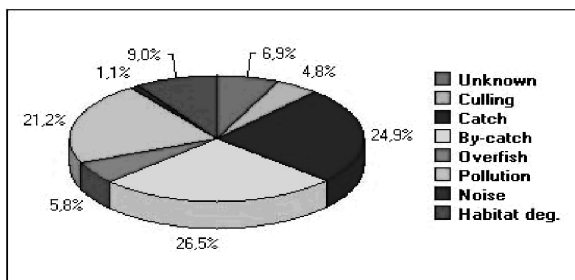


# De bescherming van zeezoogdieren tegen incidentele vangst: door de mazen van het net geglipt?

Stijn VANDAMME  
LDR Milieuadvocaten  
An CLIQUET  
Universiteit Gent

## I. INLEIDING<sup>1</sup>

Zeezoogdieren behoren ongetwijfeld tot de meest tot de verbeelding sprekende dieren op aarde. Jammer genoeg behoren ze eveneens tot de meest bedreigde soorten. Populaties zeezoogdieren komen immers door diverse factoren onder druk te staan (zie figuur 1). Naar aanleiding van het onlangs afgelopen 'Jaar van de Dolfijn'<sup>2</sup> wordt in deze bijdrage de situatie onder de loep genomen waarbij deze bedreigde dieren het slachtoffer worden van bijvangst. De focus ligt hierbij op de soorten die in onze streken voorkomen, nu bijvangst zich vooral voordoet bij kleine walvisachtigen, die onder meer hun habitat hebben in (het Belgische gedeelte van) de Zuidelijke Noordzee.



**Figuur 1<sup>3</sup>: Bedreigingen voor kleine walvisachtigen in hun natuurlijke habitat.** Deze figuur toont duidelijk aan dat de hoofd-oorzaak voor bezorgdheid directe en indirecte vangsten betreft, die samen voor ruim de helft van het aantal mortaliteiten staan (56,1%). Natuurlijk mag men evenmin de impact de overbevissing, vervuiling, geluidsverontreiniging en habitatdestructie onderschatten.

Vooraleer men echter tot de kern van het probleem kan doordringen, dient men even stil te staan bij het begrip 'bijvangst' en de omvang van dit probleem (II). Vervolgens worden diverse juridische instrumenten besproken die rele-

vant zijn in de strijd tegen bijvangst, zowel op internationaal (voornamelijk verdragen), Europees (natuurbehoud en Gemeenschappelijk Visserijbeleid) en nationaal vlak (federaal, Vlaams en gemeentelijk niveau). Hierbij wordt telkens nagegaan welke bepalingen zeezoogdieren specifiek tegen incidentele vangsten kunnen beschermen (III). Finaal wordt ook de aanpak van de problematiek onder de loep genomen, waarbij een aantal huidige en potentiële maatregelen worden toegelicht, zowel op technisch, periodiek als aanvullend vlak (IV). Het is immers pas na het schetsen van het wetgevend kader dat men inzicht kan verwerven in de aanpak van de bijvangsten.

## II. PROBLEMATIEK

Ongeveer een vierde van de wereldwijde vangsten wordt verspild, omdat het niet om de gewenste doelsoort gaat, of om vangsten in een ongewenst ontwikkelingsstadium (ondermaatse vis). Dergelijke vangsten duidt men aan als bijvangst of incidentele vangsten en worden in de literatuur vaak omschreven als "alle andere gevangen soorten dan de beoogde soorten"<sup>4</sup>. Bijvangst van zeezoogdieren daarentegen heeft een meer specifiek karakter. Het gaat hier immers niet om het louter vangen van andere dan de beoogde soort, maar het vangen van zeezoogdieren die verstrikt raken in visnetten, zodat ze sterven door verstikking. Deze interactie tussen zeezoogdieren en menselijke activiteiten doet zich voor in verschillende sectoren van de visserij, maar komt ongetwijfeld meest voor in vastgemaakte visnetten, zoals warrelnetten. Procentueel staan warrelnetten in voor 84% van de bijgevangen walvisachtigen en zelfs 98% van de vinpotigen, zoals zeehonden<sup>5</sup>. Bijgevolg ligt het voor de hand dat de meeste maatregelen zich moeten richten op het gebruik van warrelnetten.

<sup>1</sup> Deze bijdrage is gebaseerd op de masterproef van Stijn Vandamme, in het kader van de Master na Master Milieurecht, Universiteit Gent (Promotor: Prof. Dr. An Cliquet; commissarissen: Prof. Dr. F. MAES en Prof. Dr. G. VAN HOORICK). Zie S. VANDAMME, *Bescherming van zeezoogdieren tegen onopzettelijke vangsten*, onuitg., Master na Master in het Milieurecht, Universiteit Gent, 2006-2007.

<sup>2</sup> Het Jaar van de Dolfijn is een initiatief in het kader van het VN-Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Bonn, 1979); zie [www.yod2007.org](http://www.yod2007.org) en [www.jaarvandedolfijn.org](http://www.jaarvandedolfijn.org).

<sup>3</sup> Bron: [http://www.cms.int/reports/small\\_cetaceans/general\\_summary.htm](http://www.cms.int/reports/small_cetaceans/general_summary.htm).

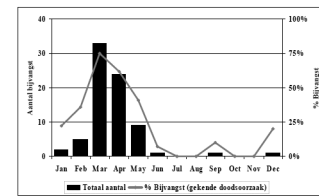
<sup>4</sup> A. GILLESPIE, *Whaling Diplomacy: Defining Issues In International Environmental Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005, 85. Zie meer uitgebreid in D. L. ALVERSEN, M. H. FREEBERG, S. A. MURAWSKI en J.G. POPE, *A Global Assessment of Fisheries By-catch and Discards*, FAO Fisheries Technical Paper No. 339, Rome, FAO, 1994, 233 p. Hierna "A Global Assessment of Fisheries Bycatch and Discards".

Momenteel wordt de totale wereldwijde hoeveelheid bijgevangen (vis-)soorten geschat op 17,9 tot zelfs 39,5 miljoen ton per jaar<sup>6</sup>. Specifiek inzake zeezoogdieren komen READ en NORTHRIDGE<sup>7</sup> tot een globale schatting van 653 653 zeezoogdieren die jaarlijks het slachtoffer worden van incidentele vangsten, onderverdeeld in 307 753 walvisachtigen en 345 611 vinpotigen. De meerderheid van de getroffen walvisachtigen betreft kleine walvisachtigen<sup>8</sup>. *De facto* komt dit neer op bijna 1000 exemplaren per dag, of maar liefst één dier per twee minuten.

Met betrekking tot de Belgische Noordzee zijn de absolute cijfers minder spectaculair, maar de stijging van het aantal incidentele vangsten blijft duidelijk<sup>9</sup>. De bruinvis is zonder twijfel de meest getroffen soort, maar ook andere zeezoogdieren, zoals de gewone en de grijze zeehond, raken regelmatig in visnetten verstrikt<sup>10</sup>. Daarnaast vallen er tal van strandingen voor van bruinvissen waarbij de doodsoorzaak onzeker is of waarbij de dieren nog in leven waren<sup>11</sup>.

Uit Belgisch onderzoek komt bovendien een duidelijke tweedeling naar voren<sup>12</sup>. Enerzijds merkt men een piek in het aantal veronderstelde bijvangsten in het voorjaar, voornamelijk in maart en april. Anderzijds volgt er een tweede golf strandingen in de zomer, rond augustus, waarbij het vooral gaat om zieke dieren in slechte conditie. Uit onderstaande grafiek<sup>13</sup> blijkt dat verdrinking duidelijk de belangrijkste doodsoorzaak vormt in de maanden maart en april. Dit toont onomstootbaar aan dat bijvangst één van de grootste, zonet de grootste bedreiging vormt voor de populatie

bruinvissen in de Noordzee, en meer in het algemeen – zij het niet in dergelijke mate – voor alle zeezoogdieren.



Figuur 4: Totaal aantal en percentage bruinvissen dat per maand aangespoelde tussen 1995 en 2006, waarvan de doodsoorzaak kan bepaald worden, en waarvan bleek dat de doodsoorzaak bijvangst in visnetten was (geïmmitare data 2006).

Bovenvermelde gegevens tonen echter slechts een deel van de werkelijkheid, nu (sommige) vissers liever niet met een negatieve publieke opinie worden geconfronteerd en om die reden verstrikte bruinvissen verminken opdat ze in zee zouden bezinken<sup>14</sup>. Ook de windrichting kan een belangrijke rol spelen in het al dan niet aanspoelen van verstrikt geraakte dieren<sup>15</sup>. De mortaliteit loopt in werkelijkheid dus nog veel hoger op dan het officiële aantal aangespoelde dode bruinvissen, en dit ondanks hun beschermde status in het internationaal en nationaal recht. Bovendien vertonen bijgevangen dieren regelmatig zware verwondingen die afkomstig zijn van een lange doodstrijd. Een groot deel van de publieke opinie reageert met afschuw op de (Japanse) inhumane walvisvangst, maar dergelijke ‘onmenselijke’ sterfgevallen doen zich eveneens voor aan onze kust. Weliswaar gaat het hier niet om opzettelijke daden, maar veelal om verstikking in warrelnetten, geplaatst door (een deel van de) recreatieve strandvissers bij het uitoefenen van hun hobby. Gelet op het zorgelijke aantal gevangen bruinvissen, dringen strenge maatregelen zich hoe dan ook op.

- <sup>5</sup> A. J. READ, P. DRINKER en S. NORTHRIDGE, *By-Catches of Marine Mammals in U.S. Fisheries and a First Attempt to Estimate the Magnitude of Global Marine Mammals By-Catch*, 55e Jaarlijkse Bijeenkomst van de Internationale Walviscommissie, SC/55/BC5 (2003), 1 en 4. Zie ook [http://www.cetaceanbycatch.org/pdfs/IWC\\_global\\_estimate\\_paper.pdf](http://www.cetaceanbycatch.org/pdfs/IWC_global_estimate_paper.pdf).
- <sup>6</sup> “A Global Assessment of Fisheries Bycatch and Discards”, Hoofdstuk 1: *Estimates of Fishery Bycatch and Discards*.
- <sup>7</sup> A. J. READ, P. DRINKER en S. NORTHRIDGE, *o.c.*, 4.
- <sup>8</sup> W. C. G. BURNS, “The Berlin Initiative on Strengthening the Conservation Agenda of the International Whaling Commission: Toward a New Era for Cetaceans?”, *Journal of International Wildlife and Policy* 2003, Afl. 6, (255) 261-264.
- <sup>9</sup> Gebaseerd op gegevens van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium (BMM). Het BMM is een departement van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN), een federale wetenschappelijke instelling die valt onder het Federaal Wetenschapsbeleid. Zie <http://www.mumm.ac.be/NL/index.php>.
- <sup>10</sup> Voorbeelden hiervan betreffen strandingen van een grijze zeehond van 29 april 2001, 11 mei 2001, 19 april 2005, 9 mei 2005 en 12 juni 2006 en van een zeehond op 9 december 2001 en 12 december 2007. Bron: [http://www.mumm.ac.be/NL/Management/Nature/search\\_strandings.php](http://www.mumm.ac.be/NL/Management/Nature/search_strandings.php).
- <sup>11</sup> X, “Al 19 bruinvissen aangespoeld aan Belgische kust”, *De Morgen* 4 april 2007. Opmerkelijk genoeg kon men in 2007 van de 28 aangespoelde bruinvissen slechts één exemplaar opnieuw in zee vrijlaten, wat nogmaals onderstreept dat bijvangst en strandingen quasi-altijd de dood tot gevolg hebben. Deze cijfers zijn geactualiseerd op 14 mei 2007, en tonen aan dat op korte tijd 10 extra strandingen zijn gerapporteerd. Eind 2007 waren er reeds 75 strandingen geregistreerd door het MUMM. Uit de nationale rapporten van België aan het Adviescomité bij ASCOBANS blijkt dat jaarlijks nieuwe recordcijfers geregistreerd worden: ASCOBANS, 13e Vergadering van het Adviescomité, AC12/Doc. 42(P), 21 april 2006, 3, [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/ac13-42.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/ac13-42.pdf) en ASCOBANS, 14e Vergadering van het Adviescomité, AC14/Doc. 19(S), 10 april 2007, 3, [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/ac14-19.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/ac14-19.pdf).
- <sup>12</sup> J. HAELTERS en F. KERCKHOF, *Strandingen van bruinvissen tussen 1995 en 2006 (31 mei): doodsoorzaken*, Nota BMM, 9 juni 2006, 5 p. Een meer uitgebreid Nederlands onderzoek leidde tot dezelfde conclusie: M. F. LEOPOLD en C. J. CAMPHUYSEN, *Bruinvisstrandingen in Nederland in 2006. Achtergrond, leeftijdsverdeling, sexratio, voedselkeuze en mogelijke oorzaken*, s-Gravenhage, Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee, 2006, 46-55.
- <sup>13</sup> J. HAELTERS en F. KERCKHOF, *o.c.*, 5.
- <sup>14</sup> X, “Al 19 bruinvissen aangespoeld aan Belgische kust”, *De Morgen* 4 april 2007.
- <sup>15</sup> Naar analogie met zeevogels: J-B. CALLEWAERT, A-K. LESCRAUWAERT, J. MEES, F. MAES, e.a., MIRA (2005) *Milieurapport Vlaanderen, Achtergronddocument 2005: Kust en Zee*, Vlaamse Milieumaatschappij, 58. Zie ook <http://www.milieurapport.be>. Hierna “MIRA Achtergronddocument 2005, Kust en Zee”.

Finaal dient nog te worden opgemerkt dat er een wezenlijk onderscheid bestaat tussen commerciële of beroepsvisserij en recreatieve visserij<sup>16</sup>. Hoewel bovenvermeld cijfermateriaal (hoofdzakelijk) betrekking heeft op de commerciële of beroepsvisserij, impliceert ook de recreatieve visserij een groot gevaar voor bijvangst van zeezoogdieren, vooral door sportvisserij op zee en strandvisserij. Hoewel er een duidelijke interactie bestaat tussen commerciële en recreatieve visserij<sup>17</sup>, bestaan er tevens tal van potentiële conflicten, onder meer over de te vangen hoeveelheid, het soort netten en het gebied<sup>18</sup>. Zowel de beroeps- als strandvisserij aan de Belgische kust komen verder in dit artikel nog aan bod.

Aan de Belgische (West)kust<sup>19</sup> komt voornamelijk strandvisserij vaak voor, waarbij netten bij laagtij op het strand of in zee worden geplaatst om ze bij het volgende laagtij te ledigen. De meest gebruikte visnetten hiervoor zijn warrel- of warnetten, die op de bodem worden vastgemaakt, evenwijdig met de kust<sup>20</sup>. Hoewel men dergelijke netten bij professioneel gebruik als zeer milieuvriendelijk beschouwt<sup>21</sup>, vormt het nadeel bij uitsteking het verstikkingsgevaar van zeezoogdieren<sup>22</sup>. Inzake strandvisserij komt dit nog meer tot uiting, aangezien verschillende 'voordelen' daar niet meer gelden. Daarnaast maakt men in de havens ook gebruik van fuikvormige netten en op het strand van platte netten. Een wezenlijk probleem vormt het feit dat de tong, die aan onze kust vooral in het voorjaar voorkomt, de meest gegeerde buit uitmaakt voor zowel bruinvissen als strandvissers<sup>23</sup>.

### III. JURIDISCHE INSTRUMENTEN

#### III.1. Internationale instrumenten

Er bestaan wereldwijd tal van internationale instrumenten voor het behoud van zeezoogdieren. Desondanks blijft de aandacht hier beperkt tot de bepalingen die gericht zijn op het voorkomen, beperken en uiteindelijk zelfs volledig vermijden van bijvangst van zeezoogdieren, of bepalingen die daar rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen toe bijdragen. Binnen het internationaal recht kunnen populaties immers zowel rechtstreeks beschermd worden door soortgerichte beschermingsmaatregelen als onrechtstreeks door gebiedsgerichte maatregelen.

Een van de eerste relevante verdragen betreft het **Walvisvaartverdrag**<sup>24</sup>. Hoewel dit verdrag veeleer een economische grondslag heeft<sup>25</sup>, kan het Walvisvaartverdrag eveneens een invloed hebben bij het inperken van bijvangsten. Aangezien incidentele vangsten zich hoofdzakelijk bij kleine walvisachtigen voordoen, rijst de vraag of de IWC (International Whaling Commission) wel de bevoegde instantie is. Ondanks een positief antwoord<sup>26</sup>, beperken de taken van de IWC zich evenwel tot het verzamelen van informatie over drie onderscheiden categorieën: kleinschalige walvisvangst, opzettelijke vangst van kleine walvisachtigen en visserij met incidentele vangsten. Recent heeft de IWC ook twee resoluties aangenomen over kleine walvisachtigen, waarvan één inzake bijvangst. Hoewel Resolutie 2001-12 voornamelijk de directe vangst van Dall's bruinvissen door Japan viseert, drukt de tekst ook duidelijk haar bezorgd-

<sup>16</sup> *Commerciële of beroepsvisserij* betreft de sector waar men beroepsmatig visserijactiviteiten onderneemt en de vangsten zijn bedoeld voor verkoop met winst oogmerk. *Recreatieve visserij* betreft die activiteiten door vissers in hun vrije tijd, waarvan de vangsten niet bedoeld zijn voor verkoop. Recreatieve visserij wordt meestal onderverdeeld in *hengelvisserij* en *niet-hengelvisserij*. Zie meer uitgebreid in M. G. PAWSON, D. TINGLEY, G. PADDA en H. GLENN, *EU contract FISH/2004/011 on "Sport Fisheries" (or Marine Recreational Fisheries) in the EU*, [http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/sportfishing\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies/sportfishing_2006.pdf), 10-13. Hierna "EU Rapport Sportvisserij".

<sup>17</sup> Recreatieve visserij staat bijvoorbeeld in voor heel wat vangsten van soorten waar een quota voor geldt, terwijl deze aantallen niet gebruikt worden om de quota voor de commerciële visserij te bepalen.

<sup>18</sup> "EU Rapport Sportvisserij", 3.

<sup>19</sup> Uit waarnemingen blijkt dat vooral tussen Nieuwpoort en De Panne strandvisserij met vaste netten in bepaalde periodes zeer intens wordt beoefend. Zie J. HAELTERS en A. CLIQUET, "Vissen op het droge. Strandvisserij met vaste netten versus natuurwaarden", *Leefmilieu* 1998, Afl. 6, (210) 213.

<sup>20</sup> J. HAELTERS en A. CLIQUET, *l.c.*, (210) 210.

<sup>21</sup> Er wordt namelijk relatief weinig ondermaatse vis bijgevangen, er is slechts een beperkte bodemverstoring en het brandstofverbruik is minimaal.

<sup>22</sup> J. DEPESTELE, H. POLET en N. VAN CRAEYNEST, "Commerciële kieuw- en warrelnetvisserij", *De Grote Rede* 2006, Afl. 17, (2) 5-6.

<sup>23</sup> Dit verklaart nog meer waarom in die periode zo veel zeezoogdieren, voornamelijk bruinvissen, worden bijgevangen, vermits tong ook één van hun geliefkoosde prooien is.

<sup>24</sup> Internationale Verdrag voor de reglementering van de walvisvangst van 2 december 1946. Dit verdrag werd gewijzigd door het Protocol van Washington van 19 november 1956. Het verdrag trad in werking op 10 november 1948. Internet: <http://www.iwcoffice.org>.

<sup>25</sup> Het verdrag richt zich vnl. op regulering van exploitatie van (grote) walvisachtigen. Zie G. ROSE en S. CRANE, "The Evolution of International Whaling", in P. SANDS (ed.), *Greening International Law*, London, Earthscan, 1993, (159) 180.

<sup>26</sup> Gelet op de wetenschappelijke betekenis van 'walvis', en op grond van de preambule bij het verdrag en de voorbereidende werkzaamheden, kan men evenwel stellen dat ook kleine walvisachtigen onder het toepassingsgebied van de IWC vallen. Zie A. CLIQUET, *Internationaal recht inzake natuurbehoud*, Gent, Universiteit Gent, 2006-2007, 171.

heid uit over de incidentele bijvangst<sup>27</sup>. Daarnaast treedt de commissie sinds kort onrechtstreeks op in het beperken van bijvangst, met het opleggen van een resolutie die drijfnetvisserij op grote schaal moet aanpakken. Het gevaar bestaat evenwel dat de IWC zich hiermee op het terrein van andere organisaties begeeft, zoals de FAO (Food and Agricultural Organisation). Deze bevoegdheidsproblematiek kwam eveneens tot uiting op de 55<sup>e</sup> Vergadering van de IWC, met de nipte goedkeuring van het zogenaamde “*Berlin Initiative*”<sup>28</sup>. Hierin concludeert men dat de IWC de voornaamste organisatie bleef inzake beheer en behoud van *uiterst migrerende soorten*, maar dat de primaire verantwoordelijkheid voor kleine walvisachtigen bij de kuststaten en regionale organisaties ligt, zoals de CMS (Convention on Migratory Species) (*infra*). Volgens het Berlijns Initiatief vereist een effectief beheer van kleine walvisachtigen immers een substantiële uitbreiding van de taken van de IWC, zoals een meer intensieve samenwerking met andere organisaties, betere monitoring en technische maatregelen en ten slotte het opleggen van effectieve beschermingsmaatregelen<sup>29</sup>. Men kan dan ook besluiten dat de IWC de meest geschikte organisatie blijft om opzettelijke vangsten van (kleine) walvisachtigen te regelen, maar zich wat betreft de incidentele bijvangsten hoofdzakelijk moet toespitsen op het louter verzamelen van de nodige gegevens, die vervolgens uitgewisseld worden met internationale of visserijorganisaties die de bijvangst op zich kunnen aanpakken.

Ook het **Zeerechtverdrag** van 1982<sup>30</sup> bevat een aantal bepalingen met het oog op de bescherming van zeezoogdieren. Artikel 65 bevat een specifieke regeling inzake zeezoogdieren in de exclusieve economische zone (EEZ), op basis waarvan een kuststaat of een bevoegde internationale organisatie strengere maatregelen kan nemen en de exploitatie van zeezoogdieren kan verbieden, beperken of strenger regelen dan in het verdrag, maar geenszins ruimere exploitatie mag toelaten. Daarnaast moeten staten ook samenwerken met het oog op het behoud van zeezoogdieren en specifiek wat walvisachtigen betreft via de bevoegde internationale organisaties streven naar het behoud, het beheer en het onderzoek van deze soorten. Deze bepalingen

zijn ook van toepassing op zeezoogdieren in de volle zee, op grond van artikel 120 Zeerechtverdrag. Voorts dient men te wijzen op de bijlage bij artikel 64, dat betrekking heeft op diersoorten die over grote afstanden migreren<sup>31</sup>, en in die zin een afwijkende regeling bevat ten aanzien van de algemene regeling inzake visserij binnen de EEZ. Deze bijlage bevat tevens een aantal zeezoogdieren. Dit kan weliswaar vreemd overkomen, vermits artikel 65 reeds specifiek handelt over deze zeezoogdieren, maar deze anomalie wordt verklaard door het feit dat artikel 65 niet in het oorspronkelijke voorstel was opgenomen. Aangezien zeezoogdieren eveneens veelvuldig slachtoffer kunnen zijn van bijvangst tijdens de vangst van andere soorten uit Bijlage I, heeft men evenwel geopteerd om die zeezoogdieren in Bijlage I bij artikel 64 te weerhouden<sup>32</sup>. Wanneer dieren nu onder beide artikelen vallen, kan men stellen dat deze eerst als zeezoogdier en dan pas als migrerende soort moeten beschouwd worden, aangezien artikel 65 als *lex specialis* geldt ten opzichte van artikel 64. Toch behoudt artikel 64 zijn waarde, aangezien dit artikel toelaat om maatregelen te nemen om de bijvangst bij andere migrerende soorten, zoals tonijn, te beperken. De uitwerking van het Zeerechtverdrag ligt in de praktijk echter in handen van de verdragspartijen en de bevoegde internationale organisaties<sup>33</sup>. Dit brengt ons bij een aanzienlijk pijnpunt van deze verdragen, met name de afdwingbaarheid ervan. Het Zeerechtverdrag kan weliswaar een aantal algemene bepalingen opnemen met het oog op de bescherming van zeezoogdieren, toch hangt de mate van bescherming grotendeels af van de bereidwilligheid van staten en internationale organisaties om deze bepalingen in nationale wetgeving om te zetten en in een degelijke handhaving te voorzien. Een treffend voorbeeld hiervan is artikel 64, waarbij men oordeelde dat het probleem van de incidentele vangsten beter aan de regionale visserijorganisaties zou overgelaten worden, waardoor het economische belang opnieuw primeert boven het ecologische. Toch mag men de impact van het Zeerechtverdrag geenszins onderschatten, vermits het verdrag de lidstaten uitdrukkelijk het recht toekent om ook buiten de territoriale zee maatregelen te nemen met het oog op de bescherming van zeezoogdieren.

<sup>27</sup> W. C. G. BURNS, G. WANESFORDE-SMITH en K. SIMPSON, “The 53<sup>rd</sup> Meeting of the International Whaling Commission and the Future of Cetaceans in a Changing World”, *Journal of International Wildlife Law and Policy* 2001, Afl. 4, (221) 231-233.

<sup>28</sup> International Whaling Commission, *The Berlin Initiative on Strengthening the Conservation Agenda of the International Whaling Commission*, IWC/55/4 Rev (2003). Zie ook <http://www.iwcoffice.org/meetings/resolutions/resolution2003.htm#1>.

<sup>29</sup> K. SIMPSON, “The 51<sup>st</sup> Annual Meeting of the International Whaling Commission: One Minute Before Midnight”, *Journal of International Wildlife Law and Policy* 1999, Afl. 3, (338), 339 en W. C. G. BURNS, *l.c.*, (255) 263-274.

<sup>30</sup> Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht van 10 december 1982, Montego Bay, 10 december 1982. Het verdrag trad in werking op 16 november 1994. *B.S.* 16 september 1999. Hierna Zeerechtverdrag.

<sup>31</sup> Deze bepaling werd opgesteld met voornamelijk een migrerende diersoort van groot commercieel belang in gedachten: de tonijn. Zie G. A. A. DRIEMAN, “Walvisvaart en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee”, *Milieu en Recht* 1986, Afl. 1, (8) 13.

<sup>32</sup> A. CLIQUET, “Verdragen en besluitvorming ter voorkoming en beperking van verontreiniging van de Noordzee en de tenuitvoerlegging door België”, in F. MAES en A. CLIQUET (eds.), *Internationaal en nationaal recht inzake de bescherming van de Noordzee*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1997, 620-621.

<sup>33</sup> Hiermee wordt duidelijk de IWC bedoeld, aangezien de IWC op dit ogenblik de enige organisatie is die zich op wereldwijde schaal met deze problematiek bezighoudt. Zie G. A. A. DRIEMAN, *l.c.*, (8) 16.

In oktober 1995 nam de FAO (Food and Agricultural Organization), bij consensus, de *Code of Conduct of Responsible Fisheries*<sup>34</sup> aan. Deze Gedragscode beoogt enerzijds een verantwoorde visserij, in overeenstemming met de relevante internationale regelgeving. Anderzijds wil de code het noodzakelijke kader bieden om staten te helpen hun wetgevende, institutionele en beheersinstrumenten te verbeteren. De Gedragscode omvat twaalf artikelen, waarvan voornamelijk artikel 8.5 relevant is. Dit artikel vereist dat staten visserijtuig, -methodes en praktijken verplicht stellen die voldoende selectief zouden zijn om onder meer bijvangst te vermijden, zowel van vis- als andere soorten. In deze context zouden vissers moeten samenwerken in de ontwikkeling van meer selectieve technieken<sup>35</sup>. In combinatie met een gebrek aan bepalingen die specifiek gericht zijn op het beperken van bijvangst van zeezoogdieren, betekent het niet-bindend karakter van de Gedragscode echter een wezenlijk gebrek om effectief te zijn in de strijd tegen incidentele vangsten.

Ook het **Verdrag van Bonn** inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten<sup>36</sup> heeft een aantal zeezoogdieren in de bijlagen bij het verdrag<sup>37</sup> en is van wezenlijk belang om de bijvangst te kunnen inperken. Soorten opgenomen in Bijlage I genieten een strenge bescherming, hoewel nog steeds uitzonderingen mogelijk zijn op grond van artikel II (5) van het Verdrag van Bonn. Zo kan worden afgeweken van de verbodsbepaling voor wetenschappelijke doeleinden, om de voortplanting of het voortbestaan van een soort te verbeteren, omwille van traditionele gebruiken en als bijzondere omstandigheden dit vereisen. Voor soorten zoals de potvis en de gewone dolfin geldt een rechtstreeks verbod voor de verdragspartijen, die bevoegdheid hebben over (een deel van) het verspreidingsgebied van deze soorten, om dieren van de populatie van deze soorten te

onttrekken. Aangezien hier geen verduidelijking wordt gegeven en gelet op de precare situatie van de soorten uit Bijlage I, verdient een strikte interpretatie van deze bepaling de voorkeur. Bijgevolg hebben verdragspartijen een grote verantwoordelijkheid om er alles aan te doen om een onttrekking te vermijden, zowel door rechtstreeks bejaging als onrechtstreeks door incidentele vangsten. Voor de in Bijlage II<sup>38</sup> opgenomen zeezoogdieren dienen overeenkomsten te worden afgesloten, waarbij tevens de gebiedsbeschermende verplichting geldt om de leefgebieden die belangrijk zijn voor de instandhouding te behouden en eventueel te herstellen. Inzake de overeenkomsten ten aanzien van iedere tot de orde van de Cetacea behorende trekkende soorten, geldt dat elke onttrekking van dieren aan de populaties wordt verboden die niet is toegelaten overeenkomstig andere multilaterale overeenkomsten. Deze bepaling biedt zeker mogelijkheden bij het bestrijden van de bijvangst, maar komt verder uitgebreider aan bod bij de bespreking van het ASCOBANS-Verdrag<sup>39</sup>.

De belangrijkste evolutie in het kader van het Verdrag van Bonn om incidentele vangsten te beperken betreft evenwel het aannemen van een resolutie inzake bijvangst<sup>40</sup>. In deze resolutie wordt gewezen op het feit dat onder meer verschillende trekkende soorten, zoals walvisachtigen, het slachtoffer worden van bijvangst door de visserij. De verdragspartijen worden dan ook opgeroepen om maatregelen te treffen of zelfs te versterken om deze soorten te beschermen tegen incidentele vangsten door de visserij. Belangrijk is dat deze maatregelen niet beperkt hoeven te blijven tot de territoriale zee van de verdragspartijen, maar ook genomen kunnen worden in de EEZ en in de volle zee voor schepen die onder hun vlag varen om dieren aan de populatie van de vermelde soorten te onttrekken<sup>41</sup>.

<sup>34</sup> Code of Conduct for Responsible Fisheries. Zie meer uitgebreid in *What is the Code of Conduct for Responsible Fisheries*, FAO, 2001, <http://www.fao.org/DOCREP/003/X9066E/X9066E00.HTM>.

<sup>35</sup> N. SPENCER, N. B. SANTOS VÁZQUEZ, G. J. PIERCE, *Evaluation of the State of Knowledge concerning By-Catches of Cetaceans*, Aberdeen, University of Aberdeen, 2000, 134-135. Hierna "EU-dossier Bijvangst". Zie ook [http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies\\_reports/evaluation\\_bycatches\\_2000\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies_reports/evaluation_bycatches_2000_en.htm).

<sup>36</sup> Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten van 23 juni 1979. Het verdrag trad in werking op 1 november 1983. Goedkeuring in België: Wet van 27 april 1990 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, en van Bijlagen I en II, opgemaakt te Bonn op 23 juni 1979, B.S. 29 december 1990. Internet: <http://www.cms.int>.

<sup>37</sup> Wat de zeezoogdieren betreft komen onder meer de potvis, blauwe vinvis, de bultrug, de Groenlandse walvis en de gewone dolfin voor in Bijlage I.

<sup>38</sup> Als walvisachtigen worden onder meer de bruinvis, de tuimelaar, de witsnuitdolfin, de witflankdolfin, de gewone dolfin en de griend vermeld. Wat betreft de zeehondensoorten komen zowel de gewone als de grijze zeehond voor in Bijlage II.

<sup>39</sup> Er werden eveneens overeenkomsten afgesloten voor de soorten in Bijlage II onder meer inzake zeehonden in de Waddenzee (1990), kleine walvisachtigen in de Baltische en de Noordzee (ASCOBANS, 1992), en walvisachtigen in de Middellandse en Zwarte Zee (ACCOBAMS, 1996). Zie A. CLIQUET, o.c., 111.

<sup>40</sup> Resolutie 6.2, Bycatch, aangenomen door de Zesde conferentie van de verdragspartijen, Cape Town, november 1999.

<sup>41</sup> M. PRIDEAUX, *Conserving Cetaceans: The Convention on Migratory Species and its relevant Agreements for Cetacean Conservation*, Munich, WDCS, 2003, 9.

In uitvoering van het Verdrag van Bonn werd het **ASCOBANS-Verdrag**<sup>42</sup> afgesloten. Dit verdrag is van toepassing op kleine walvisachtigen in de Noordzee en de Oostzee<sup>43</sup>. De partijen hebben de verplichting om nauw samen te werken teneinde gunstige omstandigheden te scheppen voor de instandhouding van kleine walvisachtigen<sup>44</sup>. Ook met betrekking tot de bijvangst van zeezoogdieren bevat het ASCOBANS-Verdrag heel wat bepalingen. Vooraf worden de verdragspartijen verzocht om een verbod op de vangst en het opzettelijk doden van kleine walvisachtigen op te nemen in hun nationale wetgeving, voor zover dergelijk verbod nog niet eerder van kracht was. Daarnaast worden in de bijlage bij de overeenkomst heel wat andere maatregelen voorgesteld. Zo moeten de verdragspartijen, in het kader van de bescherming en het beheer van het leefgebied, de interactie tussen de kleine walvisachtigen en andere (menselijke) gebruiksfuncties aanpakken, bijvoorbeeld door het bepalen van aanpassingen aan vistuig en vispraktijken teneinde incidentele vangsten te beperken en te verhinderen dat dergelijke visuistrusting op drift gaat of in zee wordt gedumpt. Er is ook voorzien in maatregelen inzake studies en onderzoek, waarbij *in casu* vooral de vaststelling van bestaande en mogelijke bedreigingen voor de diverse soorten en het onderzoek naar de verstoringen door de visserij van belang is. Een laatste soort maatregelen heeft als uitdrukkelijk doel het regelen van bijvangst en strandingen. In dit kader situeert zich de verplichting om een doeltreffend systeem van gegevensuitwisseling in te stellen over bijvangsten, gestrande dieren en het gebruik ervan. Ook het uitvoeren van autopsieën om weefsel te nemen voor studie-doelinden en vooral om de mogelijke doodsoorzaak vast te stellen, behoort tot deze maatregelen. Tevens wordt een verplichting beoogd om elk levend en gezond dier dat gevangen wordt onmiddellijk weer vrij te laten en rust een in-

formatieverplichting op de partijen, zowel naar het publiek als naar de visserijsector, teneinde deze doelgroepen bewust maken van de noodzaak om bijvangsten en strandingen te rapporteren. Ten slotte moet men voorzien in maatregelen om de naleving van deze voorschriften te kunnen afdwingen.

Bijkomend werden in het kader van het ASCOBANS-Verdrag verschillende resoluties aangenomen, zoals onder meer de Resolutie inzake de implementatie van het instandhoudings- en beheersplan, aangenomen op de eerste Vergadering der Partijen (MOP 1)<sup>45</sup>. In deze resolutie stelt men een reductie van de directe interacties met de visserij in het vooruitzicht, door partijen aan te moedigen hun monitoringssystemen te verbeteren en methodes te ontwikkelen om bijvangst te reduceren. Een eerste resolutie die specifiek de bijvangst van kleine walvisachtigen regelde, werd aangenomen op de tweede Vergadering der Partijen in Bonn. De belangrijkste bepaling van deze resolutie betreft de doelstelling om antropogene verwijdering van kleine walvisachtigen te reduceren, op korte termijn onder de 2%, en op lange termijn wordt zelfs een volledige uitbanning van bijvangsten beoogd<sup>46</sup>. Ondertussen heeft men, onder meer op grond van het voorzorgsbeginsel, deze drempel van onaanvaardbare menselijke interactie op 1% gebracht<sup>47</sup>. Daarnaast neemt men onder meer maatregelen om specifieke soorten te beschermen, zoals de bruinvis<sup>48</sup>. Belangrijk is evenwel dat deze resoluties enkel een politieke verbintenis inhouden, die geenszins juridisch afgedwongen kunnen worden.

Het **Verdrag van Bern** inzake het behoud van wilde dieren en hun natuurlijke leefmilieu in Europa<sup>49</sup> werd afgesloten onder de auspiciën van de Raad van Europa. Het is een regionaal verdrag<sup>50</sup>, maar werkt net zoals het Verdrag van

<sup>42</sup> De overeenkomst inzake de instandhouding van de kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee van 17 maart 1992, hierna ASCOBANS-Verdrag. Het verdrag trad in werking op 29 maart 1994. Goedkeuring in België: B.S. 20 oktober 1993. Internet: <http://www.ascobans.org>. Het verdrag werd niet goedgekeurd bij wet en werd enkel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, dit in tegenstelling tot bepaalde andere uitvoeringsovereenkomsten bij het Verdrag van Bonn. Zie A. CLIQUET, *o.c.*, 172, voetnoot 1056.

<sup>43</sup> Hiermee worden alle soorten, ondersoorten of populaties van tandwalvissen bedoeld, met uitzondering van de potvis. Zie art. 1.2 (a) ASCOBANS-Verdrag.

<sup>44</sup> Art. 2.1 ASCOBANS-Verdrag.

<sup>45</sup> MOP 1: Resolutie inzake de implementatie van het instandhoudings- en beheersplan, Stockholm, 1994. Zie [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/1994-2.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/1994-2.pdf).

<sup>46</sup> MOP 2: Resolutie inzake incidentele vangsten van kleine walvisachtigen, Bonn, 1997. Zie [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/1997-4.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/1997-4.pdf).

<sup>47</sup> MOP 3: Resolutie inzake incidentele vangsten van kleine walvisachtigen, Bristol, 2000. Zie [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/2000-6.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/2000-6.pdf); MOP 4: Resolutie inzake incidentele vangsten van kleine walvisachtigen, Esbjerg, 2004. Zie [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/finalres6.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/finalres6.pdf); MOP 5: Resolutie inzake incidentele vangsten van kleine walvisachtigen, Nederland, 2006. Zie [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/mop5-final-5.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/mop5-final-5.pdf).

<sup>48</sup> MOP 4: Herstelprogramma voor de bruinvis in de Noordzee, Esbjerg, 2004. Zie [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/finalres10.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/finalres10.pdf); MOP 5: Herstelprogramma voor de bruinvis in de Noordzee, Nederland, 2006. Zie [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/mop5-final-1.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/mop5-final-1.pdf).

<sup>49</sup> Het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en hun natuurlijke leefmilieu in Europa van 19 september 1979. Het verdrag trad in werking op 1 juni 1985. Goedkeuring in België: Wet van 20 april 1989 houdende goedkeuring van het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en hun natuurlijke leefmilieu in Europa, en van Bijlagen I, II, III en IV, opgemaakt te Bern op 19 september 1979, B.S. 29 december 1990. Internet: <http://www.coe.int>.

<sup>50</sup> A. CLIQUET, *o.c.*, 115.

Bonn met een aantal bijlagen<sup>51</sup>. In het verdrag gelden een reeks algemene verplichtingen voor partijen om onder meer de nodige maatregelen te nemen ter bescherming van populaties, maar eveneens voorschriften inzake exploitatie van diersoorten uit Bijlage III<sup>52</sup>. De mogelijkheid bestaat immers om seizoenen in te stellen, waardoor de exploitatie van bepaalde vissoorten uit Bijlage III kan worden afgewezen in periodes waarbij zeezoogdieren duidelijk meer kans hebben om in visnetten verstrikt te geraken. Ook de verbodsbepalingen ten aanzien van de diersoorten in Bijlage II zijn relevant. Zo kan het uitvaardigen van voorschriften voor het verkopen een oplossing bieden, voor zover men hiermee de impuls kan wegnemen om de bijgevangen zeezoogdieren te verkopen, zolang dit niet leidt tot het overboord gooien van incidenteel gevangen dieren. Hoewel het opzettelijk karakter van het handelen problematisch kan zijn ten aanzien van de (onopzettelijke) bijvangst, laat deze bepaling toch voldoende ruimte om te stellen dat bepaalde visserijtechnieken verboden moeten worden, wanneer deze impliceren dat de populaties gestoord worden in de periode waarin de jongen afhankelijk zijn<sup>53</sup>. De mogelijkheid om van deze verbodsbepalingen af te wijken, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat of de afwijkingen geen aantasting van de populatie veroorzaken, heeft echter een ongunstige invloed op de goede werking van het verdrag en zwakt de aard van de verbodsbepaling enorm af<sup>54</sup>. Op vlak van gebiedsbescherming bestaat ten slotte een verplichting voor verdragspartijen om bijzondere aandacht te besteden aan de bescherming van de gebieden die van belang zijn voor trekkende soorten uit Bijlagen II en III, wat een grensoverschrijdende samenwerking kan stimuleren<sup>55</sup>.

Bijlage IV biedt een tweede, meer evidente gelegenheid om de bijvangst aan te pakken, aangezien deze bijlage een lijst bevat van verboden middelen en methoden bij de jacht en andere vormen van exploitatie. Een mogelijke denkpiste betreft bijgevolg het verbieden van bepaalde vistechieken om vissoorten uit Bijlage III te vangen, indien blijkt dat

met die techniek duidelijk meer zeezoogdieren in netten verstrikt geraken. Op die manier kan men visserijtechnieken met een hoge ratio incidentele vangsten verbieden of op zijn minst aanpassen, zoals bijvoorbeeld warrelnetten die vlakbij de laagwaterlijn worden geplaatst.

Ten slotte moet nog het **CITES-Verdrag**<sup>56</sup> worden vermeld dat de internationale handel in wilde dier- en plantensoorten regelt en deze soorten beoogt te beschermen tegen overmatige exploitatie ten gevolge van die handel. Ondanks de economische invalshoek, kan dit verdrag een invloed hebben op bijvangst. In gevallen waar nu nog wordt gejaagd op walvisachtigen, zoals onder meer in Japan op de Dall's bruinvis<sup>57</sup>, kan het CITES-Verdrag er immers voor zorgen dat de financiële stimulans wegvalt doordat deze bijgevangen soorten achteraf niet meer verkocht kunnen worden. Zo zouden vissers minder geneigd zijn om incidentele vangsten te behouden voor verkoop<sup>58</sup>.

De grote zwakheid van internationale instrumenten vormt dus duidelijk hun afdwingbaarheid. Het internationale recht bevat weliswaar diverse bindende bepalingen, maar zijn in veel gevallen (te) vaag geformuleerd. Bijgevolg bestaan er grote marges voor de verdragspartijen om deze bepalingen in hun nationale wetgeving te implementeren. Men zou dus eventueel kunnen pleiten voor het formuleren van sluitende bepalingen op internationaal niveau. Anderzijds impliceert een vage compromistekst het onmiskenbare voordeel dat twijfelende staten over de streep kunnen getrokken worden, en er alvast een minimumregeling tot stand komt in die landen, zonder ander landen te beletten om verder te gaan (cf. Europa met 2 snelheden). Daarnaast zou meer aandacht besteed moeten worden aan de handhaving van de wetgeving.

### *III.2. Regelgeving van de EU*

Ook de regelgeving van de Europese Unie heeft een enorme impact op de problematiek van de bijvangsten, deels via diverse richtlijnen en verordeningen inzake handel, maar

<sup>51</sup> Bijlage II bevat de streng beschermde diersoorten, zoals de orka, de griend, de bruinvis, de tuimelaar, de gewone en de witflankdol-fijn. Bijlage III voorziet minder strenge bescherming, waarbij een beperkte vorm van exploitatie kan worden toegelaten, weliswaar onder bepaalde voorschriften. Alle andere walvisachtigen dan deze uit Bijlage II komen, net zoals de gewone en de grijze zeehond, voor in Bijlage III.

<sup>52</sup> Artt. 2 en 7 Verdrag van Bern.

<sup>53</sup> Art. 6 Verdrag van Bern.

<sup>54</sup> Gelet op het feit dat vele literatuur ervan overtuigd is dat bijvangst van zeezoogdieren op een niet-duurzame wijze plaatsvindt, zou men echter geen afwijking op basis van deze bepaling kunnen toestaan. Zie "EU Dossier Bijvangst", 75.

<sup>55</sup> Art. 4, §§ 3 en 4 Verdrag van Bern.

<sup>56</sup> Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten van 3 maart 1973, hierna CITES-Verdrag. Het verdrag werd licht gewijzigd door een protocol van Bonn van 1979 (B.S. 30 december 1983) en het Protocol van Gabarone (B.S. 27 november 1985). Het verdrag trad in werking op 1 juli 1975. B.S. 30 december 1983. Internet: <http://www.cites.org>.

<sup>57</sup> Beschermde overeenkomstig Bijlage II bij het CITES-Verdrag.

<sup>58</sup> Implementatie door de verdragspartijen kan onder andere door het opleggen van straffen bij overtredingen van het verdrag en het instellen van één of meer administratieve instanties voor het verlenen van vergunningen of certificaten. Zie art. VIII en IX CITES-Verdrag. De mogelijkheid tot het maken van reserves bij het opnemen van soorten in de bijlagen zorgt evenwel voor een nefast uitzonderingsmechanisme in de regelgeving.

vooral door natuurbehoudswetgeving. Bovendien moet men zich bewust zijn van de link met het visserijbeleid van de EU, nu de bescherming van zeezoogdieren tegen bijvangst onmogelijk kan worden losgekoppeld van maatregelen binnen deze sector.

### Natuurbehoudswetgeving

In het kader van het Europese natuurbehoud vormt voornamelijk de Habitatrichtlijn<sup>59</sup> een cruciaal instrument, vermist deze richtlijn de sterkste wettelijke basis biedt voor natuurbehoud binnen de EU. Territoriaal is de Habitatrichtlijn van toepassing op het grondgebied van de lidstaten, inclusief hun territoriale zee. Daarnaast strekt de richtlijn zich uit buiten de territoriale zee, dus met inbegrip van het continentaal plat en de EEZ, voor zover de lidstaten daar over rechtsbevoegdheid beschikken<sup>60</sup>.

De Habitatrichtlijn omvat zowel gebieds- als soortengerichte maatregelen. Inzake gebiedsbescherming moeten speciale beschermingszones (SBZ) worden aangewezen voor de habitats van Bijlage I en de soorten van Bijlage II. Bijlage II omvat onder meer de bruinvis en de tuimelaar<sup>61</sup>. Artikel 4, § 1 Habitatrichtlijn formuleert echter een belangrijke beperking op bovenvermelde gebiedsbescherming. Voor aquatische soorten met een uitgestrekt territorium kan men deze gebieden enkel voorstellen indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysische en biologische elementen vertoont die voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Ondanks het feit dat vele zeezoogdieren trekkende soorten zijn, kan men in diverse gevallen dergelijke zones aanduiden, zoals bijvoorbeeld de Moray Firth in Schotland met een plaatselijke tuimelaarpopulatie<sup>62</sup>. Eens men dergelijke zones heeft ingesteld, geldt de be-

scherming van artikel 6, § 1 Habitatrichtlijn, dat lidstaten oplegt om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen voor die speciale beschermingszones. Hieruit blijkt dat een SBZ een doeltreffend middel vormt om bepaalde populaties te beschermen. Ook artikel 6, § 2 biedt een goede basis om maatregelen te nemen. Dit artikel bepaalt dat lidstaten passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat er geen storende factoren optreden voor soorten waarvoor een SBZ aangeduid is. Wanneer men immers stelt dat zeezoogdieren die verstrikt geraken in visnetten een storende factor uitmaakt, die een significant effect heeft op een populatie binnen een SBZ, is de lidstaat ertoe gehouden om passende maatregelen te nemen om dit te vermijden. Dit kan bijgevolg een rechtsgrond bieden om bepaalde schadelijke vistechnieken te verbieden.

De Habitatrichtlijn schrijft verder voor dat lidstaten moeten toezien op de instandhouding van de soorten<sup>63</sup>. Een van de belangrijkste bepalingen inzake soortenbescherming vormt ongetwijfeld artikel 12 Habitatrichtlijn. Deze bepaling probeert soorten te beschermen tegen negatieve interacties met menselijke gebruiksfuncties. Op grond van artikel 12, § 1 moeten lidstaten de nodige maatregelen treffen voor de instelling van een strikt beschermingssysteem van de in Bijlage IV vermelde diersoorten. Deze bijlage omvat alle dier- en plantensoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd en vermeldt onder meer de walvisachtigen (alle soorten). Met het oog op het verminderen van bijvangst kan artikel 12, § 1, d van belang zijn, vermits deze bepaling de beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen verbiedt. Opmerkelijk is dat hier geen sprake meer is van een opzettelijk karakter<sup>64</sup>, in tegenstelling tot de andere verbodsbepalingen opgenomen in artikel 12. Men zou hieruit kunnen concluderen dat ook niet-opzettelijke verstoringen van leef-

<sup>59</sup> Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, *PB. L.* 206, 22 juli 1992. Hierna Habitatrichtlijn. De tekst werd al verschillende keren gewijzigd, onder meer na toetreding van nieuwe lidstaten en door Richtlijn 97/62/EG van de Raad van 27 oktober 1997 en Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003. Bron: F. MAES en A. CLIQUET, *Codex wetgeving kustzone*, Administratie Waterwegen en Zeewezen, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brugge, Vanden Broele, 2006, 6 volumes, 1700 p. Hierna Codex Wetgeving Kustzone.

<sup>60</sup> Deze opvatting wordt bevestigd door de Europese Commissie. Zie L. WARREN, "Legal boundaries and the Scope for Effective Marine Nature Conservation in offshore Areas", in R. EARL (ed.), *Marine environmental Management. Review of Events in 1997 and Future Trends*, Kempley, Candle Cottage, 1997, (85) 89 en C. W. BACKES, H. DOTINGA en E. J. MOLENAAR, "Natuurbescherming in de Noordzee", *Milieu en Recht* 2001, Afl. 6, (151) 155. Dit werd bevestigd in Britse rechtspraak: R. v. Secretary of State for Trade and Industry vs. Greenpeace, Queen's Bench Division (Crown Office List), CO/1336/99, 5 november 1999. Zie internet: <http://web.uct.ac.za/depts/pbl/jgibson/iczm/cases/greenp.htm>.

<sup>61</sup> Bijlage II omvat de dier- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones is vereist.

<sup>62</sup> IFAW, *Harbour porpoises – dying in a tangle of nets*, [http://www.eupolitix.com/NR/rdonlyres/21DE9412-9459-4AE2-A234-01D32D8D90E5/0/net\\_tangle.doc](http://www.eupolitix.com/NR/rdonlyres/21DE9412-9459-4AE2-A234-01D32D8D90E5/0/net_tangle.doc).

<sup>63</sup> Art. 11 Habitatrichtlijn. Voor een bespreking van de soortengerichte bepalingen, zie *Guidance Document on the strict Protection of Animal Species of Community Interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, [http://ec.europa.eu/environment/nature\\_biodiversity/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature_biodiversity/index_en.htm).

<sup>64</sup> Opzettelijk kan op twee verschillende wijzen geïnterpreteerd worden, hetzij als doelgericht handelen (*dolus directus*), hetzij als handelen met een andere doelstelling dan het verstoren of beschadigen, maar in het besef dat dit wel mogelijk is en dit voor lief neemt (*dolus eventualis*). De Europese Commissie gaat uit van de tweede stelling, en wordt hierin gesteund door het Hof van Justitie in de Zeeschildpaddenzaak (Comm. T. Griekenland): H.v.J. 30 januari 2002, nr. Zaak C-103/00, onuitg.; H.v.J. 20 oktober 2005, Nr. Zaak C-6/04, par. 79; H.v.J. 10 januari 2006, Nr. Zaak C-98/03, par. 55; H.v.J. 11 januari 2007, Nr. Zaak C-183/05, par. 47-48. Zie meer uitgebreid: <http://curia.europa.eu/> en C. W. BACKES en M. ROTMEIJER, *Soortenbescherming in Nederland*, Utrecht, Universiteit Utrecht, 2002, 17-21.



en rustplaatsen verboden zijn<sup>65</sup>. Aangezien visserijtechnieken met hoge bijvangsratio's dergelijke verstoring kunnen uitmaken, heeft men een argument om deze technieken te verbieden, al gaat het hier om een ruime interpretatie van deze bepaling. Op grond van artikel 12, § 4 dienen lidstaten een systeem van toezicht in te stellen om het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, opgesomd in Bijlage IV a, op te volgen. Op basis van de verkregen gegevens verrichten de lidstaten vervolgens onderzoek of nemen zij instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante weerslag heeft op de betrokken soort<sup>66</sup>. Daarnaast zijn lidstaten ertoe gehouden alle niet-selectieve middelen te verbieden die de plaatselijke verduwning of ernstige verstoring van de rust kunnen veroorzaken, alsook elke vorm van vangen en doden. Hierbij horen in elk geval bepaalde types visnetten<sup>67</sup>. Aangezien de visserij een menselijke gebruiksfunctie betreft, dienen lidstaten bovenvermeld systeem in te stellen en bijkomende maatregelen te nemen om bijvangsten te vermijden. Ten slotte zijn lidstaten verplicht om verder onderzoek te voeren naar het bij toeval vangen en doden van walvisachtigen. Dergelijk onderzoek gebeurt echter meestal los van elkaar en zonder voorafgaand overleg tussen de lidstaten.

De Habitatrichtlijn biedt dus in verschillende opzichten een vrij goede basis om bijvangst aan te pakken, niet enkel inzake beschermde habitats, maar ook inzake soortenbeschermingsmaatregelen om de zeezoogdieren op zich te beschermen. Artikel 16 voorziet evenwel in een aantal uitzonderingsgronden voor de soortenbescherming van artikel 12, waarbij lidstaten onder bepaalde voorwaarden mogen afwijken van soortenbeschermingsmaatregelen. Dit betekent een aanzienlijk nadeel in de strijd om bijvangsten terug te dringen. Aan de andere kant overheerst zeker een positief gevoel, aangezien lidstaten aanvullende wettelijke maatregelen kunnen vastleggen om de incidentele vangsten te verminderen. De noodzaak blijft evenwel bestaan om op communautair niveau consequent en in onderlinge samenwerking de instandhoudingsmaatregelen te versterken. Finaal impliceert een Europese richtlijn wel sterkere juridische afdwinging dan eerder vermelde internationale instrumenten.

## Gemeenschappelijk Visserijbeleid

Naast het natuurbeleid kan ook het visserijbeleid een belangrijke rol vervullen in de problematiek van de bijvangsten<sup>68</sup>. Zeker inzake commerciële visserij kan men onmogelijk voorbijgaan aan de Europese reglementering, meer in het bijzonder het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) en de bijhorende verordeningen. Het Europese optreden op vlak van recreatieve visserij is daarentegen nagenoeg onbestaande is, ondanks een duidelijk groeiende activiteit<sup>69</sup>. Recreatieve visserij wordt bijgevolg vooral op nationaal vlak geregeld<sup>70</sup>. De Europese wetgeving bevat weliswaar een aantal beperkingen – onder meer op vlak van minimumgrootte van de vissen, soort netten, beschermde gebieden en dergelijke meer – waar ook de recreatieve vissers zich moeten aan houden. Vaak wordt recreatieve visserij dan ook illegaal uitgeoefend, in strijd met opgelegde verplichtingen<sup>71</sup>. Het grootste probleem situeert zich evenwel op vlak van natuurbehoud, aangezien bepaalde praktijken, zoals bijvangst, niet altijd als inbreuken op de wetgeving kunnen worden beschouwd, maar hoegenaamd niet getolereerd kunnen worden vanuit het oogpunt van natuurbescherming.

Het GVB beoogt een voortvarende visserij-industrie en een effectief visserijbeheer in communautaire wateren, om uiteindelijk tot een **duurzame visserijsector** te komen. Aangezien incidentele vangsten de populaties zeezoogdieren serieus kunnen reduceren, met het eventuele uitsterven van een soort tot gevolg, kunnen deze bijvangsten bijgevolg een enorme impact op het mariene ecosysteem veroorzaken en zo eveneens een duurzame visserij in het gedrang brengen. In het besef dat de meeste zeezoogdieren ook trekkende soorten zijn, vormt Europees optreden (op grond van het subsidiariteitsbeginsel) bijgevolg één van de meest geschikte manieren om zeezoogdieren te beschermen over de grenzen van lidstaten heen.

Het GVB is een (exclusief) Europees instrument voor het beheer van visserij en aquacultuur, dat sinds een hervorming in 2002 integraal deel uitmaakt van het beleid van de Gemeenschap inzake duurzame ontwikkeling<sup>72</sup>. Bovendien bestaat er eveneens een duidelijke politieke en wettelijke

<sup>65</sup> C. W. BACKES en M. ROTMEIJER, *o.c.*, 21.

<sup>66</sup> J. HAELTERS en T. G. JACQUES, *De bescherming van walvisachtigen in Belgische wateren: bijkomende informatie gericht aan DG Leefmilieu van de federale Overheidsdienst volksgezondheid, veiligheid van de voedselketen en leefmilieu, m.b.t. de uitvoering door België van de Habitatrichtlijn art. 11 en 12 voor wat betreft walvisachtigen*, BMM, Brussel, 2.

<sup>67</sup> Art. 15, a Habitatrichtlijn.

<sup>68</sup> K. LANKESTER, "Het effect van het Europese visserijbeleid op de Noordzee", *Milieu en Recht* 2001, Afl. 6, 161-166.

<sup>69</sup> De totale uitgaven inzake mariene recreatieve visserij zou op jaarbasis in Europa zelfs 25% meer bedragen dan de economische waarde van de totale hoeveelheid vangsten door de beroepsvisserij. Het gaat hierbij respectievelijk om schattingen van 25 miljard en 20 miljard euro. Zie "EU Rapport Sportvisserij", 5.

<sup>70</sup> Overeenkomstig art. 2 (2) EG-Visserijverordening zien de lidstaten erop toe dat niet-beroepsmatige activiteiten de instandhouding en het beheer van de onder het GVB vallende bestanden niet in gevaar brengen. Zie ook "EU Rapport Sportvisserij", 14.

<sup>71</sup> J. HAELTERS en A. CLIQUET, *l.c.*, (210) 211-212.

<sup>72</sup> F. DOUVERE, "De herziening van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid", *Argus Milieumagazine* 2003, Afl. 3, (3) 6; Hervorming van het GVB uit 2002, [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/2002\\_reform\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/2002_reform_nl.htm).

verbintenis om de milieueisen in het GVB te integreren<sup>73</sup>. De eerste gemeenschappelijke visserijmaatregelen werden aangenomen in 1970, maar inzake bijvangsten is het wachten op een aantal technische maatregelen zoals minimummaaswijdte, het instellen van gesloten gebieden en vooral het uitbannen van bepaalde visserijtechnieken. In de visserijwetgeving treft men bijgevolg regelingen aan die indirect belang kunnen hebben voor bedreigde zeezoogdieren door het beperken van bepaalde visserijmethodes die gevoelig zijn voor incidentele vangsten<sup>74</sup>. Deze regelingen gaan van het algemene GVB tot zeer specifieke verplichtingen, zoals een verplichte maaswijdte van warrelnetten van minstens 10 cm in **Verordening 894/97/EEG**<sup>75</sup>.

Door **Verordening 345/92/EEG** werd een verbod op drijfnetten langer dan 2,5 km ingesteld, in navolging op resoluties uitgevaardigd door de Verenigde Naties. Onder meer resolutie 44/225 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 22 december 1989 viseert het gebruik van drijfnetten om incidentele vangsten van dolfinen bij tonijnvangst te verhinderen<sup>76</sup>. Uiteindelijk wordt in Resolutie 46/215 van 20 december 1991 zelfs opgeroepen tot een globaal moratorium voor alle grootschalige drijfnetvisserijen op de volle zee tegen 31 december 1992<sup>77</sup>.

**Verordening 3034/92/EEG**<sup>78</sup> werd uitdrukkelijk genomen ter bescherming van zeezoogdieren tegen mogelijke incidentele vangsten door niet-selectief gebruik van de

ringzegenvisserijmethode bij het vissen op tonijn scholen of in de nabijheid van zeezoogdieren. De verordening gaat er vanuit dat de ringzegenvisserij een doeltreffende methode vormt waarmee men uitsluitend doelsoorten kan vangen, weliswaar voor zover deze methode behoorlijk en weloverwogen wordt aangewend. Enkel in dergelijk geval lopen de zeezoogdieren geen gevaar. Om die reden voert de verordening een verbodsbepaling in om scholen of groepen zeezoogdieren met ringzegens in te sluiten met de bedoeling tonijn of andere vissoorten te vangen.

De belangrijkste verordening betreft evenwel **Verordening 812/2004/EG**<sup>79</sup>. Deze verordening legt maatregelen op om de incidentele vangst van walvisachtigen door vaartuigen in de in de bijlagen I en III vermelde gebieden te verminderen<sup>80</sup>. De reden hiervoor is de vaststelling dat de tot dusver getroffen maatregelen niet volstaan of onvoldoende zijn gecoördineerd<sup>81</sup>. De Gemeenschap moest dus, in overeenstemming met artikel 2 van Verordening 2371/2002/EG<sup>82</sup>, aanvullende maatregelen nemen in de visserijsector om de maatregelen ter bescherming van de kleine walvisachtigen consequent en op basis van onderlinge samenwerking te verbeteren. De Commissie heeft vervolgens diverse wetenschappelijke instellingen geraadpleegd<sup>83</sup>. Volgens hun verslagen worden met de meeste van de in Europa normaal gebruikte vistuigen walvisachtigen als bijvangst gevangen, waarbij het grootste deel voor rekening komt van kieuwnetten en pelagische trawlnetten<sup>84</sup>. Het ver-

<sup>73</sup> Mededeling van de Commissie van 28 mei 2002 tot vaststelling van een actieplan van de Gemeenschap om milieubeschermingseisen in het Gemeenschappelijk Visserijbeleid te integreren, COM (2002) 186.

<sup>74</sup> A. CLIQUET, *l.c.*, in F. MAES en A. CLIQUET (eds.), *o.c.*, 632. Omwille van diverse redenen blijken deze maatregelen echter onvoldoende om de bijvangst in te perken, "EU Dossier Bijvangst", 131.

<sup>75</sup> Verordening (EG) nr. 894/97 van de Raad van 29 april 1997 houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden, PB. L. 132, 23 mei 1997.

<sup>76</sup> GA/RES. 44/225 van 22 december 1989, "Large-scale Pelagic driftnet Fishing and its Impact on the Living marine Resources of the World's Oceans and Seas", in 29 *ILM* 1555 (1990). Deze resolutie werd bevestigd door de Resoluties 45/197 van 1990 en 46/215 van 20 december 1991, in 31 *ILM* 241 (1992).

<sup>77</sup> GA/RESm. 46/215 van 20 december 1991, "Large-scale Pelagic drift-net Fishing and its Impact on the Living marine Resources of the World's Oceans and Seas".

<sup>78</sup> Verordening (EEG) nr. 3034/92 van de Raad van 19 oktober 1992 houdende veertiende wijziging van Verordening (EEG) nr. 3094/86 houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden, PB. L. 307, 23 oktober 1992.

<sup>79</sup> Verordening (EEG) nr. 812/2004 van de Raad van 26 april 2004 tot vaststelling van maatregelen betreffende de incidentele vangsten van walvisachtigen bij de visserij en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 88/98, PB. L. 150, 30 april 2004. Deze verordening trad in werking op 1 juli 2004. Hierna Verordening 812/2004/EEG.

<sup>80</sup> Art. 1 Verordening 812/2004/EEG.

<sup>81</sup> De Raad had reeds via Verordening 894/97/EG zogenoemde drijfnetbeperkingen ingesteld, omdat dergelijke vistuigen onder meer populaties van sommige als bijvangst gevangen soorten in gevaar kon brengen.

<sup>82</sup> Verordening (EG) 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, PB. L. 358, 31 december 2002.

<sup>83</sup> De Commissie heeft daartoe de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (ICES) verzocht een overzicht te verstrekken van de visserijtakken die een significant effect hebben op kleine walvisachtigen, alsook een evaluatie van het risico dat de visserij voor diverse populaties heeft. Voorts verzocht zij het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de Visserij (WTECV) om bijkomende informatie over bijvangst van walvisachtigen.

<sup>84</sup> Voorstel tot verordening 812/2004, 2-3; Verslag van het Adviescomité Ecosystemen 2002 (beschikbaar op <http://www.ices.dk/committe/ace/2002/Section-2.pdf>), en het verslag over de incidentele vangst van kleine walvisachtigen van de subgroep Visserij en Milieu, SEC(2002)1134, in november 2002 herzien en van aantekeningen voorzien door het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de Visserij, SEC(2003)550. De wetenschappers menen dat de bijvangst enerzijds kan beperkt worden door een algemene verlaging van de visserijdruk, en anderzijds door het nemen van enkele aanvullende maatregelen van technische aard, gecombineerd met een uitgebreide toezichtregeling.

lagen van de visserijdruk wordt nagestreefd door andere communautaire maatregelen die de duurzaamheid van de visserij beogen. Wat betreft de aanvullende maatregelen van technische aard, steunt de verordening op een drietal pijlers: het gebruik van akoestische afschrikapparaten; het houden van toezicht via onafhankelijke waarnemers aan boord en het geleidelijk verbod op drijfnetten.

Vooreerst voorziet de verordening in het gebruik van akoestische afschrikapparaten (zogenaamde 'pingers') bij de in bijlage I omschreven vistuigen, zoniet geldt een verbod op het gebruik van deze vistuigen<sup>85</sup>. Pingers zijn uitvoerig getest en toegepast bij diverse kieuwnetvisserijen in de hele wereld. De resultaten tonen aan dat deze akoestische afschrikmiddelen de bijvangst van onder meer de gewone dolfin, de gestreepte dolfin en de bruinvis opmerkelijk verminderen. Gelet op de verspreiding van de bruinvis voor de Europese kusten en het grote aandeel van kleine vissersvaartuigen die in deze gebieden gebruik maken van geankerde kieuwnetten, stelde de Commissie oorspronkelijk voor om het gebruik ervan verplicht te stellen voor alle vaartuigen, ongeacht hun grootte of de totale lengte van de netten die zij uitzetten<sup>86</sup>. Uiteindelijk oordeelde men het gebruik van een bijlage meest gepast om het toepassingsgebied te definiëren. Om een goede opvolging te garanderen, wordt een adequaat controlesysteem ingesteld, teneinde de Commissie toe te laten op te treden wanneer uit verder onderzoek zou blijken dat dergelijke akoestische afschrikmiddelen negatieve gevolgen zouden hebben op de populaties.

Een tweede maatregel betreft het geleidelijk afbouwen van het gebruik van drijfnetten. Vanaf 1 januari 2007<sup>87</sup> geldt er echter een totaal verbod op het aan boord hebben of gebruik van dergelijke drijfnetten<sup>88</sup>. Hoewel het gebruik van drijfnetten reeds streng beperkt was door communautaire wetgeving, onder meer wegens het effect ervan op kleine walvisachtigen, golden deze beperkingen niet in de Oostzee.<sup>89</sup> Gelet op het feit dat de bruinvis de meest be-

dreigde populatie van kleine walvisachtigen in Europa vormt, bleek een verbod op drijfnetvisserij noodzakelijk, evenals een tijdschema om te vermijden dat de populatie nog verder wordt aangetast<sup>90</sup>. Bijgevolg voorziet de verordening in een snelle uitfasering van dergelijke drijfnetten, ook al hebben deze maatregelen een ongunstig effect op de rendabiliteit van de betrokken visserijsectoren, voornamelijk op reders en vissers van de zalmvisserij<sup>91</sup>. Het mogelijke uitsterven van de bruinvispopulatie in de Oostzee vormt echter een voldoende argument om deze economische overweging opzij te schuiven. Daarnaast dient men bijzonder toezicht uit te oefenen op het gebruik van andere vistuigen die een gevaar kunnen inhouden voor incidentele vangsten van bruinvissen, zoals geankerde kieuwnetten of warrelnetten.

Ten slotte dienen de lidstaten een verplichte regeling in te stellen om toezicht te laten houden op incidentele vangsten door waarnemers aan boord van de vaartuigen<sup>92</sup>. Indien vaartuigen geen extra persoon aan boord kunnen nemen, moet de lidstaat voorzien in een andere passende methode om onafhankelijk toezicht mogelijk te maken<sup>93</sup>. Men kan immers pas betere of andere maatregelen nemen als men een goed inzicht heeft op de problematiek. Daarom zijn onafhankelijke en representatieve waarnemingen vereist om tot voldoende nauwkeurige schattingen te komen van de bijvangsten. De hoofdtaak van de waarnemers bestaat in het toezicht uitoefenen op incidentele vangsten van walvisachtigen en het verzamelen van de nodige gegevens om te waargenomen bijvangst te extrapoleren op de volledige betrokken visserijtak.

Recent werd ook **Verordening 809/2007/EG** aangenomen, waarin duidelijkheid wordt verschaft inzake het type vistuig door middel van het opnemen van eenzelfde definitie van drijfnetten in diverse verordeningen. Daarnaast beoogt de verordening grotere uniformiteit op het vlak van toezicht en een betere verstandhouding tussen de belanghebbenden in verschillende regionale adviesraden<sup>94</sup>.

<sup>85</sup> Art. 2.1. Verordening 812/2004/EEG.

<sup>86</sup> Voorstel tot verordening 812/2004, 3-4.

<sup>87</sup> Art. 8 ter Verordening 812/2004/EEG bepaalt dat een vaartuig tot en met 31 december 2006 drijfnetten aan boord mocht hebben of gebruiken waarvan de individuele of totale lengte niet meer dan 2,5 kilometer bedroeg, voor zover daartoe een machtiging van de vlaggenlidstaat verkregen werd. Zolang het gebruik nog was toegelaten, diende dit onder bepaalde voorwaarden te gebeuren, zoals het constant visueel observeren van de netten en het bijhouden van een logboek waarin onder meer het aantal als bijvangst gevangen walvisachtigen moest worden vermeld.

<sup>88</sup> Art. 9 Verordening 812/2004/EEG, tot wijziging van Verordening 88/98/EG door het invoegen van art. 8 bis en 8 ter.

<sup>89</sup> Verordening (EEG) nr. 894/97, gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1239/98.

<sup>90</sup> Aanbeveling van de Subgroep voor Visserij en milieu (SGFEN). Zie ook Voorstel tot verordening 812/2004, 3.

<sup>91</sup> Daartegenover staat immers de potentiële economische groei bij de fabrikanten en leveranciers van pingers. Zie ook Voorstel tot verordening 812/2004, 12.

<sup>92</sup> Art. 4.1. Verordening 812/2004/EEG.

<sup>93</sup> Dit kan bijvoorbeeld door begeleidende vaartuigen of specifieke controles. Zie art. 4.2. Verordening 812/2004/EEG.

<sup>94</sup> Verordening (EG) nr. 807/2007 van de Raad van 28 juni 2007 tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 894/97, (EG) nr. 812/2004 en (EG) nr. 2187/2005 met betrekking tot drijfnetten, *PB. L.* 182, 7 juli 2007.

Zowel het EU natuurbeleid als het GBV omvatten maatregelen inzake bijvangst. Waar het GVB een voornamelijk economische activiteit regelt en waar bijvangst als een ongewenst effect van visserij wordt beschouwd, valt de bescherming van zeezoogdieren op zich onder het natuurbeleid. Toch worden er de laatste jaren steeds vaker bruggen geslagen tussen het natuur- en visserijbeleid. Zo vermelden een aantal beleidsdocumenten expliciet de noodzaak voor een integratie van milieubeschermingseisen in het GVB<sup>95</sup>. Ondanks het feit dat natuurbehoudsmaatregelen het meest voor de hand liggen om deze kwetsbare soorten te beschermen, lijkt een combinatie van maatregelen inzake natuurbehoud en visserij de meest geschikte wijze, zeker omdat deze dieren een duidelijke interactie vertonen met de visserij. In tegenstelling tot de internationale instrumenten, impliceert Europese regelgeving bovendien het grote voordeel van een sterke afdwingbaarheid. Verordeningen hebben reeds onmiddellijk uitwerking, maar ook richtlijnen dienen door lidstaten in hun nationale wetgeving geïmplementeerd te worden, met een dreigende veroordeling als stok achter de deur<sup>96</sup>.

### III.3. Nationale en regionale instrumenten

Voor de problematiek van de bijvangsten spelen zowel de federale, Vlaamse (gewestelijke) en lokale (gemeentelijke) regelgeving een rol. De federale overheid is territoriaal bevoegd vanaf de basislijn over de mariene gebieden<sup>97</sup>. Dit omvat onder meer de bevoegdheid inzake natuurbehoud op zee. Daarenboven beschikt het Vlaamse Gewest over een aantal extraterritoriale bevoegdheden in zee inzake bepaalde materies die tot hun materiële bevoegdheden behoren, zoals bijvoorbeeld het baggeren en de zeevisserij<sup>98</sup>. Daarnaast is het Vlaamse Gewest bevoegd voor natuurbehoud op het grondgebied van het Vlaamse Gewest (landinwaarts vanaf de basislijn). Ook de gemeenten hebben, naast alles wat van

gemeentelijk belang is<sup>99</sup>, een aantal bevoegdheden inzake de strandzone, die in concessie is gegeven<sup>100</sup>.

### Federale regelgeving

Op federaal vlak wordt door de **Wet ter bescherming van het mariene milieu** (Wet Mariene Milieu – WMM)<sup>101</sup> van 1999 een wettelijk kader gecreëerd voor een adequaat natuurbehoud en -bescherming van het mariene milieu, in uitvoering van diverse internationale verdragen en richtlijnen, zoals de Habitatrichtlijn<sup>102</sup>. Zo stelt artikel 12, § 1 WMM een expliciet verbod in op de jacht op vogels en zeezoogdieren. Vermits het hier gaat om opzettelijke jacht, dien men nog verder te kijken naar andere mogelijkheden ter bescherming van de zeezoogdieren tegen bijvangst.

Een eerste mogelijkheid biedt zich aan op vlak van gebiedsbescherming. Op grond van artikel 7 WMM kan de Koning vijf types beschermde mariene gebieden instellen en maatregelen nemen die nodig zijn ter bescherming ervan. Dit vormt echter geen verplichting voor de Koning, wel moet hij oordelen welke categorie er meest geschikt is naargelang de omstandigheden. Zo kunnen *speciale beschermingszones* of speciale zones voor natuurbehoud bestemd voor de instandhouding van zekere mariene habitats of bijzondere soorten worden ingesteld, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Vogelrichtlijn<sup>103</sup> en de Habitatrichtlijn. Voorts kan de Koning *integrale* of *gerichte mariene reservaten* instellen, waarin alle activiteiten principieel verboden worden, met uitzondering van bepaalde door de wet toegelaten activiteiten. In de oorspronkelijke wettekst bestond de mogelijkheid om visserij te verbieden bij uitvoeringsbesluit en desgevallend na het nemen van de nodige internationale actie. Een recente wijziging van de WMM voegt ook de activiteiten die vallen onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest toe aan deze uitzonderingen<sup>104</sup>, waardoor niet langer

<sup>95</sup> J. HAELTERS en F. KERCKHOF, “De bescherming van de bruinvis: een brug tussen het Europese visserij- en milieubeleid”, *Argus Milieumagazine* 2005, Afl. 1, (4) 6.

<sup>96</sup> R. MEEUS, “De basishandhavingsplicht van de lidstaten van de Europese Unie in het communautair milieurecht”, *T.M.R.* 2007, Afl. 4, 311-358.

<sup>97</sup> A. CLIQUET, “De bevoegdheidsverdeling en reglementering inzake de bescherming van de Belgische kustzone: knelpunten en mogelijke oplossingen”, *TMR* 1994, Afl. 5, (314) 316. Hierna A. CLIQUET, “Bevoegdheidsverdeling”. Zie ook advies R.v.St., *Gedr. St.*, Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 3.

<sup>98</sup> Art. 6, § 1, V BWHI.

<sup>99</sup> Art. 41 GW. Overeenkomstig artikel 6, §1, VIII, 2e lid BWHI en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, oefenen de gemeenten ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.

<sup>100</sup> Het concessiebeleid op de stranden werd globaal overgedragen aan de kustgemeenten in toepassing van het Besluit van de Vlaamse regering van 26 april 1995 betreffende de strandconcessies, *B.S.* 29 augustus 1995.

<sup>101</sup> Wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, *B.S.* 12 maart 1999, zoals gewijzigd door de Wet van 3 mei 1999, *B.S.* 29 mei 1999, de Wet van 17 september 2005, *B.S.* 13 oktober 2005 en Wet van 21 april 2007, *B.S.* 10 mei 2007. Hierna WMM.

<sup>102</sup> Art. 6 WMM. Dit artikel werd gewijzigd in 2005 waardoor er nu geen limitatieve opsomming meer geldt van de internationale verdragen en Europese verordeningen en richtlijnen.

<sup>103</sup> Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, *P.B. L.* 103, 25 april 1979.

<sup>104</sup> Art. 8, § 1, iv en v WMM en art. 8, § 2, v en vi WMM.

de mogelijkheid bestaat om visserij alsnog te verbieden binnen het kader van deze wet. Dit gaat duidelijk in tegen de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever om de activiteiten onder Vlaamse bevoegdheid in de mariene gebieden te verbieden, wat niet in strijd zou zijn met de bevoegdheidsverdeling, aangezien natuurbehoud op zee een federale overheid betreft en zij in het kader van die bevoegdheid de nodige maatregelen moet kunnen nemen. Door het uitsluiten van de Vlaamse activiteiten uit het principiële verbod, verliezen dergelijke gebieden de kans om de bijvangst door professionele visserij te beperken<sup>105</sup>. Sportvisserij daarentegen kan wel nog worden verboden via KB op voordracht van de federale minister van leefmilieu. Bovendien is sinds de recente wijziging van de WMM in 2007 geen gezamenlijk overleg meer vereist met de Vlaamse minister van visserij<sup>106</sup>.

Een vierde categorie van beschermde gebieden zijn de *gesloten zones*. Dit zijn zones waarin gedurende het jaar of een gedeelte ervan bepaalde activiteiten niet zijn toegelaten. De aanwijzing van gesloten zones kan een geschikte oplossing bieden om visserijactiviteiten te verbieden, op zijn minst gedurende de periode waarin bruinvissen veelvuldig aan onze kust voorkomen, namelijk van maart tot en met mei. Daarnaast kan de federale overheid in een gesloten zone nog steeds bepaalde visserijtechnieken verbieden die schade aan het mariene milieu aanbrengen, op basis van de bevoegdheid voor natuurbehoud op zee, zoals warrelnetten of andere netten met hoge bijvangststratio's. *Bufferzones* ten slotte kunnen een overgang creëren tussen een streng beschermd gebied en een gebied waar andere, economische, activiteiten de belangrijkste functie vervullen.

De wijziging van 2005 zorgde tevens voor een rechtsgrond om gebruikersovereenkomsten en beleidsplannen voor de mariene beschermde gebieden af te sluiten<sup>107</sup>. Beide instrumenten tonen aan dat de overheid meer belang hecht aan inspraak en overleg en kunnen zeker een rol spelen bij het beleid indien bepaalde doelgroepen op die manier overtuigd worden om verder te gaan dan de wetgeving

vereist. Een mogelijke denkpiste betreft het afsluiten van een gebruikersovereenkomst met recreatieve vissers om vrijwillig een aantal afspraken na te leven. Het grote nadeel vormt het gebrek aan opvangmechanisme wanneer de vrijwillige maatregelen niet worden nageleefd<sup>108</sup>.

Soortenbeschermingsmaatregelen vormen een tweede aspect binnen het hoofdstuk over natuurbehoud in de WMM. In tegenstelling tot de gebiedsbeschermende maatregelen blijft de werking van deze maatregelen niet beperkt tot de beschermde gebieden. Naast het reeds vermelde jachtverbod dat onmiddellijk voortvloeit uit de wet zelf, kan de Koning een lijst opstellen van beschermde soorten in de zeegebieden. Deze lijst is intussen opgemaakt en opgenomen in het KB betreffende de soortenbescherming van 2001<sup>109</sup>. Hoewel de WMM voornamelijk verbodsbepalingen omvat van opzettelijke activiteiten, lijkt artikel 10, § 1, ii en iii toch een opening te laten om op een onrechtstreekse wijze bijvangst te beperken. Bovendien kan de Koning ook maatregelen nemen om de sportvisserij te beperken. Dit dient te gebeuren op voordracht van de Minister van leefmilieu<sup>110</sup>. Deze bepaling laat toe om de nefaste activiteiten van de sportvisserij aan te pakken.

De artikelen 13 en 14 WMM voorzien in enkele bijzondere bepalingen inzake de opvang en verzorging van zeezoogdieren. Artikel 13 stelt dat elk levend en niet gewond dier, dat behoort tot de *Cetacea* of de *Pinnipedia*, en onopzettelijk wordt gevangen in de zeegebieden opnieuw moet worden vrijgelaten. Bovendien werd via KB nog een meldingsplicht ingevoerd inzake dergelijke bijvangsten. Artikel 14 bepaalt dat de Koning een opvangprocedure moet uitwerken, die zowel geldt voor gewonde en dode zeezoogdieren die incidenteel gevangen werden, als voor de zeezoogdieren die in nood, gewond, ziek of dood zijn en in de zeegebieden gevonden worden, hetzij gestrand zijn in de territoriale zee<sup>111</sup>. Eens voorbij de laagwaterlijn is immers het Vlaamse Gewest bevoegd.

<sup>105</sup> A. CLIQUET en D. BOGAERT, "Mariene beschermde gebieden in het Belgisch deel van de Noordzee: een eerste stap in de richting van het behoud van de mariene biodiversiteit", *T.M.R.* 2006, Afl. 2, (165) 168-169.

<sup>106</sup> Art. 12, § 2 WMM, zoals gewijzigd door art. 4 van de Wet van 21 april 2007.

<sup>107</sup> Artt. 8bis en 9 WMM. De voorwaarden worden uitgewerkt in het K.B. van 14 oktober 2005 betreffende de voorwaarden, sluiting, uitvoering en beëindiging van gebruikersovereenkomsten en het opstellen van beleidsplannen voor de beschermde mariene gebieden in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, *B.S.* 31 oktober 2005.

<sup>108</sup> A. CLIQUET en D. BOGAERT, *l.c.*, (165) 166-167.

<sup>109</sup> K.B. van 21 december 2001 betreffende de soortenbescherming in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België, *B.S.* 14 februari 2002. Hierna KB Soortenbescherming 2001. Het besluit omvat drie bijlagen: een bijlage met beschermde soorten, een bijlage met meldingsprocedures en een bijlage met speciale maatregelen.

<sup>110</sup> Art. 12 WMM.

<sup>111</sup> De voornaamste reden waarom enkel een opvangprocedure in het licht wordt gesteld voor zeezoogdieren, en bijvoorbeeld niet voor zeevogels, is dat dit een uitvoering betreft van een ASCOBANS-resolutie en dergelijke resoluties niet bestaan voor zeevogels. Bron: schriftelijke mededeling door J. HAELTERS, dd. 14 mei 2007. Een andere reden betreft het feit dat zeezoogdieren als toppredatoren een indicator vormen voor de kwaliteit van het leefmilieu. De bewuste bepalingen in de WMM hebben immers onder meer het wetenschappelijk onderzoek op het oog. Zie F. MAES en A. CLIQUET, "Nieuwe perspectieven voor een duurzaam beheer van de Noordzee door België: de wet ter bescherming van het mariene milieu", *Leefmilieu* 1999, Afl. 5, (187) 191.

De belangrijkste maatregel inzake bijvangst in het KB Soortenbescherming 2001 betreft zonder twijfel het verbod op recreatieve visserij<sup>112</sup> met onder meer warrelnetten, geankerde kieuwnetten en drijfnetten<sup>113</sup>. Aangezien dit (federale) verbod enkel slaat op recreatieve visserij voorbij de laagwaterlijn, moet men daarnaast ook nog maatregelen kunnen treffen om incidentele vangsten van zeezoogdieren in de beroepsvisserij aan banden te leggen (*supra*). Zo kan de BMM, in samenwerking met het ministerie bevoegd voor zeevisserij en indien dit technisch mogelijk is, een waarnemer aan boord van vissersschepen plaatsen<sup>114</sup>.

Wat betreft de bijlagen met beschermde soorten heeft enkel Bijlage 1 van het KB relevantie voor het reduceren van bijvangsten<sup>115</sup>. Bij strandingen en onopzettelijke vangsten van deze dieren geldt een meldingsplicht en wordt een opvangregeling voorzien. Levend bijgevangen exemplaren moeten daarenboven onmiddellijk vrijgelaten worden<sup>116</sup>. België heeft zich er bovendien toe verbonden, in het kader van ASCOBANS, gestrande en incidenteel gevangen walvisachtigen te onderzoeken. Hierbij doet de BMM een beroep op de medewerking van de vissers, aan wie wordt gevraagd om bijgevangen exemplaren aan de BMM te bezorgen voor onderzoeksdoeleinden<sup>117</sup>.

Het **Belgisch Kustreglement**<sup>118</sup> kan worden beschouwd als het enige instrument dat zowel geldt op land als op zee, nu dit reglement zowel geldt in de Belgische territoriale zee, in de havens als op de stranden van de Belgische kust. In het kader van de bescherming van zeezoogdieren bevat dit reglement een beperkt aantal bepalingen inzake strandvisserij, die belangrijk zijn om de bijvangst te kunnen beperken. Artikel 40 Belgisch Kustreglement bepaalt dat het uitzetten vanaf het strand van netten of lijnen met haken, m.a.w. strandvisserij, slechts beoefend kan worden buiten bepaalde zones en niet toegelaten is voorbij 150 meter van

af de laagwaterlijn. Die netten of lijnen moeten bovendien op afdoende wijze door middel van één of meer goed zichtbare gele merken gesignaleerd worden en indien mogelijk gemerkt. Netten die vanaf vaartuigen worden uitgezet, moeten bestendig aan een bemand vaartuig vastmaken en mogen maximum 50 meter lang zijn. Aangezien het kustreglement in artikel 39 eveneens bepaalt dat men enkel zee mag kiezen met vaartuigen vanuit een haven of vanaf bepaalde plaatsen op het strand, en men buiten deze zones op 200 meter van het strand dient te blijven, zal een visser die alsnog met een bootje netten uitzet van op een andere plaats altijd in overtreding zijn met bovenvermelde bepaling, hetzij met het verbod om strandvisserij uit te oefenen voorbij 150 meter vanaf de laagwaterlijn<sup>119</sup>. Via het Kustreglement kan men dus doeltreffende maatregelen nemen om bepaalde visserijmethodes te bannen, zodat de technieken die de meeste bijvangsten tellen, geleidelijk uit de kustwateren verdwijnen. Ondertussen worden echter de meeste zaken met betrekking tot strandvisserij uit het kustreglement meer gedetailleerd geregeld in andere wetgeving<sup>120</sup>. Zoals hierna zal blijken, betreft het, naast eerder vermelde federale initiatieven, ook Vlaamse en gemeentelijke regelgeving.

#### Vlaamse regelgeving

In de Vlaamse natuurbehoudwetgeving is op vlak van soortenbescherming voornamelijk het KB van 22 september 1980<sup>121</sup> relevant. Het KB van 1980 beschermt weliswaar enkele zeezoogdieren – met name de bruinvis, tuimelaar, otter, gewone en grijze zeehond – in het Vlaamse Gewest, maar deze regeling is onvoldoende om zeezoogdieren te beschermen tegen bijvangst, onder meer omdat deze regeling beperkt blijft tot het Vlaamse grondgebied. Vermits het mariene natuurbeleid zeer internationaal is geregeld, zou het logischer zijn dat de Vlaamse overheid, net zoals de federale

<sup>112</sup> Dit verklaart waarom het KB werd uitgevaardigd door de federale minister voor leefmilieu en de minister bevoegd voor zeevisserij. Aangezien het KB een verbod instelt op bepaalde recreatieve visserijtechnieken, bleek het noodzakelijk dat ook de minister bevoegd voor zeevisserij het besluit uitvaardigde.

<sup>113</sup> Art. 18 KB Soortenbescherming 2001 en Bijlage 5 KB Soortenbescherming 2001.

<sup>114</sup> Art. 21 KB Soortenbescherming 2001.

<sup>115</sup> Deze bijlage omvat de strikt beschermde soorten, waaronder alle walvisachtigen en vinpotigen, maar ook de otter.

<sup>116</sup> Artt. 7, 8 en 9 KB Soortenbescherming 2001.

<sup>117</sup> Een belangrijke stimulans hierbij kan zijn dat de kosten die in voorkomend geval door de vissers gemaakt worden, kunnen vergoed worden. Anderzijds wordt ook de medewerking van het publiek gevraagd, om het stranden van exemplaren uit Bijlage 1 en 2 te melden aan de BMM, of in geval van een stranding van een levende zeehond aan het Sea Life te Blankenberge. Zie ook J. HAELTERS en F. KERCKHOF, "Bedreigde mariene diersoorten: een reglementering voor een betere bescherming en wetenschappelijk onderzoek", *Leefmilieu* 2002, Afl. 4, (104) 107.

<sup>118</sup> K.B. van 4 augustus 1981, Politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, *B.S.* 1 september 1981. Hierna Belgisch Kustreglement.

<sup>119</sup> J. HAELTERS en A. CLIQUET, *l.c.*, 212.

<sup>120</sup> Schriftelijke mededeling door J. HAELTERS, dd. 14 mei 2007.

<sup>121</sup> K.B. van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming, *B.S.* 31 oktober 1980, laatst gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse regering van 4 juni 2004, *B.S.* 24 augustus 2004. Momenteel werkt men aan een nieuw soortenbesluit.

overheid, deze internationale wetgeving overneemt of zelfs strengere bepalingen zou opleggen<sup>122</sup>.

Wat betreft de gebiedsbescherming verbiedt artikel 6, 4° van het Besluit van de Vlaamse regering van 21 november 2003<sup>123</sup> strandvissen met behulp van warrelnetten in gebieden behorende tot een GEN (Grote Eenheden Natuur) of GENO (Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling). Daarnaast is het in Vlaamse natuurreservaten onder meer verboden om in het wild levende dieren te verstoren<sup>124</sup>. Concreet betekent dit dat in de Vlaamse strand-natuurreservaten 'Baai van Heist' en 'Yzermonding' strandvisserij verboden is<sup>125</sup>. In combinatie met het verbod op recreatief gebruik van warrelnetten voorbij de laagwaterlijn krachtens het KB Soortenbescherming van 2001 biedt dit perspectieven om zowel het strand als de zee te vrijwaren van recreatieve warrelnetvisserij. Hét probleem betreft het feit dat de Vlaamse overheid geen gelijkaardige maatregelen heeft genomen als de federale voor recreatieve visserij, waardoor de Vlaamse regelgeving slechts op een beperkt deel van het strand (in beschermde gebieden) geldt. Bijgevolg biedt de federale wetgeving een betere bescherming.

Zeezoogdieren worden echter niet enkel beschermd door natuurbehoudswetgeving, aangezien ook visserijwetgeving bepalingen bevat die de incidentele vangsten kunnen beperken. Aanvankelijk behoorde de visserijwetgeving tot de federale bevoegdheden, maar sinds de Lambermontakkoorden (2001) is dit een Vlaamse bevoegdheid. Naar aanleiding van de vaststelling dat strandvisserij met warrelnetten vooral in het voorjaar voor bijvangsten zorgt, pleit onder meer Jan HAELTERS van de BMM voor een verbod op het recreatief gebruik van warrelnetten, op zijn minst van maart tot mei<sup>126</sup>. Aangezien men warrelnetten meestal in het voorjaar plaatst, vormen deze netten in die periode geen direct gevaar voor

zwemmers, maar gelet op de reële mogelijkheid van interferentie met beoefenaars van watersporten zijn strengere veiligheidsvoorschriften wel degelijk geboden. Dit argument wordt enkel maar versterkt door de verwerpelijke situatie waarbij strandnetten op strand worden achtergelaten, of deze netten oprollen en op drift slaan<sup>127</sup>.

De Vlaamse overheid onderkende het probleem<sup>128</sup> en trof specifieke maatregelen met een Ministerieel Besluit van 21 december 2006, die werden verlengd in 2007<sup>129</sup>. In de aanhef erkent men het gevaar inzake bijvangst van staand tuig en strandvisserij voor zeezoogdieren. Vooral artikel 8, § 2 van het MB is van belang, gelet op het verbod van meerlagige warrelnetten, beperkingen qua afmetingen van de netten en een verplichte lichting van de netten om de 24u. Daarenboven mogen vissers nog maximum twee dergelijke netten gebruiken, wat in de periode van maart tot en met april zelfs op één exemplaar wordt gebracht. Er blijft echter kritiek op deze regeling. Vooreerst zijn enkelwandige netten nog steeds toegelaten, terwijl nergens in de literatuur wordt aangetoond dat deze minder gevaar zouden inhouden voor zeezoogdieren, en daarenboven geldt er nog steeds geen absoluut verbod op het recreatief gebruik gedurende het meest kritische moment – het voorjaar – voor incidentele vangsten. Bovendien betekent deze stap voor verschillende gemeenten een stap terug, aangezien diverse gemeenten reeds een strengere regeling hadden uitgewerkt of, zoals Oostende en De Haan, dergelijke warrelnetten (volledig) hadden verboden (*infra*). Het is hierbij niet duidelijk hoe men met deze inconsistentie zal omgaan<sup>130</sup>.

### Gemeentelijke regelgeving

Ook bepaalde kustgemeenten hebben een regeling uitgewerkt inzake strandvisserij, aangezien de strandzone voor een groot stuk in concessie is gegeven aan de kustgemeenten<sup>131</sup>.

<sup>122</sup> Zie meer uitgebreid in H. SCHOUKENS, P. DE SMEDT en A. CLIQUET, "The Implementation of the Habitats Directive in Belgium (Flanders): back to the Origin of Species?", *JEEPL* 2007, Vol. 4, Number 2, 127-138.

<sup>123</sup> Besluit van de Vlaamse regering van 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid, *B.S.* 27 januari 2004.

<sup>124</sup> Art. 35, § 2, 4° en 5° Decreet Natuurbehoud.

<sup>125</sup> K. RAPPE, "Strandvisserij in de kijker", *De Grote Rede* 2007, Afl. 18, (17) 19.

<sup>126</sup> Schriftelijke mededeling door J. HAELTERS, dd. 4 mei 2007. Zie ook J. HAELTERS en F. KERCKHOF, "Hoge bijvangst van bruinvissen bij strandvisserij in het voorjaar van 2004", *De Grote Rede* 2004, Afl. 11, (6) 6-7.

<sup>127</sup> J. HAELTERS en A. CLIQUET, *l.c.*, (210) 213.

<sup>128</sup> X, *Lancunes in het kustreglement zorgen voor slachtoffers*, Persbericht Natuurpunt, 17 februari 2006.

<sup>129</sup> M.B. van 21 december 2006 houdende tijdelijke aanvullende maatregelen tot behoud van de visbestanden in zee, *B.S.* 28 december 2006. Deze maatregelen werden verlengd bij M.B. van 14 december 2007 houdende tijdelijke aanvullende maatregelen tot behoud van de visbestanden in zee, *B.S.* 27 december 2007.

<sup>130</sup> ASCOBANS, 14e Vergadering van het Adviescomité, AC14/Doc. 19(S), 10 april 2007, 1, [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/ac14-19.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/ac14-19.pdf).

<sup>131</sup> Zowel de gemeenten Bredene, De Panne, Koksijde, Middelkerke en Oostende hebben een regelgeving uitgewerkt inzake strandvisserij. Bredene: Verordening van 20 september 1999 houdende vaststelling van een politieverordening op de strandvisserij, art. 1-15; De Panne: Algemeen gemeentelijk politiereglement, Hoofdstuk X 'Aanvullingen strandvisserij', art. 472-487; Koksijde: Algemeen politiereglement, Hoofdstuk 32 'Strandvisserij', art. 1-5; Middelkerke: Algemene politieverordening, art. 93.1-93.12 en Oostende: Stedelijke verordening van 24 maart 2005 betreffende strand en duinen, 016 en 029-039. Bron: Codex Wetgeving Kustzone, Deel IV. De gemeenten Blankenberge, Knokke-Heist, Nieuwpoort en Zeebrugge hebben geen specifieke reglementering uitgewerkt, terwijl De Haan slechts in 2007 een regeling heeft getroffen.

Hoewel verschillend geformuleerd, zijn de respectievelijke regelingen vrij gelijklopend. De regelingen omvatten onder meer een omschrijving van strandvisserij, een vereiste om een registratiebewijs te hebben<sup>132</sup> evenals een verplichte signalisatie van de staken, ankers of netten en het opleggen van een zonerings waar strandvisserij wordt toegelaten. Daar bovenop komen nog extra verbodsbepalingen gedurende het toeristische seizoen omwille van de veiligheid. Een aantal reglementen voorziet bovendien in een maximum aantal netten per visser, een verplichte lichting van de netten om de 24u en eisen dat de netten droog komen te liggen bij laagtij. Probleem hierbij is dat dit telkens om louter lokale initiatieven gaat, waardoor er geen sprake kan zijn van enige voortzetting langsheen de volledige kustzone. Het gevaar bestaat dan ook dat bij gebrek aan overkoepelende regelgeving de vissers hun activiteiten zullen verplaatsen naar gemeenten waar minder strikte regels gelden. Onderling overleg tussen de gemeenten is hierbij essentieel, om te vermijden dat vissers met minder goede bedoelingen massaal naar die gemeenten trekken waar de meest lakse regelgeving geldt. Op lokaal niveau blijft immers altijd de kans bestaan dat de lokale overheid de voorkeur verleent aan commerciële of toeristische belangen boven de algemene belangen van de zeezoogdieren. Om een beeld te geven van de omvang nog dit gegeven: op basis van het aantal vergunningen toegekend in april 2006, en rekening houdende met de toegekende maximumlengte van de zone per strandvisser, zou 22 km strand potentieel door strandvisserij bezet kunnen worden, wat een derde van de totale kustlengte betekent<sup>133</sup>. Recent hebben Oostende en De Haan evenwel warrelnetten (periodiek) verboden, waardoor deze lengte is verminderd<sup>134</sup>.

Hoewel de federale WMM een lacune in onze wetgeving heeft opgevuld door het regelen van het mariene natuurbehoud op zee, creëerde de recente wijziging uit 2005 de ongewenste situatie waarbij visserij niet kan verboden worden in mariene reservaten en de speciale beschermingszones op grond van de WMM. Sinds de staatsvorming van 2001 is de Vlaamse overheid bevoegd om ook visserij op zee te regelen. Dit zou evenwel niet mogen beletten dat de federale overheid, op grond van haar impliciete bevoegdheden, maatregelen kan nemen die de visserij beperken, wanneer dit noodzakelijk is in het kader van het natuurbehoud op zee. De Vlaamse overheid daarentegen heeft haar verantwoorde-

lijk slechts (zeer) beperkt ter harte genomen, namelijk over de enkele honderden meter strandreservaat die onze kust rijk is, en door een beperkte regeling van recreatieve strandvisserij in de visserijwetgeving<sup>135</sup>. Een andere mogelijkheid betreft een uitbreiding van het Kustreglement door de federale minister van mobiliteit met een strengere regeling inzake strandvisserij in de hele kustzone, bijvoorbeeld omwille van verkeersveiligheid. Hoewel ook diverse gemeenten initiatieven namen, blijkt dit te gefragmenteerd om effectief te kunnen zijn voor de volledige kust. Enkel voor zover een geharmoniseerde regeling zou kunnen uitgewerkt worden, bijvoorbeeld door overleg op de vergadering van kustburgemeesters<sup>136</sup>, kunnen gemeentereglementen een doeltreffende regeling uitwerken, zonder herlokalisatie van het probleem naar andere gemeenten. In elk geval blijft de vraag of alle kustgemeenten ecologische belangen zouden laten primeren op de economische belangen van het kusttoerisme.

#### IV. AANPAK VAN DE PROBLEMATIEK VAN DE BIJVANGSTEN<sup>137</sup>

Gelet op de enorme omvang van de bijvangstproblematiek en de vaststelling dat bijvangst plaatsvindt op niet-duurzame wijze, is dringend optreden een absolute noodzaak<sup>138</sup>. Bijvangst op een niet-duurzame wijze houdt in dat de bijvangst op jaarbasis de natuurlijke nettoangroei van de populatie overstijgt, wat onherroepelijk resulteert in een afname van het aantal zeezoogdieren in de populatie, en uiteindelijk zelfs kan leiden tot het uitsterven van de soort. Hoewel hogervermelde internationale, Europese en nationale regelgeving veelal een aanknopingspunt levert om incidentele vangsten tegen te gaan, blijkt dat er nog steeds geen volkomen efficiënt en coherent beleid met betrekking tot bijvangst is uitgewerkt. Al te vaak gelden er sterke bepalingen voor opzettelijke vangsten, terwijl onopzettelijke vangsten (ook letterlijk) uit de boot vallen. De noodzaak rijst dan ook om na te gaan op welke manier men populaties zeezoogdieren beter kan beschermen, zowel wereldwijd als specifiek voor de Belgische kustzone.

Om het bijvangstprobleem van zeezoogdieren aan te pakken dient men rekening te houden met drie doelstellingen. Vooreerst moet men de nodige gegevens verzamelen via *monitoring* van de bijvangsten. Daarnaast zal men noodzakelijkerwijs een aantal *maatregelen* moeten door-

<sup>132</sup> Met uitzondering van De Panne.

<sup>133</sup> K. RAPPE, *l.c.*, (17) 19-20.

<sup>134</sup> Persbericht Natuurpunt dd. 20 juni 2007, "Dolfijnen aan de Belgische kust: vogelvrij". Het verbod in De Haan is, omwille van veiligheidsredenen, beperkt tot de zomermaanden.

<sup>135</sup> Schriftelijke mededeling door J. HAELTERS, dd. 14 mei 2007.

<sup>136</sup> P. BOSSU en C. PLASMAN, "Een doorbraak in het Belgische Noordzeebeleid", *Argus Milieumagazine* 2004, Afl. 1, 4-6.

<sup>137</sup> Voor een meer uitgebreide omschrijving van de aanpak van de problematiek en de wijze waarop dergelijk beleid kan worden gerealiseerd, zie S. VANDAMME, *o.c.*

<sup>138</sup> A. J. READ, *Potential Mitigation Measures for Reducing the By-catches of Small Cetaceans in ASCOBANS Waters*, Report to ASCOBANS, Beaufort, Duke University, 2000, 2. Hierna A. J. READ, "Potential Mitigation Measures".



voeren. Hierbij kan men echter onmogelijk voorbijgaan aan de interactie tussen de visserijsector en de andere betrokken partijen. In die context valt een integrale aanpak, waarbij men zowel met ecologische als economische doelstellingen rekening houdt, te verkiezen boven een louter sectorale aanpak. Bijgevolg zal men ook een goede *communicatie* moeten uitwerken (*infra*). De meest aangewezen methodes om een effectief systeem op te zetten teneinde het aantal vangsten te verminderen, bestaan enerzijds uit het financieel ondersteunen van dergelijk systeem en anderzijds uit wetgevende initiatieven.

Het **financiële luik** inzake bijvangstverminderende maatregelen vormt een fundamenteel aspect van het beheer. Wanneer men hardnekkig weigert om economisch (menselijk) gedrag uit te sluiten bij het bepalen van een beleid, leidt dit immers tot inefficiënte maatregelen en kan dit zelfs contra-productieve gevolgen teweegbrengen. Een sectoraal budget is dan ook een noodzaak. Gelet op het universele belang van zeezoogdieren, lijkt het evident dat dit deels met gemeenschapsgeld wordt gefinancierd, al kan men, op grond van het beginsel 'de vervuiler betaalt' eventueel ook de visserijsector als veroorzaker van bijvangsten een bijdrage laten leveren. Dit hoeft zelfs niet noodzakelijk een extra belasting te betekenen voor de sector, nu er minder schade aan visnetten zou worden veroorzaakt en daarnaast ook een onrechtstreeks gunstig effect ontstaat doordat vissers hun producten kunnen verhandelen als 'bijvangstvriendelijke' producten. Om medewerking van de visserijsector te verkrijgen, is immers vereist dat vissers er finaal beter van worden. Inzake het gebruik van dergelijke economische argumenten staat men al een stuk verder in de VS, waar natuurbeschermers economische argumenten weerleggen met eigen economische standpunten. Zeezoogdieren hebben immers ook een intrinsiek economische waarde, niet in het minst als onderdeel van het mariene ecosysteem, maar evenzeer als indicator van een gezond marien milieu of als bron van inkomsten voor 'whale-watching'. Ook in Europa begint men deze waarde stilaan te erkennen, maar tot op heden ontbreekt een expliciete opname in het beleid<sup>139</sup>.

De enige **wetgeving** op Europees vlak die rechtstreeks controle uitoefent op de exploitatie van levende mariene rijkdommen is het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, evenals de Habitatrichtlijn. Er bestaan hierbij diverse mogelijke opties. Vooreerst kan men het GVB aanvullen met bepalingen voor het behoud van zeezoogdieren, zoals met Verordening 812/2004/EG, ofwel een nieuw systeem creëren naar het voorbeeld van de Amerikaanse *Marine Mam-*

*mal Protection Act* (MMPA)<sup>140</sup>. Hoewel deze optie het voordeel biedt dat er minder invloed van andere sectoren zou uitgaan, zou men een link met het GVB moeten voorzien om een integraal beheer mogelijk te maken. De eerste optie daarentegen impliceert reeds het voordeel van een integraal beheer, waardoor dit van beide alternatieven de beste optie lijkt. In het huidige Europese systeem dient men echter ook een louter sectorale aanpak met strenge bepalingen in de natuurbehoudswetgeving zeker te overwegen.

#### **IV.1. Monitoring**

Monitoring vormt niet enkel een wezenlijke vereiste om op wetenschappelijke basis de huidige maatregelen te kunnen beoordelen, maar ook om toekomstige maatregelen uit te werken. Omwille van het voorzorgsbeginsel mag het ontbreken van wetenschappelijk bewijs immers geen voorwendsel vormen om noodzakelijke maatregelen uit te stellen. Gelet op het essentiële belang van gegevens over het aantal bijgevangen exemplaren, maar eveneens over leefgebieden, voortplanting, voedselpatronen, trekgedrag en andere relevante informatie over de populatie, moet men blijvend aandacht besteden aan het verzamelen van correcte data.

Op vlak van monitoring zijn verschillende beleidsopties mogelijk. Een eerste mogelijkheid betreft het louter monitoren van de bijvangst. Een tweede optie is monitoring met het oog op het nemen van een aantal maatregelen, afhankelijk van het beschikbare budget. Het inpassen van de tweede optie in een langetermijnvisie, in combinatie met een vrijgemaakt budget voor die periode, vormt een derde denkpiste. Een vierde optie bestaat erin dat op basis van monitoring gesloten gebieden of seizoenen worden ingesteld, afhankelijk van de bijvangsratio's. Finaal kan men ook opteren voor een verbod op visserij, hetzij tot wanneer gegevens aantonen dat de populaties voldoende zijn hersteld, hetzij een weinig realistisch absoluut verbod<sup>141</sup>.

Momenteel hanteren de meeste Europese landen – zoals België – de tweede optie, waarbij maatregelen worden genomen *als en voor zover* er voldoende budget voorhanden is. Hoewel dit *ad hoc*-beleid ongetwijfeld valt te verkiezen boven het louter verzamelen van gegevens, is de mate van succes is niet altijd (even) groot. Bovendien zorgt het gebrek aan langetermijnvisie voor discontinuïteit en moet men zich regelmatig op onvolledige gegevens baseren<sup>142</sup>. Daarom geniet de derde optie de voorkeur, in combinatie met meer radicale inspanningen, wanneer zou blijken dat nog steeds evenveel exemplaren zeezoogdieren incidenteel worden ge-

<sup>139</sup> "EU Dossier Bijvangst", 146-147.

<sup>140</sup> A. J. READ, "Potential Mitigation Measures", 2-8 en J. E. REYNOLDS, *Statement of the Marine Mammal Commission*, <http://www.mmc.gov/testimony/pdf/2000testimony.pdf>, 6 april 2006, 247-253.

<sup>141</sup> "EU Dossier Bijvangst", 143-145.

<sup>142</sup> "EU Dossier Bijvangst", 144.

vangen. In dergelijk geval kan het afbakenen van gesloten gebieden of seizoenen een alternatief bieden. Enkel wanneer alle andere opties hebben gefaald, kan het al dan niet tijdelijk verbieden van visserij een laatste reddingsboei betekenen om het uitroeien van een soort te voorkomen.

Een eerste stap in de goede richting vormt zeker het systeem met waarnemers aan boord, opgelegd door Verordening 812/2004/EG. Ook de nationale wetgeving voorziet in dergelijke rapportering van bijvangst. Toch moet men blijven investeren in wetenschappelijk onderzoek naar maatregelen ter vermindering van incidentele vangsten. Een goede stimulans zou het terugbetalen van de kosten kunnen zijn, indien vissers de bijgevangen exemplaren, of gegevens hierover, aan de BMM overmaken. Een tweede voorstel betreft het verder uitbreiden van het systeem, in de zin van een hoger percentage vaartuigen met een waarnemer aan boord of verscherpte controles via begeleidende vaartuigen, en dit op zijn minst in de bijvangstgevoelige periodes. Eventueel kan men in matigingen voorzien voor vaartuigen die de voorbije jaren goed meewerken, zonder hierbij de bescherming van de zeezoogdieren uit het oog te verliezen.

## VI.2. Maatregelen

Hierna wordt wat meer concreet ingegaan op het nemen van maatregelen. Hierbij komen zowel huidige als toekomstige maatregelen aan bod, onder meer inzake technische, periodieke en andere aanvullende maatregelen. Eens men voldoende gegevens heeft verzameld, kan men werk maken van het opleggen van bepaalde maatregelen om de incidentele vangsten te beperken, eveneens na het nodige voorafgaand wetenschappelijk onderzoek. Methodes die eerst op kleine schaal zijn uitgetest en waarvan de resultaten gunstig werden geëvalueerd, kunnen vervolgens worden aanbevolen. Het uitgestrekte territorium van zeezoogdieren, en zeker van de meeste walvisachtigen impliceert dat gebiedsbescherming grote gebieden moet omvatten om doeltreffend te zijn, behalve in een paar zeldzame gevallen, zoals bijvoorbeeld de plaatselijke tuimelaarpopulatie in de Moray Firth in Schotland. Soortengerichte maatregelen kunnen op hun beurt efficiënt werken doordat deze hun aandacht vestigen op de aanpak van de oorzaken van incidentele vangsten. Ten slotte kan steeds beroep gedaan worden op ondersteunende beheersmaatregelen.

### Technische maatregelen

Technische maatregelen ter vermindering van bijvangst springen ongetwijfeld het meest in het oog, maar ook andere maatregelen kunnen bijdragen tot minder bijvangst. Voorbeelden betreffen onder meer het verplicht stellen van een

vergunning, bijvangstvriendelijke labels en het instellen van gesloten gebieden of seizoenen. In elk geval zou men voor ogen moeten houden dat om het even welke bijvangstverminderende techniek aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Het betreft vooreerst een vereiste van veilige technieken. Daarnaast moet ook de impact op de visserijsector tot een minimum beperkt blijven, het onderhoud dient zo weinig mogelijk extra belasting met zich mee te brengen en de techniek om walvisachtigen af te schrikken zou geen andere dieren in hun plaats mogen aantrekken, zoals zeehonden<sup>143</sup>.

Onderzoek toonde reeds goede resultaten aan van akoestische afschrikapparaten in de strijd tegen incidentele vangsten. Men onderscheidt actieve *pingers* en passieve *reflectoren*. De werking van actieve akoestische technieken, zoals pingers, stoelt vermoedelijk op het uitzenden van geluidssignalen die zeezoogdieren afschrikken, waardoor ze de visnetten niet dichter benaderen en aldus niet verstrikt kunnen geraken. Wat betreft de actieve pingers is vooral de Europese Verordening 812/2004 relevant, al stelt deze verordening het gebruik ervan niet in elke visserijtak verplicht, behalve in kwetsbare gebieden. Gelet op de precaire situatie van de bruinvispopulatie, waar de bijvangsten de natuurlijke aangroei van de populatie overstijgen, is een uitbreiding van deze maatregel over alle communautaire wateren aangewezen. Pingers lijken bovendien te voldoen aan de meeste criteria, al is verder onderzoek naar negatieve gevolgen op de populatie wel vereist. Momenteel kan men aannemen dat dit een veilige techniek betreft, die weinig impact heeft op de vangsten en ook geen andere roofdieren lokt. Minpunt zijn wel de relatief hoge aankoopprijs, het regelmatig vervangen van de pingers en onzekerheid inzake werking op lange termijn. Tot het tegendeel van de gunstige werking bewezen wordt, is het gebruik echter aangewezen gezien de drastische verlaging – tien tot twaalf keer lager – van de bijvangsten<sup>144</sup>. De werking van passieve reflectoren is gebaseerd op het versterken van de weerkaatsbaarheid van akoestische signalen van de minder substantiële delen van een net, zodat walvisachtigen dit net als een ondoordringbare materie zouden beschouwen. Het betreft een veilige techniek met weinig impact op de vangsten, bovendien vereist deze techniek slechts weinig onderhoud en volstaat een éénmalige aanschaf voor een langere periode, terwijl ook geen andere roofdieren aangetrokken worden. Hoewel deze methode voldoet aan nagenoeg elke vereiste van een goede maatregel, ontbreekt wetenschappelijke zekerheid over de efficiëntie. Bijgevolg is verder onderzoek wenselijk om de methode te verfijnen, vooraleer men deze techniek op grote schaal verplicht stelt.

Een mogelijkheid die nauw aansluit bij de passieve reflectoren betreft het aanpassen van de densiteit van visnet-

<sup>143</sup> “EU Dossier Bijvangst”, 97.

<sup>144</sup> A. J. READ, “Potential Mitigation Measures”, 9.

ten, i.e. de akoestische eigenschappen van netten verhogen waardoor ze beter kunnen gelokaliseerd worden door walvisachtigen die gebruik maken van echolocatie<sup>145</sup>. Dergelijke maatregel anticipeert op de potentiële nadelen van pingers, met name de noodzaak aan een elektrische bron, het regelmatig vervangen en de mogelijkheid van beschadiging van de apparaten door een fysische impact. Bovendien vermijdt men gewinning aan de afschrikgeluiden en is er geen sprake meer van geluidsverontreiniging. Het aanpassen van de densiteit van de netten werd tot nu toe slechts beperkt bestudeerd, maar dergelijke studies tonen wel een aanzienlijk potentieel aan. Hoewel men start van de niet-bewezen veronderstelling dat walvisachtigen verstrikt geraken omdat ze de netten niet kunnen lokaliseren, blijkt dat de bijvangststratio's beduidend lager waren voor de netten met een verhoogde densiteit dan de controlenetten. Het enige nadeel betreft het feit dat voor bepaalde vissoorten ook een lagere vangst werd genoteerd<sup>146</sup>. In afwachting van verder onderzoek van deze veelbelovende optie, is wetgevend optreden vereist om dergelijke netten te verplichten in die sectoren waar deze netten de vangst van de doelsoort niet beïnvloeden.

Een laatste vermeldenswaardige technische maatregel vormt het inpassen van ontsnappingsluiken in voornamelijk fuikvormige netten. Deze techniek is gebaseerd op de TED (*Turtle Excluder Device*): een ingebouwde klep in de fuik waarlangs zeeschildpadden kunnen ontsnappen<sup>147</sup> en bestaat ook bij zeehonden (*SSD – Seal Saver Device*)<sup>148</sup>. Toegepast op walvisachtigen zou men een systeem moeten bevestigen in de netten waardoor deze dieren worden weggeleid bij de opening van de netten. Hoewel tot op heden de ontwikkeling van succesvolle systemen faalde, enerzijds wegens slecht functionerende luiken, anderzijds omdat de aanpassing een reductie van de vangst veroorzaakte<sup>149</sup>, verdient ook dit principe verder onderzoek.

Andere technische voorstellen kunnen onder meer betrekking hebben op de lengte van de netten, de maaswijdte of andere aanpassingen, maar conclusies ontbreken aangezien wetenschappelijk onderzoek hier nog in haar kinderschoenen staat. In elk geval moet men dergelijke maatregelen op zijn minst met de vissers overleggen<sup>150</sup>, zodat men zich kan hoeden voor een te nefaste invloed op de selectiviteit en pro-

ductiviteit van de visserij-industrie. Op die manier kan men uiteindelijk het ultieme streefdoel bereiken: een duurzame visserij zonder ongewenste bijvangsten.

### Periodieke maatregelen

Wanneer men zich niet louter richt op de technische aspecten, bieden zich ook opportuniteiten aan om incidentele vangsten te reduceren door het tijdstip van de vangst te regelen. Het 'tijdstip' valt uiteen in twee aspecten. Ten eerste kan men vaststellen dat bepaalde soorten gedurende bepaalde periodes in een jaar duidelijke hogere bijvangststratio's vertonen. Een bekend voorbeeld vormt de populatie bruinvissen voor onze kust, die voornamelijk in het voorjaar, van maart tot en met mei, in visnetten verstrikt geraakt. Het instellen van een *seizoen*, waarin geen of slechts bepaalde soorten visserij wordt toegelaten, vormt dan een mogelijke oplossing. Dergelijk periodiek verbod kan zeer effectief zijn, en zowel om humane veiligheidsredenen als ter bescherming van zeezoogdieren worden opgelegd. Een seizoen bezorgt echter ook nadelen. Aan de ene kant bestaat er soms onzekerheid over de vraag gedurende welke periode bepaalde soorten in een specifieke regio zullen opduiken, met bovendien het gevaar voor overlapping met andere soorten waardoor een volledig jaar als 'seizoen' zou moeten aangeduid worden. Dergelijk algemeen verbod op visserij kan niet de bedoeling zijn, tenzij eventueel als laatste optie om uitsterven te vermijden. Aan de andere kant komen zeezoogdieren net voor op het moment dat ook hun prooien in groten getale in die regio verschijnen, waardoor een seizoensverbod op visserij ongetwijfeld op veel weerstand zou stuiten bij de betrokken vissers. Het komt er dus op aan een evenwicht te bereiken tussen economische en natuurbehoudsstandpunten. Vaak kan de oplossing erin bestaan om eventueel een seizoen in te stellen, met uitzonderingen voor vissers die alle mogelijke middelen, zoals pingers, inzetten om bijvangst van zeezoogdieren te vermijden. Een andere oplossing betreft het verbieden van warrelnetten op het ogenblik dat een populatie gesignaleerd wordt via monitoringsnetwerken. Een belangrijke voorwaarde is wel dat er geen verplaatsing van de visserijactiviteiten voorvalt naar andere gebieden waar de bijvangst evenredig zou stijgen<sup>151</sup>. Tijdstip kan echter ook op een veel kortere periode slaan, wanneer men het verschil bekijkt tussen vangsten *overdag en 's nachts*. Uit onderzoek

<sup>145</sup> Zie meer uitgebreid in F. LARSEN, O. R. EIGAARD en J. TOUGAARD, *Reduction of harbour porpoise by-catch in the North Sea by high-density gillnets*, Department of Marine Fisheries: Danish Institute for Fisheries Research/Odense University: Centre for Sound Communication, Charlottenlund/Odense, 2002, 12 p.

<sup>146</sup> Deze conclusie uit het Deense onderzoek wordt echter tegengesproken door het rapport van A. J. READ. Zie A. J. READ, "Potential Mitigation Measures", 15.

<sup>147</sup> C. WOLD, "The Status of Sea Turtles under International Environmental Law and International Environmental Agreements", *Journal of International Wildlife and Policy* 2002, Afl. 5, (11) 45-48.

<sup>148</sup> K. KELLEHER, *Discards in the world's marine fisheries. An Update*, FAO Fisheries Technical Paper No. 470, Rome, FAO, 2004, 61.

<sup>149</sup> "EU Dossier Bijvangst", 108-109.

<sup>150</sup> A. J. READ, "Potential Mitigation Measures", 13-14.

<sup>151</sup> A. J. READ, "Potential Mitigation Measures", 12-13.

blijkt immers dat walvisachtigen meestal verstrikt geraken gedurende nachtelijke vangsten<sup>152</sup>. Een vermindering van visserij bij nacht zou in dat geval een efficiënte oplossing kunnen bieden, al dient men ook hier verder na te gaan in hoeverre dit de productiviteit zou aantasten.

Specifiek inzake strandvisserij is een combinatie van technische en periodieke maatregelen vereist. Zo lijkt een verbod op het gebruik van warrelnetten een minimumvereiste, zeker nu er minder nadelige alternatieven bestaan zoals fuiken en platte netten<sup>153</sup>. Daarnaast zou ook het aantal en de lengte van de netten strenger kunnen worden geregeld, alsook de onderlinge afstand van elkaar. Deze afstand is vooral van belang voor zeehonden die vaak op het strand komen uitrusten, en momenteel geconfronteerd kunnen worden met een quasi-volledig afgezet strand vol netten. Ook bepalingen qua gebruik, zoals het regelmatig ledigen van de netten en het verwijderen van kapotte netten of in onbruik geraakte netten, zijn zeker nuttig. Hoewel er ook alternatieve opties denkbaar zijn, onder meer inzake een periodiek verbod voor bepaalde activiteiten, zowel om veiligheidsredenen voor menselijke recreanten als ter bescherming van de zeezoogdieren, blijft de beste oplossing ongetwijfeld het verbieden van strandvisserij met alle types warrelnetten, ten minste van maart tot en met mei. Dit kan heel eenvoudig via een kort en duidelijk besluit van de Vlaamse regering op het ogenblik dat bijvoorbeeld de populaties bruinvissen voor onze kust wordt opgemerkt door monitoringprogramma's of door het vergunningsplichtig (inclusief voorwaarden) maken van deze methode. Gemeenten kunnen hier specifiek aan toevoegen op welke stranden recreatieve visserij mogelijk blijft in andere periodes van het jaar, eventueel gecombineerd met een maximaal percentage van de hun toebehorende kustlijn.

### Andere maatregelen

Daarnaast kan de overheid zowel voor als na de eigenlijke vangst een zeker beheer voeren. Zo kan men bepaalde visserijactiviteiten onderwerpen aan een *vergunning*, waaraan men lasten en voorwaarden koppelt. Op die manier kan de overheid eisen dat schepen of recreatieve vissers bepaalde bijvangstverminderde technieken toepassen. Bij gebrek aan

andere afdwingingsmechanismen kunnen dergelijke voorwaarden zeer efficiënt zijn om de naleving te verzekeren.

Een totaal andere vorm van beheer betreft het erkennen van een "*bijvangstvriendelijk*" label. Dergelijk label zou de consument kunnen overhalen om deze vis te verkiezen boven eenzelfde vissoort die gevangen werd zonder rekening te houden met de zeezoogdieren. Vermits ook de winsten van de vissers zouden stijgen – wat zeker welkom is in tijden van hoge brandstofprijzen – zullen ook zij geneigd zijn bijvangstvriendelijke technieken aan te wenden. Een voorbeeld van dergelijk systeem betreft de onafhankelijke non-gouvernementele organisatie "*Marine Stewardship Council*" (MSC), die door WWF en Unilever in het leven werd geroepen<sup>154</sup>. De MSC identificeert, certificeert en promoot verantwoorde visserijpraktijken, om deze producten vervolgens van een kwaliteitslabel te voorzien. Bovendien blijkt dat consumenten steeds vaker de weg vinden naar MSC gecertificeerde producten<sup>155</sup>.

Een laatste, maar misschien wel meest logische maatregel vormt het reduceren van de visserijactiviteiten op zich. Hoewel dergelijke maatregel, en dit is eufemistisch uitgedrukt, onpopulair overkomt bij de vissers, kan dit ontegensprekelijk voordelen voor de visserijsector impliceren. Dit is onder meer het geval wanneer de doelsoort overbevist is, en visserijbeperkingen een voordelig effect hebben op zowel het herstel van de doelsoort als een reductie van de incidentele vangsten. Een voorbeeld hiervan vinden we terug in Turkije, waar '*no fishing zones*' zijn ingesteld rond grotten waar monniksrobben zich voortplanten<sup>156</sup>. Dit moet enerzijds voorkomen dat de jongen in visnetten verdrinken, maar tegelijkertijd kunnen ook de vispopulaties herstellen<sup>157</sup>.

Afsluitend kan nog worden gewezen op de noodzaak van een effectieve en strenge handhaving. Aangezien bijvangst niet steeds een economische kost met zich meebrengt voor de vissers, bestaat in hun hoofde er niet altijd een financiële stimulans, zodat regulering noodzakelijk is. Jammer genoeg kan dit enkel via afdwingbare maatregelen of boetes, maar soms blijkt dat dit het enige resterende alternatief is om vissers tot naleving aan te sporen<sup>158</sup>. Ook het verbeteren van het vervolgingsbeleid kan afschrikkend werken. Even-

<sup>152</sup> "EU Dossier Bijvangst", 150.

<sup>153</sup> Deze netten hebben als voordeel dat ze een veel geringere bedreiging vormen voor zeezoogdieren. Daarnaast worden ze minder snel achtergelaten, omdat ze eerder sporadisch in onbruik geraken. Bovendien worden ze minder vaak losgeslagen door de branding, blijven ze bij de meeste getijden bereikbaar en nemen ze beduidend minder plaats in dan de langere warrelnetten. J. HAELTERS en A. CLIQUET, *l.c.*, (210) 216.

<sup>154</sup> WWF, "De 'juiste' producten uit de zee promoten", [http://www.wwf.be/nl/index.cfm?group=news&menu=dossier\\_living-seas.cfm&page=dossiers/living-seas/solutions-sustainable-seafood.cfm](http://www.wwf.be/nl/index.cfm?group=news&menu=dossier_living-seas.cfm&page=dossiers/living-seas/solutions-sustainable-seafood.cfm).

<sup>155</sup> WWF, *Samenvatting presentatie Carel Drijver: Vis op de kaart 2006*, [http://www.visbureau.nl/download/doc/Presentatie\\_Carel\\_Drijver.doc](http://www.visbureau.nl/download/doc/Presentatie_Carel_Drijver.doc).

<sup>156</sup> Ook Nederlandse vissers konden zich recent verzoenen met dergelijke methode: X, "Nederlandse vissers geven schol kans te paren", Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw (VILT), 10 november 2007.

<sup>157</sup> WWF, *De impact van de visserij beperken*, [http://www.wwf.be/nl/index.cfm?group=news&menu=dossier\\_living-seas.cfm&page=dossiers/living-seas/solutions-reducing-impacts.cfm](http://www.wwf.be/nl/index.cfm?group=news&menu=dossier_living-seas.cfm&page=dossiers/living-seas/solutions-reducing-impacts.cfm).

tueel kan men de permanente centralisatie overwegen van Noordzeebevoegdheden in één parket, zoals voor visserijdelicten, waar het parket van Brugge over exclusieve bevoegdheid beschikt<sup>159</sup>.

### IV.3. Communicatie

*Last but not least* dient men steeds een goede communicatie voor ogen te houden. Dit houdt in dat alle betrokken partijen worden geraadpleegd vooraleer men maatregelen neemt om de bijvangst in te perken. Betrokken partijen zijn de wetgevende en uitvoerende instanties, maar evenzeer visserij- en natuurbehoudsorganisaties. Naast deze rechtstreeks betrokken actoren dienen zeker de wetenschappelijke instanties vermeld te worden, aangezien deze de noodzakelijke gegevens verschaffen voor een degelijk onderbouwde discussie. Zonder goede communicatie zijn veel maatregelen immers al op voorhand gedoemd te mislukken wegens onbegrip bij de doelgroep.

Aangezien de maatregelen zich voornamelijk richten op de visserijsector, is het van het grootste belang om een goede samenwerking met vissers uit te werken. Hoewel het afdwingen van maatregelen via sanctionering effectief kan werken, is dergelijk systeem geenszins constructief, aangezien dit de spanning tussen de betrokken partijen verhoogt en uiteindelijk resulteert in een verminderde bereidheid tot medewerking. Beheer van de bijvangstproblematiek betreft immers niet louter een zaak van het opleggen en afdwingen van maatregelen, maar even goed van vlotte communicatie. Naast diverse mogelijkheden om een vrijwillige samenwerking aan te moedigen<sup>160</sup>, zouden de partijen, en zeker de vissers, in elke fase van het ontwerpen, testen en verdelen van de bijvangstverminderende maatregelen gehoord moeten worden. Dit houdt een dubbel voordeel in, zowel inzake aanpassingen op basis van hun praktijkervaring, maar ook omwille van de openlijke waardering voor hun kennis. Een goede voorafgaande communicatie houdt eveneens een betere naleving in, wat een adequate opvolging via monitoring bevordert. Finaal dient nog benadrukt te worden dat radicale (verbods-)voorstellen contraproductief kunnen werken, ook al blijkt dit soms het laatste alternatief. Een integrale aanpak van het probleem, met inachtnaam van zowel doelstellingen van de visserijsector als van natuurbehoud, valt dan ook als duurzame oplossing te prefereren<sup>161</sup>. Een effectief en aanvaardbaar systeem belet evenwel niet dat er geen handha-

ving meer vereist zou zijn, zoniet zouden vele bepalingen dode letter blijven. Een effectief handhavingsmechanisme impliceert echter ook het nodige budget om controles te kunnen uitvoeren, gecombineerd met de bereidheid tot vervolgen bij de rechterlijke macht.

Een andere vorm van communicatie betreft het sensibiliseren van het publiek. Voorbeelden hiervan vormen het lanceren van het 'Jaar van de Dolfijn' in 2007<sup>162</sup> of het organiseren van de 'Internationale dag van de bruinvis' op 20 mei 2007<sup>163</sup>. Zo kan men bovendien de aandacht van de media op deze problematiek vestigen, en dus onrechtstreeks politici beïnvloeden.

### V. CONCLUSIE

Deze bijdrage toont alvast overduidelijk aan dat incidentele vangsten van zeezoogdieren een enorm effecten kunnen teweegbrengen op tal van soorten. Vooreerst vinden bijvangsten op een niet-duurzame wijze plaats, waardoor sommige populaties met uitsterven bedreigd worden. Daarnaast houdt dit ook gevaren in voor het volledige mariene ecosysteem, nu het verdwijnen van de toppredatoren een hele voedselketen (en bijgevolg de visserij) kan verstoren.

Hoewel diverse internationale instrumenten een degelijke basis bieden om bijvangsten te beperken, ligt de nadruk vaak op opzettelijke vangsten en vormt het grootste nadeel hun afdwingbaarheid. Toch bieden deze instrumenten zowel op vlak van soorten- als gebiedsbescherming verschillende aanknopingspunten om deze bijvangstverminderende maatregelen te implementeren. Belangrijker zijn de Europese instrumenten, omwille van hun afdwingbaarheid. Zowel de Habitatrichtlijn op vlak van natuurbeleid, als meer recent Verordening 812/2004/EG van het GVB betekenen een grote stap voorwaarts in het reduceren van incidentele vangsten. Extra maatregelen zijn evenwel vereist, hetzij sectoraal op vlak van natuurbehoud en visserijbeleid, hetzij door het inpassen van het milieu-beleid in het GVB.

Op nationaal niveau heeft vooral de federale overheid zijn verantwoordelijkheid opgenomen, terwijl efficiënte Vlaamse maatregelen wat achterwege blijven. Toch dient men deze stelling te nuanceren, omdat ook de federale overheid niet altijd alle nodige maatregelen treft, terwijl ze dit zou kunnen op basis van hun bevoegdheid inzake natuurbehoud op zee.

<sup>158</sup> A. J. READ, "Potential Mitigation Measures", 17-18.

<sup>159</sup> C. PLASMAN en U. VAN HESSCHE, "Duurzaam beheer van de Noordzee", *Argus Milieumagazine* 2004, Afl. 3, (4) 6.

<sup>160</sup> Voorbeelden betreffen onder meer aan vergoedingen voor medewerking, het betrekken van vissers bij het beleid en regelgevende beslissingen en het uitdrukkelijk erkennen van de sociale en economische doelstellingen van de sector, voornamelijk op vlak van werkgelegenheid.

<sup>161</sup> "EU Dossier Bijvangst", 95.

<sup>162</sup> <http://www.yod2007.org>.

<sup>163</sup> ASCOBANS, 14e Vergadering van het Adviescomité, AC14/Doc. 20(S), 13 april 2007, [http://www.service-board.de/ascobans\\_neu/files/ac14-20.pdf](http://www.service-board.de/ascobans_neu/files/ac14-20.pdf).

Treffend voorbeeld hierbij vormt de recente wijziging van de gebiedsbescherming in de WMM, waardoor men professionele visserij niet meer kan verbieden in mariene reservaten en speciale beschermingszones. De Vlaamse overheid op haar beurt lijkt evenwel de economische belangen van de visserij te laten primeren. Via het MB van 2006 (en vervolgens 2007) nam ze echter recent een aantal initiatieven om bijvangst aan te pakken, terwijl zeezoogdieren ook op basis van de natuurbehoudswetgeving (beperkt) bescherming genieten<sup>164</sup>. Toch volstaan deze maatregelen geenszins en dient de Vlaamse regering de mogelijkheid van een besluit dat recreatieve visserij (tijdelijk) verbiedt zeker te overwegen.

Het komt er bijgevolg op aan een gezond evenwicht te creëren tussen natuurbehoud en visserij. Overleg tussen de betrokken partijen vormt hierbij een eerste stap, maar op basis van onderlinge uitwisseling van hun kennis kan men zeker nieuwe maatregelen formuleren. Deze kunnen bijvangsten verminderen en in het ideale geval tot nul herleiden, zonder dat de optimale opbrengst van de vissers hierbij in het gedrang zou komen. Het is evident dat men deze optimale opbrengst in het kader van een duurzame visserij moet zien en niet in de zin van het meeste geldgevoel. Bovendien vormt het behoud van zeezoogdieren op lange termijn een extra stimulans voor het bereiken van een duurzame visserij.

Momenteel blijkt dat onder meer pingers bijvangsten enorm verminderen, in combinatie met een goede monitoring en voortdurend overleg met de verschillende doelgroepen. Daarnaast zorgen diverse bepalingen voor een bescherming van verschillende bedreigde soorten en hun leefgebieden, terwijl handelsbeperkingen ten slotte vermijden dat vissers bijgevangen exemplaren op de markt zouden verkopen. In de toekomst zou men er evenwel moeten op aandringen om vooreerst voldoende grote beschermde gebieden in te stellen, eventueel op volle zee, om de trekende populaties te beschermen, op zijn minst gedurende de periode waarin die soorten in de betrokken gebieden ge-

woonlijk voorkomen. Ook het instellen van een volledig seizoensgebonden verbod op vismethodes met hoge bijvangstratio's zou een enorme impact kunnen hebben. Men dient hierbij monitoring verder uit te werken, gecombineerd met een doeltreffende handhaving, bijvoorbeeld door de kustwacht. Het ontbreken van gegevens mag hierbij geen voorwendsel vormen om het opleggen van nieuwe maatregelen uit te stellen. De enorme omvang en het onnodige lijden van dieren die verstikken, biedt immers een voldoende basis om verdere stappen te ondernemen. Bijgevolg moet men ook blijven zoeken naar andere technische middelen die bijvangsten kunnen reduceren, in de mate van het mogelijke zonder de vangsten van de doelsoorten aan te tasten. In de extreme situatie waarin een soort dreigt uit te sterven, of in de situatie waarbij maatregelen slechts een beperkte terugval van de vangsten veroorzaken, zouden ecologische standpunten echter altijd moeten primeren op de economische, ook al gaan een aantal jobs verloren. In die context dient finaal nog te worden gewezen op de situatie in de VS, waar men al verder staat in het economisch waarderen van de zeezoogdieren. Op die manier kunnen zeezoogdieren, naast hun intrinsieke waarde, ook nieuwe economische activiteiten veroorzaken. Er wordt hierbij vooral gedacht aan ecotoerisme, waarbij mensen aan de kust of op (stille) boten diverse zeezoogdieren in het wild zouden kunnen aanschouwen.

Natuurlijk mag men hierbij niet uit het oog verliezen dat de beroepsvisserij voor de grootste uitdaging staat om hun bijvangsten te reduceren. Zowel Europese als nationale wetgeving is hierbij aangewezen. Indien mogelijk dient dit te gebeuren met inachtnaam van de economische belangen, maar indien noodzakelijk moeten deze wijken om de zeezoogdieren tegen incidentele vangsten te kunnen beschermen. Bovendien zouden dergelijke maatregelen een bijkomend positief effect kunnen hebben om ook andere soorten te beschermen tegen bijvangsten, zoals zeevogels of zeeschildpadden.

---

<sup>164</sup> Schriftelijke mededeling door J.-F. VERHEGGHEN, Vlaamse Overheid, Departement Landbouw en visserij, Afdeling landbouw en visserij, Zeevisserij, dd. 14 mei 2007. Het betreft hier echter geen officieel standpunt van de overheid, maar een persoonlijk standpunt van de heer Verhegghen.