

DE HERVORMINGEN VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK VISSERIJBELEID

Overexploitatie van de visbestanden, dalende aanvoer, te grote vangstcapaciteit, afnemende werkgelegenheid, gebrek aan doeltreffende controle en sancties,... De afgelopen maanden stond de visserijsector meer dan ooit in het middelpunt van de belangstelling. Op verschillende internationale conferenties, zoals recent nog tijdens de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, staat de crisis waarmee de visserijsector wereldwijd wordt geconfronteerd hoog op de agenda. De Europese Unie (EU) is, na China en Peru, de belangrijkste visproducent ter wereld. Niettegenstaande de EU ten aanzien van het visserijbeheer reeds twintig jaar een doorgedreven beleid voert, ontsnapt ze niet aan de gevolgen van een aantal tendensen.

Een beleid met haken en ogen?

De zoektocht naar een adequate oplossing voor de overbevissing van een aantal communautaire visbestanden vormt de kern van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de EU. De omvang van de vispopulaties en de aanvoer zijn de laatste 25 jaar spectaculair gedaald (zie figuur). Voor een aantal demersale of bodembewonende vissoorten zoals Kabeljauw, Heek en Wijting, is de situatie bijzonder zorgwekkend. Ook Tong, Schol en Zeeduiwel zijn overbevist, zij het momenteel nog binnen de veilige biologische grenzen. Sommige van deze soorten hebben een hoge handelswaarde, maar als het huidige exploitatieniveau behouden blijft, worden ze met uitputting bedreigd.

Deze overbevissing is dermate ernstig dat de erkende wetenschappelijke instanties pleiten voor drastische verminderingen van de exploitatieniveaus. Dat is met name het geval voor een aantal visbestanden die van essentieel belang zijn voor de Europese visserij, zoals Kabeljauw, Schelvis, Heek, Schol en Haring. Het paaibestand wordt zelfs in meer dan één geval als onvoldoende beschouwd om een biologische ineenstorting van de bestanden te kunnen uitsluiten, zelfs na het nemen van maatregelen!

Deze kritieke toestand is het gevolg van een aantal factoren. Enerzijds is de vangstcapaciteit van de communautaire vloot zowel in aantal als in efficiëntie



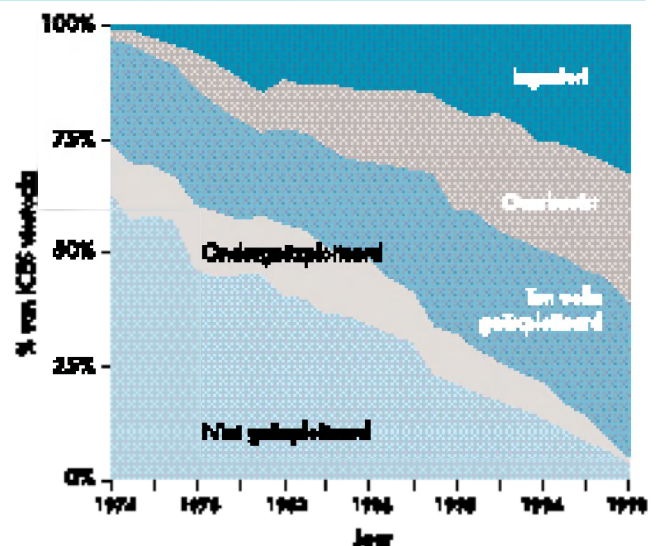
gedurende de afgelopen decennia enorm toegenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de visserij-inspanning niet meer is afgestemd op een duurzame exploitatie van de visbestanden. De subsidiëringpolitiek van de Europese Unie concentreerde zich in hoofdzaak op de nieuwbouw en modernisering van vaartuigen, en heeft daardoor de instandhouding van de visbestanden eerder ondermijnd dan bevorderd. Anderzijds worden de Totale Toegestane Vangsten (TACs, van het Engelse 'Total Allowable Catch') door de politici reeds jarenlang systematisch op een hoger niveau vastgesteld dan op grond van wetenschappelijke adviezen werd aangegeven. De teruggooi van ongewenste vangsten (discards), illegale



MD

De bijzonder zorgwekkende situatie waarin o.a. Kabeljauwbestanden zich bevinden, doen de roep voor drastische maatregelen steeds luider klinken

Voor het Noordoost-Atlantische gebied, waartoe de Noordzee behoort, werd op basis van de databank van ICES bepaald hoe de status van verschillende vissoorten is geëvolueerd tussen 1974 en 1998. Hieruit blijkt dat de helft van de populaties zijn ingestort of overbevist, en wat resteert bijna zonder uitzondering maximaal wordt geëxploiteerd. (naar: Froese & Kesner-Reyes 2002)





MD

In de meeste EU-regio's is de visserijsector verworpen tot een kwetsbare economische activiteit, die nog weinig rendabel is en een dalende werkgelegenheid kent

visserij, zwarte aanvoer en het gebrek aan een meersoorten- of multispeciesbenadering, hebben eveneens een belangrijke bijdrage geleverd tot de uitputting van de visbestanden.

De malaise die de visserijsector nu treft, heeft niet alleen ecologische gevolgen, maar laat ook haar sporen na op sociaal en economisch vlak. Afnemende visstocks in combinatie met een steeds verder toenemende capaciteit van de visserijvloot hebben de economische leefbaarheid en de rendabiliteit in de visserijsector danig gereduceerd. In de meeste EU-regio's is de visserijsector nu reeds verworpen tot een kwetsbare economische activiteit, die nog weinig rendabel is en een dalende werkgelegenheid kent.

Tenslotte knelt het schoentje ook op het vlak van de naleving van de maatregelen. Een goed uitgewerkt visserijbeleid heeft immers weinig zin zonder een efficiënt en werkbaar nalevingregime. Vooral het gebrek aan coördinatie en uniformiteit van de sancties, heeft een doeltreffende handhaving van de communautaire visserijreglementering tot nog toe in de weg gestaan.

De hervormingsplannen van EU-commissaris Fishler

Naar aanleiding van de publicatie van het Groenboek omtrent de toekomst van het GVB¹ is het debat rond de hervormingen van het visserijbeleid op gang gekomen. Hieruit bleek ondermeer dat een duurzaam visserijbeleid slechts kan slagen indien het streven naar een evenwicht tussen de economische, sociale en ecologische aspecten centraal staat.

Om dit evenwicht tot stand te brengen vertoont het huidige visserijbeleid een aantal belangrijke hiaten, zowel op het vlak van beleidsvorming als in de uitvoering ervan. Doordat de problemen waar de visserijsector mee kampt steeds acuter worden, wordt het stilaan duidelijk dat het GVB - nog afgezien van de wettelijke bepalingen² - na 20 jaar aan een grondige herziening toe is.

Eind mei publiceerde EU-commissaris Fishler zijn Actieplannen tot hervorming van het communautaire visserijbeleid. Een betere bescherming en instandhouding van de natuurlijke rijkdommen, zowel in de communautaire wateren als daarbuiten, staat centraal in de voorgestelde hervormingen. In eerste instantie wordt voorgesteld om een einde te maken aan de jaarlijkse politieke koe-handel bij het bepalen van de TACs. Voortaan zou het maximale toegelaten exploitatieniveau worden vastgesteld in het kader van een meerjarig beheersplan voor commerciële visbestanden of groepen van bestanden. Gekoppeld aan een verscherping van technische maatregelen (zoals ondermeer grotere maaswijdten), moet deze langetermijn-

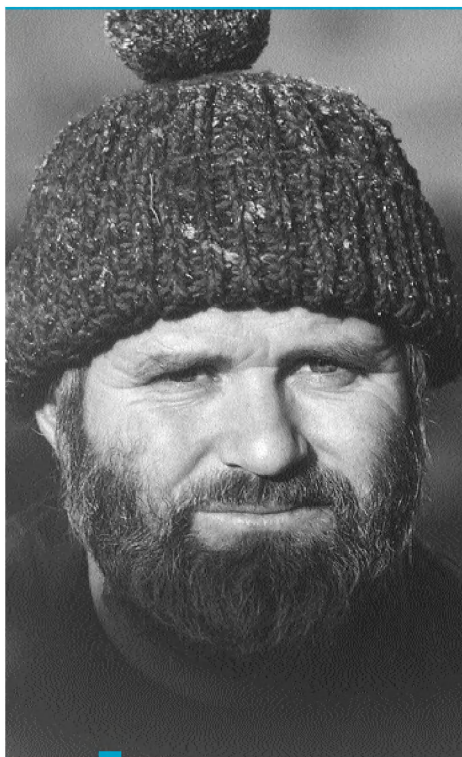
benadering de afnemende visbestanden de kans bieden om zich opnieuw te herstellen en tegelijk een stabiele aanvoer en opbrengst garanderen. In het kader van de internationale Gedragscode voor een Verantwoorde Visserij (FAO, Food and Agriculture Organization van de VN), heeft de Europese Commissie (EC of Commissie) een actieplan opgesteld dat de illegale, niet-aangegeven en niet-gereguleerde visserij moet bestrijden.

Een tweede prioriteit, die uiteraard nauw samenhangt met de eerste, is het terugbrengen van de vlootcapaciteit tot een aanvaardbaar niveau. Volgens de meest recente wetenschappelijke adviezen is, al naargelang de betrokken visstand en regio, een inkrimping van de visserijinspanning vereist die varieert van 30 % tot 60 %. Dit zou neerkomen op een inkrimping van de EU-vloot met ca. 8.600 vaartuigen (8,5 % van zijn huidige omvang), of 350.000 BRT (18 % van het totale tonnage). Reeds een aantal jaren wordt een poging ondernomen om de vloot te reduceren via Meerjarige Oriëntatieprogramma's (MOPs). Deze programma's zijn echter té complex en té weinig ambitieus gebleken om de capaciteit van de vloot in evenwicht te brengen met de beschikbare visbestanden. De Commissie stelt daarom een nieuw systeem voor, waarbij de nationale vloeten aan een maximale vangstcapaciteit worden onderworpen. Dit systeem moet een uitbreiding van de vlootcapaciteit onmogelijk maken. In het licht van deze doelstelling wordt de communautaire overheidssteun voor de bouw van nieuwe en efficiëntere vaartuigen zo goed als stopgezet. De ontwikkelingen binnen het



MD

EU-commissaris Fishler wil met zijn Actieplannen het communautaire visserijbeleid ernstig gaan hervormen



MD

Om enigszins het hoofd te kunnen bieden aan de gevolgen van de geplande herstructureringsmaatregelen, zullen de middelen die vrijkomen bij de herprogrammering van de EU-steun, worden aangewend voor sociale ondersteuning

GVB hebben reeds duidelijk aangetoond dat een subsidiebeleid ten gunste van modernisering en efficiëntie van de visserij-activiteit moeilijk verenigbaar is met een vlootbeleid gericht op capaciteitsreductie.

Sociale maatregelen een must

Het feit dat de voorgestelde herstructureringen een noodzaak zijn voor het overleven van de visserijsector zelf, neemt niet weg dat deze hervormingen, vooral op korte termijn, ernstige sociale consequenties zullen hebben. Het effect van de hervormingen op de werkgelegenheid kan momenteel moeilijk worden ingeschat, maar een drastische afbouw van de vloot zal ongetwijfeld vele banen kosten. Om enigszins het hoofd te kunnen bieden aan deze gevolgen, zullen de middelen die vrijkomen bij de herprogrammering van de EU-steun, worden aangewend voor sociale ondersteuning. Het budget zal niet alleen worden gebruikt voor een versnelde sloop van de vaartuigen, maar ook de omschakeling naar vervangend werk, de vervroegde uittreding, diversificatie en stillegperiodes zullen financieel worden ondersteund. Na bilateraal overleg met de EU-lidstaten, zal de Commissie de krijtlijnen uittrekken voor de opvang van de sociaal-economische gevolgen van de herstructurering.

Uit haar voorstellen blijkt ook dat de EC de intentie heeft om een betere ondersteuning te bieden aan de aquacultuur. De aquacultuur kan in verschillende van de visserij afhankelijke kustgebieden een belangrijk alternatief vormen, ondermeer voor de werkgelegenheid. Op verschillende nationale en internationale fora is het participatiebeginsel reeds meermaals een noodzakelijk maar heikel punt van discussie gebleken. Ook in de Europese visserijgemeenschap is het gebrek aan voldoende overleg met de sector bij het opstellen van het visserijbeleid een veel gehoorde kritiek. Om hieraan tegemoet te komen, stelt de commissie voor om zogenaamde 'regionale adviesraden voor het visserijbeheer' op te richten. Met deze adviesraden heeft de EC de intentie om het besluitvormingsproces open te trekken en de participatie te garanderen van alle belanghebbende partijen (incl. de gebruikers zelf).

Verscherpte controles en sancties als stok achter de deur

Uiteraard behoeft het weinig uitleg dat de doelstellingen en maatregelen voor een duurzaam visserijbeheer nog zo goed kunnen zijn op papier, zonder een werkbaar nalevingregime blijven ze gemakkelijk dode letter. Vooral het gebrek aan voldoende coördinatie en afstemming van de verscheidene nationale controle- en sanctiemaatregelen hebben een efficiënt en werkbaar controlebeleid ondermijnd. Om hieraan te verhelpen stelt de Commissie voor om op Gemeenschapsniveau een gezamenlijke inspectiestructuur op te richten. Uniformisering en een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden (EU/lidstaat) bij de uitvoering van het controlebeleid staan hierbij voorop. Door de financiële middelen die voor controledoeleinden bestemd zijn te bundelen, moet het mogelijk worden om het gebruik van moderne controletechnieken uit te breiden. Zo zal ondermeer het satellietvolgsysteem (VMS) en het elektronische logboek ook voor kleinere vaartuigen (< 10 m) een verplichting worden.

Om de naleving van het nieuwe controle-regime te vergroten werd tenslotte een uitgebreid sanctieregime uitgetekend. In geval een lidstaat de GVB-reglementering niet nakomt, zal de Commissie een compensatie kunnen eisen voor het verlies aan gemeenschappelijke hulpbronnen, hetzij financieel, hetzij door de quota van de betrokken lidstaten te verminderen. Bij een ernstige overtreding zal het mogelijk worden om de visvergunning van een vissersvaartuig te schorsen. Het verlenen van communautaire steun zal ook in de toekomst afhankelijk blijven



MD

Een stringenter controle en passende sancties bij overtredingen zullen een belangrijke poot moeten vormen van het toekomstig visserijbeleid

van het al of niet nakomen van de verplichtingen in het kader van de capaciteitsreductie.

Tot slot heeft de EC de ambitie om de basisbeginselen van het GVB niet alleen binnen de communautaire wateren, maar ook daarbuiten toe te passen. Via de bevoegde regionale visserijorganisaties en de FAO wil de Europese Unie bijdragen tot een duurzame ontwikkeling van de visserij, niet alleen ten aanzien van de omringende landen, maar wereldwijd.

Wat betekent dit alles voor België?

De implicaties van dit alles voor België kunnen momenteel moeilijk worden ingeschat, temeer omdat het hier slechts gaat om voorstellen. Momenteel onderhandelen de EU-lidstaten over de Actieplannen van de commissie, maar hoe goed of hoe slecht de nationale overheden zich in deze voorstellen kunnen vinden is voorsnog weinig voorspelbaar.

De Belgische visserijsector is de kleinste van de hele Europese Unie (zie Tabel). De Belgische vloot telde in 2001 nog slechts 126 vaartuigen, met een totale capaciteit van ca. 63.000 kW en ca. 23.000 BT. Ongeveer een derde hiervan zijn kleinere vaartuigen met een motorvermogen van 221 kW of minder. In 2001 werd ongeveer 27.000 ton vis aangevoerd, met een totale waarde van ca. € 97 miljoen.

Tabel: De structuur van de visserijsector in de Europese Unie, 2001

Land	Aantal vaartuigen	Capaciteit BT	Vermogen kW	Totale aanvoer (ton) incl. aquacultuur
België	126	22.975	63.003	27.000
Denemarken	4.648	97.932	380.877	1.447.532
Duitsland	2.373	75.103	171.457	312.555
Griekenland	20.243	111.933	654.199	215.964
Spanje	17.972	589.359	1.474.421	1.520.012
Frankrijk	8.836	209.460	1.141.526	917.899
Ierland	1.246	61.082	190.625	366.314
Italië	16.325	260.603	1.513.677	545.523
Nederland	1.040	174.344	482.263	623.396
Portugal	11.579	123.923	393.671	226.969
Finland	3.979	24.170	219.745	161.411
Zweden	2.123	48.840	256.542	357.676
Verenigd Koninkrijk	8.658	253.409	1.047.690	1.030.328
Totaal	99.1248	2.053.133	7.989.698	7.752.579

Bron: Europese Commissie

Op het vlak van de vlootreductie geniet België reeds een aantal jaren van een uitzonderingsregime. In 1996 werd beslist dat een verdere inkrimping van de Belgische vloot de efficiëntie en de rendabiliteit van de visserijsector zou ondergraven. Derhalve kreeg de Belgische vloot het statuut van 'minimum vitalis' en werd geen verdere vermindering van de capaciteit (noch in PK, noch in BT) opgelegd. Deze uitzonderingsstatus wordt niet automatisch aan België toegekend, maar moet telkens opnieuw worden onderhandeld binnen de EU. Indien dit 'minimum vitalis'-principe in het vernieuwde GVB niet gehandhaafd blijft, zal België eveneens aan de vooropgestelde reductienormen moeten voldoen, wat mogelijk reeds op relatief korte termijn de overlevingskansen van de sector in het gedrang kan brengen.

De oproepen van de Belgische visserijsector om de leefbaarheid te garanderen, zijn bij de Europese Commissie alvast niet in dovemansoren gevallen. In haar voorstellen werd de toegang van Nederlandse en Franse vaartuigen tot de Belgische wateren beperkt tot de 6 - 12 mijlszone, waardoor ze op basis van het GVB niet langer de Belgische 3 - 6 mijlszone kunnen bevissen.

Het laatste woord is aan de vissers

De problemen waarmee de Europese visserijsector momenteel wordt geconfronteerd, zijn in wezen niet nieuw. In grote lijnen zijn ze dezelfde als tien jaar geleden, maar aangezien ze toen onvoldoende zijn aangepakt, zijn ze nu nog acuter geworden. De kritische toestand van zowel de visbestanden als de visserijsec-

tor zelf, tonen duidelijk aan dat er dringende nood is aan een doordacht beleid, dat zo goed mogelijk wetenschappelijk onderbouwd wordt. Dit komt niet alleen de visbestanden ten goede, maar het is tevens een noodzaak voor het overleven van de visserijsector in zijn geheel. De sleutel voor het welslagen van het visserijbeleid ligt echter bij de vissers zelf. Zonder een voldoende breed draagvlak van de vissersgemeenschap voor de reglementeringen is een duurzaam en toekomstgericht visserijbeleid bij voorbaat ten dode opgeschreven.

Of EU-commissaris Fishler zijn slag zal thuishalen en er zal in slagen alle lidstaten over de streep te trekken voor een broodnodige herziening van het visserijbeleid is bij het ter perse gaan van dit artikel nog koffiedik kijken. Wordt dus vervolgd.

Fanny Douvere
wetenschappelijk medewerker
Vakgroep Internationaal Publiekrecht
Maritiem Instituut, Universiteit Gent
Universiteitstraat 6, B-9000 Gent
Tel.: 09 264 84 41
Fax: 09 264 69 89
E-mail: fanny.douvere@rug.ac.be

1 Groenboek over de toekomst van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, COM (2001), 135, 20 maart 2001.

2 De huidige reglementering voorziet dat voor eind 2002 de toegang tot de 6 tot 12 mijlszone, de toegang tot de 'Shetland Box' en de toegang tot de Noordzee moeten herzien (zie verordening (EG) 3760/92 en de toetredingsakten van 1985 en 1994)

GEROMMEL IN DE POLDER: EEN ONDERZOEK NAAR HET SAMENGAAN VAN LANDBOUW EN NATUUR IN UITKERKE (BLANKENBERGE)

In discussies rond multifunctioneel ruimtegebruik en duurzaam beheer voelt de landbouw zich vaak in de hoek gedreven. Niet zelden worden daarbij 'de groenen' (als verzamelnaam voor iedereen die natuur ziet als meer dan enkel productiegrond) met de beschuldigende vinger gewezen. Daar waar landbouwgrond op tal van plaatsen wordt opgeofferd aan wegenbouw, bedrijven- en industrieterreinen, havenuitbreidingen of woonverkevelingen, is het hek pas echt van de dam als men landbouwers confronteert met de omzetting van rijke productiegronden in zogenaamde 'natuur'. Dat zou men tenminste vermoeden. Maar is dit ook de werkelijkheid? Onderzoekers van de Arteveldehogeschool en de Universiteit Gent deden onderzoek naar de aanvaarding van een belangrijk natuurontwikkelingsproject in de Uitkerkse Polder (Blankenberge) bij de landbouwgemeenschap en bij omwonenden en recreanten. Een leerrijk verhaal!

Een ecologisch waardevol landbouwgebied?

Naast strand en duin maken ook de polders deel uit van onze kust. De kustpolders worden gekenmerkt door een kunstmatige waterbeheersing en zijn lager gelegen dan de nabijgelegen zee. Door die nabijheid van de zee is het grondwater beïnvloed door brak water. De polders vormen bovendien één van de meest uitgestrekte resterende, open ruimtes in Vlaanderen. Als gevolg van dit open karakter, de aanwezigheid van graslanden en de nabijheid tot de zee is het gebied erg belangrijk voor tal van vogelsoorten en planten. Een voorbeeld van deze kustpolders is de Uitkerkse Polder. De Uitkerkse Polder is een uitgestrekt open ruimtegebied gelegen tussen Blankenberge, Zuikerkerke en de Haan. Dit ecologisch zeer waardevol