



# De vormgeving van beleid in een Multi-Governance setting – VIP Rapport

Analyse van bijeenkomsten tussen vissers en EZ over de omstrede  
aanlandplicht 2013, 2014 en 2015

Publicatiedatum: 4 januari 2016

Brita Trapman en Marloes Kraan

IMARES rapport C196/15

Europees Visserijfonds: Investering  
in duurzame visserij



---

Opdrachtgever:

Coöperatieve Visserij Organisatie  
Postbus 64  
8300 AB Emmeloord



*Dit project is geselecteerd in het kader van het Nederlandse Operationeel Programma "Perspectief voor een duurzame visserij" dat wordt medegefinancierd uit het EVF.*

Europees Visserijfonds: Investering in duurzame visserij

© 2015 IMARES Wageningen UR

IMARES, onderdeel van Stichting DLO.  
KvK nr. 09098104,  
IMARES BTW nr. NL 8113.83.696.B16.  
Code BIC/SWIFT address: RABONL2U  
IBAN code: NL 73 RABO 0373599285

De Directie van IMARES is niet aansprakelijk voor gevolgschade, noch voor schade welke voortvloeit uit toepassingen van de resultaten van werkzaamheden of andere gegevens verkregen van IMARES; opdrachtgever vrijwaart IMARES van aanspraken van derden in verband met deze toepassing.

Dit rapport is vervaardigd op verzoek van de opdrachtgever hierboven aangegeven en is zijn eigendom. Niets uit dit rapport mag weergegeven en/of gepubliceerd worden, gefotokopieerd of op enige andere manier gebruikt worden zonder schriftelijke toestemming van de opdrachtgever.

A\_4\_3\_1-V14.2

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2 Methode</b>	<b>6</b>
2.1 Verslaglegging en analyse	6
2.2 Gebruikte codes	6
<b>3 De politieke context</b>	<b>8</b>
3.1 Multi-level governance	10
3.2 Beschrijving en doelstelling van de bijeenkomsten	12
<b>4 De kloof tussen beleid en praktijk</b>	<b>13</b>
4.1 2013: toelichting van het beleid	13
4.2 2014: strategiebespreking	14
4.3 2015: uitkomsten en voortzetting van de strategie	14
4.4 Doel aanlandplicht	15
4.5 Aandachtspunten	17
<b>5 Vragen</b>	<b>19</b>
5.1 Tegenstrijdige regelgeving	20
5.2 Onzekerheden die blijven bestaan	20
<b>6 Conclusies</b>	<b>22</b>
<b>7 Kwaliteitsborging</b>	<b>23</b>
<b>Literatuur</b>	<b>24</b>
<b>Verantwoording</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage 1 Aantal quotes per codes per jaar</b>	<b>27</b>
<b>Bijlage 2 Code lijst</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 3 Vragen per bijeenkomst</b>	<b>31</b>
7.1 Vragen aanlandplichtinformatiebijeenkomst Urk, 28 november 2015	31
7.2 Vragen aanlandplichtinformatiebijeenkomst Goedereede, 27 november 2015	32
7.3 Vragen aanlandplichtinformatiebijeenkomst Den Helder, 4 december 2015	32

---

# Samenvatting

In dit onderzoeksrapport wordt, in opdracht van CVO (Coöperatieve Visserijorganisatie), een analyse beschreven van informatiebijeenkomsten tussen het ministerie van EZ en vissers over de aanlandplicht. De aanleiding voor deze analyse is dat er grote weerstand bestaat onder de sector tegen de aanlandplicht terwijl er tegelijkertijd door de sector met het ministerie wordt samengewerkt aan een werkbare implementatie. Het analyseren wat er gezegd wordt en hoe kan inzichten bieden in de samenwerking en leiden tot aanbevelingen voor verbetering van de samenwerking. Er is voor dit rapport gekozen drie onderwerpen te belichten met betrekking tot het onderzoek naar de bijeenkomsten:

- Om duiding te geven aan de gesprekken is in hoofdstuk drie de politieke context geschetst en worden de bijeenkomsten gesitueerd in het Europese speelveld van besluitvorming met betrekking tot visserijbeleid en –management. Dit hoofdstuk laat zien dat het vormgeven van de aanlandplicht een complex proces is waarin op verschillende niveaus invloed wordt uitgeoefend, wat bijdraagt aan de onzekerheid van de uitkomst. De bijeenkomsten tussen vissers en EZ zijn slechts een klein onderdeel van een groter geheel aan instituties die het beleid vormgeven.
- Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 voortgegaan op de analyse van Kraan (2014). Er is gekeken in hoeverre de kloof tussen het beleid en de praktijk, die zij in 2013 waarnam, in 2014 en 2015 wederom waar te nemen is. Er wordt geconcludeerd dat er net als in 2013 in geen van de opvolgende jaren tussen beleidsmakers en de sector (vertegenwoordigers) een principiële discussie wordt gevoerd over het nut en de noodzaak van de aanlandplicht. Gezien het grotere geheel aan instituties waarin de aanlandplicht vorm krijgt, wordt in twijfel getrokken of deze bijeenkomsten de juiste plek zijn voor deze discussie. De aanjagers van de aanlandplicht zijn er niet bij aanwezig. Een dialoog is wel nodig om het conflict tussen voor- en tegenstanders te verzachten, om meer begrip te creëren voor elkaars standpunten en om te zoeken naar gedeelde principes.
- Vervolgens is voor de meest recente bijeenkomsten in 2015 gekeken welke vragen er tijdens de bijeenkomsten gesteld zijn door de beroepsgroep en in hoeverre de vragen beantwoord zijn door de beleidsmakers. Deze analyse levert op welke onzekerheden er nog bestaan onder vissers. Er wordt geconcludeerd dat er na de bijeenkomsten nog onzekerheid bestaat over de manier waarop gecontroleerd en gehandhaafd zal worden, over de gevolgen van de aanlandplicht op het quotumsysteem en over de verwerking van discards.

# 1 Inleiding

Het in 2013 hervormde Gemeenschappelijk Visserijbeleid bevat een nieuwe maatregel, de aanlandplicht. De aanlandplicht houdt in dat *maatse* en *ondermaatse* vis niet meer terug gegooid mogen worden in zee (Europese commissie, geen datum). Voor de pelagische visserij<sup>1</sup> is de aanlandplicht ingegaan op 1 januari 2015 en voor de demersale visserij<sup>2</sup> wordt de maatregel gefaseerd ingevoerd vanaf 1 januari 2016. De aanlandplicht betekent een revolutie de hele visserijpraktijk ingericht is op het zo goed mogelijk vangen van maatse vis. Met de invoering van de aanlandplicht moet ook de ondermaatse vis een rol gaan spelen in de keuzes van de visser. Met name de gemengde bodemvisserij staat voor een grote opgave om zich aan de maatregel aan te passen omdat in deze visserij gepaard gaat met relatief veel discards (Kraan & Verweij, aankomend in 2016). Onder de Europese visserijsector, inclusief de Nederlandse, bestaat veel weerstand tegen de aanlandplicht (Explanatory memorandum, 2013).

Voor het vormgeven van de implementatie van de aanlandplicht is in Nederland een projectgroep gevormd waarin overheid, NGO's en de visserijsector samenwerken. Deze groep begeleidt ook het lopend onderzoek, bedoeld om de aanlandplicht zo werkbaar mogelijk in te voeren. In 2013, 2014 en 2015 vonden bijeenkomsten over de aanlandplicht plaats tussen vissers en het ministerie van EZ. In het kader van het GAP2 project zijn in 2013 en 2014 gespreksverslagen gemaakt van de bijeenkomsten en de gespreksverslagen uit 2013 zijn geanalyseerd (Kraan in: Pastoors, 2014: 43 – 46; Kraan & Verweij, aankomend in 2016). Kraan observeerde in 2013 een kloof op verschillende punten tussen het ministerie en de visserijsector. In opdracht van de Coöperatieve Visserijorganisatie (CVO) zijn ook gespreksverslagen gemaakt van de drie bijeenkomsten die eind 2015 plaatsvonden, deze bijeenkomsten waren om toe te lichten hoe de implementatie er vanaf 2016 uit zou gaan zien. Dergelijke gespreksverslagen bieden de mogelijkheid om nauwkeurig te analyseren wat er wordt gezegd en op welke wijze het wordt gezegd. Een dergelijke analyse kan inzicht bieden in de manier waarop de samenwerking tussen partijen vorm krijgt en zou kunnen krijgen. Deze rapportage bevat een analyse van de gespreksverslagen van alle jaren bij elkaar. Het uitgangspunt van de analyse is geweest om te kijken in hoeverre de in 2013 waargenomen kloof te ontdekken is in de daaropvolgende jaren.

Om duiding te geven aan de gesprekken is in hoofdstuk drie de politieke context geschetst en worden de bijeenkomsten gesitueerd in het Europese speelveld van besluitvorming met betrekking tot visserijbeleid en –management. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de analyse van Kraan (2014) voortgezet. Er is gekeken in hoeverre de kloof tussen het beleid en de praktijk die in 2013 werd waargenomen in 2014 en 2015 waar te nemen is. Daarmee worden aandachtspunten geïdentificeerd voor de verdere samenwerking tussen overheid en sector over de aanlandplicht. Vervolgens is voor de meest recente bijeenkomsten in 2015 gekeken welke vragen er tijdens de bijeenkomsten gesteld zijn en in hoeverre de vragen beantwoord zijn. Deze analyse levert op welke onzekerheden er nog bestaan onder vissers. Eerst zal nu in hoofdstuk 2 de onderzoeksmethode verder worden toegelicht.

---

<sup>1</sup> Visserij op pelagische vissoorten, soorten die zich in de waterkolom bevinden.

<sup>2</sup> Visserij op demersale vissoorten, soorten die zich dichtbij de zeebodem bevinden.

---

## 2 Methode

### 2.1 Verslaglegging en analyse

De gespreksverslagen zijn geen letterlijke verslagen want de gesprekken zijn niet opgenomen maar tijdens de bijeenkomsten zijn uitgebreide notities gemaakt die zo snel mogelijk na de bijeenkomst zijn uitgewerkt, om zo veel mogelijk verse herinneringen in de verslagen te kunnen opnemen.

De analyse van de gespreksverslagen is uitgevoerd met behulp van het programma Atlas.ti. Met behulp van dit programma zijn quotes uit de verslagen gecodeerd. Op inductieve wijze is de codelijst tijdens het coderen ontwikkeld en codes zijn hoofdzakelijk gebaseerd op inhoud van de quote en in sommige gevallen op vorm (zie appendix A voor de codelijst). Een voorbeeld van de inhoudelijke code **overleving** uit 2013:

*'Staatssecretaris: maar los daarvan ik begrijp je punt – het strookt voor jou niet dat we iets kapot gaan maken wat anders geleefd had – ja daar moeten we dan echt wel sluitend bewijs voor vinden.'*

Eén quote kan meerdere codes krijgen. Bovenstaande quote kreeg bijvoorbeeld ook de code **wetenschap**, omdat het ging over de noodzaak tot het onderbouwen van standpunten. Een voorbeeld van de vorm-quote **emotie** uit 2015:

*'Visser interrumpeert luidruchtig en boos / emotioneel: Maar er is geen fabriek; dat kan helemaal niet! Ik moet over een paar maanden beginnen. Je had een week mee moeten gaan. Dit is een prachtig verhaal maar het kan niet.'*

Aan de hand van de gecodeerde teksten kan gekeken worden welke onderwerpen vaker of minder vaak aan bod komen. Atlas.ti is voor dit onderzoeksproject van nut geweest om de tekstfragmenten te organiseren en quotes over een bepaald onderwerp te kunnen oproepen om kwalitatief te bestuderen hoe er over een bepaald onderwerp gesproken wordt.

Zes gespreksverslagen zijn met atlas.ti gecodeerd. In de analyse in dit rapport zijn ook observaties van twee bijeenkomsten in 2015, waarbij de CVO onderzoeksprojecten gepresenteerd werden, in beschouwing genomen als context. Van deze bijeenkomsten waren kortere notities gemaakt en deze zijn niet in atlas.ti meegenomen. De focus tijdens deze bijeenkomsten over de onderzoeksresultaten lag op de manier waarop vissers en onderzoekers over het onderzoek, de wetenschap in het algemeen en over de onderzoeksresultaten spraken. Dit werd interessant geacht voor dit rapport omdat er grote belangen afhangen van de onderzoeksresultaten voor de implementatie van de aanlandplicht. De vissers moeten immers met wetenschappelijk onderzoek de problemen die zij in de aanlandplicht zien aantonen.

Na het keer op keer terughalen van de quotes, zijn de gespreksverslagen meerdere keren aandachtig doorgelezen voor het tot stand brengen van de analyse over de kloof in hoofdstuk 4. Tijdens het lezen werd steeds met een andere vraag in het hoofd naar de tekst gekeken. De vragen waren gebaseerd op het kader dat de analyse van Kraan (2014) biedt (bijvoorbeeld: noemen de vissers dit jaar onmogelijkheden van de aanlandplicht? vindt een principiële discussie plaats? ). Het steeds opnieuw lezen van de teksten is relevant, naast het bekijken van de losse quotes, om het verloop van het gesprek in acht te nemen en de quotes in de context van het gesprek te plaatsen.

### 2.2 Gebruikte codes

In figuur 2.1 zijn de codes in een *word cloud* te zien met daar achter tussen haakjes het aantal keer dat de code gebruikt is.

adaptive management {9-0}~ angst vloot {20-0}~ beeldspraak {23-0}~ begrip tonen {28-0}~ **beleidsproces {43-0}~ bewijzen {67-0}~**  
**bezwaren tegen AP {37-0}~ Brussel - Nederland {89-0}~** complot denken {8-0}~ **controle {52-0}~**  
**doel aanlandplicht {44-0}~** economisch perspectief {18-0}~ ecosysteem {14-0}~ emotie {19-0}~ FEK {3-0}~ **Geen antwoord op vraag {40-0}~**  
 genoeg gedaan {5-0}~ **handel {23-0}~** illegaal {8-0}~ innovatie {10-0}~ instrumenteel {21-0}~ jonge vis {10-0}~ **kloof beleid - praktijk {36-0}~**  
 level playing field {15-0}~ maatschappij {17-0}~ **Onder de ban uit {40-0}~ overleving {55-0}~** papieren logboek {4-0}~ particuliere problemen {5-0}~  
**politiek {67-0}~** praktijkvoorbeelden {9-0}~ **praktische invulling AP {42-0}~** principiële discussie {8-0}~ **probleem vissers {18-0}~** puf {2-0}~  
 puls is oplossing selectiviteit {8-0}~ **quota {38-0}~** regionalisatie {13-0}~ **rek en ruimte {58-0}~** representatie {2-0}~ **samen {38-0}~**  
**selectiviteit {42-0}~** technische maatregelen {14-0}~ tegenstrijdige regelgeving {13-0}~ **tijdperspectief {25-0}~** verschillende perceptie {4-0}~  
**visbestanden {29-0}~ vragen {126-0}~** vragen - opheldering {8-0}~ **wetenschap {50-0}~** zeedagen {4-0}~

*Figuur 2.1 word cloud van codes in Atlas.ti*

Daarin is te zien dat de code **vragen** met 126 keer het meeste is gebruikt. Deze code is gebruikt om tekst te markeren waarin een vraag wordt gesteld. Daarna volgt **Brussel – Nederland** met 89 keer, de code die gebruikt is voor quotes die gaan over de realiteit in Brussel, en daarna **politiek** met 67 keer. Deze code is gebruikt om tekstfragmenten aan te duiden die gaan over de politiek en het politieke handelen over de aanlandplicht.

Met atlas.ti kunnen ook kwantitatieve analyses uitgevoerd worden. Zie bijlage A voor de codelijst en een grafiek die laat zien hoe vaak de codes in de gespreksverslagen uit de verschillende jaren zijn toegekend.

---

## 3 De politieke context

Dit hoofdstuk beschrijft kort de totstandkoming van de aanlandplicht, het proces van implementatie en het situeert de bijeenkomsten die in deze rapportage geanalyseerd worden in de bredere besluitvormingscontext.

### 3.1 Het implementatieproces van de aanlandplicht

Op 30 mei werd het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) (verordening (EU) 1380/2013) aangenomen door het Europees Parlement. Artikel 15 van het nieuwe beleid bevat de aanlandplicht, die het *discarden* – het overboord zetten – van vis verbiedt. *Discarden* heeft verschillende oorzaken. Zo was vóór de invoering van de aanlandplicht in sommige gevallen verplicht, bijvoorbeeld het verplicht overboord zetten van vangsten onder de minimumaanlandingsmaten van soorten of in het geval van quota limieten en bijvangstlimieten (Borges, 2013: 535). Daarnaast werken gedetailleerde technische maatregelen, die veelal bedoeld zijn voor het verminderen van discards, soms contraproductief omdat ze innovatie kunnen verhinderen of omdat ze als onbedoeld gevolg een stimulans kunnen vormen om voor minder selectief tuig te kiezen (Kraan e.a., 2014). Een andere oorzaak is dat soorten beperkte of geen economische waarde hebben (Borges, 2013:535). *High graden*, het overboord zetten van kleinere lengte maten van soorten om met grotere meer rendabele lente maten van de soort maximale winst te behalen binnen het quotumportfolio is een andere aanleiding voor discards (ibid.: 536).

Borges (2013) analyseerde de totstandkoming van het GVB 2013. Ze beargumenteert dat als gevolg van een verhoogd publiek bewustzijn van discards, te danken aan publieke campagnes tegen discards, de aandacht van de beleidsmakers gericht waren op een *symptoom* van visserijbeleid (het discarden). Hierdoor zijn de oorzaken van discards onvoldoende onderdeel geweest van de discussies die leidden tot het beleid.

Het nieuwe GVB werd van kracht op 1 januari 2014. De aanlandplicht ging in voor de pelagische sector vanaf 1 januari 2015 en wordt voor de demersale sector gefaseerd ingevoerd tussen 2016 en 2019. Op regionaal niveau is tussen lidstaten onderhandeld over discardplannen waarin de concrete implementatie van de aanlandplicht beschreven staat benevens de uitzonderingen die worden gemaakt op de aanlandplicht. Voor het regionale discardplan voor de Noordzee, het meest relevant voor de meeste Nederlandse demersale vissers, is de Scheveningengroep verantwoordelijk. In de Scheveningengroep zetelen overheidsvertegenwoordigers van Nederland, België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Duitsland (Kraan & Verweij, 2016). De Scheveningengroep wordt daarbij geadviseerd door het Noordzee Adviescomité (NSAC), waarvan de leden bestaan uit sectorvertegenwoordigers uit de Noordzeevervisserij en NGO's. De vormgeving van Europees visserijbeleid op regionaal niveau is net als de aanlandplicht een vernieuwing van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid 2013. Regionalisering is ingevoerd met als doel om besluitvorming dichterbij de belanghebbenden te brengen en om belanghebbenden beter te betrekken in het visserijbeleid (Eliassen et.al., 2015).

In Nederland is samengewerkt tussen de visserijsector en de overheid om tot gezamenlijke standpunten te komen betreffende de implementatie en voor de samenstelling en uitvoering van onderzoeken die door de sector relevant worden geacht voor het implementatieproces. De aanpak van de samenwerking staat beschreven in de Uitvoeringsagenda Invoering Aanlandplicht (CVO, EZ & PFA, 2014). Daarin is afgesproken dat de projectgroep, bestaande uit de sector, NGO's en de overheid, maandelijks bijeenkomt en dat de Tweede Kamer ieder kwartaal over de voortgang wordt geïnformeerd.



Tabel 3.1 toont een tijdlijn met daarin enkele belangrijke data voor de aanlandplicht, de bijeenkomsten die voor dit onderzoek zijn geanalyseerd en de recente meest politieke gebeurtenissen omtrent de aanlandplicht.

**Tabel 3.1: Tijdlijn belangrijke data aanlandplicht voor dit onderzoek**

22 april 2009	begin publieke consultatie voor de herziening GVB door publicatie van een <i>Green paper</i> met daarin de visie voor het nieuwe GVB en een evaluatie van het GVB uit 2002 (European Commission, 2009).
Eind 2010	campagne van tv-kok Hugh Fearnley-Whittingstall tegen discards, met een focus op de regelgeving als oorzaak. Met als gevolg het indienen van een petitie ondertekend door een half miljoen burgers voor het beëindigen van discards.
Mei 2011	discard top Europese Commissie waarin de discard ban als oplossing wordt geïdentificeerd (Borges, 537).
13 juli 2011	voorstel voor het hervormde GVB met daarin de aanlandplicht (European Commission, 2011).
23 april 2012	kabinet Rutte I valt waarna staatssecretaris Henk Bleker van landbouw in Rutte II wordt vervangen door Sharon Dijksma.
30 mei 2013	het nieuwe GVB (verordening (EU) 1380/2013) wordt ingestemd door het Europees Parlement. In artikel 15 staat dat de aanlandplicht wordt ingevoerd. De definitieve regeling bevat de mogelijkheid tot <i>de minimus</i> uitzonderingen, die toestaan dat tot een bepaald percentage van een soort mag worden gediscard wanneer hoge overleving van soorten wetenschappelijk wordt aangetoond of wanneer het aanlanden van de vis gepaard gaat met disproportioneel hoge kosten.
31 oktober 2013	bijeenkomst 'haventour' visserijambtenaren EZ en vissers in Urk
31 oktober 2013	de sector haar samenwerking met de haventour (tour van voorbereidende bijeenkomsten die sector en ministerie hadden voorbereid) op omdat zij zich niet voldoende gesteund voelen door staatssecretaris Dijksma (zie paragraaf 3.2).
27 september 2013	bijeenkomst staatssecretaris Dijksma en vissers, Scheveningen.
4 oktober 2013	bijeenkomst staatssecretaris Dijksma en vissers, Urk.
Maart 2014	uitvoeringsagenda Aanlandplicht, samengesteld door de Coöperatieve Visserijorganisatie (CVO), het ministerie van EZ en de Pelagic Freezer Association (PFA), over de aanpak om de aanlandplicht werkbaar te implementeren.
24 september 2014	bijeenkomst visserijambtenaren en vissers, Stellendam.
25 september 2014	bijeenkomst visserijambtenaren en vissers, Urk.
1 januari 2015	invoering aanlandplicht pelagische visserij.
1 juni 2015	staatssecretaris Dijksma presenteert samen met CVO het stappenplan voor de invoering van de aanlandplicht aan de Tweede Kamer (Website Tweede Kamer, 2015a).
27 november 2015	bijeenkomst visserijambtenaren en vissers, Stellendam.
28 november 2015	bijeenkomst visserijambtenaren en vissers, Urk.
4 december 2015	bijeenkomst visserijambtenaren en vissers, Den Helder.
8 december 2015	Tweede Kamer neemt motie aan voor uitstel van de aanlandplicht omdat de administratieve systemen omtrent de aan- en afvoer van discards nog niet op orde zijn (website Tweede Kamer, 2015b).
begin december 2015	het visserijcomité van het Europees parlement dreigt de regionaal ontwikkelde discardplannen tegen te houden wat zou betekenen dat de aanlandplicht vanaf 1 januari 2016 vol wordt ingevoerd (website NFFO, 2015a). De blokkade wordt voorkomen (website NFFO, 2015b).
14 – 16 december 2015	staatssecretaris van Dam vraagt in Brussel om uitstel van de invoering van de aanlandplicht (website Omroep Flevoland, 2015a). Twee dagen later wordt bekend gemaakt dat dit uitstel niet komt omdat andere lidstaten geen begrip hebben voor de noodzaak tot uitstel (website Omroep Flevoland, 2015b).

---

## 3.2 Multi-level governance

Dit rapport is tot stand gekomen aan het einde van 2015, vlak voor de invoering van de eerste fase van de aanlandplicht voor de demersale visserij. Tijdens de uitvoering van het onderzoek in 2015 vonden gebeurtenissen plaats die de complexiteit van de besluitvorming omtrent de aanlandplicht illustreerden. Na de laatste informatiebijeenkomst waarbij EZ vissers informeerde over hoe het beleid er vanaf 1 januari 2016 zou uitzien, stemde de Tweede Kamer in met het voorstel om voor een half jaar uitstel van de invoering van de aanlandplicht te verlenen omdat de administratieve systemen voor de aan- en afvoer van discards nog niet op orde waren. Kort daarna dreigde het visserijcomité van het Europees parlement juist de regionaal ontwikkelde discardplannen tegen te houden, wat zou betekenen dat de discard ban volledig zou worden ingevoerd begin 2016, in plaats van gedeeltelijk als onderdeel van gefaseerde implementatie. Deze blokkering ging niet door onder druk van parlementariërs die vonden dat de regionaal ontwikkelde plannen doorgang moesten vinden. Ondertussen bracht de Nederlandse staatssecretaris van Dam in de Visserijraad het verzoek om uitstel van de Tweede Kamer over. Dit werd niet gehonoreerd bij gebrek aan begrip onder ministers van andere lidstaten (website Omroep Flevoland, 2015b).

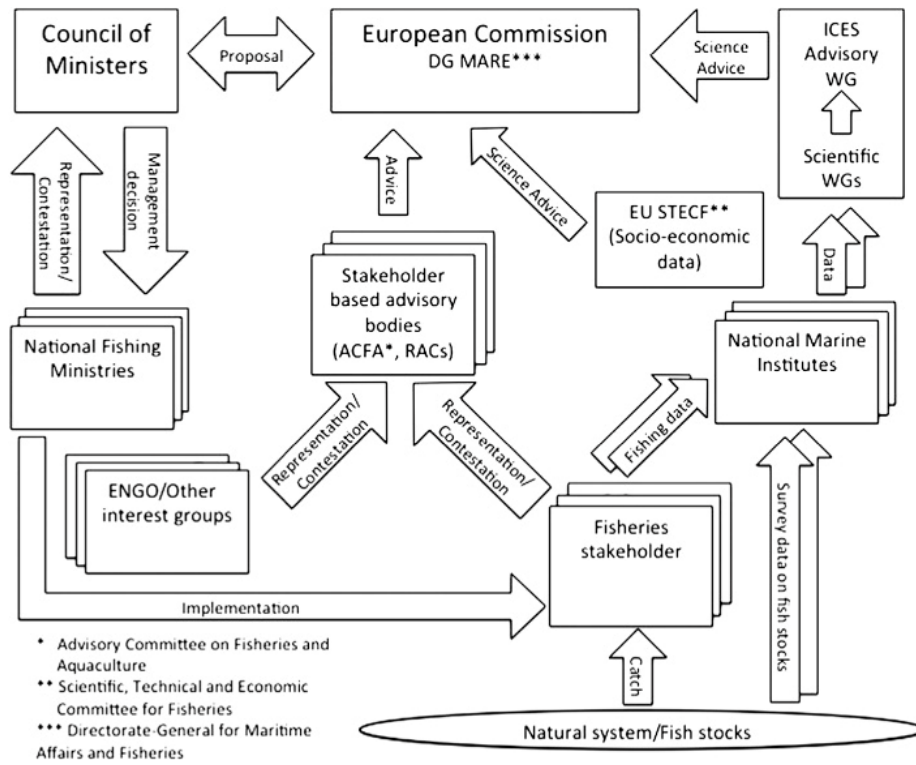
Zoals hierboven geïllustreerd, vormgeving van het Europees Visserijbeleid gebeurt niet op 1 centrale plaats maar vindt plaats op verschillende niveaus en in interactie tussen deze niveaus, zoals tussen EU Commissie, Raad en Parlement maar ook tussen lidstaten onderling en tussen beleidsmakers en beroepsgroep (vertegenwoordigers) en fora zoals de Scheveningen groep en de NSAC. Het concept om deze manier van besturen te omschrijven is *multi-level governance*. Figuur 3.1 toont in een schema, ontwikkeld door Burns en Stöhr (2011), de complexe structuur waarbinnen Europees visserijbeleid wordt ontwikkeld. In het licht van de zojuist beschreven politieke ontwikkelingen omtrent de discardplannen is de figuur echter niet compleet omdat de regionale groepen er nog niet in staan en ook de nationale parlementen en het Europees parlement niet. Figuur 3.2 toont een aangepaste versie van het schema met de missende instituties en de extra pijlen die aangeven welke processen plaatsvinden. Het Europees parlement heeft sinds het verdrag van Lissabon in 2009 toegenomen zeggenschap over het Visserijbeleid en neemt samen met de Visserijraad (in het schema: council of ministers) beslissingen (Website Europees Parlement). In de Visserijraad zetelen ministers die verantwoordelijkheid zijn voor visserij.

In werkelijkheid is het nog complexer dan in figuur 3.2 aangegeven, immers er moet ook onderscheid gemaakt worden binnen de categorie '*fisheries stakeholders*', tussen visserijvoormannen, die de wereld goed kennen, en vissers, voor wie deze wereld ver af staat van hun dagelijkse praktijk en andere belanghebbenden (zoals bijvoorbeeld de visafslagen). Ook is in het schema geen onderscheid gemaakt, in het blok '*national fisheries ministries*', tussen visserijambtenaren die het beleid maken en uitvoeren, de controle-instanties die het beleid handhaven en de minister of staatssecretaris die politiek verantwoordelijk is voor het beleid.

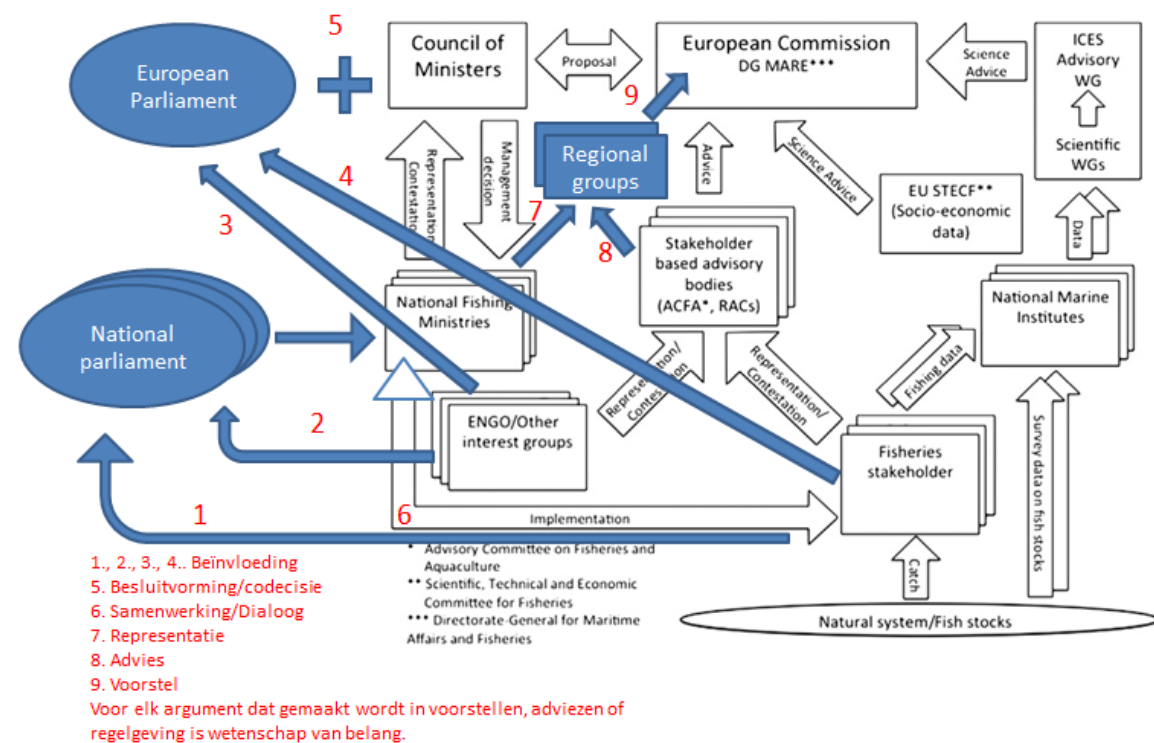
Ondanks haar beperkingen helpt het schema in figuur 3.2 om te laten zien waar de gesprekken, die voor dit onderzoek onderzocht zijn, plaatsvinden binnen een groter speelveld. De bijeenkomsten tussen vissers en het ministerie van EZ zijn een onderdeel van het proces dat in figuur 3.2 met pijl nr. 6 staat aangeduid, de samenwerking tussen overheid en sector om de aanlandplicht werkbaar te implementeren. Ook onderdeel van dit proces, maar niet meegenomen in de analyse van dit rapport, zijn maandelijkse bijeenkomsten tussen sector en overheid waar vissers zelf niet bij aanwezig zijn. Het schema in figuur 3.2 maakt duidelijk dat het beleid niet enkel vormgegeven wordt door de sector en de overheid samen, maar dat er een serie instituties is die er iets over te zeggen heeft. In een vroeg evaluatie van de regionalisering van het Gemeenschappelijke Visserijbeleid concluderen Eliassen et al. (2015) dat de besluitvorming nog niet zo transparant is als beoogd, dat de verhouding van de verschillende besluitvormings- en adviesorganen tot elkaar nog onduidelijk is en dat daadwerkelijke betrokkenheid van belanghebbenden bij de besluitvorming nog te kort schiet. De aanlandplicht wordt geïmplementeerd middels een besluitvormingsproces dat nog niet geconsolideerd is. Dit draagt bij aan de onzekerheid waarmee de implementatie van de aanlandplicht omgeven is. Het Nederlandse ministerie en de sectorvoormannen kunnen zeggen zich in te zetten voor een werkbaar implementatie van de aanlandplicht, maar zij hebben geen controle over het eindresultaat. Dat laatste is logisch

wanneer nog onderhandeld moet worden in internationale context, maar de mate van invloed is in een niet geconsolideerd besluitvormingsproces ook onzeker.

Het is van belang om naast het werken aan de implementatie van de aanlandplicht, actief vorm te geven aan de hervorming van het besluitvormingsproces om de beoogde doelen van de regionalisering van het GVB te realiseren.



Figuur 3.1 besluitvorming Europees visserijbeleid volgens Burns & Stöhr, 2011.



Figuur 3.2 besluitvorming aanlandplicht (Burns & Stöhr, 2011 aangevuld)

---

### 3.3 Beschrijving en doelstelling van de bijeenkomsten

Hier worden kort de doelstelling en de setting van de verschillende bijeenkomsten tussen vissers en EZ in 2013, 2014 en 2015 beschreven.

In 2013 waren aanvankelijk drie bijeenkomsten gepland in Den Helder, Stellendam en Urk tussen beleidsambtenaren, onderzoekers, sectorvoormannen en vissers. Op die bijeenkomsten zou informatie verstrekt worden over het beleid en daarnaast hadden ze als doel om ideeën te inventariseren uit de aanvoersektor om de aanlandplicht 'tot een goed eind te brengen' (Visserijnieuws, 2013a). Op 31 oktober vond de eerste bijeenkomst plaats op Urk<sup>3</sup> maar daarna trokken VisNed en de Vissersbond hun verdere samenwerking voor de haventour in, op grond van hun teleurstelling in de staatssecretaris die schriftelijk had aangegeven discards te willen 'uitbannen'. De sector achtte dit niet haalbaar en sprak zelf van 'terugdringen' (Visserijnieuws, 2013b). De sector stuurde een brandbrief naar de staatssecretaris voor overleg. Dijkma gaf hieraan gehoor en sprak met de vissers op twee tijdstippen op verschillende locaties. Dijkma had ten tijde van de bijeenkomsten inmiddels in een gesprek met de visserijvoormannen aangegeven zich in Brussel in te zullen zetten voor de sector (Visserijnieuws, 2013c).

Op 24 en 25 september 2014 vonden voorlichtingsbijeenkomsten plaats in respectievelijk Stellendam en op Urk. Hier werd informatie verschaft over de aanlandplicht door visserijambtenaar Henri Kool en over de geplande aanlandplichtgerelateerde onderzoeksprojecten door de CVO (Visserijnieuws, 2014).

Gedurende 2014 en 2015 hebben onderhandelingen plaatsgevonden tussen ministerie en sectorvertegenwoordigers en tussen visserijambtenaren van verschillende lidstaten in de Scheveningengroep over de implementatie van de aanlandplicht. Aan het eind van 2015 vonden drie informatiebijeenkomsten plaats in Goedereede, Urk en Den Helder waarbij visserijambtenaren van EZ en vertegenwoordigers van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) het voorgenomen beleid aan de vissers uitlegden en in gingen op vragen. Een week later werden nog twee bijeenkomsten gehouden waarbij de onderzoeken die in het kader van de aanlandplicht zijn gedaan door de CVO, werden gepresenteerd. Waar in 2014 bijeenkomsten plaatsvonden die gingen over zowel beleid als onderzoek, werden in 2015 aparte bijeenkomsten voor de twee onderwerpen gehouden.

---

<sup>3</sup> Van deze bijeenkomst is geen gespreksverslag gemaakt, deze bijeenkomst is niet meegenomen in de analyse.

## 4 De kloof tussen beleid en praktijk

Wanneer men de bijeenkomsten over de verschillende jaren karakteriseert kan gesteld worden dat tijdens de bijeenkomsten in 2013 de staatssecretaris voornamelijk in grote lijnen toelichting kwam geven over het beleid en ook, in grote lijnen, over de aanpak (rek en ruimte zoeken). Tijdens de bijeenkomsten in 2014 was de strategie, bestaande uit beleidsonderhandelingen en onderzoek, voor een werkbare implementatie uitgewerkt en deze werd toegelicht tijdens de bijeenkomsten. In 2015 werden de eerste resultaten die de strategie had opgeleverd toegelicht en werd kort ingegaan op de voortzetting van de strategie. Kraan (2014) voerde eerder een analyse uit van de bijeenkomsten in 2013. Ze concludeerde dat er een kloof waar te nemen was tussen de vissers en het ministerie. Deze kloof wordt hieronder kort samengevat en er wordt gekeken in hoeverre de kloof te observeren is in de opvolgende jaren en hoe die er dan uitziet. Vervolgens wordt ingegaan in dit hoofdstuk over de manier waarop de overheid spreekt over het doel van de aanlandplicht. Er wordt afgesloten met enkele aandachtspunten die volgen uit de analyse.

### 4.1 2013: toelichting van het beleid

Kraan (2014) stelde een kloof vast tussen het ministerie en de sector op drie punten. Het eerste punt is de stelling van de staatssecretaris dat de aanlandplicht een feit is, tegenover de stelling van de vissers dat de aanlandplicht onmogelijk is. Het tweede punt is de stelling van de staatssecretaris dat er geen principiële discussie gevoerd zal worden over de aanlandplicht tegenover de wil van de vissers om de principiële discussie te voeren. Het derde punt is dat de staatssecretaris op zoek is naar rek en ruimte in de implementatie terwijl de vissers de principiële onmogelijkheden, problemen en dilemma's benoemen, zie figuur 4.1. De brug over de kloof ligt bij dit derde punt en is een pragmatische aanpak waarbij de vissers door middel van onderzoek de onmogelijkheden en dilemma's van de aanlandplicht aantonen. Ondersteund met deze gegevens kan het ministerie vervolgens in Brussel werk maken van het creëren van rek en ruimte in de implementatie van de regelgeving. Op basis van eerder onderzoek naar coöperatief onderzoek en *interactive governance*, concludeert Kraan dat het wel van belang is om met elkaar te spreken over de onderliggende principes van de standpunten van de samenwerkende partijen. Niet noodzakelijk om elkaar te overtuigen maar om elkaar beter te begrijpen en om te zoeken naar principes die wel gedeeld zijn.



Figuur 4.1 de kloof tussen ministerie en visserij (Kraan, 2014).

---

## 4.2 2014: strategiebespreking

Daar waar de staatssecretaris in 2013 aangeeft dat de rek en ruimte zal worden gezocht voor een werkbare implementatie van de aanlandplicht, wordt tijdens de bijeenkomsten van 2014 de invulling van deze strategie besproken. Het ministerie licht toe hoe het beleidsproces in zijn werk gaat, benadrukt de noodzaak tot samenwerking tussen overheid en sector, en tot wetenschappelijke onderbouwing van de problemen die de aanlandplicht met zich mee brengt voor de sector en van de nodige uitzonderingen van de aanlandplicht. Vervolgens wordt door sectorvertegenwoordigers toegelicht wat het onderzoekplan is om de benodigde wetenschappelijke gegevens te leveren en om meer kennis te vergaren ter aanpassing aan de aanlandplicht. Tijdens beide bijeenkomsten wordt door de sector gevraagd naar meer duidelijkheid over wat bedoeld wordt met hoge overleving, maar dit is nog niet bekend. Het onderzoeksplan bestaat uit de volgende onderdelen:

- Het aantonen en verbeteren van de overleving van platvis;
- Netinnovatie voor selectievere visserij voor platvis;
- Netinnovatie voor selectievere visserij voor Noorse kreeften;
- Het CCTV project voor onderzoeken naar de mogelijkheden tot controle;
- Onderzoek naar mogelijkheden voor verwaarding van de discards;
- Een onderzoek naar de economische haalbaarheid van veelbelovende resultaten uit de andere onderzoeken.

Net als in 2013 wordt vanuit de vissers aangegeven dat de aanlandplicht onmogelijk is en dat zij het nut van de maatregel niet zien in het licht van de goede visbestanden. Ook vragen vissers zich af waarom er geen onderbouwing wordt gegeven voor de aanlandplicht. Maar ook in 2014 wordt geen ruimte geboden om een principiële discussie te voeren over het nut en de noodzaak van de aanlandplicht. Hieruit wordt geconcludeerd dat de kloof in 2014 nog steeds bestaat. Wel heeft in 2014 de pragmatische aanpak meer vorm gekregen in de vorm van het onderzoeksplan en het onderzoek wat reeds gaande is. Deze pragmatische aanpak vormt een brug over het derde punt van de kloof omdat aan de ene kant de onmogelijkheden, problemen en dilemma's van de aanlandplicht onderzocht worden en aan de andere kant dienen de resultaten als onderbouwing voor het werken naar rek en ruimte door beleidsmakers. Deze pragmatische aanpak verbindt sector en overheid op het internationale niveau, waar de overheid haar best doet de gezamenlijke standpunten geaccepteerd te krijgen door andere lidstaten.

## 4.3 2015: uitkomsten en voortzetting van de strategie

In 2015 vinden vijf bijeenkomsten plaats waarin de uitkomsten en voortzetting van de strategie besproken worden. Tijdens de drie informatiebijeenkomsten met EZ worden de uitkomsten van het beleidsproces uitgelegd en tijdens de twee aparte bijeenkomsten worden de onderzoeksresultaten toegelicht.

Tijdens de bijeenkomsten met het ministerie bestaat de inleiding van Marieke Mossink, MT lid op het ministerie van EZ, uit een uitleg over wat er moet worden aangeland en wat de mogelijkheden zijn met betrekking tot de verwerking van de discards. Voorafgaand aan de invulling benadrukt ze dat de aanlandplicht niet weg zal gaan en ze vertelt uitvoerig over het proces in de regionale groepen (Scheveningengroep en Noord Westelijke Waterengroep) waarin de implementatie van de aanlandplicht vorm heeft gekregen. Tijdens de bijeenkomsten benoemt zij ook de voortzetting van de strategie: er zal door Nederland worden ingezet op een uitzondering van schol op basis van overleving en op een uitzondering van schar door de vangstbeperking eraf te halen. Na Mossink komt een vertegenwoordiger van de NVWA aan het woord die toelichting geeft over de manier waarop discards geregistreerd dienen te worden en op welke wijze ze aan boord gehouden moeten worden.

Naast blijvende bezwaren tegen de aanlandplicht tijdens de drie bijeenkomsten worden door de sector problemen genoemd omtrent de implementatie: het feit dat er nog onduidelijkheden zijn omtrent quota en sancties bij overtredingen, wantrouwen jegens de handhaving door buitenlandse controlediensten en het gebrek aan afzetmogelijkheden van discards. Het onbegrip voor de noodzaak van de maatregel blijft bestaan en hoewel vanuit het ministerie wordt aangegeven dat een selectievere visserij wenselijk is wordt geen dialoog gevoerd over de onderliggende principes van de aanlandplicht. Het wordt kenbaar gemaakt dat de maatregel realiteit is en dat goede wil getoond moet worden aan de andere lidstaten in Brussel. Uit deze waarnemingen in de gespreksverslagen van 2015 kan geconcludeerd worden dat de kloof tussen het ministerie en de vissers nog steeds bestaat. Zei het dat de genoemde onmogelijkheden van de aanlandplicht meer concrete invulling hebben gekregen in antwoord op de concretere beleidsinvulling.

Tijdens twee bijeenkomsten een week later worden de resultaten van de aanlandplichtonderzoeksprojecten besproken door sectorvertegenwoordigers, vissers en onderzoekers van IMARES. Het plan voor vervolgonderzoek is op dat moment nog niet af dus over dit deel van de 'strategie' kunnen de vissers nog niet worden geïnformeerd. Dat er grote belangen gemoeid zijn van het gepresenteerde onderzoek is duidelijk tijdens de bijeenkomsten. Regelmatig wordt door sectorvertegenwoordigers en vissers besproken op welke wijze het onderzoek gunstig of juist ongunstig voor hen uitpakt en op welke manier de gegevens het beste gepresenteerd kunnen worden om de argumenten van de sector voor rek en ruimte te ondersteunen. Bij beide bijeenkomsten wordt bij de presentatie van onderzoeken naar de overleving van discards lang stil gestaan bij de vraag of de resultaten wel valide zijn, de vissers merken op dat de vissen onder kunstmatige omstandigheden worden gemonitord na de vangst en de verwachting wordt uitgesproken dat het percentage vissen dat de vangst overleeft hoger is wanneer zij terug kunnen naar hun natuurlijke habitat. Bij beide bijeenkomsten wordt door de vissers opgemerkt dat men het in België en het Verenigd Koninkrijk beter voor elkaar heeft, verwijzend naar de *de minimus* uitzondering die de Belgen hebben bedongen op tong bij gebruik van een speciaal net en naar een voor de sector gunstig uitvallend overlevingsonderzoek in het Verenigd Koninkrijk.

Uit een analyse van Kraan en Verweij (2016) volgt dat in 2013 vissers en beleidsmakers een verschillende perceptie hadden over de overleving van discards. Vissers gingen ervan uit dat discards overleven terwijl beleidsmakers ervan uit gaan dat discards dood gaan. Wanneer bewijs wordt geleverd die iemands perceptie tegensprekt, hoeft dit niet meteen te betekenen dat de perceptie van diegene verandert, maar de informatie kan van gering belang geacht worden, gedevalueerd of veronachtzaamd worden (Verweij et al., 2010 in: Kraan & Verweij, 2010). In feite is dit wat gebeurt tijdens de presentatie van de overlevingsonderzoeken. De resultaten gaan in tegen wat de vissers geloven of wat ze willen dat de uitkomsten zijn, zij leveren vervolgens kritiek op de manier waarop het onderzoek uitgevoerd is, omdat zij verwachten dat in werkelijkheid de overleving van vis na de vangst hoger is. Het is goed denkbaar dat iemand die de perceptie heeft dat alle discards dood gaan, redenen heeft om te geloven dat de overleving tijdens de proeven hoger is (bijvoorbeeld omdat er geen predatoren zijn in de kunstmatige omgeving waarin de discards gemonitord zijn). De onzekerheid van de generaliseerbaarheid van het onderzoek kan op die manier onderwerp worden van de onenigheid tussen voor- en tegenstanders van de aanlandplicht.

## 4.4 Doel aanlandplicht

Voor ieder jaar is gekeken wat er door het ministerie gezegd wordt over het doel van de aanlandplicht, door te kijken naar de inhoud van de quotes die gecodeerd zijn met **doel aanlandplicht**. Wat is het doel volgens het ministerie? En is dit consistent over de jaren heen?

Uit de analyse van de quotes van het ministerie van EZ, zien we dat het doel van de aanlandplicht in de verschillende jaren verschillend wordt uitgelegd. In 2013 stelt de staatssecretaris dat verduurzaming het doel is. Ze benoemt dat de gedachte achter de maatregel is dat de plicht tot het aanlanden van de discards ertoe zal leiden dat vissers selectiever zullen gaan vissen waardoor zo veel

mogelijk vis in zee blijft. De staatssecretaris benoemt het doel niet in haar introductie maar in reactie op opmerkingen van de vissers.

Ook in 2014 komt het doel van de aanlandplicht niet ter sprake in de introductie. De verantwoordelijke visserijambtenaar benoemt expliciet dat de aanlandplicht geen ecologisch of economisch doel dient maar een maatschappelijk doel omdat de huidige manier van vissen niet maatschappelijk verantwoord is. Bij beide bijeenkomsten geeft hij aan dat dit de realiteit is waarover verder niet te discussiëren valt.

In 2015 wordt de reden voor de aanlandplicht door de verantwoordelijke visserijambtenaar direct in de inleiding benoemd. Ze benoemt verschillende keren tijdens de bijeenkomst dat de aanlandplicht voor haar geen doel is maar een middel om vissers selectiever te laten vissen. Ze gebruikt afwisselend de werkwoorden 'dwingen' tot selectiever vissen of 'prikkelen'. Ze noemt twee aanleidingen voor de maatregel. Ten eerste de wens in Brussel om meer te gaan sturen op resultaat dan op input en ten tweede het in toenemende mate erkende probleem van voedselverspilling. Ze gebruikt de metafoor van een rijdende trein waar zij zelf op gesprongen is en die niet meer van het spoor af te krijgen is om aan te geven dat de aanlandplicht niet te stoppen is. Ze benoemt zelf enkele problemen in de vorm die de aanlandplicht heeft gekregen. Volgens haar is de aanlandplicht in Brussel een doel op zich, waar zij het niet mee eens is. Daarnaast geeft ze, blijkens de volgende quotes, toe dat het beoogde doel van versimpeling van de wetgeving tot nu toe niet gelukt is:

*'Brussel legt het middel op. Ik ben zelf ook op een rijdende trein gesprongen. In de regelgeving is deze regel een doel geworden, we moeten er in Brussel voor zorgen, dat het een middel wordt. Nu is het weer tot in detail, volgens de letters van de wet.'*

*'De sturing achter de AP is, het is bedoeld om op zee vissers vrij te laten en af te rekenen op resultaat. Dat is ook de slag die we willen met de hervorming van het GVB; sturen op resultaat – de bedoeling is – zeg ik licht sarcastisch – versimpeling.'*

Van de drie bijeenkomsten in 2015 benoemt de visserijambtenaar alleen in Den Helder dat de aanlandplicht geen ecologische reden heeft maar een morele. Ze zegt dit wel kort nadat een onderzoeker heeft aangegeven dat de aanlandplicht niet nodig is voor bestandsbeheer maar dat het een morele reden heeft.

Tabel 4.1 Het doel van de aanlandplicht

2013	2014	2015
<ul style="list-style-type: none"><li>• De aanlandplicht is een middel om vissers selectiever te laten vissen</li><li>• Duurzaamheid is het doel van de aanlandplicht</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De aanlandplicht dient geen economisch of een ecologisch doel maar een maatschappelijk doel</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De Aanlandplicht is een middel om vissers te dwingen/prikkelen tot selectiever visserij, het is geen doel</li><li>• De aanlandplicht dient geen ecologisch doel maar een moreel doel</li><li>• In Brussel is de aanlandplicht een doel geworden</li><li>• De aanlandplicht komt voort uit de wens tot versimpelde resultaat gestuurde wetgeving (maar de regelgeving neemt nu toch weer een complexe, gedetailleerde vorm aan)</li><li>• De aanlandplicht komt voort uit het probleem van verspilling</li></ul>

Tabel 4.1 biedt een overzicht van de doelen van de aanlandplicht volgens de vertegenwoordigers van EZ tijdens de verschillende jaren. In 2015 is meer aandacht besteed aan het bespreken van het doel van de aanlandplicht. Dat betekent niet dat er een principiële discussie is gevoerd over waarom de



aanlandplicht nodig is en waarom dit het juist middel is om het doel te bereiken. Het ministerie lijkt er dus vanuit te gaan dat vissers selectiever zullen gaan vissen door de aanlandplicht om de kosten van het aan boord houden en verwerken van discards te voorkomen (en de aanlandplicht daardoor dus een effectief middel is om discards te verminderen). Deze aanname is niet vanzelfsprekend, toonden Kraan en Verweij (2016) aan. Volgens hun analyse gingen vissers in 2013 ervan uit dat zij op dezelfde wijze zullen blijven vissen omdat selectiever vissen niet mogelijk is, waardoor alle discards dood zouden gaan terwijl ze met het over boord gooien nog een kans hadden om te overleven.

## 4.5 Aandachtspunten

Drie punten worden hier onder de aandacht gebracht. Ten eerste het gebrek aan het plaatsvinden van een principiële discussie. Bij alle bijeenkomsten brengen de vissers argumenten naar voren waarom zij het nut van de aanlandplicht niet zien. Maar voor de bespreking hiervan en voor een toelichten waarom er in het licht van die tegenargumenten dan wel een aanlandplicht is, is geen ruimte. In het licht van het complex aan instituties dat besluiten neemt over Europees visserijbeleid (hoofdstuk 3), is het de vraag of de ambtenaren van EZ de juiste personen zijn om deze discussie te voeren met de vissers. Zij zijn immers gebonden aan het politieke beleid van hun staatssecretaris. De staatssecretaris is op zijn of haar beurt weer gebonden aan de uitkomsten van internationale processen en tot op zeker hoogte van de koers die is ingezet door hun voorgangers, maar heeft wel de mogelijkheid om op dat niveau invloed uit te oefenen. De relevante personen om mee in dialoog te gaan, voorstanders van de aanlandplicht en voorstemmers, zijn niet aanwezig tijdens de bijeenkomsten. De dialoog tussen voor- en tegenstanders kan er niet plaatsvinden, en het is de vraag of deze dialoog überhaupt ergens plaatsvindt. Jentoft wijt de wijdverbreide legitimiteitscrisis van visserijbeleid onder vissers, waarvan ook sprake is bij de aanlandplicht, aan een mismatch tussen wat grondstofgebruikers zien als juist en noodzakelijk in de lokale context waarin zij opereren en wat overheden zien als rationeel en efficiënt vanuit een mondiaal perspectief (2000: 147). Een daadwerkelijke dialoog waarbij voor- en tegenstanders met open vizier met elkaar praten, is nodig om dit conflict te verzachten (ibid.) en ook om meer begrip te creëren voor elkaars positie en om te zoeken naar principes die wel gedeeld worden (Kraan, 2014). Als praktische invulling hiervan zou klein begonnen kunnen worden door in een veilige setting een politicus of NGO die voorstander is van de aanlandplicht in gesprek te laten gaan met een paar vissers.

Het tweede punt van aandacht is het gebrek aan eenduidigheid met betrekking tot het doel van de aanlandplicht. Bij gebrek aan een heldere doelstelling is het niet mogelijk om beleid te evalueren, want op basis van welke uitkomsten moet het geëvalueerd worden? En wanneer beleid niet geëvalueerd kan worden, op basis waarvan zal het dan worden bijgestuurd en waar nodig aangepast? In 2013 werd tijdens de bijeenkomsten door de vissers expliciet aan de staatssecretaris gevraagd waarom zij hun argumenten moeten onderbouwen terwijl er geen bewijs is voor het nut en noodzaak van de aanlandplicht. Ook werd de ervaring geuit dat eerder beleid ook niet ongedaan gemaakt werd toen bleek dat het niet werkte (Kraan, 2014). Het maakt de samenwerking ongelijk wanneer één kant wel haar argumenten moet aantonen met bewijs (de sector) terwijl de andere kant het hierover niet wil hebben en het heeft zijn weerslag op de legitimiteit van het beleid. Het instrumentele doel wat de overheid en de sector nu gezamenlijk nastreven is een werkbare implementatie van de aanlandplicht. De sector heeft hier belang bij om de mogelijke schade te beperken en de overheid heeft hier belang bij om te zorgen dat dit moeilijk handhaafbare beleid kan worden nageleefd (Kraan & Verweij, 2016). De vraag is hoe solide de samenwerking voor rek en ruimte in de implementatie van de aanlandplicht tussen overheid en sector is wanneer gezamenlijke doelstellingen in de internationale context sneuvelen.

Tenslotte is het derde aandachtspunt de rol die onderzoek speelt in de samenwerking tussen overheid en sector in de implementatie van de aanlandplicht. Deze rol is belangrijk want onderzoek wordt ingezet ter onderbouwing van de standpunten van sector en overheid met betrekking tot de implementatie van de aanlandplicht. De overheid maakt middelen vrij zodat de sector onderzoek kan laten uitvoeren. Het is van belang om bewust te zijn van de druk die op het onderzoek ligt omdat de uitkomsten zo belangrijk zijn voor de vormgeving van de aanlandplicht. Wanneer gezamenlijke

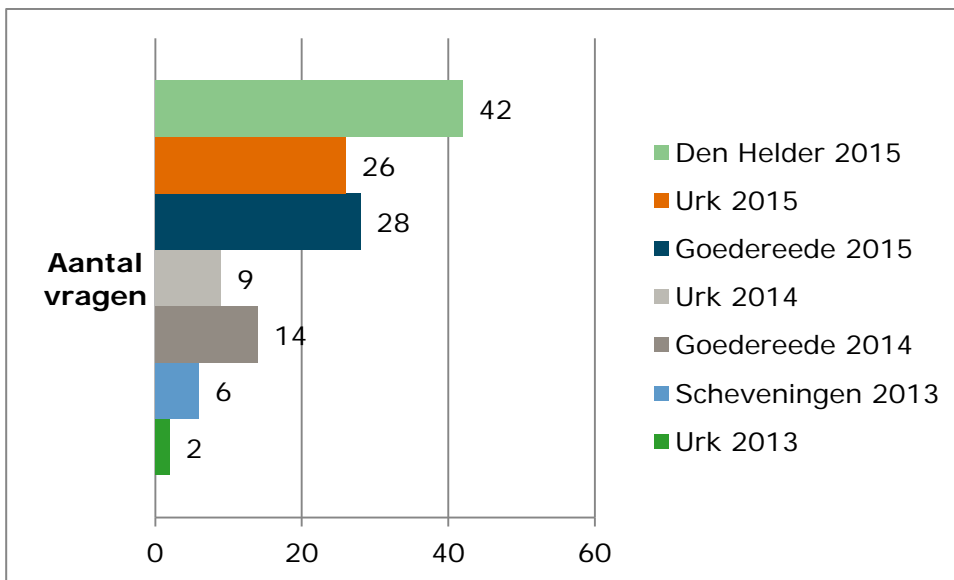
---

doelstellingen van de overheid en de sector over de implementatie van de aanlandplicht, onderbouwd met onderzoeksresultaten, sneuvelen in internationale onderhandelingen, heeft dit ook gevolgen voor de relatie tussen de sector als opdrachtgever van onderzoek en het onderzoek als uitvoerder. Een mogelijke vraag om in het oog te houden is in hoeverre de legitimiteit van onderzoeksresultaten onder vissers blijft bestaan wanneer deze uitkomsten politiek ongunstig uitpakken. De bijeenkomsten eind 2015 toonden hoe kritisch er gekeken werd naar de overlevingsonderzoeken. Voor vertrouwen in het onderzoek is het van belang om vissers gedurende het hele onderzoeksproces te blijven betrekken, en ook het onderscheid tussen onderzoek (met neutrale uitkomsten) en politiek (waarin uitkomsten een waarde krijgen) te blijven maken (Johnson & van Densen, 2007).

# 5 Vragen

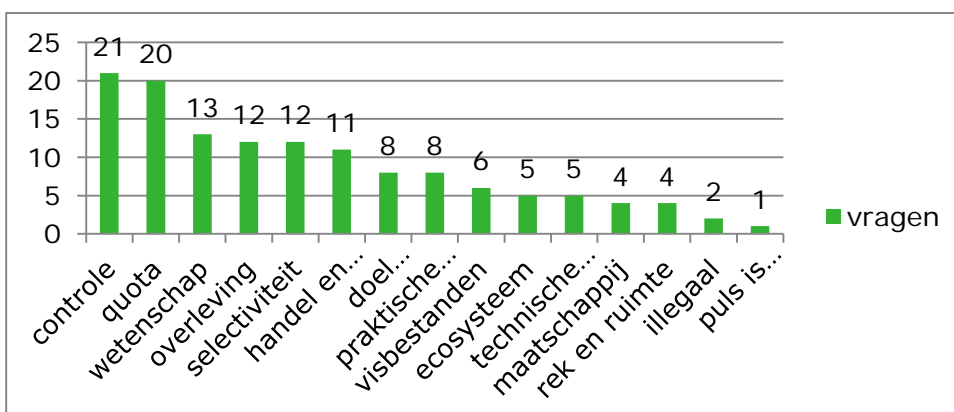
Hier wordt ingegaan op de vragen die gesteld zijn. Over welke onderwerpen worden de meeste vragen gesteld? Wat voor soort vragen worden gesteld en in hoeverre worden de vragen beantwoord? Welke vragen blijven staan? Deze analyse is gefocust op de bijeenkomsten in 2015 omdat de onzekerheden uit deze bijeenkomsten het meest relevant zijn voor de verdere implementatie van de aanlandplicht. Zie appendix B voor een lijst met de vragen die gesteld zijn per bijeenkomst.

Eerst een korte kwantitatieve weergave, Figuur 5.1 laat het aantal vragen zien dat per bijeenkomst gesteld is. Zoals eerder vermeld is het grotere aantal vragen dat in 2015 gesteld werd te verklaren uit het feit dat toen meer ruimte voor vragen ingepland was dan in voorgaande jaren. De bijeenkomsten in 2015 gingen daarbij over concreet beleid wat een maand later van start zou gaan, terwijl de bijeenkomsten in de jaren ervoor gingen over wat er in de verdere toekomst te gebeuren stond en wat er ontwikkeld moest worden.



**Figuur 5.1** aantal vragen per bijeenkomst.

Figuur 5.2 laat de verschillende onderwerpen zien waarover vragen werden gesteld. Daarin is te zien dat de meeste vragen gesteld werden over controle en over quota, met daarna wetenschap, selectiviteit, overleving en handel en verwerking als belangrijkste onderwerpen van vragen.



**Figuur 5.2** aantal vragen per onderwerp.

---

## 5.1 Tegenstrijdige regelgeving

Verschillende vragen werden bij de bijeenkomsten in 2015 door de vissers gesteld die de tegenstrijdigheid van de regelgeving laten zien. Een onderwerp waar reeds aan gewerkt wordt op Europees niveau zijn de technische maatregelen. Op Urk vroeg een visser of hier aanpassingen aan gedaan zouden worden omdat het anders onmogelijk zou zijn om netaanpassingen te doen om discards kwijt te raken.

Scherpe vragen werden op de drie locaties gesteld in reactie op de mogelijkheid om discards te behandelen als categorie 3 dierlijk bijproduct (naast de mogelijkheid om de discards te gebruiken voor indirecte humane consumptie). Categorie 3 dierlijk bijproduct komt in bestaande Europese wetgeving voor en gaat dan over de verwerking van dierlijke bijproducten<sup>4</sup>. Cat. 3 dierlijk bijproduct kan, aldus de presenterende NVWA-vertegenwoordiger, niet gebruikt worden voor menselijke consumptie maar wel voor bijvoorbeeld diervoer of voor industriële toepassingen. Verbranden werd ook als mogelijkheid genoemd. Dat het verbranden van discards of het verwerken van discards tot diervoer onlogisch klinkt wanneer dit het gevolg is van een maatregel tot vermindering tot discards bleek uit de volgende vragen:

*Visser op Urk: Wat als ik mijn discards als diervoer registreer en ik gooi het over boord voor de dieren?*

*Visser in Goedereede: Dit is toch tegenstrijdig? Het mag niet overboord, maar het mag wel verbrand worden. Hoezo verspilling?*

*Visser in Den Helder: Geloof je jezelf nou? En staat u daar 100% achter?*

*Visser in Den Helder: Als ik het teruggooi, dan is het toch ook diervoeder?*

Een garnalenvisser wees op een probleem dat de aanlandplicht creëert voor vissers zonder quota. Uit zijn taalgebruik blijkt zijn ongenoegen met de regelgeving:

*Visser op Urk: Ik ben garnalenvisser in ongequoteerde visserij, dan kun je wel mijn discardquotum ophogen maar 200% van 0 blijft 0. Ik ga ook geen discardquotum kopen want jullie hebben mij in de ongequoteerde visserij geduwd. Moet ik eerst mijn vergunningen verbranden en nieuwe kopen om twee emmers stront aan te voeren?*

## 5.2 Onzekerheden die blijven bestaan

Er is ook gecodeerd voor het aantal vragen dat onbeantwoord is gebleven. In sommige gevallen zijn de vragen onbeantwoord omdat niemand erop reageerde doordat een andere vraag gesteld werd of een andere opmerking gemaakt werd voordat er antwoord werd gegeven. In andere gevallen wordt wel op de vraag gereageerd maar moet de ander het antwoord schuldig blijven.

Er zijn drie onderwerpen die in de verschillende bijeenkomsten terug komen waarover veel vragen gesteld zijn. Ten eerste de controle. Vissers vragen zich af of de buitenlandse controleurs dezelfde regels zullen hanteren als de Nederlandse controleurs en spreken hun vrees uit dat er bij deze buitenlandse controles andere maatstaven gehanteerd zullen worden, het geen resulteert in lange controles (leidend tot visverlet) en strenge sancties. Daarnaast zijn er vragen over de handhaving, zoals wat er gebeurt wanneer iemand geen discards aan boord heeft. Een tweede belangrijk onderwerp waarover veel vragen bestaan die niet bevredigend beantwoord worden is quota. Er wordt gevraagd hoe de quota opgehoogd zullen worden, wat er gebeurt als je geen quota hebt voor je aan te landen discards en wat er gebeurt wanneer het discardsquotum volgevis is. In reactie op de laatste

---

<sup>4</sup> Verordening (EU) 1069/2009.

vraag reageren de beleidsmakers dat het sluiten van een visserij onwenselijk is en dat zij niet verwachten dat dit zal gebeuren. Dat is wel een antwoord, maar het is de vraag in hoeverre dit bevredigend is en of het een omzeilend antwoord is omdat het voor de beleidsmakers ook niet wenselijk zou zijn de visserij te moeten sluiten. Een derde belangrijk onderwerp is de verwerking van ondermaatse vis. Ook hierover blijven veel vragen bestaan, dit is mede te wijten aan het feit dat de markt voor discards zich nog moet ontwikkelen en omdat het de vraag is hoe de bedachte oplossingen in de praktijk zullen uitwerken.

In eerder onderzoek waarbij interviews werden gehouden met vissers werden deze drie onderwerpen – controle & handhaving, aanpassing quotumsysteem en verwerking discards –, naast de vraag wat er moet worden aangeland, ook geïdentificeerd als bronnen van onzekerheid (Trapman & Kraan, 2015: 24). De bijeenkomsten lijken met name meer duidelijk gemaakt te hebben over wat er moet worden aangeland, maar alleen voor 2016.

---

## 6 Conclusies

Voor dit onderzoek zijn bijeenkomsten tussen het ministerie van EZ en vissers over de aanlandplicht in 2013, 2014 en 2015 geanalyseerd en geobserveerd. De focus van de analyse is de kloof tussen praktijk en beleid die eerder is vastgesteld in de bijeenkomsten in 2013. In hoofdstuk 3 zijn de bijeenkomsten gesitueerd in het Europese speelveld van besluitvorming omtrent de aanlandplicht. Er wordt geconcludeerd dat de bijeenkomsten tussen vissers en EZ in de vormgeving van de aanlandplicht een klein onderdeel zijn van een groter geheel aan instituties op meerdere beleidsniveaus, dat ook aan verandering onderhevig is, als gevolg van de regionalisering die ook onderdeel is van het nieuwe GVB.

In hoofdstuk 4 werd geconcludeerd dat de kloof uit 2013 tussen beleid en praktijk ook waarneembaar is in 2014 en 2015. Een belangrijk onderdeel van deze kloof is het uitblijven van een principiële discussie over het nut en de noodzaak van de aanlandplicht terwijl de vissers deze steeds weer proberen aan te gaan. In het licht van de multi-level governance context wordt vastgesteld dat de bijeenkomsten tussen vissers en EZ hier ook niet noodzakelijk de juiste plek voor zijn voor een dergelijke discussie omdat de vertegenwoordigers van EZ gebonden zijn aan internationale afspraken en beleidsprocessen en zelf niet altijd degenen zijn die de koers van de aanlandplicht hebben gekozen. Voorstanders van de aanlandplicht bevinden zich elders in het internationale systeem van besluitvorming over de aanlandplicht. Om de legitimiteit van het huidige visserijbeleid te verhogen zou het van belang kunnen zijn deze discussie te voeren. Hierin kunnen kleine stappen gezet worden door bijvoorbeeld een dialoog te organiseren tussen een voorstemmende politicus of een NGO met een paar vissers. Het daadwerkelijk realiseren van het doel van de regionalisering, het dichterbij brengen van besluitvorming bij belanghebbenden, zou op de lange termijn kunnen bijdragen aan meer interactie tussen voor- en tegenstanders van bepaalde beleidsmaatregelen, in dit geval de aanlandplicht.

Hoofdstuk 5 beschrijft de analyse van de vragen die gesteld zijn tijdens de bijeenkomsten in 2015 en noemt de onzekerheden die zijn blijven bestaan omdat er niet op alle vragen antwoorden te geven waren. Bij een gebrek aan bevredigende antwoorden blijven na de bijeenkomst onzekerheden bestaan over de controle en handhaving van de aanlandplicht, over de gevolgen van de aanlandplicht voor het quotumsysteem en over de verwerking van discards. Mogelijk zou ook op dit punt een verder gerealiseerde regionalisering, waarbij belanghebbenden nauwer betrokken zijn bij de besluitvorming, haar voordeel kunnen hebben. Het zou kunnen helpen bij het eerder signaleren van relevante onzekerheden, het aansturen op het oplossen ervan en het creëren van begrip wanneer het langer duurt om het eens te worden over het beleid. .

In de analyse voor dit onderzoek is geen onderscheid gemaakt tussen sectorvertegenwoordigers en vissers. Een onderscheid dat mogelijk wel relevant is omdat sectorvertegenwoordigers de internationale beleidscontext beter kennen dan de vissers. Een relevant vervolgonderzoek zou kunnen zijn om hier beter naar te gaan kijken omdat het voor zowel vissers als voor sectorvertegenwoordigers van belang is dat de visser zich gerepresenteerd voelen. In hoeverre komen de discoursen van de sectorvertegenwoordigers en de vissers overeen? In hoeverre zijn de sectorvertegenwoordigers consistent in wat zij zeggen?

## 7 Kwaliteitsborging

IMARES beschikt over een ISO 9001:2008 gecertificeerd kwaliteitsmanagementsysteem (certificaatnummer: 187378-2015-AQ-NLD-RvA). Dit certificaat is geldig tot 15 september 2018. De organisatie is gecertificeerd sinds 27 februari 2001. De certificering is uitgevoerd door DNV Certification B.V.

Het chemisch laboratorium van de afdeling Vis beschikt over een NEN-EN-ISO/IEC 17025:2005 accreditatie voor testlaboratoria met nummer L097. Deze accreditatie is geldig tot 1 april 2017 en is voor het eerst verleend op 27 maart 1997; deze accreditatie is verleend door de Raad voor Accreditatie. De scope is te vinden op de website van de Raad voor Accreditatie [www.rva.nl](http://www.rva.nl). Op grond van deze accreditatie wordt het kwaliteitskenmerk Q toegekend aan resultaten van componenten die in de scope zijn vermeld, mits aan alle kwaliteitseisen is voldaan, zoals beschreven in het toegepaste Interne Standaard Werkvoorschrift (ISW) van de betreffende geaccrediteerde verrichting.

De kwaliteit van de analysemethoden wordt op verschillende manieren gewaarborgd. De juistheid van de analysemethoden wordt regelmatig getoetst door deelname aan ringonderzoeken waaronder die georganiseerd door QUASIMEME. Indien geen ringonderzoek voorhanden is, wordt een tweede lijnscontrole uitgevoerd. Tevens wordt bij iedere meetserie een eerstelijnscontrole uitgevoerd. Naast de lijnscontroles wordende volgende algemene kwaliteitscontroles uitgevoerd:

- Blanco onderzoek
- Terugvinding (recovery)
- Interne standaard voor borging opwerkmethode
- Injectie standard
- Gevoeligheid

Bovenstaande controles staan beschreven in IMARES *ISW 2.10.2.105*.

Indien sprake is van onbeheerste kwaliteit worden passende maatregelen genomen.

---

# Literatuur

- Borges, Lisa (2013) The evolution of a discard policy in Europe. *Fish and Fisheries* 16 (3): 534 - 540.
- Burns & Stohr (2011) <https://www.thecommonsjournal.org/articles/10.18352/ijc.260/#>
- CVO, EZ en PFA (2014) Uitvoeringsagenda Invoering Aanlandplicht. Maart.
- Eliassen, Søren Q., Troels J. Hegland en Jesper Raakjær (2015) Decentralising: The implementation of regionalisation and co-management under the post-2013 Common Fisheries Policy. *Marine Policy* 62: 224 – 232.
- Europese Commissie (geen datum) 1 January 2014: the landing obligation. ([http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing\\_rules/landing-obligation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/landing-obligation/index_en.htm) geraadpleegd op 14 december 2015).
- European Commission (2009) Green Paper. Reform of the Common Fisheries Policy. 22 April. COM(2009)163 final.
- European Commission (2011) Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the Common Fisheries Policy. 13 July. COM(2011)425 final.
- Explanatory memorandum (2013) (<http://www.nsrac.org/wp-content/uploads/2013/01/Paper-5.1-EAPO-Alternative-proposal-discards-approach-by-EU-Industry.pdf> geraadpleegd op 14 december 2015).
- Jentoft, Svein (2000) Legitimacy and disappointment in fisheries management. *Marine Policy* 24: 141 – 148.
- Johnsen, T. R. en W.L.T. van Densen (2007) The benefits and organization of cooperative research for fisheries management. *ICES Journal of Marine Science*. 64: 834–840.
- Kraan, M. (2014) Analyse bijeenkomsten aanlandplicht. In: Pastoors, M. (ed.) Fasering discard ban. IMARES Rapport C070/14: 43 – 46.
- Kraan, M., M. Pastoors, S. Verroen en R. Nijman (2014) Herziening GVB: gevolgen voor Technische Maatregelen (TM). IMARES Rapport C032.14.
- Kraan, Marloes en Marieke Verweij (2016) Implementing the landing obligation in the Netherlands; an analysis of the gap between fishery and the ministry. In P. Holm, M. Hadjimichael and S. Mackinson, (eds) Bridging the gap: Collaborative research practices in the fisheries. Springer.
- Trapman, B. en Kraan, M. (2015) Aanpassingen visserijgedrag en –techniek in de tongvisserij in verband met de aanlandplicht. IMARES rapport C142/15.
- Website Europees Parlement (g.d.) EP after the Lisbon treaty: Bigger role in shaping Europe. (<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00008/The-Lisbon-Treaty>, laatst geraadpleegd op 18 december 2015).
- Website Omroep Flevoland (2015a) Staatssecretaris vraagt om uitstel aanlandplicht. 14 december. (<http://www.omroepflevoland.nl/nieuws/130652/flevoland-staatssecretaris-vraagt-om-uitstel-aanlandplicht>, laatst geraadpleegd op 16 december 2015).



Website Omroep Flevoland (2015b) Geen uitstel aanlandplicht vissers. 16 december.  
(<http://www.omroepflevoland.nl/nieuws/130706/urk-geen-uitstel-aanlandplicht-vissers>, laatst geraadpleegd op 16 december 2015).

Website NFFO (2015a) European Parliament derails the North Sea discard plan. 11 december 2015.  
(<http://nffo.org.uk/news/european-parliament-derails-the-north-sea-discard-plan.html>, laatst geraadpleegd op 16 december 2015).

Website NFFO (2015b) December Council. 14 december 2015. (<http://nffo.org.uk/news/december-council1.html>, laatst geraadpleegd op 16 december 2015).

Website Tweede Kamer (2015a) Stappenplan voor de invoering van de aanlandplicht in de Nederlandse demersale visserij in de Noordzee en het Kanaal. 1 juni.  
(<http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D20329&did=2015D20329>, laatst geraadpleegd op 16 december 2015).

Website Tweede Kamer (2015b) Motie van het lid Dijkgraaf c.s. over uitstel van de administratieve verplichtingen voor de demersale visserij. 3 december.  
(<http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z23585&did=2015D47584>, laatst geraadpleegd op 16 december 2015).

Visserijnieuws (2013a) Haventour discardban/aanlandplicht. 30 augustus. 33<sup>e</sup> jaargang: 5.

Visserijnieuws (2013b) Alles op alles om selectiever te vissen. 6 september. 33<sup>e</sup> jaargang: 3.

Visserijnieuws (2013c) 'Samen rek en ruimte zoeken'. 20 september. 33<sup>e</sup> jaargang: 3.

Visserijnieuws (2014) Aanlandplicht is harde realiteit. 31 oktober. 34<sup>e</sup> jaargang: 3.

---

# Verantwoording

Rapport C196/15  
Projectnummer: 4311400002

Dit rapport is met grote zorgvuldigheid tot stand gekomen. De wetenschappelijke kwaliteit is intern getoetst door een collega-onderzoeker en het betreffende afdelingshoofd van IMARES.

Akkoord: Dr. ir. L.J.W. van Hoof  
Hoofd afdeling Vis

Handtekening:



Datum: December 2015

Akkoord: Dr. ir. N.A. Steins  
Hoofd afdeling Visserij

Handtekening:



Datum: December 2015

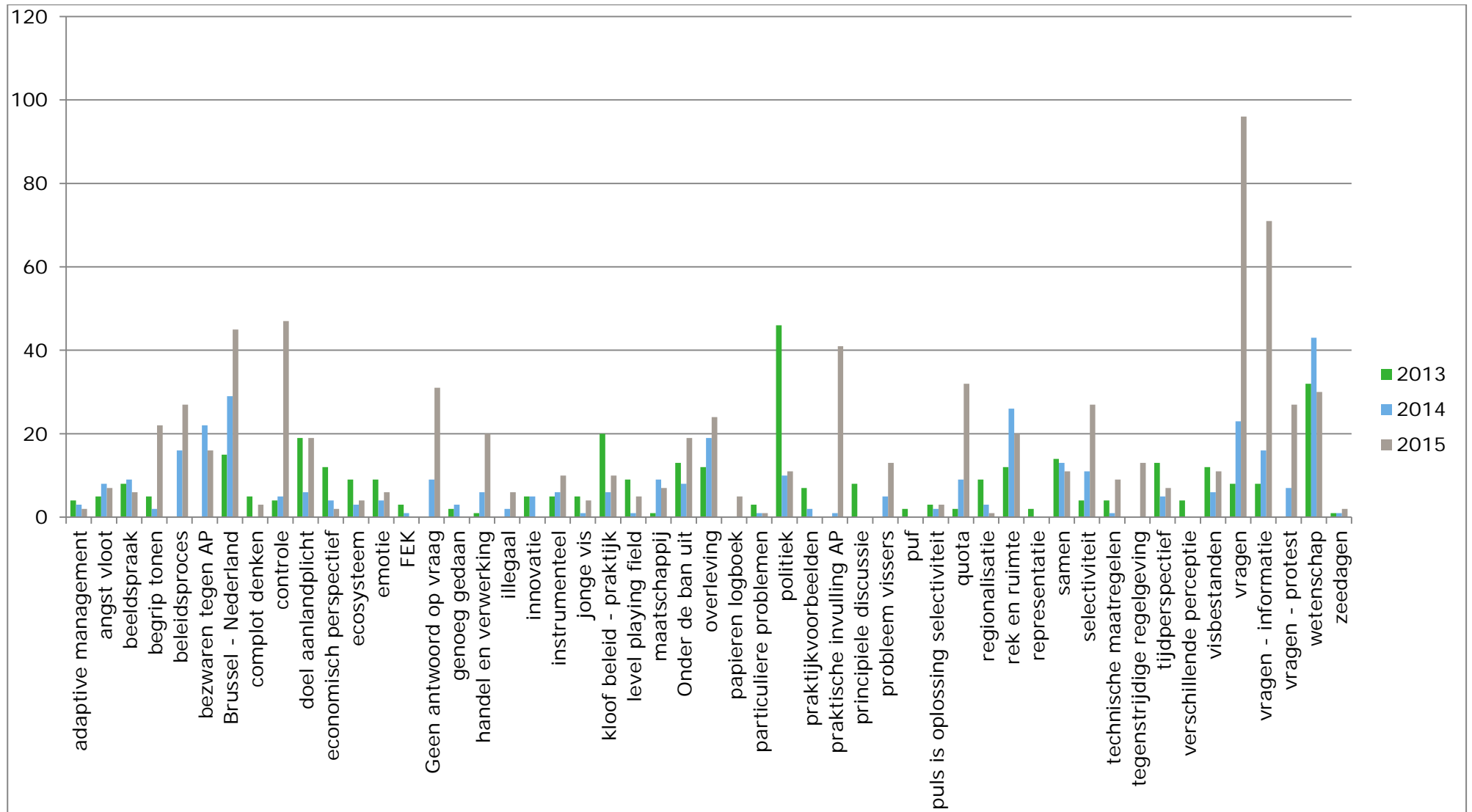
# Bijlage 1 Aantal quotes per codes per jaar

Figuur A laat de verschillen zien tussen de jaren. We zien dat voor een groot aantal codes, de gespreksverslagen uit 2015 het grootste aantal quotes opleverde. Dat is deels te verklaren omdat er in 2015 meer codes zijn toebedeeld. Dat is omdat er in tegenstelling tot de eerdere jaren drie bijeenkomsten waren, wat meer tekst oplevert, daarbij zijn bijeenkomsten in 2015 langer waren dan in voorgaande jaren en daarmee de tekstverslagen ook. Zie tabel A.

Tabel A Aantal pagina's en quotes

Gespreksverslag	Aantal pagina's	Aantal quotes per jaar
2013 Scheveningen	7	
2013 Urk	7	2013: 356
2014 Goedereede	9	
2014 Urk	8.5	2014: 356
2015 Goedereede	13.5	
2015 Urk	15	
2015 Den Helder	16	2015: 670

Het belang van het verschil tussen de aantallen quotes per jaar is dus klein. Toch is een aantal observaties in figuur A goed te verklaren aan de hand van de opzet van de bijeenkomsten en het doel ervan. We zien bijvoorbeeld dat in 2013 **politiek** een belangrijke code is, terwijl voor 2014 en 2015 een nieuwe code is aangemaakt: **beleidsproces**. Dit is eenvoudig te verklaren uit het feit dat de vissers in 2013 met een politica spraken en in de andere jaren met beleidsmakers. Wanneer er in de gesprekken verwezen werd naar de operationele ruimte van deze vertegenwoordigers was dat een andere ruimte dan de politieke ruimte waarbinnen de staatssecretaris opereert. Een tweede observatie is dat in 2015 de codes **controle, handel, praktische invulling, tegenstrijdige regelgeving** veel toegekend zijn. Dit is ook eenvoudig te verklaren uit het feit dat quotes waaraan deze codes zijn toegekend gaan over de concrete implementatie van de aanlandplicht, waarover in de bijeenkomsten voor 2015 nog weinig bekend was. Tenslotte is te zien dat in 2015 veel meer vragen gesteld zijn dan in de voorgaande jaren. Dit is te verklaren uit het feit dat in 2015 het grootste deel van de bijeenkomsten was ingepland voor vragen.



**Figuur A** Aantal quotes per code per jaar

# Bijlage 2 Code lijst

## **adaptive management**

wanneer het gaat over het bijstellen van beleid als het niet werkt

## **angst vloot**

angst vloot dat ze naar de knoppen gaan

## **beeldspraak**

wanneer beeldspraak wordt gebruikt

## **begrip tonen**

wanneer begrip wordt getoond voor het standpunt/argument van de ander

## **beleidsproces**

wanneer het gaat over de realiteit van het beleid maken

## **bewijzen**

als het woord bewijs gebruikt wordt, check of het samengevoegd kan met wetenschap, samenvoegen met bewijzen?

als het gaat over (gebrek aan) bewijs voor beleid

## **bezwaren tegen AP**

als er algemene bezwaren worden aangedragen die niet door andere codes gedekt worden

## **Brussel - Nederland**

als de Brusselse werkelijkheid wordt aangehaald of andere lidstaten waarmee in Brussel gesproken wordt

## **complot denken**

wanneer gesteld wordt dat er geen of juist wel een complot zit achter de discard ban

## **controle**

wanneer het gaat over controle

## **doel aanlandplicht**

als het doel van de aanlandplicht wordt besproken/in twijfel getrokken

## **economisch perspectief**

als het gaat om economisch perspectief of economische gevolgen van de AP

## **ecosysteem**

als het gaat over ecosysteem/ecologie

## **emotie**

wanneer met emotie wordt gesproken of wanneer emotie wordt benoemd

## **FEK**

Fisheries Ecological Knowledge

## **Geen antwoord op vraag**

wanneer geen antwoord wordt gegeven op de vraag of als beleidsmaker geen antwoord weet

## **genoeg gedaan**

als gezegd wordt dat er genoeg gedaan is

## **handel**

als het over de handel gaat en over de verwerking van discards

## **illegaal**

als het gaat over zwarte markt of binnenzakken

## **innovatie**

als het over innovatie gaat

## **instrumenteel**

over instrumentele omgang met discard ban of met Brusselse politiek

## **jonge vis**

als het over jonge vis gaat

## **kloof beleid - praktijk**

over kloof praktische werkelijkheid en politiek

## **level playing field**

over of regels voor verschillende vissers (evt. in verschillende landen) wel hetzelfde zijn of niet

## **maatschappij**

als het gaat over maatschappelijke druk en NGOs

## **Onder de ban uit**

over (on)mogelijkheid om onder discards ban uit te komen

## **overleving**

over overleving van discards

## **papieren logboek**

Als het over het papieren logboek gaat

---

**particuliere problemen**

over specifieke problemen die benoemd worden

**politiek**

als het gaat over de politieke realiteit

**praktijkvoorbeelden**

als voorbeelden over de praktijk worden gegeven of als er gevraagd wordt om voorbeelden

**praktische invulling AP**

wanneer het gaat over de invulling van de AP, de concrete implementatie

**princiële discussie**

als het gaat over wel/niet voeren van principiële discussie

**probleem vissers**

als kenbaar wordt gemaakt dat het probleem bij de vissers ligt

**puf**

als het gaat over puf

**puls is oplossing selectiviteit**

als puls genoemd wordt als oplossing voor selectiviteit

**quota**

over quota

**regionalisatie**

over regionale samenwerking/regels

**rek en ruimte**

als het gaat over het zoeken van rek en ruimte in Brussel

**representatie**

over mensen die hun eigen onderwerp besproken willen hebben

**samen**

wanneer het gaat over 'samen', 'met elkaar' etc.

**selectiviteit**

wanneer het gaat over selectiviteit

**technische maatregelen**

wanneer het gaat over technische maatregelen

**tegenstrijdige regelgeving**

wanneer gewezen wordt op tegenstrijdigheden

**tijdperspectief**

als gesproken wordt over tijd, en over wat er vroeger al gebeurd is

**verschillende perceptie**

als benoemd wordt dat iemand ergens anders in gelooft, een andere perceptie van iets heeft

**visbestanden**

als het gaat over de visbestanden

**vragen**

als er vragen worden gesteld

**vragen - opheldering**

als het een vraag ter verheldering is

**wetenschap**

als het over wetenschap gaat, check of het samengevoegd kan met bewijzen

**zeedagen**

als het over zeedagen gaat

# Bijlage 3 Vragen per bijeenkomst<sup>5</sup>

## 7.1 Vragen aanlandplichtinformatiebijeenkomst Urk, 28 november 2015

- 1. vragen over controle en statements over dat er een bewijs nodig is met de controleafspraken om te overleggen aan buitenlandse controleurs.**
  - Ik dacht dat papieren logboeken niet meer bestaan?
  - Bij dagvangst geef je niks op, definitieve vangst wel. Ik neem aan dat dat gaat over de verkoop. Ik registreer nooit definitieve vangsten, maar ik registreer vier dagen dagvangst en dan wacht ik op de verkoopcijfers. (vraagt dus om verduidelijking onderscheid dagvangst en definitieve vangstopgave). En hoe werkt dat dan met controle, als ik dagvangsten heb opgegeven en ik krijg donderdag controle?
  - (J. Nooitgedacht over de controle) Is dat voor de vissers vastgelegd in Brussel? Je komt in een buitenlandse haven, heeft de visser dan bewijs?
  - Hoe gaan we om met buitenlandse controleurs die ons urenlang stil leggen? Krijg ik jullie afspraken op papier?
  - Is er één regelgeving voor alle vissers op de Noordzee? Of hoe zit het voor buitenlandse vissers die hier aanlanden?
  - Wat gebeurt er als ik geen discardsvang? Wie controleert dat?
- 2. Vragen over waar heen te gaan met de ondermaatse vis.**
  - Wie gaat het transport van de discards betalen?
  - (visafslag bestuurder) hoeveel tonnen discards kan ik verwachten? Moet ik er een gebouw bij zetten? Heeft het ministerie daar subsidies voor?
  - Waar moet ik met mijn 150/200 kg vis heen? Mijn ruim zit al vol.
  - Waar moet ik cat 3 dierlijk afval aanmelden? En er staat dat als cat 3 en vis voor menselijke consumptie in één ruimte staat, dat dan alles cat 3 is. Extreem voorbeeld: Wat als ik mijn cat 3 vis naar de afslag breng, is dan alles daar cat 3?
- 3. Vragen die wijzen op de tegenstrijdigheid in regelgeving/handhaving.**
  - Wat zijn de gevolgen voor een visserijbedrijf als je herhaaldelijk 200 kg ondermaatse vis tegen komt? Krijg je dan pluspunten of minpunten?
  - (visser n.a.v. eerdere opmerking NVWA dat cat. 3 dierlijk afval behalve naar diervoederverwerking ook verbrand kan worden) Mag ik mijn discards ook aan boord verbranden? (antwoord, nee heb je vergunning voor nodig) Kan ik daar een vergunning voor aanvragen?
  - Worden de technische maatregelen ook aangepast? Anders kunnen we nooit met de netten omgaan om discards kwijt te raken.
  - Ik ben garnalenvisser in ongequoteerde visserij, dan kun je wel mijn discardquotum ophogen maar 200% van 0 blijft 0. Ik ga ook geen discardquotum kopen want jullie hebben mij in MFL2 (ongequoteerde visserij) geduwd. Moet ik eerst mijn vergunningen verbranden en nieuwe kopen om twee emmers stront aan te voeren?
  - Wat als ik mijn discards als diervoer registreer en ik gooi het over boord voor de dieren?
- 4. Quota**
  - Wat is er geregeld met de quota?
  - (J. Nooitgedagt) Wat als nou één visser heel erg zijn best doet om discards te verminderen en vervolgens doet en andere visser dat niet en die vist het nationale discardquotum vol?
- 5. Overig**
  - De uit Amerika gesubsidieerde NGO's zijn het grote probleem. Is er voor hen ook een saneringsronde? Ze stoppen nooit.

---

<sup>5</sup> Vragen ter verheldering van de presentaties die direct en eenvoudig te beantwoorden waren zijn niet in deze lijst opgenomen. En dubbele vragen zijn ook niet opgenomen.

---

## 7.2 Vragen aanlandplichtinformatiebijeenkomst Goedereede, 27 november 2015

1. **vragen over controle en statements over dat er een bewijs nodig is met de controleafspraken om te overleggen aan buitenlandse controleurs.**
  - o Hoe is de controle binnen de EU op elkaar afgestemd. We vissen in gemengde wateren. Hoe gaat de controle en handhaving straks?
  - o Wat als we niet meedoen? Staat het ministerie dan achter zijn vloot of achter Brussel?
  - o Krijgen we puntenaftrek of boetes bij overtredingen vanaf 1 januari?
  - o Als ik in Franse wateren vis – als de controle daar ziet dat de administratie niet goed is – neemt ie ons mee. Staat de NL overheid dan borg voor me?
2. **Vragen over waar heen te gaan met de ondermaatse vis.**
3. **Vragen die wijzen op de tegenstrijdigheid in regelgeving/handhaving.**
  - o Een visser roept: Dit is toch tegenstrijdig? Het mag niet overboord, maar het mag wel verbrand worden. Hoezo verspilling?
  - o Als we discards mee gaan nemen, stel dat dan straks de bestanden zijn uitgerooid, krijgen wij dan de schuld? Zoals de IJsselmeer vissers? Ik neem aan dat je onderzoek gedaan hebt?
  - o Maar als het 5% overleving is; wat gebeurt er dan – als u op de lagere school de voedselketen heeft gehad in de biologie les – het is allemaal energie – en nu blijft het in zee. We zijn er doodsbenauwd voor.
  - o We mogen aan de ene kant een markt zoeken maar aan de andere kant niet, grijs gebied?
4. **Quota**
  - o hoeveel extra quotum krijgen we? Hebben jullie daar al een antwoord op?
  - o wat als het quotum vol is in juni?
  - o Als je geen quotum hebt, kun je dan tong aanvoeren?
  - o Hoe wordt omgegaan met het discards quotum – volgt dat het reguliere quotum of niet?
  - o De verhouding consumptie quotum met discards quotum, is dat absoluut of percentageel?
5. **Overleving**
6. **Onder de ban uit**
7. **Overig**
  - o Komen kleine scholletjes ook in de de minimus regeling?
  - o waarom krijgen we zo weinig tijd? Geef ons tien jaar de tijd. Hoe kun je dat in twee maanden doorvoeren?
  - o Waarom gaan jullie niet naar Brussel om te vertellen over de selectiviteit van de puls?
  - o Is het kabeljauwherstelplan van de baan?
  - o Hoe kun je dit door onze strot duwen? Als er nog zoveel onduidelijk is?

## 7.3 Vragen aanlandplichtinformatiebijeenkomst Den Helder, 4 december 2015

1. **vragen over controle en statements over dat er een bewijs nodig is met de controleafspraken om te overleggen aan buitenlandse controleurs.**
  - o Als de NVWA de systemen nog niet op orde heeft, hoe kun je dan beginnen met 1 jan?
  - o Wat gaat er nou concreet veranderen op 1 januari? Kom met een antwoord waar we allemaal wat mee kunnen.
  - o Wat als ik kleine tongetjes aan dek heb?
  - o Als ik in de 11de trek wel discards heb, en eerder niet, wie geloofd me dan dat ik ze 10 trekken niet gevangen heb?
  - o En als ik 4 tongetjes aan dek heb?
  - o Wat als we visjes aan dek over hebben, we vissen in VK water; dat zijn fanatieke hufters, wat gaat er dan gebeuren?
  - o In elke Albert Heijn komt controle? [op ondermaatse vis]
  - o Krijgen we dan bijstand? [als we worden opgepakt door een buitenlandse controleinstantie]
2. **Vragen over waar heen te gaan met de ondermaatse vis.**



- Hoe komen we aan de hoeveelheid kilo's van de ondermaatse vis, definitieve vangst?
  - Wie betaald voor opslag en transport van discards?
  - Moeten ze voor 10 cent naar puf fabriek?
  - kunnen we het vermarkten?
  - Wie moet het betalen als ik niet al mijn ondermaatse vis verkoop?
- 3. Vragen die wijzen op de tegenstrijdigheid in regelgeving/handhaving.**
- Geloof je je eigen nou? En staat u daar 100% achter? [in reactie op opsomming door NVWA-medewerker wat je met discards kunt]
  - Als ik het teruggooi, dan is het toch ook diervoeder?
  - Waarom moeten we een oplossing brengen voor een politieke vergissing. Onder druk van de maatschappij wordt gezegd, maar nee dit is een politieke uitglijder. Dit was een tool in de pelagische visserij. Het is gewoon een vergissing dat die gebruikt wordt in de demersale visserij.
  - Hoe kan het dat het visbestand zich zo goed ontwikkeld ondanks de discards?
  - Zijn jullie je ervan bewust dat de vis zo dood gaat?
  - Waarom wel kippenvoer en geen vissenvoer?
  - Zeg je over 5 jaar weer dat we het verkeerd hebben gedaan?
  - Dan kun je't [de vis] toch beter laten groeien?
- 4. Vragen over doel aanlandplicht.**
- Waarom is de vis beter op de kant dan overboord?
  - Als het idee is dat je discards niet vangt, waarom is het dan niet zo geformuleerd?
  - Waarom is dan de discardban nodig, als goed gaat?
  - Waarom moeten we selectiever vissen als het zo goed gaat?
- 5. Quota**
- Komt er extra quotum voor discards dan nog bovenop het quotum?
  - En als het vol is, wat dan, moet je dan voor de kant?
  - De laatste berichten van ICES zijn dat het Quotum omhoog kan? Komt er dan extra bovenop?
  - Hoe zit het met de quota voor langoustines? Hoe komen we aan meer ruimte? Wat gaat er gebeuren als het quotum vol is?
  - Op termijn – gaat het discard quotum er dan weer af?
  - Hoe gaat het straks met de ruil internationaal?
  - Als in maart een soort is uitgeput wat dan?
- 6. Overleving**
- Wanneer is er genoeg overleving? Is 35% genoeg?
  - Hoeveel overlevingsdata wil je hebben?
  - Krijgen we een uitzondering op overleving geregeld voor 2018? Biedt u dat perspectief?
- 7. Onder de ban uit**
- Kan de RAC zich hardmaken, in overleg met jullie, dat dit er niet komt?
  - Wordt er ook wat in gang gezet om in 2022 de AP af te schaffen?
- 8. Overig**
- Is de Noordzee de eerste waar dit moet?
  - Heb je wel eens een eitje gehad van kippenvoer van vis? Dat is niet te eten!

---

IMARES Wageningen UR  
T +31 (0)317 48 09 00  
E imares@wur.nl  
www.imes.nl

Visitorsadress

- Haringkade 1, 1976 CP IJmuiden
- Korringaweg 5, 4401 NT Yerseke
- Ankerpark 27 1781 AG Den Helder
- 



---

IMARES (Institute for Marine Resources and Ecosystem Studies) is the Netherlands research institute established to provide the scientific support that is essential for developing policies and innovation in respect of the marine environment, fishery activities, aquaculture and the maritime sector.

**The IMARES vision**

'To explore the potential of marine nature to improve the quality of life'

**The IMARES mission**

- To conduct research with the aim of acquiring knowledge and offering advice on the sustainable management and use of marine and coastal areas.
- IMARES is an independent, leading scientific research institute

IMARES Wageningen UR is part of the international knowledge organisation Wageningen UR (University & Research centre). Within Wageningen UR, nine specialised research institutes of the DLO Foundation have joined forces

with Wageningen University to help answer the most important questions in the domain of healthy food and living environment.

---