcapaciteit. De keerzijde is, dat de omliggende landen minder makkelijk in de gelegenheid zijn om de Nederlandse quota in de buitengebieden weg te ruilen tegen vangstrechten op de Noordzee, zoals dit jaar gebleken is in de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk. Het omvlaggen gebeurt nog steeds, hoewel momenteel slechts op beperkte schaal.

3.6.2. *Quotumruil*

Alle quotumruilen tussen landen gaan via de nationale overheden. De afgelopen tijd is de overheid regelmatig benaderd met de vraag, of het niet mogelijk is te ruilen tussen Producentenorganisaties of zelfs individuele vissers in verschillende landen. Momenteel is dit niet mogelijk. In de praktijk leidt dit tot de situatie, dat een reder met zowel een schip onder Nederlandse alsook een schip onder Britse vlag niet in staat is om quotum van het ene schip over te hevelen naar een ander schip. Dit ruilen binnen een jaar, staat overigens los van de vraag over het eventuele internationaal verhandelbaar maken van vangstrechten. Binnen het huidige Gemeenschappelijke Visserijbeleid lijkt de eerstkomende jaren op dit punt geen aanpassing te verwachten.

3.7. Registratie en controle

De basis voor de registratie van de uitputting is het logboek, dat volgens publiekrechtelijk voorschrift moet worden ingevuld. De gegevens worden thans twee maal ingevoerd, één keer door de AID in het systeem VIRIS en één keer door de groepssecretariaten ten behoeve van het groepsadministratiesysteem (GRAS). De verkoopgegevens van de afslag worden gebruikt bij de verificatie van de ingevoerde vangstgegevens. Bij de ontwikkeling van het marktinformatiesysteem gaat men er van uit, dat de vangstgegevens elektronisch doorgegeven worden aan de afslag. In het kader van de EU controleverordening is een voorstel ingediend, om te komen tot de verplichte invoering van een satellietvolgsysteem per 1 januari 1999. Via dit systeem is ook datatransmissie mogelijk en is het mogelijk een logboek elektronisch te verzenden. Het verdient aanbeveling om na te gaan in hoeverre de verschillende informatiestromen gebundeld kunnen worden in een systeem. Hierin dient ook de mogelijkheid van certificering van de afslaggegevens te worden betrokken.

4. Knelpunten

4.1. Lagere quota

In hoofdstuk II is aangegeven dat het stelsel in grote lijnen heeft voldaan aan de verwachtingen. Als knelpunt komt naar voren dat onbekend is hoe de prestatie van het systeem zal zijn onder omstandigheden van lage quota. Daarover is in de tussenevaluatie van 1995 opgemerkt dat dit alleen kan worden gezien op grond van ervaring onder verschillende omstandigheden. In 1996 zijn de quota voor tong en schol aanzienlijk verlaagd ten opzichte van voorgaande jaren, zodat verwacht mag worden dat er ook op dit punt duidelijkheid zal ontstaan. De verlaagde quota hebben in ieder geval geen invloed gehad op de deelname in de groepen. Deze ligt met ruim 96% op hetzelfde niveau als in 1995.

4.2. Internationale verhoudingen

Door de sector is opgemerkt dat er twijfel is over de naleving van de quota in andere landen. Deze berichten worden versterkt door perspublicaties. Deze twijfels ondermijnen het draagvlak voor de groepen.

4.3. Eenheid van beleid

Met betrekking tot de toepassing en de naleving van de groepsafspraken houden de groepen elkaar nauwlettend in de gaten. Hier treedt spanning op tussen enerzijds de behoefte aan ruimte voor eigen beleid en versterking van de concurrentiepositie van de groepen en PO's en anderzijds de behoefte aan duidelijkheid over wat vooral de ander wel en niet mag. Het Productschap Vis heeft aangegeven onvoldoende bestuurlijke middelen ter beschikking te hebben om bij ongewenst beleid van de groepen tussentijds corrigerend te kunnen optreden. In de experimentele periode is het secretariaat van de groepen door of vanwege het productschap gevoerd. In de praktijk hebben de groepen het secretariaat zelfstandig gevoerd met rapportage aan en onder coördinatie van het Productschap Vis.

4.4. Producentenorganisatie en groep

Gesignaleerd is dat het onderscheid tussen groep en producentenorganisatie niet altijd helder is. Dit komt tot uiting in de samenstelling van de leden en de personele unie van bestuursleden. Bij de instelling van de groepen is bewust gekozen voor de verenigingsvorm onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Gebleken is dat in de praktijk over het algemeen tevredenheid bestaat over de instelling van een onafhankelijk voorzitter. Ook daar waar in de praktijk de ledensamenstelling van PO en groep nagenoeg dezelfde is. Voorts zijn bij de Nederlandse Vissersbond drie groepen geaffiliëerd aan de PO met dezelfde naam. Daarentegen bestond bij enkele groepen onder de PO-West de behoefte aan een eigen PO of duidelijker bevoegdheden binnen de PO. In de praktijk is gebleken dat in de verhouding PO-groep niet voorgeschreven hoeft te zijn, daar de taken van beide afzonderlijk voldoende duidelijk omschreven zijn.

De groep is een vereniging met beheersdoelstellingen voor vangstrechten en een PO is een bij Europese verordening erkende instelling met marktordenende bevoegdheden.

4.5. Afslagen, handel en verwerking

Samenwerking in de keten is gezien om de samenwerking die in de aanvoersector is opgezet te ondersteunen door ook de volgende schakels in de keten te binden aan afspraken en zo mogelijke lekken in de aan- en afvoer van vis te stoppen. Geprobeerd is tot oprichting van een branche-organisatie voor handelaren van vis te komen. Hiertoe zijn conceptstatuten ontworpen. Door onvoldoende prikkels voor deelname, onevenwichtigheid in rechten en plichten is deze top-down benadering uiteindelijk niet gelukt. Daarop is gekozen voor een andere benadering waarbij niet meer gestreefd is naar een branche omvattende aanpak, maar veelbelovende initiatieven bottom-up worden ondersteund. Een voorbeeld hiervan is het ondersteunen van innovaties in de keten zoals het vergroten van de kwaliteit en de toegevoegde waarde van visprodukten via het Agro-Kennis-Keten project.

De afslagen verkeren tegenover elkaar in een hevige concurrentiepositie. De afslagen omschrijven hun rol nog veelal in termen van bemiddelaar tussen aanvoer en handel en rekenen zichzelf geen actieve rol toe in het verder verstevigen van de samenwerking in de keten. Niettemin is in de afgelopen jaren veel gedaan m.b.t. de ontwikkeling van een centraal marktinformatiesysteem. De minister heeft aangegeven voorstander te zijn van zelfstandige afslagen zodat oneigenlijke concurrentie wordt vermeden en de commerciële slagvaardigheid wordt vergroot. Voor de overheid is van belang dat de afslag een overzichtelijk logistiek punt is voor de controles op aanlanding, kwaliteit en versheid van de vis. In hoofdstuk 3 is beschreven welke gevolgen hieruit mogelijk voortvloeien. Gesignaleerd wordt dat deze marktontwikkelingen niet in alle opzichten stroken met de afspraken die zijn gemaakt ten aanzien van de private veilplicht.

4.6. Controle veilplicht

Gesignaleerd is dat de controle op de private veilplicht te zwaar leunt op de AID inzet en een adequaat privaat controlesysteem nog ontbreekt.

Door de Werkgroep Controle Veilplicht zijn adviezen gegeven om te komen tot een betere controle op de naleving van de veilplicht. Deze risico's zijn signaleerd aan de hand van een beschrijving en een risicoanalyse van het traject dat de vis aflegt van de vangst tot aan de consument.

Er is niet geconstateerd dat deze risico's in de afgelopen jaren tot overtredingen hebben geleid. Voor een beschrijving van de risico's zij verwezen naar het betreffende rapport. Belangrijke risico's hebben te maken met aslossingen, buitenlandse aanlandingen, uitzonderingen op de veilplicht, de organisatie binnen de afslagen en de rol van de kopers van vis.

Aslossingen zijn lossingen waarbij de vis in een haven wordt gelost en per vrachtwagen naar een afslag elders wordt vervoerd. Het komt daarbij voor dat (gedeelten van) de vis van meerdere schepen in een vrachtwagen wordt gelost. Dit komt ook voor in combinatie met een aanlanding in het buitenland waarbij de vis naar Nederland wordt vervoerd voor verkoop. Dit transport is moeilijk te bewaken en vormt zo een potentieel risico.

Het Productschap Vis gaat momenteel na in hoeverre privaatrechtelijke overeenkomsten tussen partijen de risico's kunnen beperken.

Nagegaan is of het beheer van de vangstcapaciteit, het beheer van licenties en PK's analoog aan de contingenten zou kunnen geschieden. Hieruit zijn geen duidelijke voordelen naar voren gekomen. Bovendien is het beheer van capaciteit geen jaarlijkse aangelegenheid zoals de vaststelling van quota. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat eigenaren hun bevoegdheden overdragen aan een groepsbestuur. Groepsbesturen hebben overigens nu reeds de mogelijkheid om licenties te kopen. Daarnaast is het gewenst dat de groepsbesturen tot eenduidige afspraken komen over de toelating van kleine schepen vanwege de omvang van het aantal zeedagen dat hiermee in het geding is.

4.7. Wettelijke grondslag

Het Biesheuvel-systeem is een raakvlak waar het privaatrechtelijke en het publiekrechtelijke domein elkaar ontmoeten. In dit kader is (onder andere in de LEI-analyse) ten aanzien van het sanctiestelsel in het Biesheuvelsysteem de vraag gerezen of hier geen overlap met het publieke sanctiestelsel bestaat, waardoor mogelijk strijd met artikel 5 Wet Economische Delicten (WED) zou kunnen bestaan. Gemeend wordt dat dit niet het geval is. Van essentieel belang hierbij is dat, hoewel vanuit publiekrechtelijke regels een aantal eisen gesteld wordt aan de groepen, bijvoorbeeld bij de toekenning van groepscontingenten, dit nog niet betekent dat de binnen de groepen gemaakte afspraken daarmee een publiekrechtelijk karakter krijgen. Een visser is immers niet verplicht om tot een groep toe te treden. Evenmin is het publiekrechtelijk karakter af te leiden uit de doelstelling van de groepen om een consistent visserijbeleid te voeren.

4.8. Sanctionering

Het is ongewenst dat er dubbele boetes worden gegeven voor een en dezelfde overtreding. Op grond van de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke regelgeving die naast elkaar bestaan is het mogelijk dat dit gebeurt. In het licht van het in de voorgaande paragraaf beschrevene is het heel goed mogelijk dat een en dezelfde handeling zowel een overtreding van een publieke als een overtreding van een private norm inhoudt. Men handelt in die situatie niet alleen laakbaar jegens de overheid maar komt ook de met bedrijfsgenoten gemaakte afspraken niet na. In zo'n situatie kan een dubbele sanctie passend zijn. Waar in het kader van de sanctionering afroeping van onrechtmatig verkregen voordeel plaatsvindt kan dit ertoe leiden dat een groepsbestuur de neiging heeft met het opleggen van een boete te wachten tot de rechter een uitspraak doet, waar een lik-op-stuk beleid door het groepsbestuur is gewenst. Afstemming tussen private en publieke sanctionering dient hier plaats te vinden omdat afroeping maar eenmalig kan plaatsvinden. Door het Productschap Vis en de Werkgroep Controle Veilplicht is gewezen op het ontbreken van tussentijdse sancties bij het niet voldoen aan de afspraken door groepsbesturen, bijvoorbeeld in de toepassing van de huishoudelijke reglementen of het niet nakomen van afspraken t.a.v. de coördinerende rol van het Productschap Vis. Bij de evaluatie van het boetesysteem is naar voren gekomen dat het boetesysteem aanpassing behoeft om onevenwichtigheden in de uitwerking te voorkomen. Zo is het thans mogelijk dat iemand die 7 kilo vis teveel aan "zoodje" voor eigen gebruik mee naar huis neemt dezelfde boete krijgt dan iemand die 400 kg. vis buiten de veilklok verkoopt.

4.9. AID ondersteuning bij handhaving groepsafspraken

Geconstateerd is dat de AID in een aantal gevallen haar strafrechtelijke bevoegdheden aanwendt ten behoeve van het toezicht op de naleving van de private groepsregels. In de praktijk betekent dit dat de AID in haar opsporingswerkzaamheden mede toeziet op de naleving van de private veiligheid. De AID meldt geconstateerde overtredingen bij het Productschap Vis, dat de melding doorstuurt naar het betreffende groepsbestuur. Voor het private (fysieke) toezicht ontbreekt momenteel nog een actieve en structurele inzet door de sector. De sector ziet ondersteuning hierbij door de AID als onontbeerlijk. Door de AID wordt aangedrongen op het scheppen van duidelijkheid met betrekking tot de vraag wie de verantwoordelijke toezichthouder op de private controle is. De dienst vraagt tevens om een eindbeeld voor het quotabeheer. Op basis daarvan kan vastgesteld worden wat er nog gedaan moet worden totdat die situatie is bereikt. Tevens dient duidelijkheid te worden geboden wat er gebeurt indien dit eindbeeld niet kan worden geschetst of niet kan worden gerealiseerd.

4.10. Arbitrage

Er zijn klachten geuit over het arbitragestelsel. Binnen dit stelsel wordt arbitrage uitgeoefend, waar vissers fungeren als arbiter (elke partij wijst één arbiter aan), terwijl een onafhankelijk jurist optreedt als voorzitter van het arbitrale trio. Gebleken is dat de visserij-arbiters te nauw betrokken kunnen zijn bij de voorliggende kwestie. Voorts zijn klachten geuit over tijdsduur en kosten van het arbitraal proces.

5. Conclusies en benodigde aanpassingen

5.1. Algemene conclusie

Uit het gegeven, dat het systeem in de afgelopen jaren voldaan heeft aan de twee belangrijkste doelstellingen en op hoofdlijnen goed heeft gefunctioneerd volgt dat het stelsel kan worden voortgezet en de opzet van het stelsel niet ingrijpend hoeft te worden gewijzigd. Dit betekent voorts dat de minister kan worden geadviseerd om de voorbereiding van een verplichte sanering van de vloot volgens de voorstellen van de Commissie Mok, te staken.

Op een aantal punten worden wijzigingen voorgesteld om in te spelen op ervaringen opgedaan in de afgelopen jaren en worden voorstellen gedaan om het systeem weerbaarder te maken voor toekomstige ontwikkelingen zoals hiervoor beschreven. Dit heeft vooral betrekking op aspecten van toezicht en controle.

5.2. Groepenstelsel

Het is niet noodzakelijk de groepen samen te doen vallen met Producentenorganisaties. Deze mogelijkheid is bezien vanwege de soms nauwe relaties tussen groepen en PO's en de bestuurlijke personele unies. Functioneel blijven er echter ruime verschillen. De PO is een bij Europese verordening erkend orgaan met uitvoerende marktordenende bevoegdheden. Een groep is een vereniging die het beheer van contingenten tot doel heeft. De besturen van PO en groep kunnen zelf bepalen hoe nauw men wenst samen te werken, bijvoorbeeld indien contractvisserij zich gaat voordoen. Er is geen collectief belang dat in de richting van samenvoeging wijst en dus geen reden om dit voor te schrijven. Het bestuur van de groepen blijft onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. Het secretariaat zal onder verantwoordelijkheid van de groepen zelf worden gebracht. Dat is meer in overeenstemming met de feitelijke situatie.

Het is gewenst, dat groepsbesturen zelf contingenten op eigen naam kunnen kopen en beheren ten behoeve van het gebruik door hun leden. De groepsbesturen kunnen hiermee beschikken over een instrument om te sturen in de uitputting van contingenten van individuele leden. Hiermee wordt tevens voorkomen dat groepsbesturen aangekochte contingenten parkeren op kleine vaartuigen, waarmee niet daadwerkelijk een beroepsmatige visserij beoefend wordt.

5.3. Toezicht en coördinatie

Helderheid in de verdeling van de verantwoordelijkheden is voor de toekomst van het systeem belangrijk. Vooraf zij reeds opgemerkt dat deze verdeling nog nadere uitwerking nodig heeft, deels in de vorm van regelgeving.

De bewezen voordelen van het systeem, zoals die uit de evaluatie naar voren komen liggen in het verweven van de verantwoordelijkheid van de overheid en de belangen van het bedrijfsleven. Voor de overheid ligt het accent op de verantwoordelijkheid voor het beheer van de nationale quota. Voor de groepen ligt het accent op het beheer van groeps- en individuele contingenten.

De Minister van LNV is verantwoordelijk voor de bewaking van de nationale quota. Het beheerstelsel zal zodanig opgesteld zijn, dat de Minister bepaalde toezichthoudende en beheersmatige taken aan andere partijen overlaat, zonder dat dit afdoet aan zijn verantwoordelijkheid. Hiervoor is het nodig dat waarborgen in het systeem zijn ingebouwd, op basis waarvan controle kan plaatsvinden.

Controle geschiedt door de AID, in opdracht van de Minister of van een gedelegeerde toezichthouder. Het Productschap Vis treedt op als gedelegeerd toezichthouder voor een duidelijk omschreven deel van het toezicht. Het betreft taken ten aanzien van het formeel functioneren van de beheersgroepen. Besturen van beheersgroepen zijn verantwoordelijk voor toezicht op het interne functioneren van de groepen. De Minister houdt toezicht op niet-groepsleden.

Niet-groepsleden krijgen individuele quota toebedeeld die niet in een groep ingebracht worden. Controle vindt dan ook plaats op individuele basis, uitgevoerd door de AID. In geval van groepsleden is vanuit publiek opzicht niet het toezicht op het individuele quotum het primaire belang, maar toezicht op het groepsquotum. Het Productschap Vis ziet onder meer toe op de uitputting van het groepsquotum. Het groepsbestuur ziet toe op de uitputting van de individuele quota.

Groepsbesturen leggen hierover verantwoording af aan het Productschap Vis. Het productschap rapporteert op haar beurt aan de Minister van LNV.

De bevoegdheden van groepen om groepscontingenten te beheren hebben hun grondslag in publiekrechtelijke regelgeving en zijn tevens vastgelegd in statuten en reglementen. De laatste verschaffen een groepsbestuur bevoegdheden om overtredingen van private regels privaat te beboeten.

Het raamwerk van het beheerssysteem kent op deze wijze een publiekrechtelijk karakter. Dit maakt sturing op hoofdlijnen mogelijk en waarborgt de mogelijkheid van controle. De Minister van LNV behoudt de eindverantwoordelijkheid.

De invulling van het raamwerk blijft privaatrechtelijk van aard. Vissers hebben hier voordeel van. Het private systeem verlicht de toezichthoudende functie van de overheid en leidt tevens tot vergroting van het draagvlak voor de handhaving van de nationale quota.

De functie van het Productschap Vis is aan het einde van het publiekrechtelijk spectrum, op het raakvlak met het privaatrechtelijke.

De AID opereert als publiekrechtelijk orgaan, enerzijds aangestuurd door de Minister van LNV, anderzijds in gedelegeerde opdracht van het Productschap Vis.

Voor het effectief kunnen uitoefenen van toezicht op de groepen zal de Minister het productschap bevoegdheden moeten toekennen. Daarnaast heeft het productschap sanctiemiddelen nodig om in uiterste gevallen naleving van gemaakte afspraken te kunnen afdwingen.

Deze zullen worden opgenomen in de contingeringsregelingen, die de juridische basis vormen voor het toekennen van groepscontingenten. De bestaande contingeringsregelingen zullen worden vervangen door één regeling met betrekking tot het beheer van groepscontingenten.

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de groepen zijn vastgelegd in de statuten van de groepen. Deels zullen deze worden opgenomen in de contingeringsregeling. Op enkele punten, zie paragraaf 5.2, zullen deze inhoudelijk wijzigen, dan wel worden uitgebreid.

Met name aan de taken van het productschap dient invulling te worden gegeven. Het toezicht van het productschap omvat ondermeer de volgende punten:

- uitputting groepscontingenten
Het productschap ziet toe op bewaking van de uitputting van het aan een groep toegekende groepscontingent. Hiertoe stelt ze aan een groep de volgende eisen:
 - * een groepsbestuur dient een visplan in, waaruit blijkt hoe de uitputting over het gehele jaar wordt verspreid en wijzigt dit visplan indien gewijzigde omstandigheden daar aanleiding toe geven.
 - * een groepsbestuur dient maatregelen te treffen ingeval 80 % van het groepscontingent is uitgeput.
 - * een groepsbestuur treft maatregelen indien een groepscontingent volledig is uitgeput.
- handhaven sanctiebeleid
Alle groepen kennen eenduidige bepalingen omtrent het opleggen van boetes voor gemaakte overtredingen. Het productschap ziet toe op het niet afwijken van betreffende boetebepalingen (m.n. naar beneden). Vervolgens ziet het productschap toe op het opleggen van boetes conform de boetebepalingen. Ook bewaakt het productschap de afhandeling van de sanctionering, nl. het tijdig innen van de boetes en de besteding van de boetes volgens uniforme statutaire bepalingen.
- benoeming voorzitter
Het productschap ziet toe dat de benoeming van een voorzitter van een groepsbestuur geschiedt conform de betreffende statutaire bepalingen.
- algemene rapportage
Het productschap verlangt van elke groep een kwartaalrapportage, waarin aangegeven wordt welke beslissingen genomen zijn in het betreffende kwartaal en welke plannen worden ondernomen.
Tevens ziet het productschap toe op het opstellen en publiceren van jaarverslagen, daarbij inbegrepen een accountantsverklaring met betrekking tot het voeren van de administratie en registratie. (ondermeer besteding van de boetegelden, maar ook het voeren van een deugdelijke vangstregistratie).

Het productschap zal de groepen aansporen tot onderlinge coördinatie. Het productschap is echter niet verantwoordelijk voor het vormgeven van een onderling overleg, daar het een private aangelegenheid is.

5.4. Registratie en controle

Voor het goed kunnen bewaken van de uitputting van de contingenten dienen zowel groepsbesturen als Productschap Vis te kunnen beschikken over betrouwbare vangstgegevens.

Regulier verschaffen de visafslagen de groepen van de vangstgegevens, die voor de groepen de basis vormen voor de vangstadministratie van de groepen. De secretarissen van de groepen kunnen de vangstgegevens controleren door deze te vergelijken met de logboekgegevens.

Handhaving van de (private) verplichting biedt een extra waarborg voor het verkrijgen van betrouwbare vangstgegevens. Immers, de verplichting noodzaakt aanvoerders alle vis via de visafslag van de visafslag te verkopen, waardoor de vangstgegevens ter beschikking worden gesteld.

Als gevolg van eerder beschreven marktontwikkelingen wordt verwacht dat een groter deel van de aan te landen vis op bestelling of contract zal worden geleverd. Hierdoor zal de vraag ontstaan om ontheffingen te verlenen van de verplichting. Het draagvlak voor handhaving van een verplichting wordt kleiner, en de registratie op afslagen raakt onvolledig.

In deze situatie zal een andere waarborg moeten worden gecreëerd die ertoe bijdraagt dat de groepen kunnen beschikken over betrouwbare vangstgegevens. Van belang is gebleken dat alle vis via de visafslag wordt verhandeld, zodat daar de vis kan worden gewogen en geregistreerd. Verkoop over de klok levert geen extra waarborg voor een betrouwbaar vangstgegeven; het biedt extra doorzichtigheid in de markt.

De waarborg zal geleverd kunnen worden via het invoeren van een publieke registratieplicht. Een publieke registratieplicht biedt een betrouwbare basis voor effectieve controle op de private administraties van de groepen. Gelet op het publieke karakter van de registratieplicht kan de AID deze controleren. In opdracht van het productschap controleert de AID verder de opzet en werking van de groepsadministraties (audit).

Op termijn kan de inzet van de AID met betrekking tot controles op de groepsadministraties geminimaliseerd worden. Op andere manieren zal dan aangetoond moeten worden dat de groepsadministraties betrouwbaar zijn.

De buitenlandse aanvoerders vormen een andere risicofactor voor het beheerssysteem. Deze zijn niet gebonden aan private afspraken binnen de Nederlandse aanvoersector. Het verschil in behandeling blijkt in de praktijk vragen op te roepen ten aanzien van de legitimiteit van de handelingen van sommige van deze aanlanders en ondermijnt de draagkracht van het vrijwillig aangetrokken keurslijf. Ook dit risico is in te dammen, met een publiek voorschrift, waarin alle vissers, ook niet-groepsleden en buitenlandse aanvoerders, verplicht worden hun vis te laten wegen en registreren in een visafslag.

Een publieke verplichting tot registratie van alle aangevoerde vis in een visafslag sluit aan op de reeds bestaande verplichtingen, zoals het invullen van een logboek, maar levert tegelijkertijd een vereenvoudiging op. Zo kan dit leiden tot het laten bestaan van slechts één vangstadministratiesysteem. Daardoor is afzonderlijke invoer door AID en groepen niet langer nodig. Tevens kan de administratieve controle bij handelaren en verwerkers vereenvoudigd worden.

Daarnaast sluit deze registratieplicht aan bij de wens om te komen tot één informatiesysteem waarin het aanbod van vis reeds in een vroeg stadium bij de kopers bekend kan zijn. De invoering van elektronische datatransmissie via satelliet en elektronisch logboek ondersteunt deze ontwikkeling.

Een publieke registratieplicht is toegestaan volgens Europese wetgeving (Vo 2847/93¹). Invoering van een private registratieplicht levert onvoldoende waarborgen voor een betrouwbaar vangstgegeven, omdat niet-groepsleden en buitenlanders niet gebonden kunnen worden aan een dergelijke plicht. Hierdoor ontstaat onvoldoende zicht op de stromen waarlangs vis verhandeld kan worden. Immers, daarmee blijft het toegestaan buiten de visafslag om vis te transporteren. Met een publieke registratieplicht is die weg afgesloten, waardoor duidelijk is wanneer vis niet op de voorgeschreven wijze op de markt wordt gebracht.

Ondermeer voor de trawlersector zal een uitzondering worden gemaakt. Daar is immers sprake van een geheel andere wijze van op de markt brengen van vis. Tevens wordt de vis op een andere wijze aangeboden, nl. ingevroren in plaats van vers. Het gaat hier om een beperkt aantal vaartuigen en bedrijven die ook nu geen veilplicht kennen. Voor deze bedrijven zal de bestaande regeling gehandhaafd blijven, waarin voorzien is in een afzonderlijke registratie.

Bijzondere aandacht verdienen aanlandingen van vaartuigen in havens waar geen visafslag is. In die situaties dient de vis met vrachtwagens vervoerd te worden naar een visafslag. Hiermee ontstaan echter risico's dat niet alle aangevoerd vis op een visafslag wordt gewogen en geregistreerd. Nu is dit ook zo. Hiervoor dienen maatregelen te worden gevonden om een weging en registratie van alle aangevoerde vis te kunnen waarborgen.

Ten aanzien van het potentiële probleem van de dubbele sanctionering zal overleg worden gevoerd met het Openbaar Ministerie. Dit overleg zal ertoe moeten leiden, dat de officier van justitie er bij zijn strafmaatbepaling rekening mee zal gaan houden dat er in privaatrechtelijk kader afroaming van het verkregen economisch voordeel heeft plaatsgevonden.

Voor het buiten elke discussie staan van de onafhankelijkheid van de arbitrage is het gewenst dat de arbiters geen enkele relatie hebben met een lid dat arbitrage inroept. De lijst van arbiters zal moeten worden uitgebreid met onafhankelijke deskundigen die in staat zijn arbitrage te voeren in visserijaangelegenheden.

Het huidige boetesysteem, waarbij elke overtreding leidt tot tenminste 5000 gulden boete, dient te worden aangepast, zodat differentiatie in boetes bij geringe overtredingen mogelijk wordt.

Voor het draagvlak van het systeem is het van belang dat ook in andere EU lidstaten het gebruik van quota conform de overeenkomsten is. Hiervoor is blijvende aandacht van de politiek voor de controlesystematiek in de EU-lidstaten dringend vereist.

7 oktober 1996

¹ - Artikel 14 van de Verordening 2847/93 bepaalt dat "de lidstaten dragen er zorg voor dat alle aanvoer in een Lid-Staat als bedoeld in de artikelen 8, 9 en 10 wordt geregistreerd. Daartoe kunnen de Lid-Staten eisen dat de aanvoer de eerste keer via de veiling op de markt wordt gebracht".