PLATFORM O
kennis maken, kennis delen

Het Europese pulsverbod: eigen schuld dikke bult?

08 december 2020 • Leestijd 8 - 11 min

Met een te technocratische lobby en een te fanatieke bescherming van de nationale belangen leidde de Nederlandse pro-pulsvissen coalitie haar eigen nederlaag in. Dat stelt Menno Verbeek op basis van zijn scriptieonderzoek. Hoe wist een relatief kleine Franse lobby haar doel te bereiken, dat ten koste ging van het belang van de Nederlandse pro-puls coalitie?

Ruim twee jaar geleden zag ik een uitzending van het programma *Haagse Lobby* (WNL), waarin Rick Nieman het Europese verbod op de pulsvisserij duidt. Dit verbod was opmerkelijk, omdat de wetenschap liet zien dat de techniek efficiënter, effectiever én milieuvriendelijker was dan de veelgebruikte boomkortechniek. Daarnaast had de techniek steun van zowel de Europese Commissie (EC) en de visserijcommissie van het Europees Parlement. Naast de evidente wetenschappelijke voordelen i.v.m. de traditionele boomkortechniek had de techniek van het pulsvissen dus ook nog aanzienlijke politieke steun binnen de Europese instituties. Tóch besloten het EP en de Raad van Ministers (RvM) in 2019 om de techniek te verbieden. In de uitzending van WNL werd een narratief geschetst dat stelde dat Bloom, een relatief kleine en onbekende Franse ngo, dit had bewerkstelligd door simpelweg *fake news* over de pulstechniek te verspreiden.

Platform jOng is hét nieuwe medium dat, als verlengstuk van platform O, een brug slaat tussen de frisse blik van jongeren en de praktijk van het openbaar bestuur en de wetenschap. In samenwerking met verschillende Nederlandse onderwijsinstellingen willen we afgestudeerden, (master)studenten en young professionals (tot ongeveer 30 jaar) enthousiasmeren op het gebied van publiek management en bestuurskunde. Op platform jOng bieden we jonge auteurs een podium om te schrijven over hun vakgebied en onderzoek.

‘Hoe wist deze ngo met zoveel minder middelen zo’n succesvolle lobby voeren?’

Dit intrigeerde mij als onderzoeker. Indien dit het geval zou zijn, wat impliceert dit dan over de kwaliteit van de Europese democratische instituties? Ten tweede, hoe werkte de lobbystrategie van deze ngo, die over beduidend minder politieke en economische middelen beschikte dan de Nederlandse pro-puls coalitie? Voor dit onderzoek heb ik een deskstudy uitgevoerd en heb ik veertien nauw betrokkenen geïnterviewd, om zodoende het beleids- en lobbyproces te reconstrueren.

Beleidsmakers en belangengroepen

In de Europese Unie is vissen met elektriciteit reeds sinds 1998 verboden. Men heeft echter in 2006 besloten om pulsvissen voorwaardelijk toe te staan voor wetenschappelijke doeleinden (Europese Commissie, 2006). Sindsdien heeft vooral Nederland in rap tempo een aanzienlijk aantal vergunningen verkregen om te vissen met de pulstechniek. Vervolgens kwam de Commissie in 2016 met de technische maatregelen verordening waar de legalisatie van de pulstechniek in de Noordzee onder andere onderdeel van was (Eur Lex, 2016).

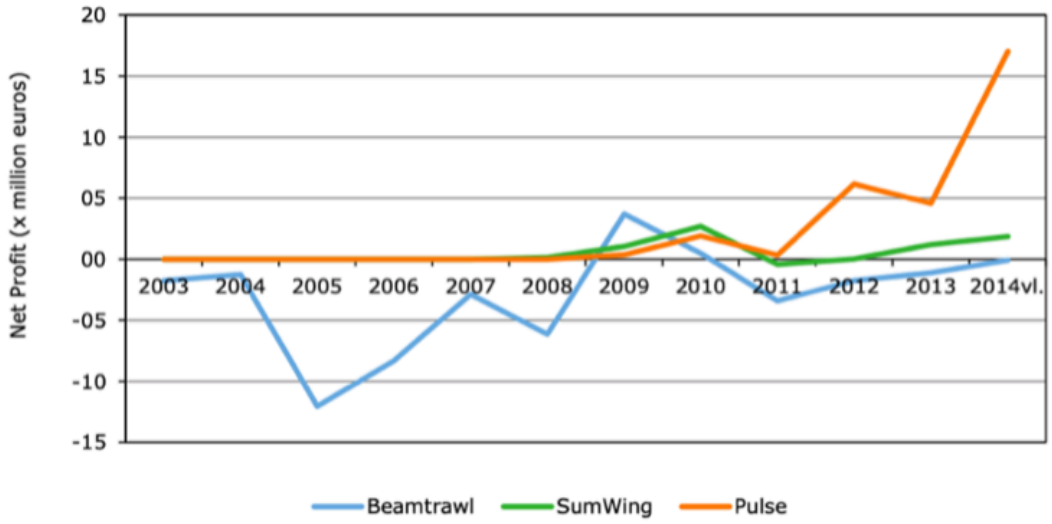
Voor mijn onderzoek heb ik in eerste instantie een uitvoerige literatuurstudie uitgevoerd waarin ik negen condities heb geïdentificeerd die bepalend zijn voor de (potentiële) invloed van een belangengroep. Vervolgens heb ik de *resource exchange theory* (Bouwen, 2002; 2004) gebruikt om hypothesen op te stellen. Dit theoretische raamwerk stelt- kortgezegd- dat belangengroepen beleidsmakers voorzien met informatie die voor hen cruciaal is om hun functie gedegen uit te voeren binnen het EU-beleidsproces. Beleidsmakers bieden belangengroepen vervolgens toegang tot de desbetreffende institutie, wat een lobbykans biedt voor de belangengroepen. Zo veronderstelt Bouwen (2002; 2004) bijvoorbeeld dat de EC vanwege haar relatief beperkte capaciteit tijdens het ontwikkelen van beleidsinitiatieven een sterke behoefte heeft aan (technische) expertise.

Nadruk op wetenschappelijke voordelen

Vanwege het evidente Nederlandse belang bij de pulstechniek (zie ook de grafiek hieronder) hebben meerdere kabinetten én de industrie jaren gelobbyd voor de legalisatie van de pulstechniek. Uit de datacollectie is gebleken dat de Nederlandse lobbystrategie richting alle stakeholders was gestoeld op het benadrukken van de bewezen wetenschappelijke voordelen van de pulstechniek. Dit is een logische aanpak, gezien het groeiende belang van *evidence-based policy-making* (Sanderson, 2002). Respondenten gaven aan dat de EC inderdaad sterk de behoefte had aan kennis en expertise en men gaf aan dat visserijbeleid sowieso sterk leunt op wetenschappelijke inzichten.

‘Een technocratische lobby-aanpak bleek uiteindelijk zeer ineffectief’

De EC baseert haar beleidspositie echter voornamelijk op gerenommeerde onderzoeksinstituten als ICES en STECF. Dit is zeer relevant voor de analyse, omdat dit dus inhoudt dat Bouwen's (2002; 2004) propositie dat de EC *afhankelijk* is van de expertise van belangengroepen invalide is. Wel hadden deze instituten dezelfde (wetenschappelijke) boodschap als de Nederlandse coalitie, wat de positie van de Nederlandse coalitie uiteindelijk versterkte. Dit verklaart dan ook dat de EC in principe pro-puls was.



Afb 1: Nettowinsten boomkortechniek, sumwingtechniek en pulstechniek, bron: Wageningen University (2016)

Ineffectieve technocratische strategie

Vervolgens werd het voorstel besproken in de gespecialiseerde visserijcommissie van het EP. Zoals ik al schreef, was deze commissie pro puls (Europees Parlement, 2018; Parliamentary Research Centre, 2018). Cruciaal is echter een motie die opriep tot een plenaire stemming voordat het EP haar positie definitief bepaalde.
In aanloop naar de plenaire stemming werd het verschil tussen de lobbystrategieën van voor- en tegenstanders duidelijk zichtbaar. De Nederlandse pro-puls coalitie bleef de Europarlementariërs voorzien van wetenschappelijke rapporten over de puls. Uiteindelijk bleek een dergelijke technocratische aanpak zeer ineffectief, omdat veel Europarlementariërs praktisch niets van visserijbeleid weten en zij bovenal amper tijd hebben om zich grondig te verdiepen in een -politiek gezien- weinig aantrekkelijk onderwerp als pulsvisserij.

‘Lidstaten concentreren zich tijdens Raadsonderhandelingen voornamelijk op het economisch belang van binnenlandse sectoren’

De Franse ngo Bloom doorgrondde het politieke karakter van dit dossier en pakte haar lobby heel anders aan, door heel effectief in te spelen op de informatiebehoefte van Europarlementariërs inzake de benodigdheden van een sector binnen de Europese interne markt (Bouwen, 2002, 2004). Bloom ontwikkelde een sterk narratief dat stelde dat grote Nederlandse industriëlen deze sector uit balans brachten, doordat zij veel te veel vis vingen ten koste van de vele kleinschalige Europese vissers. Later stelde Bloom’s lobbyist ook dat het inzetten op deze genegeerde kleinschalige vissers een belangrijke succesfactor is geweest in Bloom’s campagne (Bloom, 2018). Zodoende heeft Bloom geen onverdienstelijke rol gespeeld in het feit dat het EP zich uiteindelijk uitsprak voor een totaalverbod van de pulstechniek (European Parliamentary Research Centre, 2019; European Parliament, 2018).

Nederland-Frankrijk

In de Raad van Ministers (RvM) was het overduidelijk dat voornamelijk Nederland en Frankrijk de Raadspositie inzake puls trachtten te beïnvloeden ten faveure van hun eigen visserijsector. In dit kader karakteriseerden relatief veel respondenten de gang van zaken in de RvM (en in mindere mate gold dit ook in het EP) als een “*wedstrijdje Nederland-Frankrijk*”. In die zin klopt Bouwen’s (2002; 2004) propositie dat lidstaten zich bij Raadsonderhalingen voornamelijk concentreren op het (economisch) belang van binnenlandse sectoren. Opvallend genoeg stelden veel respondenten dat andere lidstaten overwegend neutraal stonden ten opzichte van puls. Dit was het geval omdat de puls voornamelijk werd gebruikt om op tong te vissen; een vissoort waarvan Nederlandse vissers het overgrote deel van de quota in bezit hadden.

‘De Nederlandse pro-puls coalitie heeft uiteindelijk haar eigen belangen enorm geschaad’

Uit mijn analyse is gebleken dat Nederland het vooral aan zichzelf te wijten heeft dat de Raad uiteindelijk heeft ingestemd met het pulsverbod. Wat mij betreft wordt deze rol te vaak onderbelicht wanneer vanuit Nederlandse hoek wordt gereflecteerd op de casus. Enerzijds heeft men op zeer dubieuze wijze 84 pulsvergunningen verkregen onder het mom van “wetenschappelijk onderzoek”. Vanwege de hoge verzonken kosten moest men vanaf dat moment wel door met de puls: er was geen weg meer terug. Anderzijds heeft de Nederlandse vertegenwoordiging te lang haar poot stijf gehouden in de Raad en heeft men te lang het onderste uit de kan willen halen. Zo hebben meerdere betrokkenen gesteld dat Nederland op meerdere momenten een compromis had kunnen sluiten.
Vandaar volgt uit mijn onderzoek de stelling dat Nederland vooral zelf haar eigen lobby onmogelijk heeft gemaakt. Het is cru dat de Nederlandse pro-puls coalitie uiteindelijk haar eigen belangen enorm heeft geschaad doordat men te fanatiek haar nationale belangen trachtte te beschermen. Dit is de Nederlandse pro-puls coalitie dan ook enorm duur komen te staan.
De nekslag voor de Nederlandse lobby was eigenlijk een hele simpele. Vanwege de geldende tijdsdruk heeft het restant aan lidstaten dat Nederland nog steeds steunde in haar lobby voor de puls besloten om haar steun in te trekken. Dit heeft ertoe geleid dat de Raad met het Parlement heeft ingestemd met een verplichte uitfasering van de pulstechniek.

Gegokt en verloren

Nederland gokte, maar heeft zwaar verloren. Zo kan deze casus denk ik heel accuraat getypeerd worden. Het leergeld bestaat uit het feit dat men inziet dat elke stakeholder een op maat gemaakte aanpak vereist. Hoewel ik de beweegredenen begrijp om de aangetoonde wetenschappelijke voordelen van de puls te benadrukken, is het zeer ineffectief gebleken om alle drie de EU-instituties te benaderen vanuit dezelfde technocratische insteek. De Franse ngo Bloom doorzag wel het politieke karakter van dit dossier en baseerde daar met succes haar strategie op.

Referenties

Bloom. (n.d.). *Electric pulse fishing: Blooms campaign.* Geraadpleegd via [http://www.bloomassociation.org/en/our-actions/our-themes/electric-pulse-fishing/blooms- campaign/] op 8 april 2020

Bloom. (2018). *VICTORY! THE EUROPEAN PARLIAMENT VOTED IN FAVOUR OF A FULL BAN ON ELECTRIC FISHING.* Geraadpleegd via [http://www.bloomassociation.org/en/victory-the-european-parliament-voted-in-favour-of-afull-ban-on-electric-fishing/] op 5 augustus 2020

Bouwen, P. (2004). Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*, 43(3), 337-369.

Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: The logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 365-390.

Café Weltschmerz. (2019). *Hoe zit dat met de pulsvisserij?* Dick Veerman en Pim Visser. Geraadpleegd via [https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/99464/2006 11_23rd+report+of+the+STECF.pdf] op 1 februari 2020.

Council of the European Union. (2019). *Final greenlight on new technical and conservation measures in fisheries.* Geraadpleegd via [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/13/final-greenlight-on-new-technical-and-conservation-measures-infisheries/] op 12 april 2020.

Euractiv. (2019). *EU approves ban on electric pulse fishing from 2021.* Geraadpleegd via [https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-approves-ban-on-electric-pulsefishing-from-2021/] op 1 februari 2020.

European Commissie. (2006). *23rd report of the Scientific, Technological and Economic Committee for Fisheries (Second Plenary Meeting)*. Geraadpleegd via [https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/99464/2006 11_23rd+report+of+the+STECF.pdf] op 1 februari 2020.

Eur Lex (2016). *REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the conservation of fishery resources and the protection of marine ecosystems through technical measures, amending Council Regulations (EC) No 1967/2006, (EC) No 1098/2007, (EC) No 1224/2009 and Regulations (EU) No 1343/2011 and (EU) No 1380/2013 75 of the European Parliament and of the Council, and repealing Council Regulations (EC) No 894/97, (EC) No 850/98, (EC) No 2549/2000, (EC) No 254/2002, (EC) No 812/2004 and (EC) No 2187/2005.* Geraadpleegd via [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0134&from=EN] op 13 april 2020.

Europees Parlement. (2018). *Fisheries Technical Measures.* Geraadpleegd via [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-fisheries/file-fisheries-technicalmeasures] op April 8 2020.

European Parliamentary Research Centre. (2019). *Briefing: Overhauling fisheries technical measures.* Geraadpleegd via [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637926/EPRS_BRI(2019)637926_EN.pdf] op 8 april 2020.

Haagse Lobby. (2018). *Pulsvisserij*. Geraadpleegd via [https://www.npostart.nl/haagse-lobby/0211-2018/POW_03913242] op 1 februari 2019.

Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence–Based Policy Making. Public Administration (London), 80(1), 1-22.

Vissersbond. (2018c). *Pitch black outcome of vote pulse fishing in European Parliament*. Geraadpleegd via [https://www.vissersbond.nl/pitch-black-outcome-vote-pulse-fishingeuropean-parliament/] op 12 april 2020.