

BETERE DATA VOOR BETERE BEHEERSADVIEZEN

Frank Redant en Wim Demaré

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

Inleiding

Stockramingen, vangstprognoses en berekeningen van duurzame effort-niveaus ten behoeve van het visserijbeheer, zijn slechts betrouwbaar als ze kunnen steunen op betrouwbare basisgegevens. Tot deze basisgegevens behoren o.a. schattingen van de aanlandingen, de teruggooi en de visserij-inspanning van de vissersvloten, de leeftijds-samenstelling van hun vangsten, de dichtheden van de visstocks en een aantal essentiële biologische parameters, waaronder groei en geslachtsrijpheid. Om het advies door te trekken tot het socio-economische, zijn ook gegevens nodig met betrekking tot de financiële situatie van de vlootsegmenten.

Tot voor kort was het verzamelen van deze basisgegevens een strikt nationale aangelegenheid. De verwerking van de gegevens gebeurde weliswaar in internationaal verband (o.a. in het kader van ICES), maar met uitzondering van de bestandsopnamen met onderzoeksvaartuigen, was er op het vlak van datacollectie nauwelijks sprake van gestructureerde internationale samenwerking. De meeste landen bemonsterden regelmatig hun aanlandingen, maar opnamen van de teruggooi waren schaars, en het merendeel van de bemonsteringsprogramma's was gericht op een beperkt aantal economisch of strategisch belangrijke soorten. Bovendien was de financiering van deze programma's vaak afhankelijk van kortlopende projecten, wat de continuïteit van de datacollectie niet ten goede kwam. Eén van de gevolgen van dit systeem was, dat bepaalde soorten (bvb. roggen, haaien, tarbot, griet) onvoldoende bemonsterd werden om betrouwbare stockramingen toe te laten, terwijl andere (bvb. haring, heek, schol) verhoudingsgewijs te intensief bemonsterd werden.

De "Data Collection Regulation"

In 2000 keurde de Europese Ministerraad een verordening goed (Verordening v/d Raad 1534/2000), die de datacollectie ter ondersteuning van het Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) ingrijpend zou veranderen. Via deze kaderverordening verbonden de Europese lidstaten zich ertoe om de verzameling van technische, biologische en economische gegevens met betrekking tot hun visserijgebonden activiteiten te garanderen, en om de aldus verworven gegevens beschikbaar te stellen – zij het onder bepaalde beperkende voorwaarden – van de andere lidstaten, de Europese Commissie (EC) en de bevoegde visserijadviesorganen (ICES, ICCAT, NAFO, enz.).

Een jaar later werd de kaderverordening aangevuld met een tweede verordening (Commissieverordening 1639/2001, ondertussen gewijzigd en aangevuld door Commissieverordening 1581/2004), die de technische modaliteiten van de datacollectie

vastlegde. De drie verordeningen samen zijn inmiddels genoegzaam bekend onder de benaming "Data Collection Regulation" of DCR.

Krachtens de bepalingen van de DCR, dienen de Europese lidstaten, via een systeem van jaarlijks te hernieuwen nationale datacollectieprogramma's (NDGPs), in te staan voor de verzameling van een uitgebreid gamma gegevens met betrekking tot:

- de visserijcapaciteit van hun verschillende vlootsegmenten;
- de visserij-inspanning van deze vlootsegmenten;
- de aanvoer en de teruggooi;
- de vangsten per eenheid van visserij-inspanning;
- de dichtheden van de bestanden, verkregen uit surveys met onderzoeksvaartuigen;
- de lengte- en leeftijdssamenstelling van de vangsten, de aanvoer en de teruggooi;
- de biologische parameters die gebruikt worden bij de stockramingen en vangstprognoses (sex-ratio's, groei, geslachtsrijpheid, enz.);
- de economische situatie van de verschillende vlootsegmenten; en
- de economische situatie van de visverwerkende industrie.

In de DCR is niet alleen vastgelegd welke gegevens moeten verzameld worden, maar ook aan welke kwaliteitseisen ze moeten voldoen. Anderzijds bevat de DCR ook diverse vrijstellingsclausules, die de lidstaten van de verplichting ontheffen om bepaalde gegevens te verzamelen, bvb. wanneer hun aandeel in de vangsten van de doelsoort(en) in kwestie te klein is, of wanneer moest blijken dat de verzameling van de gevraagde gegevens te duur zou uitvallen.

Voor nogal wat landen – waaronder ook België – vergde de uitvoering van de DCR de inzet van aanzienlijke extra middelen, om aan de hoge eisen van de DCR te kunnen voldoen. In zowat alle landen is het aantal stocks dat voorwerp is van regelmatige marktmonsteringen gevoelig gestegen (in België bvb. is hun aantal verdubbeld) en sinds 2003 zijn in de meeste landen omvangrijke monitoringprogramma's op de teruggooi in werking. Dit laatste gebeurt doorgaans met zeegaande waarnemers, die aan boord van de vissersvaartuigen metingen uitvoeren op de teruggooi (hoeveelheden, soort-, lengte- en leeftijdssamenstelling).

Het prijskaartje van de DCR is dan ook aanzienlijk. Voor 2005 wordt de totale kostprijs van alle NDGPs samen (inclusief de zes nieuwe maritieme lidstaten) geraamd op ca. 49 miljoen €. Bijna de helft daarvan gaat naar de surveys met onderzoeksvaartuigen en een kwart naar de biologische bemonstering van de aanvoer en de teruggooi. Voor België werd de kostprijs van het NDGP 2005 berekend op ca. 930.000 €, waarvan iets minder dan de helft voor de biologische bemonsteringen. De EC komt voor maximum 50% tussen in de kostprijs van de NDGPs, maar dit is veeleer een geste dan een verplichting. Wat meteen ook inhoudt dat de lidstaten net zo goed gehouden zijn aan de correcte uitvoering van de DCR, zelfs als de EC zou beslissen haar cofinanciering te stoppen.

Internationale samenwerking

De DCR is zó omvangrijk en de kwaliteitseisen zijn zó dwingend, dat internationale samenwerking een absolute noodzaak is geworden. Ieder op zich zijn de lidstaten nauwelijks in staat om sommige doelstellingen van de DCR te halen, maar door hun inspanningen te bundelen, kunnen ze dat wél.

Om de internationale samenwerking te structureren, werd in 2004 beslist tot de oprichting van vier Regional Co-ordination Meetings (RCMs), nl. één voor de Baltische Zee, één voor de Noordzee, één voor de NO Atlantische regio en één voor de Middellandse Zee. In deze RCMs participeren niet alleen de EU-lidstaten, maar ook landen zoals Noorwegen en Rusland, die geen deel uitmaken van de EU, maar die wel nauw betrokken zijn bij het visserijgebeuren en -onderzoek in de competentieregio's van de RCMs.

De RCMs staan in principe los van bestaande structuren zoals ICES of de EC, maar ze werken er wel intensief mee samen. Op termijn is het trouwens de bedoeling dat de RCMs ook een wisselwerking uitbouwen met de European Association of Fisheries Economists (EAFE) en de Regionale Adviesraden (RACs), resp. rond visserijeconomische thema's en rond de samenwerking tussen wetenschappers en visserijsector op het vlak van datacollectie.

Via data-pooling (het samenvoegen en gemeenschappelijk gebruik van gestandaardiseerde datasets), taken- en kostendeling, moeten de RCMs bijdragen tot de kwaliteitsverbetering en kostenefficiëntie van de datacollectie. Tot het takenpakket van de RCMs behoort ook de initiatie van workshops en vergelijkende tests rond bijzondere aspecten van de datacollectie (bvb. leeftijdsbepalingen, de berekening van precisieniveaus, de integratie van biologische en economische gegevens, enz.), en de identificatie van datagerelateerde vraagstukken, die middels kortlopende onderzoeksprojecten opgelost dienen te worden (bvb. hoe gevoelig zijn de stockramingen voor de schattingen van de teruggooi, enz.). De afspraken die binnen de RCMs gemaakt worden zijn bindend, en dienen door de lidstaten in concrete acties vertaald te worden in hun NDGPs.

Knelpunten

De EU-lidstaten hebben ondertussen drie jaar ervaring met de DCR en daarbij zijn een aantal belangrijke knelpunten naar voor gekomen. Sommige daarvan bestaan al langer, maar door de DCR is des te meer de noodzaak gebleken om naar oplossingen te zoeken. Een overzicht van de meest in het oog springende problemen:

In verschillende landen is de nationale cofinanciering van de NDGPs nog steeds niet gegarandeerd. De meeste visserij-instituten kunnen weliswaar beschikken over de financiële bijdragen van de EC (en zelfs dát is niet in alle landen het geval), maar de patronerende overheden blijken soms zeer terughoudend te zijn om hun aandeel in de kosten op zich te nemen. In dit verband rijst ook de vraag in hoeverre de visserijsector zelf kan of moet bijdragen in de kosten van de NDGPs, in analogie met bvb. de zandwinners, die per m³ gewonnen zand of grind een heffing betalen voor monitoring.

De kwaliteitseisen die door de EC aan de datacollectie opgelegd worden zijn streng, en in sommige gevallen wellicht té streng. De schattingen van de teruggooi bvb. mogen, in principe althans, een marge vertonen van maximum plus of minus 12,5%. De studies die tot nu toe uitgevoerd werden, suggereren echter dat een dergelijke precisie enkel haalbaar is mits de inzet van gigantische technische en financiële middelen, die de financieringsbereidheid van de meeste lidstaten ver overstijgen.

Nagenoeg alle EU-lidstaten beschikken over geïnformatiseerde databanken voor hun visserijgerelateerde gegevens, maar weinig van deze databanken zijn compatibel. Dit stelt problemen bij de uitwisseling van data tussen de lidstaten onderling en bij de data-transfer naar internationale organisaties zoals ICES, ICCAT, NAFO, enz. De overdracht van data kan vereenvoudigd worden door gebruik te maken van gestandaardiseerde uitwisselprotocols. Probleem hierbij is echter dat de betrokken organisaties verschillende protocols hanteren en niet geneigd zijn het eigen protocol op te geven ten voordele van een ander. In een poging om enige orde te scheppen in de chaos, heeft de EC het Joint Research Center (JRC) belast met de ontwikkeling van eenvormige uitwisselformaten voor alle visserijgerelateerde data. Op termijn dient het JRC ook de aanzet te geven tot de uitbouw van een centrale databank voor deze gegevens. Het is echter de vraag of het JRC daarin zal slagen. De meeste Europese lidstaten zijn immers zeer terughoudend om het beheer van "gevoelige" informatie (bvb. economische data met betrekking tot hun vloten en visverwerkende nijverheid) aan derden over te laten.

De huidige bemonsteringsprogramma's op de aanlandingen en de teruggooi steunen op de vrijwillige medewerking van de visserijsector en die is in veel landen alles behalve bevredigend. Dit veroorzaakt problemen op het vlak van de representativiteit (het zijn immers steeds weer dezelfde, coöperatieve vaartuigen die bemonsterd worden), wat een nadelige invloed heeft op de stockramingen en vangstprognoses. In verschillende lidstaten gaan dan ook stemmen op om de bemonsteringen wettelijk afdwingbaar te maken. Het Departement Zeevisserij is geen voorstander van dergelijke aanpak, maar als de collectieve bereidheid van de visserijsector om samen te werken niet verbetert, is een wettelijk kader wellicht de enige manier om de datacollectie te garanderen.

TACs, dagplafonds en gesloten gebieden hebben geleid tot diverse vormen van misrapportering. Betrouwbare aanvoercijfers zijn nochtans een basisvereiste voor de stockramingen en vangstprognoses. Onderrapportering leidt tot een té lage inschatting van de stockomvang. Wat, op zijn beurt, aanleiding geeft tot nóg lagere TACs en nóg meer onderrapportering. De sector is op zijn minst medeverantwoordelijk voor het probleem, en de enige manier om deze vicieuze cirkel te doorbreken is een open communicatie over de werkelijke omvang en herkomst van de vangsten. Vrije toegang voor de wetenschappers tot de VMS-data zou daarbij een hulp zijn, maar ook dit is in veel landen geen evidentie.

De hervorming van de "Data Collection Regulation"

In zijn huidige vorm blijft de DCR van kracht tot en met 2006, maar de algemene verwachting is dat ze daarna voor een nieuwe periode van zes jaar verlengd zal worden. Momenteel wordt binnen de EC een grondige herziening van de DCR voor-

bereid, teneinde de nieuwe regelgeving af te stemmen op de databehoeften in de komende jaren.

De overgang van een éénsoorten- naar een meersoorten- en meervlotenbenadering van het visserijbeheer vereist een ingrijpende bijsturing van de DCR. Momenteel is de DCR nog hoofdzakelijk stockgericht. Enkel de monitoringprogramma's op de teruggooi zijn nu reeds vlootgericht, en op termijn zullen ook de marktbeemonsteringsprogramma's op dezelfde leest moeten geschoeid worden. Daartoe dienen de lidstaten echter eerst hun zgn. métiers te definiëren. Het concept métier is relatief nieuw en deelt de visserij-activiteiten in op basis van hun operationele intenties en uitkomsten (ICES, 2003). Een Eurokotter bvb. kan in het voorjaar op platvis vissen, in de zomer op langoustine en in het najaar op garnaal, en aldus drie verschillende métiers uitoefenen. De identificatie van de métiers vereist een doorgedreven analyse van de uitkomsten per zeereis, zowel naar aangevoerde hoeveelheden als naar aanvoerwaarde. Verwacht wordt dat de meeste Europese lidstaten eind 2005 klaar zullen zijn met deze opdracht, en dat ze vanaf 2007 in staat zullen zijn hun NDGPs op métier-basis te heroriënteren.

Deze nieuwe benadering vereist ook dat de biologische en economische gegevens met betrekking tot de visserijvloten beter op elkaar afgestemd worden. Economische data zoals exploitatiekosten, investeringen, afschrijvingen, enz., zijn doorgaans enkel beschikbaar per vaartuig of per groep van vaartuigen én op jaarbasis, terwijl de métier-benadering impliceert dat de gegevens per type activiteit opgesplitst worden.

Een meer ecosysteemgerichte benadering van het visserijbeleid is één van de Europese prioriteiten, en de EC heeft de intentie om deze benadering in te schrijven in de nieuwe DCR, o.a. door de lidstaten ertoe te verplichten om ook een aantal milieuparameters in hun NDGP op te nemen. Het is nog niet duidelijk hoe ver de Europese Ministerraad en de EC daarin willen gaan, noch in welke mate de geplande uitbreiding kan ingevuld worden door beroep te doen op bestaande oceanologische, klimatologische en marien biologische netwerken, die een jarenlange ervaring hebben met het verzamelen en het beheer van dergelijke gegevens. Bovendien bestaat het risico dat de DCR daarmee zó ambitieus wordt dat ze nog nauwelijks beheerbaar is. In dit verband kunnen we overigens aanstippen dat sommige NDGP-gegevens (bvb. survey-data) nu reeds gebruikt worden om de ruimere impact van de visserij op het ecosysteem na te gaan.

Datacollectie en adviesproces zijn zeer nauw met elkaar verbonden – het tweede kan niet zonder het eerste. Op structureel en financieel vlak evenwel, staan de twee momenteel té los van elkaar. Ook dit zal met de nieuwe DCR wellicht veranderen, aangezien de EC plannen heeft om datacollectie en adviesproces in één verordening op te nemen en om de cofinanciering van beide processen via één kanaal te regelen.

Besluit

De implementatie van de DCR is een belangrijke stap geweest in de wetenschappelijke onderbouwing van het Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid, omdat ze meer lijn en uniformiteit heeft gebracht in het biologisch en economisch visserijonderzoek, en omdat ze de visserij-instituten eindelijk de mogelijkheid heeft gegeven tot langetermijn-

planning – twee factoren die zowel de volledigheid als de continuïteit van de data-collectie ten goede zijn gekomen. De DCR is echter nog verre van volmaakt, en zowel binnen de EC als de bevoegde expertencolleges wordt hard gewerkt om de DCR bij te sturen en te verbeteren. De EC geeft overigens toe dat het hier gaat om een leerproces en verwacht dat de DCR pas binnen een vijftal jaar op kruissnelheid zal zijn. Ons land heeft zich vanaf het begin loyaal achter de doelstellingen van de DCR geschaard, en we mogen met enige fierheid vaststellen dat het biologisch luik van het Belgisch NDGP tot de beste van Europa wordt gerekend.

Het hoeft geen betoog dat iedereen gebaat is bij betrouwbare cijfers – niet alleen de wetenschappers, maar ook de visserijsector en de beleidsverantwoordelijken. Vanuit die optiek rekenen wij erop dat de Vlaamse overheid blijvend het nut en het belang van de DCR zal erkennen, en dat ze de nodige stappen zal ondernemen om de continuïteit van het datacollectieprogramma te waarborgen. Ten aanzien van de sector pleiten wij ervoor dat diegenen die nu nog terughoudend of zelfs vijandig staan tegenover samenwerking met de "visserijbiologen", een voorbeeld zouden nemen aan hun collega's die wél tot samenwerking bereid zijn. En dat de soms bitsige discussie tussen wetenschappers en vissers over data en datacollectie, langzaam maar zeker kan evolueren tot een open en constructieve dialoog.

Informatiebronnen

ICES. 2003. Report of the Study Group on the Development of Fishery-based Forecasts (SGDFF). ICES, CM 2003/ACFM:08.

De integrale versies van de DCR zijn terug te vinden in de Publicatiebladen van de Europese Gemeenschappen van 15-07-2000, 17-08-2001 en 10-09-2004, en op de website van Eur-Lex (europa.eu.int/eur-lex/lex/nl/repert/0410.htm), onder de rubriek "Instandhouding van de rijkdommen".