

'Aquacalypse Now' and the end of fish: an analysis of instruments of sustainable fisheries in Europe

Willems Yves

Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven
E-mail: yveswillems@hotmail.com

Mijn masterpaper heeft als titel '*Aquacalypse Now and the End of Fish: an Analysis of Instruments of Sustainable Fisheries in Europe*' en werd geschreven als eindverhandeling voor de Master of Science in European Politics and Policies, een master-na-master aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven. Zoals de titel reeds doet uitschijnen wordt er een analyse gemaakt van de beleidsinstrumenten die gebruikt worden in de EU (en meer specifiek in Vlaanderen) om de duurzaamheid van de visserij te verhogen. Deze analyse bestaat uit vier onderdelen, waarbij het eerste deel de maatschappelijke relevantie van het onderwerp schetst, het tweede deel een theoretisch en conceptueel kader geeft waarbinnen het onderzoek plaatsvindt, het derde deel een overzicht geeft van het visserijbeleid van de EU en de beleidsinstrumenten die daarbij gebruikt worden en het vierde deel een analyse biedt van deze beleidsinstrumenten door op zoek te gaan naar de voor- en nadelen van elk instrument. De resultaten worden afgeleid uit zowel wetenschappelijke als primaire bronnen en uit interviews.

De relevantie van het onderwerp wordt aangetoond aan de hand van het concept '*tragedy of the commons*' zoals dat door Hardin werd uiteengezet in 1968. Hij maakt gebruik van '*common pool goods*', goederen die voor iedereen beschikbaar zijn en waarvoor niemand uitgesloten kan worden van het gebruik ervan. Het is echter zo dat *common pool goods* vaak uitputbare bronnen zijn en indien een groot aantal mensen ervoor kiest om ongereguleerd te consumeren van een *common pool good* zou dit kunnen leiden tot een uitputting van dat goed. Dit is wat Hardin bedoelt met de *tragedy of the commons*. Dit concept werd vervolgens toegepast op de visserij, aan de hand van een artikel van Sarah Kraak en een artikel van Daniel Pauly. De conclusie van deze artikels is dat de steeds verder industrialiserende zeevisserij zou leiden tot een uitputting van de visbestanden, indien er geen regulering zou komen. Hoewel de vissers op de lange termijn zeker en vast voordeel zouden halen om zichzelf te limiteren inzake de kwantiteit van hun vangsten is er op de korte termijn een incentive om dit niet te doen. Daarom is een regulerend kader noodzakelijk op overheidsniveau. Dit is in de afgelopen decennia gebeurd op zowel nationaal, internationaal als Europees niveau. In deze masterproef wordt de focus gelegd op de beleidsinstrumenten die vanuit de EU aangereikt worden.

Voor de analyse van deze beleidsinstrumenten werd er een conceptueel en theoretisch kader uiteengezet. Enerzijds werden enkele typologieën opgesomd die het makkelijker zouden moeten maken om de verschillende beleidsinstrumenten te kunnen typeren. De typologieën die gebruikt worden zijn die van Hood (1983), Bemelmans et al. (1998) en Salamon (2002). Verder wordt er ook nog een model van instrumentkeuze van Eliadis, Hill & Howlett (2005) aangehaald om een hypothese te ontwikkelen die luidt als volgt: dankzij het lage niveau van staatscapaciteit van de EU en de hoge graad van complexiteit van het visserij probleem zouden de belangrijkste beleidsinstrumenten die de EU gebruikt om de duurzaamheid van haar visserij te vergroten grotendeels bestaan uit reguleringen. Om deze instrumenten vervolgens ook nog te kunnen evalueren werden enkele criteria aangereikt op basis waarvan een evaluatie mogelijk is. Deze zes criteria zijn: de effectiviteit van de geanticiperde effecten, de aanwezigheid van eventuele neveneffecten, de efficiëntie van het instrument, de legitimiteit van het instrument, de betrokkenheid van de stakeholders en het niveau van beheersbaarheid van het instrument.

Na het theoretisch en conceptueel kader volgt een overzicht van het regelgevend kader dat de EU voorziet om de duurzaamheid van de visserij in Europese wateren te vergroten. In dit overzicht wordt van start gegaan met een korte historische schets en een korte bespreking van de hervorming van de Common Fisheries Policy (CFP) van 2013. De Europese Commissie was van mening dat een dergelijke hervorming noodzakelijk was doordat enkele tekortkomingen van het CFP nog niet opgelost waren. Het ging dan voornamelijk over de overcapaciteit van de vloot en het feit dat de naleving van de regels vrij slecht verliep. Het belangrijkste onderdeel van dit overzicht betreft echter de beleidsinstrumenten die het onderwerp vormen van mijn masterproef. Na een analyse van de belangrijkste beleidsdocumenten en regelgeving werd besloten om te focussen op de drie belangrijkste beleidsinstrumenten: het limiteren van de vangst, het limiteren van de visserij-inspanning en de technische maatregelen.

De vangstbeperkingen zijn het belangrijkste onderdeel van de CFP. Jaarlijks worden Totaal Toegestane Vangsten bepaald, waarop deze verdeeld worden onder de lidstaten volgens een vaste sleutel in vangstquota. Deze quota moeten steeds gebaseerd zijn op wetenschappelijke informatie, vergaard door nationale onderzoeksinstellingen. De manier waarop de lidstaten deze quota verdelen onder hun vissers wordt overgelaten aan de lidstaten zelf. Dit kan zowel gebeuren op collectieve als op individuele basis.

De beperking van de visserij-inspanning is een aanvulling op de vangstbeperkingen in die zin dat het ook een limiet bepaald van het aantal dagen dat een bepaalde boot op zee mag zijn, het aantal boten en op de capaciteit van de boten (zowel op vlak van opslagcapaciteit als van vermogen). Dit systeem wordt gecontroleerd via het vlootregister en een verplicht GPS systeem.

Het derde beleidsinstrument, de technische maatregelen, bieden een kwalitatief kader om de visserij te helpen duurzamer te worden. Er bestaan zeer veel van dergelijke maatregelen, maar de belangrijkste zijn de minimummaat bij aanvoer, gesloten gebieden en visseizoenen, minimummaaswijdte van de netten en het verplicht gebruik van selectiever vistuig. Dit allemaal dient om selectiever te vissen en bijvangst te voorkomen.

Na een analyse naar de kenmerken van deze beleidsinstrumenten is de conclusie dat ze allen zeer regulerend van karakter zijn, of 'authority-based' zoals we kunnen afleiden uit de typologie van Hood. Ook in de typologie van Salamon hebben deze beleidsinstrumenten identieke kenmerken: ze zijn allen erg dwingend, erg direct en weinig zichtbaar voor het publiek. De hypothese dat de beleidsinstrumenten vooral regulerend zouden zijn wordt dus bevestigd. De EU hanteert een 'policy mix' van verscheidene beleidsinstrumenten om haar doelen te bereiken en deze zijn allen erg regulerend. De karakteristieke verschillen tussen deze beleidsinstrumenten zitten in het feit dat de limitering van de vangstmogelijkheden en van de visserij-inspanning een kwantitatieve beperking is (waarvan de ene een beperking is op output en de andere op input), terwijl de technische maatregelen kwalitatieve beperkingen opleggen.

Volgend op de analyse naar de kernmerken van de drie beleidsinstrumenten wordt er overgegaan naar de analyse naar de voor- en nadelen van elk instrument, aan de hand van de zes criteria die reeds eerder besproken werden. Voor de vangstbeperkingen kunnen we concluderen dat het een essentieel middel is om de 'race-to-fish' te elimineren, al volgt de politiek niet steeds de wetenschappelijke aanbevelingen, waardoor de effectiviteit van het instrument in gedrang kan komen. Door 'high-grading' treedt er echter wel een negatief neveneffect op: vissers zijn meer geneigd om minderwaardige vis overboord te gooien. Door het regulerend karakter van de vangstbeperkingen kunnen we stellen dat ze een efficiënte manier zijn om visbestanden te beheren. Nog een voordeel van de vangstbeperkingen is dat ze voor het merendeel van de stakeholders als legitiem beschouwd worden. Het beheer van vangstmogelijkheden is echter wel een stuk moeilijker dan het beheer van de technische maatregelen en de beperking van de visserij-inspanning.

De effectiviteit van de beperking van de visserij-inspanning is niet zo sterk als die van de vangstbeperkingen, al is er wel vooruitgang geboekt. Een voordeel is dan weer dat er geen inherent neveneffect verbonden is aan dit beleidsinstrument. Doordat er subsidies betaald dienen te worden is dit instrument duurder dan de andere twee, maar doordat deze subsidies wel effectief zijn kan dit instrument toch als efficiënt bekeken worden. Met betrekking tot de stakeholders kunnen we zeggen dat deze, net als voor de vangstbeperkingen, dit instrument als legitiem beschouwen, mits enig wantrouwen ten opzichte van een verdere reductie van de vlootcapaciteit. Het beheer van dit beleidsinstrument is eerder gemakkelijk, mede dankzij het vlootregister en het VMS.

Het doel van de technische maatregelen, het selectiever maken van de visserij, is deels bereikt, waardoor ze niet helemaal effectief zijn. Er is vooruitgang geboekt, maar niet zoveel als vooraf gehoopt. Doordat de kosten erg laag zijn moeten we ook dit instrument als efficiënt bestempelen. In tegenstelling tot de vorige twee beleidsinstrumenten zijn de stakeholders iets argwanender ten opzichte van de technische maatregelen; zeker betreffende het teruggooiverbod. In vergelijking met de andere twee beleidsinstrumenten vergen technische maatregelen maar weinig administratief werk. Het controleren van deze maatregelen is vaak echter veel moeilijker.

Elk instrument heeft dus wel zijn voor- en nadelen. Geen enkel instrument is perfect in staat om de visserij te verduurzamen. De mix van deze instrumenten is echter belangrijk om de doelstellingen van het CFP te kunnen bereiken. Elk instrument heeft zijn pluspunten, maar het is vooral hun complementariteit dat voor goede resultaten kan zorgen. Zo zijn vangstbeperkingen essentieel, maar hebben ze de technische maatregelen om het neveneffect van de bijvangsten en de bijhorende weggooipraktijken weg te werken. Uiteraard is er nog veel ruimte voor verbetering. De TAC zouden meer in lijn gebracht dienen te worden met de wetenschappelijke aanbevelingen en ook het aandeel bijvangsten in relatie met de totale vangst zou nog sterk verlaagd kunnen worden. De laatste

hervorming zou hier reeds grote stappen in kunnen verwezenlijken. Een belangrijke factor zal echter zijn dat ook de stakeholders aan boord gehaald worden en het beleid steunen.