

Wat zijn de resultaten van de EU subsidies voor aquacultuurontwikkeling?

Door Peter G.M. van der Heijden (WCdI, Wageningen University en Research)

In dit artikel worden de voornaamste bevindingen van een recente studie naar kosten en baten van EU aquacultuursubsidies samengevat. De resultaten van de studie bracht de onderzoekers tot de conclusie dat de pogingen van de Europese Unie om door subsidies de aquacultuurproductie in de lidstaten te vergroten, duur zijn en slechts tot geringe resultaten hebben geleid.

De Europese aquacultuurproductie: volume en waarde

Volgens gegevens van de Federation of European Aquaculture Producers FEAP en van de Spanish Business Association of Marine Aquaculture Producers APROMAR is de totale vinvisproductie op het Europese continent van 2008 tot 2017 toegenomen van 1.8 tot 2.3 miljoen ton. Maar de bijdrage van de EU lidstaten hieraan nam af van 667.733 naar 648.935 ton. Hoewel de visteeltproductie van sommige Europese landen in het afgelopen decennium is toegenomen, komt de toename voor het Europese continent als geheel op rekening van Noorwegen en Turkije, en beide landen zijn geen lid van de EU. Veruit de belangrijkste bijdrage aan de groei werd door de zalmsector geleverd; deze groeide in Noorwegen van 900.000 naar 1,3 miljoen ton. Turkije, een land dat ook in de statistieken van de FEAP staat, zag de productie van zeebaars en zeebrasem toenemen van 149.000 ton naar 247.000 ton [1]

De aquacultuurproductie van EU lidstaten wordt gedomineerd door de Mediterrane landen Spanje, Frankrijk en Italië die elk meer dan 200.000 ton/jaar produceren. Spanje is koploper met bijna 284.000 ton in 2016. Na de grote drie volgen het Verenigd Koninkrijk met 152.000 ton en Griekenland met 94.000 ton. Nederland bekleedde in 2016 de zesde plaats met bijna 63.000 ton (voornamelijk schelpdieren). Van de genoemde 6 landen nam tussen 2000 en 2016 alleen in het Verenigd Koninkrijk en Griekenland de productie toe (met resp. 28 en 29%), in de andere vier landen nam de aquacultuurproductie af met percentages variërend tussen 8% (Spanje) en 38% (Frankrijk). In Nederland nam het aantal bedrijven tussen 2008 en 2016 af van 130 naar 70. De productie nam af van ruim 75.000 ton naar bijna 63.000 ton, een afname van 16% af. Dat de gegevens die Guillen c.s. verzamelden niet geheel foutloos zijn blijkt o.a. uit het verloop van het aantal bedrijven in Duitsland: van slechts 10 bedrijven in 2008

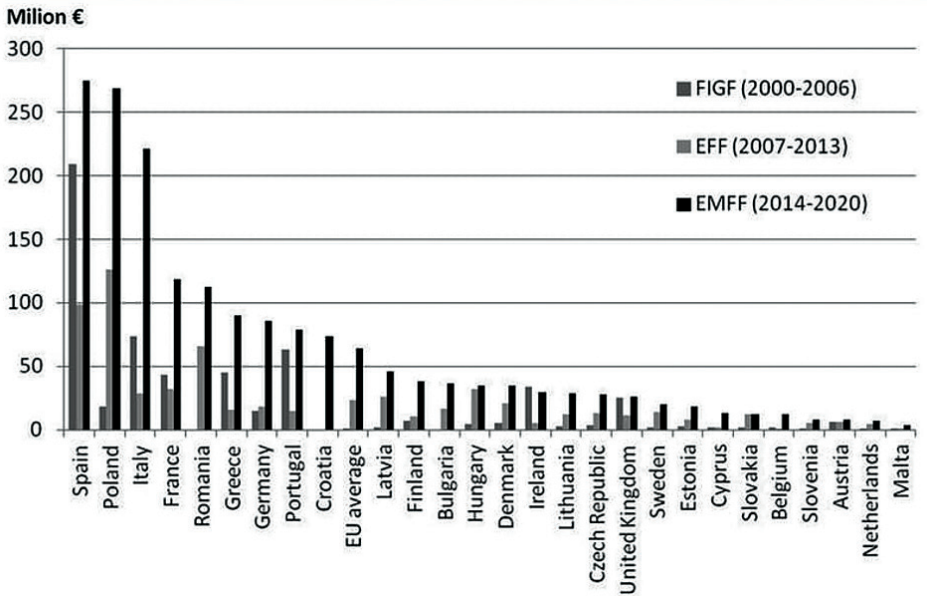


Oogst van karpers in Tsjechië (Foto: Fotogroep KEK)

(een onwaarschijnlijk laag aantal) naar 293 in 2016. Voor België noemen de onderzoekers een totale aquacultuurproductie van slechts 44 ton in 2016; een cijfer waarmee onze Vlaamse leden het zeker niet eens zullen zijn. Opvallend is dat veel landen die in de periode 2000 – 2014 de aquacultuurproductie (vaak aanzienlijk) zagen dalen, een forse productiestijging verwachten te realiseren in de periode 2014-2020, mede als gevolg van het huidige EU subsidieprogramma (EMFF, zie later). Dit zou wel eens te optimistisch ingeschat kunnen zijn. Voor Nederland wordt er geen verwachte productie voor het jaar 2020 genoemd. De verwachte productie van België is 1032 ton in 2020 (was 1871 ton in 2000). Minkoff & van Beijnen keken naar de trends in de productie van zeebrasem en zeebaars. Tussen 2008 en 2017 nam de productie van deze twee soorten door EU lidstaten af van 214.733 ton naar 180.921 ton. Maar de totale productie van beide soorten van alle landen rondom de Middellandse Zee nam toe van 300.000 tot

450.000 ton, grotendeels dankzij de groei in Turkije. De stagnatie van de productie in de EU lijkt niet het gevolg van tekort aan pootvis; in de periode 2008 – 2018 nam de productie van zeebaars en zeebrasem pootvis in de kwekerijen van de EU lidstaten toe van 740 miljoen naar 815 miljoen stuks, een toename van 10%. Waarschijnlijk wordt het overschot door de Europese pootviskwekerijen verkocht aan kwekerijen in Noord Afrika en de Golfstaten. De waarde

*In de periode 2014-2020
investeerden overheden en
EU samen € 1,7 miljard in
aquacultuur*



Figuur 1. Verloop van de EU structuurfondsen voor aquacultuurontwikkeling per EU lidstaat. Bron: Guillen et al, 2019.

van de vinvisproductie in de EU is de afgelopen twee decennia wel fors toegenomen, van grofweg € 3 miljard in 2000 naar € 4.2 miljard in 2016. Dit als gevolg van toename van de productie van duurdere soorten zoals zeebrasem, zeebaars en zalm ten koste van goedkopere soorten zoals karpers en vooral mosselen.

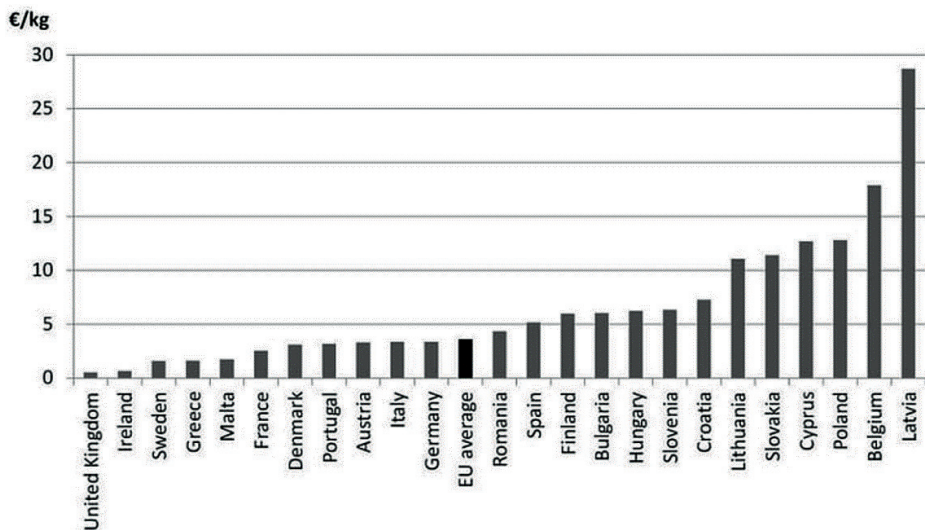
De afnemende trend in geproduceerde hoeveelheid is ook te zien bij schelpdieren. De productie hiervan in de EU lidstaten nam de afgelopen twee decennia af met gemiddeld 0,8% per jaar, van een maximum productie van 826.140 ton in 1999 naar 621.004 ton in 2017 [1].

EU subsidieprogramma's

De afgelopen twee decennia heeft de EU aanzienlijke subsidieprogramma's voor de ontwikkeling van de aquacultuursector gehad. Vorig jaar werden de resultaten gepubliceerd van een studie naar de kosten en baten van de EU subsidies voor aquacultuurontwikkeling [2]. De

onderzoekers hebben de sinds 2000 uitgekeerde subsidies naast productie- en andere gegevens van de aquacultuursector van de EU lidstaten gelegd en kwamen tot een aantal opvallende resultaten. Laten we eerst de uitgekeerde bedragen eens bekijken.

De Europese Unie start elke 6 tot 7 jaar een nieuwe serie subsidieprogramma's die tot doel hebben de omvang, werkgelegenheid, innovatie en duurzaamheid in diverse sectoren te stimuleren. De EU subsidies worden via de regeringen van de lidstaten uitgekeerd en dienen meestal aangevuld te worden met eigen fondsen van de regeringen van de lidstaten. De financiële steun vanuit de EU aan de aquacultuursector is onderdeel van grotere programma's die de visserijsector als geheel tot doel hebben. DG MARE, de voor visserij en aquacultuur verantwoordelijke directie van de EU, beheert de subsidieprogramma's. Na iedere ronde van 6-7 jaar vindt er een evaluatie door



Figuur 2. Overheidsfinanciering per kg voorspelde productietoename per uitgegeven €. Bron: Guillen et al, 2019.

DG MARE plaats om te kijken of de doelen van het subsidieprogramma zijn gehaald. Soms evalueert ook het Europese 'Court of Auditors' de programma's, wat tot andere conclusies kan leiden dan die door DG MARE werden geformuleerd.

Tussen 2000 en 2006 was er het Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIGG) en van 2007 tot 2013 was er het European Fisheries Fund (EFF). Beide fondsen samen hadden een omvang van € 11,28 miljard, en hiervan is € 1,16 miljard ten goede gekomen aan de aquacultuursector van de lidstaten. De genoemde bedragen zijn inclusief de bijdragen van de nationale overheden. De omvang van de subsidie voor de aquacultuursector per lidstaat staat in Figuur 1 weergegeven.

Momenteel (2014–2020) wordt de visserijsector gesteund vanuit het European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). Van het totaal van € 8,6 miljard dat in deze subsidiepot zit (inclusief € 2,2 miljard nationale bijdragen) is € 1,7 miljard bestemd voor de aquacultuursector. Omdat dit programma nog niet is afgerond kan nog

niets worden gezegd over de resultaten. Op basis van interviews en voorspellingen verwachtten de meeste lidstaten een significante productiegroei in 2020 te bereiken, maar deze voorspellingen werden gedaan voordat de COVID-19 pandemie uitbrak. Corona heeft de vis- en schelpdierenproductie en afzet fors in de war geschopt (zie elders in dit blad).

Subsidie per bedrijf en medewerker

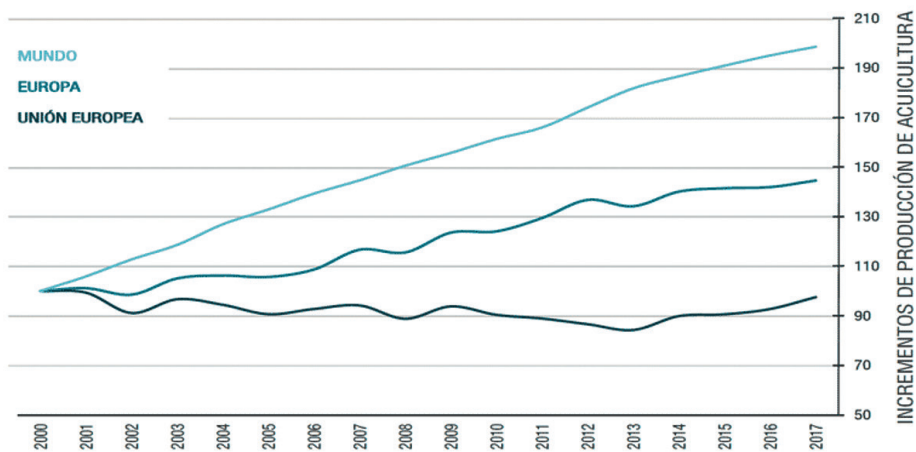
Naast subsidiebedragen hebben Guillen en zijn collega's ook gegevens over de aquacultuursector van de EU lidstaten verzameld. Het betreft gegevens over de omvang en de waarde van de aquacultuurproductie over de eerder genoemde subsidieperiodes, het aantal aquacultuurbedrijven, het aantal medewerkers en het aantal FTE's per EU lidstaat. Het totaal aantal aquacultuurbedrijven in de EU nam van 2008 tot 2016 toe van 10.529 naar 12.158. Het aantal medewerkers groeide van 62.000 naar ruim 70.000. Hieruit blijkt dat een Europees aquacultuurbedrijf gemiddeld ca 6 medewerkers heeft. Het aantal FTE's nam toe

van 30.000 tot ruim 40.000. Met de verzamelde gegevens kon berekend worden berekend dat per aquacultuurbedrijf in de Unie tussen 2007 en 2013 door de overheid (= nationale overheid plus Europese Commissie) gemiddeld € 41.000 aan subsidie werd besteed. Dit bedrag zal voor de periode 2014 tot 2020 toenemen tot het verbaazingwekkende bedrag van **gemiddeld € 123.000 per bedrijf!** Guillen c.s. rekenen voor dat dit in de periode 2007 – 2013 € 7000 per medewerker was. Dit zal in de periode 2014 – 2020 toenemen tot **€ 21.000 per medewerker** (€ 39.000 per FTE). De onderzoekers constateren grote verschillen tussen de verschillende lidstaten. Frankrijk, het VK en Portugal lijken voor de periode 2014 – 2020 de laagste subsidie per bedrijf te hebben (resp. € 42.000, € 50.000 en € 56.000 per bedrijf). Nederland ligt met gemiddeld ruim € 78.000 per bedrijf hier wat boven. Koplopers zijn Malta, Cyprus en Estland: de regeringen van deze landen verwachten in de periode 2014 – 2020 respectievelijk € 551.000, € 778.000 en € 1,8 miljoen per aquacultuur productiebedrijf uit te geven. Bij de gemiddelde bedragen die hierboven genoemd zijn mag men niet de conclusie trekken dat deze bedragen in hun geheel aan bestaande

of startende kwekerijen zijn uitgekeerd. Vaak is een deel van de subsidie uitgegeven aan andere zaken zoals onderzoeks- en innovatieprojecten, promotie, opzet van onderwijsprogramma's of aan opbouw of versterking van aquacultuurorganisaties. Hierdoor zijn de hierboven genoemde gemiddelde bedragen per bedrijf of medewerker waarschijnlijk aanzienlijk hoger dan er in werkelijkheid gemiddeld per bedrijf is uitgekeerd.

Subsidie per kg productie

Een andere opvallende bevinding betreft de hoeveelheid subsidie per kg geproduceerde vis of schelpdier. Voor de periode 2000 – 2013 gaven EU en overheden samen gemiddeld 6 á 7 euro-cent per kg geproduceerde vis of schelpdier uit. Voor de periode 2014 – 2020 zal dit bedrag naar verwachting oplopen tot € 0,19 . Als het totale subsidiebedrag voor deze periode (2014 – 2020) gedeeld wordt door de verwachte productietoename dan zal er gemiddeld € 3,60 door EU plus nationale overheid worden uitgegeven per kg vis of schelpdier dat in 2020 meer wordt geproduceerd t.o.v. de productie in 2013. Let wel: het betreft hier berekeningen met verwachte



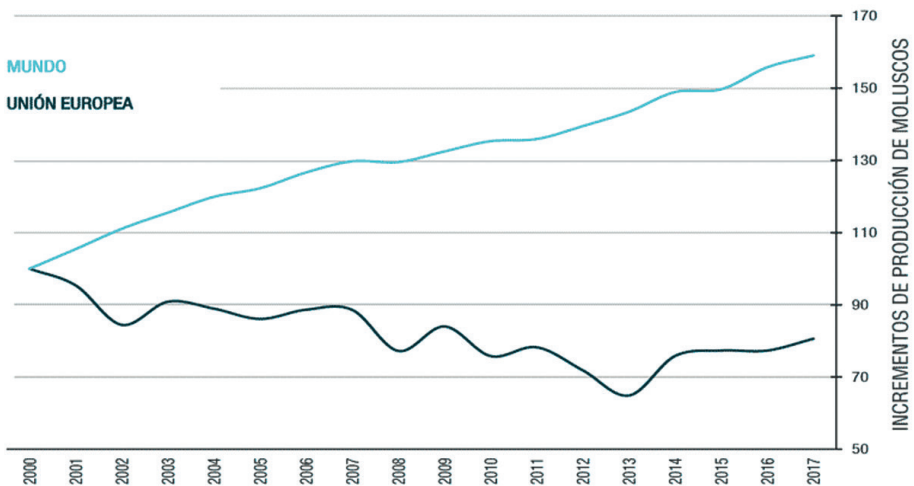
Figuur 3. Relatieve groei van de mondiale aquacultuurproductie (boven), Europese productie en onderaan de EU productie vanaf 2000. Bron: APROMAR. (Mundo =wereld).

of voorspelde productietoenames in de periode 2014 -2020.

De verschillen tussen de lidstaten zijn ook hier opvallend. In Figuur 2 zijn de verwachte subsidies per lidstaat uitgezet tegen de verwachte productietoename in de periode 2014 – 2020. Opvallend zijn de relatief grote bedragen die richting Oost Europese aquacultuur en de voormalige Sovjet Unie staten zijn gegaan. Dit zijn geen landen die bekend staan om hun grote aquacultuurproductie. Na Spanje ontving Polen de meeste fondsen voor aquacultuurontwikkeling in de afgelopen twee decennia (Figuur 1). Als gekeken wordt naar de efficiëntie van EU uitgaven t.o.v. de gerealiseerde en voorspelde productiegroei dan lijken de voormalige Oostbloklanden weinig te hebben bereikt (zie Figuur 2). Minkoff & Beijnen vragen zich af of deze EU fondsen werkelijk bedoeld waren om aquacultuur te stimuleren. Of zijn kort na de Koude Oorlog bij de verdeling van fondsen geopolitieke overwegingen belangrijker geweest dan doelmatige en effectieve ondersteuning van de visteeltproductie?

Waarom blijft de groei in Europa achter?

In vergelijking met de constante groei van de aquacultuurproductie op mondiaal niveau in de afgelopen decennia stagneert de productie in de EU, zoals Figuur 3 en 4 (ontleend aan rapport van APROMAR) laten zien. Terwijl de verwachting is dat de mondiale aquacultuurproductie van 2000 tot 2020 met 150% zal toenemen, blijft de productie van de EU in grote lijnen gelijk. Op basis van deze productiecijfers en de analyse van de verstrekte subsidies kan men zich afvragen of de resultaten opwegen tegen een dergelijke besteding van publieke fondsen. Wat zou er moet gebeuren om de sector meer leven in te blazen? En wat ook een interessante vraag is: waarom bloeit de sector in landen zoals Noorwegen en Turkije, die in dezelfde wateren en met dezelfde soorten opereren, terwijl de productie in meeste EU lidstaten stagneert? Guillen en collega's wijzen op de moeilijkheden om de EU regelgeving t.a.v. watergebruik (zoals de Kaderrichtlijn Water) en de nationale milieuwetgeving te combineren met ecologische verantwoorde en economisch rendabele groei van de aquacultuurproductie. Minkhoff en van



Figuur 4. Relatieve groei van de EU schelpdierenproductie vergeleken met mondiale groei van de productie.



Dorade en Zeebaars gearneerd met broccoli

Beijnen wijzen naast de EU regels ook op het doolhof van lokale wetten en regelingen waar een (beginnend) kweker doorheen moet. Daarnaast spelen de hoge arbeidskosten, de aarzeling van banken om in Europese aquacultuur te investeren en algemene economische onzekerheden een rol. De krimp van de schelpdierproductie is voor een flink deel verantwoordelijk voor het achterblijven van de EU aquacultuurproductie. De oorzaken van de afname in deze subsector zijn diverse schelpdierziektes en de lage economische opbrengsten die vooral de kleine familiebedrijven hebben getroffen. Met name in Spanje heeft dit tot vele sluitingen geleid. Daarnaast treffen ook de gevolgen van klimaatverandering deze sector. (Zie ook het kader over oorzaken van afname van schelpdierenproductie in Nederland)

Guilen c.s. wijzen erop dat veel subsidiegeld naar traditionele kleine (familie-) schelpdierbedrijven is gegaan. Ze zijn van mening dat kleine traditionele bedrijven weinig interesse hebben in technologische vernieuwingen en in het delen van informatie, dat laatste ook vanwege de harde concurrentie in de sector. De kleine schelpdierkwekers zouden ook minder mogelijkheden hebben om moderne technieken en nieuwe kennis toe te passen. Guilen c.s. constateren dat succesvolle ontwikkelingen in Europese aquacultuur vooral te vinden zijn bij grotere bedrijven, zoals de kwekers van zeebaars, zeebrasem en zalm. Deze grote bedrijven beschikken over de expertise en economische middelen om deze soorten op grote schaal rendabel te kweken. Daarnaast lijken de milieu-regels voor kooicultures (waarin deze drie vis-

soorten overwegend worden gekweekt) minder stringent dan de regels die gelden voor visteelt aan land. De technologie om het afvalwater van viskwekerijen op het land geheel te zuiveren is voor vele kleine kwekerijen nog te duur.

De onderzoekers wijzen ook op het overheersende top-down 'command and control' systeem van de meeste EU lidstaten t.a.v. milieuwetgeving en handhaving. Een dergelijk systeem legt maximale uitstoot van organische stoffen, stikstofverbindingen of fosfaat vast maar het zou volgens Guillen c.s. te weinig flexibel zijn en producenten geen prikkels bieden om nieuwe technologie toe te passen of te ontwikkelen. Zij zien meer heil in belastingtarieven die gekoppeld zijn aan de vuiluitstoot (met uiteraard lagere belastingtarieven voor bedrijven die de uitstoot verminderen) en individueel overdraagbare quota's. Dit biedt bedrijven de prikkels om efficiënter en met minder milieuvervuiling te gaan produceren.

Doel van subsidie: meer euro's of meer vis?

Guillen en medewerkers stellen net als vele EU adviseurs voor om de inspanningen en subsidies te richten op toename van de waarde van de productie en minder op toename van het volume. Minkhoff en van Beijnen vragen zich af of een toename van de waarde van de productie voordeel biedt voor de EU als geheel. Zij vinden het vergroten van het volume van fundamenteel belang voor de toekomst van de EU aquacultuursector en voor het veilig stellen van de Europese voedselzekerheid. De EU voert nu 80% van de geconsumeerde vis, garnalen, etc. in. Minkhoff en van Beijnen beschouwen dit niet als duurzaam en de huidige Covid-19 pandemie heeft de zwakte van zo'n afhankelijkheid van import duidelijk aan het licht gebracht. Zij vinden het riskant om voor basisbehoeften zoals voedsel van de mondiale markt afhankelijk te zijn. Toenemende spanningen en vijandigheid in de mondiale politieke situatie, klimaatverandering en verstoring van de transportroutes kunnen allen ernstige

schade toebrengen aan de voedselsituatie van de bevolking, aldus Minkhoff c.s.. Volgens hen heeft de huidige pandemie de noodzaak voor de EU om de eigen visproductie te vergroten nog meer duidelijk gemaakt.

De toegenomen waarde van de totale EU aquacultuurproductie houdt zoals gezegd verband met de afname van soorten met een lage waarde, zoals karper en mossels, en toename van de productie van soorten met een hoge waarde zoals zalm, zeebrasem en zeebaars. Dit heeft duidelijk niets te maken met het vervangen van geïmporteerde vis. De overgang van filtererende soorten en alleseters zoals mossels en karper naar duurder, carnivore soorten doet ook afbreuk aan verduurzaming van de aquacultuur omdat carnivore vissoorten energierijke diëten met meer vismeel en visolie nodig hebben. Daar komt bij dat het kweken van een product met hogere waarde geen nieuwe banen schept. Momenteel hebben lidstaten in de Middellandse Zee-regio te kampen met hoge werkloosheid die nog zal toenemen als gevolg van de Covid-19 pandemie. Focus op producten met hogere waarde genereert geen of maar heel weinig extra banen, iets wat een focus op een grotere hoeveelheid vis wel zou doen. Minkhoff en van Beijnen stellen dat de structurele problemen van de aquacultuursector niet op te lossen zijn met simpelweg meer subsidiegelden toe te kennen omdat het gaat om kwesties die in het systeem zitten en die slechts in de kern van de EU-organisatie aangepakt kunnen worden.

*In de 12.000 EU aquacultuur
productiebedrijven werken
ruim 70.000 mensen*



Zeebaars (links) en dorade (zeebrasem) geargeerd met 'n St Petrusvis, zeewier, kokkels en andere schelpen.

Belangrijke hindernissen die aquacultuurproducenten dienen te nemen zijn de alsmaar complexer wordende bureaucratische octopus die door het EU systeem is gecreëerd (met name de milieuwetgeving), en het doolhof van lokale wetten en regelingen waar men als beginnend viskweker doorheen moet. Voordat er nog meer belastinggeld wordt besteed is het wellicht aan te raden om eerst de diepere oorzaken van de stagnerende EU aquacultuurproductie

te onderzoeken, prioriteiten vast te stellen en die vervolgens aan te pakken. Om dit in gang te zetten dient men kritisch te bekijken hoe de Europese aquacultuur precies functioneert en zich ontwikkelt en hoe de Europese subsidies besteed worden. Het vinden van een oplossing voor deze problemen zal niet alleen de aquacultuursector ten goede komen maar zal ook bijdragen aan de kwetsbare Europese eenheid en het zal tastbare voordelen voor de lidstaten opleveren.

**80% van de EU
visconsumptie wordt
geïmporteerd van buiten
de Unie**

Referenties

1. Minkoff, G. & J. van Beijnen (2020) *Where's the return on the EU's aquaculture investment?* The FishSite, 29 June, 2020
2. Guillen, J., F Asche, N. Carvalho, J.M. Polanco, I. Iloriente, R. Nielsen & S. Villasante (2019) *Aquaculture subsidies in the European Union: Evolution, impact and future potential for growth.* Marine Policy 104: 19-28.

Reactie van PO Mosselcultuur

Door: Addy Risseeuw, secretaris

In grote lijnen is het correct dat de EU al 15-20 jaar beoogt om de aquacultuurproductie substantieel te verhogen, maar dat die daarentegen kleiner wordt. Helaas komen de onderzoekers niet tot het analyseren van de echte oorzaken, maar beperken zij zich tot een rekenkundige benadering van productie, omzet en subsidie-uitgaven. We zullen nooit weten hoe de productie was geweest zonder de subsidies.

Het niet groeien van de mosselcultuur in Europa heeft naar mijn mening twee oorzaken:

1. Het ontbreken van voldoende ruimte om schelpdieren te MOGEN kweken en mosselzaad te mogen vangen. In Nederland zijn steeds meer gebieden gesloten voor mosselzaadvisserij sinds de jaren 90. En, minder grondstof is minder eindproduct. De reden daarachter is vaak natuurbescherming. Dat mag, maar het feit dat daardoor de productie niet stijgt kan niet op het conto van de sector worden geschreven. Tegen het verdwijnen van productiegebied is geen subsidie opgewassen. Je krijgt het gebied niet terug.
2. Het ontbreken van kwalitatief goede productiegebieden. In veel landen (niet Nederland) komt er door lozingen en afspoeling vanuit het land veel vervuild water in zee. Daardoor worden gebieden minder- of ongeschikt voor schelpdierkweek, met name vanwege voedselveiligheid.

Het artikel geeft, v.w.b. de mosselteelt dus een vertekend beeld van gevolg en oorzaak, terwijl er nogal wat meer te vertellen is. Ik ben het niet eens met de generieke conclusie dat de subsidies weggegooid geld zijn. Er zullen echt wel projecten uitgevoerd worden die niet goed of minder zinnig zijn. Wij hebben als PO diverse succesvolle projecten gezien op het gebied van onderzoek, afzetbevordering en investeringen in meer duurzame productie.