



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 01.10.2003
COM(2003) 573 definitief

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

Ontwikkeling van een communautair actieplan voor het beheer van Europese aal

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Ontwikkeling van een communautair actieplan voor het beheer van Europese aal

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Biologische achtergrond.....	3
3.	De palingvisserij	4
4.	Evaluatie van de toestand van de aalstand en vereiste maatregelen	5
5.	Rechtsgronden voor het beheer.....	6
5.1.	Communautair kader voor maatregelen.....	6
5.2.	Aal en het internationale recht	6
5.3.	Beheer van de aalstand met betrekking tot de kaderrichtlijn voor het waterbeleid	7
6.	Beheersmaatregelen	8
6.1.	Een plan voor het herstel van het aalbestand	8
6.2.	Vaststelling van plaatselijke doelstellingen voor de instandhouding en het beheer	9
6.2.1.	Intrekdoelstellingen.....	9
6.2.2.	Populatiedoelstellingen	9
6.2.3.	Ontsnappingsdoelstellingen	10
6.3.	Verzameling van gegevens	10
6.4.	Steun voor het plaatselijk beheer in de communautaire wetgeving.....	11
6.5.	Technische en wetenschappelijke steun voor het plaatselijk beheer	11
6.6.	Internationale dimensie	12
7.	Dringende acties.....	12
8.	Conclusies	13
8.1.	Acties van de Commissie	14
8.1.1.	Vaststelling van doelstellingen	14
8.1.2.	Verbetering van de statistieken	14
8.1.3.	Onmiddellijke acties in het kader van de voorzorgsaanpak.....	14
8.1.4.	Betere coördinatie van het communautaire beheer van de aalstand	14
8.1.5.	Promotie van het multilateraal beheer van de aalstand.....	14
9.	Financiële consequenties.....	14
10.	Tijdschema voor de acties.....	15

1. INLEIDING

De Europese aal (*Anguilla anguilla*) is een vissoort die voorkomt in zoet en brak water in vrijwel geheel Europa (ook in de Oostzee en de Middellandse Zee) en in Noord-Afrika, alsook in de Noord-Atlantische Oceaan. De soort migreert doorheen de Atlantische Oceaan en aangrenzende zeeën naar continentale wateren waar het verspreidingsgebied wordt geraamd op circa 90 000 km².

Paling wordt gevangen in de meeste Europese landen en wordt ook heruitgezet en gekweekt. De Europese paling is derhalve belangrijk niet alleen als een natuurlijke hulpbron, maar ook als een economische rijkdom voor de Europese vissers en vistelers.

De laatste jaren is de bezorgdheid over het voortbestaan van de soort toegenomen en is bij wetenschappers, beheerders, en zelfs bij het grote publiek het inzicht gegroeid dat instandhoudings- en beheersmaatregelen dienen te worden getroffen. De Internationale Raad voor het onderzoek van de zee (ICES) heeft in zijn rapport van oktober 2002 verklaard dat dringend een herstelplan voor Europese aal moest worden vastgesteld. De ICES heeft ook geadviseerd dat het herstelplan maatregelen moet omvatten om de exploitatie in alle levensstadia te verminderen en de habitats te herstellen. De ICES heeft tevens voorgesteld dat, indien geen overeenstemming over een dergelijk plan kan worden bereikt, de exploitatie zou worden verminderd tot het laagst mogelijke niveau.

Momenteel worden in de Gemeenschap en in derde landen instandhoudingsmaatregelen genomen op nationaal niveau. Gezien evenwel het grensoverschrijdende migratiepatroon van de Europese aal, zijn nationale maatregelen niet voldoende om een adequate instandhouding van deze soort in Europa te garanderen. Daarom is een communautaire actie noodzakelijk.

De instandhouding en het beheer van aal is een zeer complex probleem. Biologisch gezien is de instandhouding van aal zowel afhankelijk van de commerciële exploitatie als van het behoud van zijn natuurlijke habitats, zodat zowel rekening moet worden gehouden met milieuoverwegingen als met de eisen van het visserijbeheer. Bovendien geeft het mogelijke effect van de handel op de instandhouding van de soort nog een extra dimensie aan het probleem. Naast dit alles moet ook rekening worden gehouden met aspecten in verband met de diergezondheid en de volksgezondheid.

De algemene benadering is gebaseerd op het advies van de ICES. Er zijn een aantal acties geselecteerd die bedoeld zijn om een gunstige basis te scheppen voor het herstel van de aalbestanden en die gebaseerd zijn op gebiedsspecifieke acties en doelstellingen. Deze benadering voor het herstel en het beheer van de bestanden kan echter pas volledig worden uitgevoerd als eerst een hele reeks nieuwe wetenschappelijke gegevens beschikbaar zijn. Daarom zal de Commissie trachten zo vlug mogelijk een aantal voorlopige maatregelen aan te wijzen die onmiddellijk ten uitvoer moeten worden gelegd in afwachting dat het herstelplan verder wordt uitgewerkt.

2. BIOLOGISCHE ACHTERGROND

Paling is een *katadrome* vissoort, d.w.z. een soort die in zoet water leeft maar terugkeert naar zee om zich voort te planten. De levenscyclus van de soort is niet volledig bekend, maar alle traditionele gegevens lijken erop te wijzen dat de levenscyclus als volgt verloopt. De aallarven ontstaan in de paaigronden in de Sargasso zee, en deze larven (na een onbepaalde en nog

weinig begrepen drijvende fase) ontwikkelen zich tot kleine "glasalen" die naar Europese riviermondingen en rivieren trekken. De glasalen migreren stroomopwaarts en koloniseren een grote verscheidenheid van habitats in rivieren, meren en drassige gebieden, waar ze hun migrerende pelagische fase beëindigen om "rode aal" te worden. Deze kunnen verder migreren en hele stroomgebieden koloniseren. Alen brengen het grootste deel van hun leven door als rode aal en maken een groeifase door van 10 tot 20 jaar. Daarna verandert hun kleur van bruin/geel in het zwart en zilver van de schieraal (ook zilveraal of -paling genoemd). De schieralen stoppen met eten en beginnen een lange trek stroomafwaarts van de rivieren naar de mondingen en naar zee, waarna ze vermoedelijk migreren naar de paaigebieden.

Recente genetische gegevens lijken erop te wijzen dat de lang gehuldigde opvatting dat er één enkel paaibestand is dat broedt in het midden van de Atlantische Oceaan en alle Europese rivieren bevoorraadt onjuist is. Er zijn drie vermoedelijke, genetisch verschillende subgroepen geïdentificeerd, hoewel het onderzoek over de identiteit van de bestanden nog wordt voortgezet:

- de Noord-Europese subgroep, die de IJslandse bestanden omvat;
- de West-Europese subgroep, die de bestanden in de Middellandse Zee, West-Europa en de Oostzee omvat;
- de Zuid-Europese subgroep, die bestaat uit de aalbestanden van Marokko.

Hoe dan ook, de binnenwateren en de kust van de Gemeenschap lijken te zijn bevolkt door één enkel aalbestand: het West-Europese.

3. DE PALINGVISSERIJ

In Europa wordt paling op verschillende manieren gevangen en is hij ook het voorwerp van andere commerciële activiteiten, zoals het uitzetten en de kweek. Vele van deze activiteiten gaan ver terug in het verleden. De vangstgegevens zijn niet erg betrouwbaar maar sommige niet-officiële ramingen gaan uit van een vangst van 30 000 ton per jaar in de jaren 90, met een eerste-verkoop-waarde van ongeveer 200 miljoen EUR. Bij de palingvisserij zijn naar schatting 20 000 à 25 000 mensen betrokken, waarvan een aantal deeltijds. Vele daarvan zijn niet-beroepsvissers.

In Europa wordt op aal gevestigd in verschillende stadia van zijn bestaan: Er is de seizoensvisserij op glasaal, de visserij op rode aal het hele jaar door en de seizoensvisserij op schieraal. Er is geen gerichte aalvisserij in de oceaan, maar wel in de monding van de rivieren, kustgebieden met brak water en zoetwaterbekkens op het vasteland, alle met hun specifieke visserijmethodes. Daarbij wordt een grote verscheidenheid aan vistuigen gebruikt. De paling wordt ook in de handel gebracht in verschillende presentaties, maar dit gebeurt meestal sterk gedecentraliseerd, met talrijke verkopen van kleine hoeveelheden op verschillende plaatsen: dat maakt het zeer moeilijk toezicht op deze visserijen uit te oefenen en ze te controleren. Er zijn consumentenmarkten voor paling in alle lidstaten van Europa, hoewel er aanzienlijke verschillen zijn in de grootte van de palingen die op deze markten worden afgezet. De voornaamste markten zijn Duitsland en Nederland.

De intensieve kweek van aal bestaat reeds een halve eeuw en is de laatste decennia voortdurend gegroeid. Momenteel wordt meer dan 10 000 ton paling per jaar gekweekt. De palingkweek is nog steeds gebaseerd op de voorziening met in het wild gevangen glasaal, daar kunstmatige voortplanting nog steeds niet is gelukt in het jonge-larvenstadium. Daarom

is de palingkweek momenteel een vorm van exploitatie van het wilde aalbestand. De export van glasaal voor opkweek in landen buiten Europa vormt ook een belangrijke economische activiteit.

In de meeste lidstaten van de Gemeenschap wordt ook aal uitgezet, een gebruik dat in sommige gevallen teruggaat tot de negentiende eeuw. De uitzetting gebeurt met in het wild gevangen aal die in andere gebieden opnieuw wordt uitgezet. Heruitzetting gebeurt meestal met glasaal, maar ook rode aal kan voor dit doel worden gebruikt. De aantallen heruitgezette aal zijn de jongste jaren verminderd, omdat de glasaal zeldzamer is geworden en thans wordt aangenomen dat 5% van de totale vangsten van glasaal voor dit doel wordt gebruikt.

4. EVALUATIE VAN DE TOESTAND VAN DE AALSTAND EN VEREISTE MAATREGELEN

De meest recente evaluatie van de aalstand is uitgevoerd door de ICES-EIFAC-werkgroep voor aal in oktober 2002¹. De ICES is van oordeel dat de aalstand zich niet binnen veilige biologische grenzen bevindt en dat de visserij niet kan doorgaan zoals in de voorbije jaren². De rekrutering is sinds 1980 verminderd en heeft een historisch dieptepunt bereikt in 2001. Uit recente informatie blijkt dat voor 2002 geen verbetering moet worden verwacht. De visserijsterfte van zowel jonge als oudere aal in vele watersystemen is hoog. Andere antropogenische factoren (verlies van habitats, vervuiling en ziekten) hebben ook een negatieve invloed op de aalstand gehad, misschien wel van dezelfde orde van grootte als bevissing.

De ICES kan geen beheersdoelstelling voor het gehele bestand vaststellen. Een dergelijke doelstelling zou op internationaal niveau moeten worden vastgesteld en zou het hele continentale verspreidingsgebied moeten omvatten.

Het ICES-advies van de ACFM (oktober 2002) is dat: "de ICES aanbeveelt dat een internationaal herstelplan moet worden uitgewerkt voor het gehele bestand. Een dergelijk herstelplan moet maatregelen bevatten om de exploitatie in alle levensstadia te verminderen en de habitats te herstellen. De ICES voert aan dat, totdat een dergelijk plan is opgesteld en ten uitvoer is gelegd, de exploitatie moet worden verminderd tot het laagst mogelijke niveau". De ICES verklaarde voorts dat "dringend acties dienden te worden genomen die zullen leiden tot een herstel van het bestand. Het beheer van de aalvisserij vereist gecoördineerde maatregelen op het niveau van de vangstgebieden en hoger en zal normaal verschillende jurisdicties bestrijken. Het is onwaarschijnlijk dat niet-gecoördineerde beheersacties in geïsoleerde gebieden kunnen leiden tot een herstel van het bestand. Gezien de lengte van de levenscyclus zal het 5 tot 20 jaar duren voordat positieve effecten kunnen worden verwacht."

Een herstelplan kan gebruik maken van verschillende instrumenten. Een uitgebreide analyse van de verschillende beheersinstrumenten voor de aalvisserij is opgenomen in het rapport van de ICES/EIFAC-werkgroep over aal, dat in 2001 is aangenomen³.

De aalstand is sterk achteruitgegaan, zoals blijkt aan de recente zeer lage rekrutering. Wegens de hoge prijzen die voor aal (vooral glasaal) worden betaald, is er bovendien een zeer sterke economische stimulans om verder te blijven vissen om te trachten de laatste nog resterende aal te vangen. De grote tijdspanne tussen rekrutering en paai laat ook vermoeden dat zelfs bij

¹ Report of the ICES/EIFAC Working Group on Eels. ICES C.M. 2003/ACFM:06

² Report of the ICES Advisory Committee on Fishery Management, 1998. ICES Coop. Res. Rep. No. 229.

³ Report of the ICES/EIFAC Working Group on Eels. ICES C.M. 2002/ACFM:03

een zeer sterk uitgedunde aalstand nog een rendabele visserij mogelijk is. Dat betekent dat het aalbestand zich momenteel in een zeer hachelijke situatie bevindt.

Deze kenmerken maken duidelijk dat dringend beheersmaatregelen nodig zijn. Dit strookt ook met het voorzorgsbeginsel, dat bepaalt dat in risicovolle situaties beschermende maatregelen moeten worden getroffen. In vele gebieden zal de snelste en de meest doeltreffende maatregel om het voortbestaan van paling veilig te stellen bestaan uit de beperking van de visserij, terwijl maatregelen ter verbetering van het milieu waarschijnlijk pas na een aantal jaren een meetbaar resultaat zullen opleveren.

5. RECHTSGRONDEN VOOR HET BEHEER

5.1. Communautair kader voor maatregelen

Bij artikel 1 van Verordening nr. 2371/2002 van de Raad is een zeer ruim toepassingsgebied voor de communautaire maatregelen ten behoeve van het visserijbeheer vastgesteld, dat "het grondgebied van de lidstaten" omvat. De definitie van "levende aquatische hulpbronnen" in artikel 3, onder b), van deze verordening beperkt de definitie echter tot katadrome soorten "tijdens hun mariene levensduur". Een dergelijke definitie lijkt het beheer van aal tijdens de zoetwaterfase uit te sluiten van het toepassingsgebied van Verordening nr. 2371/2002.

Een communautair beheer voor aal, alleen tijdens zijn mariene levensfase, zou duidelijk ontoereikend zijn, daar de meeste menselijke activiteiten die het aalbestand beïnvloeden, plaatsvinden in zoet water. In dat verband dient erop te worden gewezen dat het, volgens de geest van Verordening nr. 2371/2002 van de Raad duidelijk de bedoeling is dat alle levende aquatische hulpbronnen, ook katadrome soorten, onder het toepassingsgebied van communautaire maatregelen vallen waar en wanneer dat noodzakelijk is. Conform dat standpunt is de Commissie van oordeel dat Verordening nr. 2371/2002 van de Raad geen hinderpaal vormt voor het beheer van aal - ook tijdens zijn levensduur in zoet water - op communautair niveau.

De bevoegdheid van de Gemeenschap voor het beheer van aal kan rechtstreeks worden afgeleid van het EG-Verdrag (inzonderheid artikel 37). Om echter meer duidelijkheid te scheppen in de betrokken wetteksten, is de Commissie voornemens een wijziging voor te stellen voor de definitie van "levende aquatische hulpbronnen" in artikel 3, onder b), van Verordening nr. 2371/2002, waardoor de woorden "tijdens hun mariene levensduur" voor katadrome soorten zullen worden geschrapt.

5.2. Aal en het internationale recht

Katadrome soorten hebben een bijzondere behandeling gekregen in het internationale recht: het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties bevat een artikel (artikel 67) dat specifiek betrekking heeft op de algemene beginselen die voor het beheer van deze soorten gelden. Deze beginselen (die verschillen van die welke gelden voor andere soorten zoals sedentaire, over zeer grote afstand trekkende, anadrome, enz. soorten) zijn:

- Verantwoordelijkheid van de kuststaten voor het beheer, maar met de verplichting voor de staten via de EEZ waarvan het bestand migreert, de beheersmaatregelen in onderling overleg vast te stellen;
- Verbod op de visserij op de volle zee;

- Verplichting om het binnentrekken en wegtrekken van de vissen te garanderen.

Deze elementen maken duidelijk dat een samenwerkende transnationale aanpak van het beheer noodzakelijk is. Ze voeren ook een belangrijke transnationale milieufactor in: de noodzaak om ervoor te zorgen dat rivieren geen hinderpalen vormen (door vervuiling of openbare werken) voor de trek van de soort doorheen zijn natuurlijke habitat.

Na de uitbreiding van de Gemeenschap in mei 2004 zullen de meeste stroomgebieden waarin de Europese palingbestanden voorkomen binnen de Gemeenschap liggen. Sommige delen van de stroomgebieden van de rivieren zullen echter nog steeds in derde landen liggen. Vandaar de noodzaak om multilaterale instanties bij het beheer van aal te betrekken. Enkele mogelijke benaderingen voor de vaststelling van multinationale beheersmaatregelen zijn beschreven in punt 6.6.

5.3. Beheer van de aalstand met betrekking tot de kaderrichtlijn voor het waterbeleid

De kaderrichtlijn voor het waterbeleid (EG) nr. 2000/60⁴ (KWB) is een juridisch kader dat tot doel heeft de kwaliteit van alle waterbronnen zoals rivieren, meren, grondwater, overgangs- en kustwateren in de Europese Unie te beschermen en te verbeteren. De KWB is in december 2000 gepubliceerd en in werking getreden. De lidstaten moeten de KWB in nationaal recht omzetten tegen eind 2003. Zodra dit is gebeurd moeten nog vele stappen worden gezet om te bereiken dat tegen 2015 alle Europese wateren zich "in goede toestand" bevinden.

Een van de sleutelementen van de richtlijn is de invoering van een stroomgebiedbeheer op Europese schaal dat ook internationale coördinatie in grensoverschrijdende stroomgebieden omvat.

Er zijn verschillende manieren waarop de KWB zal bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het actieprogramma voor aal, met name:

- door rekening te houden met de mogelijkheid om aal op te nemen als een soort die een indicator is voor de "goede ecologische toestand" in verband met de "riviercontinuïteit", d.w.z. als een element van de biologische kwaliteit;
- door de "riviercontinuïteit" te verbeteren via een programma van maatregelen;
- door de informatie over de stroomgebieden te verbeteren met betrekking tot de hinderpalen voor de migratie van aal;
- door gebruik te maken van het beheersysteem en de stroomgebiedautoriteiten in te schakelen bij het vaststellen van streefdoelen en de uitvoering van actieprogramma's voor aal.

⁴ PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1-72.

6. BEHEERSMAATREGELEN

6.1. Een plan voor het herstel van het aalbestand

Zoals gezegd wordt in heel Europa in het kader van beperkte en regionale visserijactiviteiten op aal gevestigd in de verschillende stadia van zijn levenscyclus, zodat het bestand biologisch uitgeput is en dringend behoefte heeft aan beheersmaatregelen om het herstel ervan veilig te stellen. Dat betekent dat een groot aantal plaatselijke maatregelen moeten worden getroffen om de groei en de terugkeer van volwassen aal terug naar zijn paaigronden te verbeteren. De plaatselijke maatregelen zullen alle iets kosten, hetzij doordat de visserijactiviteit afneemt, hetzij omdat moet worden geïnvesteerd in verbetering van het milieu. Deze kosten zullen dan ook worden gespreid over een ruim scala van verschillende plaatselijke acties.

Hoewel het dus om plaatselijke kosten van zeer uiteenlopende aard zal gaan, zal een verbeterde aalintrek leiden tot een toename van de biomassa van het paaibestand en uiteindelijk tot de grotere intrek van glasaal. Dit zal een algemeen voordeel zijn, dat ten goede zal komen aan heel Europa en aangrenzende gebieden.

De uitdaging voor de Gemeenschap is dat snel een beheersysteem moet worden ontworpen om ervoor te zorgen dat de plaatselijke maatregelen goede resultaten opleveren in alle stroomgebieden, in de lidstaten en in de aangrenzende landen. In dit beheersysteem voor het aalbestand zouden alle belanghebbenden een bijdrage moeten leveren aan het herstel van het bestand en deze bijdragen zouden moeten worden gekwantificeerd en billijk worden verdeeld.

De huidige kennis over aalbestanden en het beheer ervan is echter ontoereikend voor de opstelling van een dergelijk systeem. De Gemeenschap moet derhalve de grondslag leggen voor een dergelijk beheersysteem en tegelijk enkele noodmaatregelen treffen om het herstel van het bestand te bevorderen.

Het feit dat de beheersmaatregelen voor het hele bestand vooral plaatselijke maatregelen zijn betekent dat het niet de taak van de Gemeenschap is de uitvoeringsmaatregelen in detail uit te werken. Het standpunt van de Commissie is dat de lidstaten verantwoordelijk moeten blijven voor het verwezenlijken van de plaatselijke beheersdoelstellingen en voor de keuze van de beheersinstrumenten om deze doelstellingen te bereiken.

De Gemeenschap zou echter wel verantwoordelijk moeten zijn voor:

- de vaststelling van de doelstellingen voor het beheer van aal in de diverse levensstadia;
- verificatie van informatie over het resultaat van de uitgevoerde maatregelen en rapportage hierover;
- het voorstellen van communautaire maatregelen voor zover deze de plaatselijke maatregelen kunnen ondersteunen;
- ondersteuning van plaatselijke inspanningen door wetenschappelijke en technische bijstand te verlenen;
- de internationale aspecten van de instandhouding van het aalbestand.

Deze ideeën worden hierna verder uitgewerkt. Sommige noodmaatregelen die als voorzorgsmaatregelen zouden kunnen worden vastgesteld zijn behandeld in punt 7.

6.2. Vaststelling van plaatselijke doelstellingen voor de instandhouding en het beheer

De aal kent drie min of meer gescheiden levensstadia, elk met hun eigen mortaliteit en gevaren. De glasaal trekt gedurende een kort seizoen naar de riviermondingen, kan daar plaatselijk worden gevangen en wordt in zijn migratie stroomopwaarts belemmerd door hinderpalen. Rode aal is gedurende een langere periode kwetsbaar door plaatselijke visserijactiviteiten en door aantastingen van zijn habitat, maar in deze fase is de aal overwegend sedentair en heeft hij niet te lijden van hinderpalen voor de migratie. Schieraal tenslotte wordt in zijn migratie stroomafwaarts bedreigd door hinderpalen en ook door gerichte visserijactiviteiten.

De Commissie acht het noodzakelijk drie soorten doelstellingen vast te stellen, die beantwoorden aan elk van de drie levensstadia. In de communautaire wetgeving moeten minimumnormen worden vastgesteld voor deze doelstellingen, met aanpassingen van de waarden voor de meer productieve stroomgebieden en mogelijke afwijkingen voor stroomgebieden met een zeer lage mortaliteit. De waarden van de streefparameters moeten gebaseerd zijn op relevante wetenschappelijke adviezen van de ICES en de EIFAC.

Naast deze doelstellingen moet het behoud van de riviercontinuïteit worden beschouwd als een bijdrage tot een goede ecologische toestand in het kader van de kaderrichtlijn waterbeheer. Dit zou erop neerkomen dat de aal in alle levensstadia vrij doorheen de verschillende delen van een rivier moet kunnen migreren.

6.2.1. Intrekdoelstellingen

Opdat het productieve potentieel voor aal van de stroomgebieden kan worden gerealiseerd, dient er voor te worden gezorgd dat een voldoende aantal glasalen zich in de stroomopwaarts gelegen gebieden vestigen. De Gemeenschap zou een jaarlijkse intrekdoelstelling moeten vaststellen, uitgedrukt in aantal glasalen per hectare of per aalhabitat. Deze doelstelling zou dan kunnen worden gebruikt om het niveau van in elk stroomgebied vereiste glasaalpopulatie te bepalen. Plaatselijke beheersmaatregelen om deze doelstelling te bereiken zouden moeten omvatten:

- beheer van de plaatselijke glasaalvisserij om ervoor te zorgen dat voldoende glasaal ontkomt;
- bouw van vispassages in dammen om jonge aal de kans te geven stroomopwaarts te trekken;
- uitzetting met glasaal die is gevangen in nabijgelegen mondingen.

6.2.2. Populatiedoelstellingen

Als een voldoende aantal glasalen de rivieren is ingetrokken dient ervoor te worden gezorgd dat het bestand van rode aal in stand wordt gehouden met een voldoende lage mortaliteit opdat voldoende schieraal wordt geproduceerd. De instandhouding van een grote biomassa rode aal op zichzelf is niet voldoende om te garanderen dat voldoende schieraal wordt geproduceerd, indien de grote biomassa in stand wordt gehouden door een hoge populatiedichtheid om daarna te worden uitgedund door een grote visserijmortaliteit. Een grote biomassa jonge vissen die intens worden bevestigd brengt niet noodzakelijk meer schieraal

voort. Plaatselijke acties om de bestandsdoelstellingen te bereiken kunnen de volgende maatregelen omvatten:

- beperkingen voor de plaatselijke visserij, zoals gesloten tijden, gesloten gebieden, beperkingen op het type vistuig en beheer via plaatselijke visvergunningen;
- invoering van minimum aanvoermaten;
- wijziging, uitbreiding en verbetering van de habitat;
- uitzetting van gekweekte aal.

In sommige kustwateren komt ook rode aal voor. Ook voor deze populaties zouden indien mogelijk streefcijfers moeten worden vastgesteld.

6.2.3. *Ontsnappingsdoelstellingen*

In het belang van de instandhouding moet het hoofddoel van de maatregelen inzake het beheer van de aalstand zijn dat een voldoende groot aantal schieraal kan ontsnappen. Een ruime hoeveelheid rode aal is geen garantie voor de instandhouding van het bestand indien de geslachtsrijpe vis niet kan ontsnappen naar de paaigronden. Uit een in Nederland uitgevoerde studie⁵ blijkt dat van de vrouwelijke alen slechts een in zeventien de migratie stroomafwaarts naar zee overleeft en dat de visserijsterfte voor schieraal hoog is. Dezelfde studie geeft aan dat de mortaliteit als gevolg van de visserij op schieraal 97% bedraagt. De Commissie is van oordeel dat streefcijfers voor de overleving van schieraal moeten worden vastgesteld vanaf het stadium waarop hij een zilveren kleur krijgt totdat hij terugkeert naar zee.

Onder de plaatselijke beheersmaatregelen die tot het verwezenlijken van deze doelstellingen zouden kunnen bijdragen kunnen worden genoemd:

- beheer van de migratie van schieraal van de binnenwateren naar zee;
- verbod op bepaalde vistuigen die bijzonder doeltreffend zijn voor de vangst van schieraal (bijvoorbeeld fuiken);
- bouw van aalpassages in dammen en hydro-elektrische installaties.

6.3. **Verzameling van gegevens**

De bovenvermelde doelstellingen zijn slechts nuttige beheersinstrumenten indien de heersende voorwaarden kunnen worden gemeten in functie van deze doelstellingen. Om een dergelijke monitoring mogelijk te maken zal de Commissie, na de nodige adviezen te hebben ingewonnen, een compleet systeem voor het verzamelen van gegevens betreffende aal op communautair niveau voorstellen dat onder meer betrekking zal hebben op:

- de vangsten per visserijtak en per stroomgebied;
- de doorstroming van aal van elk levensstadium naar het volgende;

⁵ Aal, de stand van zaken. Dekker et al., (2002) Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Visserij, Den Haag, Nederland.

- intrek;
- bepaling van de riviercontinuïteit uit het oogpunt van de migratie van aal;
- in kaart brengen en beschrijving van de habitat en evaluatie voor rivieren waarin aal voorkomt;
- predatie en effect op het ecosysteem.

Bij het uitwerken van het datacollectiesysteem zal worden gezorgd voor een gunstige kosten/batenverhouding, ten einde de financiële lasten voor de plaatselijke autoriteiten zo klein mogelijk te houden. Een deel van het datacollectiesysteem kan onderzoeksprojecten omvatten waarvoor contracten worden afgesloten, zoals het gebruik van "pop-up" identificatieplaatjes om de migratie van schieraal te volgen.

6.4. Steun voor het plaatselijk beheer in de communautaire wetgeving

Zoals vermeld moeten de meeste maatregelen voor het beheer van de aalstand worden uitgevoerd op plaatselijk niveau (d.w.z. per stroomgebied) en moet de keuze van de beheersinstrumenten om de doelstelling te bereiken zoveel mogelijk worden overgelaten aan de plaatselijke instanties. Sommige maatregelen kunnen echter goed op communautair niveau worden uitgevoerd (bijvoorbeeld minimummaten voor de verkoop op de markt). Sommige maatregelen die wenselijk worden geacht voor de meeste gebieden kunnen worden toegepast als communautaire maatregelen (bijvoorbeeld die welke betrekking hebben op de aanleg van aalpassages in nieuwe dammen, vergunningen voor het verhandelen van aal, of het verbod op gerichte visserij op schieraal).

Het milieubeleid van de Gemeenschap zal, via een vermindering van de watervervuiling en de bescherming en het weer gezond maken van bepaalde natuurgebieden, ook bijdragen tot de verbetering van de overlevingskansen. Om het mogelijke effect van de visserijmaatregelen op de aalstand beter te kunnen beoordelen zal ook de bijdrage van milieuverbeteringen moeten worden geëvalueerd. Momenteel zal echter niet worden vooruitgelopen op aanvullende maatregelen van deze aard, maar zal er alleen op worden gewezen dat er nog ruimte is voor communautaire maatregelen.

In sommige gebieden vormt de illegale visserij op glasaal op grote schaal een groot probleem en wordt hierbij meer aal gevangen dan bij de legale visserij. De Commissie zal onderzoeken in hoeverre vergunningen en handelsmaatregelen kunnen worden ingesteld om de glasaalvisserij te beperken en beter te reguleren.

Wanneer beperkingen ter bescherming van de aalbestanden worden vastgesteld, zal de Commissie eventueel voorstellen doen om de betrokken vissers een financiële steun te verlenen, hetzij om zich om te scholen voor een betrekking buiten de sector, of over te schakelen op andere activiteiten (bijvoorbeeld het uitzetten van glasaal).

6.5. Technische en wetenschappelijke steun voor het plaatselijk beheer

Recent overleg met de belanghebbenden en de betrokken beheerders en wetenschappers maakt duidelijk dat in verschillende lidstaten een grote verscheidenheid aan plaatselijke aalbeschermingsmaatregelen zijn vastgesteld. De informatie hierover is echter niet gemakkelijk toegankelijk en het is noodzakelijk en belangrijk informatie over deze ervaringen uit te wisselen. Publicatie van een overzicht van deze maatregelen op communautair niveau

zou de plaatselijke autoriteiten kunnen helpen bij het ontwerpen en uitvoeren van nieuwe beheersmaatregelen.

Het meest geschikte kader voor de communautaire coördinatie van de beheersinstanties binnen de stroomgebieden vormen de beheersystemen en de stroomgebiedautoriteiten die zijn ingesteld bij de kaderrichtlijn waterbeheer. Aanvullende institutionele systemen kunnen echter noodzakelijk zijn om problemen die gemeenschappelijk zijn voor aal in verschillende stroomgebieden aan te pakken, zoals bijvoorbeeld:

- een gecoördineerde aanpak voor het verkrijgen van wetenschappelijke adviezen voor het beheer;
- coördinatie van beheersmaatregelen en grensoverschrijdende controles;
- uitwisseling van ervaringen op het gebied van het beheer.

6.6. Internationale dimensie

De Europese Adviescommissie Binnenvisserij (EIFAC), die in 1957 in het kader van de FAO is opgericht, lijkt, samen met de ICES en de Visserijraad voor de Middellandse Zee (GFCM) de geschikte instantie om wetenschappelijke adviezen te leveren. Daar de EIFAC momenteel een wetenschappelijke en een adviserende organisatie is, dient de mogelijkheid te worden overwogen om in het kader van de FAO een beheersinstantie op te richten.

Daar vele stroomgebieden zich uitstrekken over verschillende lidstaten, zal voor het bereiken van de diverse vorenvermelde doelstellingen in sommige gevallen gecoördineerde actie tussen twee of meer lidstaten nodig zijn. De verplichtingen om de doelstellingen te bereiken zouden gelden voor alle lidstaten met een aalvisserij in transnationale stroomgebieden, maar over de manier waarop aan deze verplichtingen moet worden voldaan zullen discussies en onderhandelingen kunnen worden gevoerd tussen kleine groepen van lidstaten. Deze discussies zouden kunnen worden gehouden in subgroepen van het Adviescomité voor de Visserij en de Aquacultuur. Ook in derde landen wordt op aalbestanden gevist, en er is veel belangstelling van Noord-Afrikaanse landen en in mindere mate van Rusland en Noorwegen. Ook de visserij in IJslandse wateren en in de wateren van de Faeröer zouden bij een regeling moeten worden betrokken. Voor deze gevallen zouden bestaande regionale regelingen voor gemengde bestanden kunnen worden uitgebreid tot aal. De meest geschikte fora voor dergelijke discussies zijn de Visserijraad voor de Middellandse Zee (GFCM) en bilaterale overeenkomsten met Rusland en Noorwegen. De Commissie zal in de loop van 2004 in deze fora initiatieven voor de ontwikkeling van het aalbeheer nemen.

Wat de distributie van aal in de oceaan en het vermoedelijke paaigebied in de Sargasso Zee betreft, zal de Commissie uitkijken naar eventuele wijzigingen in het milieu in dat gebied die het welslagen van de paai en de intrek van aal kunnen beïnvloeden. Het toezicht op dit gebied zou moeten worden uitgevoerd in samenwerking met de VS en andere belanghebbende landen, en er zal worden onderzocht op welke manier deze samenwerking zal kunnen verlopen.

7. DRINGENDE ACTIES

Het wetenschappelijk advies van de ICES stelt duidelijk dat de huidige situatie voldoende onrustwekkend is om de exploitatie van aal terug te dringen tot het laagst mogelijke niveau, in

afwachting dat een herstelplan wordt opgesteld. De Commissie sluit zich bij dit advies aan en verzoekt de lidstaten mee te werken aan de uitwerking van noodmaatregelen die op communautair niveau zouden kunnen worden toegepast. De soorten acties die hiervoor in aanmerking komen zijn onder meer die welke door de ICES zijn aangegeven, namelijk:

- vangstverbod in specifieke gebieden of in specifieke levensstadia;
- totaal toelaatbare vangsten;
- vaststelling van technische maatregelen;
- vaststelling van minimummaten bij aanvoer;
- gesloten tijden;
- gesloten gebieden;
- invoering van visvergunningen;
- verbetering van plaatselijke bestanden door uitzetting;
- initiatieven voor het herstel van de habitat.

De Commissie is van oordeel dat bij de uitwerking van deze maatregelen er in de eerste plaats voor moet worden gezorgd dat zoveel mogelijk schieraal ontkomt. Dit is de maatregel die met de grootste waarschijnlijkheid zal leiden tot een toename van de paaipopulatie. Daartoe zal de Commissie dringend maatregelen nemen op de volgende gebieden:

- verbod op visserijactiviteiten waarbij waarschijnlijk schieraal zal worden gevangen;
- vergemakkelijking van de stroomafwaartse migratie van schieraal.

Daarna zullen acties worden uitgewerkt om ervoor te zorgen dat voldoende rode alen de op hen gerichte visserij overleven en dat ze voldoende geschikte habitats hebben om zich te vestigen. Vervolgens zal het probleem van de migratie van glasaal naar de habitats van rode aal worden bestudeerd. Aan deze volgorde van maatregelen wordt de voorkeur gegeven omdat het verre van zeker is dat een vermindering van de glasaalvisserij ook voordelen zal opleveren indien de vestigingscapaciteit voor glasaal reeds volledig wordt benut of indien de ontsnappingsmogelijkheid voor schieraal onbeduidend is.

8. CONCLUSIES

De aanpak van de Commissie om te komen tot een veilig aalbeheer is doelstellingen voor het beheer van de aalstand vast te stellen en wetgeving voor te stellen die de lidstaten verantwoordelijk stelt voor het verwezenlijken van deze doelstellingen. Om deze aanpak aan te vullen zal de Commissie systemen voor standaarddatacollectie helpen ontwerpen om de toestand van de bestanden ten opzichte van de doelstellingen te volgen. De Commissie zal ook maatregelen voorstellen om de coördinatie, de informatie en het onderzoek betreffende aal te verbeteren. Het Adviescomité voor de Visserij en de Aquacultuur zou de Commissie bij deze activiteiten kunnen helpen. De Commissie zal ook trachten internationale overeenkomsten over het beheer van de aalstand te sluiten met derde landen. De coördinatie met het milieubeleid zal worden voortgezet.

Terwijl deze acties worden gebundeld tot een beheersplan voor aal zal de Commissie een aantal noodmaatregelen bestuderen die onmiddellijk zouden kunnen worden toegepast. De hoogste prioriteit zal worden verleend aan de overleving en de ontsnapping van schieraal op zijn stroomafwaartse migratie.

Hierna volgt een samenvatting van mogelijke specifieke acties.

8.1. Acties van de Commissie

8.1.1. Vaststelling van doelstellingen

De Commissie zal wetenschappelijk advies inwinnen over de geschikte parameters voor de doelstellingen en voor de waarden van deze parameters wanneer ze gebruikt worden als doelstellingen voor intrek, populatie en ontsnapping, met inachtneming van de productiviteit van de diverse stroomgebieden. De Commissie zal vervolgens voorstellen voor wetgeving terzake indienen.

8.1.2. Verbetering van de statistieken

De Commissie zal wetenschappelijk advies inwinnen over de uitwerking van een systeem voor het verzamelen van gegevens dat beantwoordt aan de definitie van de doelstellingen en zal voorstellen voor wetgeving terzake indienen. De Commissie zal overwegen de huidige communautaire regeling voor het verzamelen van gegevens ten behoeve van de visserij te wijzigen om er ook aal in op te nemen.

8.1.3. Onmiddellijke acties in het kader van de voorzorgsaanpak

De Commissie zal, na het vereiste wetenschappelijk advies te hebben ingewonnen, een verbod op het gebruik van vistuigen waarmee vermoedelijk schieraal zal worden gevangen, te verbieden in bepaalde gebieden en in bepaalde perioden. Ook zullen maatregelen worden voorgesteld om de migratie van schieraal naar zee te vergemakkelijken. Dat zal worden gevolgd door bijkomende voorstellen om ook de overleving van aal in andere levensstadia te verbeteren.

8.1.4. Betere coördinatie van het communautaire beheer van de aalstand

De Commissie zal samenvattingen en evaluaties opvragen van de wettelijke en technische maatregelen die in alle lidstaten worden toegepast met het oog op de bescherming van aal. Ze zal ook voorstellen om via ACFA een overlegprocedure over aal in te stellen.

8.1.5. Promotie van het multilateraal beheer van de aalstand

De Commissie zal het initiatief op communautair niveau aanvullen met een soortgelijk initiatief op multilateraal niveau, om aldus de relevante niet-communautaire landen te betrekken bij de inspanningen voor het beheer van de aalstand. Daartoe zullen beheersmaatregelen moeten worden voorgesteld in de GFCM en in bilaterale discussies.

9. FINANCIËLE CONSEQUENTIES

Na een herziening van de procedures voor het verzamelen van gegevens zal de Commissie voorstellen aal op te nemen in het communautair programma voor het verzamelen van

gegevens betreffende de visserij, en voor een overeenkomstige aanpassing van de financiering.

Er zullen voorstellen worden ingediend voor extra financiële middelen voor specifieke studies die zullen worden gefinancierd uit de begroting van de Gemeenschap op de begrotingslijn betreffende het beheer van het programma voor het verzamelen van gegevens, voor een bedrag van ten hoogste 0,5 miljoen EUR in de periode 2004-2006.

10. TIJDSHEMA VOOR DE ACTIES

Actie van de Commissie	Tijdschema uitvoering
Advies inwinnen bij de ICES en het WTECV over doelstellingen, datacollectie en technische maatregelen.	Advies gevraagd eind 2003. Verstrekking van het advies medio 2004.
Advies inwinnen via een openbare inschrijving over in alle lidstaten bestaande wettelijke en technische maatregelen die betrekking hebben op aal.	Publicatie inschrijving begin 2004. Advies beschikbaar derde kwartaal 2004.
Discussie met de lidstaten over noodmaatregelen.	Derde kwartaal 2003.
Voorstel voor maatregelen ter bescherming van schieraal.	Eerste kwartaal 2004.
Voorstel voor plaatselijke beheersdoelstellingen voor elk levensstadium van aal in de voornaamste stroomgebieden van de Gemeenschap, en verdeling van de verantwoordelijkheden voor datacollectie.	Vierde kwartaal 2004.
De RVO's betrekken bij gelijktijdige discussies over aal.	Vanaf het vierde kwartaal 2003.