



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.09.2005
COM(2005) 422 definitief

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

**Evaluatie van bepaalde toegangsbeperkingen in het kader van het gemeenschappelijk
visserijbeleid (Shetlandbox en scholbox)**

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

**Evaluatie van bepaalde toegangsbeperkingen in het kader van het gemeenschappelijk
visserijbeleid (Shetlandbox en scholbox)**

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|---|
| CONTEXT | 3 |
| reikwijdte van de evaluatie..... | 3 |
| Shetlandbox..... | 3 |
| Scholbox..... | 4 |
| Evaluatie van de boxen | 4 |
| Shetlandbox..... | 4 |
| Scholbox..... | 6 |
| De toekomst van de shetlandbox en de scholbox..... | 7 |
| Resultaten van het overleg | 7 |
| Shetlandbox..... | 7 |
| Scholbox..... | 7 |
| Standpunt van de Commissie | 8 |
| Shetlandbox..... | 8 |
| Scholbox..... | 8 |

CONTEXT

Artikel 19 van Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad¹ voorziet in een evaluatie van de rechtvaardiging voor de beperkingen van de toegang tot wateren en hulpbronnen buiten de 12-mijlszone. Volgens dat artikel 19 had de Commissie het betrokken verslag uiterlijk op 31 december 2003 bij het Parlement en de Raad moeten indienen en hadden eventuele voorstellen tot aanpassing van die toegangsbeperkingen uiterlijk op 31 december 2004 op tafel moeten liggen.

Er zijn met name twee verklaringen voor de vertraging. In de eerste plaats was het door professionele verplichtingen van de betrokken wetenschappers moeilijk om in het kader van het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV) van de Commissie een werkgroep van deskundigen bijeen te brengen om de Commissie van advies te dienen. Uiteindelijk heeft deze werkgroep vergaderd in februari en mei 2004. In de tweede plaats heeft de Commissie besloten dat breder overleg met de sector en de lidstaten moest worden gepleegd voordat over dit belangrijke onderwerp een standpunt werd ingenomen.

REIKWIJDTE VAN DE EVALUATIE

Bij een dergelijke evaluatie kan een zeer breed terrein worden behandeld. Na gesprekken met de lidstaten in 2003 is besloten deze evaluatie om praktische redenen te beperken tot een onderzoek van de toegangsregels die tot doel hebben de visserij-inspanning van bepaalde categorieën van vaartuigen te beperken. Dit betekent dat geen aandacht is besteed aan maatregelen zoals de sluiting van een gebied om jonge vis te beschermen of een verbod op de visserij op bepaalde soorten in een gebied (voorbeelden van dergelijke gebieden zijn de keverbox en de gebieden waar een verbod op de visserij op zandspiering geldt). Bij deze evaluatie is evenmin aandacht besteed aan de toegangsregels die onlangs zijn herzien bij de verordening betreffende de westelijke wateren, zoals die welke betrekking hebben op de Irish box. Dit betekent dat alleen de Shetlandbox en de scholbox zijn geëvalueerd.

Shetlandbox

De Shetlandbox is bij artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad² ingesteld met ingang van 31 juli 1983. Voor vaartuigen met een lengte tussen de loodlijnen van ten minste 26 m die in de Shetlandbox willen vissen op soorten die in dat gebied van bijzonder belang zijn en die als gevolg van de wijze van bevissing biologisch kwetsbaar zijn, geldt een vergunningenstelsel dat de toegang tot de Shetlandbox voor visserij op de betrokken soorten beperkt. Een vergunning is nodig voor de demersale soorten behalve kever en blauwe wijting. Van de genoemde klasse van vaartuigen mogen geen andere dan Britse, Franse, Duitse en Belgische vaartuigen in de Shetlandbox op die soorten vissen. Dat mogen ook nooit meer dan 62 Britse, 52 Franse, 12 Duitse en 2 Belgische vaartuigen tegelijk zijn. Deze verdeling is gebaseerd op de visserijactiviteiten die de onderscheiden lidstaten voorheen in het betrokken gebied ontplooiden. In artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 170/83 was ook bepaald dat het

¹ Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 358 van 31.12.2002, blz. 59-80).

² Verordening (EEG) nr. 170/83 van de Raad van 25 januari 1983 tot instelling van een communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden (PB L 24 van 27.1.1983, blz. 1-13).

vergunningenstelsel tot andere klassen van vaartuigen kon worden uitgebreid als na de instelling van de Shetlandbox een toeneming van de visserij-inspanning werd geconstateerd.

De bepalingen van artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 170/83 zijn later grotendeels ongewijzigd overgenomen in artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 3760/92³. Daarbij is wel de bepaling geschrapt die het mogelijk maakte het vergunningenstelsel tot andere klassen van vaartuigen uit te breiden. Vervolgens zijn die bepalingen nogmaals overgebracht naar een nieuwe verordening: nu staan zij in artikel 18 van Verordening (EG) nr. 2371/2002.

Scholbox

De platvisvisserij in de Noordzee leidt ertoe dat aanzienlijke hoeveelheden vis overboord worden gegooid, vooral schol in kustwateren. In 1987 heeft de ICES-werkgroep Noordzeeplatvis in een advies gesteld dat het teruggooipercentage aanzienlijk zou afnemen als een kustgebied tussen 53° en 57° noorderbreedte zou worden gesloten.

Op basis van dat advies heeft de Commissie in 1989 bepaald dat een gebied in het tweede en het derde kwartaal zou worden gesloten voor boomkorkotters met een motorvermogen van meer dan 300 paardenkracht (pk) of 221 kW. Dit gebied wordt de scholbox genoemd. In 1994 is de gesloten periode uitgebreid met het vierde kwartaal en sinds 1995 is de scholbox gedurende het hele jaar voor de genoemde vaartuigen gesloten.

De regeling voor de scholbox is momenteel opgenomen in artikel 29 van Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad⁴.

EVALUATIE VAN DE BOXEN

De instelling van de boxen is niet gepaard gegaan met de bepaling van criteria of vergelijkbare controlegebieden ten behoeve van de beoordeling van de effectiviteit ervan. Het is dan ook onmogelijk te zeggen hoe de situatie nu zou zijn als de boxen niet waren ingesteld. Dit heeft het voor de werkgroep moeilijk gemaakt om een definitief oordeel over het effect van de boxen te vellen. Daarom is ervoor gekozen te kijken naar de ontwikkeling van bestandsparameters vóór en na de instelling van de boxen en in en buiten de boxgebieden. De belangrijkste resultaten van dat onderzoek worden hierna samengevat.

Shetlandbox

In de Shetlandbox en het omliggende gebied wordt op vijf commercieel belangrijke demersale soorten gevist, namelijk schelvis, kabeljauw, wijting, zwarte koolvis en zeeduivel. In de Shetlandbox komen verhoudingsgewijs meer volwassen exemplaren van schelvis en wijting en ook meer jonge exemplaren van schelvis en zeeduivel voor dan in het omliggende gebied.

³ Verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur (PB L 389 van 31.12.1992, blz. 1-14).

⁴ Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (PB L 125 van 27.4.1998, blz. 1-36).

De werkgroep kon niet aantonen dat de box enig positief effect heeft gehad op de ontwikkeling van de bedoelde bestanden, waarvan de omvang in het algemeen is afgenomen sinds de instelling van de box in 1983. De werkgroep heeft ook geen duidelijke aanwijzingen gevonden dat de visserij-inspanning door de toegangsbeperkingen is afgenomen. Voor de Britse vloot zijn uitgesplitste gegevens beschikbaar en de analyse is dan ook grotendeels daarop gebaseerd. Aan het einde van de jaren zeventig, dus vóór de instelling van de Shetlandbox, was de activiteit van grotere Britse vaartuigen voor demersale visserij in het betrokken gebied reeds afgenomen. Die activiteit is onmiddellijk na de instelling van de Shetlandbox nogmaals teruggelopen en is sindsdien op vrij lage niveaus gehandhaafd. Er zijn enige aanwijzingen voor een verplaatsing van de visserij-inspanning naar de onmiddellijke omgeving van de Shetlandbox, maar het staat niet vast dat die veranderingen een rechtstreeks gevolg van de instelling van de Shetlandbox zijn. Bovendien heeft de werkgroep althans voor de afgelopen jaren geen enkele aanwijzing gevonden dat aanvragen voor een vergunning om in de Shetlandbox te vissen uit de lidstaten die er in het kader van het vergunningstelsel mogen vissen, zouden zijn afgewezen.

Tussen 1974 en 1995 heeft ook de activiteit van andere onderdelen van de Britse vloot in en buiten de Shetlandbox veranderingen ondergaan. Met name is de visserij-inspanning van lichte trawlers in de Shetlandbox zodanig toegenomen dat de totale Britse visserij-inspanning in de Shetlandbox (gemeten aan de hand van het aantal buitengaats doorgebrachte dagen) sinds 1974 tamelijk constant is gebleven. Voor die lichte trawlers levert de visserij in de Shetlandbox steeds een grotere jaarlijkse aanvoer per inspanningseenheid op dan de visserij daarbuiten.

De meeste van die kleinere vaartuigen zijn Schots, maar om twee redenen kan dit niet worden geïnterpreteerd als een gunstig effect van de Shetlandbox voor de plaatselijke vissersvloot. In de eerste plaats is er geen aanwijzing dat de inkrimping van de visserij-inspanning van grotere vaartuigen de uitbreiding voor kleinere vaartuigen heeft vergemakkelijkt; het lijkt erop dat die uitbreiding zich hoe dan ook zou hebben voorgedaan. In de tweede plaats gelden geen bijzondere toegangsbeperkingen voor kleinere vaartuigen uit andere landen met quota voor dezelfde visbestanden, zodat het grote aandeel van Schotse vaartuigen louter door geografische factoren lijkt te zijn bepaald.

Dit betekent echter dat, als het vergunningstelsel voor vaartuigen met een lengte tussen de loodlijnen van ten minste 26 m zou worden versoepeld, de activiteiten van dergelijke vaartuigen weer dezelfde niveaus zouden kunnen bereiken als vóór de instelling van de Shetlandbox, ook al zijn de afgelopen jaren geen aanvragen voor vergunningen afgewezen. Uit de door de werkgroep geanalyseerde gegevens van het satellietvolgsysteem voor vissersvaartuigen (VMS) blijkt immers dat dergelijke grotere vaartuigen veel activiteit ontplooiën aan de rand van het continentaal plat naast de Shetlandbox. Als er geen toegangsbeperking zou zijn, zouden die vaartuigen hun visserij-inspanning kunnen verleggen naar de betrekkelijk rijke visgronden rond Shetland. Ook al zouden vele van die vaartuigen niet over een quotum voor de belangrijkste visbestanden beschikken, dan nog zou het feit dat zij vrij zouden kunnen vissen op soorten waarvoor geen quota gelden, kunnen leiden tot problemen op het gebied van bijvangst en teruggooi.

Scholbox

De parameters die zijn onderzocht om de effectiviteit van de scholbox te beoordelen, betreffen de aanvoer en de visserij-inspanning, de teruggooipercentages en de groeisnelheid en de ruimtelijke verspreiding van jonge vis, en voorts milieuparameters zoals watertemperatuur en productiviteit.

De visserij-inspanning in de scholbox is sterk gedaald na de sluiting ervan voor boomkorkotters met een motorvermogen van meer dan 300 pk. Toen de scholbox in 1989 gedeeltelijk werd gesloten, nam de totale visserij-inspanning (uitgedrukt in pk-dagen op zee) van de internationale bordentrawl- en boomkorvloten af tot 69% van het niveau dat deze vóór de instelling van de scholbox bereikte. Na de volledige sluiting liep die visserij-inspanning verder terug tot 23% van het niveau vóór de instelling van de box. Boomkorkotters met een motorvermogen tot 300 pk en andere vissersvloten (bordentrawlvisserij, garnalenvisserij) zijn echter meer gaan vissen in de scholbox. Daar komt bij dat wellicht veel van de betrokken vaartuigen beschikken over een motorvermogen dat belangrijk groter is dan het nominale vermogen. Het is moeilijk te zeggen hoe groot dit probleem is, omdat motoren gewoonlijk heel gemakkelijk anders kunnen worden afgesteld om het vermogen aan te passen.

Bij de boomkorvisserij in de scholbox nam de teruggooi van schol (uitgedrukt in procenten van het gevangen aantal) toe van 77% tussen 1976 en 1990 tot 93 à 96% in 2003. Ook buiten de scholbox steeg die teruggooi, en wel van 31% in de periode 1976-1990 tot 84% in 2003. Bij de boomkorvisserij met een maaswijdte van 80 mm is, op basis van de biomassa zowel als het aantal, het percentage teruggegooide schol groter in de scholbox dan erbuiten. Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat de groeisnelheid in het gebied omstreeks 1980 is gaan afnemen. Voor tong is een soortgelijke ontwikkeling geconstateerd en dus zou de oorzaak kunnen liggen in veranderde groeiomstandigheden in de kustwateren van het zuidoostelijke deel van de Noordzee. De lagere groeisnelheid in de scholbox brengt mee dat schol er over een langere levensperiode moet worden teruggegooid. Bij de visserij met een maaswijdte van 100 mm zijn de teruggooipercentages lager in de scholbox dan erbuiten, wat gedeeltelijk kan worden verklaard uit het feit dat het bij de schol die in de scholbox wordt gevangen en moet worden teruggegooid, om kleinere maten gaat.

De werkgroep heeft duidelijke aanwijzingen gevonden dat het belang van de scholbox voor jonge schol door een veranderde ruimtelijke verspreiding van die jonge schol is afgenomen. Toen de scholbox werd ingesteld, bleek ongeveer 90% van alle ondermaatse schol zich in de scholbox op te houden, maar de laatste tijd is dit gedaald tot minder dan 70%.

De verandering van de ruimtelijke verspreiding was het duidelijkst voor tussen één en twee jaar oude schol, die lijkt te zijn verhuisd naar diepere gebieden verder uit de kust. Deze ontwikkeling bij de genoemde groep was reeds omstreeks 1997 begonnen, maar was het sterkst vanaf 2000-2003. De grootste daling van het bovenbedoelde procentuele aandeel werd geconstateerd voor schol van 15-20 cm, de maten die kwetsbaar zijn omdat zij kunnen worden gevangen en dan moeten worden teruggegooid. Voor deze lengteklasse is het belang van de scholbox vanaf 1995 snel afgenomen.

Een mogelijkheid is dat de ruimtelijke verspreiding is veranderd als gevolg van de stijging van de temperatuur van het zeewater, waardoor jonge schol uit de box is weggetrokken. Sinds de jaren vijftig is de watertemperatuur in en rond de scholbox gestegen met 0,5 à 1°C. De jaren 2000 tot en met 2003 waren ongevoen warm, vooral in de winter.

De scholbox blijft duidelijk een belangrijke kinderkamer voor jonge schol, maar minder duidelijk is of de huidige regeling het meest effectieve middel is om de sterfte onder jonge schol terug te dringen, vooral gezien het feit dat het slechts een gedeeltelijke sluiting betreft en dat de in de box overboord gegooide hoeveelheden zeer groot zijn. Alleen boomkorkotters met een motorvermogen van meer dan 300 pk hebben geen toegang tot de scholbox, terwijl kleinere boomkorkotters en andere bodemtrawlers er hun visserij-inspanning hebben opgevoerd, waardoor de voordelen op instandhoudingsgebied worden uitgehold.

DE TOEKOMST VAN DE SHETLANDBOX EN DE SCHOLBOX

Wegens het belang van dit onderwerp heeft de Commissie besloten dat breder overleg met de visserijsector en de lidstaten moest worden gepleegd voordat een standpunt werd ingenomen over de toekomst van de boxen. In maart 2005 is als basis voor het overleg een non-paper over de resultaten van de werkzaamheden van de werkgroep van deskundigen verspreid onder alle belanghebbende partijen, waaronder de Regionale Adviesraad voor de Noordzee (NSRAC).

Resultaten van het overleg

Opmerkingen over het non-paper werden ontvangen van twee lidstaten, namelijk het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, en van de NSRAC.

Shetlandbox

Het Verenigd Koninkrijk is een sterk voorstander van het behoud van de Shetlandbox, omdat in het verslag van de wetenschappelijke werkgroep is aangetoond dat het gebied van belang is voor schelvis, wijting en zeeduivel. Naar het oordeel van het Verenigd Koninkrijk mogen eventuele wijzigingen van de Shetlandbox pas worden voorgesteld nadat een kwantitatieve evaluatie van de waarschijnlijke effecten ervan is uitgevoerd. Duitsland vindt dat de Shetlandbox moet worden gehandhaafd gedurende ten minste nog eens drie jaar totdat betere gegevens beschikbaar komen.

Naar de mening van de NSRAC heeft de evaluatie van de voordelen op instandhoudingsgebied van de Shetlandbox door de wetenschappelijke werkgroep geen definitieve conclusies opgeleverd, maar kan het belang van de Shetlandbox voor jonge kabeljauw en schelvis een extra bescherming van het gebied rechtvaardigen.

De NSRAC adviseert de Shetlandbox te handhaven in afwachting van nader onderzoek naar de voordelen op instandhoudingsgebied ervan. Het doel van de box dient duidelijk te worden omschreven en er moeten criteria worden toegepast om het succes ervan te bepalen. Als wordt aangetoond dat de box duidelijke voordelen heeft uit het oogpunt van instandhouding, dient te worden overwogen deze gedurende een verdere periode te handhaven.

Scholbox

Het enige dat het Verenigd Koninkrijk over de toekomst van de scholbox heeft opgemerkt, is dat welk besluit ook moet worden genomen in het kader van het toekomstige beheer van de platvisvisserij en na advies van de NSRAC. Duitsland is een sterk voorstander van handhaving van de box en wil deze eventueel naar het westen uitbreiden ter bescherming van de jonge schol die daar nu aanwezig is. Duitsland bepleit ook een krachtiger handhaving van

de beperking tot 300 pk (221 kW) van het motorvermogen van boomkorkotters die in de scholbox vissen, en een evaluatie van het effect van de twinrigvisserij in dat gebied.

De NSRAC wijst erop dat jonge schol in het betrokken gebied overvloedig voorkomt en daar moet worden beschermd. Hij geeft echter toe dat er weinig bewijs is voor een positief effect van de scholbox wat populatietoename betreft. Ook erkent hij dat het tekortschieten van de scholbox mede kan zijn veroorzaakt door de gebrekkige maatregelen om het motorvermogen te beperken van de boomkorkotters die er worden toegelaten.

De NSRAC adviseert de scholbox te handhaven maar de regeling op experimentele basis te wijzigen. Hij stelt voor dat bij het ontwerpen van de daartoe benodigde experimentele onderzoeken nauw wordt samengewerkt tussen visserijwetenschappers, de visserijsector en de organisaties voor de instandhouding van visbestanden en een beroep wordt gedaan op de medewerking van de Commissie en de lidstaten. Het standpunt van de Duitse visserijsector is echter dat in de Duitse exclusieve economische zone de huidige toegangsregeling moet worden gehandhaafd ook al zou elders op experimentele basis een andere regeling worden getroffen.

Standpunt van de Commissie

Shetlandbox

Terwijl in het geval van de scholbox de instandhoudingsdoelstelling duidelijk is, namelijk de bescherming van jonge schol, zijn de instandhoudingsdoelstellingen van de Shetlandbox veel algemener. De wetenschappelijke werkgroep heeft geen enkel duidelijk voordeel van de Shetlandbox op instandhoudingsgebied kunnen aantonen en de NSRAC is er evenmin in geslaagd overtuigende argumenten aan te voeren om het gebied van de Shetlandbox een gunstiger behandeling te geven dan andere gebieden.

Niettemin beveelt de NSRAC aan de Shetlandbox te handhaven terwijl het effect ervan verder wordt geëvalueerd. De Britse en de Duitse autoriteiten hebben eveneens gevraagd de Shetlandbox te handhaven. Ook het WTECV heeft geopperd dat afschaffing van de Shetlandbox enige toeneming van de visserij-inspanning in het gebied tot gevolg zou kunnen hebben. Gezien deze zwaarwegende adviezen is de Commissie van mening dat de Shetlandbox gedurende een verdere periode van drie jaar dient te worden gehandhaafd terwijl de evaluatie wordt voortgezet. Het WTECV dient te worden gevraagd aanbevelingen te doen over de wijze waarop die verdere evaluatie zou kunnen worden aangepakt, en over de vraag of zou kunnen worden overwogen om in de toegangsregeling voor sommige gedeelten soortgelijke wijzigingen aan te brengen als die welke worden voorgesteld voor de scholbox.

Scholbox

De NSRAC zou de scholboxregeling graag op experimentele basis wijzigen, maar het overleg dat nodig is om de doelstellingen van de box te bepalen, om de experimentele onderzoeken voor de evaluatie van de doeltreffendheid ervan te ontwerpen en om vervolgens de nieuwe maatregelen ten uitvoer te leggen, zou veel tijd vergen. Het bezwaar dat de Duitse visserijsector in dit vroege stadium kenbaar heeft gemaakt tegen welke wijziging ook van de toegangsregeling voor zijn wateren, laat zien hoe moeilijk de actie is die de NSRAC op het getouw wil zetten.

De Commissie is daarom van mening dat in beginsel dient te worden ingestemd met het voorstel de zaak verder te onderzoeken, maar dat in de tussentijd de bestaande scholbox met de bijbehorende toegangsbeperkingen moet worden gehandhaafd. Het is echter van wezenlijk belang dat die toegangsbeperkingen naar behoren worden toegepast, met name door middel van een strikte controle van het motorvermogen om zich ervan te vergewissen dat het in overeenstemming is met het in de vergunning vermelde vermogen. Dit zou stroken met het advies van de NSRAC over het beheer van de scholvisserij in het algemeen, aangezien aanpassing van de motorvermogens aan die waarvoor de vergunning is afgegeven, zou bijdragen tot de vermindering van de totale visserij-inspanning die in het kader van een herstelplan noodzakelijk is.

De bepalingen betreffende de scholbox staan momenteel in artikel 29 van Verordening (EG) nr. 850/98 (de verordening inzake de “technische maatregelen”). Nu overleg is begonnen met het oog op de vervanging van die verordening door een nieuwe, eenvoudiger verordening, zou van de gelegenheid gebruik kunnen worden gemaakt om herzieningen van de regeling voor de scholbox voor te stellen, waarbij die herzieningen dan volledig zouden moeten aansluiten bij het herstelplan voor schol als onderdeel van een en hetzelfde initiatief.