



Brussel, 14.9.2020
COM(2020) 494 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Eerste verslag over de uitvoering van het meerjarenplan voor de kabeljauw-, haring- en
sprotbestanden in de Oostzee en de visserijen die deze bestanden exploiteren**

{SWD(2020) 171 final}

CONCLUSIES

De ontwikkeling van het mariene milieu en de visbestanden van de Oostzee wordt bepaald door langetermijntrends die zijn ingezet lang voordat het meerjarenplan in 2016 in werking trad. **De grondoorzaken van de wijze waarop de visserijen in de Oostzee zich hebben ontwikkeld, gaan vele jaren terug.** De visserijen ontwikkelden zich gedurende vele jaren op een gematigd positieve wijze. Tegenwoordig worden bepaalde bestanden, in de eerste plaats kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee, bedreigd met ineenstorting, veroorzaakt door invloeden die lang vóór 2016 zijn ontstaan. Daar waar de visserijdruk sinds 2016 is afgenomen door de uitvoering van het meerjarenplan, zijn andere sterftefactoren dominant geworden voor bepaalde bestanden. In het geval van kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee bijvoorbeeld denken wetenschappers dat drie keer meer vis sterft ten gevolge van milieudruk dan door bevissing zelf.

De geraadpleegde **belanghebbende partijen en lidstaten hebben uiteenlopende meningen over het meerjarenplan.** De lidstaten vinden het nog te vroeg om de effecten van het meerjarenplan te beoordelen, maar zien potentieel voor het meerjarenplan om een belangrijker instrument voor visserijbeheer te worden omdat het over alle elementen beschikt die nodig zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken. De adviesraad voor de Oostzee (BSAC) en zijn leden zijn echter veelal negatief. De visserijsector is uit economische overwegingen gewonnen voor een breder gebruik van de hogere F_{MDO}-bandbreedtes. In het verleden is evenwel gebleken dat te intensief vissen op bestanden die niet in een goede toestand verkeren, kortetermijndenken is en tot overbevissing en ineenstortende visserijen leidt. Ngo's daarentegen menen dat de hogere segmenten van de bandbreedte niet in overeenstemming zijn met de maximale duurzame opbrengst ("MDO"). De Commissie is het niet eens met die zienswijze, aangezien de gehele bandbreedte in overeenstemming is met de MDO, wat een economisch langetermijnconcept is waarover de medewetgevers in 2014 overeenstemming hebben bereikt.

De Commissie is van mening dat het meerjarenplan voor de Oostzee¹ een **nuttig instrument voor de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid**² is gebleken, met name voor het vaststellen van vangstmogelijkheden. Het voorziet in transparante regels voor regionaal aangepast visserijbeheer. Voor bestanden met een datarijke beoordeling (of een MDO-beoordeling) stelt het plan bovengrenzen voor de jaarlijkse totale toegestane vangsten ("TAC") vast, terwijl het een zekere **flexibiliteit voor gezonde bestanden** mogelijk maakt. Voor onder druk staande bestanden, waarvan het aantal vissen in zee zo klein is dat ze zich onder gevaarlijke minimumniveaus bevinden, creëert het plan een **vangnet**. Het vangnet zorgt ervoor dat, voor bestanden die onder druk staan, de quota tot een minimum worden verminderd en aanvullende herstelmaatregelen worden genomen om ze weer op te bouwen.

¹ Verordening (EU) 2016/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli tot vaststelling van een meerjarenplan voor de kabeljauw-, haring- en sprotbestanden in de Oostzee en de visserijen die deze bestanden exploiteren (PB L 191 van 15.7.2016, blz. 1), hierna "meerjarenplan" genoemd.

² Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22), hierna de "GVB-basisverordening" genoemd.

De Commissie is van mening dat de **duurzame en soms moeilijke besluiten die de Raad heeft genomen** voor de Oostzeebestanden, **mogelijk werden gemaakt door** het kader dat is geschapen door **het meerjarenplan, dat een vangnet combineert met flexibiliteit**. Zonder een meerjarenplan zou het zeer moeilijk zijn geweest om remedies overeen te komen om de bestanden onder de limiet te herstellen, en zouden de quota waarschijnlijk op een hoger niveau zijn vastgesteld. Anderzijds voorzag het meerjarenplan ook in flexibiliteit voor gezonde bestanden door het mogelijk te maken de hogere F_{MDO} -bandbreedte te gebruiken als buffer tegen sterke quotaverlagingen. Het meerjarenplan heeft ervoor gezorgd dat alle visserijen momenteel worden beheerd in overeenstemming met de MDO of dat er maatregelen worden genomen om ze terug op MDO-niveau te brengen, en legt zo de basis voor de winstgevendheid op lange termijn van de visserijsector en verwante bedrijfstakken.

De Commissie besluit daarom dat het **meerjarenplan voorziet in een stabiel langetermijninstrument voor de uitvoering van het GVB** in de Oostzee, door voor **minder onzekerheid bij het vaststellen van quota** te zorgen, **herstelmaatregelen voor bestanden onder druk** te waarborgen, **het proces voor de vaststelling van quota transparanter** te maken voor de belanghebbende partijen en de lidstaten, en de **visserijsector in staat te stellen de visserijen beter te plannen**.

1. INLEIDING

De overeenkomst in de interinstitutionele taskforce meerjarenplannen tussen het Europees Parlement en de Raad in 2014³ heeft de weg geëffend voor de vaststelling van het eerste meerjarenplan voor de Oostzee in 2016. In het meerjarenplan is bepaald dat de Commissie verslag uitbrengt aan het Europees Parlement en de Raad over de resultaten en de effecten van het plan op de bestanden en op de visserijen die deze bestanden exploiteren, met name met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het meerjarenplan. Dit is het eerste verslag in dat verband.

De doelstellingen van het meerjarenplan zijn: bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het GVB; ervoor zorgen dat de visserij visbestanden boven niveaus brengt of houdt die de MDO kunnen opleveren; bijdragen tot het uitbannen van teruggooi door ongewenste vangsten te voorkomen en te verminderen, alsook tot de uitvoering van de aanlandingsverplichting voor de desbetreffende soorten, en een ecosysteemgerichte benadering toepassen op het visserijbeheer teneinde ervoor te zorgen dat de negatieve gevolgen van visserijactiviteiten voor het mariene ecosysteem tot een minimum worden beperkt. De taskforce is het eens geworden en vervolgens hebben de medewetgevers besloten dat het streefdoel voor de visserijsterfte moest worden vastgesteld als een reeks waarden (met boven- en ondergrenzen) die in overeenstemming zijn met de verwezenlijking van de MDO. Er moet worden opgemerkt dat de hele bandbreedte in overeenstemming is met de MDO, wat een economisch langetermijnconcept is. Het meerjarenplan bevat transparante regels voor het vaststellen van vangstmogelijkheden voor visbestanden met een beoordeling voor het bereiken van de MDO. Het bevat ook specifieke regels inzake controle en een machtiging voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen met betrekking tot bepaalde bijvangstbestanden, vrijstellingen van de aanlandingsverplichting en technische maatregelen.

Het meerjarenplan heeft betrekking op kabeljauw, haring en sprat als doelsoorten, alsook op bijvangsten van schol, bot, tarbot en griet⁴. De doelsoorten vertegenwoordigen ongeveer 95 % van de totale vangsten in de Oostzee.⁵ In de verordeningen van de Raad inzake de jaarlijkse vangstmogelijkheden in de Oostzee worden jaarlijkse TAC's en nationale quota voor de doelbestanden vastgesteld, alsook voor schol en zalm.

Het meerjarenplan werd voor het eerst toegepast voor het visseizoen dat aanving op 1 januari 2017. Als eerste in zijn soort stond het meerjarenplan voor de Oostzee model voor latere meerjarenplannen voor de Noordzee, de westelijke wateren en het westelijke deel van de Middellandse Zee. De ervaring die werd opgedaan bij de uitvoering van het meerjarenplan voor de Oostzee is gebruikt om dit meerjarenplan te verbeteren en de latere meerjarenplannen op te stellen.

³ Document 8529/14 Limité Pêche 117, Codec 1004 van 3 april 2014, Raad van de Europese Unie.

⁴ Voor het Baltische zalmbestand heeft de Commissie een meerjarenplan voorgesteld in COM(2011) 470 final van 12.8.2011.

⁵ ICES-advies 2019 — Baltic Sea Ecoregion Fisheries Overview van 2 september 2019, blz. 5.

Dit verslag is gebaseerd op het meest recente ICES-advies voor de betrokken bestanden in de Oostzee⁶, een aan de ICES gevraagd speciaal ad-hocadvies⁷, de analyse van het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij van de Commissie (WTECV)⁸ van de nationale verslagen van 2018 over de aanlandingsverplichting⁹, en informatie waarover de Commissie beschikt. Verder zijn de groep van Oostzeelidstaten (BaltFish), de adviesraad voor de Oostzee (BSAC) en zijn leden geraadpleegd¹⁰. In dit verslag worden daarom de ontwikkelingen op de relevante gebieden van de uitvoering van het meerjarenplan gepresenteerd en wordt getracht conclusies te trekken na drie volledige uitvoeringsjaren (2017-2019) en nadat de vangstmogelijkheden voor het vierde jaar op rij (2017-2020) zijn vastgesteld in het kader van het meerjarenplan.

2. ONTWIKKELINGEN OP RELEVANTE GEBIEDEN

Het verslag is toegespitst op de ontwikkelingen sinds 2016 op de volgende vijf voornaamste gebieden: vangstniveaus, teruggooi, de ecosysteemgerichte benadering, regionale samenwerking en sociaal-economische aspecten.

2.1. DE SINDS 2017 VASTGESTELDE VANGSTMOGELIJKHEDEN

Tot 2019 was een MDO-beoordeling beschikbaar voor zeven van de acht bestanden — een dergelijke beoordeling was niet beschikbaar voor kabeljauw in het oostelijke deel van de Oostzee. In 2020 was geen dergelijke beoordeling meer beschikbaar voor haring in de Botnische Golf.

In de vier exercities voor het vaststellen van TAC's die sinds de inwerkingtreding van het meerjarenplan in juli 2016 hebben plaatsgevonden, moesten in totaal 32 onder het meerjarenplan vallende TAC's worden vastgesteld, waarvan er 24 ongecompliceerd waren en 8 enige extra contextuele elementen vergen¹¹.

Voor 23 van de 24 ongecompliceerde gevallen stelde de Commissie TAC's voor op het F_{MDO} -punt of in het lagere segment van de F_{MDO} -bandbreedte. In één geval (haring in het centrale deel van de Oostzee voor 2019) stelde de Commissie, overeenkomstig het meerjarenplan, een TAC voor op het bovenste punt van de F_{MDO} , wat door de Raad werd gevolgd. In de bovenbedoelde 24 gevallen heeft de Raad het voorstel van de Commissie in 16 gevallen gevolgd, in twee gevallen heeft de Raad besloten TAC's vast te stellen die lager waren dan het voorstel van de Commissie (sprot voor 2017 en haring in het centrale deel van de Oostzee voor 2018), in vijf gevallen

⁶ Beschikbaar op <http://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/Latest-advice.aspx>.

⁷ ICES-advies 2019 – sr.2019.15 of 27 juni 2019.

⁸ Besluit 2016/C 74/05 van de Commissie van 25 februari 2016 tot instelling van een Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (PB C 74 van 26.2.2016, blz. 4).

⁹ Verslag van de 60e plenaire vergadering van het WTECV (PLEN-19-01), punt 6.2, blz. 18-33; Ad-hoccontractrapport “Evaluation of Member States’ Annual Reports on the Landing Obligation (for 2018), March 2019”, achtergronddocument bij het verslag van de plenaire vergadering.

¹⁰ De vragenlijst en de antwoorden zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2020)XXX dat bij dit verslag is gevoegd.

¹¹ Een gedetailleerde tabel is opgenomen in de bijlage bij het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag.

verhoogde de Raad de TAC binnen de toepasselijke F_{MDO} -bandbreedtes van het meerjarenplan (haring in de Golf van Riga voor 2017, haring in het westelijke deel van de Oostzee en de Botnische Golf voor 2018, kabeljauw in het westelijke deel van de Oostzee voor 2019 en sprat voor 2020). Voor een laatste geval, dat een bijvangstsoort betrof, verhoogde de Raad de TAC boven het voorzorgsadvies (schol voor 2018), terwijl voor alle andere jaren de TAC werd vastgesteld rekening houdend met zowel de MDO als het voorzorgsadvies.

De acht gevallen met een specifieke context zijn kabeljauw in het westelijke deel van de Oostzee voor 2017 en 2018, haring in het westelijke deel van de Oostzee voor 2019 en 2020, en kabeljauw in het oostelijke deel van de Oostzee voor de gehele periode. Deze worden hieronder geschetst.

2.1.1. Kabeljauw in het westelijke deel van de Oostzee

Al jaren was bekend dat er grote hoeveelheden kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee voorkwamen in gebied 24, dat deel uitmaakt van het beheersgebied voor kabeljauw in het westelijke deel van de Oostzee. In 2015 was de ICES in staat dit fenomeen te kwantificeren en kwam hij met beheersopties. Deze opties hadden rechtstreekse gevolgen voor de relatieve stabiliteit, maar de Oostzeelidstaten konden het niet eens worden over verdere stappen. In beide gevallen stelde de Commissie vervolgens een TAC op de F_{MDO} -puntwaarde voor (corresponderend met een verlaging van respectievelijk – 35 % en – 88 % ten opzichte van de TAC voor het vorige jaar), op basis van het voorkomen van kabeljauw uit zowel het oostelijke als het westelijke deel van de Oostzee in het beheersgebied. De Raad heeft de TAC voor 2017 vastgesteld door de TAC met 56 % te verlagen ten opzichte van die voor 2016. De Commissie heeft voor 2018 opnieuw rekening gehouden met het voorkomen van de twee kabeljauwbestanden en stelde een doorrol van de TAC van 2017 voor, wat door de Raad werd gevolgd. Aangezien de hoeveelheid vis in de zee al vele jaren onder $B_{trigger}$ ligt, kwam de Commissie voorts met voorstellen voor sluitingen tijdens de paaitijd en baglimieten voor de recreatievisserij, die door de Raad werden aangenomen. Wat de TAC voor 2019 betreft, moet worden opgemerkt dat het wetenschappelijk advies in een zeer ruime bandbreedte voorzag (van + 30 % tot bijna + 400 %). De Commissie stelde de lagere puntwaarde voor omdat uit wetenschappelijk advies bleek dat het bestand slechts op één goede jaarklasse steunde; de Raad stelde de TAC vast in het lagere segment met een stijging van 70 %. Naar aanleiding van het advies van de ICES dat de hoeveelheid vis in de ene goede jaarklasse met 54 % naar beneden moest worden bijgesteld, stelde de Commissie voor om de TAC voor 2020 vast te stellen op de laagste puntwaarde, wat neerkomt op een verlaging met 68 % ten opzichte van de TAC voor 2019. De Raad heeft de TAC in het lagere segment vastgesteld door deze met 60 % te verlagen.

2.1.2. Kabeljauw in het oostelijke deel van de Oostzee

In de periode waarop dit verslag betrekking heeft, was er geen MDO-beoordeling voor kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee en tot 2019 adviseerde de ICES elk jaar om de TAC voor kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee te verlagen op basis van het voorzorgsbeginsel. Voor 2017 stelde de Commissie een TAC van – 39 % voor in lijn met het ICES-advies inzake het voorkomen van kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee in het

verspreidingsgebied. De Raad heeft een TAC van – 25 % vastgesteld ten opzichte van de TAC voor 2016. De Commissie heeft voor 2018 rekening gehouden met het voorkomen van het bestand in het verspreidingsgebied en stelde een TAC-verlaging van 28 % voor, waardoor de TAC iets boven het ICES-advies werd vastgesteld. Daarom stelde de Commissie een doorrol van de TAC voor het westelijke bestand voor, waardoor de TAC onder de F_{MDO} -puntwaarde werd vastgesteld. De Raad verlaagde de TAC voor het oostelijke bestand met 8 % ten opzichte van de TAC voor 2017. Voor 2019 stelde de Raad een door de Commissie voorgestelde TAC vast die overeenkwam met een vermindering van 15 % ten opzichte van de TAC voor 2018. De TAC's die de Raad voor de drie jaren vaststelde, waren stuk voor stuk hoger dan het voorzorgsadvies van de ICES.

Voor 2020 werd het advies van de ICES veel strikter en werd voor het eerst een nulvangst aanbevolen. De Commissie heeft daarom gezocht naar een voorstel dat rekening hield met de realiteit van de gemengde visserijen in de Oostzee, waar kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee een onvermijdelijke bijvangst is in de meeste andere visserijen. Zij heeft bijgevolg voorgesteld elke gerichte visserij op kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee te sluiten en enkel een restrictieve bijvangst-TAC van 2 000 ton toe te staan (d.i. – 92 % vergeleken met de TAC van 2019). Deze restrictieve bijvangst-TAC dient ter dekking van onvermijdelijke bijvangsten van kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee in andere visserijen, zodat deze hun activiteiten kunnen voortzetten. Een en ander werd gekoppeld aan herstelmaatregelen zoals voorgeschreven door het meerjarenplan, zoals een paatijdsluiting voor alle vloten die kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee vangen. De Raad aanvaardde het voorstel van de Commissie. Gezien de moeilijke situatie waarin dit bestand verkeert, heeft de Commissie voorgesteld het meerjarenplan voor de Oostzee te wijzigen om bepaalde beheersmaatregelen te versterken en de exploitanten de mogelijkheid te bieden hun vaartuigen uit de vaart te nemen en de sector voorgoed te verlaten¹².

2.1.3. Haring in het westelijke deel van de Oostzee

Tot 2018 werd de TAC voor haring in het westelijke deel van de Oostzee gedurende vele jaren vastgesteld in lijn met de MDO. In 2018 heeft de ICES het bestand opnieuw beoordeeld en geconcludeerd dat de biomassa van het bestand onder de gevaarlijke grenswaarde B_{lim} lag. Aangezien geen enkele positieve TAC zou zorgen voor herstel van het bestand boven B_{lim} in het volgende jaar, adviseerde hij voor 2019 een nulvangst. De Commissie heeft getracht een evenwichtige oplossing te vinden en tegelijkertijd een TAC voor te stellen die laag genoeg was om het bestand te helpen herstellen. Op basis van de regels van het meerjarenplan stelde de Commissie voor 2019 een verlaging van de TAC met 44 % voor (i.e. het laagste punt van de F_{MDO} -bandbreedte), gekoppeld, zoals vereist op grond van het meerjarenplan, met een herstelmaatregel die een aanvullende daling van 19 procentpunt inhield. Overeenkomstig het

¹²

Commissievoorstel COM(2019) 564 van 31 oktober 2019 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/1139 wat betreft de invoering van capaciteitsbeperkingen voor kabeljauw in het oostelijke deel van de Oostzee, gegevensverzameling en controlemaatregelen in de Oostzee, en Verordening (EU) nr. 508/2014 wat betreft definitieve stopzetting voor vloten die op kabeljauw in het oostelijke deel van de Oostzee vissen.

meerjarenplan verlaagde de Raad de TAC met 48 % ten opzichte van de TAC van 2018. Voor 2020 stelde de Commissie een verlaging van de TAC met 42 % voor (i.e. het laagste punt van de F_{MDO} -bandbreedte), gekoppeld met een herstelmaatregel die een aanvullende daling van 29 procentpunt betekende. De bedoeling hiervan was volgens de ICES om het bestand uiterlijk in 2020 boven B_{lim} te herstellen. Overeenkomstig het meerjarenplan heeft de Raad de TAC vastgesteld op een niveau dat overeenkomt met een daling van 65 % ten opzichte van de TAC van 2019. Uit deze besluiten blijkt dat de Raad moeilijke maar noodzakelijke beslissingen heeft genomen die mogelijk werden gemaakt door het in het meerjarenplan vervatte kader voor herstel op lange termijn, dat restrictieve TAC's combineert met aanvullende herstelmaatregelen.

2.1.4. Samenvatting

In 2016 werden drie van de zeven TAC's voor bestanden met een MDO-beoordeling in overeenstemming met het MDO-advies vastgesteld: voor haring in het westelijke en centrale deel van de Oostzee en voor schol. Van 2017 tot en met 2019 werden elk jaar zes TAC's vastgesteld in overeenstemming met de MDO. Dat was niet het geval voor kabeljauw in het westelijke deel van de Oostzee in 2017, schol in 2018 en haring in het westelijke deel van de Oostzee in 2019, aangezien voor deze laatste een nulvangst werd geadviseerd omdat de biomassa van het bestand onder biologisch veilige grenzen lag. Een visserijtak waarvoor een nulvangstadvies wordt ontvangen, is in principe niet in overeenstemming met de MDO en de prioriteit ligt op het herstellen van het bestand. Pas wanneer het bestand zich heeft hersteld, is opnieuw de vraag aan de orde welke TAC kan worden vastgesteld in lijn met het MDO-advies van de ICES en het meerjarenplan. Voor 2020 zijn vijf van de zes TAC's voor bestanden met een MDO-beoordeling vastgesteld in lijn met de MDO — dat was niet het geval voor haring uit het westelijke deel van de Oostzee aangezien dat bestand opnieuw een nulvangstadvies kreeg.

De geraadpleegde belanghebbende partijen hebben uiteenlopende standpunten geuit over de rol van het meerjarenplan met betrekking tot de vaststelling van de TAC's. De nationale overheden waren van mening dat het meerjarenplan het proces faciliteerde, maar benadrukten tegelijk het belang van analytische bestandsbeoordelingen en de impact van de jaarlijkse schommelingen van de geadviseerde TAC-niveaus alsook niet-visserijgerelateerde factoren. Volgens de BSAC stemde het meerjarenplan niemand tevreden en vinden sommige leden het zelfs contraproductief. Hiervoor worden twee redeneringen aangedragen: sommige leden vinden het meerjarenplan te rigide omdat het niet voldoende TAC-verhogingen mogelijk maakt in bepaalde situaties, terwijl andere leden betogen dat het meerjarenplan te flexibel is en daardoor niet waarborgde dat alle TAC's uiterlijk in 2020 op het MDO-niveau werden vastgesteld.

De Commissie deelt de standpunten die in de BSAC tot uiting zijn gebracht niet. In het licht van het bovenstaande is het duidelijk dat het meerjarenplan het gemakkelijker heeft gemaakt om overeenstemming over de vangstmogelijkheden en herstelmaatregelen te bereiken, doordat het zorgt voor een duidelijke reeks regels die zowel door de Commissie, in haar voorstellen, als door de Raad, bij zijn besluitvorming, dienen te worden gevolgd. Door de gedetailleerde regels van het meerjarenplan te volgen, waren de besluiten coherent en in overeenstemming met de doelstellingen van het GVB en leveren ze resultaten op: zo wordt verwacht dat de kabeljauw in

het westelijke deel van de Oostzee zich in 2020 zal hebben hersteld en is de haring in het westelijke deel van de Oostzee op weg naar herstel.

2.2. AANLANDINGSVERPLICHTING EN TERUGGOOI

Een van de hoofddoelstellingen van het hervormde GVB is de uitvoering van de aanlandingsverplichting en de geleidelijke uitbanning van teruggooi door het voorkomen en beperken van ongewenste vangsten. De aanlandingsverplichting geldt voor soorten die worden beheerd door middel van een TAC. In de Oostzee trad de aanlandingsverplichting in werking op 1 januari 2015 voor kabeljauw, haring, sprout en zalm, en op 1 januari 2017 voor schol.

Artikel 7 van het meerjarenplan bevat gedetailleerde bepalingen in verband met de uitvoering van de aanlandingsverplichting. Het machtigt de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen inzake op hoge overlevingskansen gebaseerde vrijstellingen en de-minimisvrijstellingen, inzake specifieke bepalingen betreffende het documenteren van vangsten, en inzake de vaststelling van minimuminstandhoudingsreferentiegrootten¹³. Voorts is in het meerjarenplan bepaald dat de aanlandingsverplichting niet van toepassing is op de recreatievisserij.

De ICES is van oordeel¹⁴ dat de teruggooipraktijken waarschijnlijk nauwelijks zijn veranderd sinds de inwerkingtreding van de aanlandingsverplichting: de teruggooi van pelagische soorten blijft verwaarloosbaar; voor de andere visserijen is de officieel gemelde teruggooi tot bijna nul teruggebracht, maar gaat de illegale teruggooi door. In zijn beoordeling van de jaarverslagen van 2018 van de lidstaten over de aanlandingsverplichting¹⁵ gaf het WTECV aan dat de voor de Oostzee relevante regionale instanties proactief benaderingen hebben ontwikkeld om de uitvoering van de aanlandingsverplichting te verbeteren. Het WTECV heeft echter ook verklaard dat de kwantitatieve gegevens over alle zeegebieden nog steeds te beperkt zijn om wijzigingen in de teruggegooiden hoeveelheden te kunnen ramen. Voorts waren er aanwijzingen dat de visserijsector zijn werkwijzen op zee niet had veranderd, waardoor een afname van de teruggooi veeleer onwaarschijnlijk leek.

De geraadpleegde belanghebbende partijen delen de standpunten van de ICES over de voortgaande teruggooi. Zij zijn van mening dat de controles moeten worden verbeterd. Belanghebbende partijen benadrukken terecht dat zulke controles onder het toepassingsgebied

¹³ Een machtiging is tevens opgenomen in artikel 15 van Verordening (EU) 2019/1241 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de instandhouding van visbestanden en de bescherming van mariene ecosystemen door middel van technische maatregelen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 1967/2006 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en de Verordeningen (EU) nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 en (EU) 2019/1022 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 894/97, (EG) nr. 850/98, (EG) nr. 2549/2000, (EG) nr. 254/2002, (EG) nr. 812/2004 en (EG) nr. 2187/2005 van de Raad (PB L 198 van 25.7.2019, blz. 105).

¹⁴ Cf. voetnoot 5, blz. 7-8; ICES-advies 2019 — Baltic Sea Ecoregion Ecosystem overview van 12 december 2019, blz. 8.

¹⁵ Cf. voetnoot 9.

van de controleverordening van het GVB (Verordening (EG) nr. 1224/2009¹⁶) vallen, en niet onder het meerjarenplan. Sommige belanghebbende partijen beweren dat een frequenter gebruik van het hogere F_{MDO}-segment bij het vaststellen van de TAC's zou hebben geholpen om teruggooi te verminderen, terwijl ngo's helemaal niet willen dat de hogere segmenten worden gebruikt. Alle respondenten delen de mening dat de feitelijke teruggooiniveaus redelijk stabiel zijn gebleven sinds de inwerkingtreding van de aanlandingsverplichting.

De Commissie is van mening dat het aanhoudende probleem van teruggooi voornamelijk wordt veroorzaakt door een gebrek aan controle en handhaving door de autoriteiten van de lidstaten en moet worden aangepakt binnen het visserijcontrolesysteem van de EU. Het meerjarenplan voor de Oostzee is niet bedoeld om dit probleem op te lossen.

2.3. ECOSYSTEEMGERICHTE BENADERING

In artikel 2, lid 3, van de basisverordening van het GVB is bepaald dat het GVB op het visserijbeheer de ecosysteemgerichte benadering moet toepassen, om ervoor te zorgen dat de negatieve gevolgen van visserijactiviteiten voor het mariene ecosysteem worden beperkt. In artikel 3, lid 3, van het meerjarenplan is bepaald dat het meerjarenplan coherent moet zijn met het milieurecht van de EU en met name met de doelstelling om uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand te bereiken, zoals voorgeschreven door de kaderrichtlijn mariene strategie 2008/56/EG (hierna “KRMS” genoemd)¹⁷. De KRMS voorziet in elf kwalitatieve beschrijvende elementen voor het bepalen van een goede milieutoestand. Het meerjarenplan is bedoeld om ervoor te zorgen dat de voorwaarden van beschrijvend element 3 (het relevantste voor visserijbeheer) worden vervuld en om bij te dragen tot de vervulling van andere relevante beschrijvende elementen in verhouding tot de relatieve rol van de visserij.

Beschrijvend element 3 houdt rechtstreeks verband met de vaststelling van de vangstmogelijkheden. Het luidt als volgt: “Populaties van alle commercieel geëxploiteerde soorten vis en schaal- en schelpdieren blijven binnen veilige biologische grenzen, en vertonen een opbouw qua leeftijd en omvang die kenmerkend is voor een gezond bestand”. Visserijactiviteiten hebben gevolgen voor de beschrijvende elementen met betrekking tot biologische diversiteit (1), het voedselweb (4), de integriteit van de zeebodem (6) en zwerfvuil op zee (10). De bijdrage van de visserij tot de andere beschrijvende elementen is hooguit indirect en/of niet substantieel¹⁸.

De impact van de visserijactiviteiten op de populatie bruinvissen in de Oostzee geeft aanleiding tot ernstige bezorgdheid. Verdrinking in vistuig wordt als de voornaamste oorzaak van

¹⁶ Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een controleregeling van de Unie die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen (PB L 343 van 22.12.2009, blz. 1).

¹⁷ Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PB L 164 van 25.6.2008, blz. 19).

¹⁸ Introductie van niet-inheemse soorten (2), door de mens veroorzaakte eutrofiëring (5), hydrografische omstandigheden (7), niveau van vervuilende stoffen in de zee (8), niveau van vervuilende stoffen in vis en schaal- en schelpdieren (9), toevoer van energie, waaronder onderwatergeluid (11).

antropogene sterfte van deze zoogdieren beschouwd. Met een geschatte populatie van slechts 447 exemplaren wordt deze populatie momenteel als ernstig bedreigd aangemerkt¹⁹. De Commissie is van mening dat de Oostzeelidstaten niet voldoende maatregelen hebben genomen om deze dieren te beschermen en zal dringende maatregelen in overweging nemen die kunnen worden gerechtvaardigd en wenselijk worden geacht door de wetenschap.

De ICES bevestigt dat het ecosysteem van de Oostzee een fundamentele verandering ondergaat en niet in evenwicht is. Veel soorten en habitats van de Oostzee verkeren door de invloed van de mens op het mariene milieu niet in een goede milieutoestand²⁰. De vijf belangrijkste vormen van druk op de Oostzee zijn verrijking met nutriënten en organische stoffen, visserij, de introductie van verontreinigende verbindingen, de introductie van niet-inheemse soorten en abrasie en substraatverlies.

2.4. REGIONALE SAMENWERKING

Om beter rekening te houden met de verschillen tussen de diverse zeebekkens en om belanghebbende partijen meer te betrekken bij het visserijbeheer heeft de EU in 2004 regionale adviesraden geïntroduceerd²¹. De BSAC werd opgericht in maart 2006. Zijn voornaamste doel is het verstrekken van advies over het beheer van de visserij in de Oostzee. Hij bestaat uit organisaties die de visserij vertegenwoordigen en andere belangengroepen die betrokken zijn bij het GVB (bijvoorbeeld milieuorganisaties, organisaties voor sport- en recreatievisserij)²².

De hervorming van het GVB in 2013 heeft deze regionale dimensie en dit regionale ownership van het visserijbeleid verder versterkt. De rol en de functie van de adviesraden werden opgenomen in de basisverordening van het GVB²³. De adviesraden moeten over bepaalde aangelegenheden worden geraadpleegd, met name over gezamenlijke aanbevelingen van de lidstaten, en hun advies moet in aanmerking worden genomen. Verschillen in de vastgestelde maatregelen moeten worden toegelicht. De Commissie en de lidstaten kunnen de adviesraad over om het even welke maatregel raadplegen, en de adviesraden kunnen aanbevelingen uitbrengen en informatie verstrekken over problemen in verband met visserijbeheer en sociaal-economische en instandhoudingsaspecten.

Een ander aspect van de versterkte regionalisering is dat de betrokken lidstaten gezamenlijke aanbevelingen kunnen indienen over kwesties waarvoor de Commissie is gemachtigd gedelegeerde handelingen vast te stellen, d.w.z. voor noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen, technische maatregelen en teruggooiplannen. Daartoe hebben de Oostzeelidstaten eind 2013 het

¹⁹ Zie voetnoot 14 (Ecosystem overview), blz. 18.

²⁰ Cf. voetnoot 7, blz. 1; voetnoot 14 (Ecosystem overview), blz. 3.

²¹ Besluit 2004/585/EG van de Raad van 19 juli 2004 tot oprichting van regionale adviesraden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 256 van 3.8.2004, blz. 17).

²² <http://www.bsac.dk/BSAC/About-the-BSAC>.

²³ De artikelen 43, 44 en 45 van Verordening (EU) nr. 1380/2013. Voorts zijn nadere bepalingen voor het functioneren van de adviesraden vastgesteld bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/242 van de Commissie van 9 oktober 2014 tot vaststelling van nadere bepalingen voor het functioneren van de adviesraden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 41 van 17.2.2015, blz. 1).

Baltic Sea Fisheries Forum (“BaltFish”) opgericht²⁴. De belangrijkste doelstelling van BaltFish is het verbeteren van de coördinatie en samenwerking tussen zijn lidstaten op het gebied van visserijbeheer, en de totstandbrenging van samenwerking met andere belangrijke belanghebbende partijen in de regio. Het heeft twee werkniveaus, een groep op hoog niveau bestaande uit de visserijdirecteuren van de lidstaten en ambtenaren van de Commissie, en een Forum Seminar dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de Commissie, de BSAC, en relevante intergouvernementele organisaties en andere belanghebbende partijen.

De geraadpleegde belanghebbende partijen zijn niet overtuigd van de meerwaarde van het meerjarenplan wat betreft regionale samenwerking. De lidstaten zijn van mening dat de regionale samenwerking zich gunstig heeft ontwikkeld, maar benadrukken dat met name de voorbereiding van gezamenlijke aanbevelingen kan worden verbeterd. Het idee van gezamenlijke aanbevelingen als een regionaal instrument op maat is gemeengoed geworden, maar aan de opstelling ervan gaat vaak tijdrovende research vooraf. Bovendien neemt de vaststelling van gedelegeerde handelingen ook veel tijd in beslag door de verschillende wetenschappelijke en administratieve stappen in het proces. Tot slot zijn de toetsing door de Raad en het Europees Parlement belangrijke stappen in het proces. De lidstaten wijzen erop dat er meer formele structuren voor regionale groepen nodig zijn, iets waarin het meerjarenplan niet voorziet. Dit verklaart waarom de belanghebbende partijen van mening zijn dat het meerjarenplan ontoereikend is gebleken om regionalisering te bevorderen.

De BSAC deelt de mening dat het meerjarenplan de regionale samenwerking niet heeft verbeterd. Hij betreurt met name dat BaltFish niet genoeg tijd besteedt aan kwesties die geen verband houden met jaarlijkse vangstmogelijkheden.

De Commissie is van oordeel dat het meerjarenplan het noodzakelijke rechtskader biedt en dat de lidstaten meer gebruik hadden moeten maken van regionalisering door meer gezamenlijke voorstellen te ontwikkelen en door overleg te plegen met de adviesraden en andere belanghebbende partijen over de kwesties die de afgelopen jaren van invloed zijn geweest op de Oostzee. Belangrijke kwesties, zoals een duurzamer beheer van kabeljauw uit het oostelijke deel van de Oostzee of het treffen van echte maatregelen ter bescherming van de ernstig bedreigde bruinvissen zijn niet collectief aangepakt.

2.5. SOCIAAL-ECONOMISCHE ONTWIKKELINGEN

Over het algemeen heeft de visserij in de Oostzee winsten geboekt, hoewel de aanlandingen en de waarde ervan afnamen, veelal vanwege de dalende prijzen voor kabeljauw. In dit stadium zijn er geen gegevens beschikbaar over de ontwikkeling sinds 2018 maar de ecologische toestand, de uitputting van het kabeljauwbestand in het oostelijke deel van de Oostzee en de actuele volksgezondheidssituatie hebben zeker een negatieve impact gehad.

Volgens de geraadpleegde belanghebbende partijen is er een negatieve correlatie tussen de uitvoering van het meerjarenplan en de sociaal-economische ontwikkeling, vanwege de negatieve ontwikkeling van de bestanden. De visserijsector vindt de grootste tekortkoming van het meerjarenplan het ontbreken van sociaal-economische overwegingen en de rigiditeit van de

²⁴ Memorandum van overeenstemming over de beginselen en werkmethoden van BaltFish (Baltic Sea Fisheries Forum) van 13 december 2013, <http://www.bsac.dk/BSAC-Resources/Documents-section/BALTFISH>.

vaststelling van de TAC, aangezien de sector meent dat de voorwaarden voor de hogere bandbreedten minder streng zouden moeten zijn, zodat ze meer kunnen worden gebruikt. Ngo's daarentegen stellen dat het in aanmerking nemen van sociaal-economische overwegingen bij de vaststelling van de TAC onvoldoende gedocumenteerd is en dat het gebruik van de hogere F_{MDO} -bandbreedten neerkomt op "overbevissing". Tevens menen zij dat "overbevissing" tot negatieve sociaal-economische ontwikkelingen heeft geleid. De lidstaten benadrukken dat de hogere bandbreedte kan worden gebruikt om sociaal-economische redenen.

De Commissie is van mening dat het meerjarenplan gunstig is geweest. De gemengde ontwikkeling van de visbestanden en van de visserij is niet zozeer te wijten aan de uitvoering van het meerjarenplan maar aan oorzaken die reeds lang vóór de inwerkingtreding van het meerjarenplan bestonden, namelijk milieufactoren en met name niet-duurzame visserij, die in de loop der tijd reële sociaal-economische schade hebben veroorzaakt, met zware kosten voor de vissers die voor hun levensonderhoud afhankelijk zijn van de visserij. Enkel duurzame visserijpraktijken en een passende milieubescherming kunnen het voortbestaan van levendige visserijgemeenschappen waarborgen. Dat is waarin het rechtskader van het meerjarenplan voorziet.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de EFMZV-verordening²⁵ de doelstellingen van het GVB en dus ook de uitvoering van het meerjarenplan ondersteunt. In deze context gebruiken de lidstaten het EFMZV met name ter ondersteuning van de ontwikkeling van selectievere visserij, ter cofinanciering van activiteiten op het gebied van visserijcontrole en -handhaving en ter beperking van de sociaal-economische impact van bepaalde instandhoudingsmaatregelen op vissers. Op basis van de verslaglegging door de lidstaten brengt de Commissie een jaarlijks verslag over de uitvoering van het EFMZV uit²⁶.

²⁵ Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 2328/2003, (EG) nr. 861/2006, (EG) nr. 1198/2006 en (EG) nr. 791/2007 van de Raad en Verordening (EU) nr. 1255/2011 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 149 van 20.5.2014, blz. 1).

²⁶ Voor het meest recente ontwerpverslag, zie https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/2019-11-26-emff-implementation-report_en.pdf.