

Visserijbeleid en natuurbeschermingsbeleid: één zee, twee werelden

Nederland is één van de vijf belangrijkste visserijlanden van de Europese Unie. De Nederlandse visserij in de Noordzee is sterk gespecialiseerd in het vissen met de boomkor op de platvissoorten Tong (*Solea solea*) en Schol (*Pleuronectes platessa*). De boomkor is een net dat opgegehouden door een balk (boom) over de zeebodem getrokken wordt. Door kettingen aan het net wordt de vis opgeschrikt, zodat ze in het net terechtkomt. In dit artikel komt aan de orde dat de boomkorvisserij schadelijk is voor de natuur in de Noordzee en wat het resultaat is van het overheidsbeleid om deze visserij ecologisch duurzamer te maken. Tenzij anders vermeld baseren wij ons op de Natuurbalans 2008 (PBL, 2008), een achtergrondrapport daarbij (van Leeuwen et al., 2008) en het rapport 'Duurzame visserij' van de Algemene Rekenkamer (2008). Deze rapporten werden in het najaar van 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Boomkorvisserij schadelijk voor zeenatuur

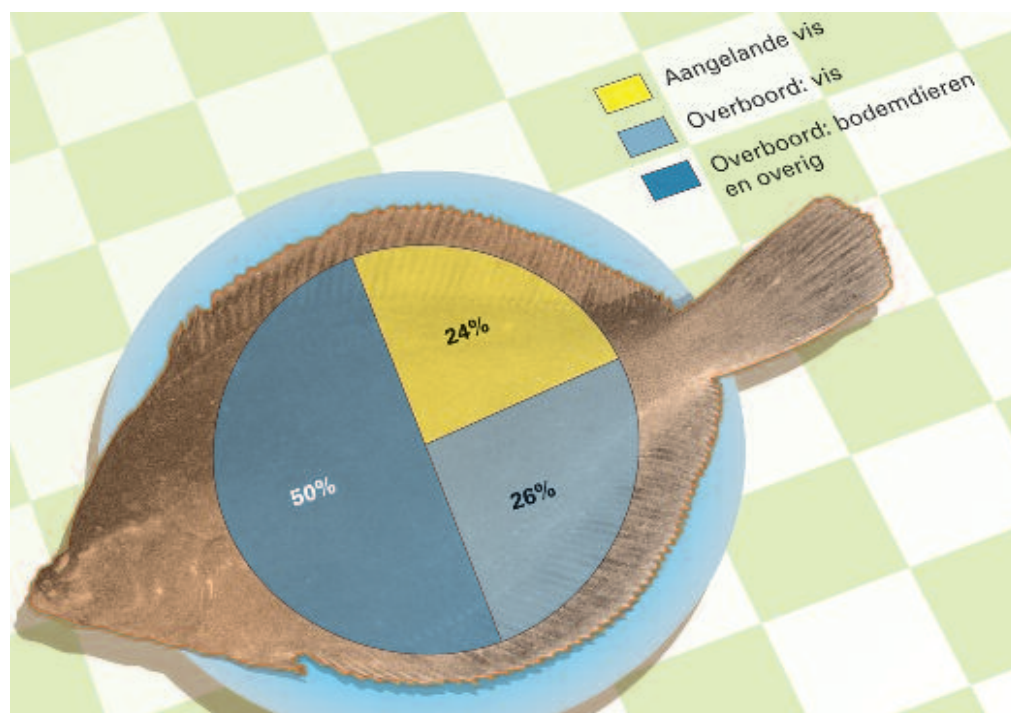
De schade van de visserij voor het leven in zee ontstaat ten eerste door overbevissing van commerciële vissoorten, waardoor de bestanden kleiner zijn geworden. Paai-bestanden van Kabeljauw (*Gadus morhua*), Schol, Tong, Haring (*Clupea harengus*) en diverse andere soorten bevinden zich al vele jaren rond of onder het 'voorzorgsniveau'. Dat is de populatiegrootte die minimaal nodig is om de soort in stand te houden. Maar drie van de dertien commerciële vissoorten werden in 2007 duurzaam bevist: Schelvis (*Melanogrammus aeglefinus*), Heek (*Merluccius merluccius*) en Koolvis (*Pol-lachius virens*). Dit stelde het Planbureau voor de Leefomgeving vast op basis van criteria van het International Council for the Exploration of the Sea (ICES), de organisatie van visserijbiologen rond de Noord-Atlantische Oceaan (van Leeuwen et al., 2008). De visserij vangt zoveel dat de meeste vissen in de Noordzee niet ouder worden dan 5 jaar, terwijl ze van nature een leeftijd van 25 tot 50 jaar zouden kunnen bereiken. Visbestanden met weinig jaarklassen hebben naar verhouding meer te lijden van een jaar met een slechte voortplanting dan bestanden met veel jaar-lassen, en daardoor zijn ze kwetsbaarder.

Fig. 1. Samenstelling van de totale vangst van Nederlandse boomkorvisserij (alleen schepen met een motorvermogen > 300 pk) tijdens visreizen voor bijvangstmonitoring in procenten van het gewicht (bron: van Keeken, 2006).

Een tweede probleem is dat vooral de grotere soorten en de grotere exemplaren gevangen worden, waardoor die minder kans hebben zich voort te planten. Daardoor zijn de populaties van sommige vissoorten genetisch veranderd. De vissen blijven (ook als zij volwassen zijn) kleiner en worden op jongere leeftijd geslachtsrijp dan vroeger (Jørgensen et al., 2007). Zo'n genetische verandering is moeilijk ongedaan te maken. Ook verdwijnen de topredatoren, zoals grote vissen, uit het ecosysteem, waardoor het evenwicht in het ecosysteem verandert.

Ten derde vissen vooral de boomkorvisserij veel onbedoelde bijvangst op. Dat is een probleem, omdat die meestal dood weer overboord gaat (discards). Uit steekproeven van het onderzoeksinstituut IMARES bleek dat ongeveer driekwart van de totale vangst van de boomkorvisserij wordt teruggegooid (van Keeken, 2006; fig. 1). Het gaat om vissoorten die niet verhandelbaar zijn, om bodemdieren zoals zeesterren en schelpdieren, en om vis die niet aangeland mag worden, omdat ze ondermaats is of omdat het toegestane quotum al is opgevisst.

Ten vierde veroorzaakt de boomkorvisserij schade aan het bodemleven, doordat de kettingen van de netten door de bodem getrokken worden. Met zwaardere kettingen is de schade naar verhouding groter. Zo woelt de visserij op platvis en schelpdieren de bodem dieper om dan bijvoorbeeld de garnalenvisserij. De schade is ook groter naarmate hetzelfde deel van de bodem vaker bevist wordt. De boomkorvisserij wordt in de Noordzee intensief beoefend (fig. 2). Onderzoek naar langetermijneffecten wijst op een toename van kleine, kortlevende wormen en op een afname van tweekleppigen en sommige kreeftachtigen.



Voor al deze langlevende soorten met een lage groeisnelheid lijden schade (Lavalije et al., 2000). Zo sterft van de Fluwelen zeemuis (*Aphrodite aculeata*) en van de Noordkromp (*Arctica islandica*) meer dan 90% voortijdig door deze vorm van visserij (zie ook Witbaard, dit nummer).

Europees visserijbeleid

De EU heeft al vanaf 1983 een 'gemeenschappelijk visserijbeleid' dat geldt voor alle lidstaten, dus ook voor Nederland. Het doel van dat beleid is om "te zorgen voor een duurzame exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen en van de aquacultuur in de context van duurzame ontwikkeling, daarbij op evenwichtige wijze rekening houdend met de milieu-, economische en sociale aspecten" (EG Verordening 2371/2002).

Het Europese beleid werkt tot nog toe met jaarlijkse vangstquota om de commercieel interessante vissoorten minstens op het 'voorzorgsniveau' te houden. Voor elke soort stelt de Europese Commissie elk jaar een totale toegestane vangst voor ('total allowable catch'). Dit gebeurt op basis van de wetenschappelijke gegevens van ICES, die overigens een grote onzekerheidsmarge hebben. De lidstaten en Noorwegen verdelen dit totaal vervolgens onderling in jaarlijkse quota per land. Onder de druk van de visserijsector spreken de ministers vaak hogere quota af dan goed is voor de instandhouding van de commerciële soorten. Zo waren de quota in 2007 gemiddeld 42% tot 57% hoger dan aanbevolen door de visserijbiologen van ICES. Het quotumbeleid houdt bovendien geen rekening met ongewenste neveneffecten op het totale ecosysteem. Zo wordt alleen de aangelande vis meegeteld voor de visquota en de 'ongewenste bijvangst' blijft buiten beschouwing. Europa wil geleidelijk het principe van de maximale duurzame opbrengst ('maximum sustainable yield') invoeren om te bepalen hoeveel de vissers mogen vangen. Anders dan tot nu toe gaat men dan werken met meerjarenplannen voor het beheer en een hoger beschermingsniveau voor de visbestanden. Voor de 'Nederlandse' vissoorten is dit principe nu al van kracht en vanaf 2015 geldt het voor alle commerciële vissoorten.

Nederlands visserijbeleid

SANERING

Ondanks het quotumbeleid zijn veel commerciële visbestanden door de jaren heen in omvang afgenomen. Vanwege de

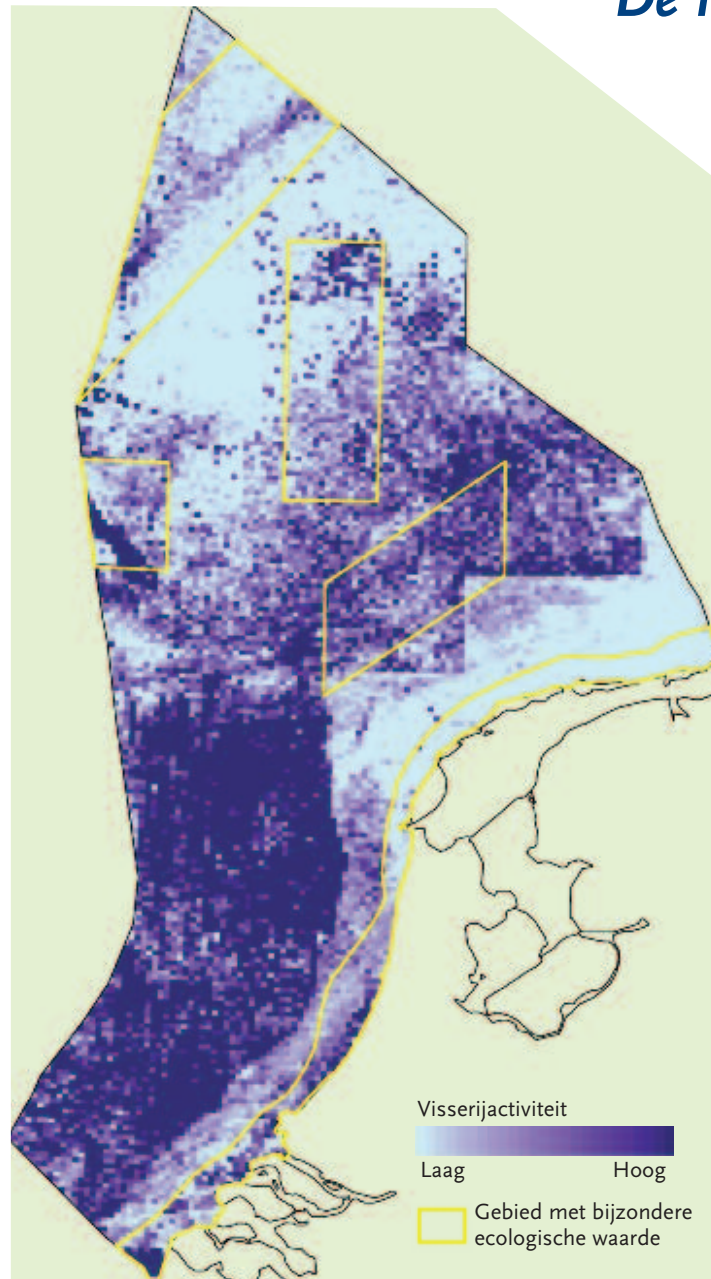


Fig. 2. Intensiteit van de Nederlandse en Britse boomkor- en bordenvisserij in het Nederlandse deel van de Noordzee. Langs de kust zijn gebieden met visserijbeperkingen zichtbaar (bron: gegevens IMARES, bewerking: PBL)

nieuwe meerjarenaanpak mogen de Nederlandse vissers nog minder vangen dan voorheen. Om de capaciteit van de vissersvloot hierop af te stemmen stimuleert de overheid vissers met saneringssubsidies om hun vaartuig uit bedrijf te nemen. Dit heeft tussen 1994 en 2008 geleid tot een reductie van 28% van het aantal vissersschepen en 46% van het motorvermogen (Algemene Rekenkamer, 2008). Vooral de grotere schepen zijn dus gesaneerd.

INNOVATIE

De negatieve effecten van de boomkorvisserij op de zeebodem en het probleem van de bijvangst zijn al lang bekend, maar innovatiebeleid is pas sinds 2007 op gang gekomen. De belangrijkste innovatie is de zogenaamde 'pulskor'. Bij de pulskortechniek worden elektropulsen (stroomstootjes) in plaats van zware kettingen gebruikt, en dit leidt tot minder bodem-

beroering, minder bijvangst, de kwaliteit van de vis is aanzienlijk beter en het brandstofverbruik is ongeveer 40% lager. In 2006 en 2007 viste er één kotter met de pulskor op de Noordzee; in 2008 konden vijf vaartuigen met subsidie overschakelen op de pulskor. De langetermijnstrategie van LNV heeft als doel om 40% van de boomkorren te vervangen door andere vismethoden en de onbedoelde bijvangst te halveren. Het ministerie zet hiervoor ondersteunend beleid in: onderzoek, innovatiesubsidies, ontwikkeling en verspreiding van kennis over duurzamere vangsttechnieken en over verbetering van energie-efficiëntie. Veel kottersvissers willen de pulskor niet gebruiken, omdat er met deze techniek minder vis gevangen wordt. Bovendien vinden zij de schade aan de bodem door de boomkor niet groot (Algemene Rekenkamer, 2008). De laatste jaren wordt hun houding echter wat minder negatief, onder

meer door de sterk gestegen brandstofprijzen. Doordat de nieuwe visserijmethoden zuiniger zijn met energie, wordt het nadeel van een kleinere vangst gecompenseerd door lagere uitgaven aan brandstof. Ook beginnen de visserijsector en maatschappelijke organisaties samen te werken om duurzame en innovatieve visserij te ontwikkelen. Vissers blijken sneller bereid om te experimenteren met minder schadelijke technieken, wanneer de overheid het mogelijke omzetverlies financieel compenseert.

Overigens staat de EU op dit moment nog niet toe om op grote schaal te vissen met de pulskor, omdat er vanuit het Europese natuurbeschermingsbeleid nog vragen bestaan over mogelijke nadelige effecten van de elektropuls op onder meer haaien en roggen en het leven op de zeebodem. Nederland heeft ontheffing gekregen voor toepassing van de pulskor door vijf vaartuigen.

VISKWEEK

Aquacultuur, het kweken van vis en schelpdieren, is een kleine bedrijfstak die zich snel ontwikkelt en die een goed alternatief kan zijn voor de vangst van in het wild groeiende soorten. In Nederland is de productie van kweekvis sinds 1990 gegroeid met 11% per jaar (Taal et al., 2007). De rijksoverheid ondersteunt deze sector door subsidies voor de ontwikkeling van nieuwe kweektechnieken. Wel moet nog een aantal knelpunten worden opgelost, zoals dierenwelzijn, de belasting van het milieu met antibiotica en mest (eutrofiëring), en de herkomst van het voedsel voor de kweekvis (uit zee of uit kweek).

CERTIFICERING

Certificering kan bijdragen aan de verduurzaming van de visserij. Via certificering krijgt de consument meer inzicht in de mate van duurzaamheid van de visvangst. Als de consument bereid is meer te betalen voor duurzaam gevangen vis, kan daarvoor de visserijsector een stimulerende werking van uitgaan. Buiten de sector zijn twee initiatieven genomen tot certificering. Stichting de Noordzee en het Wereld Natuur Fonds brachten de 'Viswijzer' uit. In 2006 werd nog 80% van de omzet van de Nederlandse visafslagen behaald met soorten die op de Viswijzer 'in het rood staan'. Het Marine Stewardship Council (MSC) geeft een internationaal keurmerk af voor visproducten die afkomstig zijn van

Beleidsdoel	Beleidsresultaat	
1. Behoud van commerciële visbestanden boven het voorzorgsniveau. O.a. door naleving nationale visquota	Drie van de twaalf soorten boven het voorzorgsniveau	
2. Vermindering van de capaciteit van de platvisvloot	28% minder schepen	
3. Innovatie: Vermindering van de ongewenste bijvangsten met 50% in 2013	Geen substantiële afname	
4. Innovatie: Toepassing van alternatieve vistechieken als vervanging van de boomkor (40% van de schepen in 2013)	Beginstadium; geen sectorbrede toepassing	
5. Verhoogde omzet uit viskweek	11% meer omzet per jaar	
6. Verhoging van het aandeel gecertificeerde vis en visproducten	Beginstadium; geen sectorbrede toepassing	

Tabel 1. Resultaten van beleidsdoelen voor ecologisch duurzame visserij (PBL, 2008).

■ Beleidsdoel bereikt ■ Beleidsuitvoering in beginstadium ■ Beleidsdoel niet bereikt

visserij die weinig ecologische schade aanricht. Het aantal Nederlandse visserijen en visproducten in de Nederlandse winkels met een MSC-keurmerk is nog beperkt, maar de aandacht ervoor groeit. Het Ministerie van LNV heeft in maart 2009 een subsidieregeling aangekondigd om de certificering van de Nederlandse visserij te ondersteunen.

NATUURBESCHERMINGSBELEID

Behalve visserijbeleid bestaat er ook natuurbeschermingsbeleid. In de praktijk zijn dit gescheiden werelden, zowel op Europees niveau als in Nederland. Vanuit het natuurbesluit zijn er weinig maatregelen gericht op de visserij. Wel zijn er nu op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en OSPAR plannen voor beschermde

gebieden in de Noordzee. Nederland zou de Europese Commissie kunnen vragen om visserijmaatregelen voor deze gebieden, omdat die buiten de territoriale wateren liggen, waar Nederland geen zeggenschap over heeft. Uit de ontwerp Beleidsnota Noordzee (VenW, 2008) blijkt echter niet dat Nederland dat van plan is. De Voordelta voor de Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden is tot nu toe het enige beschermde gebied in de Noordzee. Daar mogen grote boomkorschepen niet vissen, als compensatie van de schade door de Tweede Maasvlakte aan dat gebied.

Conclusie

Uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat het huidige visse-





Vangst en bijvangst van een garnalenvisser (foto's: Sylvia van Leeuwen).

rijbeleid de ecologische doelen – bescherming van de visstand en de biodiversiteit in de Noordzee – niet bereikt. Door de hoge visserijdruk, bijvangsten en bodembeschadiging heeft de visserij een grote invloed op het leven in zee. Het beleid heeft wel bijgedragen aan de vermindering van overbevissing, maar de maatregelen zijn nog onvoldoende om tot een duurzame visserij in de Noordzee te komen (tabel 1). Om de ecologische ambities waar te maken moeten visserijbeleid en natuurbeschermingsbeleid zowel in Europa als in Nederland beter op elkaar afgestemd worden. Een integrale visie met een expliciete afweging van de belangen van natuur, visserij en andere gebruiksfuncties is daarbij onmisbaar.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2008. Duurzame visserij. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 748, nrs. 1-2. Sdu, Den Haag (beschikbaar op www.rekenkamer.nl).

Jørgensen, C., K. Enberg, E.S. Dunlop, R. Arlinghaus, D.S. Boukal, K. Brander,

B. Ernande, A. Gårdmark, F. Johnston, S. Matsumura, H. Pardoe, K. Raab, A. Silva, A. Vainikka, U. Dieckmann, M. Heino & A.D. Rijnsdorp, 2007. Ecology: Managing Evolving Fish Stocks. In: Science, 23 november 2007. Vol. 318, no. 5854: 1247 – 1248.

Keeken, O.A. van, 2006. Discard sampling of the Dutch beam trawl fleet in 2005. IMARES rapport Co61/06. IMARES, IJmuiden.

Lavalije, M.S.S., H.J. Lindeboom & M.J.N.

Bergman, 2000. Macrobenthos van het Nederlands Continentaal Plat. Rapport ecosysteendoelen Noordzee. NIOZ-rapport 2000-4. Texel.

Leeuwen, S.J. van, M.J. Bogaardt & F.G. Wortelboer, 2008. Noordzee en Waddenzee: natuur en beleid. Achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2008. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven/ Den Haag (beschikbaar op www.pbl.nl).

Taal, C., H. Bartelings, A. Klok & J.A.E. van Oostenbrugge, 2007. Visserij in cijfers 2007. Periodiek rapport 07.04. LEI, Den Haag.

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2008. Natuurbalans 2008. Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven/Den Haag (beschikbaar op www.pbl.nl).

VenW, 2008. Ontwerp beleidsnota Noordzee. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31710, nr. 3. Sdu, Den Haag.

Summary

Fisheries and Nature Protection Policy: one sea, two separate worlds

This article focuses on the impact of fisheries on marine nature and the main results of the policy to enhance ecological sustainability of fisheries. We describe this on the basis of reports of The Netherlands Court of Audit and the National Environmental Agency. We conclude that fisheries policy and nature policy need to be integrated in order to protect commercial fish stocks and marine ecosystems as well.

Dr. A. Bles-Booij & drs. S.J. van Leeuwen
Algemene Rekenkamer
Postbus 20015, 2500 EA Den Haag
e-mail: A.Bles@rekenkamer.nl,
S.vanLeeuwen@rekenkamer.nl

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. In 2008 was Sylvia van Leeuwen gedetacheerd bij het Planbureau voor de Leefomgeving, waar zij meewerkte aan de Natuurbalans 2008.