



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 13.7.2011
COM(2011) 418 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

**inzake de rapportageverplichtingen op grond van Verordening (EG) nr. 2371/2002 van
de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie
van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid**

1. INLEIDING

Krachtens Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) moet de Commissie vóór eind 2012 bij het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de werking van het gemeenschappelijk visserijbeleid wat betreft de hoofdstukken II ("*Instandhouding en duurzaamheid*") en III ("*Aanpassing van de vangstcapaciteit*") van die verordening¹. Krachtens dezelfde verordening moet de Commissie uiterlijk op 31 december 2011 verslag ook uitbrengen over de in artikel 17, lid 2, van die verordening bedoelde regelingen inzake vangstbeperkingen in wateren tot 12 zeemijl². Dit verslag vormt het sluitstuk van de rapportage in het kader van het groenboek over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid³.

2. HOOFDSTUKKEN II EN III

2.1. Hoofdstuk II - Instandhouding en duurzaamheid

Sinds 2002 draait het instandhoudingsbeleid rond meerjarige herstel- en beheersplannen met duidelijke doelstellingen en vangstvoorschriften. In deze plannen wordt een evenwicht nagestreefd tussen milieueisen (toestand van de bestanden en exploitatieniveaus) en economische en sociale overwegingen (stabiele vangsten). Waar dat relevant is, zijn in deze plannen bepalingen inzake inspanningsbeheer en specifieke bepalingen inzake inspectie en toezicht opgenomen. Voor 17 in EU-wateren aanwezige bestanden zijn communautaire plannen vastgesteld. Voorts bestaat er een plan voor het herstel van de Europese-aalbestanden en bevindt een aantal aanvullende voorstellen zich momenteel in de onderhandelingsfase of de voorbereidingsfase (zie bijlage I). Eind 2010 waren op ca. 25% van de bestanden en 80% van de betrokken vangsten (in ton) meerjarenplannen en vangstvoorschriften van toepassing (in de vorm van Raadsverordeningen, verklaringen van de Commissie/Raad, Commissievoorstellen of met derde partijen, zoals regionale organisaties voor visserijbeheer en Noorwegen, afgesproken plannen).

Voorts heeft de Raad verordeningen over de instandhouding in de Middellandse Zee, technische maatregelen voor de Oostzee en specifieke visserijinspanningsvoorschriften voor de westelijke wateren vastgesteld. Sinds 2004 wordt de diepzeevisserij geregeld aan de hand van een tweejaarlijks beheer van de vangstmogelijkheden. In 2009/2010 is voor de Atlantische Oceaan, de Noordzee en de Oostzee geleidelijk een verbod op high-grading ingevoerd. Over een voorstel inzake technische maatregelen voor de Atlantische Oceaan en de Noordzee met het

¹ Artikel 35 van Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

² Artikel 17, lid 2, van Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002.

³ Mededeling van de Commissie over de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid; COM(2009) 163 van 22.4.2009.

oog op vereenvoudiging en aanpassing aan specifieke regionale kenmerken kon met de Raad geen overeenkomst worden bereikt.

De Commissie heeft mededelingen ingediend over de verbetering van het wetenschappelijk en technisch advies, over de ecosysteembenadering van het beheer van de zeeën, over de toepassing van maximale duurzame opbrengsten en over de teruggooi. Wat de integratie van milieuoverwegingen in het visserijbeleid betreft, is concrete vooruitgang geboekt en zijn onder meer wetgevingsmaatregelen vastgesteld. Een overzicht van deze initiatieven is opgenomen in de mededeling over een ecosysteembenadering van het beheer van de zeeën⁴. In het kader van deze mededeling werd gevraagd om in het GVB de nodige voorschriften over visserijactiviteiten in een aantal Natura 2000-gebieden vast te stellen. In het kader van de artikelen 7, 8 en 9 van het hoofdstuk is dienaangaande een beperkt aantal maatregelen genomen.

Sinds 2006 heeft de Commissie verduidelijkt welke werkmethode zij toepast op haar voorstellen voor besluiten over de jaarlijkse vangstmogelijkheden. Op die manier worden de vangstmogelijkheden in alle transparantie vastgesteld. Uit de mededeling 2010 blijkt dat de situatie sinds 2003 is verbeterd: het aantal bestanden dat zich buiten de biologisch veilige grenzen bevindt, is afgenomen, net als het aantal bestanden waarvoor een sluiting van de visserij is geadviseerd. Dit neemt niet weg dat meer dan 60% van de bestanden waarvoor betrouwbare gegevens beschikbaar zijn, nog steeds worden bevist op een niveau dat hoger ligt dan het niveau dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren. Wat de verhouding tussen het niveau van de door de Raad vastgestelde totaal toegestane vangsten (TAC's) en de duurzame vangstniveaus betreft, gaat de situatie erop vooruit. Het door de Raad vastgestelde niveau lag weliswaar gemiddeld 45% hoger dan het geadviseerde niveau (met pieken van 59% in 2005 en 51% in 2008), maar het verschil tussen het geadviseerde en het uiteindelijk vastgestelde niveau is de afgelopen twee jaar wel kleiner geworden – met een nooit gezien verschil van slechts 23% in het besluit voor 2011. Het aantal bestanden waarvoor geen wetenschappelijk advies beschikbaar is, is toegenomen (zie ook bijlage II)⁵.

Op basis van dit overzicht kan worden bevestigd dat:

- meerjarenplannen in vergelijking met de jaarlijkse TAC-besluiten efficiënter zijn wanneer het erop aankomt de bestanden met het oog op de lange termijn te beheren, met name sinds de Raad de voorschriften inzake de plannen voor de TAC's is gaan naleven;
- de hervorming van het GVB van 2002 niet tot de gewenste reductie van de overbevissing heeft geleid, met als gevolg dat de vangsten die de EU-visserij in de EU-watervoren bovenhaalt, blijven afnemen;

⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – De rol van het GVB bij de implementatie van een ecosysteembenadering van het beheer van de zeeën - COM(2008) 187 van 11.4.2008.

⁵ Mededeling van de Commissie – Raadpleging over de vangstmogelijkheden - COM(2010) 241 van 17.5.2010, en interne cijfers van de Commissie voor 2011.

- er een aanzienlijk verschil bestaat tussen de in de Raad goedgekeurde TAC-niveaus en de duurzamevangstniveaus. Hieruit kan worden opgemaakt dat kortetermijnoverwegingen nog steeds voorrang krijgen op duurzaamheid op de lange termijn. De bestanden blijven bijgevolg gevaar lopen, hoewel hierbij moet worden aangetekend dat het verschil onlangs kleiner is geworden en dus een belangrijke stap in de goede richting is gezet;
- de kennisbasis, die toch van essentieel belang is voor een goede besluitvorming, continu onder druk staat. Dit verhindert dat het aantal bestanden waarvoor wetenschappelijk advies beschikbaar is, wordt uitgebreid;
- het nieuwe GVB moet worden uitgerust met de juiste instrumenten om de ecosysteemgerichte benadering volledig toe te passen op het gebied van instandhouding en duurzaamheid.

2.2. Hoofdstuk III - Aanpassing van de vangstcapaciteit

In 2002 is de verantwoordelijkheid voor de aanpassing van de vlootomvang overgeheveld naar de lidstaten. Sindsdien zijn geen streefcijfers voor verplichte reducties van de vangstcapaciteit meer vastgesteld. Wel is de vangstcapaciteit van elke lidstaat aan globale beperkingen gekoppeld, die overigens ook zijn nageleefd. Dit neemt niet weg dat er nog steeds een aanzienlijke overcapaciteit bestaat die voor problemen blijft zorgen. De overheveling van de verantwoordelijkheid voor het vlootbeheer naar de lidstaten heeft niet tot een toereikende reductie van de vlootcapaciteit geleid, ook al is de nominale capaciteit onder het voor de lidstaat vastgestelde maximum gebleven. Bovendien heeft de aanpassing slechts langzaam haar beslag gekregen, en dit ondanks de slechte toestand van de bestanden in de EU. De afname van de vlootcapaciteit is nominaal en is achtergebleven bij wat als de technologische ontwikkeling van de vloot wordt beschouwd. Aangezien geen echte ijkpunten voor de meting van het slagen van de reductiemaatregelen voorhanden zijn, kan niet worden nagegaan in hoeverre daadwerkelijk vooruitgang is geboekt. Kortom: het beleid op het gebied van de aanpassing van de vloot heeft geen bevredigende resultaten opgeleverd.

De maatregelen voor het beheer van de vlootcapaciteit zijn gebaseerd op twee pijlers. De eerste is de regeling voor toevoegingen en onttrekkingen aan de vloot, die inhoudt dat pas nieuwe capaciteit aan de vloot mag worden toegevoegd als een gelijkwaardige capaciteit in ton en vermogen aan de vloot wordt onttrokken. De tweede is het verbod op de vervanging van capaciteit die met overheidssteun aan de vloot is onttrokken. Deze bepalingen zijn verder uitgewerkt in tenuitvoerleggingsvoorschriften waarin beide pijlers worden gecombineerd (met bepalingen op grond waarvan een toename van de tonnage om veiligheidsredenen wordt toegestaan), met als doel een vlootcapaciteitsmaximum per lidstaat te berekenen. Om de overschakeling van de oude naar de nieuwe regeling te beheren, zijn aanvullende bepalingen ontwikkeld. Dit is positief, aangezien op die manier wordt voorkomen dat het probleem nog nijpender wordt.

Alle lidstaten hebben de wettelijke vangstcapaciteitsbeperkingen in acht genomen. Hoewel een aantal lidstaten moeilijkheden heeft ondervonden toen de nieuwe voorschriften in werking traden, beschikken de meeste inmiddels over een vlootcapaciteit die kleiner is dan de toegestane maxima. Deze marge bedraagt

gemiddeld 10% in tonnage en 8% in motorvermogen. Dit betekent dat de reducties van de vlootomvang deels zonder overheidssteun zijn bereikt.

Voor vloten die in de ultraperifere gebieden van de Europese Unie zijn geregistreerd, voorziet Verordening (EG) nr. 639/2004 van de Raad⁶ in een bijzondere behandeling, die inhoudt dat de algemene voorschriften voor vlootbeheer niet van toepassing zijn op deze vloten en dat voor elk vlootsegment uit de Azoren, Madeira, de Franse overzeese departementen en de Canarische Eilanden capaciteitsbeperkingen zijn vastgesteld. Deze regeling heeft naar behoren gewerkt, hoewel de capaciteitsbeperkingen voor sommige vlootsegmenten naar boven moesten worden bijgesteld.

Aangezien de lidstaten de voorschriften voor het beheer van de vangstcapaciteit hebben nageleefd, is artikel 16 inzake de voorwaarden voor de verlening van financiële EU-bijstand voor de vloot nooit toegepast.

Aan de hand van de in artikel 12 bedoelde referentieniveaus worden extra beperkingen van de vangstcapaciteit (in brutotonnage en kilowatt) opgelegd. Dit geldt niet voor de lidstaten die na 2003 tot de EU zijn toegetreden en houdt geen extra beperking in ten opzichte van de capaciteitsmaxima in het kader van de regeling voor toevoegingen/onttrekkingen. Het vlootregister van de EU is een efficiënt instrument gebleken voor het toezicht op de naleving van de voorschriften inzake het beheer van de vangstcapaciteit.

Tot slot zijn de lidstaten ertoe verplicht verslag uit te brengen over de vlootcapaciteit. Deze rapportage is een essentiële component van het beleid. De resultaten die aan een beoordeling zijn onderworpen, blijken niet bevredigend. De lidstaten hebben jaarlijks gegevens aan de Commissie verstrekt die vervolgens verwerkt zijn in het jaarlijks verslag van de Commissie over de toestand van de vloot. De verslagen wijzen echter niet op een te grote vangstcapaciteit (terwijl dat toch wel mocht worden verwacht, aangezien dit het voornaamste probleem is) en de gegevens die wél beschikbaar zijn, volstaan niet om conclusies te trekken. Evenmin bleek het mogelijk om aan de hand van het rapportage-instrument nauwkeurige ramingen van de overtollige vangstcapaciteit per segment of per visserijtak op te stellen.

Uit de bovenstaande toelichting kunnen de volgende conclusies over de werking van de bepalingen inzake het beheer van de vangstcapaciteit worden getrokken:

- hoewel de voorschriften inzake het beheer van de vangstcapaciteit die op EU-niveau zijn vastgesteld, in acht worden genomen, zijn er nog steeds duidelijke indicaties die wijzen op overcapaciteit van de EU-vloot, nl. de te grote visserijsterfte bij een aantal bestanden, de lage rendabiliteit en het lage capaciteitsgebruik;
- de tonnage is een betrouwbare indicator van de vangstcapaciteit, maar de Commissie heeft ernstige twijfels bij het gerapporteerde motorvermogen van de vissersvaartuigen. De gegevens lijken erop te wijzen dat te lage waarden worden

⁶ Verordening (EG) nr. 639/2004 van de Raad van 30 maart 2004 betreffende het beheer van de in ultraperifere gebieden geregistreerde vissersvloten.

opgegeven. Dit maakt het extreem moeilijk om een accurate schatting van de vlootcapaciteit te geven;

- het beleid is statisch, in de zin dat enkel een maximum worden vastgesteld, zonder doelstellingen voor de reductie. Naleving van de nominale capaciteitsbeperkingen in het kader van deze maxima betekent niet dat de overcapaciteit niet aanhoudt. In het kader van het systeem wordt de technologische vooruitgang niet in de beheersmaatregelen geïntegreerd. Vanwege de technologische vooruitgang werkt een statisch capaciteitsmaximum de overcapaciteit echter in de hand;
- vanwege de inherente complexiteit van het kwantificeren van de overcapaciteit is het heel moeilijk gebleken duidelijke doelstellingen voor de omvang van de vloot vast te stellen en toezicht uit te oefenen op het evenwicht tussen de vangstcapaciteit en de vangstmogelijkheden. Bij het vaststellen van een adequate vlootomvang die is afgestemd op de voorhanden zijnde vangstmogelijkheden, moet ook met andere dan biologische en economische factoren rekening worden gehouden.

3. ARTIKEL 17, LID 2 – VANGSTBEPERKINGEN IN WATEREN TOT 12 ZEEMIJL

De machtiging tot het vaststellen van specifieke vangstbeperkingen krachtens artikel 17, lid 2, van Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad verstrekt op 31 december 2012. Krachtens dezelfde bepaling moet de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de in artikel 17, lid 2, bedoelde regelingen.

Met de invoering (vóór de inwerkingtreding van het GVB) van in artikel 17, lid 2, van Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad bedoelde specifieke regelingen voor de wateren tot 12 zeemijl, werden de volgende doelen beoogd:

- de visbestanden in stand te houden door enkel kleinschalige kustvloten in het betrokken gebied toe te laten. Deze vloten oefenen doorgaans een geringere visserijdruk uit in gebieden waarin paaigebieden en, in sommige gevallen, de meest kwetsbare EU-wateren liggen;
- de traditionele visserijactiviteiten van de kustvloten in stand te houden teneinde de sociale en economische infrastructuur van deze gebieden te behouden.

Deze bepalingen inzake specifieke beperkingen zijn in 1983 in het GVB geïntroduceerd en zijn met elke hervorming die sindsdien heeft plaatsgevonden, uitgebreid.

Sinds 2002 is de EU twee keer uitgebreid: de eerste keer in 2004 (met 10 lidstaten) en de tweede keer in 2007 (met twee lidstaten). In de akten van toetreding wordt niet specifiek verwezen naar de 12-zeemijlsregeling. Evenmin zijn naar aanleiding van deze toetredingen wijzigingen voorgesteld of aangebracht in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 2371/2002.

De diensten van de Commissie hebben een peiling uitgevoerd bij de lidstaten die betrokken waren en de gevolgen van de regeling ondervonden. Acht lidstaten

rapporteerden dat, naast de regelingen in bijlage I, ook niet in bijlage I opgenomen regelingen in het kader van nabuurschapsbetrekkingen van kracht waren – de meeste daarvan wederzijds, hoewel dat geen wettelijke voorwaarde is. Er zijn geen verzoeken ingediend om deze of andere regelingen op te nemen in bijlage I bij Verordening (EG) nr. 2371/2002 (Denemarken en Duitsland hebben in 2008 wel een corrigendum aangevraagd). In de meeste nieuwe lidstaten en in Griekenland zijn geen specifieke wederzijdse toegangsregelingen van kracht. Deze landen beperken de visserij in de 12-zeemijlszone tot hun nationale vloot en verrichten geen visserijactiviteiten in de 12-zeemijlszone van andere lidstaten. Een aantal lidstaten heeft voor vaartuigen die in deze gebieden vissen, specifieke (technische) instandhoudingsmaatregelen ingevoerd die bijdragen tot de instandhouding, zoals bedoeld in overweging 11 van Verordening (EG) nr. 2371/2002.

Sinds 2002 zijn de Commissie geen (reële) problemen of conflicten aangaande specifieke beperkingen ter ore gekomen, noch wat de vaststelling, nog wat het beheer en de werking ervan betreft. Eventuele problemen zijn door de lidstaten zelf, zonder tussenkomst van de Commissie, opgelost. De regeling is zeer stabiel en de voorschriften werken nog steeds goed. In hun reacties op het groenboek over de hervorming van het GVB hebben de lidstaten benadrukt hoe belangrijk de specifieke beperkingen zijn in het licht van de oorspronkelijk voor de regeling vastgestelde doelstellingen. Een lidstaat stelde voor de 6-12 mijlsregeling uit te breiden tot 10-20 mijl om de doelstellingen van de regeling nog efficiënter te bereiken.

Gezien de huidige instandhoudingstoestand van een groot aantal bestanden, het aanhoudende belang van de kustwateren voor instandhoudingsdoeleinden, en de voortdurende problemen in kustgebieden die op de visserij zijn aangewezen en waarschijnlijk geen andere economische bedrijvigheid kunnen aantrekken, zijn de doelstellingen van deze specifieke regeling nog net zo gerechtvaardigd als in 2002. Wijziging van de bestaande regelingen kan verstrend werken op het evenwicht dat sinds de invoering van het speciale systeem is bereikt.

Bijlage I – Sinds 2003 door de Raad vastgestelde herstel- en/of beheersplannen

Verordening van de Raad (EG) nr.	Soort plan	Soort (aantal bestanden)	Gebieden
423/2004	Herstel	Kabeljauw (4)	Kattegat, Skagerrak, Noordzee, oostelijk deel van het Kanaal, wateren ten westen van Schotland, Ierse Zee
811/2004	Herstel	Noordelijke heek (1)	Kattegat, Skagerrak, Noordzee, het Kanaal, wateren ten westen van Schotland, wateren rond Ierland, Golf van Biskaje
2115/2005	Herstel	Zwarte heilbot (1)	Noordwestelijk deel van de Atlantische Oceaan
2166/2005	Herstel	Zuidelijke heek (2) en langoustine (1)	Cantabrische Zee, wateren ten westen van het Iberisch Schiereiland
388/2006	Beheer	Tong (1)	Golf van Biskaje
509/2007	Herstel en beheer	Tong (1)	Westelijk deel van het Kanaal
676/2007	Herstel en beheer	Schol (1) en tong (1)	Noordzee
1098/2007	Herstel	Kabeljauw (2)	Oostzee
1100/2007	Herstel	Europese aal (1)	Estuaria en in rivieren en aansluitende binnenwateren van de lidstaten die uitmonden in zee in de ICES-gebieden III-IX of in de Middellandse Zee
1559/2007	Herstel	Blauwvintonijn (1)	Oostelijk deel van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee
1300/2008	Herstel en beheer	Haring (1)	Wateren ten westen van Schotland
1342/2008	Herstel en beheer	Kabeljauw (4)	Kattegat, Skagerrak, Noordzee, oostelijk deel van het Kanaal, wateren ten westen van Schotland, Ierse Zee

Bijlage II – Bestanden waarvoor jaarlijkse vangstmogelijkheden gelden in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en de daaraan grenzende wateren – periode 2003 - 2011

Wetenschappelijk advies over de toestand van de bestanden	Aantal visbestanden									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gemiddeld
Buiten biologisch veilige grenzen	30	29	26	26	26	28	27	22	19	26
Binnen biologisch veilige grenzen	12	10	14	11	12	13	12	15	15	13
Toestand van het bestand onbekend vanwege gebrekkige gegevensbasis	48	53	53	57	58	55	57	60	61	56
Wetenschappelijk advies over overbevissing	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gemiddeld
Het niveau van visserij ten opzichte van het met de maximale duurzame opbrengst overeenstemmende niveau is bekend			34	23	32	33	35	39	35	33
Het bestand wordt overbevist			32	21	30	29	30	28	22	27
Het bestand wordt bevestigd op het met de maximale duurzame opbrengst overeenstemmende niveau			2	2	2	4	5	11	13	6
Verskil tussen het TAC-niveau en het duurzame vangstniveau	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gemiddeld
TAC hoger dan het duurzame vangstniveau (zoals geadviseerd door ICES/WTECV overeenkomstig de voorzorgsbenadering), uitgedrukt in percentage van de visbestanden	46%	49%	59%	47%	45%	51%	48%	34%	23%	45%
Samenvatting van het wetenschappelijk advies over de vangstmogelijkheden	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gemiddeld
Bestanden waarvoor de omvang en de visserijsterfte kan worden geraamd	40	34	40	31	29	30	34	36	36	34
Bestanden waarvoor wetenschappelijk advies over de vangstmogelijkheden beschikbaar is	59	52	54	65	61	62	63	55	55	58
Bestanden waarvoor geen wetenschappelijk advies beschikbaar is	31	40	39	29	35	34	33	42	40	36