



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, XXX
[...](2011) XXX ontwerp

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1185/2003 van de Raad betreffende het afsnijden van haaienvinnen aan boord van vaartuigen

SAMENVATTING

1. PROBLEEMSTELLING

Vanwege de kenmerken van hun levenscyclus zijn haaienpopulaties bijzonder kwetsbaar voor overbevissing en duurt het lang voordat uitgeputte bestanden zich herstellen. Haaien worden steeds meer bevestigd als gevolg van een toename van de vraag naar haaienproducten, met name vinnen. Bij het "vinnen" van haaien worden de vinnen afgesneden en aan boord gehouden, terwijl het karkas wordt teruggegooid. Dit is een bijzonder verspillende en onduurzame praktijk. Met de vaststelling in 2003 van Verordening (EG) nr. 1185/2003 betreffende het afsnijden van haaienvinnen aan boord van vaartuigen heeft de Raad erkend dat haaien, vleten en roggen bijzonder kwetsbaar zijn voor overexploitatie, dat tal van haaienbestanden ernstig bedreigd zijn en dat de praktijk van "het vinnen" van haaien bijdraagt tot een buitensporige sterfte en uitputting van het bestand. De verordening geldt voor alle visserijtakken in EU-wateren en voor alle EU-vaartuigen die in niet-EU-wateren vissen.

Overeenkomstig de verordening is vinnen zonder uitzondering verboden, en is ook het afsnijden van haaienvinnen aan boord van vaartuigen verboden. Bij wijze van uitzondering kan evenwel worden toegestaan dat vinnen van dode haaien worden afgesneden aan boord van vaartuigen die in het bezit zijn van een speciaal visdocument. Om te vermijden dat karkassen worden teruggegooid, mag het gewicht van de vinnen in geen geval meer bedragen dan 5% van het levend gewicht van de haaienvangst aan boord.

Het grootste probleem met de huidige verordening is de gebrekkige controle. Dit heeft te maken met het bestaan van vergunningen voor het afsnijden van vinnen aan boord (afgegeven naar eigen goeddunken van de lidstaten) en met het gebruik van gewichtsverhoudingen om zich ervan te verzekeren dat geen vinnen werden afgesneden. Naar aanleiding hiervan worden de volgende specifieke problemen vastgesteld:

1. Op grond van de verordening mogen verwerkte karkassen en vinnen van haaien in verschillende havens op verschillende tijdstippen worden aangeland, waardoor het fysiek onmogelijk is het gewicht van de vinnen en de karkassen met elkaar te vergelijken en inspecteurs er derhalve niet zeker van kunnen zijn dat geen vinnen werden afgesneden. Inspecteurs moeten voortgaan op de cijfers in het logboek om de gewichten met elkaar te vergelijken.
2. Om de inachtneming van de gewichtsverhouding van 5% van het levend gewicht na te gaan, moeten inspecteurs die met verwerkte karkassen en/of vinnen te maken krijgen, gebruik maken van omrekeningsfactoren om na te gaan of geen vinnen zijn afgesneden. De gewichtsverhouding en de omrekeningsfactoren verschillen naar gelang van de soort, de locatie en het levensstadium, alsook van de methoden voor de verwerking/bewaring zoals het invriezen en/of drogen van de producten. Er is niet één enkele verhouding die op al deze factoren kan worden toegepast.
3. Vloten over de hele wereld gebruiken verschillende technieken voor het afsnijden van de vinnen en houden verschillende sets van vinnen van het karkas aan boord. De door de EU-vloten gebruikte technieken voor het afsnijden van vinnen, alsmede het feit dat zij alle vinnen aan boord houden, resulteren in een hogere gewichtsverhouding tussen vinnen en karkas dan de voor andere vloten berekende verhouding. EU-vaartuigen landen

routinematig aan in niet-EU-havens, waar restrictievere gewichtsverhoudingen gelden, en voldoen bijgevolg niet aan de plaatselijk geldende voorschriften.

4. Verwerking aan boord vormt een belemmering voor de verzameling van voor de ontwikkeling van visserijbeheers- en instandhoudingsmaatregelen essentiële gegevens.
5. Op grond van de verordening moeten de lidstaten jaarlijks een verslag toezenden. Het merendeel van de lidstaten scoort slecht op de naleving van deze verplichting (zie bijlage). Het lijkt raadzaam de rapportageverplichting voor lidstaten die geen speciale vergunningen afgeven, alsook voor die welke geen haaien vangen, te vereenvoudigen.
6. Er zijn geen uniforme richtsnoeren voor de afgifte van visdocumenten door de nationale autoriteiten.

Vaartuigen die in de eerste plaats betrokken zijn, zijn EU-vaartuigen die in het bezit zijn van speciale visdocumenten. Het betreft doorgaans vaartuigen voor de visserij met de drijvende beug, waarvan het merendeel de Spaanse vlag voert (181), gevolgd door vaartuigen die de Portugese vlag voeren (29). Voorts zijn één Litouws en één Cypriotisch vaartuig in het bezit van een visdocument.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

De instandhouding van mariene biologische rijkdommen is een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie; in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid beschikt de Europese Commissie derhalve over initiatiefrecht op dit gebied. Haaien worden bevestigd door vaartuigen die de vlag van verschillende lidstaten voeren, en actief zijn in en buiten EU-wateren; EU-maatregelen op dit gebied zijn bijgevolg noodzakelijk en gerechtvaardigd.

3. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling van de verordening bestaat erin de instandhouding van haaien te verbeteren. De belangrijkste beleidsdoelstelling is ervoor te zorgen dat, overeenkomstig het voorzorgsbeginsel, de instandhouding van haaienbestanden wordt verbeterd.

Met het oog op de verwezenlijking van deze doelstelling worden specifiekere doelstellingen vastgesteld:

- instandhouding van haaien (met name blauwe haai en makreelhaai) door elke mogelijkheid tot vinnen uit te sluiten;
- bevordering van een efficiënte en betrouwbare controle;
- verzameling van de voor de vaststelling van beheersmaatregelen en het toezicht op de bestanden essentiële gegevens.

De verwezenlijking van deze doelstellingen zou de samenhang van de EU-wetgeving met internationale, door de EU na te leven voorschriften (met name van de FAO, de ICCAT en de IOTC) ten goede komen.

4. BELEIDSOPTIES

De volgende opties zijn in overweging genomen en beoordeeld:

Optie 1: Handhaving van de toepassing van de gewichtsverhouding tussen vinnen en levend gewicht van 5%

(i) Toepassing van de gewichtsverhouding tussen vinnen en levend gewicht van 5%, zonder de verplichting om verwerkte karkassen en vinnen tegelijk of in dezelfde haven aan te landen.

(ii) Toepassing van de gewichtsverhouding tussen vinnen en levend gewicht van 5%, met de verplichting om verwerkte karkassen en vinnen tegelijk of in dezelfde haven aan te landen.

Bij optie 1(i) wordt de status quo gehandhaafd, d.w.z. verwerking aan boord blijft toegestaan op vaartuigen die in het bezit zijn van verwerkingsvergunningen. Wanneer vinnen en karkassen tegelijk in dezelfde haven worden aangeland, moeten zij worden gewogen om te controleren of het gewicht van de vinnen niet meer bedraagt dan 5% van het levend gewicht van de haaien teneinde vast te stellen of al dan niet vinnen zijn afgesneden. Wanneer vinnen en karkassen afzonderlijk worden aangeland, moet de inspecteur afgaan op de informatie in het logboek.

Optie 1(ii) voorziet in rechtstreekse inspectie en het wegen van zowel de vinnen als de karkassen. Bij deze optie hoeft niet te worden afgegaan op de logboeken om de gewichtsverhouding tussen vinnen en karkas te bepalen.

Optie 2: Vervanging van de huidige gewichtsverhouding van 5% tussen vinnen en levend gewicht door een gewichtsverhouding van 5% tussen vinnen en schoongemaakt karkas (zonder kop, zonder ingewanden en zonder huid), met de verplichting om de vinnen en de karkassen tegelijk in dezelfde haven aan te landen.

Aangezien het gewicht van het schoongemaakte karkas ongeveer de helft van het levend gewicht kan bedragen, zou dit resulteren in een halvering van de hoeveelheid vinnen die een vaartuig aan boord mag houden. Evenals optie 1(ii) voorziet optie 2 in rechtstreekse inspectie en het wegen van zowel de vinnen als de karkassen, zodat niet hoeft te worden afgegaan op logboeken om na te gaan of de maximale gewichtsverhouding tussen vinnen en karkas in acht is genomen.

Optie 3: Vinnen blijven vastzitten:

Blijven de vinnen op natuurlijke wijze aan het karkas vastzitten, dan wordt "vinnen" onmogelijk. Om de opslag aan boord te vergemakkelijken, kunnen de vinnen worden ingesneden en tegen het karkas gevouwen, zoals in bepaalde visserijen in Noord-, Centraal- en Zuid-Amerika gangbaar is.

Optie 4: Verbod op de vangst van haaien door vaartuigen voor de visserij met de drijvende beug

Dit verbod houdt in dat vaartuigen voor de visserij met de drijvende beug geen haaien aan boord mogen houden, noch mogen overladen of aanlanden. Met het oog op de naleving van dit verbod dienen de technische maatregelen en de visserijmethoden ingrijpend te worden veranderd, aangezien haaien goed zijn voor 40 tot 70% van de vangsthoeveelheden van vaartuigen voor de visserij met de drijvende beug (en voor 25 tot 47% van de waarde van de vangsten).

5. EFFECTBEOORDELING

De effecten van elke beleids optie zijn zo grondig mogelijk beoordeeld. Bij gebrek aan relevante gegevens, met name economische gegevens, konden deze effecten echter niet nauwkeurig worden gekwantificeerd. Deze effecten zijn samengevat in tabel 1.

Tabel 1 Samenvattende vergelijking van de beleids opties – effecten van elke optie.

Optie	E F F E C T E N				
	Economische effecten	Instandhouding	Controle en handhaving	Gegevensverzameling	Vereenvoudiging, administratieve belasting en betrekkingen met niet-EU-landen
1(i)	Geen effect op korte termijn, maar op middellange termijn mogelijk minder inkomsten gezien de lagere vangsten, op lange termijn waarschijnlijk minder inkomsten	Toenemend negatief effect op lange termijn	Aanzienlijke moeilijkheden om naleving te waarborgen. EU-inspecteurs vinden deze optie onaanvaardbaar.	Blijft zeer beperkt	Geen effect op vereenvoudiging of administratieve belasting. Herhaling van problemen waarschijnlijk wanneer EU-vaartuigen aanlanden in niet-EU-havens waar een gewichtsverhouding van 5% tussen vinnen en gewicht schoongemaakt karkas geldt
1(ii)	Geen effect op korte termijn, maar op middellange termijn mogelijk minder inkomsten gezien de lagere vangsten, op lange termijn waarschijnlijk minder inkomsten	Toenemend negatief effect op lange termijn	Controle wordt vergemakkelijkt, maar enige onzekerheid ten aanzien van naleving	Blijft zeer beperkt	Geen effect op vereenvoudiging of administratieve belasting. Herhaling van problemen waarschijnlijk wanneer EU-vaartuigen aanlanden in niet-EU-havens waar een gewichtsverhouding van 5% tussen vinnen en gewicht schoongemaakt karkas geldt
2	Er wordt een enigszins	Afhankelijk van de reactie van de	Controle wordt vergemakkelijkt,	Blijft zeer beperkt	Geen effect op vereenvoudiging of

	negatief effect verwacht. Dit kan tot op zekere hoogte worden gecompenseerd mits de sector bereid is praktijken inzake het afsnijden van vinnen aan te passen.	sector kan hetzij een voortzetting van de huidige tendensen worden verwacht, hetzij een positief effect waarvan de omvang onbekend is.	doch enige onzekerheid ten aanzien van naleving		administratieve belasting. EU-vaartuigen die in bepaalde niet-EU-havens aanlanden, zouden voldoen aan het plaatselijk geldende voorschrift van 5% van het gewicht van het schoongemaakte karkas
3	Er wordt geen significant negatief effect verwacht voor exploitanten die de huidige verordening naleven.	Er wordt een positief effect verwacht waarvan de omvang onbekend is, maar dat op middellange tot lange termijn zal worden versterkt.	Controle wordt aanzienlijk vergemakkelijkt en vereenvoudigd, nauwelijks nog onzekerheid ten aanzien van naleving.	Aanzienlijk verbeterd, waardoor in de toekomst verdere beheersmaatregelen kunnen worden genomen.	De afschaffing van gewichtsverhoudingen en speciale visdocumenten zou bijdragen tot een vereenvoudiging van de voorschriften en de tenuitvoerlegging ervan. Geen rechtstreeks effect op de betrekkingen met niet-EU-landen
4	Er wordt een significant negatief effect verwacht als gevolg van het verlies van een aanzienlijk percentage van de huidige inkomsten van vaartuigen voor de visserij met de drijvende beug.	Op korte, middellange en lange termijn wordt een significant positief effect verwacht.	Controle wordt aanzienlijk vergemakkelijkt en vereenvoudigd, nauwelijks nog onzekerheid ten aanzien van naleving.	Gegevensverzameling wordt praktisch onbestaand.	De afschaffing van gewichtsverhoudingen en speciale visdocumenten zou bijdragen tot een vereenvoudiging van de voorschriften en de tenuitvoerlegging ervan. Geen rechtstreeks effect op de betrekkingen met niet-EU-landen

6. VERGELIJKING VAN DE BELEIDSOPTIES

Van optie 4 wordt het grootste positieve effect op haaienbestanden verwacht, met name wat blauwe haai en makreelhaai betreft, op voorwaarde evenwel dat de maatregelen om het vangen van haaien te vermijden, succesvol zijn en dat teruggooi overbodig wordt. Anderzijds zou optie 4 het significantste negatieve effect op economisch vlak hebben, waardoor de visserijsector wellicht niet langer rendabel zou zijn. Voorts zou optie 4 de gegevensverzameling verder beperken, en in de toekomst een belemmering vormen voor de vaststelling van efficiënte beheersmaatregelen zoals een TAC- en quotaregeling. Optie 3 zou eveneens een significant positief effect op deze bestanden hebben, doch een beduidend minder negatief effect op de visserijsector dan optie 4. Afhankelijk van de toepassing van

aanpassingsstrategieën (nieuwe afzetkanalen, nieuwe visserij-, verwerkings- en overladingspatronen, enz.) zou de sector bestand kunnen zijn tegen het negatieve economische effect van optie 3. Voorts zou optie 3 een significant positief effect hebben op gegevensverzameling, waardoor op middellange en lange termijn essentiële instandhoudings- en beheersmaatregelen zouden kunnen worden vastgesteld. Optie 3 zou bovendien de controle vergemakkelijken en de efficiëntie ervan verhogen. Met de opties 1(i), 1(ii) en 2 zouden de gewenste beleidsdoelstellingen niet worden bereikt.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

De aard van de controleregeling zal worden bepaald door de keuze van de beleidsoptie. Wanneer optie 1(i), 1(ii) of 2 wordt gekozen, zou een met de huidige regeling vergelijkbare controleregeling ten uitvoer worden gelegd, d.w.z. dat de lidstaten jaarverslagen in de zin van artikel 6 van de huidige verordening zullen moeten indienen.

Wordt optie 3 of 4 gekozen, dan zou de aard van de rapportage radicaal verschillend zijn en zou het rapportageformaat aanzienlijk vereenvoudigd zijn aangezien er geen speciale visdocumenten meer zouden zijn. Het huidige rapportageformaat bestaat in een vragenlijst, waarvan veel vragen uitgaan van de veronderstelling dat vinnen worden afgesneden aan boord. Wordt aan deze praktijk een einde gemaakt, dan zullen deze vragen in de toekomstige vragenlijst niet langer voorkomen.

Ongeacht de keuze van het formaat en de aard van de toekomstige rapportageverplichtingen worden geen significante kosten of besparingen verwacht. Wordt echter gekozen voor optie 3 of 4, dan zou de administratieve belasting worden verminderd.

De positieve effecten op de instandhouding van de twee belangrijkste betrokken haaiensoorten zullen op middellange tot lange termijn moeten worden beoordeeld, aangezien eventuele positieve tendensen in het bestand vanwege de kenmerken van hun levenscyclus pas na meerdere jaren of misschien decennia duidelijk zouden zijn.