



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.3.2007
COM(2007) 136 definitief

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

**Een beleid om in de Europese visserij ongewenste bijvangst te verminderen en de
teruggooi uit te bannen**

{SEC(2007) 380}
{SEC(2007) 381}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Een beleid om in de Europese visserij ongewenste bijvangsten te verminderen en de teruggooi uit te bannen

1. DE VERBINTENIS VAN DE GEMEENSCHAP OM DE TERUGGOOI TE VERMINDEREN

Teruggooi – het overboord gooien van dode, ongewenste vis die als bijvangst is gevangen – is in de Europese visserij een ernstig probleem, waarvoor volgens de Commissie zeer dringend een oplossing moet worden gevonden. Met deze mededeling wordt beoogd een beleid uit te stippelen dat erop gericht is in de Europese visserij ongewenste bijvangsten te verminderen en de teruggooi geleidelijk uit te bannen.

Een nieuw beleid inzake teruggooi zal ongewenste bijvangsten verminderen door gedragingen en technologieën te bevorderen die die bijvangsten voorkomen. De instrumenten hiervoor zijn een geleidelijke invoering van een teruggooiverbod – waarbij alle vis en schaal- en schelpdieren moeten worden aangeland – en aanvullende maatregelen zoals het geven van stimulansen voor het verbeteren van de selectiviteit van het vistuig, de verplichting om van visgrond te veranderen en reallimesluitingen.

Als basisprincipe voor de uitvoering geldt dat moet worden voorgeschreven wat mag worden gevangen, in plaats van wat mag worden aangeland. Het beleid zal erin bestaan het beheer te steunen op voorschriften inzake het halen van specifieke resultaten – maximaal aanvaardbare impact –, en niet op voorschriften inzake specifieke technische oplossingen. Bij een dergelijk resultaatgericht beheer wordt het vinden van technische oplossingen die economisch en praktisch haalbaar zijn en de vereiste resultaten opleveren, zo veel mogelijk aan de visserijsector overgelaten. Dit is een belangrijke wijziging in de manier waarop het gemeenschappelijk visserijbeleid ten uitvoer wordt gelegd.

In haar mededeling van 2002¹ heeft de Commissie de noodzakelijke vermindering van de teruggooi in de Europese visserij aangemerkt als een belangrijke doelstelling voor de toekomst van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Daarop heeft de Raad in zijn conclusies van 3 april 2003 de Commissie verzocht diverse oplossingen voor dit probleem te onderzoeken en met name na te gaan hoe aanzetten konden worden gegeven voor de uitvoering, samen met de visserijsector, van proefprojecten voor de vermindering van de teruggooi. Hoewel enkele projecten tot stand zijn gekomen en goede resultaten hebben opgeleverd, bleven de meeste visserijtakken buiten schot en was het effect op de totale hoeveelheden bijvangsten verwaarloosbaar.

¹ COM(2002) 656. Andere mededelingen over de milieuaspecten van de teruggooiproblematiek zijn COM(2002) 186 en COM(2004) 438.

Deze mededeling bevat discussiepunten en geeft de grote lijnen weer van de beleidsaanpak om ongewenste bijvangsten te verminderen en de teruggooi geleidelijk uit te bannen. Meer achtergrondinformatie kan worden gevonden in een werkdocument van de diensten van de Commissie met betrekking tot deze mededeling².

2. EFFECTEN, OORZAKEN EN OMVANG VAN DE TERUGGOOI

De FAO omschrijft teruggooi als “dat deel van de totale gevangen hoeveelheid organisch materiaal van dierlijke oorsprong dat, om welke reden ook, wordt weggegooid of opnieuw in zee wordt gegooid. Niet inbegrepen zijn plantaardige materialen en afvallen die na de oogst ontstaan, zoals slachtafvallen. De teruggewooide dieren kunnen dood of levend zijn”³. De teruggooi kan bestaan uit soorten die commercieel worden geëxploiteerd, maar niet worden aangeland wegens marktoverwegingen, quotabeperkingen of de opgelegde minimummaten bij aanlanding. Volgens de definitie van de FAO kan het bij teruggooi ook gaan om welk ander organisme ook dat per ongeluk wordt gevangen, zoals niet tot de doelsoorten behorende vis, schaal- en schelpdieren, weekdieren, zeezoogdieren en zeevogels.

Het vangen van ongewenste bijvangsten en de daaropvolgende teruggooi hebben tal van negatieve gevolgen. Ongewenste bijvangsten zijn een verspilling van de maatschappelijke hulpbronnen. De vangst van jonge individuen van de doelsoorten verkleint de vangstmogelijkheden voor die soorten in de toekomst en zorgt voor minder paaibiomassa voor de volgende jaren, aangezien de gevangen jonge vis in de daaropvolgende paaiseizoenen geen bijdrage meer kan leveren. De teruggooi van volwassen individuen van de doelsoorten is verspilling en doet de paaibiomassa voor dat bestand onmiddellijk afnemen. Het vangen en teruggooien van niet tot de doelsoorten behorende vis, schaal- en schelpdieren, zeevogels of zeezoogdieren heeft onnodige negatieve gevolgen voor het mariene ecosysteem, aangezien de werking van het ecosysteem en de biodiversiteit negatief worden beïnvloed zonder dat de maatschappij daar enige baat bij heeft. Sommige mariene organismen, waaronder een aantal haaien- en roggensoorten, zijn bijzonder gevoelig voor visserijactiviteiten en kunnen als gevolg hiervan tot zeer lage niveaus worden teruggedrongen, zelfs al worden zij uitsluitend als ongewenste bijvangst gevangen. In dergelijke gevallen kan het incidentele doden van zelfs een gering aantal individuen vanuit het standpunt van de biodiversiteit doorslaggevend zijn. Het opnieuw in zee gooien van ongewenste bijvangsten lost het probleem niet op omdat de meeste soorten vis en schaal- en schelpdieren na vangst en teruggooi sterven of weinig overlevingskansen in zee hebben.

² Technische achtergrond met betrekking tot de mededeling van de Commissie “Een beleid om in de Europese visserij ongewenste bijvangsten te verminderen en teruggooi uit te bannen”. Werkdocument van de diensten van de Commissie – SEC(2007) 380.

³ FAO Fisheries Technical Paper 339 (1994); FAO Fisheries Report 547 (1996); FAO Fisheries Technical Paper 470 (2005).

Gevangen mariene organismen worden teruggewooid uit economische overwegingen en/of wegens de bestaande regelgeving.

In tal van visserijtakken bestaan er sterke economische prikkels om vis terug te gooien teneinde de waarde van de aangelande hoeveelheid te verhogen, d.i. de zogenoemde “high-grading”; dit gebeurt vooral wanneer de marktprijzen verschillend zijn naargelang van de afmetingen of de kwaliteit van de vis of wanneer soorten met erg uiteenlopende marktwaarde samen worden gevangen. Voorts kunnen bepaalde organismen weinig of geen waarde hebben omdat er geen markt voor bestaat. Maar ook indien er een markt bestaat, is het behandelen van alle gevangen vermarktbaar organismen en het gebruiken van de aan boord aanwezige opslagruimte voor de opslag van die organismen, een dure aangelegenheid wanneer in de plaats daarvan prioriteit had kunnen worden gegeven aan meer waardevolle organismen; dit alles kan tot een groot economisch verlies leiden.

Sommige regelgevingsinstrumenten waarmee momenteel wordt gewerkt, leiden onvermijdelijk tot teruggooi. Als in de gemengde visserij TAC's worden gebruikt als het belangrijkste beheersinstrument, leidt dit tot teruggooi wanneer bepaalde soorten boven het toegestane quotum worden gevangen terwijl voor andere soorten het quotum nog niet is opgebruikt. De toepassing van minimummaten bij aanlanding leidt ook tot teruggooi, vooral in de gemengde visserij, waar diverse soorten, met verschillende afmetingen op volwassen leeftijd, samen worden gevangen.

Sinds 2002 worden systematisch gegevens over de teruggooi in de Europese visserij verzameld in het kader van de verordening inzake gegevensverzameling. Het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de Visserij (WTECV) heeft een voorlopig overzicht van de teruggooipercentages⁴ gemaakt op basis van de gegevens over 2003-2005. Bij diverse typische demersale visserijtakken liggen de teruggooipercentages tussen 20 en 60 % van het vangstgewicht. Volgens de ramingen is er weinig teruggooi bij de kabeljauwvisserij in de Oostzee. In de Noordzee wordt de teruggooi geraamd op 40 tot 60 % bij boomkorren en op ongeveer 40 % bij bodemtrawls. In de gebieden ten westen van de Britse Eilanden wordt bij het vissen met bodemtrawls 20 tot 40 % teruggewooid. In de meer in het zuiden gelegen communautaire wateren van de Atlantische Oceaan bedraagt de teruggooi minder dan 20 % bij schakels en kieuwnetten, maar 30 tot 60 % bij bodemtrawls. De beschikbare gegevens betreffen niet alle visserijtakken en niet alle soorten, en sommige gegevens zijn niet representatief. Het WTECV heeft dus geen raming kunnen maken van de totale hoeveelheid, in absolute waarde, van de teruggooi in de Europese visserij. Ramingen op basis van vroegere studies⁵ wijzen op een teruggooi van 500 000 tot 880 000 ton in de Noordzee in de jaren 1990, waarvan het grootste gedeelte toe te schrijven is aan boomkorren die op tong vissen, aan trawlers die op langoustines vissen en, in sommige jaren, aan trawlers die op witvis vissen.

⁴ Teruggooi door de EU-vloot. Verslag van het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de Visserij. Werkdocument van de diensten van de Commissie - http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/reports_en.htm.

⁵ Zoals samengevat in “FAO Fisheries Technical Paper” 470 (2005).

3. MAATREGELEN OM GELEIDELIJK EEN TERUGGOOIVERBOD IN TE VOEREN EN ONGEWENSTE BIJVANGSTEN TE VERMINDEREN

Er wordt reeds, o.m. voor sommige visserijtakken in Noorwegen, IJsland, Canada en Nieuw-Zeeland, een beleid gevoerd om ongewenste bijvangsten te verminderen door een verbod op de teruggooi van commerciële soorten. De hierbij opgedane ervaring heeft vooral betrekking op visserijtakken waarbij op één enkele soort tegelijk kan worden gevestigd, en met de complicaties die zich bij de gemengde visserij voordoen, is dus nog geen ervaring opgedaan. In de Gemeenschap zijn er sommige visserijtakken – bijv. tal van pelagische visserijtakken – die zich op één enkele soort kunnen richten en waarbij de internationale ervaring kan worden toegepast. Daarnaast komen in de Gemeenschap echter ook tal van demersale visserijtakken voor, waarbij op verschillende soorten tegelijk wordt gevestigd en deze ervaring niet rechtstreeks kan worden toegepast.

Om in de Europese visserij de ongewenste bijvangsten te verminderen en de teruggooi geleidelijk uit te bannen zal bijgevolg een combinatie van verschillende instrumenten nodig zijn.

Het nieuwe beleid inzake teruggooi heeft tot doel een einde te maken aan de praktijk van de teruggooi. Dit doel zal in de EU-wateren voor elke visserijtak afzonderlijk worden gerealiseerd via op maat gesneden plannen die kunnen bestaan uit een teruggooiverbod en andere aanvullende maatregelen om de bijvangsten te verminderen. Tegelijk zal de Gemeenschap initiatieven voor de uitbanning van de teruggooi bevorderen bij de regionale organisaties voor visserijbeheer.

Het teruggooiverbod zou voor alle vissoorten en schaal- en schelpdieren gelden. Op de teruggooi van specifieke soorten door specifieke visserijtakken zou een uitzondering kunnen worden gemaakt wanneer duidelijk wordt aangetoond dat die soorten veel kans hebben om na de teruggooi nog geruime tijd in zee te blijven leven.

De bestaande beheersmaatregelen die momenteel tot teruggooi in de gemengde visserij aanzetten, moeten opnieuw worden bekeken en de toepassing ervan moet worden herzien om die prikkels af te zwakken of volledig weg te nemen. Toepassing van de TAC's in de gemengde visserij zonder aanvullende maatregelen om de visserijinspanning te reguleren zal de vissers ertoe aanzetten om, zolang er nog vissoorten zijn waarvoor er quotum beschikbaar is, door te gaan met het vangen van soorten waarvoor ze het quotum van hun vaartuig al hebben opgebruikt. Daarom moeten de TAC's worden gecombineerd met maatregelen om de visserijinspanningen binnen bepaalde limieten te houden die ervoor zorgen dat de visserij wordt stopgezet wanneer er krachtens de quotaregeling nog slechts op een klein aantal soorten mag worden gevestigd. Voorts kan het noodzakelijk zijn in de gemengde visserij mechanismen in te stellen voor het flexibele gebruik en de overdracht van quota.

Door de huidige minimummaten bij aanlanding zijn de vaartuigen verplicht ondermaatse vis terug te gooien. Als wordt verplicht alle vis aan te landen, moet jonge vis tegen de gerichte visserij worden beschermd door in plaats van het aanlanden, het vermarkten van die vis illegaal te maken; hiertoe moeten in plaats van minimummaten bij aanlanding minimummaten voor de voor menselijke consumptie bedoelde afzet worden vastgesteld.

Daarnaast kunnen andere bestaande instrumenten van het GVB en aanvullende maatregelen worden toegepast om ongewenste bijvangsten te verminderen en de teruggooi uit te bannen. Tot die instrumenten behoren het geven van stimulansen voor de ontwikkeling en het gebruik van selectief vistuig, reallimesluitingen van bepaalde gebieden, de verplichting om van visgrond te veranderen, quotaflexibiliteit, een boete voor ongewenste bijvangsten en inbeslagneming van ongewenste bijvangsten.

De meest efficiënte maatregel om de sector ertoe aan te zetten de ongewenste bijvangsten te verminderen is de teruggooi te verbieden. Door een teruggooiverbod krijgt het aan boord nemen van ongewenste bijvangsten een kostprijs, wat een stimulant zal zijn om technologieën en praktijken te ontwikkelen die tot minder ongewenste bijvangsten leiden. Door de combinatie van een teruggooiverbod met aanvullende maatregelen, zoals reallimesluitingen en de verplichting om van visgrond te veranderen, kunnen krachtige prikkels worden gegeven om bijvangsten te voorkomen en tegelijk richtsnoeren worden aangereikt over hoe bijvangsten kunnen worden voorkomen.

In plaats van een groot aantal technische voorschriften vast te stellen zal worden uitgegaan van een aanpak op basis van de maximaal aanvaardbare impact van de visserijactiviteiten. De via dit beleid te beperken negatieve impact van de visserij bestaat in het onnodige doden van mariene organismen bij het vissen. Er zullen dus voor elke visserijtak afzonderlijk normen worden vastgesteld voor de maximaal aanvaardbare bijvangsten van organismen die niet vermarktbaar zijn, te jong zijn of het quotum overschrijden. Deze normen zullen aanvankelijk een beperking inhouden ten opzichte van de huidige situatie en zullen dan geleidelijk verder worden aangescherpt om aan te zetten tot technologische ontwikkelingen en aanpassingen van de visserijpraktijken die dergelijke bijvangsten zullen voorkomen.

De krachtlijn van dit initiatief is dus de teruggooi geleidelijk uit te bannen en ongewenste bijvangsten aanzienlijk te verminderen door een beheer dat meer gericht is op resultaten dan op middelen. Een dergelijke aanpak houdt een grote verandering in voor het beheer van de Europese visserij. Bij deze benadering worden gedetailleerde voorschriften voor het vistuig en de visserijpraktijken (op het niveau van het microbeheer) vervangen door bepalingen inzake de specifieke resultaten (maximaal aanvaardbare bijvangsten), en wordt de sector verder vrij gelaten om de oplossingen te kiezen die het best passen bij de praktische en de economische realiteit van de visserij. De aanpak zal dus in grote mate afhangen van de initiatieven van de visserijsector om technische oplossingen te vinden en andere kwesties in verband met de tenuitvoerlegging te regelen. De verplichting alle vis aan te landen impliceert dat af en toe ook vis zal worden aangeland die boven het quotum is gevangen of die kleiner is dan de minimummaten voor de afzet. In dit verband moet worden overwogen of deze aangelande bijvangsten op de quota in mindering moeten worden gebracht en of de quotaregeling moet worden gewijzigd om er de bijvangsten in op te nemen. Ook moet worden nagedacht over wat er verder met deze bijvangsten moet gebeuren – worden zij via de normale marktsystemen verkocht voor menselijke consumptie (als zij de minimummaat voor afzet halen) of om tot vismeel, visolie of anderszins te worden verwerkt? Voorts moet worden beslist of en hoe een deel van de opbrengst van die verkoop kan worden aangewend om de nieuwe uitgaven te financieren die de uitvoering van de maatregelen tot uitbanning van de teruggooi met zich zal brengen, zowel bij de overheidsinstanties als bij de vissers.

4. TOEZICHT EN CONTROLE

Aangezien er sterke economische prikkels zijn om vis terug te gooien, kan worden verwacht dat als een beleid wordt ingevoerd tot vermindering van de bijvangsten, in het kader waarvan een teruggooiverbod geldt, toch met teruggooi zal worden doorgegaan in omstandigheden waarin de rechtshandhaving zwak is of de juridische gevolgen geen pas houden met de onmiddellijke economische voordelen van de teruggooi. Voor de Commissie is rechtshandhaving dus cruciaal voor de uitvoering. De Commissie zal beheersmaatregelen betreffende de bijvangsten voorstellen waarvoor in de praktijk toezichtsystemen kunnen worden toegepast en die kostenefficiënt zijn. Teruggooi kan moeilijk worden geconstateerd op het ogenblik dat die plaatsvindt en valt moeilijk te bewijzen nadat die heeft plaatsgevonden. Daarom zal kunnen worden aangevoerd dat het nooit mogelijk zal zijn een teruggooiverbod volledig af te dwingen en de werkelijke uitbanning van alle illegale teruggooi te garanderen. Toch zal een positief resultaat zijn bereikt als een voldoende groot deel van de vissers zijn werkwijze zal hebben veranderd (gebruik van selectiever vistuig, vertrek uit gebieden waar de bijvangsten te groot zijn) omdat zij zich aan het teruggooiverbod houden en/of omdat het rechtshandhavingssysteem voldoende druk uitoefent op overtreders.

Bij de rechtshandhaving zullen de waarnemersregelingen een grote rol spelen. Toch bieden deze regelingen alleen niet dé zaligmakende oplossing, aangezien die regelingen duur zijn, vooral als het om een groot aantal kleine of middelgrote vaartuigen gaat. Zoals ook blijkt uit de ervaring in landen die teruggooiverboden toepassen, moeten de waarnemersregelingen deel uitmaken van een algemeen rechtshandhavingssysteem dat ten minste het volgende moet omvatten:

- nauwkeurig toezicht op de aanlandingen van de afzonderlijke vaartuigen, in combinatie met een systematische analyse van de gedetailleerde vangst- en aanlandingscijfers, die met de gegevens van waarnemers aan boord worden vergeleken als het niet mogelijk is aan boord van alle vissersvaartuigen een waarnemer te hebben,
- elektronische logboeken met een vangstsamenstellingsrapportage die nagenoeg in real time verloopt, vooral wanneer reallimesluitingen van sommige gebieden worden overwogen,
- toezicht op en controle van het vistuig,
- betrokkenheid van en samenwerking met de belanghebbenden.

Ook op vangsten die moeten worden aangeland hoewel zij niet door het vissersvaartuig kunnen worden verkocht (bijv. vis onder de vermarktbaar afmetingen, vangsten boven het toegestane quotum) moet zorgvuldig toezicht worden gehouden om ervoor te zorgen dat ze de bestaande legale markten niet verstoren en geen onrechtmatige winsten voor de vissersvaartuigen genereren.

Voor het toezicht op en de analyse van de bijvangsten in het kader van de reallimesluitingen zullen de gegevens van alle vloten op permanente basis moeten worden gecompileerd en geanalyseerd en zal een mechanisme moeten worden

ingesteld waarbij een communautaire instantie met de betrokken lidstaat kan communiceren over de noodzaak om een gebied te sluiten.

Als enige flexibiliteit in het gebruik van het quotuminstrumentarium wordt ingevoerd, moeten mechanismen worden gecreëerd die ervoor zorgen dat die flexibiliteit in de hele Gemeenschap op vergelijkbare wijze ingang vindt.

Verder moet toezicht worden gehouden op de verwezenlijking van de doelstellingen van dit beleid. Het hoofddoel is ongewenste mortaliteit bij mariene organismen te verminderen. Daarom is het van belang wetenschappelijke programma's te starten om de ontwikkeling van de mortaliteit van de desbetreffende populaties te volgen.

5. MAATSCHAPPELIJKE GEVOLGEN VAN EEN BELEID OM ONGEWENSTE BIJVANGSTEN TE VERMINDEREN, EN PRIKKELS TOT VERANDERING

De sociaaleconomische gevolgen van het nieuwe beleid zullen sterk variëren naargelang van de specifieke structuur en de economische situatie van elke visserijtak en de daarvan afhankelijke kustgemeenschappen. Daarom zullen de sociaaleconomische gevolgen worden beoordeeld op het niveau van de afzonderlijke verordeningen voor de specifieke visserijtakken.

Op een zeer algemeen niveau zou de geleidelijke tenuitvoerlegging van een beleid tot uitbanning van de teruggooi per saldo kunnen resulteren in een toename van de kosten en inkomensverlies op korte termijn. De handling en de opslag van bijvangsten van geringere waarde brengen kosten met zich en het inkomen uit de totale aangelande hoeveelheid zal lager liggen. De sluiting van gebieden en de verplichting om andere visgronden op te zoeken kunnen impliceren dat grotere afstanden naar de visgronden moeten worden afgelegd, met langere vaartijden en hogere brandstofkosten tot gevolg. Ook het verplichte gebruik van selectief vistuig kan de rendabiliteit op korte termijn doen afnemen. Andere gevolgen zullen zich wellicht verderop in de afzet- en distributieketen voordoen als gevolg van de aanlanding en de handling van vis die tot dusver werd teruggegooid.

Op langere termijn zullen er economische voordelen zijn, aangezien de vermindering van de bijvangsten van jonge vis en van quotumoverschrijdende vis zal leiden tot grotere en gezondere bestanden en dus tot meer vangstmogelijkheden. Voorts zouden extra markten kunnen worden gecreëerd voor producten van vangsten die in het verleden werden teruggegooid.

Het afdwingen van de maatregelen moet worden aangevuld met stimulansen om ongewenste bijvangsten en teruggooi te voorkomen.

Een mogelijke stimulans is de invoering van een preferentiële status, zoals preferentiële toegang tot visgronden voor vaartuigen waarvoor de vangstcijfers uit het verleden op geringe bijvangsten wijzen.

Er zou kunnen worden overwogen of de ontwikkeling van de bij de visserijtechnieken en -praktijken vereiste innovaties uit het EVF kan worden gefinancierd. Voorts zou steun kunnen worden verleend om alternatieven te ontwikkelen voor het gebruik van vis die voordien werd teruggegooid, en met name voor onvermijdelijke bijvangsten van soorten met weinig of geen commerciële waarde. Ook kan worden overwogen steun te verlenen voor de ontwikkeling van geavanceerde visserijtactieken waarbij informatiesystemen worden gebruikt die de vloten inlichten over de gebieden waar het risico op onaanvaardbare bijvangsten groot is.

6. VERDERE ACTIE

Op basis van dit document zullen de principes voor de tenuitvoerlegging van een beleid om in de Europese visserij de teruggooi geleidelijk uit te bannen en ongewenste bijvangsten te verminderen, in 2007 worden besproken met de lidstaten en de belanghebbenden. Er zullen tijdschema's en plannen voor de uitvoering worden vastgesteld voor de afzonderlijke visserijtakken. Volgens deze planning zullen vanaf 2008 verordeningen worden uitgewerkt en voorgesteld.

De geleidelijke opstelling van verordeningen voor alle communautaire visserijtakken zal een langetermijnproject zijn.