

Vergaderjaar 2011–2012

32 848

EU-voorstel: Gemeenschappelijk Visserijbeleid – COM(2011)425¹

A

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2011

Met deze brief informeer ik u over de Commissievoorstellen en de standpunten die het kabinet wil innemen tijdens de discussie over de hervorming van het GVB

De Commissievoorstellen

De voorstellen van de Commissie voor een nieuw GVB zijn ambitieus. Zij staat een meer duurzaam, efficiënt en coherent visserijbeleid voor. Hoewel de situatie van de visbestanden in de EU-wateren verbetert, wordt een te groot deel nog niet duurzaam bevestigd. Voor een daadwerkelijk duurzaam beheer van de visserij zijn nog grote stappen nodig. De Commissievoorstellen zijn daarop gericht, bijvoorbeeld door het beheer van visbestanden op MSY-niveau² in 2015 en een aanlandingsplicht. Visbestanden moeten weer op duurzaam niveau worden gebracht. Niet alleen uit ecologisch oogpunt maar ook om de visserijsector weer gezond en winstgevend te maken, een toekomstperspectief te bieden en nieuwe kansen voor werkgelegenheid te scheppen.

De belangrijkste punten uit de Commissievoorstellen zijn:

- de introductie van een verbod op het teruggooien van vis uit commercieel bevestigde bestanden door middel van een aanlandingsplicht (*discardban*),
- regionalisering in het GVB bij visstandbeheer en technische maatregelen,
- een verplichting voor lidstaten om hun visserijmogelijkheden op basis van overdraagbare visserijconcessies te beheren,
- aanpassingen in het beheer van de vlootcapaciteit,
- aanpassingen ten aanzien van de visserij buiten de EU-wateren.

¹ Zie dossier E110037 op www.europapoort.nl

² In de MSY-benadering (MSY = *Maximum Sustainable Yield*) is sprake van een optimaal evenwicht tussen de oogst en de aanwas van een visbestand.

Een aantal andere onderdelen van het visserijbeleid wordt vrijwel ongewijzigd voortgezet.

Het gaat hier om het behoud van de relatieve stabiliteit, de handhaving van de 12 mijlszone (met beperkte toegang voor andere lidstaten), de mogelijkheid voor de lidstaten om binnen de 12 mijlszone (nood-) maatregelen te nemen en voor de Commissie om autonoom (nood)maatregelen te nemen.

Nieuw is verder dat de basisverordening voor een aantal onderdelen van het GVB de kaders stelt. Dit geldt voor de gemeenschappelijke marktorganisatie, de externe dimensie van het visserijbeleid, aquacultuur en de wetenschappelijke basis voor het visserijbeheer.

Voor een beknopt overzicht van de Commissievoorstellen COM (2011) 416, 417, 424, 425 en 426 d.d. 13 juli 2011 zij verwezen naar de bijlage¹ bij deze brief. Voor de complete Commissievoorstellen naar http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_nl.htm.

De Commissievoorstellen bevatten nu geen financiële paragraaf. Deze voorstellen komen in het najaar. Het kabinet zal dan een reactie daarop geven.

Reactie van het kabinet

Het kabinet ondersteunt de doelstelling van de Europese Commissie die is gericht op duurzaam gebruik en instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en ecosystemen in zee. Niet alleen in de EU-wateren overigens, maar ook daarbuiten. Voor het kabinet is het van groot belang dat er toekomstperspectief wordt geboden aan de visserijsector, die duurzaam, rendabel en maatschappelijk geaccepteerd opereert. Ook dient het nieuwe visserijbeleid eenvoudig, doeltreffend, uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn. Het nieuwe GVB zal dan ook een oplossing moeten bieden voor een aantal structurele problemen in de Europese en Nederlandse visserij.

Het perspectief is dat in 2020 kwetsbare en waardevolle ecosystemen in zee zijn beschermd en de visbestanden gezond zijn en een diverse soortensamenstelling en evenwichtige leeftijdsopbouw hebben. De visserij maakt gebruik van de meest duurzame technieken en de sector laat de samenleving zien waar hij voor staat. Het uitgangspunt moet zijn dat de visserij voedsel produceert zonder verspilling. Een andere randvoorwaarde is dat de visserij zich zal moeten richten op de best beschikbare technieken.

De visserijsector zal meer marktgericht moeten werken, en zich ontwikkelen tot een innovatieve, duurzame en economisch zelfstandige sector. Meer marktwerking en op verduurzaming gerichte overheidssteun zullen een beroep doen op het maritieme ondernemerschap van de visser.

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie om het beheer van visbestanden op MSY-niveau in 2015 te brengen. Daarbij is een versterking van de wetenschappelijke basis van het beleid noodzakelijk. Daarnaast is een doeltreffende aanpak van de bijvangstproblematiek cruciaal voor een duurzame visserij. Als eerste stap past daarbij de visserij meer selectief te maken met de modernste visserijtechnieken. Het kabinet is voorstander van introductie van een aanlandingsplicht, gedifferentieerd naar visserij en met realistische overgangstermijnen, als sluitstuk hierop. Het is van belang dat er voor de nadere invulling en uitwerking van dergelijke aanlandingsplicht een werkbare oplossing komt. Ook de visserij buiten EU-wateren is een belangrijk onderdeel van de hervorming. De voorstellen op dat vlak stroken in hoge mate met de ambities en ideeën van het kabinet daarover. De voorstellen van de

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffiennr. 149297.

Commissie over de marktordering tenslotte, ziet het kabinet op hoofdlijnen als positief.

Op een aantal onderdelen zou de hervorming echter verder moeten gaan dan wat de Commissie voorstelt. Zo acht het kabinet het beter betrekken van direct belanghebbenden van groot belang voor het draagvlak voor het visserijbeleid. Regionalisering van het visserijbeleid moet daaraan bijdragen. De ambitie die nu uit de voorstellen over het besluitvormingsproces spreekt kan en moet wat het kabinet betreft hoger.

Ook de noodzakelijke verbinding tussen de doelstellingen van het GVB en ander Europees natuur- en milieubeleid dient ambitieuzer en meer geconcretiseerd te worden. Het GVB biedt nu de mogelijkheid en instrumenten om gebiedsgerichte maatregelen te kunnen nemen om het mariene milieu te beschermen tegen negatieve effecten van de visserij op het mariene milieu. Dit beoordeelt het kabinet als positief. Deze visserijmaatregelen om de mariene natuur te beschermen zouden van gelijke toepassing moeten zijn op alle burgers en vissers, binnen en buiten de 12 mijl zone. Hier dient een oplossing voor gezocht te worden. Een Europese aanpak is bij uitstek de weg om dit te realiseren, zo wordt ook een *level playing field* geschapen.

Het kabinet staat sympathiek tegenover de invoering van individueel overdraagbare visserijconcessies. Wel heeft het kabinet enkele kritische kanttekeningen bij de wijze waarop de Commissie dat nu voorstelt. Het kabinet is positief over de handhaving van het beleid t.a.v. de relatieve stabiliteit en de 12 mijlszone. Het kabinet is eveneens positief over een aantal andere voornemens van de Commissie. Zo wordt het werken met meerjarige beheerplannen voortgezet. De voorzorgsbenadering wordt toegepast en de ecosysteem-benadering wordt in het visserijbeheer geïmplementeerd. Meerjarenplannen dienen gebaseerd te zijn op wetenschappelijke advisering en worden waar mogelijk niet per visbestand maar per groep bestanden opgesteld.

Het kabinet wil bij het opstellen van meerjarenplannen prioriteit geven aan die (groep van) bestanden die zich buiten veilige biologische grenzen bevinden. Evenals in het huidige GVB worden overigens enkele uitzonderingen voor kleine vaartuigen toegestaan. Er is echter geen sprake van differentiatie van het GVB tussen grootschalige en kleinschalige visserij. Tenslotte is het kabinet positief over het feit dat de basisverordening voor een aantal onderdelen van het GVB nu de kaders stelt.

De Nederlandse inzet zal in lijn zijn met de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader voor 2014–2020. Dit is een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader is er ruimte om inhoudelijk actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

In het vervolg van deze brief wordt meer specifiek ingegaan op een aantal specifieke onderdelen van de hervormingsvoorstellen.

Aanlandingsplicht

De Commissie wil een aanlandingsplicht instellen voor alle gequoteerde vissoorten. Het kabinet wil inzetten op het voorkomen van ongewenste bijvangst door meer selectief te gaan vissen met de modernste visserijtechnieken (hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van Van Veldhoven c.s.¹). Een aanlandingsplicht is daarbij het sluitstuk (uitvoering van motie Ouwehand²). Het kabinet is van mening dat de nieuwe aanpak uitvoerbaar moet zijn voor zowel de visserijsector als voor de overheid. Daarvoor is een gedifferentieerde en gefaseerde aanpak nodig, zodat de aanlandingsplicht toegesneden op de soort visserij en visserijpraktijk in lidstaten kan worden ingevoerd. Het tijdspad moet realistisch zijn. Bij de

¹ Kamerstukken 2010/2011, 32 500 XIII, nr. 57.

² Kamerstukken 2009/2010, 32 201, nr. 5.

invoering van een aanlandingsplicht moet bovendien rekening worden gehouden met de biologische situatie van de visbestanden en het gemengde karakter van de (Nederlandse) visserij. Dit mede conform de motie Koopmans c.s.¹ om quota beter te laten aansluiten op de gemengde visserij. Daarnaast is handhaafbaarheid en controleerbaarheid van de aanlandingsplicht essentieel. De aanlandingsplicht moet niet alleen betrekking hebben op de bijgevangen gereguleerde soorten. Nadere uitwerking moet leiden tot een eenvoudig controleerbaar en handhaafbaar systeem. Hierbij betrek ik de uitkomsten van het onderzoek in het kader van de motie Slob c.s.². Over de uitvoering van de motie Koppejan c.s.³ kan ik melden dat ik IMARES heb gevraagd om de beschikbare cijfers op een rij te zetten en te beoordelen of de onderzoeksresultaten nog actueel zijn.

Het LEI heeft opdracht gekregen om de ecologische en economische consequenties in kaart te brengen. Hierover zal ik vervolgens met de sector overleg voeren. Datzelfde geldt voor het zoeken naar oplossingen door innovatie en de aanpassing van regelgeving.

Introductie van een aanlandingsverplichting betekent dat het huidige systeem van aanlandingsquota wordt vervangen door een systeem van vangstquota.

Het kabinet acht het tenslotte van belang dat de nieuwe technische maatregelen van kracht worden vóór de inwerkingtreding van de aanlandingsplicht. Doorgaan met de huidige verordening voor technische maatregelen verplicht vissers immers ondermaatse vis over boord te zetten. De nieuwe verordening voor technische maatregelen moet verder de pulsvisserij als reguliere visserijtechniek toestaan.

Regionalisering

Met betrekking tot de Commissievoorstellen op het terrein van regionalisering is het kabinet van mening dat deze met dit voorstel van de grond kan komen. Een uitwerking om dit regionale spoor zo optimaal mogelijk te gebruiken ontbreekt echter.

Het kabinet staat een model voor ogen waarbij de Raad van ministers en het EP eerst algemene uitgangspunten, randvoorwaarden en de lange termijn doelen vaststellen. De uitwerking van de plannen kan dan op regionaal niveau plaatsvinden. Vervolgens zijn het de lidstaten die – op regionaal niveau – over deze plannen besluiten. Daarbij moeten de Regionale Advies Raden een belangrijke adviserende rol krijgen bij het uitwerken van de regionale plannen en qua samenstelling (sector, maatschappelijke organisaties en onderzoek) en financiering voldoende worden toegerust.

De uiteindelijke plannen moeten ter goedkeuring aan de Raad worden voorgelegd, zodat deze eindverantwoordelijke kan blijven. Dit is vooral vanwege het borgen van de kwaliteit van de plannen en het Europese *level playing field* belangrijk.

Toegang tot de bestanden/overdraagbare visconcessies

Het kabinet staat waar het gaat om een duurzaam beheer van de visbestanden sympathiek tegenover de invoering van het principe van individueel overdraagbare visserijconcessies. Met de introductie van dergelijke visserijconcessies is sprake van meer marktwerking in het beheer van de visserijmogelijkheden. Ook leidt een dergelijk systeem tot grotere uniformiteit in de uitvoering van het beleid en meer transparantie in het beheer door de lidstaten. Een belangrijke randvoorwaarde voor een goed functioneren is dat deze visserijconcessies in comanagement worden beheerd.

Het kabinet is wel van oordeel dat de invulling en uitwerking van het systeem van overdraagbare visserijconcessies aan de lidstaten moet zijn.

¹ Kamerstukken 2010/2011, 21 501-32, nr. 462.

² Kamerstukken 2010/2011, 29 675, nr. 111.

³ Kamerstukken 2010/2011, 29 675, nr. 126.

Het kabinet is geen voorstander van een op Europees niveau ingevuld systeem van individueel overdraagbare visserijconcessies (ITQ's). Met betrekking tot overdracht van visserijconcessies tussen lidstaten onderling is het kabinet van mening dat deze alleen van tijdelijke aard kunnen zijn.

Een permanente overdracht van visserijconcessies tussen lidstaten kan immers leiden tot wijziging van de relatieve stabiliteit, de vaste verdeling van de quota over de lidstaten. Relatieve stabiliteit is één van de pijlers onder het GVB. Het is voor Nederland van belang deze te handhaven. In het voorstel vallen naast quota ook zeedagen onder dit systeem. Het kabinet is tegenstander van opeenstapeling van verschillende beheersystemen.

Waar het kabinet ook aandacht voor wil is dat het voorstel onder meer betekent dat alle gereguleerde bestanden gecontingenteerd moeten worden, dus ook soorten waarvoor Nederland relatief kleine quota heeft. Dit is niet alleen niet noodzakelijk, maar leidt tot lastenverzwaring en vergaande uitvoerings- en administratieve lasten. Bovendien mag een vaartuig pas de visserij uitoefenen als het beschikt over voldoende vangstmogelijkheden om de verwachte vangsten af te dekken. Dit noodzaakt tot gedwongen herschikking van quota en kan gevolgen hebben voor de vermogensopbouw van bedrijven.

Bovendien zal een dergelijke herschikking leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures. Nederlandse vissers hebben immers veel geïnvesteerd in individueel overdraagbare quota.

Beheer van vlootcapaciteit

Evenals de Commissie acht het kabinet beheersing van de vlootcapaciteit essentieel. Het nieuwe GVB zal dan ook voldoende waarborgen moeten bevatten om uitbreiding van de vlootcapaciteit te voorkomen. De Commissie gaat ervan uit dat het werken met overdraagbare visserijconcessies leidt tot reductie van de vlootcapaciteit. Het kabinet wil een onderbouwing daarvan door de Commissie.

In het voorstel is geen *entry/exit*-regime opgenomen. Hierdoor vreest het kabinet dat dit in combinatie met uitzonderingsregels voor capaciteitsplafonds kan leiden tot uitbreiding van de capaciteit. Vooralsnog gaat het kabinet ervan uit dat dit niet de bedoeling van de Commissie is, maar het kabinet acht een toelichting van de Commissie noodzakelijk.

De Commissie kiest niet voor sanering. Het kabinet steunt dit en kiest voor de blijvers in plaats van de wijkers. Wel is het kabinet van mening dat bij sommige Europese visserijen de overcapaciteit dusdanig groot is dat ze verduurzaming in de weg staat.

Visserij buiten de EU-wateren

Het kabinet ondersteunt de ambities van de Commissie met betrekking tot de visserij buiten de Europese wateren. Regionale Visserijbeheerorganisaties (RVO's) en partnerschapsovereenkomsten tussen EU en derde landen moeten het platform en de instrumenten bieden voor verduurzaming van het mondiale visserijbeheer en voedselzekerheid. Versterking van het functioneren van de RVO's, met een actieve rol van de EU daarin, moet helpen om de visserij wereldwijd verder te verduurzamen. Dit om een balans te creëren tussen economische doelen, toekomstperspectieven voor de mensen die afhankelijk zijn van de visserij en bescherming van waardevolle, kwetsbare ecosystemen. Visserijpartnerschappen moeten een belangrijk kader bieden voor een verantwoorde en duurzame visserij in gebieden buiten de EU waar EU-vaartuigen actief zijn.

Zij moeten bijdragen aan het in stand houden van visbestanden, bescherming van de voedselzekerheid en werkgelegenheid van de lokale beroepsbevolking en verdere ontwikkeling van de lokale visserijsector. Zij

dienen gebaseerd te zijn op het MSY-principe en rekening te houden met het ecosysteem. EU-vaartuigen zouden alleen mogen vissen op een surplusgedeelte binnen de bestanden (het gedeelte waarop het partnerland niet zelf wil vissen). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Polderman en Irrgang¹.

Het kabinet is van mening dat de doelstellingen die voor de EU-wateren worden afgesproken, ook moeten gelden voor de wateren daarbuiten. Dat is in het Commissievoorstel niet helder.

Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat het voorstel van de Commissie om op basis van de uitkomsten van wetenschappelijke audits te besluiten om afspraken in visserijakkoorden te focussen op bestanden, waar de wetenschappelijke kennis voldoende is en de totale visserijinspanning bekend is, wordt overgenomen.

Ook zal het kabinet erop aandringen dat het externe EU-beleid derde landen helpt bij het opzetten van een eigen duurzaam visserijbeleid en daarmee het creëren van perspectief voor voedselvoorziening, werkgelegenheid, duurzame bevissing en toegang tot belangrijke markten. Daarom dient bij toekomstige onderhandelingen over partnerschappen voldoende informatie beschikbaar te zijn over de mate waarin partnerschappen ten gunste komen van de betreffende landen en hun plaatselijke bevolking. Zij dienen regelmatig te worden geëvalueerd.

Het kabinet wil zich er ook voor inzetten dat de voorstellen inzake de exclusiviteitsclausule en de grotere bijdrage van de private sector in de kosten voor toegang overeind blijven. Het uitgangspunt voor financiering van visserijpartnerschappen is: publieke financiering voor publieke taken en private financiering voor private activiteiten. De samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven bij visserijpartnerschappen en de kansen die publiekprivate samenwerking kan bieden, is onderbelicht.

Koppeling milieu en visserij

Het is voor het kabinet van belang dat het GVB adequate instrumenten bevat om de visserijgerelateerde doelen in andere beleidsvelden te realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de relevante beleids- en beheerelementen ter bereiking van de Goede Milieu Toestand onder de KRM² en die voor Natura 2000-gebieden. Het voorstel van de Commissie strookt maar ten dele met de Nederlandse visie. Positief is dat integratie van de eisen uit de EU-milieuwetgeving in het visserijbeleid als algemene doelstelling is opgenomen. Nadeel is dat deze doelstelling in algemene termen is geformuleerd. Ook is de koppeling met milieuwetgeving niet meegenomen als algemeen beginsel van goed bestuur. Het voorstel beperkt zich tot visserijmaatregelen in beschermde gebieden, terwijl de KRM en de VHR het noodzakelijk maken om ook buiten die gebieden generieke maatregelen ten aanzien van de visserij te kunnen treffen.

Over de visserijactiviteiten in de beschermde gebieden zegt het voorstel dat de impact van visserijactiviteiten op deze gebieden «gematigd» dient te worden. Voor het kabinet is het van belang dat het GVB ook bijdraagt aan het realiseren van de natuur- en milieudoelstellingen.

Het spanningsveld als gevolg van het Europese karakter van de GVB gerelateerde maatregelen en de nationale werking van de natuur- en milieuwetgeving leidt tot verschillen in behandeling tussen de eigen onderdanen en die van de andere EU lidstaten. Daar moet een oplossing voor worden gevonden.

Marktordening

Met het afschaffen van doordraai komt de Commissie aan een belangrijk punt van Nederland tegemoet. Aan de wens van Nederland om minimum-criteria voor duurzaamheidlabels op te stellen heeft de Commissie vooralsnog geen gehoor gegeven. Zij heeft echter wel een opening

¹ Kamerstukken 2009/2010, 21 501-32, nr. 392.

² Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

geboden. Het marktinformatiesysteem zal marktgegevens gaan verzamelen. Vraag voor het kabinet is of dit een taak van de overheid is. Opvallend is dat het instrument van tariefcontingenten niet is opgenomen in de nieuwe marktordening. Het kabinet wil de Commissie om toelichting vragen waarom dit niet is gebeurd, gezien de gevolgen voor de verwerkende industrie en mogelijk ook voor ontwikkelingslanden.

Het kabinet zal de Commissie verder vragen te verhelderen of met het collectieve fonds voor opslag, waarmee zij de rol van producentenorganisaties wil versterken ook publieke middelen zijn gemeoid. Het kabinet zet vraagtekens bij een opslagregeling met publieke financiering, maar realiseert zich dat het onder strikte voorwaarden – tijdelijkheid, alleen in crisissituaties en in cofinanciering – wenselijk kan zijn een dergelijk marktreguleringsmechanisme voorhanden te hebben. Hiervoor zal dan binnen de kaders van de EU-begroting financiering gezocht dienen te worden.

Het vastleggen van ruimere doelen voor producentenorganisaties stemt overeen met de Nederlandse wens. Probleem is dat de Commissie geen instrumentarium biedt om producentenorganisaties aan te zetten duurzaamheidsdoelen te bevorderen. Het kabinet is van mening dat dit concreter moet worden ingevuld.

Wetenschappelijke basis visserijbeheer

Het kabinet vindt dat het beheer van visbestanden zoveel mogelijk gebaseerd moet zijn op deugdelijk wetenschappelijk onderzoek en bestandsopnamen. Het kabinet kan instemmen met het voorgestelde kader, maar wil een verduidelijking op het intrekken van de datacollectie verordening.

Het ontbreekt in het voorstel aan argumentatie voor de overdracht van bepaalde bevoegdheden naar de Commissie. Het kabinet wil hier een nadere toelichting van de Commissie. Het voorstel om wetenschappelijk onderzoek- en innovatieprogramma's op elkaar af te stemmen mag niet leiden tot overdracht aan de Commissie van nationale bevoegdheden met betrekking tot het visserijonderzoek en financiële middelen.

Aquacultuur

Het kabinet steunt de voorgestelde aanpak van de Commissie. Nederland heeft onlangs een actieplan vastgesteld opgesteld met daarin de meest kansrijke ontwikkelingsrichting voor viskweek in Nederland. Dit actieplan zal in het licht van de Europese vereisten in 2014 moeten worden herijkt.

Tot slot

We staan aan het begin van een onderhandelings- en besluitvormingsproces om het GVB te hervormen. De voorstellen van de Commissie zijn een goed vertrekpunt om de discussie aan te gaan.

Ik zal mij met kracht inzetten langs de hiervoor geschetste lijnen en in nauwe samenspraak met het parlement en in nauw overleg met direct betrokkenen.

Deze kabinetsreactie gaat in op de Commissievoorstellen COM (2011) 416, 417, 424, 425 en 426 d.d. 13 juli 2011. Derhalve zal er geen BNC-fiche worden opgesteld.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker