



Vissen in gemene weiden

Auteur(s):

Sjauw -Koen-Fa, A.R.

De auteur is werkzaam bij Rabobank Nederland. A.R.Sjauw@rn.rabobank.nl**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4394, pagina 68, 7 februari 2003

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

visserij

Noch de visserij, noch de visteelt kunnen in een duurzaam aanbod van vis voorzien. Behoudens een 'tragedy of the commons' speelt een Noord-Zuid-problematiek de sector parten.

Vis en schelpdieren vormen gemiddeld circa zestien procent van de dierlijke eiwitten die een mens consumeert. In de afgelopen decennia is de wereldproductie van vis, inclusief schaal- en schelpdieren, die in 1999 136 miljoen ton per jaar bedroeg, sterker toegenomen dan de groei van de wereldbevolking. De visconsumptie per hoofd van de wereldbevolking bedroeg tegen de eeuwwisseling circa 16,5 kilo per jaar, tegen 9,5 kilo begin jaren zestig. De wereldvoedselorganisatie fao verwacht dat de consumptie nog verder zal groeien tot negentien à twintig kilo in 2030¹. Dit betekent een toename van de wereldproductie van vis van 25 tot 35 miljoen ton vis tot 150 à 160 miljoen ton in 2030. Volgens fao-schatting is de maximale productie van de 'natuurvisserij' honderd miljoen ton vis. Dit betekent dat de toename van de wereldconsumptie van vis volledig door de aquacultuur oftewel de visteelt, zal moeten worden gedekt (vijf tot zeven procent groei per jaar). Nu al bestaat de wereldproductie van vis voor slechts tweederde uit in de natuur gevangen vis. De rest is afkomstig van de visteelt². De productie uit aquacultuur (in 1999 43 miljoen ton) groeide in de jaren negentig spectaculair met gemiddeld tien procent per jaar. De groei van in de natuur gevangen vis vlakke vanaf de jaren negentig af tot 80-85 miljoen ton vis per jaar. Ongeveer veertig procent van de totale productie wordt internationaal verhandeld. De groei van de vraag naar vis komt vooral uit industrielanden, en de prijs van vis neemt gestaag toe. Circa negentig procent van de visteelt vindt in ontwikkelingslanden plaats. De Nederlandse kust- en zeevisserij, met name de boomkorvisserij, is voornamelijk gericht op het vangen van platvis (tong, schol, bot en dergelijke) die op de zeebodem leeft, en op de kokkel- en mosselvisserij in de Waddenzee en de Zeeuwse wateren. Door de Nederlandse visserijvloot gevangen vis wordt grotendeels geëxporteerd (exportwaarde ruim twee miljard euro per jaar), terwijl de vis voor de Nederlandse consumptie grotendeels wordt geïmporteerd (met een importwaarde van € 1,4 miljard per jaar). Hoewel de vangsten door de quotaregeling zijn afgenomen, houdt de stijgende visprijs de visserij in stand.

Trends in de visserij

Behoudens de teruglopende aanvoer van natuurlijk gevangen vis en het sterk groeiende aanbod van vis uit de aquacultuur, kan een aantal trends in de visserijsector worden gesignaleerd³:

- » » de natuurlijke visstanden lopen gestaag terug. Van sommige soorten, waaronder kabeljauw en heek, is het bestand tot een historisch laag niveau gedaald;
- » » in ontwikkelde landen loopt de werkgelegenheid terug en is er sprake van een structurele overcapaciteit van de visserijvloot;
- » » er vindt concentratie plaats van bedrijven in de visserijketen;
- » » er is meer regulering door de overheid, alsook een toenemende maatschappelijke 'controle' op het handelen en de (maatschappelijke) verantwoordelijkheid van bedrijven;
- » » vooral in dichtbevolkte regio's van de wereld neemt de concurrentie om de exploitatie van kust- en zeewateren toe;
- » » er is een groeiende belangentegenstelling tussen 'Noord' en 'Zuid', de moderne grootschalige internationaal georiënteerde visserij tegenover de kleinschalige volksvisserij.
- » » de zeewateren in de wereld zullen steeds vaker worden beschouwd en geëxploiteerd als een nieuw terrein voor grootschalige teelt van voedsel, medicinale planten enzovoort.

Verwacht mag worden dat deze trends bij ongewijzigd beleid en gedrag op langere termijn zullen leiden tot een 'crisis' in de visserijsector en de visvoorziening, een degradatie van de marine ecologie en een bedreiging van de leefbaarheid van vele kustgebieden in de wereld. De belangrijkste ingrediënten voor deze crisis schuilen enerzijds in, het duurzaamheidsvraagstuk en anderzijds in tegengestelde belangen tussen moderne en traditionele visserij. Ik ga hier achtereenvolgens op beide in.

Duurzaamheidsproblematiek

Wereldwijd dringt het besef door dat de huidige vangstechniek en het vangstgedrag voor de natuur een bedreiging zijn gaan vormen. Overbevissing heeft ondermeer tot gevolg dat een visser veel langer en verder de zee op moet om eenzelfde hoeveelheid vis te vangen. Ernstiger is het feit, dat de visstand sterk verjongt (erosie van het aantal volwassen vissen), waardoor hele visstanden instorten. In het afgelopen decennium is de visserij om die reden regelmatig onder vuur genomen. De Nederlandse boomkorvisserij wordt vooral bekritiseerd vanwege de schade die zij toebrengt aan de zeebodembiotopen.

Bezwaren van visteelt

Zoals gezegd heeft de fao vorig jaar de maximale hoeveelheid vis die de zeeën zouden kunnen opleveren, becijferd. De verwachte toekomstige vraag naar vis stijgt daar ver bovenuit. De ontwikkeling van de intensieve visteelt of aquacultuur biedt een mogelijkheid om de groeiende (wereld)vraag naar vis te kunnen dekken. Visteelt kent in principe dezelfde milieuproblematiek (water en bodemvervuiling door mest, overtollig voer, antibiotica en andere chemicaliën) die we ook in de intensieve veehouderij tegenkomen. Bovendien is visteelt in open water een bedreiging voor biodiversiteit, zo verstoren ontsnapte gecultiveerde vissen bijvoorbeeld het ecologische systeem. Voor de productie van vleesetende vissen, onder andere zalm, en garnalen is andere vis nodig die tot vis- en veevoeder wordt verwerkt. Biologen waarschuwen dat dit op termijn tot een ernstige verstoring van de mariene voedselketen kan leiden. Mede gezien de groeiende problematiek van overbevissing van de natuurlijke wateren zal vroeg of laat hier krachtig aan de rem worden getrokken. In de afgelopen periode werden diverse vormen van aquacultuur, met name de garnalenteelt, sterk bekritiseerd door milieugroeperingen. Bij de expansie van de garnalenteelt in de tropische kustwateren van onder meer Azië, Afrika en Zuid-Amerika zijn duizenden hectares mangrovebossen gekapt. Volgens biologen leveren deze voormalige bossen weliswaar nu tonnen garnalen op, maar een veelvoud aan vis die van nature in de mangrovebossen leeft is daardoor verloren gegaan. Bovendien heeft de bevolking langs de kust hierdoor een tekort aan bouwmaterialen, brandhout en medicinale producten vanuit de bossen, die hen bovendien beschermden tegen vloedgolven. Een bijkomend duurzaamheidsvraagstuk is, dat voor één kilo aangevoerde vis tot circa 3,4 liter brandstof nodig is. Brandstof is in de visserijsector (naast het vliegverkeer) echter vrij van belastingen, zodat bepaalde zeevissen (platvis) voor de consument 'betaalbaar' is gebleven, maar in feite tegen een hogere prijs verkocht zou moeten worden. De vraag lijkt echter weinig elastisch. De kernvraag voor de visvoorziening op de langere termijn is dan ook hoe een duurzame visproductie kan worden bereikt. Tot nu toe lijken overheden, de visserijsector en -bedrijven niet in staat hierop het goede antwoord te vinden.

Beleid

In de eu bestaat sinds 1983 een gemeenschappelijk visserijbeleid dat eind 2002 is afgelopen. De belangrijkste doelstelling van het eu-visserijbeleid is de bescherming van de visgronden, van de biologische rijkdommen van de zee en een duurzame en evenwichtige exploitatie daarvan onder verantwoorde economische en sociale omstandigheden. De instrumenten van dit beleid zijn met name gericht op het stellen van stringente vangstquota voor de belangrijke commerciële vissoorten en het verstrekken van subsidies voor de afbouw van de vlootcapaciteit. Het beleid is tot nu toe echter weinig effectief geweest. In maart 2002 heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan voor het gemeenschappelijk visserijbeleid na 2002⁴. De belangrijkste conclusie van het daarvoor geschreven rapport is dat twintig jaar gemeenschappelijk visserijbeleid, ondanks een tussentijdse aanpassing daarvan in 1992, niet geresulteerd heeft in een duurzame exploitatie van de visserijgronden. In de afgelopen decennia heeft een groot aantal commerciële visstanden in de eu-wateren een historisch laag niveau bereikt of is daar dichtbij gebleven, en is het mariene ecosysteem in hoog tempo verder in kwaliteit achteruitgegaan. Overbevissing, een problematisch grote bijvangst ('discard')⁵ en beschadiging van de marine habitat als gevolg van onder meer de gebruikte vismethoden zijn aan de orde van de dag. Ook zijn er problemen met de beperkingen van de biologische wetenschap om betrouwbare voorspellingen ten aanzien van toekomstige visstanden te doen, met de moeite waarmee de visserij kan worden gecontroleerd en zich laat controleren, en met de negatieve gevolgen daarvan voor de sector. Vanwege de eu-vangstbeperkingen vindt bijvoorbeeld het zogenaamde omvlaggen van vissersschepen plaats om de beperkingen van het visserijbeleid te kunnen 'omzeilen'. Nederland heeft voor de uitvoering van het quoteringbeleid als enig eu-lidstaat gekozen voor een systeem van zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid van de sector. Dit blijkt in de praktijk naar tevredenheid te functioneren. De Nederlandse vissersvlootcapaciteit is in de afgelopen periode verkleind, terwijl de zuidelijke landen juist een uitbreiding van de vlootcapaciteit hebben gerealiseerd. Ons land blijkt één van de weinige eu-lidstaten die zich aan de toebedeelde visquota houden.

Gemene weide problematiek...

Een van de grondoorzaken voor het falen van het (internationaal) visserijbeleid is de zogenaamde 'gemene-weide-problematiek' ('tragedy of the commons'). Dit houdt in dat vissers weliswaar collectief gebaat zijn bij een duurzaam gebruik van de visstanden, maar hier op individuele basis niet naar handelen omdat zij zelf slechts een deel van de last van afnemende visstanden dragen (de geringere opbrengst voor hun collega's is een extern effect) en beter af zijn door zelf nog zoveel mogelijk vis te proberen te vangen. Zij zijn elkaars concurrenten in het exploiteren van een beperkte natuurlijke hulpbron, die bovendien moeilijk voorspelbaar en controleerbaar is. Dit wordt versterkt door het verschil in nationale economische (visserij) belangen tussen landen en regio's in de wereld. En niet alleen tussen industriële landen, maar ook tussen hen en de ontwikkelingslanden bestaan belangentegenstellingen. Een duurzaam perspectief heeft immers niet alleen betrekking op het oplossen van de gemene weide problematiek, maar ook het duurzaam maken van aquacultuur. Zoals aangegeven vindt de visteelt echter overwegend plaats in ontwikkelingslanden en voor hen zijn de economische belangen groot. Bovendien heeft een groot deel van de groei van de aquacultuur betrekking op luxe vissoorten en garnalen voor de rijke consumenten.

...en Noord-Zuid controversé

Met name in ontwikkelingslanden wordt vis gezien als een belangrijke bron voor het genereren van harde valuta. Ontwikkelingslanden zagen hun visexport groeien van \$ 5,2 miljard in 1985 tot \$ 15,6 miljard in 1999, een ontwikkeling die sterk afsteekt bij de export- en prijsontwikkeling van agrarische producten zoals koffie, cacao, banaan en rubber. Vis is in deze landen niet alleen een belangrijke bron van relatief goedkope dierlijke eiwitten ('fish is a poor man's dinner'); het is ook een belangrijke bron van werkgelegenheid. Een beperking van visvangst of visteelt treft de ontwikkelingslanden dus in hun bestaan. Daarbij komt dat die beperking door hen niet redelijk wordt geacht. Met name de moderne vissersvloot van de rijke landen wordt verantwoordelijk gehouden voor het leegvissen van de zeeën.

Werk aan oplossingen

In haar Green Paper stelt de Europese Commissie een herstelplan voor onder andere kabeljauw en heek voor, en een afbouw van de subsidies voor modernisering van visboten. Zo wordt voorgesteld de kabeljauwquota met tachtig procent naar beneden bij te stellen en van platvissen met veertig procent. Praktisch betekent dit een stringenter beperking van niet alleen de kabeljauwvisserij maar van de hele zee- en kustvisserij, want visvangst is niet selectief: je kunt immers niet uitsluitend kabeljauw of schol in je netten ophalen. De commissie stelt tenslotte ook voor om de vangstcontrole onder Europees toezicht te plaatsen. Nu kunnen bijvoorbeeld schepen op volle zee alleen door inspectiediensten uit hun land worden gecontroleerd. Met Europees toezicht hoopt de Commissie de illegale visvangst beter te kunnen bestrijden. In de vissector zelf zijn diverse initiatieven ondernomen om duurzame exploitatie van de viswateren te bevorderen. Bekend is het initiatief van Unilever (de grootste visverwerker van de wereld) om de vis die het inkoopt te laten certificeren op duurzaamheidsaspecten. Daartoe heeft Unilever in 1996 samen met het Wereldnatuurfonds de Marine Stewardship Council (msc) opgericht. In haar milieujarverslag vermeldt Unilever dat in 2005 honderd procent van de verwerkte vis moet zijn gecertificeerd. In Nederland zijn pogingen gedaan om in de haring- en platvissector te komen tot certificering, maar deze pogingen zijn tot nu toe op niets uitgelopen.

Echte antwoord moet nog komen

Met certificering en de toepassing van duurzame vangstechnieken wordt maar een deel van de duurzaamheidsvraag van de 'natuur'visserij opgelost. De gemene weide problematiek vraagt namelijk om sterk (politiek) leiderschap en een dringend én controleerbaar beroep op gemeenschapszin. Voor degenen die niet verder kunnen in de visserij, dienen alternatieven te worden gecreëerd. Een kernvraag is wie de kosten hiervan moet dragen. Een blijvende achteruitgang van de natuurlijke visstand en de zee ecologie is een bedreiging voor de visvoorziening op de langere termijn. Verwacht mag daarom worden dat de problematiek van de visserij vroeg of laat hoog op de agenda van de wto komt te staan. Op dit niveau moeten de duurzaamheids- en Noord-Zuid belangen worden samengebracht om tot een voor ieder aanvaardbare afspraak te kunnen komen en deze via een sanctiebeleid desnoods af te kunnen dwingen. De ideale oplossing zal echter pas gerealiseerd kunnen worden wanneer, naar analogie van het Nederlands model, de vissers uit eigen belang tot houdbare afspraken kunnen komen. Dit gaat met lagere controlekosten gepaard en creëert meer draagvlak dan stringente regulering. Daarin dienen transparantie, zelfregulering en sociale controle en een sterk beroep op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven de kernbegrippen te zijn om de gemene weide problematiek te bestrijden. Dit vergt echter wel een cultuuromslag. In de visteelt zal men voor een duurzame visproductie moeten zorgen dat er geen meststoffen en dergelijke in het milieu terecht komen. Ook hier zijn de kernbegrippen certificering, transparantie en maatschappelijk verantwoord ondernemen van toepassing. Tenslotte moet de (rijke) consument zijn steentje aan een duurzame visvoorziening bijdragen door bewust te kiezen voor duurzaam geproduceerde vis.

1 Food and agriculture organisation, World agriculture towards 2015/2030, Rome, 2002.

2 Bij de visteelt kan een onderscheid worden gemaakt tussen visteelt in gesloten systemen en in open wateren.

3 Onder visserij wordt begrepen de zee- en kustvisserij en de aquacultuur (visteelt in gesloten systemen en in open water). Het betreft niet alleen vis maar ook schelp- en weekdieren.

4 Europese Comissie, The future of the common fisheries policy, Green Paper, Brussel, 2002.

5 Bijvangst betreft te jonge vis, niet marktwaardige vis en andere organismen, die weer in zee wordt gedumpt. Dit kan oplopen tot een kwart van de vangst.