



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.03.2001
COM(2001) 143 definitief

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

**Elementen van een strategie ter integratie van milieubeschermingseisen in het
gemeenschappelijk visserijbeleid**

1.	Inleiding	3
2.	De eis tot integratie van de milieudimensie en de belangrijkste milieu-aandachtspunten	4
3.	De ontwikkeling van een integratiestrategie: communautaire doelstellingen en achtergronden	6
4.	Elementen voor de tenuitvoerlegging van de integratiestrategie - Basisfilosofie en thema's	9
4.1.	Transversale thema's.....	11
4.2.	Instandhouding van mariene ecosystemen	13
4.3.	Onderzoek.....	14
4.4.	Structuurbeleid	16
4.5.	Bijsturing van de manier waarop met de aangevoerde producten wordt gehandeld: markt- en handelsbeleid.....	17
4.6.	De internationale visserijcontext.....	19
4.7.	Aquacultuur.....	20
4.8.	Effecten van milieuveranderingen op de visserij.....	21
5.	Tijdschema voor de acties	22
6.	Bewaking: Prestatie-indicatoren en periodieke rapportering	22
7.	Herzieningsprocedure	24
8.	Conclusies	24

Elementen van een strategie ter integratie van milieubeschermingseisen in het gemeenschappelijk visserijbeleid

Samenvatting

Deze mededeling wil de basis leggen voor een strategie die gericht is op de versterkte integratie van milieubeschermingseisen in het gemeenschappelijk visserijbeleid. Deze strategie dient in het kader van het Cardiff-proces door de Raad te worden aangenomen teneinde de doelstellingen van artikel 6 van het Verdrag te realiseren. Voorts vormt deze mededeling een bijdrage tot de aanstaande discussie over de herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

In dit document wordt een beeld geschetst van de huidige situatie en wordt onderstreept dat - hoewel de integratie van milieudoelstellingen bijna per definitie deel uitmaakt van elke beleids optie ten aanzien van het gebruik van de mariene hulpbronnen - de aandacht niet mag worden beperkt tot het behoud van commercieel exploitatieerbare visbestanden: de aanpak dient te worden verruimd tot een holistische benadering van de instandhouding van complete mariene ecosystemen. Met het oog op de belangrijkste maatregelen die zijn vereist, wordt in deze mededeling een overzicht gegeven van de milieuvraagstukken die moeten worden aangepakt, inclusief de acties waartoe de Gemeenschap zich zowel intern als op internationaal niveau heeft verplicht. Vervolgens wordt de "integratiedoelstelling" gedefinieerd: hieronder wordt verstaan het leveren van een bijdrage tot het bereiken van de milieudoelstellingen voor het aquatische milieu via het gemeenschappelijk visserijbeleid. Er wordt een reeks thematisch geordende maatregelen voorgesteld die een aanvulling vormen op de acties die de Commissie reeds in andere documenten zoals het biodiversiteitsactieplan voor de visserij heeft voorgesteld, alsook een ontwerp van tijdschema. Tenslotte wordt voorgesteld dat afspraken worden gemaakt over prestatie-indicatoren en over een herzieningsproces dat erop gericht is, de doeltreffendheid van de strategie systematisch te controleren, daarover verslag uit te brengen en, in voorkomend geval, de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving van de strategie te versterken c.q. de strategie te herzien.

1. INLEIDING

De integratie van milieubeschermingseisen in het beleid van de Gemeenschap stoelt op artikel 6 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap:

“Artikel 6

De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, bedoeld in artikel 3, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.”

De Europese Raad heeft zich er sedert de Top van Cardiff (juni 1998) toe verbonden deze integratie geleidelijk tot stand te brengen. De Commissie

heeft aan dit proces bijgedragen door het aanreiken van de belangrijkste discussiepunten. Conform het tijdschema dat op de top van Keulen (juni 1999) en die van Helsinki (december 1999) werd afgesproken, heeft de Raad (Visserij) een verslag over het integratieproces¹ aangenomen, dat op de Europese Raad van Santa Maria da Feira (juni 2000) werd ingediend. De Raad (Visserij) zal ook vóór juni 2001 een strategie ter integratie van de milieudimensie in het gemeenschappelijk visserijbeleid aannemen, die aan de Europese Raad van Göteborg zal worden voorgelegd.

Deze mededeling beoogt de basis te leggen voor de vaststelling van een geïntegreerde strategie voor het gemeenschappelijk visserijbeleid.

2. DE EIS TOT INTEGRATIE VAN DE MILIEUDIMENSIE EN DE BELANGRIJKSTE MILIEU-AANDACHTSPUNTEN

Tussen visserijactiviteiten, met inbegrip van de aquacultuur, en het mariene milieu treden diverse soorten interacties op:

- directe interacties, door de onttrekking aan de natuur van exemplaren van zowel opzettelijk beviste soorten als bijvangstsoorten, wat kan leiden tot ongunstige instandhoudingvooruitzichten voor een aantal van die soorten en zelfs tot de plaatselijke of algehele uitroeiing daarvan;
- indirecte interacties, in de vorm van veranderingen in de energiestromen door het voedselweb, waardoor de instandhoudingsvooruitzichten van andere soorten in het ecosysteem beïnvloed kunnen worden (zo kan de onttrekking van potentiële prooien aan de levensgemeenschap het voortbestaan van predatorsoorten in gevaar brengen);
- directe (bv. gebruik van bodemtrawls) of indirecte effecten (bv. toevoer van sedimenten of afval van bepaalde aquacultuurinstallaties) kunnen de fysische kenmerken het milieu wijzigen en een bedreiging vormen voor de diversiteit van bepaalde habitats, die daardoor minder geschikt kunnen worden als leefomgeving voor zowel commercieel geëxploiteerde als niet-geëxploiteerde soorten;
- milieuveranderingen die hun oorsprong hetzij in natuurlijke verschijnselen, hetzij in menselijke ingrepen vinden, zijn op hun beurt van invloed op de productiviteit van mariene ecosystemen en bijgevolg ook op de visserij.

Talrijke voorbeelden van dit soort effecten tonen aan hoe noodzakelijk het is, van het milieuaspect een integrerend onderdeel van het visserijbeleid te maken. Er is niet alleen de wettelijke verplichting, die haar oorsprong vindt in het Verdrag, maar ook het ethisch imperatief, ervoor te zorgen dat geen catastrofale, onbeheersbare of onomkeerbare milieueffecten worden veroorzaakt. In het verslag van de Raad (visserij) over de integratie van de milieudimensie wordt aangegeven in welke mate de zorg voor het milieu

¹ Verwijzing naar het verslag over de Europese Raad van Santa Maria da Feira.

reeds in de bepalingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) is geïntegreerd. Omdat de vispopulaties de cruciale hulpbronnen zijn waarvan de hele visserijactiviteit afhankelijk is, en omdat de beschikbaarheid van die hulpbronnen afhankelijk is van gunstige milieuomstandigheden, zou men kunnen veronderstellen dat de bescherming van de ecosystemen reeds grotendeels in het beleid ter instandhouding van die hulpbronnen is geïntegreerd. Dit is echter slechts gedeeltelijk waar, ondanks het feit dat reeds belangrijke resultaten zijn geboekt bij de bescherming van niet doelbewust beviste ("non-target"-) soorten (bv. de regelgeving inzake bijvangst en het verbod op het gebruik van drijfnetten), de voedselketen (het zandspieringcompartiment van het Noordzee-ecosysteem) of kwetsbare habitats (*Posidonia*-velden, koraalriffen).

Om te beginnen blijken bepaalde aspecten van het GVB niet naar behoren functioneren:

- (a) De overexploitatie van belangrijke commerciële visstocks blijft een probleem. Hoewel erkend wordt dat het instandhoudingsbeleid op bepaalde gebieden belangrijke resultaten heeft geboekt, blijft het zo dat de meest waardevolle visbestanden momenteel nog steeds worden overgeëxploiteerd. Het gevolg is dat de opbrengstvooruitzichten in de betrokken visserij slechter worden en dat de omvang van bepaalde vispopulaties catastrofaal dreigt af te nemen.
- (b) Ook sommige "non-target"-soorten en het fysische milieu hebben van deze buitensporige visserijactiviteit te lijden. Het gevolg is dat populaties en habitats worden bedreigd, dat de biodiversiteit afneemt en dat de productiviteit van de ecosystemen ongunstig wordt beïnvloed.
- (c) De capaciteit van de Europese visserijvloot blijft te groot, ondanks alle inspanningen om deze via structurele beleidsmaatregelen te doen afnemen. Bovendien zou men kunnen stellen dat bepaalde onderdelen van het structuurbeleid, zoals de financiële steun van de Gemeenschap voor investeringen in nieuwe visserijcapaciteit of modernisering, tot die overcapaciteit hebben bijgedragen. Overcapaciteit leidt onvermijdelijk tot een overdreven visserijinspanning, die niet alleen de uiteindelijke oorzaak is van de onder a) en b) genoemde problemen, maar ook de bewaking en de handhaving van de wetgeving bemoeilijkt en leidt tot overinvesteringen, waardoor de economische efficiëntie van de vloot als geheel vermindert.
- (d) Hoewel in de aquacultuur belangrijke vooruitgang is geboekt inzake milieubescherming, blijven van de betrokken activiteiten bepaalde dreigingen uitgaan op het stuk van de waterkwaliteit, de verspreiding van ziekten en parasieten en biologische invasies (verspreiding van exoten).
- (e) Bepaalde beleidsinstrumenten waarin de basisverordening inzake de visserij van 1992 voorziet, blijken niet op bevredigende wijze te hebben gefunctioneerd of zijn gewoon nooit ten uitvoer gelegd.

Op de tweede plaats is het in het gemeenschappelijk visserijbeleid de traditie, met milieuaspecten pas achteraf rekening te houden - wanneer er al serieuze milieuproblemen zijn ontstaan - in plaats van de zorg voor het milieu anticiperend in alle beleidsbeslissingen te integreren. Voor een deel valt dit te verklaren door het feit dat onze wetenschappelijke kennis van het functioneren van mariene ecosystemen en de neveneffecten van de visserij nog hiaten vertoont. Belangrijker nog is echter dat tot dusver onvoldoende wordt erkend dat een milieugerichte benadering van een brede scala van visserijvraagstukken onontbeerlijk is. Dat geldt overigens voor alle niveaus, van beleidsmakers tot vissers en van de visserijafhankelijke industrie tot de consumenten.

Toch valt er stilaan een kentering te bespeuren. Overal ter wereld integreren visserijbeheerders in toenemende mate het milieuaspect in hun besluitvormingsprocessen. In de visserijsector beseft men steeds beter dat de situatie die thans bestaat, niet alleen op lange termijn niet duurzaam kan zijn, maar ook resulteert in afnemende winstmarges en, wat niet minder belangrijk is, een afname van de steun bij het brede publiek. Bij verlichte vissers dringt het besef door dat een aanpassing van de visserijpraktijk in milieuvriendelijke zin niet alleen onvermijdelijk is, maar net als in andere bedrijfstakken een bron van grotere welvaart kan worden.

Ten slotte zijn de vissers zelf van mening dat de toestand van het milieu zorgen baart voor hun eigen activiteiten - een aspect dat door visserijbeheerders vaak wordt veronachtzaamd. Verontreiniging en veranderingen in de biotopen kunnen ertoe leiden dat populaties gaan afnemen; klimaatverandering kan leiden tot ingrijpende wijzigingen in de oceanografische omstandigheden, waardoor de geografische verspreiding en de abundantie van soorten en daardoor ook de beschikbaarheid van bepaalde visbestanden in bepaalde gebieden kan veranderen; schadelijke algenbloei en dioxines in het milieu kunnen een bedreiging vormen voor de menselijke gezondheid en zo een ongunstig effect hebben op de vermarktbaarheid van de aangevoerde vis; en de woekering van algen kan een hinderpaal vormen voor de visvangst. Wil men de visserijsector een faire behandeling kunnen garanderen, dan moet in het beleid ter integratie van de milieudimensie ook met deze aspecten rekening worden gehouden.

3. DE ONTWIKKELING VAN EEN INTEGRATIESTRATEGIE: COMMUNAUTAIRE DOELSTELLINGEN EN ACHTERGRONDEN

Het uiteindelijke doel van de integratiestrategie dient te zijn, via het visserijbeleid een reële bijdrage te leveren tot de totstandbrenging van de milieudoelstellingen voor het aquatisch milieu in het bredere kader van duurzame ontwikkeling. De milieudoelstellingen worden in artikel 174 van het Verdrag als volgt omschreven:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;

- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

Omgekeerd moet het milieubeleid bijdragen tot de totstandbrenging van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid, met name het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen onder correcte economische en sociale voorwaarden voor de sector. Integratie betekent insgelijks dat het visserijbeleid dient te steunen op de in de artikel 174 genoemde beginselen van het milieubeleid, met name het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Het streven om de milieudoelstellingen in realiteit om te zetten, maakt in de visserij meer kans dan elders om met succes te worden bekroond, althans indien passende maatregelen worden genomen. Dat heeft diverse redenen. Ten eerste bestaat hier al een vrij solide technische knowhow waarop de vereiste maatregelen kunnen worden gebaseerd. Ten tweede bestaat er grote eensgezindheid over het feit dat de kostprijs van inactiviteit op lange termijn niet te dragen zal zijn en dat derhalve handelend moet worden opgetreden. Ten derde zullen moeilijkheden op korte termijn, voorzover zij zich voordoen, grotendeels door voordelen op lange termijn worden gecompenseerd. Tenslotte wordt het GVB momenteel herzien, wat de kansen verhoogt dat integratievoorschriften in de communautaire regelgeving zullen worden verwerkt.

Zowel intern als internationaal heeft de Gemeenschap een aantal milieuverplichtingen op zich genomen:

EG-beleid

- Zoals reeds in de inleiding werd gesteld, wordt in artikel 6 van het Verdrag de vaste wil van de Gemeenschap onder woorden gebracht om de milieuzorg in het visserijbeleid te integreren met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.
- Artikel 174 van het Verdrag omschrijft de doelstellingen van het milieubeleid van de Gemeenschap alsmede bepaalde basisbeginselen en richtsnoeren die in het gemeenschappelijk visserijbeleid ter harte moeten worden genomen.
- Het specifieke juridisch instrument inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid is Verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van 20 december 1992². Deze verordening bepaalt (in artikel 2) dat in het GVB rekening wordt gehouden met de consequenties van het GVB voor het mariene ecosysteem.

² PB L 389 van 31.12.1992, blz. 1.

- Richtlijn 79/409/EG van de Raad inzake het behoud van vogelstand (de “Vogelrichtlijn”) en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (de “Habitatrichtlijn”) omschrijven beide ondubbelzinnig een aantal concrete verplichtingen ten aanzien van het milieu. Beide juridische instrumenten vinden hun rechtsgrond in artikel 174 van het Verdrag en bevatten voorschriften inzake milieubeheer die voor het grootste deel onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. Wanneer die voorschriften evenwel de regulering van visserijactiviteiten impliceren, is het de Gemeenschap die op basis van artikel 37 van het Verdrag de noodzakelijke maatregelen dient te treffen.

Internationale verplichtingen

- De Gemeenschap heeft het Verdrag van de Verenigde Naties over het zeerecht (UNCLOS) bekrachtigd, dat een reeks verplichtingen bevat met betrekking tot de exploitatie van mariene hulpbronnen in zowel de exclusieve economische zones (EEZ) als de open zee, alsmede verplichtingen inzake de bescherming van het mariene milieu. Voorts bereidt de Gemeenschap momenteel de bekrachtiging voor van de Overeenkomst van New York inzake de instandhouding en het beheer van grensoverschrijdende visbestanden en over grote afstanden trekkende vissoorten. In beide gevallen wordt in het juridisch kader gewezen op de wenselijkheid om met de effecten van de visserij op het mariene milieu rekening te houden.
- De Gemeenschap is partij bij diverse regionale visserijorganisaties die de bescherming van het mariene milieu als een van hun doelstellingen hebben en die een ecosysteemgerichte benadering van het visserijbeheer hanteren.
- Een aantal lidstaten heeft de FAO-gedragscode voor een doordachte visserij onderschreven. Deze code gaat uit van een ecosysteem perspectief op visserijactiviteiten, hetgeen behelst dat rekening wordt gehouden met de effecten van de visserij op de mariene ecosystemen, de noodzaak van een transparant en op het voorzorgsbeginsel gebaseerd beheer, participatie van de belanghebbenden en aandacht voor de eisen op stuk van handel, internationale samenwerking en wetenschappelijk onderzoek.
- De Gemeenschap heeft een aantal verdragen en overeenkomsten inzake natuurbehoud ondertekend of bekrachtigd waarvan de doelstellingen direct of indirect relevant zijn voor het visserijbeheer. Voorbeelden zijn het Verdrag inzake biologische diversiteit (VBD), het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn) en het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern). Hetzelfde geldt voor diverse verdragen ter bescherming van het mariene milieu, zoals het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied (HELCOM-verdrag), het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de

Atlantische Oceaan (OSPAR-verdrag) en het Verdrag inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging (Verdrag van Barcelona) De meeste van deze verdragen voorzien in mindere of meerdere mate in het gebruik van visserijbeheerinstrumenten om de milieubehoudsdoelstellingen te realiseren.

- Het is ook van belang erop te wijzen dat de Gemeenschap en haar lidstaten het Verdrag van Århus betreffende toegang tot informatie, publieke inspraak en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden hebben ondertekend.
- Relevant voor de visserijactiviteit zijn voorts ook de aanbevelingen van een aantal verdragen en overeenkomsten waarbij bepaalde lidstaten of nationale instanties partij zijn, zoals de Overeenkomst voor de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee (ASCOBANS), de Overeenkomst betreffende de instandhouding van walvisachtigen in de Middellandse Zee en de Zwarte Zee (ACCOMABS) en de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES).

Alle genoemde verbintenissen zijn in laatste instantie op hetzelfde doel gericht, namelijk het vinden van een compromis tussen de noodzaak om de natuurlijke mariene hulpbronnen op een efficiënte en duurzame manier te benutten en de noodzaak om de structurele en functionele integriteit van het mariene ecosysteem te bewaren.

4. ELEMENTEN VOOR DE TENUITVOERLEGGING VAN DE INTEGRATIE-STRATEGIE - BASISFILOSOFIE EN THEMA'S

Het bestaande GVB biedt een adequate rechtsgrond voor de totstandbrenging van passende regelgeving met het oog op het bereiken van de integratiedoelstellingen. Het lijkt aangewezen, van de aanstaande herziening van het GVB te profiteren om zowel de integratiedoelstellingen als de strategische beheersaspecten die nodig zijn om deze te bereiken, daarin te integreren.

Een eerste en cruciale strategische stap is het ontwikkelen van een nieuwe attitude: bij het nemen van om het even welke beheersmaatregel dient men zich ervan bewust te zijn dat deze belangrijke effecten op het mariene ecosysteem kan hebben, zelfs indien de gedetailleerde mechanismen nog niet helemaal zijn doorgrond. Eigenlijk komt dit erop neer - of moet dit ertoe leiden - **dat bij het visserijbeheer een ecosysteemgerichte benadering wordt gehanteerd.**³

³ Over dit thema bestaat een omvangrijke literatuur. Zie bijvoorbeeld Pope, J.G. en D. Symes (2000): "An Ecosystem Based Approach to the Common Fisheries Policy: Defining the Goals".

In welke mate deze benadering de milieudoelstellingen zal helpen realiseren, zal grotendeels afhangen van de stand van de wetenschappelijke kennis, met name wat betreft de structuur en de werking van mariene ecosystemen. Hoewel er ongetwijfeld nog een hele weg valt af te leggen, kunnen op basis van de bestaande kennis nu reeds stappen in de goede richting worden ondernomen op basis van een oordeelkundige toepassing van het voorzorgsbeginsel.

In de context van een ecosysteemgerichte benadering zullen beheersbeslissingen in de toekomst moeten worden gebaseerd op een afweging van milieueisen tegen maatschappelijke en economische behoeften, en het wordt de taak van de beleidsmakers, de bestaande kennis zo goed mogelijk te benutten bij het tot stand brengen van een evenwicht tussen ecosysteembehoud en sociaal-economische behoeften alsmede tussen de consequenties (winst en verlies) op korte en op lange termijn. Bij het nastreven van de juiste balans kunnen zich drie types situaties voordoen:

De "win-win"-situatie:

Bepaalde beheersmaatregelen kunnen tegelijk milieu- en sociaal-economische doeleinden dienen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer tijdelijke visserijbeperkingen tot betere economische resultaten in de visserij leiden en tegelijk de ecosystemen beschermen. Zelfs als de sociaal-economische voordelen pas na een door verliezen gekenmerkte overgangperiode merkbaar worden, zijn die maatregelen toch verantwoord en zullen zij goed worden geaccepteerd indien de voordelen op langere termijn de kortetermijnverliezen ruim compenseren. Een dergelijke "win-win"-situatie stemt duidelijk overeen met het ideale geval.

De "win-neutral"-situatie:

Een voorbeeld is de aanwijzing van voor verstoring te behoeden gebieden in situaties waarin de visserijvloot min of meer probleemloos naar aanpalende visgronden kan uitwijken. In een dergelijk geval is het aannemelijk dat op lange termijn een "win-win"-situatie zal ontstaan dankzij de gunstige invloed van verbeteringen in het mariene ecosysteem. Beheersmaatregelen die tot dit soort situatie leiden, vormen een goede tweede keuze op de prioriteitschaal. Het is heel onwaarschijnlijk dat beheersmaatregelen met positieve sociaal-economische gevolgen in milieupzicht neutraal kunnen zijn.

De "win-lose"-situatie:

Jammer genoeg komt dit soort situatie vaker voor dan men zou wensen. Een voorbeeld vormt een mogelijk verbod op het gebruik van vistuig dat uiterst geschikt is voor de vangst van de doelsoort, maar waarvan het gebruik onvermijdelijk leidt tot niet-duurzame bijvangst van andere gevoelige soorten. In dergelijke gevallen moeten de beheerders, rekening houdend met alle wetenschappelijke, technisch en statistische informatie, hun gezond verstand gebruiken om een redelijk compromis tot stand te brengen.

Een tweede element van de strategie vormt de acceptatie van de milieubeginselen als omschreven in artikel 174 van het Verdrag (het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt) en de erkenning van de consequenties daarvan voor het visserijbeheer. De algemene filosofie van de Commissie ten aanzien van deze beginselen is vervat in diverse officiële documenten⁴. Afgezien van de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij het beheer van individuele visbestanden zijn tot dusver echter nog maar weinig analyses uitgevoerd waarbij de consequenties van de toepassing van deze beginselen in het visserijbeheer werden uitgewerkt. Het is belangrijk dat op dit punt vooruitgang wordt geboekt.

Een derde stap in de ontwikkeling van de integratiestrategie is de omschrijving van specifieke beheersactiviteiten om bovenbedoelde doelstellingen te realiseren, in samenhang met een beheersplan waarbij kwesties als bewaking, rapportage en herziening goed zijn geregeld. De acties als omschreven in de mededelingen van de Commissie inzake visserijbeheer en natuurbehoud in het mariene milieu⁵ en inzake een biodiversiteitsactieplan voor de visserij⁶ zijn minimumeisen, die kunnen worden aangevuld of versterkt met andere beheersactiviteiten die hieronder per thema of beleidstak nader worden omschreven.

4.1. Transversale thema's

Totale visserijdruk. Dit is voor de Gemeenschap het allerbelangrijkste probleem. De buitensporige visserijdruk heeft gevolgen voor alle aspecten van het GVB en reikt verder dan de loutere instandhouding van individuele visbestanden. Die druk heeft kwalijke gevolgen voor de economische rendabiliteit van de visserij en bedreigt de duurzaamheid van de werkgelegenheid in deze sector. Een aanzienlijke vermindering van de totale visserijdruk op vrij korte termijn moet als een prioritaire maatregel worden beschouwd.

Geïntegreerd beheer van kustgebieden. De kustgebieden zijn voor de Gemeenschap van strategisch belang als een bron van welvaart en gezondheid. De kustgebieden staan evenwel bloot aan allerlei bedreigingen zoals vernietiging van habitats, verontreiniging en slecht beheer van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen. De oplossing voor deze problemen moet worden gezocht in een geïntegreerd beheersysteem dat rekening houdt met de onderlinge relaties tussen alle gebruiksvormen van kustgebieden (zowel op het land als op zee) en dat alle belanghebbenden in staat stelt om op basis van goede informatie aan dat beheer te participeren. De recente mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees

⁴ Zie bijvoorbeeld COM(2000)1 over het voorzorgsbeginsel, COM(2000)66 betreffende milieuaansprakelijkheid en COM(2000)803 over de toepassing van het voorzorgsbeginsel en meerjarige regelingen voor vaststelling van de TAC's.

⁵ COM(1999)363.

⁶ In voorbereiding.

Parlement inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden⁷ bevat een samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het EU-demonstratieprogramma inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden en zet de krijtlijnen uit voor de acties die op EU-niveau noodzakelijk zijn om een dergelijk geïntegreerd beheer te bevorderen. Op basis van deze conclusies heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering van een geïntegreerd beheer van kustgebieden in Europa⁸. Deze aanbeveling moet garanderen dat de lidstaten een juridisch kader tot stand brengen door het uitwerken van een eigen nationale strategie inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden.

Toezicht en handhaving. Hoewel het toezichtsbeleid in eerste instantie verband houdt met het behoud van de visbestanden, heeft het eveneens betrekking op alle andere gebieden van het GVB. Het integratieproces zal er noodzakelijk toe leiden dat het toezicht wordt uitgebreid tot de handhaving van de maatregelen die in het kader van de integratiestrategie tot stand komen. Ook zal het nodig zijn, passende indicatoren te ontwikkelen om het toezicht en de handhaving te vergemakkelijken.

Bewustmaking. In steeds bredere kring wint de overtuiging veld dat een ecosysteembenadering noodzakelijk is, wil men de problemen in verband met de visserij kunnen oplossen. Bij deze toenemende bewustwording hebben NGO's ongetwijfeld een belangrijke rol gespeeld. Het blijft evenwel noodzakelijk, zo goed mogelijk van dit elan te profiteren om het inzicht in de problematiek, en daardoor de bereidheid tot samenwerking, bij alle belanghebbenden te vergroten. Van fundamenteel belang is ook dat alle belanghebbenden, en met name het visserijbedrijf, het juiste signaal ontvangen, namelijk dat integratie niet noodzakelijk synoniem is met voorrang voor de bescherming van de biodiversiteit boven exploitatie van de visbestanden, maar dat het er juist op aankomt, beide behoeften met elkaar te verzoenen met het oog op duurzame exploitatie.

Economische en sociale gevolgen. Het leidt geen twijfel dat de integratie van de milieudimensie economische en sociale consequenties zal hebben. Deze beter doorgronden om mogelijke negatieve gevolgen zoveel mogelijk te beperken of te ondervangen, is een cruciale opdracht. Daarvoor is een nadere analyse van de economische structuur van de visserijsector nodig, met inbegrip van de overheidssteun en de gevolgen daarvan.

Goede governance. Goede governance is een kwestie van algemeen belang die voor de totaliteit van het communautaire beleid relevant is. Verbeterde governance kan worden gezien als een geheel van institutionele en functionele veranderingen in het besluitvormingsproces die erop gericht zijn, de doeltreffendheid van het beheer te verbeteren. Dit vereist: i) een grotere betrokkenheid van alle belanghebbenden, met inbegrip van de regionale of plaatselijke besturen, de sociale partners in de sector en alle maatschappelijke

⁷ COM(2000)547.

⁸ COM(2000)545.

groepen die belang stellen in het mariene ecosysteem; ii) de decentralisatie van het visserij- en milieubeheer met het oog op een meer regionale benadering, weliswaar binnen de in het Verdrag vastgestelde grenzen; iii) structurele en functionele aanpassingen om een nauwere samenwerking tussen milieu- en visserijdeskundigen op alle niveaus van het besluitvormingsproces te garanderen. Voorts vereist verbeterde governance een transparante beleidsvorming. Alle belanghebbenden dienen te kunnen beschikken over de informatie die nodig is om hun rol in het besluitvormingsproces naar behoren te kunnen spelen - met name informatie over de mate van succes van de milieu-integratie als gemeten aan de hand van de diverse in punt 6 omschreven indicatoren. Deze kwestie wordt uitvoerig behandeld in het Groenboek over het toekomstige gemeenschappelijk visserijbeleid⁹, waarin de nadruk wordt gelegd op de kansen die decentralisatie biedt en de gevolgen die eraan zijn verbonden.

Institutionele en functionele aspecten. Parallel aan het integratieproces in de Raad onderzoekt de Commissie momenteel hoe het milieuaspect in haar eigen beleidsvormingsprocessen kan worden geïntegreerd. De basisidee betreft de vaststelling van een gedragscode inzake goede milieu-integratie, waarin belangrijke aspecten zoals transparantie, aansprakelijkheid, milieueffectbeoordelingen, participatie van de belanghebbenden vanaf een zeer vroeg stadium en follow-up aan bod komen. Indien in de andere instellingen van de Gemeenschap soortgelijke processen op gang kunnen worden gebracht, zal dit in aanzienlijke mate bijdragen tot de volledige integratie van het milieuperspectief in het besluitvormingsproces met betrekking tot het GVB.

4.2. Instandhouding van mariene ecosystemen

In een visserijbeleid waarin het milieuaspect naar behoren is geïntegreerd, dient de instandhouding van mariene ecosystemen centraal te staan. Er moeten maatregelen worden getroffen om commercieel geëxploiteerde visbestanden en niet-geëxploiteerde biota en habitats te behouden en voorzover mogelijk in een betere toestand te brengen, rekening houdend met de consequenties daarvan voor het ecosysteem als geheel, waarbij het de bedoeling is, de eventueel aangetaste ecologische functies en productiviteit te herstellen. Van even groot belang is dat wanneer maatregelen worden genomen om de dreiging weg te nemen die op niet-geëxploiteerde biota of habitats zou rusten, rekening wordt gehouden met de consequenties van die maatregelen voor de visserij en voor de productiviteit van het ecosysteem in het algemeen.

Een analyse van de effecten van de visserij op het mariene ecosysteem werd gepresenteerd in mededeling COM(1999)363 over visserijbeheer en natuurbehoud alsook in de weldra te verschijnen biodiversiteitsactieplannen voor diverse beleidssectoren, waaronder het GVB. In laatstgenoemd document wordt ook het vereiste beheersactieplan bondig toegelicht. De uitvoering van het biodiversiteitsactieplan voor de visserij vormt de

⁹ COM(2000)xxx. In voorbereiding.

basisvoorwaarde waaraan moet worden voldaan, wil men op het stuk van ecosysteembehoud de integratie werkelijk in de praktijk brengen. Ook de onverkorte toepassing van de FAO-gedragscode voor een doordachte visserij zal daartoe aanzienlijk bijdragen.

Naast deze acties zal het voorts in samenhang met de FAO-gedragscode noodzakelijk zijn, uitvoering te geven aan het Internationaal Actieplan voor het beheer van de visserijcapaciteit, het Internationaal Actieplan voor de bescherming en het beheer van haaien en het Internationaal Actieplan ter beperking van de accidentele bijvangst van zeevogels in de beugvisserij.

Bepaalde communautaire natuurbeschermingsinstrumenten (bv. de Habitat- en de Vogelrichtlijn) voorzien nu reeds in een strikte bescherming van bepaalde mariene hulpbronnen en bepaalde habitats die voor de handhaving van goede instandhoudingsvooruitzichten voor bedreigde soorten onmisbaar zijn. De aanwijzing en het beheer van zeegebieden als componenten van het "Natura 2000"-netwerk biedt een unieke kans om aan te tonen dat commerciële visserijactiviteit in beschermde gebieden kan worden gehandhaafd voorzover de verenigbaarheid van die activiteit met de instandhoudingseisen kan worden gegarandeerd. Wat de bescherming van andere mariene organismen dan commercieel geëxploiteerde vissoorten betreft, verdienen zeezoogdieren en met name dolfijnen en bruinvissen bijzondere aandacht. Alle studies wijzen erop dat de bijvangst van deze soorten een zodanig niveau dreigt te bereiken dat bepaalde populaties daardoor op termijn tot uitsterven zijn gedoemd, ook al zijn de relatieve bijdrage van de verschillende visserijmethoden tot de bijvangstmortaliteit en de ruimtelijke en temporele schaal van dit verschijnsel nog niet volledig gekwantificeerd. Willen we terzake over betere gegevens kunnen beschikken, dan is daarvoor de medewerking van de vissers zelf vereist.

Overigens verdienen bepaalde habitats die niet uitdrukkelijk in de Habitatrichtlijn worden genoemd, bijvoorbeeld bepaalde diepwaterhabitats, bijzondere aandacht omdat ook zij als gevolg van visserijactiviteit recentelijk onder druk zijn komen te staan.

Wanneer noodzakelijk geachte maatregelen de regulering van visserijactiviteiten omvatten, is het de Gemeenschap die bevoegd is - en derhalve de plicht heeft - deze ten uitvoer te leggen. Wanneer zij de keuze heeft tussen op vrijwilligheid gebaseerde maatregelen en juridisch verbindende instrumenten, verdienen laatstgenoemde de voorkeur waar er gevaar bestaat voor kwetsbare soorten.

4.3. Onderzoek

De visserijwetenschap is traditioneel hooggespecialiseerd, met name in de evaluatie van visbestanden, maar hanteert meestal niet het bredere perspectief dat nodig is om de complexe problemen aan te pakken waarmee visserijbeheerders zich geconfronteerd zien. Anderzijds hebben ecosysteemstudies wel vaak geresulteerd in een algemeen beeld van de problemen, maar zijn zij vaak niet voldoende gefocust en schieten zij met name op het stuk van de kwantificering tekort. Het is duidelijk dat de kloof

tussen beide disciplines moet worden overbrugd. De meeste visserijinstanties die het mariene ecosysteem als werkterrein hebben (bv. ICES¹⁰), ondernemen momenteel stappen in die richting.

De visserijwetenschap dient overigens niet alleen werk te maken van gedetailleerde "multi-stock"-evaluaties die zijn afgestemd op de complexiteit van de visserijactiviteit, maar ook van een multidisciplinaire benadering die met name ook sociaal-economisch onderzoek omvat. Anderzijds dient de mariene ecologie zich toe te spitsen op het operationele aspect, met name de ontwikkeling van indicatoren voor complexe processen die meestal moeilijk te doorgronden en te bewaken zijn. Indicatoren van ecosysteemfuncties en -productiviteit zullen bijzonder goede diensten bewijzen waar het erom gaat, doelstellingen inzake ecosysteemherstel te formuleren.

Deze twee aspecten van de mariene wetenschappen moeten ook in het kader van de adviesorganen nauwer worden verenigd. Wil men kunnen rekenen op adequaat wetenschappelijk advies betreffende de economische exploitatie van mariene ecosystemen en de gevolgen daarvan, dan moet men ervoor zorgen dat in de adviesinstanties de nodige knowhow inzake visserij en ecosystemen wordt bijeengebracht en dat een voortdurende dialoog tot stand komt tussen de betrokken deskundigen en de beheerders, met name met het oog op de precieze formulering van de vraagstukken en het geven van in de praktijk bruikbare antwoorden.

Het combineren van deskundigheid inzake visserij en ecosystemen karakteriseert nu reeds het beleid van ICES en soortgelijke visserijonderzoeksinstanties zoals het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (STECF) van de Commissie, de Wetenschappelijke Raad van de NAFO en het Permanent Comité voor onderzoek en statistieken (SCRS) van de Internationale Commissie voor de instandhouding van de tonijnachtigen in de Atlantische Oceaan (ICCAT). De Gemeenschap dient de betrokken wetenschappers institutionele en financiële steun te verlenen zodat het fundamenteel onderzoek, dat in nationale onderzoekscentra wordt verricht, in adequate omstandigheden kan plaatsvinden.

Verordening (EG) nr. 1543/2000 tot instelling van een communautair kader voor het verzamelen en beheren van gegevens die essentieel zijn voor het gemeenschappelijk visserijbeleid¹¹ en de in samenhang daarmee vastgestelde afgeleide wetgeving bieden het kader voor het vergaren van de visserijgerelateerde gegevens die nuttig zijn voor het visserijonderzoek. Het is de bedoeling dat tegen 2003 ook milieugegevens in het systeem worden opgenomen. Dit betekent dat er - in afwachting daarvan - via juridische en financiële ondersteuning voor moet worden gezorgd dat in de minimale behoeften inzake vergaring van ecologische basisgegevens moet worden

¹⁰ De "International Council for the Exploration of the Sea" (Internationale Raad voor het onderzoek van de zee), vormt één van de belangrijkste bronnen van wetenschappelijk advies voor visserijbeheerders in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan.

¹¹ PB L 176 van 15.7.2000, blz. 1.

voorzien. Tegelijk dient de Gemeenschap het bestaande onderzoek te heroriënteren ten behoeve van een beter inzicht in momenteel controversiële vraagstukken zoals de effecten van vistuig op niet-doelsoorten en op de zeebodem. Er moet nog zeer veel werk worden verricht om een operationeel kader te ontwikkelen voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel op de instandhouding van alle soorten organismen die door menselijke activiteiten zoals de visserij kunnen worden beïnvloed. Daartoe zal relevant wetenschappelijk onderzoek moeten worden gefinancierd en zal een juridisch kader in het leven moeten worden geroepen dat de samenwerking met de visserijsector voorzover mogelijk bevordert en beloont.

4.4. Structuurbeleid

Rol van structurele prikkels. Recentelijk zijn door diverse internationale organisaties zoals de OESO, de FAO, de WTO en het UNEP analyses gemaakt van de subsidies voor de visserijsector en de waarschijnlijke gevolgen daarvan voor de visserij-intensiteit. Hoewel deze studies nog geen alomvattende en definitieve diagnose hebben opgeleverd, en hoewel er nog meningsverschillen bestaan over de precieze indeling van bepaalde subsidies, kan toch nu reeds een onderscheid worden gemaakt tussen bepaalde vormen van subsidiëring die duidelijk onverenigbaar zijn met duurzame exploitatie en andere subsidies die positieve instandhoudingseffecten hebben. "Perverse" subsidies moeten op korte termijn worden geëlimineerd en de zo beschikbaar komende middelen moeten gaandeweg worden gebruikt voor het financieren van positieve maatregelen.

Betere inpassing van de vloten in het mariene ecosysteem. Om een algehele vermindering van de visserijdruk tot stand te brengen, moeten de vloten zo worden aangepast dat de visserijcapaciteit in overeenstemming is met het duurzame gebruik van het mariene ecosysteem. Naast doelstellingen zoals economische efficiëntie en het verschaffen van werkgelegenheid moet bij de reorganisatie van de vloten ook worden gestreefd naar een vermindering van de effecten op de ecosystemen. De volgende doelstellingen kunnen als richtsnoeren gelden:

- vergemakkelijking van het toezicht op de activiteiten;
- beperking van het aantal beviste soorten;
- voor de diverse doelsoorten: selectieve bevissing van bepaalde grootteklassen;
- weinig of geen mortaliteit van andere biota, met inbegrip van planten en dieren zonder commerciële waarde;
- weinig of geen schade aan het abiotische milieu;
- weinig of geen productie van afval (bv. niet gegeten aas);
- gebruik van vistuig en onderdelen die op zee niet gemakkelijk verloren gaan;

- energie-efficiënt brandstofgebruik.

Andere in het kader van het FIOV¹² gefinancierde structurele maatregelen. In Verordening (EG) nr. 2792/1999 wordt aangegeven hoe financiële middelen kunnen worden geïnvesteerd in praktijken die een positieve bijdrage leveren tot milieu-integratie, zoals:

- materiële investeringen in vaste of verplaatsbare uitrusting tot bescherming en ontwikkeling van de visbestanden, met uitzondering van uitzetten (artikel 13),
- bevordering van de afzet van met milieuvriendelijke methoden verkregen producten (artikel 14),
- acties van collectief belang met een beperkte duur die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het GVB (artikel 15),
- studies, proef- en demonstratieprojecten, opleidingsmaatregelen, projecten betreffende experimentele visserij, enz. (artikel 17).

Teneinde dit type activiteiten aan te moedigen en speciaal te ondersteunen, wordt voorgesteld dat de lidstaten en de Commissie samenwerken in het kader van het partnerschap waarin artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1260/99 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen¹³ voorziet.

4.5. Bijsturing van de manier waarop met de aangevoerde producten wordt gehandeld: markt- en handelsbeleid

De markt, die de tussenschakel vormt tussen consument en hulpbron, kan aanzienlijk bijdragen tot de bevordering van verantwoorde productiepraktijken. De maximalisering van de economische baten van de visserij via marktreguleringsbeleid heeft directe consequenties voor de opbrengst en dus ook voor de productie. Met andere woorden: het gedrag van de markt en het handelsbeleid hebben gevolgen voor de aanvoer. De ontwikkelingen inzake marktregulering dienen zodanig te zijn dat daardoor een betere visserijpraktijk wordt bevorderd.

In 1999 is de Raad het eens geworden over een vérstrekkende herziening van de gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten, waardoor prikkels worden geboden om de verkwisting van hulpbronnen zoveel mogelijk te beperken, het evenwicht tussen vraag en aanbod te verbeteren en meer informatie beschikbaar te maken over de in de handel aangeboden visserijproducten. De financiële steun werd georiënteerd op de bevordering van een betere planning van de visserijactiviteit, het zoeken van nieuwe markten en het in het leven roepen van nieuwe types producentenorganisaties (PO's) die beter zijn aangepast aan een geïntegreerde interne markt.

¹² Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij.

¹³ PB L 161 van 26.6.1999, blz. 1.

De herziene marktordening vormt voor de vissers een aansporing om bij het beheer van de marktaanvoer anticiperend en preventief te werk te gaan in plaats van zich te beperken tot het achteraf "doordraaien" van de onverkochte producten. De rol van de PO's werd versterkt en met name kregen zij een grotere verantwoordelijkheid toebedeeld om de hulpbronnen doeltreffender te beheren, d.w.z. het financieel rendement te verhogen en tegelijk de "stormloop op de vis" een halt toe te roepen. De nieuwe verbindende "operationele programma's" zijn bedoeld om deze organisaties aan te sporen om de aanvoer door hun leden te beheren en maatregelen te treffen om het doordraaien van visserijproducten te vermijden.

De gemeenschappelijke marktordening voorziet in interventiemechanismen om extreme onbalansen tussen vraag en aanbod te corrigeren. In de herziene marktordening zijn nieuwe beleidsaccenten gelegd, zodat nu minder steun wordt verleend wanneer producten definitief uit de handel worden genomen en meer steun wordt gegeven voor de bewaring en opslag van producten voor latere verkoop. Daardoor wordt tegelijk de opbrengst verhoogd en is er minder reden om een zo groot mogelijk volume vis aan te voeren.

De jaarlijkse verordeningen tot vaststelling van de prijzen voorzien in minder interventiesteun voor kleinere vis dan voor grote, teneinde de vangst van de kleinere vis te ontmoedigen. Insgelijks wordt sedert januari 2000 geen steun meer verleend voor producten van lagere kwaliteit ("versheidsklasse B"). Deze beide maatregelen ondersteunen de markt voor grotere vissen van betere kwaliteit en kunnen er zo mede toe bijdragen dat betere verwerkings- en conserveringsmethoden worden toegepast.

Een belangrijk onderdeel van de herziene gemeenschappelijke marktordening is de nieuwe eis inzake etikettering op het detailverkooppunt, waardoor vanaf 1 januari 2002 de traceerbaarheid van de producten zal verbeteren en fraude ten aanzien van oorsprong en aard van het verkochte product zal worden tegengegaan. Op alle producten die aan de eindverbruiker worden verkocht zullen de handelsbenaming, de productiemethode (aquacultuur of visvangst) en het vangstgebied worden vermeld. Dit zal de doorzichtigheid van de markttransacties vergroten en kan, via een grotere bewustwording bij kleinhandelaars en consumenten, de kwaliteit van visproducten helpen bevorderen.

Het gebruik van milieukeuren of certificaten voor producten van vis die afkomstig is van duurzaam beheerde visserijen of die op milieuvriendelijke wijze is gevangen en verwerkt, is bedoeld om via de vraagzijde prikkels te bieden die het gedrag van beheerders en producenten kunnen bijsturen. Hoewel het effect van milieukeuren ter bevordering van milieuvriendelijke visserij en visverwerking nog niet op overtuigende wijze is aangetoond, kan dit instrument een aanvulling vormen op de beheersmaatregelen van de overheid en de doeltreffendheid daarvan helpen vergroten. Inzake milieukeuren is voor de overheid de taak weggelegd, te zorgen voor eerlijke concurrentievoorwaarden en objectieve informatie van de consument. Met dit doel voor ogen werkt de Commissie momenteel aan de voorbereiding van een mededeling over de mogelijke voordelen van en hinderpalen voor het gebruik van milieukeuren voor visserijproducten en over de juiste rol van de

overheid in dit verband. De Commissie zal een verkennend onderzoek doen naar de behoefte aan een juridisch kader voor een op vrijwilligheid gebaseerd milieukeurensysteem, teneinde garanties te bieden voor de toepassing van passende beoordelingscriteria, onafhankelijk toezicht op de naleving en correcte informatie van de consument. De consequenties van de vaststelling van evaluatiecriteria in het kader van een dergelijke milieukeurregeling zullen eveneens worden onderzocht.

Ten slotte worden op internationaal niveau in toenemende mate milieugerichte handelsmaatregelen toegepast, zoals beperking van de invoer van visserijproducten die niet in overeenstemming met internationale beschermingsmaatregelen werden verkregen. In de regel worden bedoelde handelsmaatregelen door de Gemeenschap toegepast in het kader van multilaterale organisaties die gaan over het milieu (bv. CITES) of de duurzame exploitatie van visbestanden (bv. de rode tonijn, in het kader van de ICCAT). Wat laatstgenoemd geval betreft, wordt ervan uitgegaan dat deze handelsmaatregelen bijdragen tot de toepassing van duurzame visserijpraktijken, met name door visserijvaartuigen die onder goedkope vlag varen. Bedoelde maatregelen dragen ook bij tot een meer welwillende gezindheid ten aanzien van de wetgeving bij de vissers uit de Gemeenschap, die soms het gevoel hebben dat zij de enigen zijn die de lasten van de naleving van de instandhoudingsmaatregelen dragen.

De regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) staan de lidstaten toe, handelsmaatregelen vast te stellen en te doen naleven die de bescherming van niet-onuitputtelijke natuurlijke hulpbronnen beogen. Dergelijke maatregelen mogen evenwel niet op een zodanige wijze worden toegepast dat zij "een vorm van arbitraire en onverantwoorde discriminatie (...) of een verkapte belemmering van de internationale handel" vormen.

Een constante in het beleid van de Gemeenschap is dat zij de voorkeur geeft aan samenwerking tussen de belanghebbende partijen en aan een multilaterale benadering bij de conceptie en toepassing van handelsmaatregelen voor het bereiken van milieudoelstellingen op het gebied van de visserij. De werkzaamheden terzake vinden plaats in het kader van de Commissie voor handel en milieu van de WTO. Op basis van haar belangrijke aandeel in de internationale handel, dient de Gemeenschap het voortouw te nemen bij de bevordering van het gebruik van handelsinstrumenten ter ondersteuning van een duurzame visserij.

4.6. De internationale visserijcontext

De bescherming en het duurzame gebruik van mariene ecosystemen zullen pas helemaal een feit zijn wanneer autonome besluitvorming wordt aangevuld met internationale samenwerking die eveneens de integratie van de milieudimensie behelst. Bepaalde regionale visserijorganisaties hebben reeds een hoge mate van integratie tot stand gebracht; bij andere daarentegen staat de ecosysteembenadering nog in de kinderschoenen. In plaats van de initiatieven van andere partijen bij de betrokken overeenkomsten af te wachten, dient de Gemeenschap het voortouw te nemen bij de bevordering van de integratie van de milieudimensie. Voorzover mogelijk dienen de

doelstellingen en beginselen die voor het GVB zijn aangenomen, ook in de internationale fora te worden geïntroduceerd. Insgelijks moet, wanneer wordt samengewerkt in het kader van bilaterale of multilaterale overeenkomsten (bv. voor het beheer van de Noordzeevisserij), de Gemeenschap het als haar taak beschouwen om een voortrekkersrol te spelen bij de invoering van milieudoelstellingen.

In de gevallen waarin alleen lidstaten maar niet de Gemeenschap partij zijn bij multilaterale initiatieven die ijveren voor milieubeschermingsmaatregelen welke relevant zijn voor de visserijactiviteit, dient de Commissie de activiteiten van de lidstaten te coördineren en de nodige maatregelen te nemen om de aanbevelingen in kwestie op Gemeenschapsniveau ten uitvoer te leggen.

Er wordt soms gesteld dat de visserijvloot van de Gemeenschap ten dele verantwoordelijk is voor de overexploitatie van de visgronden van sommige derde landen. Ook als de Commissie niet bij machte is iets te veranderen aan de uiteindelijke oorzaken van het slechte beheer van veel van deze visserijen, is wel duidelijk dat de Gemeenschap moet trachten te garanderen dat haar vloot nergens ter wereld bijdraagt tot de overexploitatie van mariene ecosystemen. De acties die nodig zijn om dit doel te bereiken, vormen een onderdeel van de integratiestrategie voor het economisch en ontwikkelingsbeleid waarvoor de Commissie in haar recente mededeling aan de Raad en het Europees Parlement¹⁴ pleit. Het is evident dat de wil bestaat om ervoor te zorgen dat de visserijovereenkomsten en het beleid inzake economische en ontwikkelingssamenwerking onderling coherent zijn. Er is echter méér nodig. Visserijovereenkomsten moeten afhankelijk worden gemaakt van een gezonde situatie van de visbestanden, zoals vastgesteld op basis van relevante wetenschappelijke gegevens, alsmede van het gebruik van milieuvriendelijke visserijtechnieken (zie punt 4.2) en van het voorhanden zijn van een adequate beheerscapaciteit die het betrokken derde land in staat stelt zijn beschermingswetgeving te doen naleven.

In de strategie inzake visserijovereenkomsten kunnen ook maatregelen zoals de directe compensatie voor visrechten in overweging worden genomen, teneinde derde landen beter in staat te stellen een ecosysteemgericht visserijbeheer te ontwikkelen dat op hun economische en maatschappelijke behoeften is afgestemd.

4.7. Aquacultuur

In het biodiversiteitsactieplan voor de visserij worden specifieke acties opgesomd die de integratie van de milieuzorg op dit gebied moeten garanderen, met name op het stuk van bescherming tegen verontreiniging (met inbegrip van genetische verontreiniging), de verspreiding van ziekten en parasieten, eutrofiëring en wetenschappelijk onderzoek betreffende een aantal specifieke thema's. Een doeltreffende manier om ervoor te zorgen dat deze acties ten uitvoer worden gelegd, kan erin bestaan de toepassing van de

¹⁴ COM(2000)264.

Gedragcode voor de Europese aquacultuur, die in juli 2000 door de Federatie van Europese aquacultuurbedrijven werd aangenomen, te stimuleren en - ook met financiële middelen - te bevorderen.

Aangezien de marktware grootte van gekweekte vis niet wordt bepaald door eisen inzake de instandhouding van visbestanden, terwijl dat voor aan de natuur onttrokken vis wel het geval is, kan er een conflictsituatie ontstaan wanneer vis van visfarms en wilde vis van dezelfde soort tegelijk op de markt worden aangeboden. Indien de gekweekte vis die wordt aangeboden, kleiner is dan de vastgestelde maat voor aangevoerde wilde vis, kan zulks de vraag naar dat product stimuleren en de handhaving van de regelgeving inzake de minimummaat voor aangevoerde wilde vis belemmeren. Om die reden voorziet de communautaire regelgeving in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor visserij- en aquacultuurproducten thans in een specifieke etikettering van visproducten, waarbij de oorsprong en de productiewijze (aquacultuur of visvangst) worden aangegeven in combinatie met informatie die garandeert dat de visproducten in alle stadia - van de populatie van herkomst tot het bord van de consument - traceerbaar blijven.

4.8. Effecten van milieuveranderingen op de visserij

Afgezien van de bekende of verwachte effecten van de visserij op het mariene ecosysteem, wordt ervan uitgegaan dat veranderingen in dat ecosysteem ten gevolge van verontreiniging en klimaatverandering, eutrofiëring, introducties van uitheemse soorten, enz. een grote impact zullen hebben op de visserij, terwijl niet mag worden vergeten dat de waterkwaliteit uiterst belangrijk is voor de aquacultuur. In de mate dat deze door de mens veroorzaakte veranderingen in de ecosystemen de mogelijkheden voor de visserij verkleinen, lijkt de visserijsector met recht en reden aan te kunnen dringen op een beter milieubeleid wat de bescherming van het water betreft. De effecten van de milieuveranderingen op de visbestanden kunnen gaan van een vermindering van de vruchtbaarheid en het overlevingspercentage van de vislarven tot een toegenomen sterftecijfer bij volwassen dieren ten gevolge van toxische effecten. Indirecte effecten zijn waargenomen na vernietiging van habitats (bv. het afdammen van zalmrivieren en zuurstofdepletie nabij de bodem ten gevolge van eutrofiëring)

Voorts kunnen bepaalde vormen van verontreiniging significante effecten hebben op de kwaliteit van de vis als levensmiddel, zowel voor directe menselijke consumptie als voor de vee- en pluimveehouderij en de visteeltbedrijven. In al die gevallen kan dit risico's inhouden voor de volksgezondheid en bijgevolg voor de visserijsector zelf, aangezien die in dergelijke gevallen om gezondheidsredenen geen vis aan de wal zal mogen brengen.

Het is moeilijk een inschatting te maken van de middellange- en langetermijneffecten van verontreinigende stoffen en klimaatverandering op de productiviteit van een ecosysteem. In dergelijke omstandigheden is het dan ook haast onmogelijk enige aansprakelijkheid vast te stellen. Het is duidelijk dat er op dit gebied verder onderzoek nodig is.

5. TIJDSHEMA VOOR DE ACTIES

Aan te nemen valt dat de Raad (Visserij) in de lente van 2001 op basis van de in dit document geschetste gegevens een strategie ter integratie van het milieubeleid zal vastleggen met het oog op de bespreking daarvan op de top van Göteborg.

Een op ideeën van dit document gebaseerde integratiestrategie kan grotendeels ten uitvoer worden gelegd binnen het huidige kader van het GVB, met name door toepassing van het voorzorgsbeginsel. Om de strategie ten volle effectief te maken, zal echter wellicht moeten worden gewacht op de hervorming van het GVB, tegen einde 2002, waardoor een solidere rechtsgrond zal worden geboden, meer in het bijzonder voorzover het bepaalde horizontale aspecten van de strategie betreft zoals decentralisatie, geïntegreerd beheer van kustgebieden en betere bewaking en handhaving. Tot dan kunnen de voorgestelde beheersmaatregelen op andere gebieden geleidelijk ten uitvoer worden gelegd. Naar verwachting zullen tegen einde 2003 alle voornaamste regelgevingsonderdelen volledig in werking zijn getreden.

6. BEWAKING: PRESTATIE-INDICATOREN EN PERIODIEKE RAPPORTERING

Om de voortgang van de integratiestrategie te kunnen bewaken, zijn er indicatoren vereist. Indicatoren vormen een instrument waardoor complexe processen op een eenvoudige manier kunnen worden voorgesteld, wat het mogelijk maakt de doeltreffendheid van de integratiestrategie te controleren en te evalueren. Om nuttig te zijn moeten zij worden ingebed in een conceptueel kader dat het mogelijk maakt de betekenis van elke indicator afzonderlijk binnen het gehele systeem te begrijpen. In verschillende internationale milieubeheerinstanties, zoals de FAO, de OESO en het Europees Milieuagentschap (EMA), is intensief onderzoek verricht naar evaluatiemethoden en geschikte indicatoren. Deze instanties stellen voor een kader te hanteren waarin de druk waaraan milieucompartimenten of activiteiten blootstaan, de effecten daarvan en de respons erop duidelijk zijn afgelijnd. Eén van dergelijke kaders, het DPSIR¹⁵-kader, wordt in steeds bredere kring aanvaard. De werkzaamheden op dit gebied moeten worden voortgezet om te komen tot een functioneel kader dat is toegespitst op de visserijsector en het milieu.

Als voorbeeld van het soort schema dat kan worden opgesteld, zou het kader kunnen bestaan uit een tweedimensionale tabel waarin voor bepaalde belangrijke onderdelen van het totale systeem - met name het ecosysteem, de visserijsector (met inbegrip van de daarbij betrokken toeleverende en verwerkende industrieën), de consumenten, de visserijwetenschap en de visserijbeheerders - de drijvende krachten, de negatieve of beperkende factoren, de toestand, de effecten en de respons worden gepresenteerd. In de

¹⁵ Driving forces, Pressure, State, Impact and Response. Zie bijvoorbeeld "Environmental Indicatoren: Typology and Overview". Technisch rapport nr. 25 van het EMA.

bijgaande tabel wordt aangegeven hoe de verzameling indicatoren kan worden gestructureerd. Bij het kiezen van indicatoren is het ook mogelijk - en doorgaans wenselijk - om een derde, geografische dimensie aan het kader toe te voegen. Een indicator voor de effecten op de consument in Noord-Europa werkt bijvoorbeeld wellicht niet zo goed voor consumenten in een mediterraan land.

De bij werkzaamheden op het gebied van indicatoren te betrekken instanties zijn het EMA, de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee (ICES), het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) en Eurostat. De Commissie is van plan om met deze organisaties contact op te nemen en een geschikte methode uit te werken om te waarborgen dat bruikbare resultaten binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten kunnen worden ingewacht. Zo nodig zal de Commissie voor die basiswerkzaamheden ook nationale onderzoeksinstellingen inschakelen.

Bewaking houdt ook in dat de basisgegevens met betrekking tot de indicatoren worden verzameld, dat de numerieke waarde van die indicatoren wordt berekend en dat ten behoeve van de beheerders op gezette tijden verslagen worden opgesteld die ter beschikking worden gesteld van alle betrokken partijen. Geregelde rapportering, die wellicht tegen einde 2003 van start kan gaan, is een strategisch onderdeel van het integratieproces. Een groot deel van de eerste fasen van de bewaking kan door de lidstaten worden uitgevoerd, met name de verzameling van de basisgegevens, maar wanneer het komt tot de integratie van die informatie op het niveau van de visserijen, de ecosystemen, de maatschappelijke geledingen, enz., zullen multinationale fora *ad hoc* moeten worden opgericht. Zoals vermeld in punt 3 kunnen regionale organisaties daarbij helpen.

Wat de geregelde rapportering betreft, kan de Commissie bijvoorbeeld vanaf einde 2003 op gezette tijden verslag uitbrengen aan de Raad over de voortgang van de toepassing van de strategie, op basis van bovengenoemde of andere indicatoren en andere nuttige elementen. Deze verslagen zullen ter beschikking worden gesteld van alle belanghebbenden.

Elk van de bovengenoemde indicatoren kan ten slotte worden onderworpen aan verdere analyse, meer bepaald door het vaststellen van streefcijfers en drempel- of triggerwaarden die als referentie worden gebruikt. Een vergelijking van de feitelijke met de referentiewaarden kan bijdragen tot de keuze van de meest geschikte beheersmaatregel. Een typisch voorbeeld is het gebruik van op het voorzorgsbeginsel gebaseerde referentiepunten voor het visserijbeheer, zoals omschreven in de recente mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toepassing van het voorzorgsbeginsel en meerjarige regelingen voor vaststelling van de TAC's¹⁶.

¹⁶

COM(2000)803.

7. HERZIENINGSPROCEDURE

Goede indicatoren binnen het bewakingsstelsel moeten resulteren in een goed begrip van het voortgangsproces. Aangezien er geen wezenlijke resultaten worden verwacht vóór einde 2005, kan de jaarlijkse evaluatie worden gebruikt om de tenuitvoerlegging en handhaving van de relevante maatregelen zo nodig bij te sturen, zonder dat dit evenwel noodzakelijk moet uitmonden in een wijziging van de strategie zelf (tenzij gebeurtenissen plaatsvinden die urgente actie noodzakelijk maken). Het zou in elk geval verstandig zijn om te voorzien in een tussentijdse breed opgezette evaluatie van de voortgang, bijvoorbeeld omstreeks einde 2005. Tegen die tijd kan de Commissie de Raad zo nodig een wijziging van de strategie voorstellen.

8. CONCLUSIES

Het uiteindelijke doel van de integratiestrategie moet erin bestaan om met het gemeenschappelijke visserijbeleid in het bredere kader van duurzame ontwikkeling een reële bijdrage te leveren tot de totstandbrenging van de milieudoelstellingen voor het aquatisch milieu.

Omgekeerd moet het milieubeleid bijdragen tot de totstandbrenging van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid, met name het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen onder passende economische en sociale voorwaarden voor de sector.

Integratie betekent ook dat het gemeenschappelijke visserijbeleid wordt gestoeld op de basisbeginselen van het milieubeleid, met name het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Een eerste en cruciale strategische stap bij de integratie van het milieu in het visserijbeleid is het ontwikkelen van een nieuwe attitude bij het beheer, namelijk **de hantering van een ecosysteemgerichte benadering bij het visserijbeheer**. In de eerste fase, en zolang de wetenschap geen perfect inzicht heeft in de aquatische ecosystemen en de wijze waarop die door menselijk handelen worden beïnvloed, moeten de beheersmaatregelen worden vastgesteld op basis van een oordeelkundige toepassing van het voorzorgsbeginsel. Een verdere ontwikkeling van de ecosysteemgerichte benadering is mogelijk op basis van een betere kennis van de structuur en functionering van de mariene ecosystemen. Dit kan een langetermijnprioriteit worden voor het mariene onderzoek.

Bij hun keuze voor een ecosysteemgerichte benadering moeten de visserijbeheerders ernaar streven om - na een transparant besluitvormingsproces - maatregelen vast te stellen die tegelijkertijd of binnen een redelijke termijn zowel voor het ecosysteem als op sociaal-economisch gebied baten opleveren, of die althans zo weinig mogelijke negatieve effecten opleveren voor het milieu en voor de visserijsector.

Aanvaarding van de basisbeginselen van het milieubeleid houdt in dat uitvoerig overleg wordt gepleegd met het oog op een goede afweging van alle effecten van de volledige toepassing van bedoelde beginselen op het visserijbeleid.

De specifieke beheersmaatregelen met het oog op de volledige integratie van de milieudimensie in het visserijbeleid moeten betrekking hebben op alle aspecten van dat beleid. De aanstaande hervorming van het GVB biedt de kans om het juridisch kader te versterken zodat specifieke beheersmaatregelen gemakkelijker kunnen worden genomen. De meest fundamentele beheersmaatregelen worden opgesomd in de mededeling van de Commissie over visserijbeheer en natuurbehoud in het mariene milieu (COM(1999)803) en het weldra te verschijnen biodiversiteitsactieplan voor de visserij; deze maatregelen dienen te worden versterkt en aangevuld met specifieke acties op alle gebieden van het GVB als omschreven in punt 4 van deze mededeling.

Teneinde de voortgang van het integratieproces te bewaken moet een stelsel van indicatoren worden uitgewerkt binnen een DPSIR-kader. Bedoelde indicatoren moeten worden gebruikt voor een systeem van periodieke rapportering dat tegen einde 2003 van start moet gaan en dat open moet staan voor alle belanghebbenden. De strategie kan zo nodig tegen einde 2005 worden herzien.

Afgezien van de effecten van de visserij op de mariene ecosystemen, wordt erkend dat de visserijsector ook de invloed kan ondergaan van andere antropogene activiteiten die zijdelings hun weerslag kunnen hebben op het economische succes van de visserij en op de volksgezondheid. Daarover moet verder onderzoek worden verricht.

BIJLAGE
Schema van mogelijke prestatie-indicatoren

ASPECT	DRIJVENDE KRACHTEN	NEGATIEVE OF BEPERKENDE FACTOREN	TOESTAND	ONDERGANE EFFECTEN	RESPONS
ECOSYSTEEM (HABITATS)	<ul style="list-style-type: none"> - Langetermijntrends van de belangrijkste fysische parameters - Eutrofiëring, verontreiniging - Opwelling - 	<ul style="list-style-type: none"> - Klimaatverandering - Nutriënten - Stromingspatronen - 	<ul style="list-style-type: none"> - Hydrografisch regime - Chemische samenstelling van het water - Uitgestrektheid en toestand van de habitats - 	<ul style="list-style-type: none"> - Opwarming van de zee - Fysieke schade aan de zeebodem - Via de voedselketen doorgegeven waterverontreiniging - 	<ul style="list-style-type: none"> - Hydrodynamische veranderingen - Veranderende productiviteit - Veranderende beschikbaarheid van vis -
ECOSYSTEEM (BIOCOENOSE, d.w.z. de onderlinge relaties tussen levende organismen)	<ul style="list-style-type: none"> - Intrinsieke populatiegroei snelheid* - Individuele groeisnelheid* - Individuele vruchtbaarheid* - Structuur van de voedselwebben - 	<ul style="list-style-type: none"> - Natuurlijke mortaliteit* - Productiviteit van de verschillende trofische niveaus - Energiestromen in de voedselwebben - 	<ul style="list-style-type: none"> - Biodiversiteit per gebied en voor afzonderlijke belangrijke taxa - Energiestromen door de belangrijkste knooppunten van het voedselweb - Biomassa* - 	<ul style="list-style-type: none"> - Veranderingen qua geografische verspreiding* - Veranderingen qua mortaliteit bij vissen* - Aanvullende voedselbronnen (teruggegooid deel van de vangst) - 	<ul style="list-style-type: none"> - Veranderingen qua geografische verspreiding en migratiepatronen* - Veranderingen qua groei, vruchtbaarheid en leeftijd bij het bereiken van de geslachtsrijpheid* -
VISSERIJSECTOR	<ul style="list-style-type: none"> - Visserijtradities - Vervangende werkgelegenheid - Visserijcapaciteit - Marktvraag - Leningen, subsidies - 	<ul style="list-style-type: none"> - Visserij-inspanning per regio en per soort vistuig - Verlies van vistuig - Afvalproductie - Economische behoeften - 	<ul style="list-style-type: none"> - Visserijcapaciteit (potentiële visserij-inspanning) - Werkgelegenheid - Productie (vangst) in gewicht en in waarde - 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpassing van de omvang van de vloot - Wijziging van het visserijgedrag: visserij-inspanning, vistuig, viszones - Veranderingen qua economische resultaten - 	<ul style="list-style-type: none"> - Sociale onrust - Aanpassing van de visserij-inspanning - <i>Highgrading</i> van de vangst - Verandering van vistuig - Stopzetting van bedrijfsactiviteit -
AQUACULTUUR	<ul style="list-style-type: none"> - Marktvraag - Technologische verbeteringen - Behoeftes aan aquatische producten - 	<ul style="list-style-type: none"> - Behoeftes aan goede milieu-omstandigheden in de kwekerijen - Behoeftes aan voer van mariene oorsprong - 	<ul style="list-style-type: none"> - Visproductie - Waterverbruik - Voedselbehoeften - Kwaliteit van het afvalwater - 	<ul style="list-style-type: none"> - Waterkwaliteit (afvalwater) - Gebruikt areaal - Voorziening met voer - Voorziening met visbroed - 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpassing van de kweekmethoden - Bevordering van onderzoek - Diversificatie van de toelevering -
CONSUMENTEN EN PUBLIEKE OPINIE	<ul style="list-style-type: none"> - Marktaanbod - Voedingspatronen - Koopkracht - Behoeftes aan bescherming van de gezondheid - 	<ul style="list-style-type: none"> - Vraag naar producten tegen redelijke prijs - Vraag naar ecologische en sanitaire normen - Politieke druk - 	<ul style="list-style-type: none"> - Attitude (resultaten van peilingen) - Visconsumptie - Consumptievoorkeuren - 	<ul style="list-style-type: none"> - Veranderingen qua marktaanbod en vraag - Bewustwording ten aanzien van de mariene problematiek - 	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpassing van de consumptiepatronen - Reactie tegen povere kwaliteit of hoge prijzen -

WETENSCHAP	<ul style="list-style-type: none"> - Behoeftte aan wetenschappelijke ondersteuning - Intellectuele uitdaging - Onderzoeksfaciliteiten (personeel, installaties) - 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontbreken van fundamentele onderzoeksgegevens - Behoeftte aan fondsen voor onderzoek - Onderzoeksresultaten - 	<ul style="list-style-type: none"> - Voor onderzoek uitgetrokken middelen - Aantal onderzoeksprojecten - Beschikbare onderzoeksinfrastructuur - 	<ul style="list-style-type: none"> - Evolutie van de jaarlijks voor onderzoek gebruikte middelen - Geografische en thematische heroriëntatie van het onderzoek - 	<ul style="list-style-type: none"> - Versterking van het onderzoek - Aanpassing van de onderzoeksprogramma's - ...
BESLUITVORMING	<ul style="list-style-type: none"> - Internationaal en intern aangegane verbintenissen - Onvrede met huidige producenten - Publieke opinie - 	<ul style="list-style-type: none"> - Regelgevingsinstrumenten - Informatiecampagnes - Handhaving - Subsidies - 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal acties waarvoor een milieueffectrapportage wordt uitgevoerd - Aantal onder het beheer vallende soorten - 	<ul style="list-style-type: none"> - Toegenomen inzicht in de problemen - Politieke druk - Sociale druk 	<ul style="list-style-type: none"> - Betere maatregelen - Betere handhaving - Betere governance - ...

(*) Voor de belangrijkste biota