



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 01.12.2000
COM(2000) 803 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**Toepassing van het voorzorgsbeginsel en meerjarige regelingen voor
vaststelling van de TAC's**

INHOUDSOPGAVE

I.	De toepassing van het voorzorgsbeginsel in de visserij	5
I-1	Geschiedenis en uitgangspunten	5
I-2	De formulering van de adviezen van de ICES.....	7
I-2-1	Grondbeginselen.....	7
I-2-2	Wenselijke verbeteringen in de formulering van de adviezen.....	8
II.	Meerjarige aanpak voor de bepaling van de TAC's	10
II-1	Verwachtingen van het bedrijfsleven en mogelijkheden.....	10
II-1-1	Veranderingen in de grootte van de bestanden en veranderingen in de wetenschappelijke adviezen.....	10
II-1-2	Noodzakelijke offers voor stabilisatie van de TAC's.....	11
II-2	Uitgangspunten voor de bepaling van de TAC's / "harvest rules"	12
III.	Verband tussen meerjarige aanpak en voorzorgsaanpak.....	13
IV.	De vorige poging voor een meerjarige strategie. Wat er al bestaat en wat er nog moet gebeuren.....	14
IV-1	De vorige poging voor een meerjarige strategie	14
IV-2	Sindsdien ad hoc ingevoerde meerjarige strategieën.....	15
IV-3	Naar een nieuwe etappe.....	15
IV-3-1	Uitgangspunt voor de bepaling van meerjarige strategieën.....	16
IV-3-2	Vorbereiding van het nieuwe initiatief.....	16

Inleiding

Dit document betreft de toepassing van het voorzorgsbeginsel in een specifiek geval: de vaststelling van de TAC's en van het bevissingsniveau in het kader van een visserijbeheer per vissoort (monospeciesbeheer). De analyse zou op een later tijdstip verbreed kunnen en moeten worden.

De toepassing van het voorzorgsbeginsel bestrijkt een veel breder terrein dan de visserij. In document COM(2000)1 heeft de Commissie algemene ideeën over de toepassing van dat beginsel uiteengezet. De hiernavolgende analyse, die welbewust tot een specifiek onderwerp is beperkt, behandelt de toepassing van dit beginsel voor een kernpunt van het GVB.

De voorzorgsgedachte wordt in de regionale visserijorganisaties en in de visserijovereenkomsten, als principe en als methode op dezelfde wijze gehanteerd als in Mededeling COM(2000)1 van de Commissie.

Binnen het GVB is de eindejaarsronde over de vaststelling van de TAC's voor het volgende jaar totnu toe het belangrijkste feit van het beleid voor de instandhouding van de visbestanden. De ver doorwerkende consequenties van de jaarperiodiciteit in de vaststelling van de TAC's hebben een aantal nadelen die in de loop van de tijd zijn verergerd:

- Als gevolg van het feit dat de TAC's per jaar worden vastgesteld, kan geen perspectief op middellange termijn worden bepaald en aangehouden. De onderhandelingen in de Raad hebben er regelmatig toe geleid dat moeilijk liggende, maar voor het herstel van de visbestanden noodzakelijke maatregelen uitgesteld werden, in het bijzonder met verwijzing naar wetenschappelijke onzekerheden. Een enkele keer hoeft uitstel van dergelijke maatregelen met één jaar inderdaad geen ernstig gevaar op te leveren. Als dat van jaar tot jaar wordt herhaald, kan het er echter alleen maar toe leiden dat voor de visbestanden uiterst gevaarlijke situaties ontstaan.

- De visserijsector krijgt niet voldoende aanwijzingen over de mogelijkheden voor het ontplooiën van visserijactiviteit, aangezien de TAC's voor een gegeven jaar in het algemeen pas in de allerlaatste periode van het voorgaande jaar bekend worden. Bovendien kunnen er in die TAC's sterke veranderingen zijn, waarvan de noodzaak vaak door het bedrijfsleven wordt betwist.

- Het is moeilijk een verband te leggen tussen een instandhoudingsbeleid dat strikt op jaarbasis wordt gevoerd en een vlootbeleid, dat een kijk op middellange en lange termijn vergt.

De facto heeft de jaarperiodiciteit van de beslissingen voor het beheer van de visbestanden geleid tot een uitstelbeleid dat er niet in is geslaagd om die visbestanden te beschermen of weer op peil te brengen. Aangezien een dergelijke problematiek niet alleen voorkomt bij het GVB, is als antwoord op dit soort moeilijkheden het voorzorgsbeginsel naar voren gebracht. Toepassing van dat beginsel is echter ingewikkelder dan het verkondigen ervan. In het eerste gedeelte (I) van dit document wordt dan ook geprobeerd het debat over dit onderwerp te verduidelijken. In het tweede gedeelte (II) wordt de discussie uitgebreid tot de invoering van meerjarige regelingen voor het beheer: het meerjarenperspectief is namelijk niet alleen nodig om de risico's voor "catastrofes" te vermijden, maar vooral om meer rationaliteit in het beheer van de visbestanden te brengen.

Het derde gedeelte (III) gaat meer specifiek over het verband tussen de voorzorgsaanpak en de meerjarige regelingen voor beslissingen over de TAC's. Het laatste gedeelte (IV) geeft aan op welke manier het GVB kan worden toegerust met dergelijke kaderbepalingen voor meerjarige besluiten waarin behalve met het voorzorgsbeginsel ook rekening wordt gehouden met andere factoren, waaronder om te beginnen de wens van het bedrijfsleven te snelle veranderingen in de TAC's zoveel mogelijk te vermijden.

I. DE TOEPASSING VAN HET VOORZORGSBEGINSEL IN DE VISSERIJ

I-1 Geschiedenis en uitgangspunten

Zoals in de inleiding werd gezegd, is het voorzorgsbeginsel naar voren gebracht als reactie op het feit dat moeilijke beslissingen te vaak zijn afgewezen, uitgesteld of verwaterd met verwijzing naar twijfels over de noodzaak ervan. Als gevolg van dergelijke opschuifprocédés komt het regelmatig voor dat de gevraagde bewijzen pas beschikbaar komen, nadat het feit dat men wilde voorkomen zich heeft voorgedaan. Het voorzorgsbeginsel, dat inhoudt dat het ontbreken van zekerheden geen voldoende argument kan zijn om moeilijke beslissingen uit te stellen, voorziet dus in een zeer belangrijke behoefte.

Voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel, voorzorgsaanpak genoemd, stuit men echter onmiddellijk op twee punten van onduidelijkheid:

- 1/ Wat is de aard van het risico of, anders gezegd, wat wil men via de voorzorgsaanpak voorkomen?
- 2/ Wat wordt de definitie van het aanvaardbare risico?

1/ Aard van het risico

Het grote publiek stelt het gevaar vaak gelijk met het risico voor een onomkeerbare ontwikkeling, meer bepaald het verdwijnen van een soort of althans van een populatie. Dit beeld is niet helemaal juist in die zin dat in de wetenschappelijke adviezen van de deskundigen die de ontwikkeling van de visbestanden volgen, in het algemeen niet in die termen wordt gesproken. De onduidelijkheid houdt hier nog niet op: het gevaar dat men via de voorzorgsaanpak wil voorkomen, varieert bovendien naargelang van de groep deskundigen, de tekst of de instantie voor het beheer van de visserij.

- De Overeenkomst van de Verenigde Naties over het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden (1995) en ook de Gedragscode van de FAO voor een verantwoorde visserij, houden in dat moet worden voorkomen dat het bevissingsniveau hoger wordt dan dat waarbij een maximale duurzame opbrengst (Maximum Sustainable Yield - MSY)¹ mogelijk is. In de NAFO wordt in dezelfde zin gedacht. Wat men dan wil voorkomen, is overbevissing in de vorm van een groter vangstgewicht dan de maximaal duurzame vangst.

¹ Zelfs de betekenis die voor teksten van internationale instanties moet worden gegeven aan "MSY" zou verduidelijkt moeten worden. In de genoemde teksten wordt gesproken over de MSY "as qualified by relevant environmental factors, including the special requirements of developing countries" ("nader bepaald rekening houdende met relevante situatiefactoren, waaronder de speciale eisen van ontwikkelingslanden"), waaruit blijkt dat verschillende grondslagen gecombineerd worden.

- De adviezen van de ICES (International Council for the Exploration of the Sea - Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee) gaan echter over een ander gevaar²: de instorting van het visbestand. De grootte van het paaibestand kan namelijk zo klein worden dat de vervanging van de generaties in gevaar komt. Als de omvang van de biomassa van het paaibestand (het totale gewicht in de zee van de volwassen vis in staat om zich voort te planten - "spawning stock biomass"), ook wel paaibiomassa genoemd, iets achteruit gaat, heeft dat weinig gevolgen voor de hoeveelheid jonge vis die dat het paaibestand oplevert en die vervolgens de voor de visserij geschikte hoeveelheid zal opleveren, recruitering genoemd. Biologische mechanismen compenseren een matige achteruitgang in de grootte van het paaibestand.

Een te sterke daling van de biomassa van het paaibestand kan echter leiden tot een systematische daling van de recruitering. De grootte van het bestand kan dan, als niet wordt ingegrepen, heel snel achteruitlopen: er ontstaat een soort sneeuwbaaleffect. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat de ontwikkeling onomkeerbaar is. In het algemeen hebben de bestanden die na hun instorting tegen de visserij zijn beschermd, zich hersteld. Er zijn echter uitzonderingen op die regel en bovendien kan het herstel zeer langzaam zijn: bijna 50 jaar voor de Atlantisch-Scandinavische haring. Het voorkomen van de instorting van visbestanden is dus een doelstelling met de hoogste prioriteit. De voorzorgsaanpak die in het vervolg van dit document wordt uiteengezet, is dan ook gebaseerd op dat doel.

2/ Keuze van de risiconiveaus

Toepassing van het voorzorgsbeginsel kan er niet in bestaan dat alleen een nulrisico wordt geaccepteerd. Als men ieder gevaar voor instorting van een visbestand wil vermijden, zou vaak alle visserij stopgezet moeten worden. Men zou van het ene kwaad (geen vaststelling van doeltreffende beperkingen op de visserij omdat de noodzaak daarvan niet bewezen is) vervallen in een ander kwaad (systematische invoering van de meest stringente maatregelen om de risico's maximaal te beperken). Bij een evenwichtige aanpak moeten alle risico's van iedere beheersmaatregel worden afgewogen: biologische risico's voor instorting van de bestanden, economische risico's voor de sector.

De beheersinstanties/beslissers beslissen welke risiconiveaus aanvaardbaar worden geacht, terwijl de wetenschapsmensen de risico's van de verschillende scenario's aangeven. De wetenschapsmensen evalueren de risico's ("risk assessment"), terwijl de beheersinstanties de treffen maatregelen kiezen ("risk management"). Als de wetenschapsmensen van mening zijn dat de beslissers/beheerders de risico's niet redelijk beheren, zouden zij dit publiek moeten laten weten, maar niet hun adviezen zo moeten formuleren dat de beslissers bepaalde maatregelen opgedrongen worden.

Dit theoretische schema kan slechts in uitzonderingsgevallen onverkort worden toegepast. De risico's voor instorting van een bestand vallen moeilijk rechtstreeks te kwantificeren. Meestal is alleen maar geconstateerd dat de recruitering kleiner is geworden sinds de biomassa van het

² De ICES werkt met het begrip risico voor instorting van een bestand en niet met het begrip maximalisering van de duurzame vangst omdat de voorwaarden voor zo'n maximalisering moeilijk, zo niet onmogelijk vast te stellen zijn, maar ook omdat de visserijmortaliteit voor veel bestanden veel hoger ligt dan de visserijmortaliteit die correspondeert met een maximalisering van het vangstgewicht. Dat geldt trouwens vaak voor de visserijmortaliteit sinds het GVB is ingevoerd. Een haalbaar doel op middellange termijn is dan ook niet maximalisering van het vangstgewicht, maar niet meer het voorkomen van de instorting van de visbestanden en het verlagen van de visserijmortaliteit in een mate die sociaal en politiek aanvaardbaar is.

paaibestand beneden een bepaalde grootte ligt, zonder dat echter met stelligheid kan worden verklaard dat dit niet een toevallige samenloop van omstandigheden is. Het kan ook voorkomen dat de basisgegevens niet verder reiken dan de constatering dat de biomassa van het paaibestand op een historisch laag niveau ligt en dat er bijgevolg geen enkele garantie bestaat dat het bestand, als de grootte ervan daalt beneden dit historisch "laagste niveau", een normale recrutering kan geven. Soms worden parallellen getrokken met andere bestanden met ongeveer dezelfde kenmerken. Meestal combineren de wetenschapsmensen verschillende aanwijzingen om een grens voor de biomassa van het paaibestand te bepalen waaronder gevaar lijkt te dreigen. Zij kunnen het risico voor instorting van het bestand echter niet rechtstreeks kwantificeren. Het aangeven van de ondergrens voor de biomassa van het paaibestand betekent al een keuze. De beslissers worden dus geconfronteerd met een situatie waarin de keuzes wat betreft de risico's die onaanvaardbaar worden geacht reeds voor een gedeelte zijn gemaakt, en die keuzes zijn niet altijd expliciet gemotiveerd.

Dit betekent niet dat de wetenschapsmensen geen gelijk hebben met hun werkwijze. Zij moeten immers, bij gebrek aan vaststaande bewijzen, de beschikbare aanwijzingen verzamelen van de omstandigheden waarin er volgens hen grote risico's voor instorting van een bestand bestaan, zelfs al kunnen ze die niet kwantificeren.

Het is dus onmogelijk om het ideale schema te volgen. Er moet echter geprobeerd worden om zo dicht mogelijk in de buurt van dit schema te blijven en zo te voorkomen dat verwarring ontstaat over de rol van de wetenschapsmensen enerzijds en die van de beslissers anderzijds.

I-2 De formulering van de adviezen van de ICES

I-2-1 Grondbeginselen

Bij de adviezen wordt rekening gehouden met twee parameters: enerzijds de grootte van het paaibestand, anderzijds de visserijmortaliteit³.

- Wat de grootte van het paaibestand betreft, wordt in de wetenschappelijke adviezen geprobeerd een grens te bepalen waaronder de risico's voor instorting van het bestand "onbeheersbaar" zouden zijn. Zoals eerder gezegd, gaat het niet om een kwantificeerbare waarschijnlijkheid. Een begrip minimumpaaibestand waaronder de grootte van een paaibestand niet zou mogen dalen, kan echter niet gemist worden voor concretisering van een voorzorgsaanpak die erop gericht is om instorting van de bestanden te voorkomen. Dit begrip wordt aangeduid met Blim (ondergrens Biomassa). In de adviezen van de ICES wordt regelmatig een tweede waarde voor de biomassa genoemd, namelijk Bpa (B precautionary approach - B voorzorgsaanpak), die met het oog op een veiligheidsmarge hoger ligt dan Blim. Wat men probeert te vermijden is dus niet meer direct het gevaar van instorting van het paaibestand, maar het gevaar dat de paai biomassa kleiner wordt dan Blim.

- Wat de visserijmortaliteit betreft, schatten de wetenschapsmensen voor elk niveau daarvan wat de bijbehorende vruchtbaarheid blijft van de jaarklasse, kortom het aantal eieren dat die jaarklasse nog kan produceren. Door vergelijking van die uitkomst met de vruchtbaarheid (het aantal eieren dat zou zijn geproduceerd) zonder visserij, wordt een cijfer verkregen over de resterende vruchtbaarheid na de visserij. Hoe intenser de visserij en hoe hoger de visserijmortaliteit, hoe lager het vruchtbaarheidscijfer (bij een oorspronkelijk gelijke grootte

³ De visserijmortaliteit is de parameter die voor de wetenschapsmensen het best de visserijdruk op een bestand weergeeft. De visserijmortaliteit is het gedeelte van het bestand dat in een jaar wordt gevangen, d.w.z. het bevissingsniveau.

van de jaarklasse). Het is mogelijk een verband te leggen tussen een te sterke daling van het vruchtbaarheidscijfer en een risico op termijn voor het bestand. Ook in dit geval is het niet mogelijk het directe risico voor instorting van het bestand te becijferen. Een aantal overwegingen leidt er echter toe om een uiterste grens te bepalen waaronder het gevaar voor het voortbestaan van het bestand te hoog wordt gevonden. Deze waarde wordt Flim (ondergrens $F = \text{fishing mortality}$) genoemd. Daaraan gekoppeld is een voorzorgswaarde, aangeduid met Fpa (Fishing mortality precautionary approach), die een bijkomende veiligheidsmarge moet geven.

De combinatie van de twee criteria (niveau van de paaibiomassa in vergelijking met Blim en Bpa, en het niveau van de visserijmortaliteit in vergelijking met Flim en Fpa) is bepalend voor de afbakening van de verschillende diagramvakken over de veiligheid van het bestand, zoals is te zien in Figuur 1.

I-2-2 Wenselijke verbeteringen in de formulering van de adviezen

De ICES heeft aanzienlijke inspanningen gedaan om zijn adviezen zo uit te brengen dat adequaat rekening wordt gehouden met een perspectief op middellange en lange termijn, met de voorzorgsaanpak en met de eisen van beheerders/beslissers. Dit is een zeer moeilijke opgave, aangezien een evenwicht moet worden gevonden tussen de vereiste eenvoud bij de formulering van de adviezen, omdat ze anders niet leesbaar zijn voor niet-wetenschapsmensen, en het gevaar voor simplisme, waardoor essentiële punten onopgemerkt blijven en wat kan leiden tot misplaatste interpretaties.

Er zijn verschillende contactvergaderingen gehouden van deskundigen van de ICES enerzijds en vertegenwoordigers van de "gebruikers" van de adviezen (personeel van de diensten van de Commissie en van de lidstaten die partij zijn bij de ICES en van de derde landen die meewerken met de ICES). Bij deze vergaderingen is gebleken dat de gebruikers van de adviezen - hoewel tevreden over de vooruitgang - een aantal problemen hebben gehad met de adviezen van 1998 en 1999, d.w.z. sinds de ICES meer systematisch verwijst naar de voorzorgsaanpak:

- De argumenten voor de bepaling van Blim en Flim variëren naar gelang van de bestanden, zodat er zeer grote verschillen bestaan in de gevaren van overschrijding van deze grenzen. Er zou uitleg moeten worden gegeven over die verschillen.
- De procedures voor de bepaling van Bpa of Fpa zijn niet altijd erg duidelijk aangegeven en terwijl aanvaard moet worden dat Blim en Flim bepaald moeten worden door biologen, zouden Bpa en Fpa moeten worden bepaald via een dialoog tussen de beheerders die de adviezen gebruiken enerzijds en de wetenschapsmensen anderzijds.
- Verbetering van de definitie van de ondergrenzen is des te belangrijker, omdat ze een aanzienlijk effect hebben bij het grote publiek en kunnen leiden tot een zwart-witinterpretatie: als de visserijmortaliteit iets groter wordt gelaten dan Fpa, kan dat worden geïnterpreteerd als laksheid, zelfs als uit analyse van het betrokken dossier het tegendeel zou blijken (cf. hierna).
- Er is niet nadrukkelijk op gewezen dat de diagnoses naar aanleiding van de paaibiomassa niet op korte termijn dezelfde consequenties hebben als die naar aanleiding van de visserijmortaliteit. Als de biomassa van het paaibestand heel laag is, moet onmiddellijk worden opgetreden. Als de visserijmortaliteit te hoog lijkt, kan het zo zijn dat de risico's voor de instorting van het bestand pas na een zekere termijn ontstaan: als op datzelfde ogenblik de

biomassa van het paaibestand voldoende groot is, kan een geleidelijk ingrijpen in overeenstemming zijn met de logica van de voorzorgsaanpak.

° De adviezen zijn zo geformuleerd dat het voor een niet-specialist noodzakelijk leek dat de visserijmortaliteit systematisch, onmiddellijk sterk moest worden verlaagd door een TAC op te leggen die correspondeert met een visserijmortaliteit die niet hoger is dan F_{pa} . Het ontbreekt aan een analyse van de waarschijnlijke consequenties van scenario's voor een herstel in uiteenlopende tempo's.

° Het was voor de beheerders niet mogelijk om aan de hand van de uitgebrachte adviezen te bepalen welke "prijs" betaald moet worden voor een grotere of minder grote veiligheidsmarge voor het bestand. Iedere verlaging van de visserijmortaliteit betekent een onmiddellijke "inkomstenderving", maar terwijl voor bepaalde visbestanden (in het algemeen die van de soorten met een korte levensduur) tegenover deze inkomstenderving alleen een vermindering staat van het risico voor instorting van het bestand, leidt voor andere bestanden vermindering van de visserijmortaliteit op langere termijn bovendien tot een toeneming van het vangstgewicht, aangezien het visbestand overbevist wordt wat de opbrengst per recruit⁴ betreft.

° Deze diagnoses zijn, althans in 1998, plotseling in deze vorm naar voren gebracht, zonder tijd te laten voor discussies met het bedrijfsleven voordat de ermee verband houdende besluiten (TAC's) moesten worden vastgesteld.

Ondanks deze opmerkingen, die grotendeels toe te schrijven zijn aan de omstandigheid dat de toepassing van de voorzorgsaanpak nog in een leerfase verkeert, is het duidelijk dat er grote inspanningen door de ICES zijn gedaan. Na contacten met de lidstaten heeft de Commissie de formulering van haar adviesaanvragen aan de ICES gewijzigd. Om tot een duidelijker taakverdeling tussen wetenschapsmensen, beheerders en beslissers te komen, zal de dialoog met de wetenschappelijke instanties voortgezet en verder verdiept moeten worden.

⁴ Ongeacht of een jaarklasse groot of klein is, d.w.z. of de recrutering hoog of middelmatig is, steeds geldt dat hoe hoger de visserijmortaliteit is, hoe jonger de exemplaren van die jaarklasse die worden gevangen en dus hoe lager hun gewicht. Bij intensieve visserij wordt weliswaar bij een gegeven recrutering het aantal gevangen exemplaren hoger - het gedeelte van de vissen die sterven als gevolg van de visserij neemt immers toe ten opzichte van dat van de vissen die sterven als gevolg van "natuurlijke" oorzaken -, maar daartegenover dalen de gemiddelde leeftijd en het gemiddelde gewicht van de vis die bij die intensievere visserij wordt gevangen. De uitkomst van de vermenigvuldiging aantal gevangen exemplaren maal het gemiddelde gewicht daarvan, dat bepalend is voor het vangstgewicht dat van een recrutering wordt opgehaald, kan daardoor paradoxaal genoeg dalen als bij de visserijactiviteit een bepaalde grens wordt overschreden. Dit is dan het gevolg van de te sterke daling van het gemiddelde gewicht van de gevangen. Dit verschijnsel is bepalend om te spreken over overbevissing in termen van opbrengst per recruit (yield per recruit). Aangezien bovenstaande redeneringen worden uitgevoerd voor een gegeven recrutering, kunnen verhoudingscijfers per recruit worden gemaakt. Zo komt men bij F_{max} , het niveau van visserijmortaliteit waarbij het maximale vangstgewicht per recruit kan worden bereikt. Dit begrip speelt, anders dan enkele tientallen jaren geleden, nu weliswaar een minder centrale rol, maar het is nog altijd een essentieel referentiepunt om te beoordelen of de visserij in een bepaald geval zo intensief is dat de visserijintensiteit het onmogelijk maakt om het groeipotentieel van de exemplaren van het bestand te benutten.

II. MEERJARIGE AANPAK VOOR DE BEPALING VAN DE TAC'S

II-1 Verwachtingen van het bedrijfsleven en mogelijkheden

Het bedrijfsleven wenst dat de veranderingen van jaar tot jaar in de TAC's, in het bijzonder de verlagingen, zo klein mogelijk zijn. Er bestaan echter onoverkomelijke grenzen.

II-1-1 veranderingen in de grootte van de bestanden en veranderingen in de wetenschappelijke adviezen

Er is een idee ontstaan dat de veranderingen in de TAC's uitsluitend toe te schrijven zijn aan de wetenschapsmensen. Dit is een foute gedachte. Voordat over de mogelijkheid van stabilisatie van de TAC's wordt gesproken, moet eerst die foute gedachte uit de wereld worden geholpen. De veranderingen in de TAC's zijn in de eerste plaats een afspiegeling van de fluctuaties in de grootte van de beviste bestanden. Die schommelingen hebben hoofdzakelijk natuurlijke oorzaken, met als belangrijkste de jaarlijkse fluctuaties in het aantal jonge dieren dat de vangstrijpe leeftijd bereikt, aangeduid met de term recrutering. Deze fluctuaties hangen samen met verschillen in het succes van de voortplanting en in de overleving van eieren, larven en jonge vis van de eerste levensstadia. Als het visbestand matig wordt bevist, kan dat bestand bestaan uit een verzameling van opeenvolgende jaarklassen van de betrokken vissoort en worden de schommelingen in de jaarlijkse recrutering uitgevlakt door de schommelingen in de grootte van het totale visbestand. Als een visbestand heel intensief wordt bevist, omvat het gedeelte van het bestand dat geschikt is voor de visserij nog slechts een klein aantal jaarklassen, soms zelfs slechts één enkele. De jaarlijkse schommelingen in de hoeveelheid vis die beschikbaar is voor de visserij worden dan dus niet meer uitgevlakt.

De veranderingen in de TAC's hebben deels ook te maken met veranderingen in de adviezen van de wetenschapsmensen. Bovenop de "reële" veranderlijkheid van de grootte van de bestanden, komt nog een factor die verband houdt met niet te vermijden onzekerheden in de schattingen van de wetenschapsmensen. Als bovendien de diagnose over de noodzaak van krachtige maatregelen om een bestand te laten herstellen, nog meer gewicht krijgt omdat bijvoorbeeld het risico voor instorting van het bestand groter lijkt op grond van de nieuwste gegevens, kan het wetenschappelijke advies vertaald worden in een aanbeveling om de TAC sterk te verlagen.

Dat de TAC's variëren komt over het geheel genomen en in verreweg de meeste gevallen in de eerste plaats omdat de omvang van de bestanden van jaar tot jaar fluctueert. Door verbetering van de methodes voor de wetenschappelijke schattingen, en vooral door verbetering van de beschikbare informatie, zal het effect van onzekerheden in de wetenschappelijke schattingen kunnen worden verminderd, maar niet volledig worden weggewerkt. Anderzijds zou het hoogst onredelijk zijn dat, als uit wetenschappelijk onderzoek een onmiddellijk gevaar zou blijken, het vermijden van een scherpe verlaging van de TAC's voorrang zou krijgen boven iedere andere overweging.

Hoewel velen vragen om meer aandacht te geven aan het vermijden van scherpe verlagingen van de TAC's, mag niet uit het oog worden verloren dat het in de nabije toekomst buitengewoon moeilijk zal zijn om de TAC's te stabiliseren, vooral omdat in het verleden maar al te vaak de vangst niet snel genoeg is verlaagd. Dit heeft geleid tot zeer hoge bevissingsniveaus, tot visbestanden die nog slechts uit een zeer klein aantal jaarklassen bestaan en zelfs soms nog slechts uit één enkele, en visbestanden die zo lang in een kritieke

situatie, zonder veiligheidsmarge, zijn gehouden, dat harde spoedactie nodig wordt omdat gematigde maatregelen niet tijdig zijn aanvaard.

II-1-2 Noodzakelijke offers voor stabilisatie van de TAC's

Twee fundamentele dilemma's

° Aangezien de grootte van de bestanden van jaar tot jaar schommelt en zal blijven schommelen en aangezien de vangst gelijk is aan de uitkomst van de vermenigvuldiging grootte van het bestand maal bevissingsniveau, kan de vangst alleen maar gestabiliseerd worden door het bevissingsniveau, en dus de visserijinspanning, te laten variëren. Iedere stabilisatie in het niveau van de toegestane vangsten wordt allereerst betaald via veranderingen in het niveau van de visserijinspanning. Daarbij komt nog dat, om in bepaalde jaren de verlagingen van de TAC's niet al te groot te laten worden, in andere jaren de TAC juist niet zoveel verhoogd moet worden als "biologisch" mogelijk zou zijn teneinde zo een reserve⁵ ("buffer stock") te vormen. Dit impliceert voor deze jaren voor vorming van een "reserve" een verlaging van de bevissingsniveaus, en dus een beperking van de visserijactiviteit. Deze beperking zal gepland moeten worden om te vermijden dat de quota vóór het einde van het jaar opgevist zijn en/of om te voorkomen dat moeilijke, zometoewijzigd onoverkomelijke controleproblemen ontstaan, of dat zelfs massaal vis wordt teruggegooid als aanvoerquota per schip worden ingevoerd.

° Als de situatie van het bestand zo is dat er geen veiligheidsmarge bestaat ten opzichte van het vangstniveau met risico voor instorting van het bestand, kan beperking van de verlaging van de TAC leiden tot een groter risico. Als dan op de korte termijn de TAC ongewijzigd gelaten wordt, zou dat betaald worden met het accepteren van een hoger risico voor instorting van het bestand.

Mogelijkheden om deze dilemma's te verkleinen

° Het dilemma stabilisering van de TAC's of van de visserijinspanning is groter naarmate de jaarlijkse fluctuaties in de grootte van het bestand hoger zijn en dus het bevissingsniveau hoog is. Het andere dilemma, namelijk de keuze tussen een sterke verlaging van de TAC of het aanvaarden van een hoger risico op instorting van het bestand, is groter naarmate het bestand kleiner is, wat gepaard gaat met een zeer intensieve bevissing. Verlaging van het bevissingsniveau is de enige manier om deze dilemma's te verkleinen. Zo'n verlaging kan nodig zijn om de toekomst van het bestand veilig te stellen. In veel gevallen zou zo'n verlaging op termijn ook leiden tot een toeneming van het vangstgewicht. Het is echter denkbaar de visserijmortaliteit sterker te verlagen dan nodig zou zijn voor de maximale duurzame productie en een zekere mate van onderbevissing te accepteren. In het algemeen impliceert iedere verlaging van het bevissingsniveau offers. Om het gewicht van deze twee fundamentele dilemma's te verminderen, moeten dus andere offers worden geaccepteerd.

- De andere mogelijkheid betreft een verbetering van de wetenschappelijke basis. Daardoor zou enerzijds de mate van de onzekerheid over de diagnose "in real time" van de situatie van de bestanden kunnen worden verminderd en zouden anderzijds de risico's voor instorting van

⁵ Deze reserve is meestal in twee opzichten nuttig: 1/ de visserijsector beschikt in de volgende jaren over een bevisbaar bestand, zelfs als latere recruteringen minder goed zijn; 2/ het wordt mogelijk dat de paaibiomassa in het volgende paaiseizoen of de volgende paaiseizoenen niet te laag is, zodat de biologische zekerheid over het bestand verbetert en ook de perspectieven op middellange en lange termijn beter worden.

bestanden beter geëvalueerd kunnen worden en zou dus het aantal nodeloze voorzorgsmaatregelen worden verminderd. Verbeteringen aan de wetenschappelijke kant zijn mogelijk. Ook bij die verbeteringen zullen de eerder aangestipte keuzes nodig blijven. Die verbeteringen zullen ook niet zonder actie ontstaan; ze veronderstellen een inspanning inzake middelen en organisatie.

II-2 Quotumbepalingsregels/"harvest rules"

De wetenschapsmensen kunnen alleen voor de nabije toekomst prognoses doen over de grootte van de bestanden. Dat is vooral een gevolg van het feit dat het niet mogelijk is de grootte te voorspellen van jaarklassen die nog niet zijn geboren en waarvan die grootte in sterke mate wordt bepaald door de situatie in het mariene milieu. Die milieuvariaties zijn ook onvoorspelbaar en over het oorzakelijke verband met de fluctuaties in de recrutering is bovendien weinig bekend.

De wetenschapsmensen kunnen daarentegen vaak wel aangeven hoe de visserijmortaliteit zich zou moeten ontwikkelen. Het meest eenvoudige schema impliceert dat per doelsoort een visserijmortaliteitsniveau wordt gekozen. Dat niveau van visserijmortaliteit zou het niveau kunnen zijn waarbij het uiteindelijke vangstgewicht per recruit maximaal is (cf. voetnoot bij II-2-1), maar ook een mortaliteitsniveau per tak van visserij. Ook kan, uitgaande van het huidige niveau, over een verloop van enkele jaren een regelmatige verlaging worden gepland van visserijmortaliteiten die om een of andere reden als te hoog worden aangemerkt.

Een simpele quotumbepalingsregel leidt er dan toe dat de TAC wordt vastgesteld door het bevissingsniveau te hanteren dat correspondeert met de vooraf gekozen visserijmortaliteit. Dat bevissingsniveau geeft, in combinatie met de schatting over de grootte van het bestand, onmiddellijk de TAC.

Deze eenvoudige quotumbepalingsregel kan minstens twee soorten problemen geven: biologische (risico's voor instorting van het bestand) en economische (fluctuaties in de jaarlijkse TAC's). Op biologisch vlak kan deze regel ertoe leiden dat een te hoog risico wordt genomen als, doordat de recente recrutering laag is geweest, de grootte van het paaibestand zo laag is dat beschermende maatregelen moeten worden genomen en bijgevolg een lager bevissingsniveau zou moeten worden gekozen dan oorspronkelijk was gepland. Hiervoor kan een oplossing worden gevonden via een beslisregel op grond waarvan het bevissingsniveau wordt aangepast aan de grootte van het paaibestand. Dit type beslisregel wordt geïllustreerd in figuur 2. Deze "verbetering" brengt echter geen oplossing voor het tweede probleem, namelijk de mogelijkheid van sterke fluctuaties in de jaarlijkse TAC's. De eerdergenoemde verbetering zou dit tweede probleem zelfs kunnen verergeren. Om de fluctuaties in de TAC's te beperken, moeten quotumbepalingsregels opgesteld worden waarbij ook het niveau van de TAC van het lopende jaar wordt meegerekend. Men kan zo proberen om veranderingen boven een vooraf vastgestelde drempel te vermijden. Op die manier zou de uiteindelijk bepaalde TAC niet exact overeenkomen met het bevissingsniveau dat "wenselijk" werd geacht en kan de TAC eventueel zelfs leiden tot een hoger risico voor instorting van het bestand. Men is dan weer bij de kwestie van de prijs die moet worden betaald voor stabilisatie van de TAC's.

In feite kan een pakket quotumbepalingsregels worden bepaald dat gebaseerd is op drie cijfers: 1/ de visserijmortaliteit van de doelsoort, 2/ de schatting van de biomassa van het paaibestand ten opzichte van kritische waarden, en 3/ de laatste TAC die is vastgesteld. Het heeft geen zin om te zoeken naar een beslisregel waarbij er geen conflict zou zijn tussen de uitkomsten voor de verschillende doelstellingen (optimalisering van de gewichtsopbrengst per recruit, tegengaan van de risico's voor instorting van het bestand, vermindering van de

jaarlijkse fluctuaties in de TAC's). De wetenschapsmensen kunnen echter wel simulaties uitvoeren om de uitkomsten van de verschillende beslisregels voor de verschillende criteria te bepalen en te vergelijken.

Bij de bepaling van een beslisregel kan rationeel en expliciet voor een compromis worden gekozen. Zo zou een einde komen aan de praktijk waarbij te vaak prioriteit is gegeven aan het streven om op korte termijn onpopulaire beperkingen te vermijden, hetgeen de facto leidt tot een informele beslisregel die slechts kon resulteren in een achteruitgang van de visbestanden doordat systematisch de onzekerheidsmarges in de wetenschappelijke adviezen zijn gehanteerd om zo hoog mogelijke TAC's vast te stellen. Alleen een analyse van de vooruitzichten op middellange termijn zou het mogelijk maken een einde te maken aan de "dictatuur van de korte termijn".

Bovendien zal het feit dat expliciet wordt gestreefd naar beperking van de jaarlijkse fluctuaties van de TAC's het bedrijfsleven bewijzen dat ten volle rekening wordt gehouden met zijn zorgen. Het debat over de keuze van de beslisregels zal de gelegenheid geven om te laten zien waar de grenzen liggen van hetgeen mogelijk is en de noodzaak aantonen van compromissen tussen verschillende doelstellingen die ieder op zich wenselijk.

Via vaststelling van de op middellange termijn beoogde bevissingsniveaus zou een verband kunnen worden gelegd met het beheer van de vangstcapaciteit. De visserijmortaliteit wordt immers beïnvloed door de visserijinspanning, ook al is het bij gebrek aan adequate gegevens en studies tot nu toe moeilijk geweest om dit verband te kwantificeren.

III. VERBAND TUSSEN MEERJARIGE AANPAK EN VOORZORGSAAHPAK

- Er bestaat een rechtstreeks verband tussen de meerjarige aanpak met regels voor meerjarige besluiten zoals hierboven beschreven en de voorzorgsaanpak zoals die in het kader van de ICES wordt toegepast. Zoals uiteengezet in II wordt in de adviezen van de ICES de visserijmortaliteit gesitueerd ten opzichte van een niveau dat de toekomst van het visbestand ernstig in gevaar zou brengen (Flim) en het niveau dat nodig is om een veiligheidsmarge te hebben (Fpa). Ook de schattingen van de biomassa van het paaibestand worden gesitueerd ten opzichte van niveaus waaronder onmiddellijk groot gevaar dreigt (Blim) of het niveau dat een veiligheidsmarge heeft voor het bestand (Bpa). Tegen die achtergrond zou, om de adviezen van de wetenschapsmensen te volgen, voor alle bestanden waarbij de visserijmortaliteit hoger is dan Fpa een verlaging van de mortaliteit moeten worden geprogrammeerd, zo nodig in etappes, om die mortaliteit terug te brengen naar het niveau van Fpa, dat een doelstelling op middellange termijn zou zijn. Een beslisregel zou echter ook een versnelde verlaging van de visserijmortaliteit moeten omvatten voor het geval de biomassa van het paaibestand op een gegeven moment te laag is, met name in vergelijking met Bpa en zeker met Blim. Verder moet, zoals al eerder is gezegd, ook rekening worden gehouden met de wens dat snelle verlagingen van de TAC's worden vermeden, althans zolang dit geen extreme risico's voor de toekomst van het bestand meebrengt.

- Er bestaan ook visbestanden zonder aanwijsbaar risico voor instorting van de recruitering. Het is wenselijk dat ook voor die bestanden een meerjarige beheersplan wordt bepaald. Via de voorzorgsaanpak kunnen alleen maar ondergrenzen voor de visserijmortaliteit en de biomassa van het paaibestand worden vastgesteld waarmee een actiezone wordt afgebakend waarvan wordt aangenomen dat indien daarbinnen wordt gehandeld er geen risico voor instorting van de bestanden is. Binnen deze veilige actiezone bestaat ruimte voor talrijke bestandsexploitatiestrategieën. Voor de toepassing van zo'n strategie moet, nadat de veiligheid

van de betrokken bestanden eenmaal gewaargord is, duidelijk worden bepaald wat de prioritaire doelstelling is. Er moet dus worden vastgesteld op welk punt maximalisatie wordt nagestreefd: het vangstgewicht? de waarde van de vangst? de economische voordelen van de betrokken visserij? bepaalde vormen van werkgelegenheid? een bepaalde combinatie van genoemde verschillende criteria?. In feite is in het GVB nooit tot in de uiterste consequenties over deze punten nagedacht. De impliciete strategie lag tussen handhaving van de niveaus van visserijmortaliteit zolang er geen risico voor instorting van het bestand bleek en handhaving van de TAC's⁶.

Het is niet alleen nodig dat het voorzorgsbeginsel wordt toegepast, maar er moeten ook regels voor meerjarige beslissingen komen en er mag geen genoegen worden genomen met kortzichtige beslissingen. Ook daarvoor kan een beslisregel worden ontworpen waarin de drie al eerder genoemde factoren zijn verwerkt: 1/ de visserijmortaliteit per doelsoort waarbij maximalisatie mogelijk is van een expliciet gekozen doelstelling, 2/ de ondergrenzen van de biomassa van het paaibestand, om de gevaarlijke zones te vermijden of om daar uit te raken, 3/ de veranderingen van jaar tot jaar in de TAC's. Ook daar zullen compromissen nodig zijn. De enige manier waarop het probleem kan worden aangepakt, is te werken met simulaties waarbij de consequenties van verschillende beheersstrategieën gebaseerd op even zoveel beslisregels worden getoetst aan een verzameling criteria.

IV. DE VORIGE POGING VOOR EEN MEERJARIGE STRATEGIE. WAT ER AL BESTAAT EN WAT ER NOG MOET GEBEUREN

IV-1 De vorige poging voor een meerjarige strategie

Al jarenlang wijzen de wetenschapsmensen er nadrukkelijk op dat doelstellingen en strategieën voor de middellange termijn moeten worden bepaald, spreken zij over ondergrenzen voor de biomassa van het paaibestand en de visserijsterfte, en klaagt het bedrijfsleven over de jaarlijkse veranderingen in de TAC's.

De Commissie heeft geprobeerd een antwoord in verband met al deze zorgpunten te vinden door in aansluiting op een mededeling⁷ twee voorstellen in te dienen. Het eerste voorstel⁸ was bedoeld om te komen tot vaststelling van strategieën op middellange termijn voor een geleidelijke verlaging van de visserijmortaliteit tot de door de wetenschapsmensen aanbevolen niveaus, waarbij tegelijk zou worden geprobeerd om de biomassa van de paaibestanden te laten toenemen tot het niveau van de ondergrenzen of te vermijden dat ze daaronder zou dalen. Om de veranderingen in de TAC's te beperken, zou een regel worden

⁶ Dit heeft zelfs voortdurend problemen veroorzaakt. Voor de wetenschapsmensen betekent status quo namelijk handhaving van de visserijmortaliteit, maar voor het bedrijfsleven is vooral stabiliteit van de TAC's belangrijk. Hier zijn we weer bij een dilemma dat al eerder ter sprake kwam en over de kern waarvan nooit een beslissing is genomen. Bij iedere jaarlijkse onderhandelingsronde over de TAC's kwam men bij dezelfde dilemma's, zodra ongewijzigde handhaving van de visserijmortaliteit tot verlaging van de TAC zou hebben geleid. Als de TAC die de Commissie op grond van een veronderstelde status quo van de mortaliteit voorstelt door de Raad wordt aanvaard zolang die TAC stabiel blijft of groter wordt, maar een TAC door de Raad wordt verhoogd wanneer die TAC correspondeert met een verlaging van de visserijmortaliteit, is het bovendien zo dat een precedentensystematiek ontstaat die onvermijdelijk een geleidelijke verhoging van de visserijmortaliteit tot gevolg heeft en dus toenemende risico's voor instorting van de bestanden.

⁷ De nieuwe elementen van het gemeenschappelijk visserijbeleid. COM(93)664 def.

⁸ Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad tot vaststelling van beheersdoelstellingen en -strategieën voor bepaalde visserijtakken of groepen visserijtakken voor de periode van 1994 tot en met 1997. COM(93)663 def.

toegepast dat de visserijmortaliteit bij voorkeur zou worden verlaagd in een jaar van goede recrutering, zodat dan de TAC niet of weinig kleiner zou worden. Het tweede voorstel⁹ betrof flexibiliteit bij het gebruik van de quota, onder andere met het doel de gevolgen van veranderingen in de TAC's zo klein mogelijk te houden.

Het tweede voorstel is aanvaard. Het voorstel had slechts een beperkte draagwijdte, want het was een vernieuwing die ongerustheid had veroorzaakt. Deze wijziging in de regels heeft toch tot tevredenheid gewerkt. Voor het voorstel voor strategieën op middellange termijn is echter geen meerderheid gevonden in de Raad. Het debat is in 1995 verzand.

Oorzaken van deze mislukking waren onder andere:

- In de wetenschappelijke adviezen stonden geen nauwkeurige, officieel door de bevoegde instanties goedgekeurde grondslagen voor de definitie van meerjarige doelstellingen en strategieën.
- Het bedrijfsleven had de indruk dat in de voorgestelde aanpak niet voldoende aandacht werd besteed aan hun bezorgdheid over sterke veranderingen in de TAC's.
- Velen vreesden dat de vaststelling van de TAC's automatisch zou gebeuren, zodat de Raad niet zou kunnen ingrijpen als dat nodig was.

IV-2 Sindsdien ad hoc ingevoerde meerjarige strategieën

De meerjarige strategieën zijn niet ingevoerd voor het totaal van de visbestanden, maar niettemin wordt een aantal visbestanden beheerd in het kader van een meerjarige strategie en met meerjarige doelstellingen. Die maatregelen zijn met name ingevoerd op grond van overeenkomsten met derde landen. In de Noordzee zijn als onderdeel van bilaterale overeenkomsten met Noorwegen voor vijf bestanden (haring, kabeljauw, schelvis, koolvis en schol) doelstellingen vastgesteld voor de visserijmortaliteit en de ondergrens van de biomassa van het paaibestand. Voor Atlantische makreel en voor Atlantisch-Scandinavische haring is een soortgelijk kader vastgesteld waarbij alle kuststaten betrokken zijn. Deze kaderregeling is aanvaard door de NEAFC (Visserijorganisatie voor het Noordoostelijke Deel van de Atlantische Oceaan).

Voor de Oostzee is voor kabeljauw, zalm en sprot een plan op lange termijn vastgesteld in de Commissie voor de Oostzeevervisserij (IBSFC). Er is ook een verband gelegd tussen dit plan en het zogenaamde proces "Oostzee 21", waarbij wordt geprobeerd een globaal beleid voor de toekomst van de Oostzee vast te stellen.

IV-3 Naar een nieuwe etappe

Zoals is gebleken tijdens de in september door het Franse voorzitterschap georganiseerde vergadering van de Groep van Hoog Niveau, zijn sinds de bovengenoemde mislukking de omstandigheden veranderd. Nu wordt over het algemeen aanvaard dat, rekening houdende met de voorzorgsaanpak, meerjarige regels moeten worden bepaald. Bij de wetenschapsmensen zijn grote vorderingen gemaakt ten aanzien van het verstrekken van vollediger grondslagen, ook al blijven verbeteringen nodig. Bij de vorige poging is gebleken welke klippen omzeild moeten worden. Heropening van dit dossier is dus mogelijk en nodig.

⁹ Voorstel voor een verordening van de Raad tot invoering van aanvullende voorwaarden voor het meerjarenbeheer van de TAC's en quota. COM(94)583 def.

IV-3-1 Uitgangspunt voor de bepaling van meerjarige strategieën

Zoals hierboven is uiteengezet, zullen de beheersstrategieën gebaseerd worden op een "planmatige" op middellange termijn uit te voeren aanpak van de visserijmortaliteit (bijvoorbeeld via een regelmatige progressieve verlaging over een periode van vijf jaar) met inachtneming van twee bijkomende aspecten, namelijk enerzijds de noodzaak snel in te grijpen als de biomassa van het paaibestand te laag lijkt en anderzijds de noodzaak de fluctuaties in de jaarlijkse TAC's te begrenzen om bijvoorbeeld verlaging boven een vooraf vastgestelde grens te vermijden.

De grootste moeilijkheid zal zijn om compromissen te vinden tussen laatstgenoemde twee aspecten (het veiligstellen van een ontwikkeling in de biomassa van het paaibestand die in overeenstemming is met het voorzorgsbeginsel, maar tegelijk de jaarlijkse fluctuaties in de TAC beperkt te houden). In de strategie zal voortsrekening moeten worden gehouden met de specifieke kenmerken van ieder bestand.

Voor de periode waarvoor het voorstel voor ieder bestand geldt, zal de TAC gelden die de uitkomst is van de quotumbepalingsregel waarvoor is gekozen, met dien verstande weliswaar dat steeds rekening wordt gehouden met de recentste bijgewerkte diagnose van de wetenschapsmensen. Voor elk van die bestanden zou bijgevolg het normaliter geldende niveau van de TAC bekend zijn zodra de wetenschappelijke schattingen door de bevoegde instanties bijgewerkt zouden zijn¹⁰ (zie hieronder voor de handelwijze in extreme situaties waarin de quotumbepalingsregel niet zou gelden).

Ofschoon invoering van strategieën voor de middellange termijn van essentieel belang is, moet tegelijk overdreven starheid worden vermeden. Als uit wetenschappelijke analyses blijkt dat een strategie in de loop van de toepassingsperiode ervan gewijzigd moet worden, zal de Commissie tijdig adequate voorstellen moeten indienen. Voor die tijd moet zij er door de formulering van haar adviesaanvragen al voor hebben gezorgd dat de wetenschappelijke instellingen zich manifesteren zodra ze van mening zijn dat een strategie herziening behoeft. Verder moet worden bepaald dat bij een ernstig dilemma, bijvoorbeeld omdat alleen via een ingrijpende verlaging van de TAC, d.w.z. hoger dan de jaarlijkse maximale verandering volgens de quotumbepalingsregel, een zeer gevaarlijke ontwikkeling in de grootte van de biomassa van het paaibestand vermeden kan worden, in de Raad een debat moet worden gehouden voor de definitieve vaststelling van de TAC.

In ieder geval moet de Commissie na de voorbereidende etappes die beschreven zijn in IV-3-2 een voorstel indienen voor de vaststelling en toepassing van meerjarige strategieën voor die bestanden waarvoor de voorbereidende analyses positief zijn geweest.

IV-3-2 Voorbereiding van het nieuwe initiatief

A/ Analyse van de uitkomsten van mogelijke quotumbepalingsregels

De Commissie heeft in de zomer van het jaar 2000 een inschrijving gehouden voor offertes voor systematische uitvoering van de eerder genoemde simulaties voor een aantal bestanden waarvoor adequate gegevens beschikbaar zijn. Bij die simulaties moet worden geanalyseerd

¹⁰ Tegelijk met de invoering van een nieuw tijdschema voor de beslissingen zouden voor bepaalde bestanden ook jaarperiodes kunnen worden gedefinieerd die geschikter zijn dan het kalenderjaar, zodat rekening kan worden gehouden met de specifieke biologische kenmerken van ieder bestand enerzijds en het tijdschema voor de wetenschappelijke schattingen anderzijds.

wat de uitkomsten zijn van de verschillende quotumbepalingsregels ("harvest rules") die gebaseerd zijn op de hierboven vermelde uitgangspunten, waaronder het streven naar stabilisatie van de TAC's. De uitkomsten van deze simulaties zullen worden voorgelegd aan het WTECV (Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de Visserij), zodat dit comité die uitkomsten kan analyseren en de nodige aanvullende economische informatie kan verschaffen.

De Commissie zal zo nodig nog meer simulaties laten uitvoeren, zodat uitkomsten worden verkregen voor een nog breder gamma van bestanden en/of simulaties laten verrichten met andere quotumbepalingsregels dan die welke zijn geanalyseerd en die pas later relevant werden geacht.

B/ Overleg

Tijdens de hele voorbereiding van het toekomstige voorstel zal niet alleen worden gesproken met het WTECV, maar zal breed overleg moeten worden gevoerd met alle partners.

Het probleem zal ook worden voorgelegd aan het Raadgevend comité voor de visserij. Er zal zo spoedig mogelijk een eerste vergadering worden georganiseerd om, aan de hand van deze tekst, te spreken over de algemene lijnen. In volgende vergaderingen zullen de uitkomsten van bovengenoemde analyses worden besproken, evenals de conclusies van het WTECV daarover.

De Commissie zal bovendien vergaderingen van groepen deskundigen organiseren (telkens voor een specifieke groep bestanden) om zo de lidstaten te betrekken bij de gedachtenwisseling over de uitkomsten van de simulaties.

Ten slotte zal overleg worden gevoerd voor visbestanden die gezamenlijk met derde landen worden beheerd, met name om de meerjarige strategieën die na onderhandelingen met hen zijn vastgesteld, te actualiseren.

C/ Bijwerking van de wetenschappelijke adviezen

Om deze werkwijze in te voeren en ook om ze te kunnen blijven toepassen, is het nodig dat de wetenschappelijke adviezen in de vereiste vorm en volgens het meest geschikte tijdschema worden ingediend. De Commissie zal de nodige maatregelen nemen wat betreft het WTECV en zal ook de nodige stappen ondernemen bij de ICES.

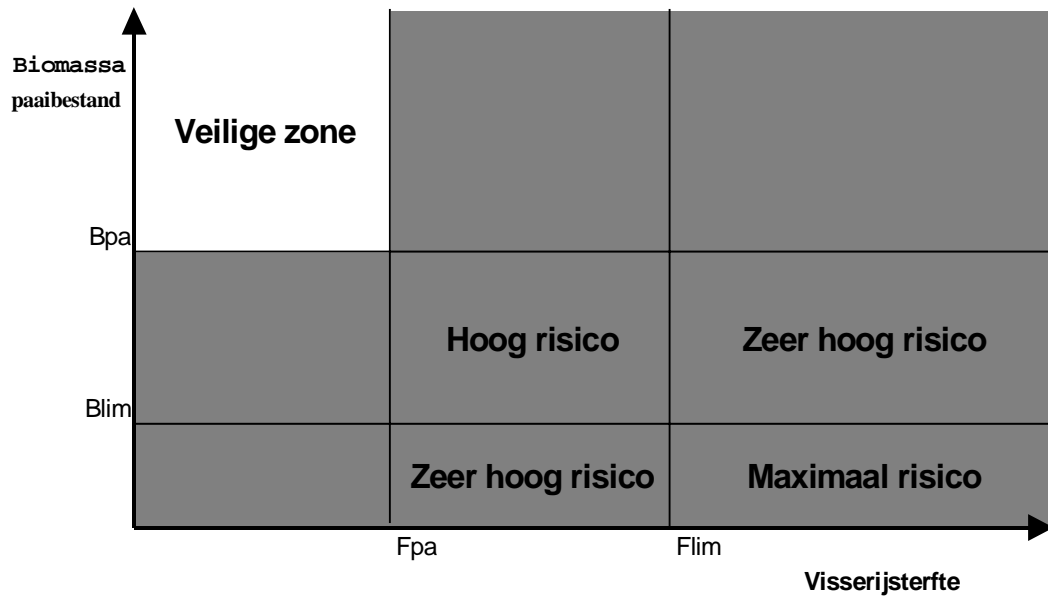
Conclusies

Met het "varen op zicht" bij het beheer van de visbestanden, zoals de werkwijze met de huidige regelingen en de jaarlijkse onderhandelingsrondes over de TAC's kunnen worden aangeduid, kan niet langer worden doorgegaan. Eerdere pogingen om te komen tot strategieën op middellange termijn hebben slechts in zeer beperkte mate succes gehad. Toch blijven die strategieën nodig. Ze zijn als gevolg van de achteruitgang van de situatie van een aantal essentiële bestanden, waarvoor herstelprogramma's moeten worden ingevoerd, zelfs nog noodzakelijker geworden.

Op dit ogenblik is de situatie gunstig voor belangrijke vooruitgang. De eerste debatten over de voorzorgsaanpak hebben geleid tot een algemene bewustwording van de gevaren van de traditionele aanpak voor de bepaling van de TAC's. De nu beschikbare wetenschappelijke adviezen zijn een stap naar een meerjarige aanpak, ook al moet verder worden gediscussieerd om ze nog beter bruikbaar te maken. Door de moeilijkheden bij eerdere pogingen om tot een meerjarige aanpak te komen, is bekend welke klippen omzeild moeten worden.

Voordat een formeel voorstel wordt ingediend, dient een aantal kwesties nog verder te worden uitgediept. De wetenschappelijke grondslagen moeten worden gepreciseerd. Via brede discussies kan duidelijk worden welke effecten een meerjarige aanpak zou hebben, kan worden gesproken over het te bereiken evenwicht tussen de verschillende doelstellingen, gaande van de bescherming van de bestanden tot de stabilisatie van de visserijactiviteit. De reeds ontstane dynamiek moet het mogelijk maken in de komende jaren een meerjarig kader voor de bepaling van de TAC's vast te stellen dat voor veel meer bestanden geldt dan de tot nu toe ter zake ingevoerde regelingen. Met de invoering van zo'n kader mag niet gewacht worden op het einde van de besprekingen over de hervorming van het GVB: er is immers op korte termijn behoefte aan zo'n kader en een betere regeling voor de bepaling van de TAC's is hoe dan ook noodzakelijk.

Figuur 1. Voorzorgsbeginseldiagram volgens ICES



Figuur 2. Eenvoudige quotumbepalingsregel (Harvest rule)

