



Europese Commissie

Het gemeenschappelijk visserijbeleid

EEN HANDLEIDING



**Europe Direct helpt u antwoord te vinden op uw
vragen over de Europese Unie.**

**Gratis nummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Als u mobiel of in een telefooncel of hotel belt, hebt u misschien geen toegang tot gratis nummers of kunnen kosten worden aangerekend.

Manuscript voltooid in december 2008.

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet
via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Bibliografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.

Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2009

ISBN 978-92-79-09885-7

DOI 10.2771/90428

© Europese Gemeenschappen, 2009
Overneming met bronvermelding toegestaan.

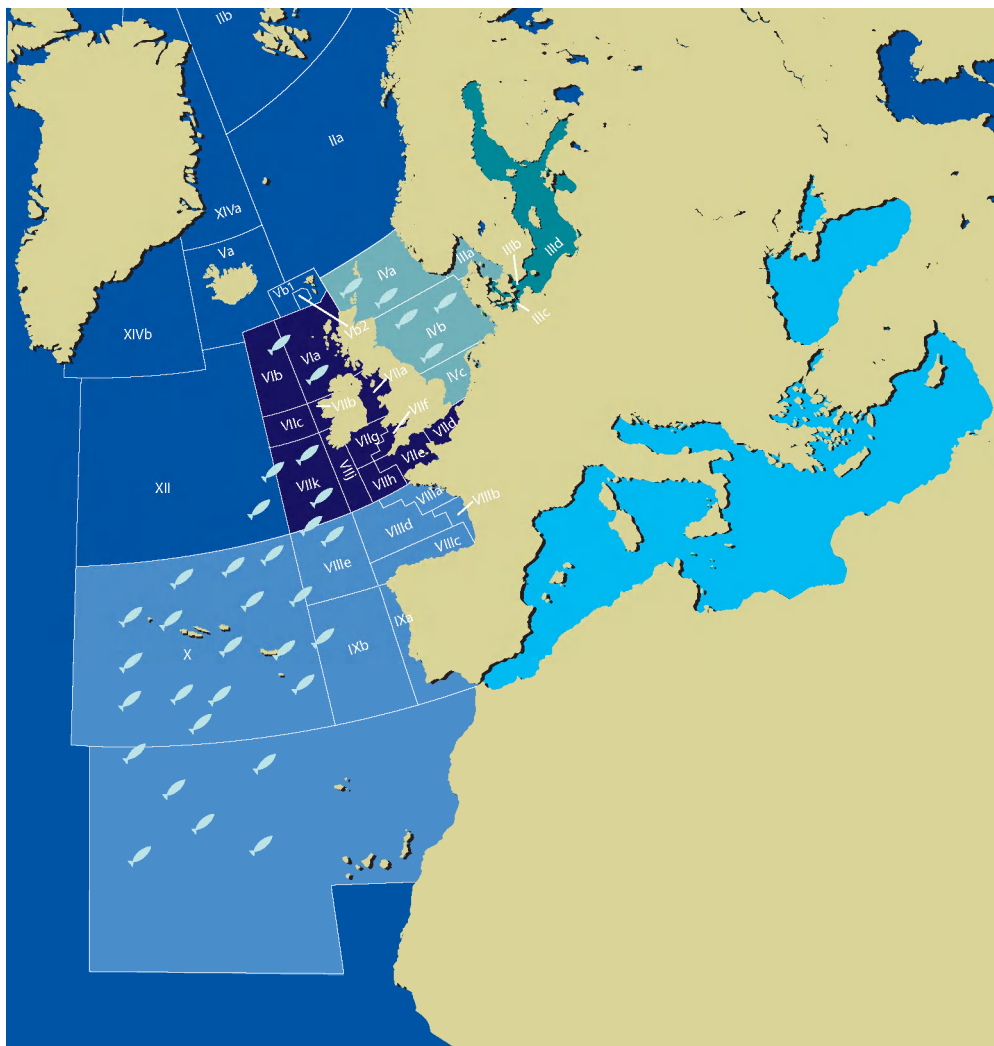
Printed in Belgium

GEDRUKT OP CHLOORVRIJ GEBLEEKT PAPIER

Het gemeenschappelijk visserijbeleid

EEN HANDLEIDING

Vangstgebieden in de EU



Er zijn zeven regionale adviesraden onder het GVB. Vijf zijn gebaseerd op geografische en biologische coherente zones. De overige twee zijn gebaseerd op de exploitatie van bepaalde bestanden: enerzijds de pelagische bestanden in de communautaire wateren (behalve de Middellandse en de Oostzee) en anderzijds de visserij op volle zee buiten de communautaire wateren.

- RAR Oostzee (IIIb, c, d)
- RAR Middellandse Zee
- RAR Noordzee (IV, IIIa)
- RAR Noordwestelijke wateren (Vb (communautaire wateren), VI, VII)
- RAR Zuidwestelijke wateren (VIII, IX, X, 34.1.1, 34.1.2, 34.2)
- RAR Pelagische bestanden
- RAR Volle zee

I Barentsz Zee
 IIa Noorse Zee
 IIb Spitsbergen en Bereneiland
 IIIa Skagerrak en Kattegat
 IIIb Sont
 IIIc Belten
 IIId Oostzee
 IVa Noordelijke Noordzee
 IVb Centrale Noordzee
 IVc Zuidelijke Noordzee
 Va IJsland
 Vb Faeröer

VIa West-Schotland (Clyde-bestand)
 VIb Rockall
 VIa Ierse Zee
 VIb West-Ierland
 VIc Porcupine Bank
 VIId Oostelijk Engels Kanaal
 VIle Westelijk Engels Kanaal
 VIIf Bristolkanaal
 VIlg Zuidoost-Ierland
 VIIf Ingang van het Kanaal
 VIIf Keltische Zee
 VIIf Westelijke Keltische Zee

VIIIa Zuid-Bretagne
 VIIIb Zuidelijke Golf van Biskaje
 VIIf Noord- en Noordwest-Spanje
 VIId Centrale Golf van Biskaje
 VIIf Westelijke Golf van Biskaje
 IXa Portugese Kust
 IXb West-Portugal
 X Azoren
 XII Noord-Azoren
 XIVa Oost-Groenland
 XIVb Zuidoost-Groenland

Inhoudsopgave

●	Voorwoord door commissaris Borg	
	Een nieuw gezicht voor het gemeenschappelijk visserijbeleid in de 21e eeuw..	4
●	1. Hoe beheren wij onze visserij?	6
●	2. Een gezonde zee voor een bloeiende industrie	8
●	3. Partners in duurzaamheid: belanghebbenden	9
●	4. Partners in duurzaamheid: Europa en zijn lidstaten	11
●	5. Partners in duurzaamheid: wetenschappers	13
●	6. Langetermijnplanning	15
●	7. Technische maatregelen, gerichte verordeningen	17
●	8. Een vloot voor de toekomst	19
●	9. Controle op de visserij, in ons aller belang	21
●	10. Vissen in ruimere wateren: de voordelen van partnerschap	24
●	11. Vissen in ruimere wateren: leiders op het internationale toneel	26
●	12. Aquacultuur in de EU	28
●	13. Steun voor een industrie in een overgangperiode	30
●	14. Het eindproduct: producenten, verwerkende industrie, consumenten	32
●	15. Voorbij het voorzorgsbeginsel	34
●	De weg vooruit	36

Voorwoord door commissaris Borg

Een nieuw gezicht voor het gemeenschappelijk



Het verhaal van de Europese Unie is er een van eenheid in verscheidenheid. De EU verschaft de lidstaten de middelen om hun invloed te bundelen, en presenteert de wereld een harmonieus standpunt over zaken die van belang zijn voor onze vrede, welvaart en ons economisch welzijn. Maar ze doet dit zonder de verschillen tussen haar lidstaten en regio's weg te vagen: integendeel, zij probeert hun culturen en hun tradities juist te behouden.

Hetzelfde geldt voor het gemeenschappelijk visserijbeleid. De visserijsector van de EU is een van de meest gevarieerde ter wereld. De Europese vloot varieert van de fabriekstrawler die bij windkracht negen op poolkabeljauw vist tot de negen meter lange beugvisser die in de rustige wateren voor de Adriatische kust op sardines vist, en het ringzegenvaartuig dat in de tropische hitte van de Indische Oceaan op tonijn jaagt. Het gemeenschappelijk visserijbeleid moet zijn afgestemd op een sector die zowel recreatieve sportvissers als miljoenenbedrijven omvat en die bovendien de hele marktketen beslaat, van de vangst, de aanvoer, het vervoer, de verwerking en de distributie, tot de uiteindelijke verkoop.

Ik denk dat we alle redenen hebben om deze verscheidenheid ook in de 21e eeuw te bewaren. De visserij is niet alleen een economische activiteit, maar ook een manier van leven. Verbonden als zij is met de unieke kenmerken van verschillende mariene ecosystemen, is zij van fundamenteel belang voor de identiteit en welvaart van veel kustgemeenschappen.

Maar die welvaart staat voor heel wat uitdagingen. Vis en visproducten worden overal in Europa almaar populairder. Maar om aan deze stijgende vraag te voldoen, zijn allerlei nieuwe technieken en commerciële structuren ontwikkeld die tot een enorme visserijdruk in de Europese wateren hebben geleid. Als gevolg hiervan zijn veel visbestanden nu het slachtoffer van overbevisning en worden de ecosystemen waartoe zij behoren bedreigd.

Dit verschijnsel doet zich niet alleen in Europa voor. De visserijsector is meer dan ooit een geglobaliseerde onderneming geworden en er is in de hele wereld een vergelijkbaar patroon

te zien. Maar het is ook een Europees probleem, en een Europese oplossing kan een bijdrage leveren om de industrie weer duurzaam winstgevend te maken, zonder de verscheidenheid en vitaliteit van onze visserijculturen en -gemeenschappen aan te tasten.

Hierbij moeten wij één belangrijke eigenschap van het gemeenschappelijk visserijbeleid in het oog houden. Het was nooit de bedoeling om een uniform model op te leggen van hoe de Europese industrie gerund zou moeten worden. In plaats hiervan probeert het GVB een basiskader tot stand te brengen waarin verscheidenheid kan worden gecultiveerd en op conflicten vooruitgelopen kan worden, uitgaande van een aantal gemeenschappelijke beginselen. Na in de jaren '70 te zijn gelanceerd om geschillen tussen de EU-lidstaten over de verdeling van de hulpbronnen te voorkomen en op te lossen, functioneert het nu als forum om gemeenschappelijke basisvoorwaarden voor een duurzame visserij te creëren en om financiële middelen toe te kennen voor de door de EU en haar lidstaten gekozen doelstellingen.

Het gemeenschappelijk visserijbeleid is dus geen vaste verzameling voorschriften, maar eerder een werk in wording dat zich voortdurend aan de veranderende biologische en politieke omstandigheden moet aanpassen. Alle belangrijke besluiten ter zake worden in de Raad genomen door de regeringen van de lidstaten, na raadpleging van de leden van het Europees Parlement. Elke voorgestelde maatregel is gebaseerd op de belangrijke input van onafhankelijke experts en vertegenwoordigers van belangengroepen.

Toen ik in 2004 tot Europees commissaris voor visserij werd benoemd, verkeerde het gemeenschappelijk visserijbeleid in een staat van optimistische beroering. We hadden in 2002 net een grote hervorming achter de rug en er werd nog hard gewerkt om de gevolgen daarvan toe te passen. Sindsdien heb ik het genoeg gehad om een aantal initiatieven te begeleiden die naar mijn mening de Europese visserij in de toekomst duurzamer zullen maken dan in het verleden het geval was. Tegenwoordig worden meer bestanden beheerd in het kader van meerjarenplannen. Ook hebben wij duidelijker biologische doelstellingen voor duurzame bestanden. Maar bovenal hebben wij de belanghebbenden nauwer dan ooit bij het beleidsvormingsproces betrokken.

Maar ondanks al deze vorderingen geeft het merendeel van de commerciële visbestanden in EU-wateren nog altijd reden voor bezorgdheid. In 2007 beoordeelden onafhankelijke visserijwetenschappers de toestand van 33 van Europa's belangrijkste commerciële visbestanden. Zij kwamen tot de conclusie dat 29 visbestanden (ca. 88%) overbevist werden. De FAO constateerde buiten de EU een vergelijkbare situatie met een overbevisning van de bestanden van gemiddeld 25%. Ondanks al deze waarschuwingstekens wordt de

visserijbeleid in de 21e eeuw

besluitvorming inzake vangstniveaus nog altijd beheerst door kortetermijndenken, en is de vangstcapaciteit van de Europese vloot meer dan het dubbele van wat nodig is om onze eigen visbestanden op een duurzame wijze te exploiteren.

Dit is niet alleen slecht nieuws voor de visstand en de mariene biodiversiteit, maar ook voor de vissers en voor alle aanverwante sectoren die afhankelijk zijn van de wilde vangst. Door de dalende vangsten, de stijgende kosten en de noodzaak om verder te reizen en langer te werken om minder vissen en vaak minder waardevolle vissen te vangen, opereren sommige sectoren van de industrie al met verliezen en komen andere hier dicht in de buurt.

Stimulering van de aquacultuur is ongetwijfeld een belangrijk alternatief, dat onze volledige steun verdient in de vorm van voorschriften, bewustmakings- en marketingmaatregelen en gerichte financiële steun. Ik verwelkom de steeds grotere rol van aquacultuur in de EU en daarbuiten, maar het zal nog een hele tijd duren voordat zij het tekort in aanvoer zal kunnen aanvullen, en misschien komt het wel nooit zover.

Gezien de slechte situatie van veel visbestanden is het gerechtvaardigd en begrijpelijk dat veel mensen roepen om een beslissende verandering in de manier waarop de visserij zowel in de lidstaten als op Europees niveau wordt beheerd.

In 2008 kondigde de Europese Commissie haar voornemen aan om een ingrijpende hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid te lanceren. Het groenboek waaraan momenteel nog wordt gewerkt en dat in 2009 zal worden gepubliceerd, moet een radicaal en grootscheeps debat met onze belanghebbenden en onze burgers op gang brengen over hoe de Europese visserij beheerd zou moeten worden om op langere termijn een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement te bieden. De hervorming uit 2002 stuurde het gemeenschappelijk visserijbeleid alvast duidelijk in de richting van duurzaamheid, maar ze voorzag en voorkwam niet alle economische en institutionele obstakels voor het verwezenlijken van deze doelstelling. Als we deze obstakels willen wegnemen en de voorwaarden willen scheppen voor een daadwerkelijk levensvatbare en duurzame visserijsector in de EU, dan zullen we bereid moeten zijn elk aspect van de manier waarop het huidige systeem functioneert ter discussie te stellen.

Ook zullen we moeten erkennen dat de visserijsector niet langer los mag worden gezien van het bredere maritieme zee-landschap, waarbinnen het maar een van vele actoren is. De volgende hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid zal de visserij moeten plaatsen in het kader van het geïntegreerd maritiem beleid van de EU, met zijn focus op een duurzame groei in de kustgebieden. Er vallen hier nog heel wat positieve terugkoppelingen en virtuele cirkels te verkennen.

Maar we moeten bij deze meer geïntegreerde benadering van beleidsvorming onze geest wel open houden. We moeten ons ook bewust zijn van de nieuwe verplichtingen die dit met zich meebrengt, en die onze visserijsector zullen beïnvloeden. Ik ben ervan overtuigd dat de visserij een positieve rol kan spelen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn mariene strategie, die de lidstaten ertoe verplicht de zeeën die onder hun bevoegdheid vallen uiterlijk in 2021 een gezonde milieusituatie te verschaffen. De voordelen hiervan zullen zeker niet eenzijdig zijn: hoe gezonder onze zeeën, hoe veerkrachtiger onze visbestanden, en hoe winstgevender dus onze visserijsector.

Maar bovenal zal de komende hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid, waaraan wij momenteel werken, van alle belanghebbenden vereisen dat zij er actief aan meewerken. In Europa wordt het visserijbeheer zowel op regionaal en nationaal als op Europees niveau steeds vaker gebaseerd op van onderaf verkregen kennis en advies. Het spreekt dus vanzelf dat het door ons gelanceerde hervormingsproces eveneens gepaard zal moeten gaan met een grootscheepse raadpleging van alle belanghebbenden én een brede steun van het publiek, als het een kader voor visserijbeheer wil produceren dat het algemeen belang boven kleinere nationale en/of sectorale belangen plaatst.

Tegen deze achtergrond hoop ik dat deze brochure een tweeledig doel zal dienen. Enerzijds wordt er omschreven en uitgelegd waar wij op het ogenblik staan op de weg naar een duurzame visserij in Europa, en hoe het beheerskader van het gemeenschappelijk visserijbeleid momenteel functioneert. Maar anderzijds wordt er ook een open en eerlijk beeld geschetst van de problemen waarmee wij nog altijd kampen, en de afstand die nog moet worden afgelegd.

Ik zou u van harte willen verzoeken u bij ons te voegen op de weg die wij in de toekomst zullen inslaan. Want of u nu in de sector werkzaam bent, voor de hervorming in de sector strijdt of gewoon de heerlijke, voedzame producten eet die eruit voortkomen – uw bijdrage en steun zijn van essentieel belang voor de toekomst van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Joe Borg
Europees Commissaris voor
maritieme zaken en visserij

Hoe beheren wij onze visserij?

HOOFDSTUK 1

Officieel kwam het gemeenschappelijk visserijbeleid tot stand in 1983, maar het gaat eigenlijk terug tot het begin van de jaren '70, toen visserij nog deel uitmaakte van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De belangrijkste zorg van de ministers was in die tijd om conflicten tussen naties te vermijden, in een tijd dat veel landen overal ter wereld hun territoriale wateren uitbreidden. Uiteindelijk zou dit leiden tot de vaststelling van Exclusieve Economische Zones (EEZ's) die zich uitstrekten tot 200 zeemijlen uit de kust. Als de lidstaten van de Europese Unie deze weg hadden gevolgd zonder enige vorm van coördinatie, zouden de gevolgen chaotisch en rampzalig kunnen zijn geweest. Europa's visserij was al in hoge mate „internationaal”, met veel vloten die gewend waren ver van huis te vissen. Om de enorme ontwrichting die het nieuwe EEZ-regime had kunnen veroorzaken, te vermijden, overtuigden de beginnende Europese instellingen de lidstaten ervan om elkaar gratis toegang te verschaffen tot elkaars wateren, zodat de traditionele visgronden en visserijpraktijken van elke natie bewaard zouden kunnen blijven.

Het GVB begon zijn leven dus niet als verre-gaande oefening in supranationale regulering, maar als een poging om de verscheidenheid te bewaren die de traditionele structuur van de Europese industrie kenmerkte. De problemen die het GVB toen trachtte op te lossen, zijn tegenwoordig zo mogelijk nog relevanter. Veel van Europa's vloten vissen nog altijd ver van huis, zelfs als ze binnen de wateren van de EU blijven. Als het GVB niet zou bestaan, zouden we dus beslist iets soortgelijks moeten verzinnen om met de complexe, overlappende patronen van wederzijdse toegang om te gaan waarvan de Europese vissers afhankelijk zijn.

Het succes van het beleid kan worden gemeten aan het feit dat wij het een kwart eeuw later vanzelfsprekend vinden dat visserijgeschillen tussen lidstaten worden opgelost met onderhandelingen en niet met oorlog. In plaats daarvan concentreren wij ons op de alarmerende achteruitgang van de bestanden in Europese wateren, die de vangstsector mee de afgrond intrekt. Er zal duidelijk iets moeten gebeuren om deze trend te doen keren: meer dan ooit hebben wij een Europese visserijindustrie nodig die zowel duurzaam als rendabel is.

Dit is natuurlijk geen nieuw probleem. De afgelopen tien jaar is het bewustzijn van de ernstige dreiging voor de visbestanden – niet alleen in de Europese wateren, maar overal ter wereld – toegenomen. Duurzame visserij staat nu stevig bovenaan de internationale visserij-agenda – ook in de EU. Als gevolg hiervan zijn

Relatieve stabiliteit

Een van de oudste elementen van het GVB is het principe van „relatieve stabiliteit”. De vraag hoe de vangstmogelijkheden in nationale quota zouden moeten worden opgedeeld, kwam voor het eerst aan de orde toen de Visserijcommissie voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (NEAFC) in 1975 de eerste vangstbeperkingen voor EU-vloten instelde. Na de Verklaring van Den Haag in 1976 stelde de Raad in 1980 het systeem van relatieve stabiliteit in. De belangrijkste criteria waren tijdens de referentieperiode (1973-1978) verichte vangsten, preferenties voor bepaalde vloten in Schotland en Ierland (en Groenland, dat toen nog een lid van de Europese Gemeenschap was), en compensatie voor verliezen in de wateren van derde landen. Relatieve stabiliteit werd voor het eerst in de praktijk toegepast met de totstandkoming van het GVB in 1983.

In het kader van dit systeem worden voor elk visbestand totale toegestane vangsten (TAC's) verdeeld tussen de lidstaten van de EU, volgens een vaste verdeelsleutel op grond van hun historische vangsten. Het doel van relatieve stabili-

teit is, precies zoals de term al suggereert, om herhaalde onenigheden over hoe de quota zouden moeten worden toegekend, te voorkomen en om de vissers een omgeving te verschaffen die stabiel is in vergelijking met de algehele staat van het bestand in kwestie.

Zoals elke poging om een complexe, multifactoriële situatie te beheren met een formule die relatief eenvoudig te begrijpen en toe te passen is, heeft het principe van relatieve stabiliteit zowel voor- als nadelen. Zo is men het er in het algemeen over eens dat het systeem kortetermijnbesluiten in de hand werkt en de nadruk legt op nationale aandelen ten koste van gemeenschappelijke langetermijnbelangen. Sommige critici stellen zelfs dat het onverenigbaar is met het streven van de EU naar een gemeenschappelijke markt. Niettemin hebben de Europese visserijministers steeds vastgehouden aan het principe van relatieve stabiliteit als basis voor de toekenning van quota in het kader van het GVB. De verdeelsleutel werd daarom in de loop der jaren aangepast om tegemoet te komen aan de rechten van nieuwe lidstaten.

de jaarlijkse EU-verordeningen over de totale toegestane vangsten (TAC's) en de quota voor de belangrijkste commerciële soorten niet langer simpelweg een mechanisme om een gemeenschappelijke hulpbron te verdelen. Zij worden tevens gebruikt om een omvattend systeem van regels voor de bescherming en instandhouding van kwetsbare vispopulaties te verschaffen.

Is dit te veel gevraagd? Onze inspanningen om erop toe te zien dat de belangen van vissers aansluiten bij die van de visbestanden, worden op verschillende manieren belemmerd door het feit dat de instrumenten die wij tot onze beschikking hebben, oorspronkelijk bedoeld waren voor een geheel andere context. Zij waren aanvankelijk bedoeld voor het verdelen van een betrouwbaar en overvloedig geachte hulpbron, niet voor het beheren van complexe en onvoorspelbare biologische systemen in tijden van schaarste en crisis.

Ook de industrie is veranderd. De hoeveelheid kapitaal die in de sector omgaat is vervoevoudigd, en dankzij de technologische vooruitgang kunnen de vissers veel meer vis vangen en verhandelen.

Het resultaat is een systeem waarin de incentives in vele opzichten de verkeerde kant op gaan. Een systeem waarbij marktdeelnemers vaak voordeel behalen door informatie achter te houden voor de autoriteiten, in plaats van haar te delen, en waarbij het individueel belang het altijd weer van het algemeen belang wint wanneer beide belangen met elkaar in conflict komen. Voeg hierbij nog een vloot die de capaciteit heeft om veel meer te vangen dan de duurzame opbrengst van onze zeeën en controlesystemen waarin de straffen voor overtreding van de regels zo laag zijn dat zij als „normale” bedrijfskosten kunnen worden beschouwd, en je hebt een recept voor overbevissing.

We hebben dus duidelijk een nieuwe aanpak nodig, een aanpak waarbij de successen van het GVB tot nu toe kunnen worden behouden, maar die tevens nieuwe instrumenten verstrekt om de duurzaamheid van de Europese visserijindustrie op lange termijn te bevorderen. Een eerste stap in deze richting werd genomen in 2002, toen de Europese Unie een grootschalige hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid lanceerde.

Het hervormingsproces uit 2002 bracht een aantal specifieke problemen aan de orde. De Europese vloot was veel te groot geworden voor de kleiner wordende visbestanden in onze oceanen, die zij met haar capaciteit wel verscheidene malen kon vangen. Te veel beheersbeslissingen op nationaal én EU-niveau waren kortetermijnmaatregelen, vaak onder politieke druk genomen, die niet werden ondersteund door enige langetermijnstrategie. En de weinige verordeningen en voorschriften die er waren, werden dikwijls niet nageleefd – soms omdat ze te moeilijk te handhaven waren, soms eenvoudigweg omdat de wil en de middelen voor handhaving ontbraken. Centraal bij al deze tekortkomingen stond een gebrek aan vertrouwen tussen belanghebbenden en regelgevers, waardoor zelfs de successen van die onderdelen van het GVB die duidelijk wél werkten, werden overschaduwd.

De hervorming uit 2002 pakte deze kwesties op vier ingrijpende manieren aan:

- ze bevorderde de betrokkenheid van belanghebbenden bij alle aspecten van beleidsontwikkeling, zowel via de bestaande kanalen als door een nieuwe oefening in permanente raadpleging – de oprichting van regionale adviesraden (RAR's);
- subsidies werden zorgvuldig herverdeeld om de kustgemeenschappen te ondersteunen terwijl de industrie werd geherstructureerd en de vlootcapaciteit werd teruggebracht: de steun voor de opbouw van nieuwe capaciteit werd stopgezet en de verantwoordelijkheid voor het capaciteitsbeheer werd overgedragen aan de lidstaten;
- de verordeningen werden over de gehele linie vereenvoudigd en gestroomlijnd, om de last voor vissers én bestuurders te verlichten en gelijke voorwaarden voor controle en rechtshandhaving te verzekeren;
- de jaarlijkse besluiten inzake TAC's en quota werden steeds vaker ondergeschikt gemaakt aan strategische langetermijnverplichtingen, via de instelling van meerjarrenplannen.

Deze nieuwe principes leidden tot een aantal substantiële veranderingen in letter en geest van het Europese visserijbeheer. Een groot aantal belangrijke bestanden vallen nu onder langetermijnbeheersplannen. In verscheidene visserijtakken is de controle en rechtshandhaving aanzienlijk verbeterd, en sommige lidstaten hebben hun vloten flink uitgedund teneinde ze meer op één lijn te brengen met de huidige situatie van het bestand.

Desondanks wordt de Europese visserij nog altijd gekenmerkt door kortetermijnbesluiten en kortzichtig gedrag. De TAC's worden nog altijd hoger gezet dan de niveaus die door de wetenschappers als duurzaam worden bestempeld, overbevissing en illegale visserij eisen nog altijd een zware tol van veel bestanden en veel vloten blijven nog te groot voor de beschikbare bestanden. Het gevolg is dat de industrie als geheel veel minder winstgevend is dan ze zou moeten zijn. Nu de exploderende brandstofprijzen van de afgelopen jaren de marges van de marktdeelnemers onder druk hebben gezet, is het inderdaad overduidelijk geworden dat de praktijk om economische en sociale kortetermijnbelangen boven de langetermijnverplichtingen met betrekking tot het milieu te plaatsen, uiteindelijk slechts heeft geleid tot een onderminning van precies die economische belangen die men door die praktijk juist had willen beschermen.

Als de Europese visserijsector in de 21e eeuw wil overleven en bloeien, moeten we een systeem van visserijbeheer invoeren dat de economische belangen van de sector weer in overeenstemming brengt met het langetermijnbelang van gezonde zeeën en bloeiende visbestanden. Hiervoor kunnen radicale ver-

anderingen nodig zijn in de manier waarop de visserij in Europa wordt beheerd – veranderingen die economische en institutionele incentives voor overbevissing zullen herzien en vervangen door een systeem dat diegenen die voor hun bestaan afhankelijk zijn van onze oceanen en zeeën, aanmoedigt om er zelf beter zorg voor te dragen. Daarom zal de Commissie in 2009 een grootschalige raadpleging organiseren over de toekomst van het GVB. De Commissie is wettelijk verplicht de instandhoudings- en vlootelementen van het GVB in 2012 te herzien. Maar als we echt iets willen doen aan het gedrag dat onze visbestanden in een dergelijke slechte staat heeft gebracht en dat de winstgevendheid van de sector heeft ondermijnd, zullen we elk aspect van het beleid moeten bekijken en bereid moeten zijn al onze aannames in twijfel te trekken.

De voornaamste doelstelling van deze brochure is om een kijkje te geven in de manier waarop het Europese visserijbeleid begin 2009 functioneert. Maar het wil tevens aandacht vragen voor een aantal onopgeloste problemen en tegenstrijdigheden die in een toekomstige hervorming van het GVB zullen moeten worden aangepakt.



Een gezonde zee voor een bloeiende industrie

HOOFDSTUK 2

De kernbeginselen waarop het huidige GVB steunt worden duidelijk weergegeven in de wetstekst die algemeen bekend staat als de „basisverordening”. Sinds haar aanneming in 2002 vormt de *Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid* de belangrijkste juridische basis voor alle latere visserijwetgeving op EU-niveau.

Volgens deze tekst, die werd overeengekomen door de visserijministers van de 15 landen die op dat moment lid van de EU waren, is het doel van het GVB de bevordering van een:

- **duurzame visserij en aquacultuur** in een
- **gezonde mariene omgeving**, ter ondersteuning van een
- **economisch levensvatbare sector** die de **kustgemeenschappen werkgelegenheid en kansen biedt**.

De auteurs van deze tekst hoopten dat deze drie doelstellingen elkaar zouden aanvullen

– en dat doen ze ook, wanneer alles goed functioneert. Maar de onderlinge synergie is afhankelijk van een virtueuze cirkel. Wanneer deze cirkel eenmaal is verbroken, ontstaan er conflicten tussen enerzijds de maatregelen op middellange en lange termijn die nodig zijn om het ecologische evenwicht te herstellen, en anderzijds de kortetermijnbehoeften van de industrie om winstgevend te blijven. Het gevolg is dat er enkele harde keuzes zullen moeten worden gemaakt. Meestal is de enige manier om weer in een virtueuze cirkel terecht te komen, de natuur de tijd en ruimte te geven om haar werk te doen. Met andere woorden, hoewel economische en sociale duurzaamheid de hoofddoelstellingen van het GVB zijn, is ecologische duurzaamheid van veel groter belang: het is immers de biologische cyclus van voortplanting en vernieuwing die bepaalt of de daarop gebaseerde menselijke activiteiten duurzaam zijn of niet. Veel van de problemen met het GVB zijn het gevolg van de goedbedoelde maar misleide gedachte dat onmiddellijke economische en ecologische verplichtingen ook bij zwaar aangetaste visbestanden nog

verenigd kunnen worden, zonder dat er op korte termijn voorrang hoeft te worden gegeven aan de ecologische basis waarop de economische toekomst van de visserijsector steunt.

Wanneer we in het gemeenschappelijk visserijbeleid van „instandhouding” spreken, hebben we het niet over het bewaren van vis in aspic, of het veranderen van de oceanen in wildreservaten waar alleen nog natuurliefhebbers en toeristen welkom zijn. Met instandhouding bedoelen wij dat we de opbrengst van de zee op een duurzame wijze oogsten, zodat de hulpbronnen die wij hieraan onttrekken zichzelf weer kunnen aanvullen en veerkrachtig genoeg zijn om andere externe schokken aan te kunnen weerstaan waarover wij weinig of geen controle over hebben, zoals de impact van klimaatveranderingen. Met een duurzame visserij kiezen wij ervoor iets over te laten, niet alleen voor toekomstige generaties maar ook voor volgend jaar.



Partners in duurzaamheid: belanghebbenden

Vertrouwen tussen belanghebbenden en visserijbeheerders speelt een fundamentele rol in de toekomst van het GVB. Zonder actieve onderlinge samenwerking kunnen zelfs de best opgestelde verordeningen die gebaseerd zijn op het beste wetenschappelijk onderzoek en ondersteund worden door zorgvuldig gedistribueerde subsidies, weinig bereiken. Elk beleid is immers afhankelijk van zijn tenuitvoerlegging. Uiteindelijk zijn het de mensen die in de visserij werken die van het beleid een realiteit moeten maken, door het in hun dagelijkse werk ten uitvoer te brengen.

Erop toezien dat de stemmen van deze mensen gehoord worden is een vast onderdeel van het beheerskader van het GVB. Visserijbeheerders dienen volop gebruik te maken van de expertise en ervaring die alleen belanghebbenden kunnen leveren. En de belanghebbenden moeten erop kunnen rekenen dat de beslissingen van de Europese instellingen rekening houden met hun reële langtermijnbelangen en hun behoeften weerspiegelen. Iedereen die bij de visserij is betrokken, heeft iets bij te dragen – of ze nu als bemanningsleden op trawlers werken of in het weekend voor hun plezier op baars vissen, of het arbeiders in een visverwerkende fabriek zijn of activisten die campagne voeren voor de bescherming van kwetsbare ecosystemen. Ze zijn het misschien niet altijd met elkaar eens, maar ze spelen allemaal een rol bij het behoud van levende mariene rijkdommen en de opbouw van een duurzame toekomst voor onze visserijindustrie.

De Commissie heeft altijd geluisterd naar de zorgen van de sector, niet alleen via het begin jaren zeventig ingestelde Raadgevend Comité voor de visserij en aquacultuur (RCVA, zie kader), maar ook in een aantal *ad-hoc* vergaderingen en forums die speciaal werden belegd om specifieke kwesties te bespreken. De oprichting van de regionale adviesraden (RAR's) in 2004 brengt dit beginsel nog een stap verder, want nu hebben nog veel meer belanghebbenden een reële kans om de beleidsontwikkeling doorlopend te beïnvloeden.

RAR's zijn organisaties van de belanghebbenden zelf: het is dus aan deze belanghebbenden om ze op te zetten en te runnen. Ze zijn geografisch en/of per visserijtak georganiseerd: er zijn er zeven – vijf voor de verschillende maritieme gebieden die Europa omringen, één voor de pelagische sector, waarvan de vaartuigen grote gebieden beslaan, en één voor de langeafstandsvloot die buiten de Europese wateren vist.

Elke RAR brengt vertegenwoordigers uit de visserijsector in contact met andere

Een lange traditie van raadgeving

Het Raadgevend Comité voor de visserij (en nu ook voor de aquacultuur – RCVA) werd in 1971 opgericht om de Commissie raad te geven over visserijvraagstukken en om een aanhoudende dialoog te bevorderen. Sindsdien is de samenstelling van het comité al meerdere malen gewijzigd, in navolging van de ontwikkeling van de sector en het GVB. Tegenwoordig komen de 21 leden van het comité uit organisaties die niet alleen de productie-sector, de verwerkende industrie en de handel in visserij- en aquacultuurproducten vertegenwoordigen, maar ook de belangen van consumenten, milieu en ontwikkelingssamenwerking. De leden worden benoemd door de Commissie, op voorstel van de belangrijkste representatieve organisaties op Europees niveau.

Het RCVA werkt samen met vier werkgroepen, bestaande uit experts die de vergaderingen van het comité voorbereiden. Deze werkgroepen sturen – net als het comité voor de sectorale dialoog, waarin de sociale partners zetelen – afgevaardigden naar de plenaire vergaderingen van het RCVA.

De vier werkgroepen zijn:

- groep 1: toegang tot bestanden en beheer van de visserij;
- groep 2: aquacultuur: kweek van vis, schaal-, schelp- en weekdieren;
- groep 3: markten en handelspolitiek;
- groep 4: algemene vraagstukken: economie en analyse van de bedrijfstak.

Op het ogenblik verstrekt het RCVA ongeveer 7-8 adviezen per jaar, op verzoek van de Commissie of van een van haar leden. De laatste jaren besloegen deze adviezen nagenoeg alle gebieden van het GVB – van op rechten gebaseerde beheersinstrumenten tot het Europees Visserijfonds, van het groenboek over het maritiem beleid tot de Commissievoorstellen voor beheersplannen voor palingen. Samen met de RAR's blijft het RCVA een cruciaal instrument waarmee de Commissie een dialoog met de sector kan onderhouden en inzicht verkrijgt in de standpunten van de belanghebbenden.

belangengroepen, zoals milieuorganisaties, consumenten, sportvisseren en aquacultuurproducenten. Hun taak is om de Commissie te adviseren omtrent strategische beleidsbeslissingen, op grond van de praktijkervaring van hun leden in de betrokken wateren en/of visserijtakken.

De RAR's beheren de visserij niet zelf, ofschoon er bij verscheidene groepen stemmen zijn opgegaan om ze directer te betrekken bij de manier waarop het GVB wordt beheerd. Maar zij spelen niettemin een belangrijke rol, niet alleen doordat zij een dialoog met de Commissie aangaan, maar ook omdat zij rechtstreeks met de andere partijen om de tafel gaan zitten. En hun regionale structuur, die vooruitloopt op de recente ontwikkelingen in het GVB (technische maatregelen – zie hoofdstuk 7) en het milieubeleid (richtlijn mariene strategie – zie hoofdstuk 15 en de factsheet over de ecosysteembenadering van het visserijbeheer), kan een goed idee geven hoe Europa's visserij in de toekomst effectiever zou kunnen worden beheerd.

Op het ogenblik geven de RAR's de visserijbeheerders uit de lidstaten inzicht in kwesties die hun vloten kunnen beïnvloeden, maar

die tevens veel verder gaan dan hun nationale grenzen. Zij fungeren als forum waarin de vissers een begin kunnen maken met een nauwere samenwerking met wetenschappers, en de barrières van wantrouwen kunnen overwinnen die er tussen hen bestaan. En wat misschien nog wel belangrijker is, zij bieden belanghebbenden uit verschillende sectoren en verschillende landen een reële kans om elkaar regelmatig te ontmoeten om hun meningsverschillen en hun gemeenschappelijke belangen en problemen te bespreken. Want de toekomst van de Europese visserijsector is toch vooral afhankelijk van ons vermogen om conflicten en wantrouwen achter ons te laten, en samen onze gemeenschappelijke belangen vast te stellen en te verwezenlijken.

In juni 2007 erkende de Europese Raad van Visserijministers de enorme waarde van het werk van de RAR's door de startsubsidie die na vijf jaar had moeten worden afgebouwd, om te zetten in een permanente jaarlijkse toelage om hun activiteiten te ondersteunen.



Controle in eigen hand

De RAR's zijn weliswaar „adviesorganen”, maar dit betekent zeker niet dat zij zuiver reactief te werk gaan. Integendeel, zij bieden belanghebbenden een instrument om de GVB-agenda samen te stellen. Niet alleen nemen zij deel aan door de Commissie gelanceerde raadplegingen en reageren zij op nationale en Europese beleidsvoorstellen, maar de RAR's kunnen ook op eigen initiatief oplossingen voorstellen voor problemen die volgens hen moeten worden aangepakt.

Zo belegde de RAR voor de Oostzee bijvoorbeeld in maart 2007 in Kopenhagen een grote conferentie over controle en rechtshandhaving in de Oostzee. De reden was een uiterst negatief rapport van de inspecteurs van de Commissie over niet-aangegeven aanlandingen in de kabeljauwvisserij in de Oostzee, die de verdenkingen van de wetenschappers bevestigden dat de onderrapportage percentages van 45 % bereikte. Maar de RAR nam de zaak ter hand door de verschillende partijen rond de tafel te brengen om tot een gemeenschappelijk

standpunt te komen over hoe dit grote probleem kon worden opgelost.

De Conferentie concludeerde dat de niet-aangegeven aanlandingen van kabeljauw uit de Oostzee verscheidene schadelijke effecten hadden gehad op de Oostzeevisserij en haar beheer. De aanwezigen waren het er over eens dat alle partijen zich zouden moeten inzetten om met specifieke en concrete maatregelen een einde te maken aan de niet-aangegeven aanlandingen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen waren de aanpassing van de vangstcapaciteit tot een niveau dat beter aansloot bij de beschikbare hulpbron, transparantere systemen van het gebruik van de nationale quota, een meer geharmoniseerde en effectievere controle (inclusief marktcontroles) en de effectieve toepassing van de verordeningen die een traceerbaarheidssysteem moesten verschaffen.

Ofschoon het debat niet alle meningsverschillen tussen de vertegenwoordigde groepen uit de wereld hielp, vormen deze

conclusies in elk geval een krachtig mandaat van alle bij de toekomst van de Oostzeevisserij betrokken partijen om reële, concrete maatregelen te nemen tegen deze ernstige bedreiging van Oostzee-kabeljauw als commercieel levensvatbare visserijtak. Dit is een tastbaar bewijs van het vermogen van de RAR's om in plaats van conflicten en wantrouwen een dialoog te voeren die tot de identificatie van gemeenschappelijke belangen leidt. Ook voorspelt het veel goeds voor de toekomst van de visserij in een van Europa's meest kwetsbare ecosystemen. Hoewel het nog te vroeg is om de volledige impact van het initiatief te kunnen meten, wijzen recente gebeurtenissen toch al op een sterke daling van het aantal illegale aanlandingen in de Oostzee.

Het voorbeeld van de RAR voor de Oostzee werd later geëvenaard door de RAR voor de Noordzee, die de krachten bundelde met de Schotse regering om in februari 2008 een soortgelijke vergadering over controle en rechtshandhaving in de Noordzee te beleggen.

Partners in duurzaamheid: Europa en zijn lidstaten

De Europese Commissie speelt een voor-
aanstaande rol bij de opstelling van EU-
wetgeving. Alle voorstellen van de Commissie
zijn onderbouwd met wetenschappelijke
adviezen en gebaseerd op de raadpleging
van verschillende partijen. De uiteindelijke
vorm van het beleid wordt bepaald door de
gekozen regeringen van de Europese Unie,
via hun vertegenwoordigers in de Raad van
visserijministers en na raadpleging van de
gekozen afgevaardigden in het Europees Par-
lement.

De nationale autoriteiten zijn dus nauw
betrokken bij het proces van beleidsontwik-
keling. De dialoog tussen Commissie en Raad
blijft niet beperkt tot de belangrijkste minis-
teriële vergaderingen, maar functioneert als
een doorlopende raadpleging in de werk-
groepen van de Raad, waar ontwerp-teksten
worden besproken en bekritiseerd, stand-
punten uiteengezet en mogelijke compro-
missen gedefinieerd. Op deze manier wordt
de Commissie niet alleen geïnformeerd over
de standpunten van de regeringen, maar ook
over de input die zij op hun beurt hebben
ontvangen van hun nationale belangen-
groepen. De Commissie raadpleegt verder
ook rechtstreeks in de lidstaten experts en
belanghebbenden. Deze nauwe uitwisseling

van standpunten is van groot belang, aange-
zien het de lidstaten zijn die uiteindelijk alle
voorgestelde wetgeving moeten goedkeu-
ren. Een voorstel dat onaanvaardbaar is voor
een gekwalificeerde meerderheid van de
gekozen regeringen in de EU, kan nooit in
wetgeving worden omgezet.

Nog belangrijker is misschien wel dat de lid-
staten verantwoordelijk zijn voor de tenuit-
voerlegging en controle van het visserijbeleid.
Nadat zij via hun besluiten in de Raad
gemeenschappelijke doelstellingen en mini-
mumvoorwaarden hebben vastgelegd,
evenals criteria waaraan men zich moet hou-
den om gelijke voorwaarden te creëren, moet
elke lidstaat vervolgens bepalen hoe deze
basisrichtlijnen het best in de praktijk kunnen
worden omgezet. Het zijn *hun* visserijautori-
teiten die de gedetailleerde implementatie
van elk beleid afspreken en uitvoeren. En het
zijn *hun* autoriteiten die als enige verant-
woordelijk zijn voor de controle en rechts-
handhaving – een van de meest ingewikkelde
en cruciale aspecten van elk succesvol stelsel
voor visserijbeheer.

Diversiteit zou een bron van kracht moeten
zijn, niet van zwakte. Daarom staat het,
binnen de gemeenschappelijke milieunor-

men die op EU-niveau worden vastgesteld,
elke lidstaat vrij het type nationale visserij
te kiezen dat de lidstaat wil aanmoedigen,
overeenkomstig de fundamentele econo-
mische keuzes, sociale prioriteiten en cultu-
rele tradities van die lidstaat. De rol van
de Europese instellingen, en met name die
van de Commissie, is niet om een uniform
industriële model op te leggen, of om zich te
bemoeien met het microbeheer van taken
die veel effectiever en transparanter kunnen
worden uitgevoerd door de mensen in het
veld, maar om erop toe te zien dat deze vrij-
heid niet wordt misbruikt om de concurren-
tie te verstoren en de ingezetenen van een
land te bevoordelen boven anderen.

Een ander niveau van democratische contro-
le wordt door het Europees Parlement ver-
zorgd. De leden van het Europees Parlement
spelen een belangrijke rol bij de herziening
en wijziging van voorgestelde wetgeving, na
uitgebreide raadpleging van de parlemen-
taire Commissie visserij (en andere commis-
sies, wanneer de discussiepunten van invloed
zijn op andere werkterreinen), en de daarop-
volgende plenaire debatten.



Naast het Parlement ontvangen ook het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's alle wetgevingsvoorstellen die door de Commissie zijn ingediend, en ook zij worden in de gelegenheid gesteld hierover hun mening te geven. Voorstellen worden verder meegedeeld aan de nationale en regionale parlementen van alle 27 lidstaten, en het Europese wetgevingsproces kent daarom ook strikte minimale tijdslimieten om de gekozen leden van deze instanties de tijd te geven hun regeringen richtlijnen te verschaffen over de manier waarop zij namens hen in de Raad dienen te onderhandelen.

Het GVB moet dus niet worden gezien als een strikte bureaucratische dwangbuis, opgelegd door „Brussel”, maar als een collaboratief werk in wording, waarbij belanghebbenden, bestuurders en gekozen politici uit heel Europa samenwerken aan zowel wetenschappelijk verenigbare als politiek haalbare beheersmaatregelen. De Commissie is maar een van de vele spelers in dit proces. Het is heel goed mogelijk dat we in de toekomst een nog radicalere vereenvoudiging van het Europese visserijbeheerskader zullen zien, en een nog grotere delegatie van de verantwoordelijkheden naar de regionale en nationale niveaus.

Maar de Commissie heeft één heel specifieke rol waarin zij op eigen initiatief handelt, zonder de andere instellingen te raadplegen. Als hoedster van de Europese Verdragen is de Commissie ervoor verantwoordelijk dat de Europese wetgeving overal in de Europese Unie correct en eerlijk wordt toegepast, en dat tekortkomingen op dit punt niet leiden tot discriminatie van de burgers van een lidstaat, omdat zij zich aan bepaalde voorwaarden moeten houden die niet aan de anderen worden opgelegd. Een van de grootste klachten van belanghebbenden tegen het GVB is dat het in de praktijk niet tot gelijke

Besluitvorming in een uitgebreid Europa

Stemming bij gekwalificeerde meerderheid (SGM) is een systeem dat erop moet toezien dat de besluiten van de ministers van de lidstaten in de Raad rechtmatig zijn in de ogen van de burgers van Europa. Dit betekent dat in plaats van gewoon elke lidstaat een stem te geven, ongeacht hun grootte, de stemmen van alle lidstaten worden gewogen teneinde hun demografische status te weerspiegelen. Het gevolg is dat er nu, na de meest recente uitbreiding van de Unie op 1 januari 2007, in totaal 345 stemmen zijn. De lidstaten met de grootste bevolking hebben 27-29 stemmen, de middelgrote landen hebben 7-14 stemmen en de kleine landen 3 of 4 stemmen.

Momenteel zijn er voor een gekwalificeerde meerderheid 255 stemmen nodig. Dit betekent dat elk besluit dat bij SGM wordt genomen enerzijds de keuze van de meerderheid van de lidstaten en anderzijds die van ruim 62% van de EU-bevolking als geheel weerspiegelt. Bij twijfel kan elke lidstaat verzoeken om een controle of de drempel van 62% inderdaad is behaald. Is dit niet het geval, dan wordt het besluit niet doorgevoerd.

SGM verving het eerdere systeem van besluitvorming bij eenparigheid van stemmen, dat gebruikt werd in de begindagen van de EU, toen er maar een handjevol lidstaten waren.

voorwaarden leidt. De Commissie kan dus een fundamentele rol spelen door erop toe te zien dat, wanneer de lidstaten eenmaal een beleid zijn overeengekomen, zij zich hier allemaal op gelijke basis aan houden.

Momenteel heeft de Commissie de bevoegdheid om lidstaten voor het Europees Hof van Justitie te brengen als zij het GVB niet correct implementeren. Recente kritiek op de controle en handhaving van het GVB, van onder andere de Europese Rekenkamer, roept de vraag op of de bevoegdheden van de Commissie op dit specifieke terrein niet zouden moeten worden uitgebreid, zodat zij tijdiger en effectiever kan optreden om een duurzame visserij te waarborgen. Dit is een kwestie waarover waarschijnlijk nog lang en breed zal worden gedebatteerd tijdens de voorbereiding van de volgende hervorming van het GVB.

Partners in duurzaamheid: wetenschappers

Elk bestand van wilde zeevis is slechts één onderdeel van een complex biologisch systeem, waarvan het gedrag per definitie moeilijk te voorspellen is. Er spelen zoveel factoren mee bij de vraag hoe een bestand is verdeeld en hoe succesvol het zich kan voortplanten, dat er maar weinig zekerheden zijn over de toekomstige evolutie van zo'n bestand. En de factoren worden alleen maar complexer onder invloed van de technologische vooruitgang – van het innovatieve vistuig en de geavanceerde volgapparatuur die door sommige commerciële vissers worden gebruikt, tot de bredere impact van de zeeverontreiniging, de kustontwikkeling en zelfs de opwarming van de aarde. De snelheid en omvang van zulke veranderingen is een van de redenen waarom het zo moeilijk is voor de mariene wetenschap om de levende systemen in onze oceanen te traceren en te modelleren.

Vissers weten heel goed hoe visbestanden zich gedragen – en dit soort kennis kan heel moeilijk op een andere manier worden verworven. Het is dan ook van essentieel belang dat visserijbeheerders deze ervaring benutten bij het opstellen van instandhoudingsbeleid. Maar ofschoon vissers veel dingen weten die andere waarnemers ontgaan, zien ook zij maar één deel van wat er zich in de oceanen afspeelt. De volledige betekenis van hun ervaring wordt pas duidelijk wanneer zij in een bredere context wordt geplaatst – niet alleen van andere vaartuigen en andere visserijtakken, maar ook van de wetenschappelijke vakgebieden die de dynamische ecosystemen onder het oppervlak van onze zeeën bestuderen.

Tot voor kort woonden vissers en wetenschappers in twee afzonderlijke werelden en

bekeken zij elkaar vaak met wantrouwen. Maar de laatste jaren begonnen deze barrières langzaam aan af te brokkelen. Dit is een belangrijke stap in de richting van een meer duurzame visserij in Europa. Er zijn veel meer vissers – en zij brengen veel meer tijd op zee door – dan er ooit mariene biologen zullen zijn. Wetenschappers moeten het inzicht dat

de ervaring van vissers kan brengen mee in aanmerking nemen; vissers moeten begrijpen hoe wetenschappers tot hun conclusies komen. Pas dan zullen beide zijden voelen dat zij op de resultaten van dit onderzoek en op het hieruit voortvloeiende visserijbeleid kunnen vertrouwen.

Onafhankelijk advies

Het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV) van de Commissie werd in 1993 ingesteld (bij Besluit 93/619/EG van de Commissie) en in 2005 vernieuwd (bij Besluit 2005/629/EG van de Commissie).

De hoofddoelstellingen van het WTECV zijn:

- verbetering van de kwaliteit van beleidsbeslissingen en versnelling van het besluitvormingsproces;
- ontwikkeling van mechanismen voor een snel antwoord op dringende politieke behoeften; en,
- bevordering van de participatie van onderzoekers op het beleidstoneel.

Het WTECV produceert een jaarverslag over de huidige staat van de visstand en diens potentieel voor de toekomst, dat gebruikt wordt als basis voor de vaststelling van de jaarlijkse TAC's en quota. Ook kan er een beroep op het comité worden gedaan om visserijvoorstellen en -gegevens te bespreken en om de Commissie te adviseren over de beste werkwijze in specifieke gevallen. Het WTECV speelt dus een vooraanstaande rol om de Commissie te helpen bij het formuleren van beleidslijnen (variërend van lange-

termijnplannen tot noodsluitingen), aan de hand van gezaghebbende en gerichte wetenschappelijke standpunten die veel verder gaan dan de zuiver biologische dimensie en op korte termijn beschikbaar kunnen worden gesteld.

Het verstrekt uitgebreide economische en sociale adviezen, niet alleen over de impact van beleidsvoorstellen, maar ook over vlootdynamiek en economische prestaties, of als basis voor een beter beheer (bijvoorbeeld over de impact van teruggooi).

Het comité brengt verslag uit aan de Commissie. Zijn leden worden door de Commissie benoemd uit hooggekwalificeerd wetenschappelijk, technologisch en economisch personeel. Vaak, en dit geldt vooral voor de biologen en vistuigtechnologen, zijn de leden van het WTECV tevens leden van werkgroepen en andere groepen binnen de ICES (zie kader blz. 14). Het WTECV kan daarom niet volledig onafhankelijk van het ICES-systeem werken. Maar het biedt wel een uitstekende second opinion over adviezen van de ICES, en vaak geeft het een afwijkende mening over hetzij een analyse van de ICES, hetzij de conclusies die hieruit worden getrokken.

De Commissie ontvangt wetenschappelijk advies over de EU-visserij van haar Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV, zie kader blz. 13). Het WTECV, dat uit onafhankelijke wetenschappers en experts bestaat die zeer uiteenlopende standpunten vertegenwoordigen, wordt regelmatig geraadpleegd voordat voorstellen worden opgesteld. Evenmin blijft de rol van het WTECV beperkt tot een strikt wetenschappelijke – de leden van het comité omvatten ook experts in economische en sociale vraagstukken.

Voor biologische aangelegenheden steunt het WTECV in hoge mate op het advies van de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (ICES, zie kader) voor het noord-oostelijk deel van de Atlantische Oceaan, de Noordzee en de Oostzee. (Het WTECV verleent tevens, waar nodig in samenwerking met nationale onderzoekers en *ad-hoc* consultatiegroepen, advies aan de visserij in de Middellandse en de Zwarte Zee, die niet onder de ICES vallen.) Het advies van de ICES omvat de visstandevaluatie en diepere analyses waarop de Commissie zowel haar jaarlijkse aanbevelingen inzake TAC's en quota baseert, als haar langetermijnvoorstellen over hoe de visserij in Europese wateren op een duurzame manier kan worden beheerd. Evenmin beperkt de ICES zichzelf tot een eenvoudige analyse van de situatie van specifieke visbestanden; de ICES verleent ook steeds vaker geïntegreerde adviezen op ecosysteemniveau, ter ondersteuning van de verschuiving naar een meer holistische aanpak van het beheer van Europa's zeeën (zie verder hoofdstuk 15 hieronder).

Onderzoek van de zee

De in 1902 opgerichte Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (ICES) brengt meer dan 1600 mariene wetenschappers uit 20 landen bijeen om het onderzoek naar de ecosystemen van de Noord-Atlantische Oceaan te coördineren. Als zodanig is de ICES de belangrijkste verstreker van wetenschappelijk advies aan de regeringen en regionale organisaties die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de visserij in de Noord-Atlantische Oceaan en naastgelegen gebieden (inclusief de Noordzee en de Oostzee).

Het permanente secretariaat bevindt zich in Kopenhagen (Denemarken), maar het meeste ICES-werk wordt gedaan door de meer dan 100 werkgroepen, die elk gewijd zijn aan een specifiek onderzoeksthema. De conclusies van de werkgroepen die

aan visstandevaluatie werken worden vervolgens verwerkt in de beraadslagingen van het Adviescomité (ACOM), dat met regelmatige tussenpozen door het jaar heen – hetzij virtueel, hetzij persoonlijk – samenkomt om de definitieve aanbevelingen te bestuderen en goed te keuren.

ACOM verstrekt regelmatig advies over de vangst van zo'n 135 soorten vis en schaal- en schelpdieren in het Noord-Atlantisch gebied. Hiertoe steunt het op zeer uiteenlopende gegevens – waaronder steeds meer informatie van de vissers zelf.

Alle adviezen van de ICES worden, samen met de studies waarop zij zijn gebaseerd, gepubliceerd en kunnen eenvoudig worden geraadpleegd via de website van de ICES op www.ices.dk.

De ICES vergelijkt en refereert naar gegevens die op verschillende manieren en uit verschillende bronnen verkregen zijn. Sommige informatie komt van de vissers; andere komt van speciale onderzoeksreizen; en weer andere wordt verstrekt door de visserijautoriteiten in de lidstaten van de ICES. Alle Europese staten beschikken over uitgebreide bemonsterings- en gegevensverzamelingsprogramma's om vangsten en aanlandingen specifiek voor onderzoeksdoelinden te evalueren. En de EU steunt deze programma's rechtstreeks via haar verordening inzake gegevensverzameling.

Het werk van het WTECV is van fundamenteel belang om erop toe te zien dat alle voorstellen van de Commissie worden gebaseerd op correcte gegevens en correcte argumenten. Maar ofschoon de wetenschappelijke en technische kennis natuurlijk zijn onafhankelijkheid moet bewaren, kan het niet los van de bredere vraagstukken worden gezien. Daarom worden de adviezen van de ICES en/of het WTECV systematisch gedeeld met de RAR's en het RCVA, zodat zij deze kunnen bespreken en becommentariëren.

Financiering van gegevens

De EU is niet zomaar een gebruiker van visserijwetenschap, maar een grote facilitator en financierder van onderzoek op alle terreinen die verband houden met visserij en de zeeën. Deze financiering wordt verstrekt via twee belangrijke kanalen: ondersteuning van de nationale programma's voor gegevensverzameling over de visserij, evenals aanverwante studies, en financiering voor geavanceerde EU-onderzoeksprojecten in het kader van het kaderprogramma voor onderzoek (zie factsheet over visserijonderzoek).

Gegevensverzameling lijkt misschien een simpele aangelegenheid, maar in de visserij kan het een complexe en dure zaak worden. Als onderdeel van de fundamentele werkwijze van het GVB bepaalt de EU de biologische en economische gegevens die de lidstaten moeten verstrekken om het wetenschappelijke adviesproces te ondersteunen (wetenschappelijke gegevens worden geheel onafhankelijk verzameld van de vangstgegevens die de lidstaten aan de Commissie moeten verstrekken voor het beheer van TAC's en quota).

Sinds 2001 verleent de EU tevens substantiële financiële bijstand aan nationale programma's voor gegevensverzameling. Onder het eerste kader voor gegevensverzameling, dat van 2000 tot 2008 liep, verstrekte de EU ongeveer 30 mln EUR per jaar aan financiële bijstand. Een nieuw kader voor de periode 2009 tot 2013 heeft de totale EU-bijdrage inmiddels al opgevoerd tot ongeveer 50 mln EUR per jaar.

De nieuwe verordening breidt het aantal ondersteunde nationale programma's uit, overeenkomstig de nieuwe vereisten uit hoofde van de hervorming van het GVB. Dit betekent met name dat er voortaan ook zal worden gewerkt aan de volgende gebieden:

- op de vloten gebaseerd beheer;
- ecosysteemaanpak;
- regionale benaderingen van visserijbeheer; en
- verbeterde toegang tot gegevens.

Bovendien steunt de nieuwe verordening niet alleen de fysieke gegevensverzameling,

maar het hele proces van verzameling tot en met verwerking, analyse en advies. Vroeger bleef de toegang voor wetenschappers beperkt tot de totale gegevens, hetgeen hun studies aanzienlijk belemmerde. De nieuwe verordening legt duidelijke regels vast voor de overdracht van gegevens, zodat wetenschappers nu tot veel meer gegevens toegang hebben, zowel in het kader van deze verordening als van andere instrumenten (bv. de VMS-gegevens). Voortaan kunnen onder bepaalde voorwaarden niet alleen gedetailleerde gegevens beschikbaar worden gesteld voor de formulering van wetenschappelijke adviezen aan visserijbeheerders, maar ook om het debat met belanghebbenden te onderbouwen en voor gebruik in wetenschappelijke publicaties. De regels zien er verder op toe dat de juiste maatregelen worden genomen om de privacy van alle betrokken partijen te beschermen. Door deze basisgegevens op grotere schaal beschikbaar te maken, heeft de EU een belangrijke stap gezet in de richting van een beter debat over visserijbeheer en openstelling voor meer betrokkenen en meer standpunten.

Langetermijnplanning

Vroeger was de jaarlijkse vaststelling van TAC's en quota de hoeksteen van het GVB. De visserijministers uit de lidstaten kwamen dan eind december, net voor het kerstecre, in de Raad bijeen om tot laat in de nacht te discussiëren over hoeveel ton schelvis of zandpaling elk van hen zou mogen vangen.

Hoewel dit systeem goed genoeg functioneerde zolang het er simpelweg om ging de vangstmogelijkheden tussen de lidstaten te verdelen, is het niet de beste manier om de enorme uitdagingen op het gebied van instandhouding aan te pakken waarmee de EU steeds vaker kampt. De industrie klaagt dat deze jaarlijkse „paardenmarkt” alleen nog maar meer onzekerheid toevoegt aan een toch al zeer onvoorspelbare handel, met dalende of stijgende quota naargelang van het allerlaatste wetenschappelijke advies. Wetenschappers en milieugroepen beweren intussen dat we nooit echt tot duurzaamheid zullen komen zonder strikt nageleefde langetermijndoelstellingen.

Een eerste stap weg van de besluitvorming op korte termijn zagen we met de verschuiving naar meerjarenplannen, op basis van coherente langetermijndoelstellingen. Deze plannen moeten een duurzame exploitatie verzekeren en waar nodig bestanden van de bijna instorting redden. Zij benaderen deze taken heel geleidelijk, om al te grote economische en sociale verstoringen te vermijden als de situatie van het bestand niet kritisch is. Voortbouwend op haar eerdere ervaring met regelingen voor het langetermijnbeheer van met Noorwegen gedeelde bestanden of bestanden in de Oostzee, stelde de EU in 2003 haar eerste langetermijnplannen in, voor het herstel van noordelijke heek en van bepaalde zeer commerciële kabeljauwbestanden. Hierbij hoort ook het symbolische Noordzeekabeljauwbestand, dat tot voor kort uiterst populair was bij consumenten in het noorden van Europa, en dat volgens de wetenschappers op instorten zou kunnen staan.

Sindsdien is het principe van langetermijnbeheer op basis van duidelijk gedefinieerde biologische doelstellingen en begeleidende maatregelen uitgebreid naar een groot aantal zeer commerciële visbestanden, en de Commissie plant geregeld nieuwe voorstellen. Het doel is om alle belangrijkste EU-bestanden onder regelingen voor meerjarenbeheer te krijgen. Dit geldt ook voor soorten die een deel van hun levenscyclus in zoet water doorbrengen, zoals paling en zalm, evenals voor kortlevende soorten zoals ansjovis, waarvan de overdaad sterk afhangt van het aantal jonge vissen dat elk voorjaar tot het bestand toetreedt. Het kan nogal paradoxaal lijken om over langetermijnplanning te spreken voor vissen die maar een paar jaar leven. Maar zelfs

Boven onze stand

In haar jaarlijkse beleidsverklaring over vangstmogelijkheden uit 2007 blikte de Commissie terug op de ontwikkeling van het wetenschappelijke advies en de door de Raad goedgekeurde vangstlimieten sinds 2002. De conclusies waren duidelijk: het aantal „risicobestanden” toonde weinig tekenen van verbetering. Ca. viervijfde van de bestanden blijft zich buiten de veilige biologische grenzen bevinden. Dit is nauwelijks een verrassing, aangezien de jaarlijkse TAC's in diezelfde periode stevast boven de door de wetenschappers aanbevolen niveaus lagen (gemiddeld zelfs meer dan 40%). Het gevolg was dat alle pogingen om de bestanden weer in een gezonde en productieve staat te brengen, ernstig belemmerd zo niet onmogelijk gemaakt werden.

Om met de Commissie zelf te spreken: door de besluitvorming op korte termijn „is de impact van de visserij heel licht gedaald. Slechts drie bestanden waarvoor TAC's gelden (Noordzeeheek, Noordzeekoolvis en schartong in de Golf van Biskaje) worden geëxploiteerd overeenkomstig de verbintenissen die in 2002 op de VN-top over duurzame ontwikkeling te Johannesburg over MSY zijn aangegaan. Het blijven vaststellen van TAC's op een veel hoger niveau dan is geadviseerd betekent dat de visserij al die tijd een groot risico heeft genomen. Temeer omdat de overschrijding van een groot aantal van deze TAC's te wijten is aan een gebrekkige handhaving.”

Mededeling van de Commissie aan de Raad. Vangstmogelijkheden voor 2008. Beleidsverklaring van de Europese Commissie, COM(2007) 295 def.

visserijtakken waarin het aantal vissen in het bestand zo dramatisch van jaar tot jaar varieert, kunnen profijt hebben van stabiele parameters voor hun besluitvorming. Die bieden de vissers immers een minimale zichtbaarheid om vooruit te kunnen plannen.

In plaats van voortdurend het politieke argument te herhalen hoe we op wetenschappelijke adviezen zouden moeten reageren, bieden meerjarenplannen simpele regels die bepalen hoe de bestandsramingen van wetenschappers vertaald moeten worden in vangstmogelijkheden voor het komende jaar. Dit verschaft niet alleen elk jaar een hoge mate van voorspelbaarheid, maar betekent ook dat er tijdens de opzet van het plan meer tijd is voor een grondige raadpleging en discussie over de onderliggende beginselen. Het resultaat is een proces dat transparanter is en tevens sneller tot een daadwerkelijke consensus zal leiden over hoe een duurzaam beheer van de Europese visserij eruit ziet.

Langetermijnplannen hebben tevens de rol van inspanningsbeperkingen in de Europese visserij versterkt. Alle langetermijnplannen gaan tegenwoordig systematisch vergezeld van een beperking van het aantal dagen dat vaartuigen op zee mogen doorbrengen: een extra instrument om de visserijdruk op gevoelige bestanden te beperken. Uit verscheidene studies blijkt evenwel dat de impact van het huidige zeedagensysteem misschien helemaal niet zo groot is (zie kader blz. 16). De Commissie zoekt daarom naar alternatieven om de visserijdruk te meten en te verlagen in tijden dat de vloot een overcapaciteit vertoont.

Langetermijnprincipes

De details betreffende de door de Commissie voorgestelde meerjarenplannen variëren van bestand tot bestand, maar zij hebben allemaal bepaalde kernbeginselen gemeen:

- zij leggen vangstbeperkingen voor het bestand op, gebaseerd op duidelijk kwantificeerbare biologische doelstellingen en een geleidelijke verwezenlijking;
- zij beperken de maximale jaarlijkse schommeling in TAC's gewoonlijk tot 15% in beide richtingen, tenzij er een imminent risico bestaat op instorting van het bestand, zodat de sector een minimale stabiliteit moet worden geboden; en,
- TAC's en quota gaan gepaard met een schema om de inspanningen te beperken, overeenkomstig de jaarlijkse veranderingen in vangstmogelijkheden.

Na de recente adviezen van het WTECV stelt de Commissie nu voor de limieten inzake de jaarlijkse schommelingen in TAC's in 2009 flexibeler te maken, ten einde enerzijds effectievere maatregelen mogelijk te maken voor bestanden die op het punt van instorten staan, en anderzijds vissers in de gelegenheid te stellen een hogere opbrengst te behalen wanneer een bestand het duidelijk wel goed doet.

De langetermijnbenadering van bestandsbeheer is eveneens in overeenstemming met de belofte van de Europese lidstaten in 2002 op de wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg, om alle Europese visbestanden in zo'n goede staat te brengen dat zij uiterlijk in 2015 een maximale duurzame opbrengst (MSY) zouden kunnen produceren. In 2006 lanceerde de Commissie een debat over hoe deze verbintenis het best ten uitvoer zou kunnen worden gebracht in het gemeenschappelijk visserijbeleid. Meerjarenplannen bevatten in elk geval al twee elementen die van essentieel belang zijn voor iedere MSY-benadering: doelstellingen inzake visserijsterftecijfers (d.i. het tempo waarin de vis door de vangstpraktijken uit het bestand wordt gehaald) en een daadwerkelijk langetermijnperspectief dat oog heeft voor het recht van latere generaties om net zoals wij van de opbrengst van de zee te profiteren.

Meerjarenplannen zijn geen wondermiddel, hoewel ze heel goed kunnen werken wanneer ze naar behoren worden geïmplementeerd. Neem bijvoorbeeld het noordelijke heekbestand, dat in 2003 dringend aan herstel toe was. Dit bestand verkeert nu in zo'n goede staat dat de Commissie in 2008 in plaats van het huidige herstelplan een langetermijnplan voorstelde.

Toch zien critici nog altijd een tegenstrijdigheid tussen het langetermijnperspectief van zulke plannen en andere elementen van het institutionele kader die politici en belangheb-

benden blijven aanmoedigen op korte termijn te denken en te beslissen. Met name worden principekwesties en operationele details nog te vaak op één hoop gegooid in een zelfde besluitvormingsprocedure, waarbij het laatste aspect al snel het eerste kan overheersen. Daarom blijft de Commissie nadenken hoe institutionele incentives het best gekoppeld kunnen worden aan de duurzame langetermijnontwikkeling van de visserijindustrie.

Verspilde inspanningen?

In het kader van het GVB worden momenteel beperkingen van de visserijinspanning vastgesteld voor de westelijke wateren, diepzee-soorten en bestanden die onder langetermijn- en meerjarenplannen vallen.

Volgens gegevens die de lidstaten aan het WTECV hebben overgelegd, is de totale, in 2005 verrichte visserijinspanning ten opzichte van 2000 gedaald met ca. 15% in het Kattegat, ca. 20% in de Noordzee, het Skagerrak en het oostelijk deel van het Kanaal, ca. 35% ten westen van Schotland en eveneens ca. 35% in de Ierse Zee.

De algemene visserijinspanning kon verder ook worden teruggedrongen door veranderingen in het gebruikte vistuig, zoals grofmazige sleepnetten (groter dan 100 mm). Tot op zekere hoogte werd dit echter weer tenietgedaan door de grotere visserijinspanning met kleinzame netten (70-89 mm), waardoor mogelijk meer kleine kabeljauwen worden gevangen.

Maar de Commissie gelooft dat de vastgestelde afname van de inspanning mogelijk niet volledig samenhangt met het beleid om het aantal zeedagen van vaar-

Tegelijkertijd zullen ook andere wegen moeten worden bewandeld, zoals een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor een duurzaam gebruik van de hulpbronnen, van de overheden naar de industrie zelf. Een voorbeeld van dergelijk „op resultaten gebaseerd” beheer is het in 2007 ingevoerde nieuwe beleid van de EU om een einde te maken aan de teruggooipraktijken in de EU-visserij (zie de factsheet over de teruggooi).

tuigen te beperken. De dalingen begonnen immers al ruim vóór de invoering van deze beperkingen en bij de start van de regeling werd geen verandering in het niveau van de daling waargenomen. Uit door de lidstaten ingediende gegevens blijkt bovendien dat in 2006 slechts 72% van de toegestane visserijinspanning daadwerkelijk werd geleverd. Dit lijkt erop te wijzen dat de beperking van de vlootactiviteit, gemiddeld bekeken, toch vooral door niet-regulerende factoren wordt bepaald.

Dit suggereert dat de beperking van de zeedagen maar weinig bijdraagt aan het herstel van de bestanden. Zowel de lidstaten als de Commissie hebben bovendien moeilijkheden met het beheer van de regeling die te gecompliceerd, niet transparant en moeilijk te controleren zou zijn. Bovendien overlapt zij andere regelingen op het gebied van de visserijinspanning.

Niettemin heeft de regeling voor het beheer van de inspanning, de manier waarop de vissersvloot werkt in elk geval inzichtelijker gemaakt, waardoor zij als basis voor latere verbeteringen kan dienen.



Technische maatregelen, gerichte verordeningen

Een visexpeditie is een complexe operatie, waarbij kapitein en bemanning heel wat keuzes moeten maken. Op welke visgrond zullen zij zich vandaag richten? Hoe zullen de zeeomstandigheden en het weer zijn? Welke bestanden zullen in dit seizoen waarschijnlijk aangetroffen worden? En welke zullen de beste potentiële vangsten bieden?

De beslissingen van de kapitein bepalen of het vaartuig veilig, op tijd en met een winstgevend vangst en een tevreden bemanning huiswaarts keert. De kern van deze beslissingen is de behoefte om de vangstactiviteiten van het vaartuig zo te concentreren dat er met minimale kosten een maximale omzet kan worden gerealiseerd. Dit is geen simpele beslissing, maar deze beslissing is wel in elke fase impliciet aanwezig, van het uitzetten van de koers wanneer het schip de haven verlaat, tot de beslissing welk type vistuig wordt gebruikt, hoe het wordt uitgezet en wanneer de netten worden binnengehaald.

De keuzes die vissers maken, kunnen nog andere grote gevolgen hebben die verdergaan dan het succes of de mislukking van één enkele visreis. Als zij veel vissen vangen van een soort waarvoor zij geen quota hebben, of die te klein zijn om aan land gebracht en verhandeld te worden, zullen zij ze terug in zee moeten gooien, ook al weten zij dat veel vissen dit niet zullen overleven. Het

resultaat is zuivere verspilling – de vernietiging, zonder enig voordeel, van de hulpbronnen waarvan de visserij voor haar toekomst afhankelijk is. Als zij daarentegen veel verhandelbare vis vangen, maar dit doen met netten die door zware metalen stangen zijn verzwaaard en die door kwetsbare ecosystemen zoals koraalriffen of warmwaterkraters worden gesleept, dan kunnen zij zonder het te weten het onvervangbare milieu vernietigen dat de visbestanden voedt waarvan hun eigen bestaan afhangt.

Beide onzorgvuldige en grove vangstmethoden kunnen het inkomen van andere vissers en de toekomst van de industrie in gevaar brengen. Daarom legt het GVB niet simpelweg regels vast die de *hoeveelheid* gevangen vis beperken tot datgene wat de onderliggende biologische systemen op een duurzame manier kunnen leveren. Het verstrekt tevens een *kwalitatief* kader voor de bescherming van visbestanden en de ecosystemen waarin zij leven, door bepaalde vangstpraktijken aan te moedigen en andere te ontmoedigen of uit te bannen.

Deze kwalitatieve regels staan collectief bekend als *technische maatregelen*. Deze term omvat een breed en gevarieerd assortiment maatregelen, waarvan vele op het eerste gezicht weinig of niets met elkaar te maken hebben. Enkele voorbeelden van de belangrijkste soorten maatregelen:

- minimale maaswijdten voor netten;
- gesloten gebieden en seizoenen;
- minimale aanvoermaten;
- grenzen voor bijvangsten als percentage van totale vangst; en,
- incentives om specifieke soorten vistuig te gebruiken waarvan bewezen is dat zij de bijvangst van ongewenste organismen terugdringen.

Wat zij echter allemaal gemeen hebben, is dat zij vissers verplichten of aanmoedigen om bij de visserij *selectiever* te werk te gaan. Met andere woorden, zij sturen en kanaliseren de visserijinspanning zodanig dat de economische omzet voor de vissers wordt geoptimaliseerd en de ongewenste schade aan de gemeenschappelijke hulpbron, waarvan alle vissers afhankelijk zijn, tot een minimum wordt beperkt.

Selectief vissen is een complexe aangelegenheid, die voor zijn succes sterk afhangt van de specifieke omstandigheden op een gegeven visgrond. Zoals vissers en wetenschappers maar al te goed weten, is het ontwikkelen van effectief en commercieel levensvatbaar selectief vistuig een lang proces, vol teleurstellingen en valse hoop. Toch bestaat zulk vistuig wel, en met de juiste incentives voor vissers zou het op grotere schaal kunnen worden ingezet.

Teruggooi: een economische en ecologische ramp

Een van de grootste schandalen van de hedendaagse visserij is het aantal vissen dat wordt teruggegooid – dat wil zeggen, dat simpelweg terug overboord wordt gezet zonder aan land te worden gebracht.

Dit kan om verscheidene redenen gebeuren – omdat de vissen onder de minimale aanvoermaat zitten, omdat zij tot een soort behoren waarvoor het vaartuig geen quota heeft, omdat het geen soorten zijn die de kapitein op dat moment wil vangen, of omdat zij, ofschoon zij groot genoeg zijn om aan land te worden gebracht, worden afgewezen om ruimte te maken voor andere, waardevollere vis („afoming”).

De volle omvang van het teruggooiverschijnsel is onduidelijk, en verschilt sterk naargelang van de visserijtak. Een studie van de Voedsel- en Landbouworganisatie uit 2005 raamde de hoeveelheid teruggewoonde vis in de Noord-Atlantische Oceaan

echter op 1 332 000 ton per jaar – 13% van de vangsten. De geraamde totale teruggooi bedroeg alleen al voor de Noordzee 500 000 tot 880 000 ton. Ten westen van Ierland en Schotland varieerde de teruggooi van 31 tot 90% van de vangsten, afhankelijk van de vloten, doelsoorten en diepte. In andere gebieden zijn de cijfers veel lager: in de Middellandse en de Zwarte Zee raamt de FAO de teruggooi op 18 000 ton of 4,9% van de vangsten. In de Oostzee bedroeg het percentage gemiddeld slechts 1,4%. Met al deze cijfers moet heel zorgvuldig worden omgegaan, want zij kunnen de werkelijke omvang van het probleem onderschatten.

Ongeacht de werkelijke situatie is het hoe dan ook duidelijk dat de teruggooi van ongewenste vis op deze schaal, die door vele niet zal worden overleefd, een ecologische en economische ramp is die de toekomst van de visserijindustrie ondermijnt.

In 2007 publiceerde de Commissie een mededeling betreffende de vermindering van bijvangsten en de uitbanning van teruggooi in de EU-visserij. Het beleid dat in dit voorstel werd uiteengezet, is een radicale innovatie voor het GVB, doordat het teruggooiprobleem beheert op basis van de te behalen resultaten, niet de te gebruiken middelen. Dus in plaats van te specificeren welk vistuig de vissers moeten gebruiken of in welke gebieden zij niet mogen vissen, introduceerde de EU een geleidelijke afname van het aantal teruggewoonde vissen tot een minimaal haalbaar niveau, en liet zij het aan de vissers en nationale autoriteiten om te bepalen hoe dit niveau bereikt zou moeten worden.

Bij het ter perse gaan van dit document heeft de Commissie net besloten haar eerste voorstellen voor „teruggooiverboden” van dit type in de loop van 2009 per visserijtak te zullen invoeren.

Andere technische maatregelen kunnen eveneens een daadwerkelijk verschil maken voor de reproductieve kansen van een bestand en voor de integriteit van zijn omgeving. In elk geval is het van cruciaal belang dat deze maatregelen zo goed mogelijk aan de omstandigheden van de verschillende zeeën en de verschillende visserijtakken worden aangepast. Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met wat belanghebbenden ons vertellen over regionale variaties en de specifieke aard van de betrokken ecosystemen. Het betekent ook dat alleen de meest essentiële beslissingen op Europees niveau genomen worden, en dat diegenen die uit ervaring weten wat in de praktijk wel en niet functioneert, de methoden mogen kiezen die het best bij een gegeven visserijtak aansluiten, binnen bepaalde minimumnormen voor instandhouding en milieuprestaties.

In het verleden heeft de EU verscheidene technische maatregelen aangenomen, vaak op *ad-hoc* basis. De invoering van meerjarenplannen vanaf 2002 heeft deze situatie alleen nog maar ingewikkelder gemaakt, want bij elk plan kwam weer een nieuwe reeks begeleidende maatregelen. Het resultaat was een heel doolhof van wetten – een massa overlappende en soms tegenstrijdige bepalingen, met tal van afwijkingen en uitzonderingen, verspreid over een reeks zeer uiteenlopende wetteksten.

Een van de prioriteiten van de Commissie van de afgelopen jaren was dan ook om deze regels te vereenvoudigen, zodat vissers ze eenvoudiger konden toepassen, en inspecteurs en beheerders ze eenvoudiger konden afdwingen. Dit betekende:

- erkenning van de specifieke eigenschappen van Europa's verschillende zeeën en oceanen, door technische maatregelen in regionale verordeningen samen te brengen;
- de verzekering dat alle regels die in een regio gelden, in één enkele verordening kunnen worden gevonden en coherent zijn; en,
- een duidelijk onderscheid tussen enkele algemene overkoepelende regels die op EU-niveau moeten worden vastgesteld (bv. minimale aanvoermaten of een verbod op destructieve visserijpraktijken), en de meer gedetailleerde en contextgebonden voorschriften die op regionaal niveau worden bepaald.

Selectiviteit kan de visserij redden

Selectief vistuig dat op commerciële schaal kan worden ingezet, is moeilijk te ontwikkelen, maar als het werkt, kan het een enorme impact hebben op zowel de economie als het milieuaspect van een visserijtak. De kust van Skagerrak in Zweden is beroemd om zijn langoustines, maar bijvangsten van kabeljauw maakten vroeger 50 % van de vangsten uit. Het kabeljauwbestand is in dit gebied zo kwetsbaar, dat het inmiddels het onderwerp is van een EU-herstelplan.

In een poging om de kabeljauw te redden, werd het gebruik van trawls verboden binnen een gebied van 4 zeemijl. Het gevolg was dat vissers niet langer toegang hadden tot een groot deel van hun traditionele visgronden voor langoustine.

Het Visserijlaboratorium in Lysekil begon daarom naar manieren te zoeken om de bijvangst van kabeljauw te vermijden maar de kustvisserij op langoustine voort te zetten. De oplossing waarmee zij kwamen was een net met vierkante mazen waarin een 35 mm groot selectief „rooster” was verwerkt. Het rooster houdt alle grotere organismen, waaronder bijna alle kabeljauwen, tegen, terwijl de kleinste vissen ongedeerd door de vierkante mazen kunnen ontsnappen.

Deze roosters zijn nu verplicht op alle schepen die dicht bij de Zweedse kust vissen. Sinds hun invoering zijn de bijvangsten al gereduceerd van 50 % tot 5 % van de totale vangsten – en is de kustvisserij gered.

Als gevolg hiervan hebben wij nu drie verordeningen van de Raad inzake technische maatregelen voor de Oostzee, de Middellandse Zee en het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (inclusief de Noordzee). De verordeningen voor de Oostzee en de Middellandse Zee werden respectievelijk in 2005 en 2006 aangenomen.

De bestaande verordening voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan beslaat een groot en zeer verscheiden deel van de oceaan. De Commissie heeft inmiddels een voorstel ingediend om dit alles te vereenvoudigen door haar op te splitsen in een algemene verordening met de basisbepalingen voor het hele gebied, en vier „regionale” verordeningen die meer gedetailleerde, visserijspecifieke regels kunnen bevatten. De vier aanvullende verordeningen splitsen deze wateren op in de gebieden van de betrokken regionale adviesraden: Noordzee, noordwestelijke wateren, zuidwestelijke wateren, en de visserij die onder de pelagische RAR valt.

Deze verdeling vereenvoudigt de bestaande regels voor deze gebieden en faciliteert de ontwikkeling van nieuwe regels, gebaseerd op kennis van de betrokken visserijtak die dankzij een door de RAR's zelf gestuurd bottom-upproces volledig uit de eerste hand is.

Een vloot voor de toekomst

Een van de grootste problemen voor de mondiale visserijsector is dat er teveel schepen op te weinig vissen vangen. Dit is niet alleen een Europees probleem. Al in 1992 schatte de FAO dat de totale vangstcapaciteit van de wereldvloot ongeveer *tweemaal* zo groot was als de maximale duurzame opbrengst van de oceanen op lange termijn. Soortgelijke studies op EU-niveau concludeerden zelfs dat veel Europese vloeten in staat zijn tot een visserijdruk van twee tot drie maal het duurzame niveau.

Zoals met elk ander aspect van visserij zijn ecologische, sociale en economische duurzaamheid onlosmakelijk met elkaar verbonden. Overcapaciteit is niet alleen een probleem voor de visbestanden, maar ook voor de vissers. In een aantal visserijtakken maakt het de concurrentie zo zwaar dat het bijna onmogelijk wordt om in het levensonderhoud te voorzien. Zolang de vloot niet permanent wordt teruggebracht tot een duurzamer niveau, zullen sommige vissers altijd in de verleiding komen om de regels te omzeilen, quota te overschrijden en te lage vangsten aan te geven, enkel en alleen om te overleven.

Binnen de grenzen blijven?

Elk jaar produceert de Commissie een verslag waarin zij een analyse maakt van de vooruitgang van de lidstaten „om een duurzaam evenwicht tussen de vangstcapaciteit en de beschikbare vangstmogelijkheden te bewerkstelligen”. Dit verslag is gebaseerd op de verslagen van de lidstaten en op gegevens uit het vissersvlootregister.

De EU-vloot wordt beheerd aan de hand van de regeling voor toevoeging/onttrekking aan de vloot. Deze regeling kent een aantal simpele beginselen, die erop moeten toezien dat de capaciteit van de vloot qua tonnage niet boven het niveau van 1 januari 2003 uitkomt (of, voor de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de EU toetraden, boven hun niveau op die datum).

Naast deze maximale vlootcapaciteit in nominale termen is er voor de lidstaten

ook de verplichting om de capaciteit van hun vloeten aan te passen aan de hen ter beschikking gestelde visbestanden. Deze aanpassing zou ideaal gezien rekening moeten houden met de technologische vooruitgang, zodat met hetzelfde tonnage uiteindelijk meer vangstvermogen kan worden bereikt.

In haar recente verslagen concludeerde de Commissie dat, hoewel het Europese vangstvermogen globaal afneemt, vangstvermogen globaal afneemt, deze daling te langzaam is (in de afgelopen 15 jaar zagen we gemiddeld een daling van 2-3%) om een substantiële impact op de visserijdruk te hebben en de slechte staat van veel EU-visbestanden, met name demersale bestanden, te kunnen verlichten. De technologische vooruitgang bedraagt elk jaar zo'n 2-4%, zodat een nominale verlaging uitgesloten is.



Subsidies en andere vormen van bijstand hebben hierbij maar al te vaak een verkeerde rol gespeeld, door de vangstcapaciteit hoger te houden dan wat economisch en ecologisch gerechtvaardigd is. Onder het mom van het helpen van gemeenschappen in nood, kunnen slecht opgezette programma's leiden tot de oprichting van bedrijven die misschien nooit levensvatbaar worden, of die de visserijdruk gewoon van de ene naar de andere visserijtak verschuiven, zodat het probleem niet wordt opgelost maar slechts verplaatst.

De Europese vloot moet aan de hulpbronnen van onze zeeën worden aangepast. Deze herstructurering is al jaren een prioriteit voor het GVB, en de laatste dramatische stijging van de brandstofprijzen – in sommige lidstaten wel 240% sinds 2002 – heeft de noodzaak om in actie te komen alleen nog maar onderstreept. Herstructureringen in het kader van het GVB zijn nu echter de verantwoordelijkheid van de lidstaten en de betrokken marktdeelnemers: het is aan de lidstaten om regelingen op te zetten voor de buitenbedrijfstelling van vaartuigen, en aan de marktdeelnemers om in het kader van deze regelingen een verzoek tot buitenbedrijfstelling in te dienen. De EU-instellingen hebben geen unilaterale bevoegdheid om de omvang van de nationale vloeten te verlagen. Om op lange termijn reële vooruitgang te boeken in de richting van een duurzamere visserij, zullen nationale autoriteiten én belanghebbenden zich dus daadwerkelijk moeten inzetten om een economisch meer winstgevend en ecologisch duurzamere Europese vloot te creëren.

De basisverordening uit 2002 introduceerde enkele belangrijke nieuwe regels om de vlootcapaciteit beter op de visbestanden af te stemmen, en meer in het bijzonder om een verdere uitbreiding van de EU-vloot te voorkomen:

- de lidstaten nemen maatregelen om de vangstcapaciteit van hun vloeten aan te passen aan de vangstmogelijkheden;
- er mogen geen overheidsmiddelen worden gebruikt om nieuwe capaciteit op te bouwen of om vaartuigen te „moderniseren” tot efficiëntere vangstmachines;
- er mogen evenmin overheidsmiddelen worden gebruikt om de overcapaciteit naar derde landen te „exporteren”;
- er mag niet met particuliere middelen nieuwe capaciteit in de vloot worden gebracht, tenzij eveneens met particuliere middelen ten minste een gelijke capaciteit wordt onttrokken; en,
- met overheidsmiddelen onttrokken capaciteit (buitenbedrijfstellingsprogramma's) mag niet worden vervangen (*).

Deze veranderingen werden onmiddellijk verwerkt in de financieringsinstrumenten ter ondersteuning van het EU-visserijbeleid. Het Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV), dat tot eind 2006 liep, werd dienovereenkomstig geamendeerd. En het Europees Visserijfonds, dat per 1 januari 2007 in werking trad, moest vanaf het begin de verschuiving naar een vloot die is afgestemd op de huidige visstand, ondersteunen. In juli 2008 keurde de Raad een aantal tijdelijke afwijkingen van de EVF-voorschriften goed, om het voor de lidstaten eenvoudiger te maken zich aan de vlootherstructurering te houden, in reactie op de „brandstofcrisis” die de industrie teisterde. Een voorbeeld zijn de vlootaanpassingsregelingen, die extra steun verstrekken voor drastische capaciteitsverlagingen in die vlootsegmenten die de meeste brandstof verbruiken. Deze afwijkingen duren maximaal twee jaar en zullen onderworpen worden aan permanente controle en beoordeling.

Het is duidelijk dat de incentives voor capaciteitsverlaging moeten worden versterkt. Op het ogenblik hebben we op EU-niveau twee belangrijke incentives: een wortel en een stok. De stok is de negatieve incentive in de vorm van regelingen voor beperking van de visserijinspanning, in combinatie met plannen voor langetermijnbeheer. De wortel is de financiering die onder het EVF beschikbaar wordt gesteld om de capaciteit te verlagen. Maar het is aan de lidstaten om enerzijds hun prioriteiten voor EVF-financiering te kiezen, en er anderzijds op toe te zien dat beperkingen van de visserijinspanning naar behoren uitgevoerd en nageleefd worden.

Opgemerkt dient te worden dat de vloot in sommige lidstaten effectief geconsolideerd kon worden dankzij het verbinden van eigendomsrechten aan vangstmogelijkheden, zonder dat er overheidsmiddelen aan te pas kwam. Zulke eigendomsrechten vormen, als ze goed zijn opgezet, een krachtig instrument om de belangen van de industrie te verenigen met die van instandhouding op langere termijn, ofschoon zij niettemin controversieel blijven omdat ze de indruk wekken een openbare hulpbron te privatiseren. Op het ogenblik blijven beslissingen om zulke instrumenten al dan niet te gebruiken, nog een zaak van de individuele lidstaten. De Commissie voerde in 2007 een openbaar debat over de voor- en nadelen van voortzetting van een dergelijke aanpak, en deze discussie zal waarschijnlijk nog wel worden voortgezet in het licht van de raadgevingen die zullen resulteren in de volgende hervorming van het GVB.

Hoe dan ook, voor een behoorlijke afname van de omvang van de EU-vloot zijn sterke, proactieve beslissingen van de EU-lidstaten nodig. Een duurzamere Europese visserijsector kan niet simpelweg met wetgeving in elkaar worden getoverd, maar vereist een diepgaande culturele aanpassing van de manier waarop wij over de Europese visserij nadenken.

(*) Het EVF biedt subsidies voor de vernieuwing van motoren, met die vereiste dat de nieuwe motor minder groot moet zijn dan de oude. En de noodherstructureringsmaatregelen uit juli 2008 om de brandstofcrisis in de sector het hoofd te bieden, omvatten een afwijking op deze regel, waardoor een „gedeeltelijke buitenbedrijfstelling” in het kader van de vlootaanpassingsregelingen mogelijk werd.

Controle op de visserij, in ons aller belang

In de beginjaren van het GVB was het belangrijkste doel van de Europese regeringen het voorkomen van conflicten, niet het in stand houden van visbestanden. Zo ging het er overal in de wereld aan toe, niet alleen in Europa. Controle en rechtshandhaving stonden dan ook maar laag op de agenda van de visserijbeheerders. Het doel van het visserijbeleid was om de continuïteit van de nationale bedrijfstakken te beschermen in een periode van snelle veranderingen, niet om ze te belasten met extra „bepkeringen”.

Dit beeld is inmiddels al lang veranderd. Naarmate het steeds duidelijker werd dat visstand en vangstcapaciteit niet in overeenstemming waren en dit ook voelbaar werd in de almaar afnemende winsten van de industrie, nam de stimulans om de regels te omzeilen en te overtreden toe. Voor de overgrote meerderheid eerlijke vissers vormen de activiteiten van de kleine minderheid die de wet overtreedt, een oneerlijke concurrentie en een extra obstakel voor de overleving van hun almaar kwetsbaardere bedrijven.

De controleurs controleren

De Commissie heeft 25 voltijdse inspecteurs in dienst. In totaal maken zij jaarlijks ongeveer 130 inspectiereizen. Het is hun taak om de nationale inspectiesystemen op onvolkomenheden en mazen te controleren. Hun werk vereist evenveel zorg en precisie als het werk van de nationale inspecteurs, vooral wanneer er grote tekortkomingen worden vastgesteld. De resultaten van hun inspecties zijn cruciaal om de Commissie de solide basis te verschaffen om waar nodig juridische actie tegen een lidstaat te ondernemen, en moeten de hoogste niveaus van gerechtelijke ondervraging kunnen weerstaan.

Zo waren het in 2007, toen de Commissie vermoedde dat veel minder aanlandingen van kabeljauw in de Oostzee werden aangegeven dan in werkelijkheid werd gevangen, de inspecteurs van de Commissie die de havens langs de kust bezochten en de resultaten van de nationale aangifte- en inspectiesystemen vergeleken. En het waren hun analyses en hun ramingen van het daadwerkelijke gewicht van de ongeinspecteerde aanlandingen die de basis vormden voor de beslissing van de Commissie om het visserijgebied te sluiten en de daaropvolgende regelingen voor terugbetaling van de overbeviste quota door één lidstaat. In hetzelfde jaar speelden zij ook een belangrijke rol in het aantonen dat verscheidene lidstaten niet de juiste maatregelen hadden genomen om de vangsten binnen de grenzen te houden in de mediterrane tonijnvisserij.

De inspecteurs van de Commissie zijn maar een klein orgaan vergeleken met de nationale inspectiesystemen die zij moeten controleren, en zij moeten hun missies dus heel zorgvuldig plannen om zoveel mogelijk impact te hebben. Door hun doelen verstandig te kiezen, kunnen zij essentiële invloed uitoefenen op de verbetering van de controle en handhaving van het GVB. Zo was in 2003-2005 een van hun doelen het systeem voor het wegen van de aanvoer van pelagische vis, die aan complexe regels is onderworpen die – al dan niet opzettelijk – eenvoudig verkeerd geïnterpreteerd kunnen worden. Aan het eind van dit driejarige programma werd een duidelijke verbetering in de verslaggeving geconstateerd, vooral in het geval van Ierland en het VK, waar de nationale autoriteiten in staat waren een systematische valse aangifte van vangsten die de sector jarenlang was ontgaan, te identificeren en te beëindigen.

Het was deels aan de vasthoudendheid en doelgerichtheid van de inspecteurs te danken, dat de Commissie Noorwegen en de Faeröer-eilanden, waarmee deze pelagische bestanden worden gedeeld, ervan kon overtuigen soortgelijke controlemaatregelen in te voeren als de EU voor deze visserijtak toepast. Dit is een grote stap in de richting van gelijke concurrentievoorwaarden voor vissers van binnen en buiten de EU in deze visserijtak.



De volle kracht van de wet

Het vermogen van de Commissie om de lidstaten voor het gerecht te dagen, is een van de fundamenteelste wapens in haar arsenaal. En de kosten voor wie dit niet serieus neemt kunnen zeer hoog uitpakken. Het opvallendste voorbeeld is de uitspraak van het EHJ tegen Frankrijk in juli 2005 omdat het geen eind maakte aan de systematische vangst en aanvoer van ondermaatse heek. Het Hof legde Frankrijk een boete op van 20 mln EUR, plus elke zes maanden een dwangsom van 57 mln EUR, totdat de tekortkoming zou zijn verholpen.

Deze zaak mag dan uitzonderlijk zijn – het gaat om veruit de hoogste boete die ooit in een visserijzaak door het EHJ werd opgelegd – maar het toont wel aan hoe afschrikwekkend dergelijke procedu-

res kunnen zijn. Zulke zaken brengen een zware werklast en een nog hogere bewijslast met zich mee, dus er moet goed worden nagedacht alvorens hiertoe te besluiten. Maar zij zijn in elk geval een belangrijk laatste redmiddel wanneer argumenten en administratieve procedures niets uithalen. In 2007 opende de Commissie drie nieuwe, grote inbreukprocedures voor het niet controleren van te lage aanvoeraangiften en overbevissing: tegen Italië en Frankrijk in verband met de tonijnvisserij, en tegen Polen in verband met de kabeljauwvisserij in de Oostzee.

De Commissie heeft de plicht om erop toe te zien dat het GVB naar behoren wordt gehandhaafd – vooral wanneer de overleving van historische Europese visserijtakken op het spel staat.

Men is inmiddels algemeen overtuigd van de noodzaak om de verordeningen effectief na te leven. En het zijn niet alleen de visserijministers en -beheerders die vandaag de dag vragen om een betere controle en handhaving van het GVB. Ook de vissers zelf zijn zich maar al te bewust dat hun bestaan op lange termijn afhangt van de vraag of de visserijinspanning binnen duurzame grenzen kan worden gehouden. Wat de sector wil is dat de visserijregels in de hele EU even strikt worden toegepast – dat dezelfde beperkingen voor iedereen gelijkmatig worden toegepast.

Hier kan de Europese Commissie een rol spelen. Erop toezien dat de GVB-regels dagelijks worden nageleefd, en dat overtreders doeltreffend worden bestraft, is het werk van de lidstaten. De nationale inspectiediensten zien toe op het vistuig dat wordt gebruikt of het aantal ton vis dat wordt gevangen en aan land gebracht. De Commissie heeft haar eigen inspecteurs, maar die controleren niet de vissers. Hun rol is om de controlesystemen in de lidstaten te inspecteren en erop toe te zien dat de GVB-regels overal in de EU doeltreffend en eerlijk worden nageleefd.

Naast het toezicht in het veld op de doeltreffendheid van de nationale inspectiesystemen, is de Commissie ook op een groot aantal andere manieren actief om gelijke concurrentievoorwaarden te creëren voor alle Europese vissers. Zij verwerkt de vangsten en inspanningsgegevens die door de lidstaten worden gemeld, en mag visserijgebieden sluiten wanneer de quota zijn bereikt. Zij publiceert twee regelmatige verslagen: één

samenvatting van de conclusies van haar eigen inspectiemissies, en één vergelijking van de sancties die door de verschillende lidstaten worden opgelegd voor overtredingen van de GVB-regels die worden gekenmerkt als „ernstige overtredingen”.

En natuurlijk kan de Commissie, wanneer een lidstaat door het niet naleven van de op EU-niveau overeengekomen regels een ernstig gevaar vormt voor het duurzame beheer van de hulpbronnen, de betrokken lidstaat voor het Europees Hof van Justitie dagen. Dit is een bijzonder ernstige stap, die een zwaar beroep doet op de beperkte middelen van de Commissie. Maar wanneer er een proces wordt aangespannen en de klacht van de Commissie gegrond wordt verklaard, kunnen de gevolgen buitengewoon afschrikkend werken, waardoor dit middel daadwerkelijk het vermogen in zich heeft het tij ten goede te doen keren.

De afgelopen jaren is al veel ondernomen om het controlekader van het GVB te verbeteren. De EU heeft tevens een voortrekkersrol gespeeld waar het gaat om de lancering van nieuwe technologieën die de controle en het toezicht zowel efficiënter als rendabeler maken. Satellietvolgsystemen voor vissersvaartuigen (VMS) worden inmiddels wereldwijd gebruikt als standaardinstrument bij visserijinspecties, maar het is de EU die de weg hiervoor heeft vrijgemaakt, door als eerste visserijautoriteit in de wereld VMS-tracing verplicht te stellen voor alle grotere schepen in de vloot. Hier speelt de Commissie een tweeledige rol, want enerzijds helpt

zij het vereiste wettelijke kader op te stellen en ziet zij erop toe dat dit overeenstemt van lidstaat tot lidstaat, en anderzijds verdeelt zij de financiering zo dat alle lidstaten over de middelen beschikken om geavanceerde apparatuur aan te schaffen en het personeel op te leiden in het gebruik hiervan.

En dankzij de recentelijk goedgekeurde verordening betreffende de elektronische registratie en melding van visserijactiviteiten en een systeem voor teledetectie zal de EU opnieuw een leidende rol kunnen spelen om registratie en toezicht in real time tot werkelijkheid te maken.

Nog belangrijker was de oprichting van het Communautair Bureau voor visserijcontrole in 2006, een radicale verandering in de manier waarop de nationale inspectiediensten van de EU samenwerken. Het bureau coördineert namelijk de grensoverschrijdende samenwerking tussen de nationale inspectiediensten, met de hulp van communautaire inspecteurs uit de verschillende lidstaten (zie kader blz. 23).

Niettemin blijven de resultaten nog teleurstellend, zoals blijkt uit recente verslagen van de Commissie en de Rekenkamer. De nationale vangstregistratiesystemen vertonen talloze tekortkomingen. Basisgegevens zijn onvolledig en onbetrouwbaar. Het bestaande wettelijk kader is ontoereikend en wordt niet naar behoren door de lidstaten toegepast. Het gevolg is dat de Commissie geen fouten en gebreken kan identificeren en niet tijdig vereiste maatregelen kan nemen.

De Commissie merkte destijds al op „dat de inspectiesystemen niet garant staan voor een efficiënte preventie of detectie en dat er een gebrek is aan algemene controle-normen. De lidstaten maken geen optimaal gebruik van de inspectieactiviteiten, en besteden veel teveel middelen aan controles op het moment van de vangst en niet genoeg aan de controle op aanvoer en verkoop van de vangst. De weinige controles die worden uitgevoerd zijn vaak niet effectief en onafdoende. Follow-upprocedures garanderen niet dat sancties worden opgelegd. Sancties zijn ofwel onbestaand ofwel niet afschrikwekkend. Het resultaat is een „overtredingscultuur” in de sector en bij de overheden, waardoor het hele GVB wordt aangetast.”

Het is dus geen wonder dat de ICES de biologische toestand van 57% van de Europese commerciële visbestanden als „onbekend” bestempelde, grotendeels door de onbetrouwbaarheid van de fundamentele vangstgegevens.

Eind 2008 besloot de Commissie daarom het controlekader van het GVB grondig te hervormen. Als deze verordening wordt goedgekeurd, zal ze op verscheidene gebieden een meerwaarde opleveren:

- **eenvoudiger regelgeving:**
De verordening brengt de controle-normen voor alle GVB-regels samen. Ze legt de principes vast, maar laat de details over aan een gemeenschappelijke uitvoeringsverordening;
- **meer controle-mogelijkheden:**
De verordening beslaat terreinen die tot nu toe verwaarloosd werden (vervoer, handel, invoering van een omvattend traceerbaarheidssysteem, toezicht) en nieuwe gebieden waar intussen de noodzaak van controle is ontstaan (zoals teruggooi, sportvisserij of beschermde mariene zones);
- **gelijke voorwaarden voor controle:**
De invoering van geharmoniseerde inspectieprocedures, gecombineerd met geharmoniseerde en afschrikkende sanctiesystemen (inclusief de invoering van een strafpuntensysteem),
- zal de vissers een gelijke behandeling verzekeren, ongeacht de plaats waar zij opereren, waardoor het vertrouwen van alle betrokkenen in het systeem zal toenemen;
- **rationele benadering:**
Met een systematisch gebruik van risicobeheer en moderne technologieën, om te verzekeren dat alle ontvangen gegevens systematisch met elkaar worden vergeleken, zullen de lidstaten en de Commissie hun controlemiddelen kunnen concentreren op terreinen waar het risico op overtredingen het grootst is. Dit zal het systeem tevens kosteneffectiever maken;
- **lagere administratieve last:**
Het nieuwe systeem is sneller, nauwgezetter en goedkoper en maakt de geautomatiseerde verwerking van gegevens mogelijk. De effectiviteit en efficiëntie van valideringssysteem voor vangstgegevens zal hierdoor een stuk beter worden. De vissers kunnen door het gebruik van moderne technologieën hun administratieve last verlagen en tijd besparen;

◦ **effectievere toepassing van de GVB-regels:**

Met de nieuwe instrumenten van de Commissie en het bureau kan sneller en sterker worden gereageerd wanneer overtredingen op de regels worden vastgesteld, zodat beide instanties hun taken effectiever kunnen uitvoeren. De Commissie ontwikkelt een macrobeheersaanpak en concentreert haar werk op het toezicht op de controlesystemen van de lidstaten.

Deze maatregelen zouden een reële en effectieve controle mogelijk moeten maken. Er zijn voorbeelden van visserijtakken waar binnen zeer korte tijd aanzienlijke verbeteringen in de controle en rechtshandhaving werden bereikt. Nu hoopt de Commissie deze verbetering uit te breiden van de individuele visserijtakken tot de hele Europese visserij.

Tegelijkertijd zet de Commissie zich in om het probleem bij de wortel aan te pakken: bij de cultuur van overbevissing en onverantwoord gedrag die niet alleen te wijten is aan de zwakke controlesystemen, maar ook aan de systematische incentives. Een echt effectieve tenuitvoerlegging van de GVB-regels wordt het beste bereikt als we in plaats van dwangmaatregelen een nalevingscultuur creëren. Als de vissers de EU-verordeningen zien als instrumenten die hun eigen belangen dienen, in plaats van beperkingen die waar mogelijk ontweken moeten worden, dan zal de handhaving voor de autoriteiten een stuk eenvoudiger worden. Het betrekken van belanghebbenden (en met name vissers) bij elke fase van het beleidsontwikkelingsproces, komt niet alleen de transparantie van de beslissingen op EU-niveau ten goede, maar kan ook een echte consensus helpen creëren over wat voor de visserijsector en voor de vissen in de zee het beste is.

Want de zeeën zijn groot, en de schepen die ze voor hun levensonderhoud bevaren zijn naar verhouding zo klein. De enige manier om te verzekeren dat het GVB in de praktijk consequent wordt nageleefd, is ervoor te zorgen dat vissers inzien dat het GVB wel degelijk zijn functie vervult: het biedt de garantie van gelijke voorwaarden voor alle landen, vloten en personen en van een duurzaam bestaan voor iedereen, zowel nu als in de toekomst.

Bundeling van de middelen

In april 2005 heeft de Raad van ministers besloten een Communautair Bureau voor visserijcontrole (CBVC) op te richten, een van de belangrijkste maatregelen om de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) te verbeteren. Het hoofddoel van het bureau is om een einde te maken aan de tekortkomingen in de handhaving die het gevolg zijn van de uiteenlopende middelen en prioriteiten van de controlesystemen in de verschillende lidstaten.

Via het CBVC kunnen de lidstaten hun middelen voor controle en toezicht – zowel menselijke (inspecteurs) als fysieke (vaartuigen, vliegtuigen, infrastructuur enz.) – bundelen. Deze middelen worden vervolgens gemobiliseerd in de vorm van gezamenlijke inzetplannen voor specifieke visserijtakken waarbij meer dan één lidstaat betrokken zijn. Het CBVC fungeert als adviseur en coördinator, door met de betrokken lidstaten samen te werken aan de selectie van de aan te pakken visserijtak, de opstelling van een werkplan, en het toezicht op de toepassing ervan. Maar al het inspectie- en controlewerk wordt feitelijk gedaan door personeel uit de lidstaten zelf. De rol van

het CBVC is om de samenwerking en coördinatie tussen de nationale inspectiediensten aan te moedigen – niet om ze te vervangen door een pan-Europees controleagentschap. Op deze manier levert het een bijdrage aan het mandaat van de EU inzake controle en rechtshandhaving – om gelijke concurrentievoorwaarden te creëren voor alle Europese burgers, en een nalevingscultuur te bevorderen. De oprichting van het bureau verandert niets aan de verplichtingen van de lidstaten om de GVB-maatregelen af te dwingen, noch op die van de Commissie om erop toe te zien dat de lidstaten hun verplichtingen nakomen.

In juli 2007 lanceerde het CBVC zijn eerste gezamenlijke inzetplan in de Noordzee, met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het herstelplan voor kabeljauw. Voor deze oefening werden middelen samengebracht uit zeven EU-lidstaten: België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Elk van de lidstaten leidde om beurten een van de zeven inspectiecampagnes, met hulp van het bureau.

Vissen in ruimere wateren: de voordelen van partnerschap

De Europese vloot heeft een lange geschiedenis van visserij buiten de Europese wateren. Tegenwoordig haalt de EU-vloot ongeveer 40% van zijn vangsten (qua gewicht) binnen in het kader van overeenkomsten met partnerlanden, en nog eens 20% wordt op volle zee gevangen. Bilaterale overeenkomsten alleen verschaffen naar schatting al directe werkgelegenheid aan zo'n 40 000 Europese werknemers, en bieden vangstmogelijkheden voor zo'n 3 000 vaartuigen.

En de voordelen zijn allesbehalve eenzijdig. Bilaterale overeenkomsten zijn gebaseerd op het beginsel van wederkerigheid, hetzij in de vorm van toegang tot de wateren en bestanden van de EU voor marktdeelnemers uit het partnerland, hetzij in de vorm van steun – financiële en technische – voor een duurzame visserij in de territoriale wateren van de partner.

De betrekkingen van de EU met haar noordelijke burens – vooral Noorwegen, IJsland en de Faroër-eilanden – worden beheerst door overeenkomsten betreffende **de uitwisseling van vangstmogelijkheden**. Wij hebben met deze landen een lange geschiedenis van wederzijds overlappende visserijtakken. Sinds de totstandkoming van het gemeenschappelijk visserijbeleid is het de EU die namens de lidstaten onderhandelt over de jaarlijkse uitwisseling van quota, die

vervolgens verdeeld worden op grond van het beginsel van relatieve stabiliteit (zie kader). Net als het GVB zelf spelen deze overeenkomsten een fundamentele rol om voor beide partijen de continuïteit van de traditionele visserij te beschermen, na de vaststelling van de 200-mijlszones. Zij stellen elke vloot in de gelegenheid in de wateren van de andere partijen te blijven vissen. Een van de voornaamste doeleinden van de onderhandelingen is immers juist om wederzijdse toegang te verschaffen tot de bestanden die de territoriale grenzen overschrijden, en die naargelang van de tijd van het jaar heen en weer bewegen tussen de wateren van de EU en die van onze partners.

De EU heeft vooral een zeer nauwe relatie met Noorwegen, een van de grootste visserijnaties ter wereld. Zeven van de bestanden (kabeljauw, schelvis, koolvis, wijting, schol, makreel en haring) waarop zowel de Europese als de Noorse vloeten vissen, worden gezamenlijk beheerd in het kader van langetermijnafspraken. Voor de schelvis- en koolvisbestanden is deze aanpak buitengewoon succesvol gebleken om een hoge duurzame opbrengst te verzekeren. In het belang van beide partners blijft de Commissie daarom de mogelijkheid verkennen om de principes van langetermijnbeheer uit te breiden naar een zo groot mogelijk aantal gezamenlijk beheerde bestanden.

Partners in het noorden

De visserijrelaties van de EU met haar noordelijke burens zijn een belangrijk aspect van het gemeenschappelijk visserijbeleid – vooral die met Noorwegen. De overeenkomst tussen de EU en Noorwegen gaat terug tot 1981, en verschaft beide partners tezamen momenteel toegang tot zo'n 750 000 ton vis, met een waarde van ruim 2 miljard EUR.

Naast deze bilaterale overeenkomsten zijn er ook multilaterale overeenkomsten – de zogeheten overeenkomsten met kuststaten. Deze overeenkomsten beslaan drie grote pelagische visbestanden: Atlanto-Scandische (in het voorjaar paaiende) haring (1 266 000 ton), makreel (385 366 ton) en blauwe wijting (1 250 000 ton).

Deze op de uitwisseling van quota gebaseerde partnerschappen spelen een fundamentele rol in de verschaffing van vangstmogelijkheden aan veel EU-vloten. Even belangrijk zijn onze **partnerschaps-overeenkomsten** (POV's) met landen die geen belangstelling hebben voor visserij in EU-wateren, maar die wel baat hebben bij



financiële en technische steun om hun eigen nationale visserijsector op duurzame wijze op te bouwen. Veel van deze partnerschaps-overeenkomsten op visserijgebied worden afgesloten met ontwikkelingslanden.

Een POV bestaat uit twee hoofdbestanddelen: zorgvuldig gereguleerde toegang voor de EU-vloot tot visbestanden die de visserijsector van het partnerland niet volledig zelf kan exploiteren, en een financiële bijdrage van de EU. Een groot deel (soms wel 100%) van deze bijdrage wordt gereserveerd om het nationale visserijbeleid van het partnerland te ondersteunen, illegale visserijoperaties te bestrijden en duurzame vangstpraktijken binnen de EEZ van het partnerland te versterken. Of dit nu betekent dat zij nieuwe systemen voor toezicht en controle helpen instellen, over wetenschappelijk onderzoek adviseren of de modernisering van de lokale vloot ondersteunen, POV's kunnen niet alleen aan de visserijsector van het land een nuttige bijdrage leveren, maar ook meer in het algemeen, aan de globale ontwikkelingsdoelstellingen.

Daarnaast gelden er ook verplichtingen voor EU-vaartuigen om lokale vissers aan te stellen, of om een bepaald deel van hun vangsten ter verwerking aan land te brengen in het partnerland. Exclusiviteitsclausules – die Europese marktdeelnemers verbieden particuliere regelingen te treffen met de autoriteiten van derde landen waarmee de EU een POV heeft gesloten – zien erop toe dat deze verantwoorde aanpak wordt gevolgd door *alle* Europese schepen die in de wateren van onze partners vissen. De EU is de enige visserijmogendheid ter wereld die bij haar betrekkingen met derde landen een volledige transparantie aan de dag legt, door alle details van die betrekkingen openbaar te maken.

In het verleden zijn de overeenkomsten van de EU met ontwikkelingslanden regelmatig bekritiseerd, en dit om uiteenlopende redenen. Sommige NGO's zijn van mening dat de overeenkomsten slechts overbevissing „exporteren”, en veel politici klagen juist dat de EU teveel betaalt voor vangstmogelijkheden die de Europese vloot niet eens volledig benut. De huidige generatie partnerschaps-overeenkomsten op visserijgebied hoopt deze kritiek te weerleggen door de Europese belastingbetaler waar voor zijn geld te geven en tevens een positieve bijdrage te leveren aan de eigen ontwikkelingsdoelstellingen van onze partners. Hoewel zeker al veel vooruitgang is geboekt, is er nog volop ruimte voor verbeteringen.

Sommige verwachtingen die men van de POV's had waren onredelijk: zij moeten steun en bijstand bieden, maar zijn zeker geen

Ondermijning van voedselveiligheid?

De afgelopen jaren verschenen regelmatig artikelen in de Europese en internationale pers waarin de EU-vloot ervan beschuldigd werd bepaalde kustwateren in West-Afrika zodanig te hebben overbevist dat de plaatselijke visserij-industrie inmiddels op instorten staat, waardoor nog meer mensen de gevaarlijke zeereis zouden wagen om als illegale immigranten via de Canarische Eilanden Europa binnen te komen.

Hoe pakkend deze artikelen vaak ook zijn, zij veranderen niets aan de benarde toestand van al die mensen die tot zulke wanhopige acties worden gedreven, aangezien zij zijn gebaseerd op een groot aantal misvattingen.

- In bepaalde gebieden en bij bepaalde soorten in West-Afrika is inderdaad sprake van overbevissing, maar dit is niet de schuld van de Europese vloten, die nog geen 20 % van de totale visserijdruk in het gebied uitmaken. Europese vaartuigen die in het kader van partnerschaps-overeenkomsten op visserijgebied vissen, worden immers meestal niet toegelaten in de 12-mijlszone, die is voorbehouden aan de plaatselijke ambachtelijke vloten.

- In veel West-Afrikaanse visserijtakken is overbevissing juist een antwoord op de economische migratie, niet haar oorzaak. De overheid stimuleert de plaatselijke kustvisserij – vaak op een onbeheerste manier – om de enorme migratie van arbeidskrachten van het platteland naar de steden aan de kust het hoofd te bieden. De visserijdruk door deze zogeheten „ambachtelijke” vloten kan vele malen groter zijn dan die van de Europese vloot in de regio.
- De overgrote meerderheid van de mensen die de illegale en vaak tragische zeereis naar de Canarische Eilanden ondernemen, zijn helemaal geen vissers of zelfs maar lokale bewoners, maar mensen die al honderden zo niet duizenden kilometers hebben afgelegd om de kust te bereiken, alvorens zich op zee te wagen.

De beëindiging van armoede en de verzekering van voedselveiligheid in West-Afrika zijn dus inderdaad grote uitdagingen, zowel voor overheden in de regio als voor internationale donoren zoals de EU. Maar de POV's van de EU zijn geen deel van het probleem. Integendeel, misschien zijn zij wel de oplossing.

instrument om aan onze partners op te leggen wat volgens ons een „juist” beleid of bestuursstelsel is. Hun soevereiniteit staat altijd voorop. Dit neemt echter niet weg dat de EU wel het recht heeft uit een overeenkomst te stappen als niet aan onze criteria wordt voldaan. En dat betekent niet alleen eerlijke financiële voorwaarden, maar ook passende garanties dat de visserij duurzaam is, dat de biodiversiteit niet in het gevaar komt en dat de fondsen zo worden gebruikt dat zij daadwerkelijk bijdragen tot de lokale economische ontwikkeling en zo de nationale voedselveiligheid versterken.

Dit neemt echter niet weg dat de POV's nog zeker niet perfect zijn, en de EU stimuleert daarom een open en eerlijk debat over de vraag hoe zij verbeterd zouden kunnen worden, met name in het licht van de volgende hervorming van het GVB. Na het eerste evaluatie-onderzoek zijn vangstgegevens soms nog maar stukje bij beetje beschikbaar, sommige bepalingen en voorwaarden zijn nogal „idealistisch” wanneer we ze vergelijken met het huidige niveau van de infrastructuur en de middelen die ter plaatse beschikbaar zijn,

en net zoals er in theorie synergieën zijn, zijn er in de praktijk ook tegenstrijdigheden. Al deze problemen moeten worden bestudeerd, en waar mogelijk zullen er oplossingen moeten worden gevonden.

De EU blijft zich inzetten om werkelijk gelijke concurrentievoorwaarden tussen alle visserijstaten te creëren, en om de ontwikkelingslanden bij te staan bij het totstandbrengen van een gezond en duurzaam visserijbeleid dat een juist evenwicht tussen plaatselijke voedselveiligheid en handel voor inkomsten biedt. Zonder POV's zouden de Europese vissersvaartuigen overigens ook niet uit West-Afrika weggaan. Zij zouden dan gewoon hun gang kunnen gaan, zonder dat de EU zou kunnen controleren wat zij daar deden en of onze aanwezigheid daar bijdroeg aan de lokale ontwikkelingsprioriteiten. In de snel ontwikkelende globale context is het dus zaak onze partnerschapsaanpak voortdurend aan te passen en te verbeteren, zodat het GVB een reële bijdrage blijft leveren aan de ontwikkeling van een duurzame visserij, niet alleen in Europa, maar overal ter wereld.

Vissen in ruimere wateren: leiders op het internationale toneel

De uitbreiding van de nationale jurisdictie over de visgronden in de jaren tachtig had een grote impact op de visserijpatronen overal ter wereld. Maar ofschoon dit voor de visserij een enorme verandering betekende, besloeg het eigenlijk maar een heel klein deel van het oceaanoppervlak. Het grootste deel van de zeeën en oceanen bleef bij de internationale wateren horen, ofwel de „volle zee“.

De internationale wateren worden zeker al sinds de 17e eeuw beheerst door het concept van de „vrijheid van de zeeën“ – dat wil zeggen, zij worden geacht open te staan voor alle landen en niemands eigendom te zijn. De laatste dertig jaar zien we echter een razendsnelle en verstrekkende ontwikkeling van het zeerecht, als gevolg van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Unclos), dat formeel werd aangenomen in 1982 en dat in werking trad in 1994.

Het Unclos-verdrag omvatte het recht van de naties om hun EEZ's uit te breiden tot 200 zeemijl buiten de kust, en maakte de vrijheid om op volle zee te vissen afhankelijk van de bereidheid van elke staat om in overleg met de overige betrokken staten toe te zien op de instandhouding en het goede beheer van de betrokken visbestanden. Unclos verschoof de verantwoordelijkheid voor dit streefdoel naar de regionale visserijorganisaties (RVO's). Dit verdrag werd in 1995 gevolgd door de VN-visbestandenovereenkomst (UNFSA), die het voorzorgsbeginsel als basis voor het beheer van de visserij op volle zee invoerde, naast bepalingen voor de wederzijdse controle door de visserijstaten.

Gevoelige habitats beschermen

De EU is van mening dat RVO's zowel een krachtig instrument kunnen zijn voor milieubescherming als voor een duurzaam visserijbeheer. Een goed voorbeeld hiervan zijn de maatregelen die in januari 2005 met eenparigheid van stemmen door de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (GFCM) werden goedgekeurd om drie uiterst gevoelige diepzeehabitats te beschermen die buiten de nationale jurisdictie vallen.

Dankzij deze maatregelen zijn de betrokken gebieden nu gesloten voor die soorten visserijactiviteiten die een bedreiging zouden kunnen vormen voor de hierin levende habitats. De gebieden in kwestie zijn: de diepwaterkoraalriffen in de Ionische Zee voor de kust van Capo Santa Maria di Leuca (Italië), die een unieke kolonie wit Lophelia-koraal herbergen; de koude koolwaterstofplas-

sen ten noorden van de Nijldelta – een uniek ecosysteem dat door chemosynthese is ontstaan; en de „Eratosthenes seamount“, een onderzeese berg ten zuiden van Cyprus, die een aantal zeldzame soorten koraal herbergt.

Het voorstel werd ingediend door de Europese Unie, op basis van een eerste voorstel van het WWF dat was goedgekeurd door het wetenschappelijk adviescomité van de GFCM. Dit toont hoe de internationale gemeenschap, inclusief belanghebbenden en burgermaatschappij, in RVO's kunnen samenwerken om gevoelige omgevingen tegen beschadiging door de visserij te beschermen. De EU zal zich actief blijven inzetten om bestaande RVO's te versterken en de oprichting van nieuwe RVO's op volle zee te bevorderen waar deze nog niet bestaan.

De RVO's dateren niet van het Unclos-verdrag, want de meeste kwamen al vlak na de Tweede Wereldoorlog tot stand, op grond van directe onderhandelingen tussen de betrokken lidstaten. Als gevolg hiervan lagen hun taken en procedures al ver vóór Unclos en UNFSA vast. Ofschoon zij sindsdien wel degelijk zijn geëvolueerd om aan hun nieuwe vereisten en hun nieuwe juridische context te voldoen, zijn zelfs nu nog geen twee RVO's gelijk. Niette-

min zijn inmiddels een gedeelde cultuur en gedeelde normen voor bestuur en regulering ontstaan. De EU was in dit proces een belangrijke speler. Door het brede geografische bereik van de Europese langeafstandsvloot is de EU een van de weinige partijen die lid is van bijna elke grote RVO in de wereld.

De RVO's worden alom bekritiseerd. Voor sommigen zijn zij autoritaire instanties die de



vrijheid van niet-kuststaten om gebruik te maken van hun traditionele „vrijheid van de zeeën”, beknopten; voor anderen zijn zij juist weer zwakke, ineffektieve organisaties, wier consensuele besluitvormingsproces hen gevoelig maakt voor politieke manipulatie en blokkeringsmanoeuvres, waardoor zij niet de juiste stappen kunnen nemen om de visserijtakken te beheren die onder hun verantwoordelijkheid vallen.

Hoewel de Commissie erkent dat de RVO's in hun huidige staat zeker niet perfect zijn, is zij toch ook van mening dat zij kunnen en moeten worden verbeterd. Bovendien zijn zij de enige organen die de juridische autoriteit bezitten om de visserij op volle zee in het algemeen belang te reguleren en te controleren. De EU wil daarom met en via deze organisaties samenwerken om er effectieve instrumenten van te maken voor een duurzaam visserijbeheer, gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. De laatste jaren is al veel werk in deze richting gedaan, en in verscheidene RVO's is de EU verantwoordelijk voor ultra-moderne voorzieningen op het gebied van instandhouding en controle.

Een van de grootste uitdagingen voor de visserij op volle zee is de illegale, niet-aangegeven en niet-gereguleerde visserij (IUU). RVO's zijn vrijwillige organisaties, en hoewel hun regels bindend zijn, zijn zij dit enkel voor de partijen die lid zijn. Visserijoperaties in open water op duizenden kilometers van de kust zijn buitengewoon moeilijk te controleren, en deze controles worden ook almaar duurder. De situatie wordt bovendien nog complexer door het feit dat alleen de vlaggenstaat het gezag heeft een schip te vervolgen dat betrapt wordt op het overtreden van de visserijvoorschriften, en sommige staten hebben er een zeer lucratieve handel van gemaakt om illegale marktdeelnemers een wijkplaats te verschaffen tegen het internationaal recht.

De 17 RVO's die op dit moment bestaan of in oprichting zijn, beheren tezamen enkele van de rijkste diepzeevisgronden ter wereld. Maar niet alle internationale wateren hebben visserijregels en -verordeningen die verbroken kunnen worden. En zelfs in RVO-gebieden worden niet alle visbestanden gereguleerd: sommige RVO's specialiseren zich in bepaalde soorten (tonijn, zalm), en andere beschikken alleen over de wetenschappelijke of administratieve middelen om verordeningen uit te geven voor de commercieel meest levensvatbare bestanden.

IUU-visserij is een enorme business. Volgens recente schattingen behaalt de IUU-sector een algemene omzet van 10 miljard EUR, waarmee het een van de grootste visproducten ter wereld is. En IUU is een enorm probleem voor de EU, de grootste markt voor vis in de wereld. De IUU-importen in de EU zijn volgens nog zeer bescheiden schattingen goed voor 1,1 miljard EUR. Al dit geld had ook naar eerlijke vissers kunnen gaan die zich wel aan de regels hielden. En IUU is niet alleen een economisch probleem, het is ook een milieuramp. IUU-vaartuigen houden zich immers

niet aan de regels en worden meestal ook niet gehinderd door enig gevoel van ethiek. Het gevolg is dat zij juist op overbeviste bestanden mikken (die meestal het waardevolst zijn) en over het algemeen destructieve vangstmethoden gebruiken, zonder angst voor vergelding. De winsten zijn zo hoog dat de grootste IUU-operaties criminele organisaties vormen die in omvang en meedogenloosheid niet onderdoen voor de drugshandel.

De afgelopen jaren hebben tal van RVO's al pogingen gedaan om een oplossing voor het probleem van de IUU-visserij aan te dragen. De EU heeft hierbij een centrale rol gespeeld. En in 2007 kozen wij een nieuwe, omvattende aanpak om een einde te maken aan de IUU-operaties. Het doel van dit pakket maatregelen was om de Europese markt te sluiten voor piraatvissers, door systemen ten uitvoer te leggen die zich niet alleen concentreren op inspecties op zee en in de vissershavens, maar die een echte controle verrichten in de hele toeleveringsketen, van het net tot het bord. Als wij de piraten uit onze markten kunnen stoten, kunnen we ze daar raken waar het ze het meeste pijn doet: in hun portemonnee.

IUU-visserij vormt niet alleen een bedreiging voor de visbestanden, maar ook meer in het algemeen voor de biodiversiteit. Veel van de volle zeeën bestaan uit diepe wateren die tot nu toe nog grotendeels onverkend waren. Wetenschappers beginnen zich inmiddels een beter beeld te vormen van hoe het leven er duizenden meters onder het zeeoppervlak uit ziet. Hoewel er nog heel wat moet gebeuren, is één ding al duidelijk: er is veel meer leven en veel meer verscheidenheid op de bodem van de zee dan tot nu toe werd aangenomen.

Een consequentie van deze ontdekking is de toenemende bezorgdheid over de impact van destructieve visserijpraktijken op de kwetsbare mariene habitats op volle zee. Ook is het uit recent onderzoek wel duidelijk dat de biodiversiteit van de diepe zeeën niet gelijkmatig is verdeeld. Integendeel, het is geconcentreerd rond specifieke „biodiversiteit hotspots”, waar de plaatselijke omstandigheden extra gunstig zijn voor de vermenigvuldiging van uiteenlopende leefvormen. Elementen zoals koudwaterkoraalriffen, onderzeese bergen en diepzeekraters concentreren voedingsstoffen en vormen de basis voor complexe, sterk geconcentreerde plaatselijke ecosystemen.

Wij weten dat zulke hotspots bestaan. We weten alleen niet waar ze zich bevinden. En als we er eindelijk achter komen, is het vaak al te laat – er is dan al veel van het leven vernietigd. Dit is een verschrikkelijke tragedie, vooral wanneer men bedenkt dat veel van de populaties op zulke diepten maar heel langzaam groeien en zich al even langzaam voortplanten. Een koudwaterkoraalrif kan er vele decennia zo niet eeuwen over doen om zich te vormen, maar het kan in een paar uur vernietigd zijn.

In december 2006 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een resolutie aan waarin zij alle staten oproep individueel,

in overleg met elkaar, en via hun regionale visserijorganisaties in actie te komen om een daadwerkelijke voorzorgsbenadering tegen destructieve visserijpraktijken op volle zee te bevorderen. De sleutel achter deze benadering is om een voorafgaande milieueffectbeoordeling te eisen alvorens toestemming te geven voor een visserijactiviteit in diepe wateren, en vaartuigen die een tot dan onbekend kwetsbaar ecosysteem aantreffen te verplichten zo snel mogelijk weg te varen en de betrokken autoriteiten te waarschuwen. In gebieden waar geen RVO's bestonden, en waar deze ook niet in de nabije toekomst gepland waren, riep de VN verder de vlaggenstaten op om passende maatregelen te nemen om de procedures voor hun eigen vaartuigen uit te voeren, teneinde er op toe te zien dat het voorzorgsbeginsel wordt nageleefd. De EU speelde een belangrijke rol om deze resolutie door de AVVN te krijgen, en in 2008 keurde de Raad van visserijministers in overeenstemming met de VN-richtlijnen maatregelen goed voor de activiteiten van EU-vaartuigen in internationale wateren waar geen RVO of een passend multilateraal interim-akkoord geldt.

Op RVO-niveau speelt de EU nu een leidende rol in het uitwerken van maatregelen en systemen die dit probleem aanpakken. Onlangs heeft ze nog in de Visserijorganisatie voor het Noordwestelijk Deel van de Atlantische Oceaan (NAFO) en de Visserijorganisatie voor het Zuidoostelijk Deel van de Atlantische Oceaan (SEAFO) maatregelen gepromoot om kwetsbare mariene ecosystemen in diepe wateren voor de visserij te sluiten, en dan in het bijzonder de ecosystemen van onderzeese bergen. Recentelijk heeft zij verder in de NAFO maatregelen voorgesteld om schade te vermijden wanneer nieuwe visserijtakken worden gelanceerd in gebieden die tot dan nog niet werden geëxploiteerd.

Onze recente acties om de deur te sluiten voor IUU-visserijproducten en erop toe te zien dat destructieve visserijpraktijken worden gestopt voor zij onherstelbare schade kunnen aanbrengen, tonen de wil van de EU om een leidende rol te spelen op het gebied van een duurzame internationale visserij. Het gemeenschappelijk visserijbeleid legt zich immers niet alleen toe op de bescherming van visbestanden in EU-wateren. Het wil tevens verzekeren dat de Europese vissers tot de meest verantwoorde ter wereld behoren – waar zij ook vissen, en onder welke vlag zij ook varen.

Aquacultuur in de EU

HOOFDSTUK 12

Visteelt is een eeuwenoude praktijk. De vroegst bekende voorbeelden, in China, dateren al van 2500 voor Christus. In Europa werd in vijvers gekweekte vis in de Middeleeuwen een vertrouwde voedselbron, toen wilde vis in het binnenland steeds zeldzamer en duurder werd – een trend die tot de 19e eeuw zou voortduren.

Tegenwoordig speelt aquacultuur, dankzij de ontwikkelingen op het gebied van de kweek- en verwerkingstechnologieën, een grote rol in de totale visaanvoer. Volgens schattingen van de FAO komt 47% van alle vis die bestemd is voor menselijke consumptie momenteel uit de aquacultuur. De vangst van wilde vis liep in de jaren tachtig terug, maar tussen 1973 en 2003 verdubbelde de wereldconsumptie van vis. Zoetwatervis en week- en schaaldieren, die zich goed voor de teelt lenen, zijn de belangrijkste verantwoordelijken voor de toegenomen aanvoer. Tussen 2000 en 2005 steeg de mondiale aquacultuurproductie met een

derde – grotendeels dankzij de spectaculaire groei in Azië en Zuid-Amerika.

De wereldbevolking zal de komende decennia blijven stijgen, en ook de algemene levensomstandigheden zullen verbeteren, en het is dus zeer waarschijnlijk dat de vraag naar vis eveneens zal stijgen. Nu de meeste wilde visserijtakken al volledig geëxploiteerd worden, zal de aquacultuur aan veel van deze nieuwe vraag moeten voldoen. Tegelijkertijd moeten wij erop toezien dat onze aquacultuursector zelf werkelijk duurzaam is.

De Europese aquacultuursector is met een omzet van ruwweg 2,9 miljard EUR een belangrijke speler die zo'n 65.000 banen schept. Toch is zij er niet in geslaagd in de millenniumhause van de industrie te delen, want de EU-productie is sinds de eeuwwisseling min of meer constant gebleven (ongeveer 1,3 miljoen ton per jaar in 2005).

De Europese aquacultuur kent een aantal sterke punten. Wij zijn leiders in technologie en onderzoek, wij hebben een sterke en goed opgeleide ondernemersbasis, en ons klimaat leent zich goed voor veel van de soorten die momenteel het meest in trek zijn bij de consumenten. Misschien wordt onze grootste troef wel gevormd door onze strikte kwaliteitsnormen, die erop moeten toezien dat de aquacultuurproducten geschikt zijn voor menselijke consumptie, goed voor het milieu waarin zij worden grootgebracht, en respectvol voor de gezondheid van de dieren zelf.

Maar deze sterke punten houden ook uitdagingen in. Hoge normen betekenen onvermijdelijk hogere kosten, en maken het moeilijker voor onze viskwekers om te concurreren op binnen- en buitenlandse markten. De toenemende vraag naar ruimte aan de kust én in het binnenland leidt tot een grotere concurrentie met andere activiteiten, zoals woningbouw en toerisme. En tot



slot weerhouden incidentele imagoproblemen – ook al zijn zij vaak totaal ongefundeerd – de industrie ervan om volledig profijt te trekken uit de strikte normen die zij voor de menselijke en dierlijke gezondheid heeft ingesteld.

Ofschoon veel van de motoren achter de ontwikkeling van de aquacultuur op nationaal of lokaal niveau zijn te vinden, speelt de EU toch een belangrijke rol als een kader voor de duurzame ontwikkeling van de industrie dat gelijke concurrentievoorwaarden voor ondernemers en een solide basis voor consumentenvertrouwen biedt.

Er is al heel wat gebeurd sinds de Commissie in 2002 haar strategie voor een duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur bekendmaakte, en de meeste acties die toen werden uitgestippeld zijn inmiddels al een heel eind op de goede weg. Het Europees Visserijfonds noemt een duurzame aquacultuur als een van de prioritaire zwaartepunten. Het

zevende onderzoekskaderprogramma zal aanzienlijke steun blijven verlenen aan het onderzoek op dit gebied, voortbouwend op de 80 miljoen EUR die onder het onderzoekskaderprogramma daarvoor aan aquacultuuronderzoek werd toegewezen. Methoden voor ruimtelijke ordening, zoals het geïntegreerd beheer van kustgebieden, zijn enkele van de prioritaire initiatieven die als onderdeel van het nieuwe Europese maritieme beleid worden bestudeerd. En een aantal specifieke wetsvoorstellen, over organische labels voor aquacultuurproducten of de voorwaarden voor invoering van vreemde soorten in de EU, zijn onlangs aangenomen of worden momenteel afgerond.

Toch hebben geen van deze initiatieven een einde kunnen maken aan de stagnatie waar aan de sector ten prooi is gevallen. Een aantal van de in 2002 geïdentificeerde uitdagingen is nog altijd actueel, en de marktsituatie blijft zich in een razendsnel tempo ontwikkelen. Daarom werkt de Commissie

bij het ter perse gaan van deze brochure aan een nieuwe strategie voor de Europese aquacultuur, gebaseerd op een één jaar durende raadpleging van belanghebbenden. Hoewel veel van de motoren achter de groei in de aquacultuur noodzakelijkerwijs op regionaal of nationaal niveau gezocht moeten worden, blijft de Commissie ervan overtuigd dat een meer gemeenschappelijke beleidsvoering op EU-niveau het potentieel van de sector kan helpen openbreken, terwijl tegelijkertijd nog steeds aan de hoogste normen voor milieuduurzaamheid, volksgezondheid en dierenwelzijn wordt voldaan.



© Lionel Flageul

De waterkwaliteit in de Europese aquacultuur vergroten

Nu de Europese aquacultuursector steeds vaker geconfronteerd wordt met concurrentie uit niet-EU-landen, met name Azië en Zuid-Amerika, wordt de rol van onderzoek en ontwikkeling almaar belangrijker om de nodige meerwaarde te verzekeren. Zoetwatervis is afhankelijk van een watercontrole van goede kwaliteit als het zijn volledige productiecapaciteit wil bereiken.

Het Fishtankrecirc-project telt 8 partners uit Oostenrijk en België die samen op basis van de „elektrocoagulatietechniek” een waterzuiveringssysteem ontwikkelen om de prestaties van de waterrecirculatie te verbeteren. Elektrocoagulatie is een kosteneffectieve waterzuiveringsmethode waarbij organische deeltjes, fosfaten, nitraten, ammoniak en oplosbare organische stoffen worden verwijderd om een intensievere recirculatie mogelijk te maken, en de groeicijfers van de vis te optimaliseren. Het resultaat is een behandelingssysteem dat perfect is afgestemd op de specifieke uitdagingen van de Europese aquacultuur, inclusief zeldzame watervoorraden, aantasting van het milieu en de vraag van de klanten naar gezondheids- en kwaliteitsgaranties. Het grootste voordeel van dit systeem in vergelijking met de conventionele filtermethoden schuilt, naast het

ruimte- en kostenvoordeel, in het feit dat het zonder onderhoudsonderbrekingen functioneert, en ook minder gevoelig is voor systeemstoringen.

Middels haar zesde kaderprogramma droeg de EU ruim 650 000 EUR bij aan dit tweejarige onderzoeksproject, dat niet alleen technische innovaties omvatte, maar ook basisonderzoek naar de aquaculturomgeving en de elektrochemische processen die met elektrocoagulatie gepaard gaan. Hierdoor kon een proefsysteem op ware grootte worden gebouwd, dat in twee heel uiteenlopende situaties in Noorwegen en Griekenland werd geïnstalleerd en getest. Nu wordt voortgebouwd aan de volgende fase van de ontwikkeling, die hopelijk zal leiden tot een marktklaar systeem.

Onderzoeken zoals dit project, dat niet interessant genoeg is voor de markt om commerciële financiering aan te trekken, maar dat als het een succes wordt heel reële gevolgen kan hebben voor het concurrentievermogen van de sector, illustreert de belangrijke rol die het kaderprogramma van de EU kan spelen in het bevorderen van de toekomst van de aquacultuursector.

(zie voor verdere details over FP6 de factsheet over visserijonderzoek)

Steun voor een industrie in een overgangperiode

De Europese visserij-industrie biedt grote mogelijkheden, maar zij kampt ook met enorme uitdagingen terwijl zij haar weg zoekt voor de toekomst. Deze uitdagingen kwamen nog duidelijker naar voren door de dramatische stijging van de brandstofprijzen in de laatste jaren.

Vangstcapaciteit en visserij-inspanning op één lijn brengen met de reële potentiële opbrengst van de bestanden; de activiteiten van de vloot herconcentreren op minder brandstofintensieve en meer duurzame vangstmethoden; het potentieel van de verwerkende en marketingindustrie opbouwen om overal in de keten meerwaarde toe te voegen; duurzame aquacultuuractiviteiten ontwikkelen om aan de toenemende vraag te helpen voldoen; bij van de visserij afhankelijke kustgemeenschappen de sociale structuur instandhouden en de economieën nieuw leven inblazen – om op al deze gebieden succes te boeken, zijn grote veranderingen nodig in de manier waarop de industrie georganiseerd is. Een periode van aanpassingen is

Vissers betrekken bij het beheer van hun eigen kustlijn

In Oost-Corsica is de Biguglia-lagune al lange tijd een populaire plaats voor vissers. Deze 11 km lange strook zilt water, die slechts door een smal strand van de zee wordt gescheiden, biedt uitstekende voorwaarden voor vissen om kuit te schieten, en dat vormt dan weer de basis voor een bloeiende lokale industrie. Maar de laatste jaren beginnen veel van de visbestanden die zo kenmerkend voor deze visserijtak zijn, terug te lopen. En dit geldt vooral voor de langoustine, de belangrijkste soort voor de plaatselijke visserijsector.

Om deze situatie te verhelpen, lanceerde de lokale industrie, vertegenwoordigd door het regionaal comité voor zeevisserij en -aquacultuur (CRPMEM), een project om de voor de visserij noodzakelijke natuurlijke habitat uit te breiden met een reeks kunstmatige kustriffen. Na een lange periode van onderzoek en voorbereiding zijn de riffen nu eindelijk gereed. Zij zullen spoedig worden neergelaten in de zee tegenover de lagune. Het doel is om een ondersteunende om-

geving te verschaffen waarin pootvissen (zeer jonge vissen die hun eierzakken nog bij zich dragen) kunnen doorgroeien tot zij volwassen zijn.

Om de beste kansen op succes te bieden, zal een gebied van één zeemijl rond elk rif worden gesloten, niet alleen voor de vissers, maar voor elke vorm van navigatie. Het CRPMEM hoopt dat de riffen niet alleen veel van de fundamentele visbestanden uit het Biguglia-ecosysteem zullen herstellen, maar tevens de houding van de lokale vissers zullen veranderen. Een woordvoerder licht toe: „Deze eerste riffen moeten de industrie stimuleren daadwerkelijk betrokken te raken bij het beheer van de kustlijn waarvan zij zo afhankelijk zijn”.

De totale kosten van deze eerste fase van het project bedragen 300 000 EUR, waarvan de helft werd gefinancierd door het FIOV, en de andere helft door het Corsicaanse milieuagentschap en de regionale raad voor Hoog-Corsica.



onvermijdelijk. En soms is de prijs van een duurzame, winstgevendende toekomst een tijdelijk nadeel. Maar sommige delen van de industrie, sommige visserijtakken, staan al zo erg onder druk dat zij ieder moment zouden kunnen breken.

Solidariteit tussen mensen en gemeenschappen staat al centraal in het Europese project sinds in 1957 het Verdrag van Rome werd getekend. Om problemen zoals die van de Europese visserij-industrie op te lossen, heeft de EU een reeks programma's ontwikkeld die bekend staan als „structuurfondsen”. „Structuur” verwijst hier naar de basisuitrusting die nodig is om goederen te produceren, verwerken en verhandelen. De vier bestaande structuurfondsen worden gebruikt om de tenuitvoerlegging van specifieke Europese beleidslijnen te ondersteunen, met name door kapitaalinvesteringen om marktdeelnemers te helpen nieuwe uitdagingen aan te gaan. Op deze manier stimuleren zij de ontwikkeling van achtergestelde regio's en de modernisering van economische sectoren die radicaal moeten veranderen.

Sinds 1995 is er een specifiek structuurfonds voor de visserij. Het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) liep tot eind 2006, en ofschoon het op verscheidene gebieden uiterst succesvol was, waren de resultaten op andere terreinen toch een stuk ambivalenter. Van sommige financieringsprioriteiten, zoals aquacultuur of de economische diversificatie van kustgemeenschappen, werd maar weinig gebruik gemaakt; andere leken eenvoudigweg onverenigbaar, zoals de steun voor enerzijds de vermindering van de visserij-inspanning en de vangstcapaciteit, en anderzijds de modernisering en vernieuwing van de oudere segmenten van de Europese vloot. Terwijl miljarden euro's werden uitgegeven om de industrie competitiever en duurzamer te maken, was deze investering door complexe procedures en strijdige politieke prioriteiten minder effectief dan ze had moeten zijn.

Daarom werd besloten om, in plaats van een verdere verlenging van het FIOV, een geheel nieuw financieringsinstrument in te voeren. Het resultaat is het Europees Visserijfonds (EVF), dat op 1 januari 2007 in werking trad. Het EVF is zo ontworpen dat het beheer en de tenuitvoerlegging eenvoudiger zouden moeten zijn dan het FIOV. Het is zo gestructureerd dat het voldoet aan de behoeften van een uitgebreide EU, die nu 27 leden telt. Maar bovenal is het EVF op maat gemaakt om de kernbeginselen van het GVB te ondersteunen, overeenkomstig de basisverordening uit 2002. Zo biedt het een reëel en effectief instrument om ecologische, sociale en economische duurzaamheid te bereiken.

Gezamenlijk visserijbeheer in een unieke omgeving

In 2004 nodigde de Zweedse Visserijraad verschillende groepen uit om deel te nemen aan een proefonderzoek naar gezamenlijk visserijbeheer op plaatselijk niveau. Onder de initiatieven die voor deelname werden geselecteerd, was ook de lokale afdeling van de Zweedse Visseriesbond in Noord-Bohuslän.

Noord-Bohuslän is een gebied in Zweden met een unieke mariene omgeving. Het is gelegen aan de Koster-fjord, een fjord met een biodiversiteit zoals nergens elders aan de kust wordt aangetroffen. Lokale vissers maakten zich echter zorgen over bestaande plannen om rond de fjord een nationaal marien park aan te leggen, en over de gevolgen die dit zou hebben op hun inkomen.

In het kader van het medebeheersinitiatief konden zij een beheersplan voor het gebied uitwerken waarin de verschillende

belangen zodanig worden verenigd dat een economisch en ecologisch duurzame visserij wordt gecreëerd. Het voorstel voor het nationaal marien park stelt nu uitdrukkelijk dat de visserij in het park een duurzame activiteit is. De toekomst van de visserij is veiliggesteld.

Verscheidene projecten van deze lokale afdeling hebben sindsdien al subsidies van het FIOV ontvangen. Zo kon een aantal vissers een basiscursus mariene ecologie volgen in het mariene onderzoekslab van Tjärnö. In ruil hiervoor hebben de vissers eigen cursussen opgezet voor plaatselijke beleidsmakers en andere belangstellenden, om de verschillende typen visserij in het gebied in detail uit te leggen. Andere projecten draaien rond het testen van nieuw vistuig en het ontwikkelen van een systeem voor zelfbeheer en voor de eenvoudige naleving van de vereisten inzake vangstrapportages.

Het EVF zal aanvankelijk zeven jaar lopen, met een totale begroting van 3,8 miljard euro. De belangrijkste prioriteiten zijn:

- de vloot helpen de vangstcapaciteit en de visserij-inspanning aan te passen aan de beschikbare visbestanden;
- steun voor de aquacultuur, binnenvisserij, verwerking en marketing van visserij- en aquacultuurproducten;
- steun voor organisaties die het collectief belang van de sector vertegenwoordigen;
- duurzame ontwikkeling van van de visserij afhankelijke gebieden; en,
- technische bijstand aan lidstaten om de hulpverlening te vereenvoudigen.

Het is aan de lidstaten om te beslissen hoe zij hun fondsen tussen deze prioriteiten verdelen, op basis van een nationaal strategisch plan. Deze plannen werden opgesteld in nauw overleg met de Commissie, om erop toe te zien dat zij overeenkomen met de prioriteiten van het Fonds. Vervolgens worden zij omgezet in operationele programma's die door de Commissie worden goedgekeurd alvorens ten uitvoer te worden gelegd.

Veel van de maatregelen in het FIOV zullen onder het EVF worden voortgezet. Maar het nieuwe Fonds introduceert tevens een reeks innovatieve mechanismen, in reactie op de veranderende behoeften van de industrie. Voorbeelden zijn maatregelen om de tenuit-

voerlegging van herstelplannen te begeleiden en meer selectieve vangstmethoden aan te moedigen, naast de financiering van lokale strategieën voor de duurzame ontwikkeling van visserijgebieden. Het nieuwe Fonds verleent meer bijstand aan de binnenvisserij en aan een milieuvriendelijke aquacultuur. Bovendien profiteren de lidstaten van de simpelere uitvoeringsvoorschriften en de grotere flexibiliteit in de toepassing van ontvankelijkheidscriteria, zodat zij ze eenvoudiger kunnen afstemmen op de behoeften van de nationale sectoren. Alle bijstand wordt verstrekt via één nationaal EVF-programma, in plaats van de vele verschillende programma's die in het verleden vaak bestonden.

Zoals hierboven al werd gesteld (hoofdstuk 8), keurde de Raad in juli 2008 een aantal tijdelijke afwijkingen van door de Commissie voorgestelde EVF-voorschriften goed, om in antwoord op de „brandstofcrisis” de hoognodige herstructurering van de EU-vloot te versterken en te vereenvoudigen.

Via deze tijdelijke regeling en ook daarbuiten zal het EVF de visserij-industrie en de visserijgemeenschappen gerichte, transparante en flexibele bijstand verlenen om ons gemeenschappelijk streefdoel van een werkelijk duurzame visserij te helpen verwzenlijken.

Het eindproduct: producenten, verwerkende industrie, consumenten

Als mensen aan het gemeenschappelijk visserijbeleid denken, denken zij meestal aan de vangstsector, of misschien aan de aquacultuur. Enkelen zullen misschien de link leggen met de meer algemene milieu-problematiek en anderen met de sociale en economische uitdagingen waar de kustgemeenschappen mee te maken hebben. Maar hoe dan ook, het beeld dat zij van de Europese visserij-industrie hebben, is er voornamelijk één van een sector die vis uit het water haalt om aan consumenten te verkopen.

Wat in dit beeld ontbreekt, is het grote segment van de industrie – dat feitelijk het grootste deel van de waardeketen uitmaakt – dat een essentiële rol speelt om ervoor te zorgen dat de vers gevangen vis niet alleen gezond voedsel wordt, maar ook een bron van welvaart en werkgelegenheid voor de EU en haar burgers.

Deze omissie is echter een perceptiefout, want vanaf het begin heeft het GVB zich niet alleen beziggehouden met het vangen van vis, maar ook met de vraag hoe deze vis wordt verwerkt en verhandeld. De allereerste maatregel van wat later het GVB zou worden, was de invoering van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) in 1970.

De visserij verschilt in zoverre van andere bedrijfstakken dat zij is gebaseerd op een niet oneindige maar wel hernieuwbare natuurlijke hulpbron. De hoeveelheid vis schommelt niet alleen van jaar tot jaar, maar kan ook per seizoen enorm verschillen, en soms zelfs van

Organisatie voor een optimale waarde

Producentenorganisaties worden meestal geassocieerd met de interventiemechanismen, die vissers compenseren voor de producten die van de markt moeten worden gehaald wanneer de prijzen onder bepaalde referentieniveaus zakken. Maar de belangrijkste taak van PO's is tegenwoordig om omvangrijke operationele programma's op te zetten en uit te voeren voor de visserijtakken waarin hun leden werken.

Zulke operationele programma's bestaan uit een groot aantal elementen, waaronder een afzetstrategie en een vangstplan. De programma's moeten binnen de eerste zeven weken van het visjaar aan de nationale autoriteiten worden meegedeeld. Het belangrijkste doel van de afzetstrategie en het vangstplan is om de waarde van de vangst te maximaliseren, enerzijds door de visserij-inspanning gelijkelijk over het jaar te verspreiden en op die manier overschotten te vermijden, en anderzijds door de inspanningen van de leden te concentreren op die activiteiten die

waarschijnlijk de hoogste omzet zullen opleveren. Een vangstplan kan bepalingen zoals seizoensgebonden vangstbeperkingen en minimale aanvoermaten omvatten. De operationele programma's kunnen ook specifieke maatregelen nemen om de afzet te steunen van soorten die traditioneel moeilijk te verkopen zijn, en interne boetes opleggen om de leden te dwingen zich aan het programma te houden.

Producentenorganisaties zijn tevens actief betrokken bij maatregelen om de kwaliteit van de producten van hun leden te verbeteren, bijvoorbeeld door het aantal manipulaties in de productieketen te beperken, of door de tijd te beperken dat de vis tussen de vangst en de aanlanding aan boord wordt gehouden.

Zowel de plannen voor kwaliteitsverbetering als de operationele programma's komen gedurende de startfase in aanmerking voor steun uit het Europees Visserijfonds.

maand tot maand. De belangrijkste maatregelen van de GMO houden rekening met de speciale voorwaarden die gelden wanneer men met een „wilde” en dus onvoorspelbare natuurlijke hulpbron te maken heeft. Zij moesten de prijs- en aanvoerschommelingen

helpen gladstrijken die het gevolg waren van factoren waar de industrie geen controle over had, en die zowel de producenten als de consumenten zouden benadelen, en de verwerkende industrie ernstig zouden verstoren.

De belangrijkste instrumenten van de GMO zijn:

- gemeenschappelijke afzetnormen, die de totstandkoming en werking van de Europese interne markt in vis en visserijproducten vergemakkelijken;
- producentenorganisaties (PO's), waarin vissers de benutting van vangstmogelijkheden gedurende het seizoen beheren om de eerste verkoopprijzen te stabiliseren;
- marktondersteunende fondsen, die de vissers in PO's kunnen compenseren wanneer de prijzen, ondanks hun inspanningen om de aanvoer te beheren, toch onder een bepaald niveau zakken; en,
- autonome tariefquota (ATQ's), die de beschikbaarheid van grondstoffen uit derde landen voor de verwerkende industrie vereenvoudigen wanneer de Europese productie ontoereikend dreigt te zijn.

Aanvankelijk was de gemeenschappelijke marktordening er vooral op gericht een evenwichtige prijs voor de vis te verzekeren, zodat zowel vissers als consumenten goede zaken zouden doen. Maar met de jaren is de afstemming van vraag en aanvoer net zo goed een



Vishandel in een geglobaliseerde wereld

In de beginnende jaren van het GVB ging alleen de EU over haar handelsbeleid inzake vis. Sinds de start van het WHO-proces zijn handelsbeleid en tarieven in alle economische sectoren echter een multilaterale aangelegenheid geworden waarover op het hoogste internationale niveau wordt beslist.

De EU staat volledig achter het WHO-proces, dat naast de voordelen in verband met de uitbreiding van vrije handel, nog vele andere voordelen kan opleveren. Zo zou bijvoorbeeld een internationale consensus over oorsprongsregels de handel in vis voor de EU en haar partners een stuk vergemakkelijken, in een tijd waarin het

door de globalisering steeds moeilijker wordt om precies te zeggen waar een bepaald product vandaan komt.

Het debat over subsidies, dat zo'n prominente factor was tijdens de Doha-ronde, is slechts een deel van een bredere context. Ofschoon het nog te vroeg is om te voorspellen wat de gevolgen van de mislukking van de Doha-ronde zullen zijn, is het wel duidelijk dat het een breed perspectief voor toekomstige onderhandelingen biedt. De Commissie zal zich blijven inzetten voor een positieve uitkomst voor de Europese visserij-industrie, en voor de bevordering van een duurzame visserij overal in de wereld.

milieukwestie geworden als een economische. Wat dat betreft was de GMO ongetwijfeld haar tijd ver vooruit, want een eerlijke prijs voor vis is een perfecte manier om duurzaamheid te scheppen. Lage prijzen, vooral in een tijd van hoge kosten, zijn een van de belangrijkste factoren die op korte termijn tot overbevissing leiden.

De GMO heeft sinds 1977 al verscheidene hervormingen ondergaan om haar telkens aan te passen aan iedere nieuwe stap op weg naar de uitbreiding van de Europese Unie, en de inzet van marktmaatregelen voor een werkelijk duurzame Europese visserij-industrie te verfijnen. Zo worden de interventiemechanismen van ruim 30 jaar geleden steeds vaker gebruikt om vis op te slaan in plaats van de vis simpelweg van de markt te halen. Het percentage vis dat wordt opgeslagen om opnieuw op de markt te worden aangeboden als de prijzen weer stijgen, is van 30% in de jaren tachtig gestegen tot 70%, en zal ongetwijfeld nog verder blijven stijgen. Deze verschuiving is zowel vanuit economisch als ecologisch oogpunt logisch. Tegelijkertijd is het hoofddoel van de producentenorganisatie niet langer om de leden interventiesteen te verstrekken, maar eerder om volledige operationele programma's voor hun visserijtak op te stellen en ten uitvoer te brengen, en op deze manier een zo verantwoord mogelijk beheer van hun hulpbronnen te verzekeren. Financiële verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheid voor het milieu gaan opnieuw hand in hand.

Producentenorganisaties spelen tevens een belangrijke rol in het vergemakkelijken van het werk van de verwerkende industrie, door voor een meer regelmatige binnenlandse toevoer te zorgen. Toch kunnen zij met de beste wil van de wereld de gebrekkige toevoer niet compenseren voor de verwerkende sector. Tegenwoordig wordt 60% van de vis die door de Europese verwerkende bedrijven wordt gebruikt, ingevoerd uit derde landen. En voor sommige soorten, in sommige perioden, is dit percentage zelfs wel 100%.

Daarom omvat de GMO tevens maatregelen om een meer stabiele en voorspelbare toevoer van deze vitale grondstof te kunnen

garanderen. Een van de voornaamste instrumenten die de EU hiertoe ter beschikking staan, zijn de zogeheten autonome tariefquota (ATQ's). Het doel van de ATQ's is om de toegang voor verwerkende bedrijven uit de EU tot vis uit derde landen te vergroten door gereduceerde tarieven te rekenen op de invoer van specifieke producten waarvan in de EU te weinig wordt geproduceerd. Deze tarieven zijn bedoeld als „balanced incentives“, die de Europese productie voorrang geven wanneer zij voorhanden is, maar er tevens op toezien dat de Europese verwerkende industrie niet oneerlijk wordt benadeeld wanneer zij op de wereldmarkt moet concurreren voor haar grondstoffen.

De CMO wil producenten en verwerkende bedrijven steunen die gebukt gaan onder de wisselvalligheden van een industrie die zo totaal afhankelijk is van de evolutie van complexe natuurlijke systemen. Maar hierbij vergeet zij ook de behoeften van de consumenten niet, noch bij haar inspanningen voor een evenwichtige en eerlijke prijs voor alle partijen, noch bij de vastlegging van normen en marktstandaarden.

Een van de eerste historische taken van de GMO was de vaststelling van gemeenschappelijke handelsnormen voor de opkomende gemeenschappelijke markt in Europese visproducten. Dit hield in dat productbeschrijvingen – in termen van kwaliteit, classificatie, verpakking en labeling – in alle lidstaten gelijkwaardig waren.

Vandaag de dag is traceerbaarheid een van de belangrijkste bijdragen van het GVB, zodat de consumenten weten wat zij kopen, en ervan op aan kunnen dat zij er een eerlijke prijs voor betalen. Mensen willen zeker weten dat de vis die zij eten gezond is, en dat hij hen bereikt via een toeleveringsketen die bepaalde normen op het gebied van hygiëne en versheid respecteert. Zij willen weten dat de vis eerlijk binnen de bestaande quota is gevangen – dat hij niet heeft bijgedragen aan de mogelijke ineenstorting van een kwetsbaar bestand, en dat hij niet het resultaat is van zwarte handel of illegale visserij. Vaak willen zij exact weten waar hij vandaan komt, of hij in het wild is gevangen of gekweekt is,

en als hij uit het wild komt, welke vangsttechnieken dan werden gebruikt. Indien er specifieke milieuzorgen bestaan over bepaalde vangsttechnieken, willen zij er zeker van zijn dat de vis die zij eten aan hun eigen ethische normen en milieunormen voldoet.

Er bestaan vele soorten labels die gebruikt zouden kunnen worden om dit type informatie te verschaffen. De nieuwe verordening ter bestrijding van IUU-visserij verschaft een type traceerbaarheid dat erop toeziet dat alle vis die in de EU wordt verkocht volgens de regels is gevangen door schepen die over de juiste vangstvergunningen en quota beschikken. Een andere, weer heel andere aanpak betreft de toekenning van „ecolabels“, waarover de Commissie in 2007 een grote openbare raadpleging hield. Hoewel de EU zeker overtuigd is van de waarde van ecolabels voor bepaalde specifieke marktsegmenten, moet er ook een grotere transparantie komen in de manier waarop de visserij-industrie al haar producten aan de consument presenteert en levert. Want de consument maakt zich terecht zorgen over de duurzaamheid van de algemene visserijsector. Zij willen niet alleen weten dat er een speciale subcategorie visproducten is die zij met een gerust hart kunnen eten, maar dat alle vis in de supermarkt zogezegd recht heeft om daar te zijn.

Uiteindelijk is het de consument die het succes of de mislukking van het gemeenschappelijk visserijbeleid bepaalt. Als mensen geen vis willen eten die door Europese vloten is gevangen of in de EU is gekweekt, dan maakt het niets uit hoe goed onze vissers zijn in het vangen van vis, of onze kwekers in het kweken ervan, of onze verwerkende industrie in het produceren van tongstrelende producten op basis van vis.

Een belangrijk element van de uitdaging waarvoor het GVB zich de komende jaren geplaatst ziet, is daarom om de sector niet alleen te steunen in de lastige overgang naar duurzaamheid, maar ook om het imago van vis te herstellen als een voedingsmiddel dat niet alleen gezond en goed voor ons is, maar ook op een werkelijk verantwoorde manier is gevangen.

De laatste grootschalige hervorming van de GMO dateert alweer van 1998, en de komende jaren staan er opnieuw grote veranderingen voor de deur. De Commissie is van mening dat met name de producentenorganisaties een cruciale rol kunnen spelen om veel van de belangrijke uitdagingen waar de Europese visserijsector mee te maken krijgt, het hoofd te bieden. Stijgende brandstofkosten, stagnerende of dalende eerste verkoopprijzen, steeds grotere afhankelijkheid van import en aquacultuur, toenemende macht van de grote supermarkten, en steeds complexere eisen van consumenten – in het licht van al deze uitdagingen kunnen PO's de onderhandelingspositie van individuele vissers versterken en bijdragen tot een meer levensvatbare en dus meer duurzame industrie. Na een reeks evaluatieoefeningen in 2008 en een brede raadpleging van belanghebbenden zal de Commissie in de loop van 2009 een omvangrijke hervorming van de GMO voorstellen.

Vorbij het voorzorgsbeginsel

Zoals we in deze brochure hebben gezien, zijn het economisch en het ecologisch aspect van de visserij onafscheidelijk met elkaar verbonden. Zonder gezonde visbestanden kan de industrie geen geld verdienen. Hoewel winstgevendheid en milieuduurzaamheid op korte termijn kunnen botsen, vormen zij op middellange en lange termijn een krachtige virtueuze cirkel, als we ze maar laten samenwerken. Gezonde visbestanden leiden tot een winstgevende industrie. En een winstgevende industrie is er één die een natuurlijke belangstelling heeft voor duurzame vangstpraktijken.

Als we over het milieu spreken, hebben we het noodzakelijkerwijs over „systemen”. Visbestanden bestaan immers niet op zichzelf. Zij zijn maar een klein onderdeel van de complexe ecosystemen die het leven van onze oceanen structureren. Daarom zitten zij

vast in een ongelooflijk web van relaties en onderlinge verbanden. Elk onderdeel is afhankelijk van het geheel, en de verstoring van één element kan een verrekende keten van oorzaak en gevolg in gang zetten.

Het gemeenschappelijk visserijbeleid streeft niet alleen naar duurzaamheid en naar de toepassing van een voorzorgsaanpak op het gebied van visserijbeheer, maar ook naar een „ecosysteembenadering”. Dit werd vastgelegd in de basisverordening, en weerspiegelt onze internationale beloften in het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit en de Verklaring van Johannesburg op de wereldtop over duurzame ontwikkeling in 2002. Krachtens deze internationale overeenkomsten deelt de EU met tal van andere landen het streven om een ecosysteembenadering te volgen, niet alleen in Europese wateren, maar overal ter wereld.

De aanpak van de EU om dit in praktijk te brengen werd uiteengezet in een mededeling van de Commissie uit april 2008.

Een ecosysteembenadering zou de winning van die goederen en diensten die door natuurlijke hulpbronnen aan de mensen worden verschaft, moeten harmoniseren, met respect voor de diversiteit en integriteit van natuurlijke levende systemen en voor de behoeften van toekomstige generaties. Van alle maritieme activiteiten is de visserij waarschijnlijk het meest direct afhankelijk van de gezondheid van onze mariene ecosystemen. Het is dan ook de visserij die het meest te winnen heeft bij een ecosysteembenadering. Maar een dergelijke benadering zal tevens rekening moeten houden met alle andere menselijke activiteiten die de zeeën om ons heen beïnvloeden. Als we onze koraalriffen en onze onderzeese bergen

Een oceaan van mogelijkheden

In oktober 2007, na een openbare raadpleging die een jaar had geduurd, publiceerde de Europese Commissie een mededeling waarin zij haar visie voor een geïntegreerd maritiem beleid voor de EU beschreef, samen met een uitgebreid actieplan voor een ambitieus werkprogramma in de komende jaren. Deze documenten vormen de afsluiting van twee jaar werk, waarin de vloedgolf aan steun van belanghebbenden voor een gecoördineerd sectoroverstijgend beheer van Europa's zeeën en oceanen almaar sterker werd.

In december 2007 onderschreef de Europese Raad deze visie zonder voorbehoud, en deed hij een beroep op toekomstige voorzitters van de EU om door de verwezenlijking van de doelstellingen in het actieplan tot een geïntegreerd maritiem beleid te komen.

Het resultaat is een van meest ambitieuze nieuwe beleidsinitiatieven in de recente geschiedenis van de EU. Europa's maritieme regio's produceren ongeveer 40% van het bruto binnenlands product (BBP) van de EU. De maritieme sector is omvattend en enorm gevarieerd: vervoer, scheepvaart, handel, kust- en havenindustrieën, offshore-industrie, traditionele en alternatieve energiebronnen, visserij, aquacultuur, marien onderzoek en toerisme moeten alle naast elkaar bestaan en zijn onvermijdelijk van invloed op elkaar.

Zij hebben allemaal een impact op onze oceanen en op de kwaliteit van het leven dat zij helpen onderhouden.

Een geïntegreerd maritiem beleid is een fundamenteel instrument om de uitdagingen op het gebied van duurzame ontwikkeling en concurrentievermogen in de 21e eeuw aan te gaan, en om Europa's belangrijkste prioriteiten uit te voeren. Het helpt de EU het beste uit de globalisering te halen, klimaatveranderingen te bestrijden en zich aan de gevolgen ervan aan te passen, en duurzaamheid op energiegebied te bereiken. Al deze doelstellingen vereisen een coherente en gecoördineerde aanpak als we op een duurzame manier het potentieel van onze oceanen en zeeën willen benutten.

Het actieplan bevat een aantal concrete acties die tijdens de ambtstermijn van de Commissie-Barroso moeten worden uitgevoerd. Zij beslaan een groot aantal kwesties, variërend van maritiem transport tot het concurrentievermogen van maritieme bedrijven, werkgelegenheid, wetenschappelijk onderzoek, visserij en de bescherming van het mariene milieu.

Extra belangrijk zijn de drie instrumenten voor geïntegreerde beleidsvoering. Zij vormen:

- een meer geïntegreerd netwerk van bewakingssystemen voor Europese wateren;

- de ontwikkeling van een maritieme ruimtelijke ordening, bijgestaan door een routekaart van de Commissie; en,
- een Europees marien observatie- en datanetwerk (Emodnet), dat de huidige versnipperde initiatieven voor gegevensverzameling op oceanen en zeeën moet optimaliseren en er meer samenhang in moet brengen.

Het nieuwe geïntegreerde bestuurskader voor maritieme zaken vereist horizontale instrumenten om beleidsmakers en belanghebbenden op economisch gebied en milieugebied te helpen hun beleid samen te voegen, hun activiteiten aan elkaar te verbinden en het gebruik van de mariene ruimte en kustruimte op een ecologisch duurzame manier te optimaliseren. De verbetering op het gebied van gegevens en informatie, planning en het toezicht op en de bewaking van onze oceanen en zeeën zal op zich al een kruisbestuiving tussen alle maritieme beleidsactiviteiten bevorderen, hetgeen uiteindelijk tot een meer geïntegreerde aanpak zal leiden.

De Commissie zal binnenkort voorbereidende/proefprojecten lanceren op al deze drie gebieden. Wanneer zij eenmaal functioneren, zal het nieuwe maritieme beleid van de EU niet langer slechts een idee zijn – maar werkelijkheid zijn geworden.

beschermen tegen de negatieve effecten van de visserij, maar niet tegen de impact van het boren naar olie of de aanleg van pijpleidingen, dan geven we ze niet de bescherming die ze nodig hebben. Enkel in de context van een sectoroverstijgend maritiem beleid kan een ecosysteembenadering naar behoren worden uitgevoerd.

Het nieuwe geïntegreerde maritieme beleid van de EU zet zich volledig in voor een ecosysteembenadering van het beheer van niet alleen onze visserij, maar van alle menselijke activiteiten die een impact hebben op de gezondheid van onze mariene rijkdommen.

Centraal in de geïntegreerde ecosysteembenadering liggen twee fundamentele instrumenten: de richtlijn mariene strategie uit december 2007, en de habitatrichtlijn uit 1992. De richtlijn mariene strategie is officieel de milieupijler van het Europese maritiem beleid. Hij behandelt ecosystemen op bioregionaal niveau, en doet een beroep op de lidstaten die een bepaalde maritieme regio delen, om gezamenlijk hun normen voor een „goede milieustatus” vast te leggen en een routekaart op te stellen waarin staat hoe ze dat willen bereiken. Het concept van een „goede milieustatus” omvat de instandhouding van de biodiversiteit en meer algemene ideeën over geïntegreerde ecosystemen en gezondheid. De habitatrichtlijn gaat daarentegen over specifieke habitatten die hun eigen specifieke eigenschappen hebben en duidelijk beperkt zijn in de ruimte. Om de bescherming van kwetsbare omgevingen en levende structuren op land en op zee te verzekeren, verschaft de richtlijn een juridische grondslag voor de oprichting van een netwerk van representatieve beschermde gebieden in heel Europa.

Maar bovenal is het aan de tenuitvoerlegging van deze twee richtlijnen te danken dat de EU Europa's visbestanden een gezondere omgeving kan bieden om in te groeien en te bloeien (zie de factsheet over de ecosysteembenadering van het visserijbeheer).

Dit wil echter niet zeggen dat het GVB zich gewoon kan blijven concentreren op de instandhouding van de visbestanden, en de omgeving waarin zij zwemmen kan overlaten aan andere beleidsvormen en andere spelers. Integendeel, in het kader van de almaar holistischere aanpak van de maritieme sector en de mariene omgeving is er al een begin gemaakt met de integratie van ecosysteemfactoren in de GVB-regels, en dit zal de komende jaren steeds belangrijker worden. Wij moeten het onderzoek naar interacties tussen visserij en mariene ecosystemen opvoeren, en erop toezien dat dit onderzoek deel uitmaakt van alle beslissin-

gen in het kader van het GVB. Ook moeten we erop toezien dat de gevolgen van de visserijoperaties in overeenstemming zijn met en aansluiten bij het beleid in het kader van de bredere instrumenten van de richtlijn mariene strategie en de habitatrichtlijn.

Concreet zijn er drie manieren waarop het visserijbeheer kan bijdragen aan de bescherming van mariene ecosystemen en aan een gezonde en sterke mariene omgeving voor alle gebruikers.

Het kan de **algemene visserijdruk vermindere**n. Hoe minder tijd de schepen op zee doorbrengen, en hoe minder zij hoeven te vissen om voldoende te verdienen, des te minder organismen worden opzettelijk of per ongeluk gedood en des te minder verstoringen zullen er optreden voor het milieu dat de doelsoorten beschermt en in stand houdt.

Het kan soms sneller dan andere meer geïntegreerde instrumenten **gevoelige mariene habitatten en soorten beschermen**. Het GVB is de laatste jaren vaak gebruikt om ecosystemen waarvoor onder de habitatrichtlijn bredere bescherming werd gevraagd, onmiddellijke bescherming tegen destructieve visserijpraktijken te bieden zonder te hoeven wachten totdat deze langdurige procedure afgerond was. Zulke maatregelen kunnen tevens onafhankelijk van het Natura 2000-proces worden genomen, zoals die voor de „Darwin Mounds” ten noorden van Schotland, of de koraalriffen rond de Azoren, de Canarische Eilanden en Madeira.

Ook kan het **rekening houden met de milieukrachten achter de vispopulaties**, die op hun beurt grote verstoringen voor de visserij-industrie kunnen opleveren. We moeten onze visserij niet zo organiseren dat zowel de visbestanden als de vissers het risico lopen te worden blootgesteld aan grote negatieve invloeden ingeval van plotse veranderingen elders in het ecosysteem, zoals klimaatverandering. Dit betekent bovenal dat visbestanden niet zo overbevist moeten worden dat de minste verandering in hun milieuomstandigheden tot hun instorting zou kunnen leiden. Voor een maximale duurzame opbrengst (MSY) moet het langetermijnbeheer dus centraal staan in een geïntegreerde ecosysteembenadering.

Natuurlijk is de ecosysteembenadering eigenlijk iets dat we altijd al wisten, en dat de industrie vaak instinctief toch heeft beleden. Vissers zijn zich meestal heel goed bewust van het onderlinge verband tussen alle vormen van marien leven. En zij weten ook dat het op lange termijn in hun eigen belang is om de zeeën gezond te houden, zodat deze hen de overvloedige visbestanden kunnen

blijven leveren die hun werk plezierig maken, in plaats van een last.

De opdracht voor de Commissie is nu om met de vissers en met alle maritieme belanghebbenden samen te werken om niet alleen een beleid, maar een **cultuur** van geïntegreerd oceaangebheer te creëren, gebaseerd op een diep begrip van het potentieel en de beperkingen van ons natuurlijk milieu. Een cultuur waarin milieugrenzen worden gerespecteerd en de kracht van de zee vóór ons werkt, niet tegen ons, in het belang van huidige én toekomstige generaties.

De weg vooruit

Het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft sinds 1982 al een lange weg afgelegd. En voor het eigenlijke startpunt moeten we terug naar het begin van de jaren zeventig toen de eerste instrumenten van het Europees visserijbeleid in het leven werden geroepen. Wat begon als een reeks instrumenten om de traditionele visserijpatronen te bewaren en de spanningen tussen een handjevol landen te verlichten, is uitgegroeid tot een complex juridisch-wetenschappelijk kader dat enerzijds de belangen van 27 lidstaten tracht te harmoniseren, en anderzijds een natuurlijke hulpbron moet beschermen waarvan het eindige, doch hernieuwbare, karakter niet langer kan worden genegeerd.

De laatste jaren hebben zich al veel verbeteringen voorgedaan. Langetermijnplanning en een maximale duurzame opbrengst gaan voortaan hand in hand met de steeds grotere rol van aquacultuur en de erkenning dat de inkomsten eerlijk verspreid moet worden over de hele marktketen. De subsidies zijn opnieuw verdeeld om de industrie door een overgangperiode te helpen, en om kustgemeenschappen te helpen hun karakter te bewaren terwijl zij hun economische basis diversifiëren. De betrokkenheid van de belanghebbenden is versterkt, evenals de controle en rechtshandhaving. En onze internationale rol verschaft ons de mogelijkheid en de verantwoordelijkheid om het motto van een verantwoorde visserij hoog in het vaandel te houden, waar de Europese schepen zich ook mogen wagen.

Maar deze prestaties moeten worden afgewogen tegen de vele gebieden waar nog altijd dringend verbetering nodig is. Het institutionele kader van het GVB neigt nog altijd de definitie van langetermijnprincipes te verwarren met hun concrete alledaagse praktijk, en biedt niet alleen mogelijkheden, maar zelfs impulsen voor een kortzichtige en onverantwoorde besluitvoering. De vlootcapaciteit blijft zoveel groter dan de potentiële duurzame opbrengst, dat zij een rechtstreekse aanmoediging is voor een cultuur van overbevissing, onderrapportage en verschillende vormen van regelontduiking en illegale activiteiten. Wij moeten een kader voor de industrie scheppen waarin het de moeite loont om verantwoord bezig te zijn, in plaats van een sector waarin mensen er profijt van hebben om de regels te negeren en zichzelf op de eerste plaats te zetten, ongeacht de gevolgen voor anderen.

Hiervoor kan een aantal radicale en innovatieve veranderingen nodig zijn in de manier waarop het GVB werkt, en de Commissie wil dan ook een echt open debat organiseren

Tijdschema voor hervorming

Op 29 september 2008 ondersteunde de Raad van visserijministers met eenparigheid van stemmen de oproep van Europees commissaris voor maritieme zaken en visserij Joe Borg om een begin te maken met de voorbereidingen voor de volgende hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid, via een openhartig en oprecht debat met belanghebbenden, lidstaten en het publiek.

De Commissie wil in de eerste helft van 2009 een groenboek indienen dat de basis voor een brede openbare raadpleging moet vormen. Begin 2010 zal een samen-

vating van de resultaten worden gepubliceerd, en de Commissie zal later in datzelfde jaar hervormingsvoorstellen indienen, die in 2012 van kracht zullen worden.

Commissaris Borg: „Een vanuit economisch, sociaal en ecologisch oogpunt gezonde visserij-industrie is afhankelijk van gezonde visbestanden en van vissersvloeden die in verhouding zijn met hun vangstmogelijkheden. Ecologische duurzaamheid is daarom van essentieel belang voor elke toekomstige hervorming van het GVB”.

om de bepalingen van de volgende hervorming vast te stellen. Marktgerichte beheersinstrumenten om de omvang van de vloot te beperken, grotere bevoegdheden voor de Commissie om disciplinaire maatregelen tegen lidstaten te nemen, een aanzienlijke vereenvoudiging van de voorschriften op EU-niveau, en de delegering van veel uitvoeringsbesluiten naar nationaal en/of regionaal niveau: dit zijn zeker geen wondermiddelen, en sommige besluiten zijn zelfs bijzonder controversieel, maar ze moeten niettemin allemaal op tafel komen als wij de komende jaren de toekomst van het GVB verkennen.

We staan voor de uitdaging en hebben nu de gelegenheid, om het GVB volledig te integreren in het bredere perspectief van een werkelijk sectoroverstijgend maritiem beleid. Wij moeten erop toezien dat dit beleid in overeenstemming is met de richtlijn mariene strategie van de EU en met de focus van het geïntegreerde maritieme beleid op een duurzame groei in de kustgebieden. Het streven naar een betere milieustatus voor onze zeeën en oceanen zal gepaard gaan met niet minder maar meer EU-steun voor de kustgemeenschappen die getroffen worden door deze nieuwe aanpak van het visserijbeheer.

In zowel het op handen zijnde maritieme beleid van de EU als het GVB, dat zojuist zijn 25e verjaardag heeft gevierd, spelen de Europese burgers een grote rol: er vinden raadplegingen plaats en burgers kunnen meepraten over te vormen beleid. Beide zijn door hun specifieke karakter een werk in wording. In deze brochure hebben wij geprobeerd niet alleen de basisbeginselen achter het GVB uit te leggen, maar ook aan te tonen

dat het GVB geen collectie onbuigzame voorschriften is, maar een proces in ontwikkeling, dat door belanghebbenden en burgers actief kan worden bekritiseerd en vormgegeven.

Het doel van het GVB is om erop toe te zien dat wij in een gezonde mariene omgeving over gezonde visbestanden beschikken, want zonder visbestanden is een rendabele visserij-industrie onmogelijk. Om dit te bereiken, is de Europese Commissie bereid al het nodige te doen om belanghebbenden, consumenten, wetenschappers en beheerders te laten samenwerken, en om de vicieuze cirkel van eerder beleid te vervangen door een virtueuze cyclus – een echte win-winsituatie.

Het GVB is geen collectie strikte beperkingen, maar een dynamisch kader waarbinnen lidstaten en belanghebbenden kunnen bepalen welk type visserij-industrie zij graag zouden willen zien, en hier vervolgens naartoe kunnen werken. Want uiteindelijk zijn de enige echte beperkingen de beperkingen die worden ingegeven door biologische duurzaamheid – en zij worden niet door een politieke instelling bepaald maar door moeder natuur.

Europese Commissie

Het gemeenschappelijk visserijbeleid – Een handleiding

Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen

2008 — 36 blz. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-09885-7



ec.europa.eu/fisheries