

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.11.2008
SEC(2008) 2761

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

bij een

voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

**tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels
van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen**

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2008) 721 definitief}
{SEC(2008) 2760}

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Bij de voorbereiding van haar voorstel voor de hervorming van de controleregeling van het huidige gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) heeft de Commissie deze grondige effectbeoordeling laten uitvoeren om de mogelijke gevolgen te analyseren van de verschillende opties voor de aanpak van de huidige tekortkomingen in de visserijcontroleregeling van de EU. De controleregeling van het GVB vertoont momenteel fundamentele gebreken, waarop zowel de Europese Commissie¹ als de Europese Rekenkamer² hebben gewezen, en is niet zo efficiënt en doeltreffend als zij zou kunnen zijn. Daarom is het van belang een coherente en doeltreffende controleregeling vast te stellen om te garanderen dat de GVB-regels volledig worden toegepast en correct worden nageleefd met het oog op de duurzame exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen.

Bijgevolg heeft de Commissie een aantal wijzigingen voorgesteld om de regeling te verbeteren, en dit verslag is een beoordeling van de mogelijke gevolgen van die wijzigingen voor de doeltreffendheid en de efficiëntie van de controle en voor de naleving; tevens is beoordeeld hoe groot de kans is dat met de bestaande en de toekomstige investeringen optimale resultaten worden bereikt, vooral wat het herstel van de bestanden betreft, en dit met het oog op het behoud van de duurzaamheid van de sector.

Om de gegevens te verzamelen die voor een goede uitwerking en analyse van de verschillende opties nodig zijn en om alle belanghebbenden de mogelijkheid te bieden reeds in een vroeg stadium aan de besprekingen deel te nemen, is een breed overleg gehouden met de lidstaten, de visserijsector en alle betrokken partijen. Voorts heeft de Commissie, om sommige argumenten in dit verslag te onderbouwen, een beroep gedaan op externe expertise voor een casestudy van zeven bestanden, waarvan de meeste onder een herstelplan vallen.

In dat verslag zijn de volgende opties onderzocht:

- *Optie 1: geen beleidswijziging. Het huidige beleid wordt voortgezet en het accent wordt gelegd op de toepassing en de handhaving van het bestaande kader.*

Suboptie 1: geen beleidswijziging, voortzetting van de huidige situatie

Bij deze suboptie is de belangrijkste veronderstelling dat het huidige controlebeleid volstaat om conformerend gedrag te creëren dat strookt met de doelstellingen van het GVB, en dat het knelpunt de slechte toepassing van de bestaande voorschriften door de lidstaten is. De Commissie heeft zich bij tal van gelegenheden zeer bezorgd getoond over het feit dat de lidstaten hiertoe onvoldoende actie ondernamen³. Om deze problemen aan te pakken zou het accent kunnen worden gelegd op een betere toepassing van de al bestaande regelgeving. De wezenlijke tekortkomingen van de bestaande regeling, zoals de complexiteit van het rechtskader, de afwezigheid van gemeenschappelijke inspectienormen, het gebrek aan een geharmoniseerde sanctieregeling die een voldoende afschrikkend effect heeft en de beperkte capaciteit van de Commissie, kunnen binnen deze optie evenwel niet worden aangepakt en de toestand zal er waarschijnlijk niet op verbeteren.

¹ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het toezicht op de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid door de lidstaten in de periode 2003-2005 - COM(2007) 167 van 10.4.2007.

² Speciaal verslag nr. 7/2007 van de Rekenkamer over de controle-, inspectie- en sanctiesystemen betreffende de voorschriften in verband met de instandhouding van de communautaire visbestanden.

³ COM(2007) 167.

Suboptie 2: uitvoering en handhaving van het bestaande kader via uitvoeringsverordeningen

Bij deze suboptie, die een alternatief voor de eenvoudige voortzetting van de huidige situatie is, is de belangrijkste veronderstelling dat kan worden gefocust op het vaststellen van nog niet aangenomen uitvoeringsbepalingen. Het is duidelijk dat de oorspronkelijke controleverordening niet haar volledige impact heeft gekregen omdat vele uitvoeringsverordeningen nog niet zijn aangenomen. Deze suboptie houdt evenwel in dat er, naar aanleiding van geïsoleerde politieke verzoeken of noodsituaties in de visserij, op ongecoördineerde wijze regels worden toegevoegd aan de bestaande complexe regelgevingsstructuur. Maar ook al worden alle uitvoeringsverordeningen vastgesteld, dan nog kan geen nieuwe aanpak met betrekking tot controle en inspectie worden ontwikkeld. Integendeel, aanvullende voorschriften zouden de huidige regels nog verder fragmenteren en het rechtskader nog ingewikkelder maken. De vicieuze cirkel van ontoereikende gegevens op basis waarvan geen betrouwbaar wetenschappelijk advies kan worden verstrekt, wat leidt tot niet-duurzame beheersbeslissingen en uitmondt in de overexploitatie van bestanden, zou blijven bestaan. Behalve bij misschien een paar herstelbestanden, waarvoor specifieke voorwaarden gelden, zou de neerwaartse trend bij de quota zich over het algemeen doorzetten. De Commissie en haar inspecteurs zouden nog steeds over beperkte capaciteiten beschikken. Deze onmacht van de Commissie zou gepaard blijven gaan met een aanhoudende inschikkelijkheid van de nationale rechtssystemen ten opzichte van inbreuken, een follow-up die om juridische of procedureredenen ontoereikend is en onvolledige gegevens over sancties en voorgaande gevallen van niet-naleving.

- Optie 2: herschikking van de controleregeling, gecombineerd met een gedragscode

Een benadering waarbij de hervorming ten uitvoer wordt gelegd via een geconsolideerd rechtskader in combinatie met een sturend instrument, zoals een gedragscode of richtsnoeren voor beste praktijken, kan tot op zekere hoogte de huidige controleregeling helpen verbeteren. Bij deze benadering, waarbij wordt voortgebouwd op initiatieven die de lidstaten door de jaren heen hebben ontwikkeld, wordt de coördinatie van de door de nationale autoriteiten verrichte inspectie- en bewakingsactiviteiten op communautair niveau verbeterd doordat de Commissie inspectie- en bewakingsstrategieën vaststelt en de nationale inspectiemiddelen worden gebundeld om gezamenlijk te worden ingezet. De nationale inspectiemiddelen zouden bijgevolg zo rationeel en efficiënt mogelijk worden gebruikt. Sommige visserijtakken zouden kunnen herstellen als gevolg van unilateraal optreden bij een vlootsegment of groepen vlootsegmenten, maar over het algemeen zou deze aanpak de inhoud van de huidige bepalingen niet wijzigen, geen nieuwe rechtsinstrumenten toevoegen en te veel steunen op de vrijwillige toepassing door de lidstaten. Zelfs met een herschikking van de bestaande bepalingen hebben de lidstaten nog altijd een nieuw rechtskader nodig dat voorziet in nieuwe, bindende instrumenten die de daadwerkelijke toepassing van de GVB-regels garanderen. Een geconsolideerd rechtskader in combinatie met sturende maatregelen zou dus niet volstaan.

- Optie 3: een regelgevingsinstrument in de vorm van een nieuwe bindende verordening

De derde optie die ter beoordeling is voorgelegd, is de uitvoering van het hervormingspakket via een regelgevend instrument dat bindend is op EU-niveau.

Deze benadering beoogt gelijke voorwaarden in de EU te creëren, een doel waar de lidstaten en met name de sector zelf met volle overtuiging vragende partij voor zijn. Deze optie garandeert dat de GVB-regels in de hele EU eenvormig worden toegepast en dat alle vissers op niet-discriminerende wijze worden behandeld. Het regelgevend instrument beantwoordt aan alle doelstellingen van een werkelijk alomvattend en geïntegreerd controlebeleid, aangezien het betrekking zou hebben op alle niveaus van de controle, “van in het net tot op het bord”. De toepassing van adequate controlemaatregelen zou ook enkele noodzakelijke structurele aanpassingen in de vloot met zich brengen. Enerzijds leidt de doeltreffende en versterkte controle van de inspanningsregelingen tot een vermindering van de huidige overbevissing die de rendabiliteit van de vloot kunstmatig op peil houdt en dus incentives geeft om de regels niet na te leven. Anderzijds wordt de overcapaciteit aangepakt door de invoering van doeltreffende instrumenten om de capaciteit van de vissersvaartuigen beter te controleren. De vaststelling van gezamenlijke controle- en inspectienormen zou een gemeenschappelijke basis creëren en zo helpen gelijke voorwaarden te scheppen. Ook geharmoniseerde sancties zouden tot de totstandkoming van gelijke voorwaarden bijdragen doordat de straffen in verhouding zouden staan tot de winst die de illegale activiteiten opleveren, en in alle lidstaten vergelijkbaar zouden zijn. Met een bindend rechtskader kan de Commissie garanderen dat de GVB-regels doeltreffend worden toegepast. Ten eerste zou de Commissie meer capaciteit krijgen om, als de lidstaten de regels niet naleven, zelf naar evenredigheid op te treden. Als de inspecteurs van de Commissie meer bevoegdheden krijgen, zal het voor de lidstaten moeilijker worden om de tekortkomingen bij de toepassing van de GVB-regels te verbergen. Ten tweede zou de grotere capaciteit van de Commissie haar met name in staat stellen om de vangstmogelijkheden beter te beheren en het haar gemakkelijker maken om visserijtakken op eigen initiatief en met onmiddellijke ingang te sluiten teneinde overbevissing te voorkomen.

Uit de indicatieve kwalitatieve en kwantitatieve analyses blijkt dat, hoewel sommige van de voorgestelde elementen van het pakket belangrijker zijn dan andere, het pakket het meeste kans heeft om een goede naleving van de regels te bewerkstelligen als het volledig wordt uitgevoerd via een bindend instrument en niet via een een vrijwillig, zoals bijvoorbeeld de Gedragscode van de FAO voor een verantwoorde visserij.

Als de voorgestelde maatregelen via een bindende verordening ten uitvoer worden gelegd en als de lidstaten die verordening toepassen in combinatie met de bestaande meerjarige herstelplannen, kan de nettowinst voor de sector als gevolg van herstelde en beter beschermde bestanden over een periode van 10 jaar oplopen tot zo'n 10 miljard euro bedragen. Die economische voordelen zullen wellicht gepaard gaan met een nettotoename van de werkgelegenheid en in alle subsectoren samen zouden tot 4 000 nieuwe banen kunnen worden gecreëerd. De toename van de visproductie kan een significante factor zijn voor de schepping van nieuwe banen in de betrokken sectoren en regio's.

Met een volledig bindende verordening kunnen de vangsten voor alle bestanden samen met ongeveer 270 000 ton hoogwaardige soorten toenemen. Deze grotere vangsten zouden er in hoge mate toe bijdragen dat de marktvoorziening en de duurzaamheid van de sector worden veiliggesteld.

De vangsten zullen toenemen dank zij de grote milieuvoordelen die met verbeterde visbestanden gepaard gaan, vooral in het kader van herstelplannen — deze plannen

alleen al zullen in de loop van de geanalyseerde periode de paaibiomassa waarschijnlijk met 830 000 ton doen aangroeien. Voorts blijkt uit de analyse dat deze verhoogde aanwezigheid van belangrijke soorten in de biomassa de huidige trend waarbij het ecosysteem achteruitgaat als gevolg van het leegvissen van de voedselketting, kan doen keren.

- *Optie 4: centralisatie van het controlebeleid van het GVB op EU-niveau, met meer bevoegdheden voor de Commissie en het Communautair Bureau voor visserijcontrole (CBVC)*

De Commissie en het CBVC zouden de inspectiemiddelen van de lidstaten bundelen en algemeen aanvaarde normen opstellen, met de bedoeling op lange termijn een soort Europees kustbewakingssysteem op te zetten. Deze optie garandeert dat overal in de EU de GVB-regels eenvormig worden toegepast en alle vissers op niet-discriminerende wijze worden behandeld. De Commissie zou controle- en handhavingsbevoegdheden hebben, waardoor het ook gemakkelijker wordt gegevens over mogelijke inbreuken te verzamelen en de hele regeling dus efficiënter wordt. Voor deze optie moeten de Commissie en het Bureau veel meer personeelsleden en technische middelen inzetten en is een grote financiële investering vereist.

Deze optie moest evenwel al in een vroeg stadium worden afgewezen om tal van redenen. Met name gaat de nieuwe verdeling van de taken tussen de Commissie en de lidstaten verder dan wat op grond van het Verdrag mogelijk is. De Commissie zou de regels die zij vaststelt, zelf uitvoeren en handhaven. Deze optie zou er ook toe leiden dat de Commissie de jurisdictie uitoefent over communautaire vissersvaartuigen. Voorts is het moeilijk denkbaar dat de lidstaten plots zouden aanvaarden dat zij die bevoegdheden aan een supranationale instantie moeten afstaan. Daarnaast zou deze benadering wel eens kunnen indruisen tegen het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel. Tot slot zou die optie enorme gevolgen voor de EU-begroting hebben omdat zij zoveel personeelskosten en kosten van de operationele uitvoering met zich brengt. De Commissie kan zich geen dergelijke kosten veroorloven.

Conclusies

In het verslag wordt aanbevolen dat het hervormingspakket, waarvan kan worden aangetoond dat het waarschijnlijk zal resulteren in een goede naleving van de regels, met de daaruit voortvloeiende voordelen voor de hele sector, en met name de voordelen van zich herstellende bestanden, het best wordt uitgevoerd via een bindende verordening, aangezien de analyse van meer vrijwillige, niet-regelgevende opties laat uitschijnen dat die niet doeltreffend zouden zijn.

Uit de effectbeoordeling blijkt dat geen significante verbeteringen kunnen worden verwacht van optie 1, aangezien een van de grote tekortkomingen van de huidige regeling, namelijk de complexiteit van het rechtskader dat verspreid is over tal van verordeningen en het voorbije jaar diverse malen is gewijzigd, bij deze optie niet wordt aangepakt, terwijl de aanvullende uitvoeringsbepalingen in het kader van suboptie 2 de fragmentering van de huidige regels wellicht alleen maar zouden verergeren.

Optie 2 zou een vereenvoudigd rechtskader tot stand brengen en de controleregeling in sommige lidstaten gedeeltelijk verbeteren. Deze optie zou evenwel, aangezien de tekortkomingen in de huidige rechtsregels niet worden weggewerkt en de verbeteringen

vooral op vrijwillige acties van de lidstaten berusten, niet tot een totaalbenadering van de controle leiden en evenmin gelijke voorwaarden voor alle belanghebbenden creëren.

Een volledige hervorming van de huidige controleregeling voor de visserij in het kader van een bindende verordening, als aangegeven onder optie 3, zou niet alleen de bestaande regelgeving, die momenteel over tal van verordeningen verspreid is, consolideren en vereenvoudigen. Zij zou ons ook de mogelijkheid bieden een nieuwe, geharmoniseerde aanpak met betrekking tot inspectie en controle te ontwikkelen waarbij alle aspecten “van in het net tot op het bord” aan bod komen, een gezamenlijke nalevingscultuur te ontwikkelen en de doeltreffende toepassing van de GVB-regels te garanderen. Het resultaat zou een werkelijk alomvattende en geïntegreerde controleregeling zijn die het vertrouwen van de belanghebbenden in het GVB kan herstellen.