Europees Parlement
2019-2024

Commissie visserij

2021/2169(INI)

8.11.2022

ONTWERPVERSLAG

over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid en toekomstperspectieven (2021/2169(INI))

Commissie visserij

Rapporteur: Gabriel Mato

PR_INI

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

TOELICHTING 9

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid en toekomstperspectieven
(2021/2169(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name de artikelen 3, 4, 5, 11, 38, 39, 43 en 349,

– gezien Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB)[1],

– gezien artikel 54 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie visserij (A9-0000/2022),

A. overwegende dat het Europees Parlement zijn standpunten over verschillende specifieke aspecten van het GVB reeds kenbaar heeft gemaakt en dat het daarom passend is om hierna in de eerste plaats in te gaan op de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en visserijbeheer in het kader van het GVB;

Algemene doelstellingen van het GVB

1. wijst erop dat het GVB er borg voor moet staan dat de activiteiten in het kader van de visserij en de aquacultuur uit ecologisch oogpunt langdurig duurzaam zijn en worden beheerd op een manier die strookt met de doelstellingen om voordelen te realiseren op economisch en sociaal gebied en op het gebied van werkgelegenheid en om bij te dragen tot de beschikbaarheid van voedselvoorraden;

2. betreurt dat de uitvoering van het GVB sinds 2014 in de eerste plaats gericht was op het milieuaspect van dit beleid, als noodzakelijke voorwaarde voor en ten koste van overwegingen van sociaal-economische aard en op het gebied van voedselzekerheid; is van mening dat de negatieve effecten op de visserijsector die als gevolg hiervan zijn ontstaan, nog zijn verergerd sinds de brexit en de COVID-19-pandemie, en dat deze negatieve effecten blijven toenemen en onhoudbaar zijn geworden als gevolg van recente internationale geopolitieke ontwikkelingen;

3. beklemtoont dat visserijproducten over het algemeen een lagere koolstofvoetafdruk hebben dan voedsel dat op het land wordt geproduceerd, hetgeen wijst op de strategische waarde van visserijproducten in de context van de Europese Green Deal;

4. is van mening dat de hervorming van het GVB tot doel moet hebben een nieuw evenwicht tot stand te brengen tussen de doelstellingen van het beleid; is er daarom voorstander van om de sociaal-economische dimensie en het aspect voedselzekerheid

[1] PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22.

van het GVB te versterken en om wat de internationale dimensie betreft een gelijk speelveld tot stand te brengen;

5. verzoekt de Commissie om met het oog hierop systematisch volledige effectbeoordelingen vooraf en achteraf uit te voeren, met inbegrip van sociaal-economische analyses, voordat enige strategie of wetgeving wordt voorgesteld of beleidsbeslissingen worden genomen;

6. verzoekt de Commissie en de Raad om in de beleidsvorming meer waarde te hechten aan het belang van de visserij voor de voedselvoorziening;

7. benadrukt de strategische rol van vissers in de voedselwaardeketen en bij het waarborgen van voedselzekerheid;

Maximale duurzame opbrengst (MDO)

8. is van mening dat de invoering van MDO als referentiepunt voor visserijbeheer een drijvende kracht is geweest die tot een verbetering van de algemene toestand van de visbestanden heeft geleid; is echter van mening dat de MDO-doelstelling moet worden uitgevoerd in het licht van de praktische realiteit en rekening moet houden met de sociaal-economische dimensie en de aspecten evenredigheid en voedselzekerheid zoals vastgelegd in het Verdrag en in de gedragscode van de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO);

9. herinnert er in dit verband aan dat de MDO-doelstelling "voor alle bestanden uiterlijk in 2020" reeds was bijgesteld in de verordeningen inzake regionale meerjarenplannen die na 2013 zijn vastgesteld;

10. is daarom van mening dat de MDO-doelstelling van Verordening (EU) nr. 1380/2013 (de GVB-basisverordening) dienovereenkomstig moet worden aangepast;

Aanlandingsverplichting en beperking van ongewenste vangsten

11. herhaalt de standpunten die zijn verwoord in zijn resolutie van 18 mei 2021 over de aanlandingsverplichting[2]; wijst erop dat de aanlandingsverplichting, die werd voorgesteld als een paradigmaverschuiving in visserijbeheer, niet naar behoren wordt uitgevoerd; benadrukt nogmaals dat de aanlandingsverplichting geen doel op zich is maar een hulpmiddel om ongewenste vangsten tot een minimum te beperken, en dat er een beoordeling moet worden verricht van de sociaal-economische effecten van deze verplichting;

12. is voorts van mening:

– dat de huidige aanlandingsverplichting op flexibele wijze moet worden toegepast, rekening houdend met de specifieke kenmerken van elke visserijtak;

– dat het toepassingsgebied van de aanlandingsverplichting moet worden herzien om de problemen in verband met verstikkingssoorten en complexe uitzonderingen te

[2] PB C 15 van 12.1.2022, blz. 9.

beperken;

– dat de aanlandingsverplichting aantrekkelijker moet worden gemaakt, met name door middel van stimulansen, om ervoor te zorgen dat marktdeelnemers de verplichting meer als een eigen verantwoordelijkheid gaan zien en dus beter gaan naleven;

13. dringt erop aan dat de doelstelling om ongewenste vangsten tot een minimum te beperken in de eerste plaats moet worden verwezenlijkt met behulp van technische maatregelen en moet worden ondersteund door een betere documentering van vangsten; verzoekt de Commissie de medewetgevers andere alternatieven voor de aanlandingsverplichting voor te stellen;

Instandhoudingsmaatregelen

Vangstmogelijkheden

14. herinnert eraan dat totaal toegestane vangsten (TAC's) en quota de meest directe manier zijn om de visserijsterfte te beheren, maar dat TAC's voor één bestand problematisch kunnen zijn in gemengde visserij (vanwege het verstikkingseffect);

15. verzoekt de Commissie en de Raad alleen TAC's vast te stellen voor de belangrijkste doelbestanden;

16. beklemtoont dat de relatieve stabiliteit, die vier decennia geleden is vastgesteld, algemeen wordt aanvaard als een essentieel instrument om op lange termijn te kunnen zorgen voor voorspelbaarheid en continuïteit bij het delen van visbestanden tussen landen; benadrukt echter dat de kloof tussen de toewijzing van nationale quota en de werkelijke belangen van de vissersvloten van de lidstaten in de loop der tijd aanzienlijk is toegenomen en nog is verergerd door de brexit; benadrukt tevens dat de klimaatverandering een aanzienlijk effect heeft op de verdeling van visbestanden;

17. is daarom van mening dat de huidige relatieve stabiliteit moet worden aangepast met behoud van de basisbeginselen van dit concept; verzoekt de Commissie om met het oog hierop een uitgebreide beoordeling van de huidige relatieve stabiliteit en van mogelijke aanpassingsscenario's te verstrekken;

Vlootbeheer

18. verzoekt de Commissie een voorstel te doen voor een aanpassing van het structuurbeleid om de decarbonisatie van de visserijsector te vergemakkelijken en de veiligheid en arbeidsomstandigheden te verbeteren, met name door de beschikbare brutotonnage binnen de nationale capaciteitsmaxima volledig te benutten en de "sociale en veiligheidsgerelateerde tonnage" buiten beschouwing te laten bij de berekening van de vangstcapaciteit;

Regionale meerjarenplannen

19. erkent de essentiële rol van meerjarenplannen als het belangrijkste kader voor regionaal visserijbeheer;

20. verzoekt de Commissie een voorstel te doen voor een grotere flexibiliteit in deze plannen, zodat hierin rekening wordt gehouden met sociaal-economische overwegingen en veranderende omstandigheden;

21. benadrukt dat de tenuitvoerlegging van de ecosysteembenadering op regionaal niveau moet worden verbeterd en dat er behoefte is aan consistente maatregelen voor visserijbeheer met betrekking tot grensoverschrijdende bestanden die verspreid zijn over regio's die onder verschillende meerjarenplannen vallen;

Governance

Organisatie binnen de Commissie

22. beveelt gezien het strategische belang van de visserij als bron van gezond en hoogwaardig voedsel ten zeerste aan om dit beleid binnen de Commissie de erkenning te geven die het verdient en om in het personeelsbestand van de verantwoordelijke diensten van de Commissie voldoende deskundigen op het gebied van visserij op te nemen;

Regionalisering en betrokkenheid van belanghebbenden

23. moedigt de lidstaten aan op grote schaal gebruik te maken van het instrument voor regionale samenwerking overeenkomstig artikel 18 van de GVB-basisverordening;

24. benadrukt de fundamentele rol van adviesraden bij de raadpleging van belanghebbenden;

25. steunt de huidige samenstelling van de adviesraden, waarbij sociaal-economische actoren in vergelijking met andere belangengroepen de meerderheid van de vertegenwoordigde marktdeelnemers uitmaken;

26. benadrukt dat het belangrijk is de adviesraden bij de werkzaamheden van het Europees Parlement te betrekken;

27. betreurt het gebrek aan monitoring en transparantie in verband met de wijze waarop bij de besluitvorming rekening wordt gehouden met het advies van de adviesraden; verzoekt de Commissie en de lidstaten stelselmatig en actief deel te nemen aan de vergaderingen van de adviesraden en beter te communiceren over de waarde van hun advies;

28. is van mening dat moet worden gezorgd voor gezamenlijk beheer met de adviesraden om een bottom-upbenadering te bevorderen;

Wetenschappelijk onderbouwde besluiten en effectbeoordelingen

29. verzoekt de Commissie al haar politieke en wetgevingsinitiatieven (met inbegrip van uitvoeringshandelingen die beperkingen van de visserij inhouden) te baseren op wetenschappelijk, technisch en economisch advies (met inbegrip van de ervaring van vissers) en op voorafgaande effectbeoordelingen;

30. is van mening dat de adviesraden de mogelijkheid moeten krijgen een bijdrage te leveren aan de verzoeken van de Commissie om advies van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee (ICES) en het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV), teneinde nauwere samenwerking tussen wetenschappers en belanghebbenden te bevorderen;

31. verzoekt de Commissie om het Europees Parlement systematisch over deze verzoeken te informeren;

Integratie van visserij in een bredere beleidscontext

32. benadrukt dat ervoor moet worden gezorgd dat visserij en aquacultuur ten opzichte van andere sectoren een eerlijke plaats krijgen in de beleidsvorming en in ruimtelijke ordening;

33. herinnert eraan dat milieubeschermingseisen in het GVB moeten worden geïntegreerd met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, in overeenstemming met het VWEU;

34. benadrukt dat het visserij- en het milieubeleid op elkaar moeten worden afgestemd, maar dat milieudoelstellingen niet zwaarder mogen wegen dan de GVB-doelstellingen;

Externe dimensie van het GVB

35. verzoekt de Commissie het GVB te bevorderen als een beleidsmodel voor oceaangovernance en de belangen van de visserijsector van de EU te verdedigen in regionale organisaties voor visserijbeheer en partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij, en meer in het algemeen in internationale fora;

36. verzoekt de Commissie ervoor te zorgen dat de GVB-doelstellingen volledig worden geïntegreerd in het standpunt van de EU in alle internationale milieufora, zoals het Verdrag inzake biologische diversiteit (VBD) of de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites), waar kwesties in verband met de biologische rijkdommen van de zee worden besproken;

37. is van mening dat voor ingevoerde visserijproducten strenge milieu- en sociale normen moeten gelden, vergelijkbaar met de normen die in de EU worden gehanteerd;

Ultraperifere gebieden

38. is van mening dat het GVB onvoldoende tegemoetkomt aan de specifieke behoeften van de ultraperifere gebieden;

39. verzoekt de Commissie een programma van speciaal op een afgelegen en insulair karakter afgestemde maatregelen (Posei) voor visserij en aquacultuur voor te stellen, vergelijkbaar met dat voor de landbouw;

40. benadrukt dat EU- en nationale steun voor de vernieuwing van de ambachtelijke vloten van wezenlijk belang is voor deze gebieden; verzoekt de Commissie met name haar richtsnoeren voor de analyse van het evenwicht tussen vangstcapaciteit en vangstmogelijkheden (COM(2014)0545) aan te passen aan de kenmerken van de ultraperifere gebieden;

41. benadrukt dat moet worden voorzien in steun voor selectieve visserijmethoden, zoals verankerde visaantrekkende voorzieningen die worden gebruikt door ambachtelijke vloten in de ultraperifere gebieden;

42. benadrukt dat de nodige middelen beschikbaar moeten worden gesteld om de wetenschappelijke kennis over de exclusieve economische zones van de ultraperifere gebieden te verbeteren;

Klimaatverandering

43. benadrukt dat mitigatie en adaptatie van cruciaal belang zijn in het GVB om de uitdaging van de klimaatverandering aan te pakken;

44. wijst op de noodzaak van veerkrachtigere ecosystemen en veerkrachtigere economische visserijsectoren;

45. moedigt de Commissie en de lidstaten aan meer personele en financiële middelen uit te trekken voor visserijwetenschap in verband met klimaatverandering;

46. verzoekt de Commissie instrumenten en financieringsmogelijkheden te ontwerpen voor de sectoren die door de klimaatverandering worden getroffen;

°

° °

47. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten.

TOELICHTING

In 2009 publiceerde de Commissie een groenboek waarin zij uiteenzette hoe het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) er in de toekomst uit moet zien. Naar aanleiding hiervan ontstond een debat over een hervorming, die in 2013 werd goedgekeurd.

De huidige Commissie moet uiterlijk op 31 december 2022 aan het Europees Parlement en de Raad een verslag over de werking van het GVB voorleggen. Ten laatste in 2022 moet zij het gemeenschappelijk visserijbeleid evalueren om na te gaan hoe kwesties kunnen worden aangepakt die onvoldoende aan bod komen in het huidige beleid, zoals de sociale dimensie, klimaatadaptatie en schone oceanen, en na te denken over de toekomstige ontwikkeling van het beleid.

Dit ontwerpverslag heeft de ambitie de politieke koers aan te geven voor een eventuele toekomstige herziening van het GVB. Het verslag heeft niet alle antwoorden in pacht, maar werpt een aantal vragen op over de uitvoering van het huidige GVB, onderzoekt of de huidige GVB-doelstellingen en -instrumenten nog steeds relevant zijn om de huidige en toekomstige uitdagingen aan te pakken en gaat na of bepaalde aspecten moeten worden hervormd, herzien, aangepast of verbeterd.

De Commissie heeft het beleid altijd al met een gezonde kritische blik benaderd, en dit is de belangrijkste motor geweest voor wijziging van het beleid. De Commissie moet beleidsverbetering blijven bevorderen wanneer en waar dat nodig is.

Vanwege de beperkingen in verband met de lengte van het verslag kon niet worden ingegaan op elk aspect van het GVB dat onder de GVB-basisverordening (EU) nr. 1380/2013 valt. Er moest een keuze worden gemaakt.

Daarom ligt de nadruk in het verslag in de eerste plaats op de instandhouding van visbestanden en visserijbeheer, en wordt er ook voortgebouwd op specifieke verslagen die de afgelopen jaren reeds zijn aangenomen over kwesties als de maximale duurzame opbrengst, de aanlandingsverplichting, de uitvoering van artikel 17 van het GVB of “vissers voor de toekomst”. Er wordt echter niet nader ingegaan op technische maatregelen gezien het vrij recente nieuwe wetgevingskader hierover.

Het verslag heeft geen betrekking op de aquacultuur (waaraan onlangs een specifieke resolutie van het Europees Parlement is gewijd), noch op de afzet en verwerking van visserij- en aquacultuurproducten (in het kader van een specifieke verordening die parallel met de basisverordening is aangenomen). Er wordt evenmin ingegaan op andere belangrijke aspecten, zoals de structurele pijler van het GVB (in het kader van de EFMZV-verordening), controle (waarover momenteel interinstitutionele onderhandelingen worden gevoerd) of de gevolgen van de brexit voor de EU-visserij in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan (eveneens behandeld in een recente resolutie).

Standpunt van de rapporteur

Zonder in te gaan op specifieke maatregelen die moeten worden herzien, heeft het toekomstige GVB een paradigmaverschuiving nodig van onbuigzame en onrealistische streefdoelen naar pragmatische en haalbare doelstellingen.

In de afgelopen tien jaar (2010-2020) hebben we een radicale verandering gezien van een compleet gebrek aan duidelijk omschreven doelstellingen voor visserijbeheer naar onbuigzame "politieke" streefdoelen die haastig werden vastgesteld in 2013 (het jaar van de laatste GVB-hervorming), in het besef dat niemand destijds alle antwoorden kende op de vragen in verband met de effecten en praktische uitvoering ervan, waarbij de ervaring zou moeten leren of deze al dan niet resultaten zouden opleveren. Het probleem is dat vandaag nog steeds blijkt dat de in 2013 afgesproken streefdoelen niet alleen niet binnen de gestelde termijnen zijn bereikt, maar ook dat sommige daarvan onmogelijk te bereiken zijn en andere dan weer uiterst moeilijk in de praktijk kunnen worden gebracht.

Wetenschappers erkennen dat het praktisch onmogelijk is om alle visbestanden in een marien ecosysteem te exploiteren op het niveau van de maximale duurzame opbrengst (MDO), wat het vastgestelde streefdoel voor 2020 was. Het is niet mogelijk om alle bestanden tegelijkertijd op MDO-niveau te bevissen, met name in een visserijtak waarbij verschillende soorten worden gevangen. Ook het streefdoel in verband met de verplichting om uiterlijk in 2019 alle vangsten aan te landen, lijkt weliswaar eenvoudig als concept, maar levert vandaag nog steeds enorme problemen op. De toepassing van het MDO-concept moet de praktische realiteit volgen en rekening houden met de sociaal-economische dimensie en de aspecten evenredigheid en voedselzekerheid.

Het resultaat is wantrouwen bij vissers ten opzichte van politici, omdat de genomen maatregelen ongeschikt zijn en geen solide wetenschappelijke basis hebben, maar ook wantrouwen bij de samenleving, waar de mening heerst dat de EU er niet in is geslaagd waar te maken wat was afgesproken, en daarnaast ook verontwaardiging ten aanzien van vissers, omdat zij in de ogen van het publiek de wet niet naleven.

De geloofwaardigheid van de EU wordt in twijfel getrokken. Er is behoefte aan realistische en haalbare doelstellingen. Vissers moeten aan boord worden genomen. In het toekomstige GVB moet het imago van het nobele en zware metier van vissers – met name van vissers uit de EU – die consumenten voorzien van gezond, hoogwaardig en duurzaam voedsel, worden hersteld en bevorderd.

De huidige GVB-doelstellingen zijn te veel gericht op milieuoverwegingen. Hoewel niemand eraan twijfelt dat gezonde visbestanden en de bescherming van de biodiversiteit een conditio sine qua non zijn voor een economisch levensvatbare visserijsector, mag niet uit het oog worden verloren dat het GVB niet alleen tot doel heeft te beschikken over meer omvangrijke of minder overgeëxploiteerde visbestanden, maar ook – of in de eerste plaats – om maximale duurzame productieniveaus van visserijproducten te bereiken, teneinde voedselzekerheid en een positief sociaal en economisch rendement voor vissers en kustgemeenschappen te waarborgen. Daarom moeten het visserij- en het milieubeleid op elkaar worden afgestemd, waarbij milieudoelstellingen echter niet zwaarder mogen wegen dan de GVB-doelstellingen.

Goed bestuur, vroegtijdige raadpleging en effectieve betrokkenheid van belanghebbenden in het besluitvormingsproces zijn basisingrediënten voor een succesvol beleid.

In dit verband is het van fundamenteel belang voor het concurrentievermogen van de EU-vloten en -aquacultuurproducenten dat een gelijk speelveld tot stand wordt gebracht met bepaalde buitenlandse vloten met lage sociale en milieunormen die in dezelfde zones vissen als marktdeelnemers uit de EU en hun producten op de EU-markt in de handel brengen.

Tegelijkertijd moeten we ervoor zorgen dat de EU de belangen van haar visserijsectoren op mondiaal niveau verdedigt in het kader van haar optreden op het gebied van oceaangovernance. De verdediging en bevordering van het duurzaamheidsmodel van de EU is perfect verenigbaar en moet hand in hand gaan met de verdediging van de belangen van de EU-sectoren.

De visserij- en aquacultuursector van de EU en de hele waardeketen van visserijproducten zijn strategische actoren, vanwege hun maatschappelijke rol om de consument te voorzien van gezond voedsel van hoge kwaliteit. Zij moeten de plaats krijgen die zij verdienen en moeten in het algemeen hoog op de politieke agenda van de EU staan.

Tot slot zijn er de ultraperifere gebieden, die specifieke beperkingen en specifieke behoeften hebben, zoals bepaald in artikel 349 VWEU. Het GVB moet rekening houden met hun specifieke kenmerken en behoeften en daaraan worden aangepast.