



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.2.2007
COM(2007) 73 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

betreffende op rechten gebaseerde beheersinstrumenten in de visserijsector

{SEC(2007) 247}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

betreffende op rechten gebaseerde beheersinstrumenten in de visserijsector

INHOUDSOPGAVE

1.	Probleemstelling.....	3
2.	Achtergrond.....	3
3.	Communautaire context	4
4.	Op rechten gebaseerde beheerssystemen	5
5.	Verdere maatregelen	6
6.	Lancering van het debat	7
7.	Conclusie.....	8

1. PROBLEEMSTELLING

In de mededeling van de Commissie betreffende de verbetering van de economische situatie in de visserijsector¹ wordt erop gewezen dat het visserijbeheer, gezien de huidige moeilijke economische situatie van vele onderdelen van de communautaire vissersvloot, anders moet worden aangepakt. Het benadrukken van duurzame visserijmethoden, die tot een toename van de visbestanden leiden, moet uitdrukkelijk worden gekoppeld aan het streven naar een omgeving waar vissersvaartuigen en –vloten economisch efficiënter kunnen worden.

Erkend wordt dat de brede waaier aan beheerssystemen die de Gemeenschap en de lidstaten momenteel hanteren, transparantie, efficiëntie en in sommige gevallen algemene coherentie mist, wat bijdraagt tot de economische moeilijkheden in de visserijsector. Deze mededeling heeft tot doel te onderzoeken welke beheersopties geschikt zijn om zowel het visserijbeheer efficiënter te maken als bij te dragen tot het bereiken van de basisdoelstellingen die de Gemeenschap en de lidstaten met het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) nastreven, zoals de instandhouding van de visbestanden, het behoud van de “relatieve stabiliteit” van de vangstmogelijkheden van de lidstaten en een concurrerende visserijsector. Het is de bedoeling om een debat tussen de lidstaten en de Commissie te lanceren over de toekomst van op rechten gebaseerde beheerssystemen in het kader van het GVB.

In deze mededeling omschrijven wij “op rechten gebaseerd beheer (RGB)” als een geformaliseerd systeem voor de toekenning van individuele visserijrechten aan vissers, vissersvaartuigen, bedrijven, coöperaties of vissersgemeenschappen.

2. ACHTERGROND

Zodra de toegang tot de visbestanden werd beperkt, zijn in alle beheerssystemen in een of andere vorm toegangs- en/of gebruiksrechten ingevoerd. Dit is ook het geval bij het GVB, dat onder andere voorziet in de toekenning van nationale vergunningen en quota, in de beperking van het aantal “zeedagen” voor bepaalde visserijtakken en in diverse maatregelen om de vlootcapaciteit te beperken. Hoewel de basismechanismen van het GVB voor de toewijzing van visserijrechten aan de lidstaten hebben bewezen efficiënt en duurzaam te zijn, heeft het GVB in vele andere opzichten zijn doelstellingen niet gehaald, wat blijkt uit de uitputting van vele visbestanden, met name de demersale bestanden, en de zwakke economische prestaties van sommige onderdelen van de vloot.

Doordat de op nationaal en communautair niveau opgezette beheerssystemen de toegang tot de visserij beperken, hebben zij er impliciet voor gezorgd dat aan het recht om te vissen een economische waarde wordt toegekend. Deze economische waarde komt direct of indirect tot uiting in de uiteenlopende markttransacties die vandaag in de visserijsector plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn de verkoop of huur van vergunningen, zeedagen of quota in sommige lidstaten. Meer indirect komt de economische waarde van het recht om te vissen tot uiting in het verschil in de marktprijzen van vaartuigen met of zonder een vergunning.

¹ COM(2006) 103 definitief.

Zo bestaan in de meeste lidstaten reeds *de facto* markten in visserijrechten. De economische waarde van deze rechten is soms aanzienlijk en kan een grote impact hebben op de ontwikkeling van de visserijsector. Ons doel zou erin moeten bestaan een systeem op te zetten dat ertoe bijdraagt deze economische waarden te formaliseren in de vorm van individuele visserijrechten, wat de transparantie, de rechtszekerheid en uiteindelijk ook de economische efficiëntie van de vissers ten goede zou komen, waardoor ook de kosten voor de rest van de samenleving worden beperkt.

In het licht van het voorgaande moet een debat worden geopend om de kennis op dit gebied uit te wisselen en te vergroten en om na te gaan in hoeverre moet worden opgetreden.

Deze elementen werden aangekaart in het voorstel van de Commissie betreffende de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (de "Roadmap")², waarin de Commissie zich ertoe heeft verbonden een verslag op te stellen over de mogelijkheden om binnen de communautaire en/of nationale beheerssystemen voor de visserij een systeem voor verhandelbare individuele of collectieve visserijrechten op te zetten.

3. COMMUNAUTAIRE CONTEXT

In de communautaire visserijsector worden tal van uiteenlopende beheersinstrumenten en -regelingen toegepast. Vrij vergelijkbare situaties worden op soms zeer verschillende wijze aangepakt naargelang van de betrokken lidstaat, regio of visserijtak. Deze uiteenlopende benaderingen, zelfs binnen één en dezelfde lidstaat, vormen een grote schat aan praktische ervaring, die moet worden beoordeeld en het waard is met anderen te worden gedeeld.

De instandhouding van de visbestanden, die een eerste voorwaarde is voor de duurzaamheid van de mariene ecosystemen en het behoud van de economische activiteit in deze sector, is voor het ogenblik het voornaamste, onmiddellijke doel. Dit strookt met de verbintenis die de Gemeenschap heeft aangegaan om zich te houden aan de agenda van Johannesburg (in het kader waarvan naar maximale duurzame vangsten wordt gestreefd) en de agenda van Lissabon. Het is de bedoeling dat in een debat over op rechten gebaseerd beheer wordt onderzocht of een beter economisch beheer van de visserijsector tot de verwezenlijking van deze doelstelling kan bijdragen, en met name of voor de economische aspecten van de visserij nieuwe en/of verbeterde beheerssystemen kunnen worden opgezet om de efficiëntie en de doeltreffendheid te vergroten. Zo kan bijvoorbeeld een systeem van individuele visserijrechten of quota, territoriale gebruiksrechten in de visserij (territorial use rights in fishing – TURF's) of visserijinspanningsrechten bijdragen tot een vermindering van de vangstcapaciteit en daardoor de visserijdruk doen afnemen. Al die beheerssystemen moeten bijgevolg worden beoordeeld op hun bijdrage tot de doelstelling van het GVB, namelijk "een exploitatie van de hulpbronnen die voor duurzame omstandigheden op economisch, ecologisch en sociaal gebied zorgt" (Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad).

² Mededeling van de Commissie betreffende de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (de "Roadmap"), COM(2002) 181 definitief.

De Gemeenschap is verantwoordelijk voor de beperking van de totale vlootomvang en voor de vaststelling van de vangst- en visserijinspanningsniveaus; zij is het ook die beslist over technische maatregelen zoals beperkingen inzake vaartuigen of vistuig om de visbestanden extra bescherming te bieden. De nationale autoriteiten zorgen op nationaal en regionaal niveau voor de verdeling en het beheer van de vergunningen, de quota en de visserijinspanningen. Al deze beheersmaatregelen dragen dus al bij tot de omschrijving en de typering van de toegangs- en vangstrechten van de afzonderlijke vissers. Aan deze rechten kunnen economische waarden worden gekoppeld, maar dit gebeurt vaak op ondoorzichtige en onvoorspelbare wijze.

4. OP RECHTEN GEBASEERDE BEHEERSSYSTEMEN

Er mag geen onduidelijkheid bestaan over wat een geformaliseerd op rechten gebaseerd beheerssysteem (RGB-systeem) kan bieden. Het is geen wondermiddel voor de problemen waarmee de visserijsector te kampen heeft. Het is ook geen op zich staand beheersinstrument, maar een middel om de vissers te helpen economisch beter te presteren. Het zal dus nog altijd nodig zijn om instandhoudingsdoelstellingen na te streven via diverse maatregelen voor visserijbeheer (bijv. quota). Het formaliseren van de visserijrechten kan de samenleving evenwel helpen om deze doelstellingen te bereiken en wel op een kostenefficiëntere wijze. Een van de argumenten is dat economische duurzaamheid op langere termijn ook tot meer biologische duurzaamheid zal leiden, aangezien een goed functionerend RGB-systeem het belang dat de vissers en de industrie hebben bij de duurzaamheid van de natuurlijke hulpbronnen alleen maar zal verhogen.

Van bij het begin moet worden erkend dat belemmeringen voor de normale en vrije handel in rechten (zoals quota) in theorie zullen leiden tot een situatie waar de quotatoewijzing economisch gezien niet optimaal zal zijn. Toch is het politiek gezien voor elke lidstaat volstrekt legitiem om te kiezen voor een suboptimaal systeem dat met zijn nationale doelstellingen strookt. Hierdoor kunnen compromissen worden gevonden tussen tegenstrijdige doelstellingen zoals economische efficiëntie op korte termijn en het behoud van werkgelegenheid, of kan invloed worden uitgeoefend op de toewijzing van visserijrechten tussen verschillende takken van de visserijsector, d.w.z. tussen de vloot voor ambachtelijke visserij en die voor grootschalige visserij.

Het meest controversiële aspect van de RGB-systemen is de overdraagbaarheid van de rechten. De redenering achter de overdraagbaarheid van de rechten is vooral van economische aard: de efficiëntie van de visserijbedrijven neemt toe wanneer de economisch zwakkere vaartuigen uit de vloot verdwijnen, terwijl door de overdracht van quota van minder naar meer winstgevende vaartuigen een prijs wordt ingevoerd voor de exploitatie van de bestanden. De invoering van een prijs voor de exploitatie van de bestanden kan tot grootschalige aankoop van rechten leiden, die kan resulteren in concentraties met betrekking tot het quotumbezit, de geografische verdeling van de visserijactiviteit en de samenstelling van de vloot. Hierbij moet worden opgemerkt dat dergelijke concentraties zich reeds hebben voorgedaan en zich waarschijnlijk nog zullen voordoen, onafhankelijk van het bestaan van RGB-systemen, met name omdat de vangstmogelijkheden zodanig zijn verminderd dat het voor vele vaartuigen economisch onrendabel wordt om te vissen, waardoor steeds meer voor de nationale buitenbedrijfstellingsregelingen wordt gekozen.

Om het risico op concentraties tegen te gaan kunnen RGB-systemen worden ontworpen met een ontradend effect op concentraties boven een bepaalde drempel, zodat het geografische evenwicht van de visserijactiviteiten wordt behouden en het huidige culturele, sociale en professionele weefsel grotendeels kan worden gehandhaafd. Als het bijvoorbeeld zo goed als vaststaat dat RGB-systemen een negatieve invloed zullen hebben op de kleinschalige kustvisserij die dezelfde bestanden bevest en een grote impact op de lokale economie heeft, is een voorzichtige aanpak zeker geboden. De kleinschalige visserij zou als beleidsprioriteit kunnen worden beschouwd en als dusdanig kunnen worden beschermd via een of andere vorm van op communautaire ontwikkeling gerichte quotaregeling, met als specifiek doel de belangen van deze visserijtak te beschermen tegen kapitaalkrachtiger concurrenten.

Dit neemt evenwel niet weg dat alle regelingen die worden opgezet om eventuele negatieve effecten van een niet-gereguleerde markt - en hierbij gaat het voornamelijk om concentraties en bedrijfsverplaatsingen - te beperken, verenigbaar moeten zijn met de eengemaakte markt en de mededingingsregels van de Gemeenschap. Uit ervaring is gebleken dat hier waakzaamheid geboden is, aangezien veel van die regelingen in strijd kunnen zijn met de communautaire voorschriften. Alle regelingen zouden systematisch door de Commissie moeten worden onderzocht.

RGB-systemen kunnen ook resulteren in een toename van de problemen in verband met roofbouw ("highgrading") en teruggooi, die de duurzaamheid van de bestanden in gevaar brengen en de beoordeling van de reële vangstniveaus bemoeilijken. Deze uitdagingen doen zich evenwel ook bij de bestaande beheerssystemen voor en het zou niet correct zijn ze uitsluitend toe te schrijven aan de RGB-systemen. De Commissie werkt momenteel een beleidsinitiatief inzake teruggooi uit, dat moet helpen dergelijke effecten van een ruimere toepassing van RGB-systemen af te zwakken. In deze context is de verbetering van de rechtshandhaving en de controle met betrekking tot de visserijactiviteiten van essentieel belang voor het uiteindelijke succes van elk beheerssysteem dat in de sector wordt toegepast.

5. VERDERE MAATREGELEN

Aangezien bij het GVB wordt uitgegaan van het beginsel van de "relatieve stabiliteit" bij de verdeling van de vangstmogelijkheden over de lidstaten, wat tot doel heeft "een voorspelbaar aandeel in de bestanden voor elke lidstaat" te garanderen (Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad), lijkt het op dit ogenblik niet mogelijk te zijn om over te schakelen naar een communautair RGB-systeem, waarin de visserijrechten vrij tussen de lidstaten zouden kunnen worden verhandeld. Elke toepassing van RGB-systemen in het kader van het huidige GVB zou op het niveau van de lidstaten moeten worden doorgevoerd, en hierbij zou moeten worden gefocust op de verhandelbaarheid van de visserijrechten binnen de lidstaat. Dit neemt natuurlijk niet weg dat een lidstaat zou kunnen besluiten dat het in het kader van zijn eigen RGB-systeem mogelijk moet zijn quota te ruilen met burgers van andere lidstaten, zoals nu reeds het geval is.

Elk debat op communautair niveau over visserijbeheerssystemen moet zich toespitsen op de analyse van de huidige nationale systemen en op de mogelijkheid om die systemen efficiënter te maken door de uitwisseling van de beste praktijken. Hierbij moet nogmaals worden beklemtoond dat elke lidstaat vrij is om zijn eigen doelstellingen te bepalen voor wat betreft de economische, sociale en culturele dimensies van het visserijbeheer.

Aangezien wordt uitgegaan van nationale bottom-up benaderingen om te beoordelen of de RGB-systemen geschikt zijn, is het van belang dat elke lidstaat nagaat hoe zijn verschillende doelstellingen kunnen worden bereikt en welke compromissen er waarschijnlijk tussen de doelstellingen zullen moeten worden gemaakt. In dit verband zal, aangezien een goed functionerend RGB-systeem een sterk draagvlak op alle niveaus vergt, in het debat ook plaats moeten worden ingeruimd enerzijds voor de mening van de visserijsector, en wel door het woord te geven aan het Raadgevend Comité voor de visserij en de aquacultuur (RCVA), en anderzijds voor de inbreng van het Comité voor de sociale dialoog in de sector zeevisserij.

Meer fundamenteel is het mogelijk dat in de lidstaten tegen een aantal obstakels wordt aangelopen bij het opzetten van relatief eenvormige RGB-systemen. Vanuit gewoonte en traditie hebben sommige landen vragen bij het feit dat toegangsrechten tot openbare hulpbronnen, al is het maar tijdelijk, zouden worden afgestaan ten gunste van particuliere belangen. Bovendien moeten deze rechten worden ingepast in de zeer uiteenlopende rechtskaders van de lidstaten.

Tenslotte moet in een communautair debat over RGB-systemen ook aandacht worden besteed aan transnationale aspecten zoals het streven naar synergieën tussen de systemen van de lidstaten of het invoeren van systemen voor quotaruil tussen de lidstaten. Dit kan dan weer bezorgdheid doen ontstaan over de mogelijke gevolgen van eventuele ingrepen in de geografische toewijzing van quota volgens het beginsel van de “relatieve stabiliteit”.

6. LANCERING VAN HET DEBAT

De noodzaak van een debat op communautair niveau over de economische aspecten van het visserijbeheer wordt onderstreept door de nieuwe richting die met het GVB wordt uitgegaan, met name wat betreft de langetermijndoelen inzake duurzame ontwikkeling (zoals aangegeven in de recente mededeling van de Commissie betreffende de uitvoering van een MSY-strategie [Maximum Sustainable Yields – maximale duurzame vangsten]), door recente initiatieven om de economische rendabiliteit van de visserijvloot te verbeteren via reddings- en herstructureringssteun en door het nieuwe Europees Visserijfonds.

Voorts vinden nu reeds aankopen en verkopen van visserijrechten in sommige lidstaten plaats, hetzij op gevestigde markten, hetzij indirect. Visserijrechten bestaan dus reeds *de facto*, maar vaak met onduidelijke gevolgen voor de visserijsector en de vissersgemeenschappen. Het is dan ook van groot belang dat hierover dringend een debat wordt aangegaan.

De besprekingen van de Commissie met de visserijsector en de lidstaten hebben bijzonder gevoelige punten in verband met het opzetten van RGB-systemen aan het licht gebracht. Hierbij gaat het o.m. om:

- de kwestie van de “relatieve stabiliteit”;
- de overdraagbaarheid van de visserijrechten, waardoor een te grote, vaak onomkeerbare concentratie van die rechten kan ontstaan;
- de eerste toewijzing van de visserijrechten en de geldigheidsduur van die rechten;
- eventuele ongunstige gevolgen voor de kleinschalige visserij als die co-existeert met industriële visserijbedrijven;

- problemen i.v.m. rooibouw (“highgrading”) en teruggooi;
- de behoefte aan efficiënte controles op de naleving van de voorschriften.

Deze punten moeten direct aan de orde worden gesteld wil een pragmatisch debat over de toekomst van een op rechten gebaseerd beheer in het kader van het GVB constructief zijn. De Commissie is voornemens dit debat binnen de grenzen van haar mogelijkheden te voeden met een reeks specifieke studies en deskundige adviezen. Zij is van plan om binnen 12 maanden na de goedkeuring van deze mededeling een synthese van het debat te maken en na te gaan of en in hoeverre verdere stappen moeten worden gezet.

Vervolgens zal de Commissie een verslag voorleggen aan de Raad en het Europees Parlement, en indien nodig voorstellen of aanbevelingen voor vervolgmaatregelen indienen.

7. CONCLUSIE

De Commissie is van mening dat het belangrijk is om te beginnen na te denken over op rechten gebaseerde beheersinstrumenten in de visserijsector. In tal van lidstaten is op dit vlak reeds ervaring opgedaan en het is nu van belang dat we een beter inzicht krijgen in hoe visserijrechten in de Gemeenschap tot stand komen en functioneren, dat we de kennis en deugdelijke praktijken op dit gebied met elkaar delen en bespreken, en dat we nagaan of aanpassingen of nieuwe initiatieven verantwoord zijn om de algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid beter te kunnen realiseren. De Commissie hoopt op een pragmatisch, transparant en succesvol debat met de belanghebbenden en de lidstaten.