

VISSERIJADVIES GEBASEERD OP EEN MEERSOORTENBENADERING: GEEN MODEGRIL MAAR BITTERE NOODZAAK

Willy Vanhee en Wim Demaré

CLO Departement Zeevisserij, Afdeling Biologie & Aquacultuur
Ankerstraat 1, B-8400 Oostende, België

Inleiding

Totale toegestane vangsten of TACs, visquota, dagplafonds en visdagbeperkingen zijn vertrouwde maatregelen voor allen die met de visserij te maken hebben. De sector ervaart deze maatregelen zeer vaak als negatief, maar in feite zijn ze ingevoerd om de visbestanden tegen overbevissing te beschermen. Hoewel in de doelstellingen van het Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) duurzame exploitatie van de visbestanden voorop staat, is dit voor veel visbestanden nog steeds niet gerealiseerd. Eén van de redenen hiervoor is, dat het huidige beheerssysteem niet aangepast is aan het gemengde karakter van veel visserijen. Advies- en beheersinstanties zoals de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (ICES) en de Europese Commissie (EC), zijn dan ook op zoek naar andere en doeltreffender beheerssystemen.

Het TAC-beheer onder het GVB

Het TAC-beheer is één van de peilers van het huidige GVB, en heeft tot doel om via een beperking van de output (de vangsten), de input (de visserij-inspanning) onder controle te houden. TACs gelden voor visbestanden in hun geheel en worden onder de betrokken visserijlanden verdeeld in de vorm van vangstquota. Dit zijn de hoeveelheden vis die ieder land jaarlijks mag opvissen. Vooraleer de quota toegewezen worden, is een lange weg van wetenschappelijke adviezen en politieke beslissingen afgelegd. Hier volgt een kort overzicht van het jaarlijks terugkerend adviesproces:

- Het ganse jaar door verzamelen de visserijlanden gegevens over de visbestanden. De verzamelde informatie kan zowel visserijafhankelijk (bvb. leeftijdsverdelingen van de aanvoer en de teruggooi), als visserijonafhankelijk zijn (bvb. dichtheidsschattingen verkregen uit surveys met onderzoeksvaartuigen).
- Alle gegevens worden vervolgens samengebracht op werkgroepen van ICES, en gebruikt om de huidige en toekomstige bestandsomvang te berekenen.
- ACFM, een gespecialiseerd adviescomité voor visserijbeheer binnen ICES, evalueert in het najaar de berekeningen van de werkgroepen en adviseert de bevoegde beheersorganen (waaronder de EC), rekening houdend met de basisregels van het voorzorgsprincipe.
- De biologische adviezen van ACFM worden kort daarna opnieuw beoordeeld door het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor Visserij (STECF), een adviesorgaan van de EC. Daar tracht men ook een economisch luik aan de

adviezen toe te voegen, en rekening te houden met de eigenheden van de gemengde visserijen en de impact daarvan op de beheersadviezen.

- In december licht de EC haar beheersvoorstellen toe aan de Europese Ministerraad, die de voorstellen desgevallend aanpast en tenslotte bekrachtigt.

Tekortkomingen in het GVB

Op 1 januari 2003 begon het herziene GVB aan een derde termijn van tien jaar. De voornaamste doelstelling, nl. de duurzame exploitatie van de visstand, is daarbij niet fundamenteel veranderd sinds de invoering van het GVB in 1983 (Verordeningen v/d Raad 170/1983, 3760/1992 en 2371/2002). Deze doelstelling is echter nog steeds niet gerealiseerd (zie bvb. het Groenboek van de EC). De redenen hiervoor kunnen onder meer gezocht worden in het ontbreken van een langetermijnbeleid en het feit dat de Ministerraad de voorstellen van de EC niet of nauwelijks opvolgt. Maar ook het TAC-beheerssysteem als dusdanig heeft gefaald, in casu als middel om gemengde visserijen te beheren. Het systeem blijkt immers wél te functioneren voor visserijen waar slechts één of een beperkt aantal doelsoorten wordt gevangen, zoals bij de pelagische visserij op haring.

De meeste demersale visserijen, waaronder ook de boomkorvisserij, vangen meerdere vissoorten tegelijk. Het is in dergelijke visserijen niet mogelijk om één soort op te vissen, zonder tegelijk ook die andere soort te vangen, waarvan het quotum nu net is uitgeput. TACs houden geen rekening met de eigenheid van gemengde visserijen. Om tot een duurzame exploitatie van gemengde visserijbestanden te komen, is een omschakeling naar een meersoorten- en dus visserijgericht beheerssysteem noodzakelijk.

Het MTAC model als eerste stap in een meersoortenbenadering

Het MTAC model is een simulatieprogramma dat toelaat om de meersoortengerichte denkwijze in beheersvoorstellen te vertalen. Het model werd enkele jaren terug ontwikkeld, naar aanleiding van de kabeljauwcrisis in de Noordzee (STECF, 2002; Vinther *et al.*, 2003). ICES adviseerde toen om te stoppen met vissen op kabeljauw. Aangezien de meeste demersale vissersvaartuigen ook kabeljauw in hun netten vangen, zou een dergelijk verbod betekenen dat de volledige demersale vloot zijn activiteiten zou moeten staken – een maatregel die de sector om socio-economische redenen nooit zou aanvaarden. Als de demersale soorten echter aan hetzelfde tempo werden opgevisst, kon de visserijdruk op kabeljauw nooit afnemen. Daarom werd naar een tussenoplossing gezocht. Hoe kon men kabeljauw toch een zekere vorm van bescherming bieden, zonder de vangstmogelijkheden van de andere soorten té veel aan te tasten? Het MTAC model liet toe om deze berekeningen uit te voeren.

Figuur 1 geeft een schematische voorstelling van het MTAC model. Een toestandsbeschrijving van de visbestanden en de vangstsamenstelling van de verschillende vloten zijn de voornaamste invoergegevens. Het model wordt gestuurd door twee parameters: de relatie tussen de bestanden en de zgn. prioriteitsgraad van ieder bestand. De relatie tussen bestanden is gebaseerd op de vangstsamenstelling. Soorten die steeds samen

opgevist worden, zoals bvb. tong en schol, hebben een sterke relatie. Omgekeerd is er geen link tussen bvb. tong en koolvis. De visserijdruk op tong kan pas dalen als men tegelijk tussenkomt in de visserijdruk op schol, terwijl dit niet hoeft voor koolvis. Hoe strikt men vasthoudt aan het stockgericht advies, wordt uitgedrukt door de prioriteitsgraad. Stel dat tong een hoge prioriteit krijgt, en dat ICES een drastische ingreep in de visserijdruk op tong voorstelt, dan moet logischerwijs ook de visserijdruk op schol naar beneden. De prioriteit van tong zal echter geen enkele invloed hebben op de beheersmaatregelen voor koolvis, aangezien deze soorten niet gerelateerd zijn. Het toekennen van de prioriteiten is in principe een louter beleidsmatige beslissing, en kan gebaseerd zijn op zowel de ecologische als de economische waarde van het bestand.

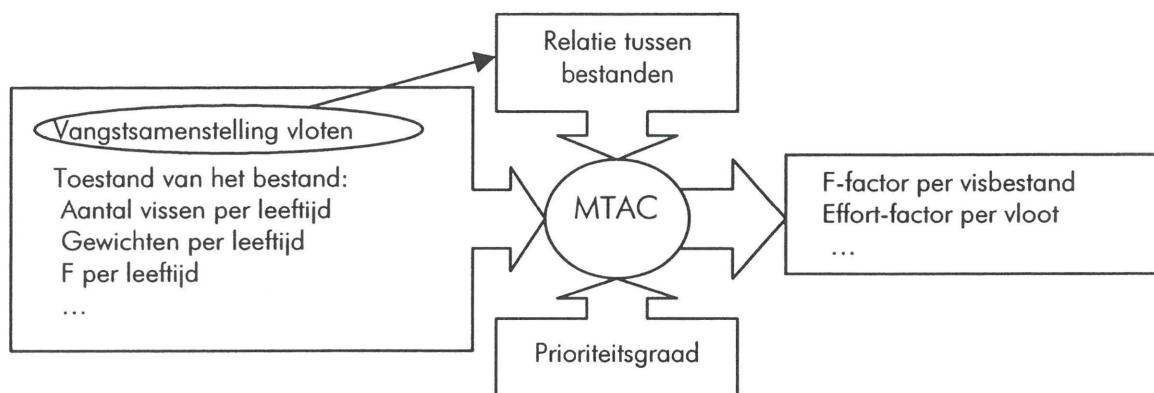


Fig. 1. Schematische voorstelling van het MTAC model (F = visserijsterfte).

De voornaamste uitkomsten van het MTAC model zijn de F-factoren per bestand en de effort-factoren per vloot (effort is de Engelse term voor visserij-inspanning). De F-factor geeft weer hoeveel de visserijsterfte (F) van een bestand mag toe- of afnemen, rekening houdend met de relatie tussen én de prioriteiten van de verschillende bestanden. Dit wordt uiteindelijk vertaald in TACs en het is onder deze vorm dat de resultaten momenteel bruikbaar zijn. Deze nieuwe TACs – in tegenstelling tot de huidige bestandgerichte TACs – trachten echter wél rekening te houden met de relaties tussen de verschillende visbestanden. De eerste stap naar een meersoortenbenadering is daarmee gezet.

Een belangrijke tekortkoming van deze benadering is, dat de input (visserij-inspanning) nog steeds wordt gereguleerd via de output (vangstbeperkingen of TACs). Op termijn echter, moet de visserij-inspanning zélf de regulerende factor worden. Het MTAC model biedt de mogelijkheid om ook dát te berekenen (via de effort-factor), maar momenteel wordt deze optie niet gebruikt. Ten eerste, omdat hiervoor geen politiek draagvlak bestaat (zie verder). Ten tweede, omdat het huidige formaat van de gegevens niet geschikt is voor een dergelijke benadering.

Om dit laatste te begrijpen, moeten we eerst het begrip "métier" introduceren. Momenteel worden vaartuigen op basis van hun technische karakteristieken in vlootsegmenten ingedeeld. Men kan ze echter ook indelen in zgn. métiers, op basis van hun operationele intenties en uitkomsten. Een Eurokotter bvb., kan tijdens het jaar op verschillende doelsoorten vissen (bvb. platvis, langoustine, garnaal), en aldus verschillende métiers

uitoefenen. In een meersoortenbenadering worden métiers beheerd in plaats van vloten, omdat métiers veel homogener zijn dan vlootsegmenten. Als we erin slagen de vangstsamenstelling per métier (in plaats van per vloot zoals het nu gebeurt) in het MTAC model te stoppen, dan zijn we een stap dichterbij een échte meersoortenbenadering. Daartoe moet ieder visserijland eerst zijn métiers definiëren, en moeten de visserijgegevens (aanvoercijfers, leeftijdsverdelingen, enz.) verzameld worden per métier en niet langer per stock, zoals nu de regel is.

Het alternatief voor de TACs: een effort-beheerssysteem

Een meersoorten- of visserijgericht beleid vergt de omschakeling van het huidige TAC beheer naar effort-beheer. Deze omschakeling begint langzaam zichtbaar te worden in het beleid. Zo zijn visserijen op herstelbestanden nu al aan een zeedagenbeperking onderworpen, maar voorlopig wordt dit nog met vangstbeperkingen gecombineerd. Die koppeling moet in de toekomst verdwijnen. Het toekennen van effort-quota per métier is het streefdoel van een meersoorten- en visserijgericht GVB.

De invoering van een effort-beheerssysteem kan slechts slagen mits forse reducties in de visserij-inspanning. In zo'n systeem moet de visserij-inspanning beperkend optreden. Dit is nodig omdat de bestaande vlootcapaciteit in staat is veel meer van de visbestanden op te vissen dan de hoeveelheid die overeenstemt met een duurzame exploitatie.

Voor- en nadelen van TAC-beheer vs effort-beheer

Het huidige TAC-systeem vereist een jaarlijkse herziening van de bestandsomvang. Dit kan aanleiding geven tot TACs die van jaar tot jaar sterk schommelen. Bij een effort-beheerssysteem worden TACs overbodig, omdat de visserij-inspanning zelf de regulerende factor wordt. Een bijkomend pluspunt is dat absurde tegenstellingen, waarbij de visserij-inspanning in een gemengde visserij tegelijk moet afnemen voor de ene en mag toenemen voor de andere soort, vermeden worden. Er is wel behoefte aan progressieve aanpassingen van de visserij-inspanning om middellange en langetermijnobjectieven te bereiken. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de toenemende efficiëntie van de vaartuigen.

TAC-beperkingen werken misrapportering en teruggooi in de hand: vis wordt naar een ander gebied overgeschreven of helemaal niet geregistreerd om het opvissen van de quota uit te stellen; marktwaardige vis wordt teruggeworpen omdat de quota uitgeput zijn; en dagplafonds zetten de vissers ertoe aan bepaalde groottes van een vissoort te selecteren omdat die meer opbrengen op de veiling (het zgn. "highgrading"). Deze praktijken zijn niet bevorderlijk voor de betrouwbaarheid van de aanvoercijfers – cijfers die bepalend zijn voor de berekening van de stocksituatie. Onder een effort-beheerssysteem zou het overschrijven of niet rapporteren van vangsten en het teruggooien van vis ten gevolge van quota-uitputting vanzelf moeten verdwijnen. Misrapportering van effort behoort nog wel tot de mogelijkheden, maar het Vessel Monitoring System (VMS) zou dit aanzienlijk moeten bemoeilijken. Ook dagplafonds zouden onder een dergelijk

beheerssysteem tot het verleden behoren, maar het highgrading-probleem zal daarmee niet opgelost zijn.

In een effort-regime bestaat het risico dat de visserijdruk zich concentreert op de bestanden die op dat moment het "aantrekkelijkst" zijn. Dat kan gunstig uitvallen als daarbij de meest omvangrijke bestanden bevist worden en de meer kritieke bestanden met rust gelaten worden, maar het kan ook averechts werken als kritieke bestanden aantrekkelijk blijven omwille van hun economische waarde.

Relatieve stabiliteit en het effort-beheerssysteem

Gelijke kansen voor alle lidstaten bij het ontginnen van de natuurlijke rijkdommen en relatieve stabiliteit behoren tot de basisregels van het GVB. Onder het huidige systeem betekent "relatieve stabiliteit" dat iedere lidstaat een vast gewichtspercentage van de TAC toegekend krijgt, na aftrek van de hoeveelheden die onder de Haagse preferenties vallen. Bij een effort-regime krijgt het begrip relatieve stabiliteit een andere invulling. De eenheid van effort vervangt dan de eenheid van gewicht.

Veranderingen in het toelaatbare effort-niveau kunnen opgevangen worden door elke toe- of afname verhoudingsgewijs door te rekenen naar de verschillende métiers en de vaartuigen die er deel van uitmaken. Stel dat de totale visserij-inspanning van de boomkorvisserij op platvis in de Noordzee met 10% mag toenemen, dan zou in principe ieder vaartuig dat deel uitmaakt van dit métier 10% langer mogen vissen. Deze werkwijze heeft het voordeel dat herdefiniëring van het begrip relatieve stabiliteit niet hoeft. Anderzijds heeft ze het nadeel dat ze enkel werkzaam is in een vrij statische omgeving. Het stabiliteitsprincipe blijft immers niet langer overleefd als een bokkevisser op een andere visserijmethode wil overschakelen (en dus tot een ander métier gaat behoren), of als de vaartuigen van één lidstaat efficiënter gaan vissen dan die van een andere lidstaat. In het uiterste geval kan men het principe van relatieve stabiliteit ook afschaffen, en gemeenschappelijke effort-niveaus toekennen aan gelijkaardige métiers over de landsgrenzen heen.

Een oplossing voor dit probleem zal wellicht nog enige tijd op zich laten wachten, want momenteel ontbreekt de politieke moed om de discussie over de wenselijkheid en het voortbestaan van het stabiliteitsprincipe op de agenda te plaatsen.

Besluit

Tot nu toe is het GVB er niet in geslaagd zijn doelstelling van duurzame exploitatie van de visbestanden te realiseren. Het falen van het TAC-beheerssysteem als middel om gemengde visserijen te beheren is één van de oorzaken. Voor dit type visserijen is de omschakeling naar een meersoortengericht beheer noodzakelijk. Een piste die hierbij meer en meer naar voren komt is een directe regulering van de visserij-inspanning, in plaats van het huidige systeem, waarbij getracht wordt de visserij-inspanning onder controle te houden via beperkingen op de vangsten.

De invoering van een louter effort-regime is nog niet voor morgen. Daarvoor ontbreekt de wetenschappelijke ondersteuning alsook het politieke draagvlak. Het eerste heeft vooral te maken met een gebrek aan métier-gerelateerde data, het tweede met de terughoudendheid om het relatieve stabiliteitsprincipe in vraag te stellen. De invoering van een effort-beheerssysteem zal onvermijdelijk gepaard gaan met forse reducties in visserij-inspanning. De overstap naar een métier-gericht beheer van de gemengde visserijen is echter noodzakelijk, en zal ongetwijfeld de ecologische en socio-economische duurzaamheid van de visserij ten goede komen.

Informatiebronnen

STECF 2002. Report of the Subgroup on Resource Status of the Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries – Mixed Fisheries. SEC(2002) 1373.

Vinther M., Reeves S. en Patterson K. 2003. From single-species advice to mixed-species management: taking the next step. ICES, CM 2003/V:01.

De integrale versies van de GVB Verordeningen zijn terug te vinden in de Publicatiebladen van de Europese Gemeenschappen van 25-01-1983, 20-12-1992 en 20-12-2002, en kunnen op datum opgezocht worden op de Eur-Lex website europa.eu.int/eur-lex/lex/RECH_date.do

Het Groenboek van de Europese Commissie over de Gemeenschappelijk Visserijbeleid is te vinden op de website europa.eu.int/comm/fisheries/greenpaper/green1_nl.htm