



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 13.7.2011
SEC(2011) 892 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het document

**VOORSTEL VOOR EEN VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN
DE RAAD**

inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid

{COM(2011) 425 definitief}

{SEC(2011) 891 definitief}

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

1.1. Het GVB heeft ondermaats gepresteerd

Het bestaande GVB is er niet in geslaagd de duurzame exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen te garanderen, en dit ondanks de nieuwe beheersinstrumenten die in 2002 zijn ingevoerd, nl. de langetermijnbeheersplannen (gericht op de exploitatie van de visbestanden op duurzame niveaus en op het herstel van overgeëxploiteerde bestanden) en de regionale adviesraden (gericht op het bevorderen van de dialoog tussen de belanghebbende partijen en met de Commissie).

De problemen die aan de basis van deze mislukking liggen, zijn onderling met elkaar verweven. De overcapaciteit is de belangrijkste oorzaak van de overbevissing. De verlaging van de quota die de overbevissing moest ombuigen, heeft de overcapaciteit echter nog verder de hoogte in gedreven. Hetzelfde geldt voor de povere prestatie van de vangstsector: die is het gevolg van de overcapaciteit, en tegelijkertijd ook een oorzaak van de overbevissing, omdat slechte economische prestaties aanzetten tot overbevissing als een snelle kortetermijnoplossing voor dalende inkomsten. De overcapaciteit heeft de sector bovendien herhaaldelijk aangezet tot het aanvragen van financiële overheidssteun, die de overcapaciteit in stand houdt en afwijkingen van het wetenschappelijk advies bij het vaststellen van de TAC's in de hand werkt. In deze constellatie van in elkaar grijpende verbanden kunnen de problemen als volgt in orde van ernst worden gerangschikt.

- Het grootste probleem van het GVB is het ontbreken van milieuduurzaamheid als gevolg van overbevissing. Alle andere problemen werken dit probleem nog verder in de hand. De overbevissing is vooral terug te voeren op het feit dat de capaciteit van de vloot te groot is, dat bij de vaststelling van de TAC's wordt afgeweken van het wetenschappelijk advies en dat de doelstellingen niet zijn geprioriteerd. De relatieve stabiliteit, de hoge teruggooiniveaus, de povere naleving en het gebrek aan voldoende wetenschappelijk advies zijn aanvullende oorzaken.
- Een tweede probleem is de povere economische duurzaamheid, met name van de vangstsector. Een groot aantal vloten is niet rendabel en bijgevolg kwetsbaar voor externe schokken (zoals stijgende brandstofprijzen).
- Ten derde hebben de vangstsector en de gebieden die afhankelijk zijn van de visserij, te lijden onder een gebrek aan sociale duurzaamheid. Lage lonen en ernstige veiligheidsrisico's knagen aan de aantrekkelijkheid van de vangstsector als werkgever van nieuwe generaties vissers. Als gevolg daarvan is de werkgelegenheid, met name in de vangstsector, in een groot aantal gebieden die afhankelijk zijn van de visserij, gedurende de laatste 15 jaar gedaald.
- Ten vierde is er de enorme complexiteit van het wetgevingskader van het GVB: die werkt microbeheer in de hand en staat de verwezenlijking van milieuduurzaamheid in de weg.
- De externe dimensie van het GVB heeft evenmin de verhoopte resultaten opgeleverd, met name wat milieuduurzaamheid betreft, maar ook op het gebied van internationaal bestuur.

1.2. Wie voelt de impact van het GVB en hoe?

<i>Belanghebbende partij</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Voornaamste belangen</i>
<i>De vangstsector van de EU</i>	Reders en bemanning van EU-vaartuigen	Behoud van rendabiliteit en inkomens
<i>Afhankelijke bedrijven en gemeenschappen</i>	Bedrijven en gemeenschappen die afhangen van de visserij	Behoud van rendabiliteit en inkomens
<i>Verwerkende sector</i>	Bedrijven die ingevoerde en in EU-wateren gevangen grondstoffen verwerken	Behoud van rendabiliteit en inkomens, stabiele bevoorrading
<i>Partijen die de sector reguleren</i>	Nationale, regionale en lokale instanties die de visserij reguleren	Zorgen voor een efficiënt, doeltreffend en praktisch beheerskader waarin de uiteenlopende behoeften van de belanghebbende partijen met elkaar in evenwicht worden gebracht
<i>Onderzoekssector</i>	Instellingen voor wetenschappelijk onderzoek die bijdragen tot de instandhouding en het beheer van de bestanden	Bijdragen tot een doeltreffende regeling voor visserijbeheer via de tijdige toegang tot degelijke kwaliteitsgegevens
<i>Consumenten</i>	De consumenten van visserijproducten	Toegang tot doorlopend beschikbare, redelijke geprijsde en voedzame visserijproducten van een goede kwaliteit, met wisselende aandacht voor milieuaspecten
<i>Niet-EU-landen</i>	De visserijsectoren die met de EU-vloten concurreren. Aquacultuurproducenten, en exporteurs van aquacultuurproducten naar de EU. Autoriteiten in niet-EU-landen die in het kader van visserijpartnerschapsovereenkomsten betalingen van de EU ontvangen	Conflicterende belangen tussen degenen die de EU zien als een zeer belangrijke exportmarkt en een bron van inkomsten, en de kleine lokale visserijgemeenschappen die in niet-EU-visserijtakken concurrentie van de EU ondervinden op het gebied van toegang tot lokale hulpbronnen
<i>NGO's, het maatschappelijk middenveld en de EU-burgers</i>	NGO's die opkomen voor een duurzaam beheer van de visserij. Het brede publiek dat belang stelt in de visserij en het mariene milieu en zich daaromtrent zorgen maakt	Behoud van de vispopulaties, de mariene biodiversiteit en de belevingswaarde van oceanen, rivieren en meren

1.3. Waarom is overheidsoptreden noodzakelijk?

De visserij wordt gekenmerkt door "de tragedie van de meent": individuen die in hun eigen belang ageren en met hun rivalen concurreren om toegang tot een gemeenschappelijke hulpbron, zullen deze hulpbron doorgaans overexploiteren. Wat de ene visser vangt, kan morgen niet meer door een andere worden bovengehaald. Vissers die beslissingen over hun visserijactiviteiten nemen, houden geen rekening met de oogstkosten die deze beslissingen voor anderen met zich meebrengen (minder vis om te vangen, schade aan de habitat, enz.). Zonder regelgevingsmaatregelen betreffende de toegang zullen de bestanden dermate worden overgeëxploiteerd dat zij achteruit zullen gaan en vanuit commercieel oogpunt uitgeput zullen geraken. Gezien wat er op het spel staat, is ingrijpen via regelgeving gerechtvaardigd en kan de EU het zich niet veroorloven geen actie te ondernemen

2. HET RECHT VAN DE EU OM ACTIE TE ONDERNEMEN

Conform artikel 3, lid 1, onder d), VWEU, is de Unie exclusief bevoegd voor "de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid". Volgens artikel 4, lid 2, onder d), VWEU delen de Unie en de lidstaten de bevoegdheden voor de rest van het GVB.

Het GVB is voor het laatst hervormd in 2002. Deze hervorming is ten uitvoer gelegd bij Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002. Krachtens artikel 35 van die verordening dient de Commissie vóór eind 2012 verslag uit te brengen over de hoofdstukken II en III ("Instandhouding en duurzaamheid" en "Aanpassing van de vangstcapaciteit"). De conclusies van het speciaal verslag dat de Rekenkamer in 2007 over het GVB heeft uitgebracht, en de door de Commissie zelf opgestelde beoordeling van het bestaande GVB hebben de Commissie er echter toe aangezet verder te gaan dan die verplichting en een grondige hervorming van het GVB voor te stellen.

3. DE DOELSTELLINGEN VAN HET GVB

3.1. De doelstellingen van het GVB overeenkomstig het Verdrag

De **doelstellingen** van het GVB worden uiteengezet in artikel 3, lid 1, onder d), artikel 4, lid 2, onder d) en in de artikelen 38 en 39 VWEU. Artikel 11 VWEU is eveneens relevant, aangezien daarin het volgende is bepaald: "De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling". Volgens artikel 39 VWEU zijn de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, die dezelfde zijn als die van het GVB:

- de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;
- aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
- de markten te stabiliseren;
- de voorziening veilig te stellen;
- redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

Het GVB streeft dezelfde doelstellingen na, maar dan in het licht van de specifieke context van de visserijsector.

3.2. De algemene doelstellingen van de hervorming

Dankzij het hervormde GVB zullen de visbestanden op een ecologisch, economisch en sociaal duurzame wijze worden geëxploiteerd. Deze doelstellingen zijn juridisch gezien van even groot belang en geen enkele ervan kan los van de andere worden gehaald.

Milieuduurzaamheid is echter de hoeksteen voor het welslagen van het GVB. In de effectbeoordeling werd bevestigd dat "*de economische en sociale duurzaamheid beperkt zal blijven als de toestand van de bestanden niet merkelijk verbetert*". De povere toestand van tal van bestanden wordt als probleem geïdentificeerd. Wil men dit probleem oplossen, dan zal de visserijdruk met de milieuduurzaamheid in overeenstemming moeten worden gebracht.

3.2.1. Milieuduurzaamheid

Milieuduurzaamheid houdt in dat de bestanden worden geëxploiteerd op een manier die de exploitatie van deze bestanden in de toekomst niet in gevaar brengt. Dit komt neer op een visserijdruk die in overeenstemming is met de maximale duurzame opbrengst (MSY - maximum sustainable yield) "*waarbij het streven er in het geval van leeggeviste bestanden op moet zijn gericht deze doeleinden met spoed, en zo mogelijk niet later dan in 2015, te bereiken*". Verwezenlijking van milieuduurzaamheid staat bovendien borg voor de naleving van de verplichting om tegen 2020 een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken conform de kaderrichtlijn mariene strategie.

Verwezenlijking van milieuduurzaamheid impliceert:

- a) het elimineren, op korte termijn, van de overbevissing;
- b) het optimaal reduceren van de overcapaciteit en de teruggooi;
- c) het invoeren van een besluitvormingssysteem dat in overeenstemming is met langetermijnduurzaamheid en dat flexibel is en kan worden aangepast aan de lokale omstandigheden;
- d) het aanmoedigen van de sector tot het aangaan van een resultaatverbintenis en tot het naleven van de wetgeving;
- e) het verbeteren van de beschikbaarheid van wetenschappelijk advies en economische gegevens.

3.2.2. Economische duurzaamheid

Economische duurzaamheid betekent dat de vloten rendabel zijn op lange termijn. Hetzelfde geldt voor de verwerkingssector, de aanverwante sectoren en de aquacultuursector: zij moeten binnen de op basis van de economische duurzaamheid vastgestelde grenzen en met inachtneming van veranderende consumptiepatronen, werken in het kader van een concurrerende wereldmarkt.

3.2.3. Sociale duurzaamheid

Sociale duurzaamheid impliceert dat de visserijsector en de aanverwante sectoren worden omgevormd tot een bron van aantrekkelijke banen die een billijke levensstandaard opleveren voor degenen die van de activiteiten van deze sectoren afhankelijk zijn, en die de levensvatbaarheid van visserijgemeenschappen garanderen. De sociale duurzaamheid in dit verband moet tot stand worden gebracht door de economische bedrijvigheid te diversifiëren via het opzetten van aan de visserij gerelateerde maritieme activiteiten en via het diversifiëren van de visserij zelf.

3.2.4. Andere doelstellingen: vereenvoudiging en beperking van de administratieve lasten

De hervorming van het GVB moet ook bijdragen tot de algemene doelstellingen van de EU, bijvoorbeeld op het gebied van de reductie van administratieve rompslomp. In het kader van de vereenvoudiging moet het aantal verordeningen en de complexiteit ervan worden gereduceerd en moeten de bepalingen inzake openbare financiering worden ondergebracht in één financieel instrument. Wat de administratieve lasten betreft, is in het hervormingsvoorstel

geen kwantificeerbare macrodoelstelling opgenomen omdat het geldende Commissiebeleid op dat gebied eind 2012 verstrijkt.

4. BELEIDSOPTIES

De status quo-optie (SQ): voortzetting van het bestaande GVB, maar met inachtneming van recente wetgeving, met name de langetermijnbeheersplannen die in de pijplijn zitten, de controleverordening en de IOO-verordening. De SQ-optie houdt in dat het GVB, zoals dat er in januari 2013 zal uitzien, van kracht zal zijn. Deze optie dient als benchmark voor alle hervormingsopties.

Optie 1 heeft tot doel om binnen een flexibele termijn milieuduurzaamheid te bereiken en tegelijkertijd de negatieve kortetermijngevolgen op economisch en sociaal gebied te beperken.

De voornaamste elementen van deze optie zijn:

a) het zo snel mogelijk bereiken van het Fmsy-niveau, waarbij de TAC's echter van jaar tot jaar met maximaal - 25 % (zoals in de huidige langetermijnbeheersplannen) zouden worden verlaagd. Hierdoor zouden sommige bestanden na 2015 (maar niet later dan in 2020) het Fmsy-niveau bereiken;

b) gebruik van de "meest waardevolle"-regel voor de gemengde visserij;

c) gebruik van individuele overdraagbare rechten om de overcapaciteit te elimineren. Deze rechten zouden verplicht zijn voor industriële vloten en vrijwillig voor kleinschalige vloten en zullen over een periode van vier jaar ten uitvoer worden gelegd. De rechten kunnen slechts binnen een lidstaat worden overgedragen;

d) openbare steunverlening voor in de hervorming nagestreefde doelstellingen; de vlootsubsidies (as 1 van het huidige EVF) zullen worden stopgezet;

e) het toespitsen van de GMO op afzet, afzetbevordering en marktdifferentiëring voor lokale producten;

f) de kosten van de visvergunningen in het kader van de visserijpartnerschapsovereenkomsten zullen geleidelijk naar de reders worden overgeheveld.

Optie 2 heeft tot doel milieuduurzaamheid te bereiken zonder flexibiliteit wat het tijdspad betreft. Optie 2 heeft tot doel om tegen eind 2015 milieuduurzaamheid te bereiken, ongeacht de kortetermijngevolgen op economisch en sociaal gebied. Deze optie gaat uit van de zeer sterke aanname dat binnen deze zeer korte termijn voldoende wetenschappelijk advies beschikbaar zal zijn.

De voornaamste elementen van deze optie zijn:

a) het bereiken van het Fmsy-niveau binnen vier jaar na de start van de hervorming;

b) gebruik van de "meest gevoelige"-regel voor de gemengde visserij;

c) gebruik van individuele overdraagbare rechten om de overcapaciteit te elimineren, waarbij de rechten ook tussen de lidstaten kunnen worden overgedragen;

d) openbare steunverlening en de GMO worden stopgezet, en

e) geleidelijk uitdoven van de visserijpartnerschapsovereenkomsten.

Optie 3 heeft tot doel om binnen een bepaalde termijn milieuduurzaamheid te bereiken en tegelijkertijd de negatieve sociale gevolgen tot een minimum te beperken. Met deze optie worden de kortetermijngevolgen op economisch en sociaal gebied tot een minimum beperkt door de sector voldoende tijd te geven het Fmsy-niveau te bereiken en de individuele overdraagbare rechten ten uitvoer te leggen.

De voornaamste elementen van deze optie zijn:

a) het Fmsy-niveau zo snel mogelijk bereiken, waarbij de TAC's echter van jaar tot jaar met maximaal - 15 % zouden worden verlaagd, met als gevolg dat meer bestanden het Fmsy-niveau slechts zouden bereiken tegen het einde van de termijn;

b) gebruik van de "meest waardevolle"-regel voor de gemengde visserij;

c) gebruik van individuele overdraagbare rechten, zoals in optie 1, maar met een langere tenuitvoerleggingsperiode;

d) openbare steunverlening voor in de hervorming nagestreefde doelstellingen, maar met meer aandacht voor sociale kwesties;

e) beperkte herziening van de GMO, met behoud van sommige vormen van marktinterventie.

Optie 4 heeft tot doel om binnen een flexibele termijn milieuduurzaamheid te bereiken en tegelijkertijd de negatieve kortetermijngevolgen op economisch en sociaal gebied te beperken, maar zonder een systeem van individuele overdraagbare rechten onder beheer van de EU. Deze optie komt overeen met optie 1, maar maakt geen gebruik van individuele overdraagbare rechten om de overcapaciteit aan te pakken. Het staat de lidstaten vrij te beslissen het systeem van deze rechten al dan niet toe te passen.

Daarnaast werden nog twee opties geanalyseerd:

Optie 1a: gelijk aan optie 1, maar met gebruik van de "meest kwetsbare"-regel van optie 2 op de gemengde visserij.

Optie 2a: gelijk aan optie 2, maar met gebruik van de maximale reductie van de TAC's van jaar tot jaar met - 25 % zoals in optie 1.

5. BEOORDELING VAN DE OPTIES

In het kader van de gebruikte methodologie werd een omschrijving opgesteld van:

a) meetbare streefdoelen voor de doelstellingen, en

b) een set van impactindicatoren om de vooruitgang in de richting van de doelstellingen weer te geven. Aanvullende indicatoren hebben betrekking op bestuur, administratieve lasten en vereenvoudiging. De waarde van de indicatoren wordt gemeten en vergeleken voor 2012, 2017 en 2022 (2020 voor de milieuprestatie). De effectbeoordeling omvat een kwantitatieve en een kwalitatieve analyse.

5.1. Milieuduurzaamheid

Alle hervormingsopties leveren op het gebied van milieuduurzaamheid een aanzienlijk betere prestatie op dan de SQ-optie. Optie 2 lijkt de beste prestaties neer te zetten, zowel op korte als op lange termijn. De milieucomponent van deze optie is echter niet haalbaar, aangezien zeer weinig tijd resteert om het nodige wetenschappelijke advies op te stellen. Optie 1a levert de beste resultaten op. De opties 1, 2a en 3 doen het ook zeer goed, maar minder goed dan optie 1a, met name tegen 2020. De milieuprestatie van optie 4 wordt danig naar beneden gehaald als gevolg van het behoud van de overcapaciteit in het kader van deze optie.

Optie 1a biedt het grootste potentieel voor reductie van ongewenste vangsten, dankzij de combinatie van de beste milieuprestatie, de "meest kwetsbare"-regel in de gemengde visserij, de individuele overdraagbare rechten en de regionaliseringscomponent. De "meest waardevolle"-regel in optie 1 beperkt het potentieel van deze optie voor reductie van de teruggooi.

De SQ-optie en optie 4 resulteren op korte en lange termijn in de grootste vloten. De vloten worden het meest gereduceerd in het kader van de opties 1 en 3.

5.2. Economische duurzaamheid

Met de SQ-optie wordt geen economische duurzaamheid bereikt. De optie 1 (en 1a) zet de beste prestaties neer, zowel op korte als op lange termijn. Optie 2 presteert enigszins beter dan de opties 2a en 3. Optie 4 doet het significant slechter vanwege het behoud van de overcapaciteit.

De verwerkingssector die afhankelijk is van ingevoerde grondstoffen, zou geen gevolgen ondervinden. Op het gebied van de verwerking van plaatselijke aanlandingen, leveren de opties 1 en 1a de beste resultaten op korte en lange termijn op. Voor de aanverwante diensten zou de beste prestatie, afhankelijk van de vlootomvang, worden bereikt met de SQ-optie, gevolgd door optie 4.

5.3. Sociale duurzaamheid

Alle opties zouden leiden tot een aanzienlijke daling van de werkgelegenheid in de vangstsector. Gezien de geringere reductie van de vloot, zou deze daling relatief het kleinst zijn in het kader van de SQ-optie, op de voet gevolgd door optie 4. Wat de lonen betreft, is de prestatie van de SQ-optie echter zeer pover, en die van optie 1 (en 1a) zeer goed. Voor de combinatie van werkgelegenheid en lonen, blijkt optie 1 (en 1a) de beste prestatie op te leveren.

5.4. Vereenvoudiging en administratieve lasten

Op het gebied van vereenvoudiging doet elke optie het beter dan de SQ-optie. De regionale benaderingen in het kader van de opties 1 (en 1a), 2 (en 2a) en 4 zouden eveneens moeten bijdragen tot de vereenvoudiging van het GVB.

Het aanleveren van wetenschappelijk advies en economische gegevens zou de beheerskosten fors de hoogte in drijven. De invoering van de individuele overdraagbare rechten zou enige administratieve belasting voor de lidstaten en de EU met zich meebrengen, maar een deel van deze kosten zou naar de sector kunnen worden overgeheveld. Tot slot zouden de beheerskosten op EU-niveau dalen als gevolg van het verdwijnen van de

visserijpartnerschapsovereenkomsten of als gevolg van de betaling van toegangskosten door de reders. Samengevat: de SQ-optie zou het goedkoopst zijn, gevolgd door optie 4, aangezien deze geen kosten met betrekking tot de individuele overdraagbare rechten met zich zou meebrengen. Optie 1a zou het duurst uitvallen, omdat wetenschappelijk advies over de meest kwetsbare bestanden moet worden ingewonnen.

5.5. Externe dimensie

De optie 1 (en 1a) presteert het best.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES DE AANBEVOLEN OPTIE(S)

Fig. 1 — Vergelijking van de opties. EU niveau 2017

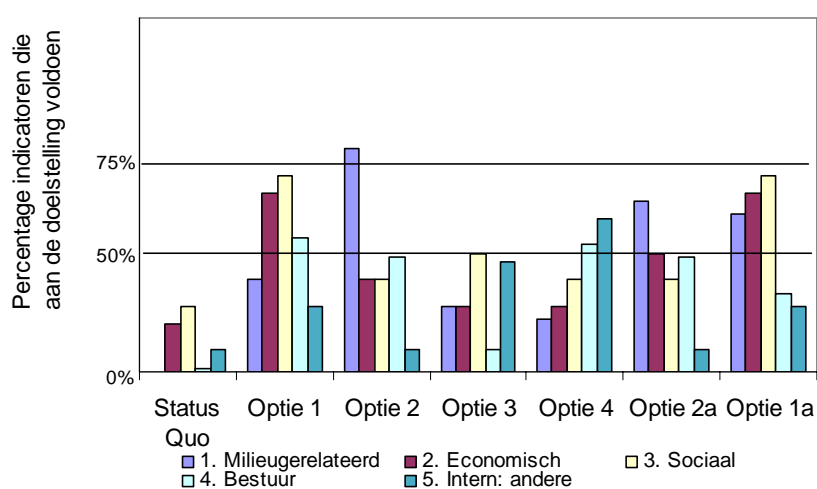
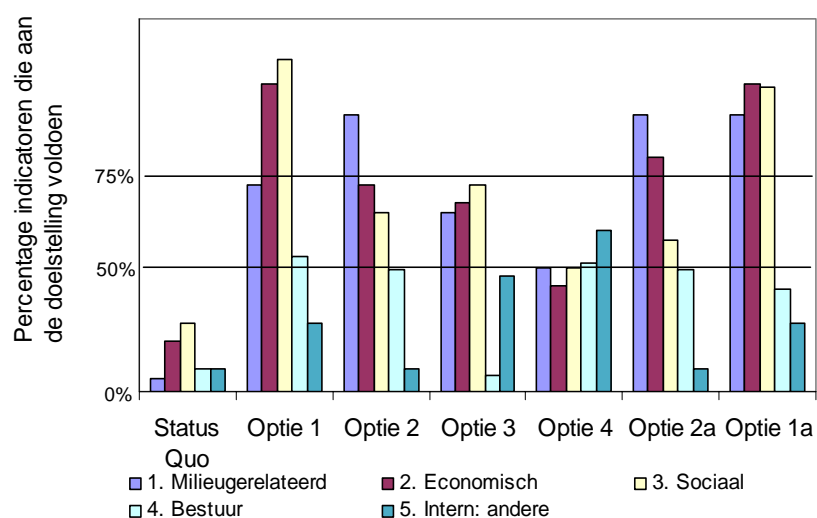


Fig. 2 — Vergelijking van de opties. EU niveau 2022



Algemeen bekeken leveren de opties 1 en 1a samen de beste resultaten op. In een studie over vier op de visserij aangewezen regio's (Bretagne, Galicië, Sicilië en Schotland) worden deze resultaten op regionaal niveau bevestigd. De optie 1 (en 1a) zet tevens de beste prestaties neer op het gebied van de externe dimensie.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

De jaarlijkse vooruitgang zal worden gecontroleerd op basis van wetenschappelijk advies (wat de Fmsy-doelstelling betreft) en op basis van economische/sociale gegevens van de lidstaten (wat de economische en sociale duurzaamheid betreft).

Wat de evaluatie betreft, zal het enige tijd duren alvorens de hervorming van het GVB zichtbare resultaten oplevert. Voor 2017, een jaar waarvoor de modellering is verricht, zou een tussentijdse evaluatie kunnen worden uitgevoerd. In de evaluatie moeten de vooropgestelde en de werkelijke waarden voor de volgende indicatoren worden vergeleken:

- milieueffecten: bestanden op Fmsy-niveau, vlootomvang en vooruitgang op het gebied van individuele overdraagbare rechten;
- economische gevolgen: inkomen, bruto toegevoegde waarde, de verhouding inkomsten/kostendekkende inkomsten en de netto winstmarge;
- sociale gevolgen: werkgelegenheid (VTE) en loon voor de bemanning per VTE.

De cijfers voor 2017 zouden in 2019 beschikbaar zijn. Dat betekent dat de evaluatie in 2019 kan worden verricht.