



Brussel, 21.2.2023
COM(2023) 102 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**EU-actieplan: Bescherming en herstel van mariene ecosystemen voor duurzame en
veerkrachtige visserij**

1. INLEIDING

Onze oceanen en zeeën beslaan 70 % van het aardoppervlak en meer dan 65 % van het grondgebied van de EU. Gezonde mariene ecosystemen zijn essentieel voor het leven op aarde en bepalen in hoge mate of het goed gaat met de planeet. Ze zijn een van de voornaamste bronnen van biodiversiteit en voedsel, ze reguleren het klimaat en zijn een enorme koolstofput¹. Van even groot belang is dat ze ook substantiële sociale, economische en gezondheidsvoordelen meebrengen voor kustgemeenschappen.

Uit een recent verslag van het intergouvernementeel platform voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten (Ipbes)² blijkt dat een op de vijf mensen op de wereld voor het eigen voedsel en inkomen afhankelijk is van wilde soorten en dat visserij een grote bron van uit wilde soorten verkregen voedsel is. Het behoud van deze rijkdommen en het duurzame beheer ervan zijn daarom van groter belang dan ooit om de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN te bereiken.

Duurzaam beheerde en gevangen vis is een bron van hoogwaardige en betaalbare eiwitten met een relatief lage koolstofvoetafdruk³. Dergelijke vangsten zijn essentieel voor de voedselzekerheid van veel mensen en voor het behoud van de economische basis van vissersgemeenschappen. Duurzame visserij en duurzaam beheerde visbestanden zijn ook van cruciaal belang voor de bescherming van de biodiversiteit in de oceanen en voor de bestrijding van klimaatverandering.

Het mariene milieu, maar ook vissers en de visserijsector, kampen momenteel met een groot aantal problemen. Naast de existentiële bedreigingen voor het mariene milieu door klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit die het gevolg zijn van antropogene druk, ondervindt de sector⁴ ook de gevolgen van grote problemen als de brexit, de COVID-19-pandemie en, recentelijk, de meedogenloze militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne. Deze schokken hebben geleid tot enorme marktverstoringen, tekorten aan essentiële grondstoffen en tot een sterke stijging van de prijzen van brandstof en visvoer. Daar komt nog bij het overduidelijke gevaar dat uitgaat van de militaire operaties en mijnen in de Zwarte Zee.

Deze onmiddellijke problemen moeten worden aangepakt, maar tegelijk kan de EU het zich niet veroorloven de vitale noodzaak uit het oog te verliezen om de duurzaamheid van haar voedselsystemen te waarborgen. In overeenstemming met de EU-

¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG), (COM(2020) 259).

² Ipbes (2022): Summary for policymakers of the thematic assessment of the sustainable use of wild species of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. J.-M. Fromentin, M.R. Emery, J. Donaldson, M.-C. Danner, A. Hallosserie, D. Kieling, G. Balachander, E.S. Barron, R.P. Chaudhary, M. Gasalla, M. Halmy, C. Hicks, M.S. Park, B. Parlee, J. Rice, T. Tickin, en D. Tittensor (red.). Ipbes-secretariaat, Bonn, Duitsland, 33 pagina's. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6425599>

³ Bianchi, M., Hallström, E., Parker, R.W.R. et al. Assessing seafood nutritional diversity together with climate impacts informs more comprehensive dietary advice. *Commun. Earth Environ.* 3, 188 (2022). <https://doi.org/10.1038/s43247-022-00516-4>

⁴ Waaronder de aquacultuur en de visverwerkende industrie.

biodiversiteitsstrategie⁵, de EU-adaptatiesstrategie⁶ en de “van boer tot bord”-strategie⁷ moet de EU ervoor zorgen dat de beschikbaarheid van goederen en diensten die gezonde mariene ecosystemen leveren aan vissers, kustgemeenschappen en de mensheid in het algemeen, niet in gevaar komt door klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit.

Om de visserijen van de EU veerkrachtiger te maken, moet er ook voor worden gezorgd dat ze bijdragen tot de bescherming en het herstel van de mariene ecosystemen waarvan ze afhankelijk zijn. Alleen met een gezond marien milieu met gezonde visbestanden en een rijke biodiversiteit kan worden gewaarborgd dat onze vissersgemeenschappen op middellange tot lange termijn welvarend blijven. Mariene ecosystemen worden steeds meer bedreigd door klimaatverandering⁸ en niet-duurzame of illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij⁹. Andere belastende factoren¹⁰ zijn eveneens gerelateerd aan menselijke activiteiten, zoals maritiem vervoer, energieproductie, toerisme, landbouw en industrie. Daarom is het van belang om tegelijk ook die andere belastende factoren voor de duurzaamheid van mariene ecosystemen en visbestanden aan te pakken, waaronder vervuiling, ongeacht of deze het gevolg is van contaminanten, landbouwpraktijken, plastic of geluid. De EU bestrijdt vervuiling van het mariene milieu met een aantal wetgevings- en beleidsinitiatieven in het bredere kader van het actieplan om vervuiling tot nul terug te brengen¹¹, zoals het stellen van limieten aan zwerfvuil op zee, aan geluid onder water, aan nutriënten en aan contaminanten in de kaderrichtlijn mariene strategie, en het uitvoeren van maatregelen om deze limieten te halen. Ook zijn een aantal streefcijfers vastgesteld om vervuiling tot nul terug te dringen¹², en wordt actie ondernomen ten behoeve van het

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 — de natuur terug in ons leven brengen” (COM(2020) 380).

⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen — de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering” (COM(2021) 82 final).

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “Een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem” (COM(2020) 381).

⁸ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG) (COM(2020) 259 final).

⁹ Europees Milieuagentschap, *Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach*, 2019.

¹⁰ De meest recente Ipbes-verslagen (Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services (2019) en Methodological Assessment Report on the Diverse Values and Valuation of Nature (2022)) geven aan dat de gezondheid van de ecosystemen waarvan wij en alle andere soorten afhankelijk zijn, sneller dan ooit verslechtert en dat wij de fundamentele van onze economieën, bestaansmiddelen, voedselzekerheid, gezondheid en levenskwaliteit wereldwijd aantasten.

¹¹ Mededeling van de Commissie “Route naar een gezonde planeet voor iedereen EU-actieplan: Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul” (COM(2021) 400 final).

¹² Waaronder het verminderen van de hoeveelheid afval en plastic zwerfvuil op zee met 50 %, het verminderen van de hoeveelheid microplastics die in het milieu terechtkomen met 30 %, het verminderen van nutriëntenverliezen en het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen met 50 % en het verminderen van het aantal ecosystemen in de EU waar luchtverontreiniging de biodiversiteit bedreigt, met 25 %.

mariene milieu. Tevens stimuleren EU-regels inzake havenontvangstvoorzieningen de afgifte in havens van passief opgevist afval¹³.

Er is dringend meer actie op EU-niveau nodig om de achteruitgang van mariene ecosystemen te keren en alle belastende factoren aan te pakken. Zoals geschetst in dit actieplan, moet daarbij worden gedacht aan actie om het visserijbeheer duurzamer en moderner te maken, om mariene ecosystemen te beschermen en te herstellen en ervoor te zorgen dat ze hun goede milieutoestand bereiken¹⁴, en om de rest van de wereld te stimuleren dit voorbeeld te volgen¹⁵.

Het voorliggende actieplan maakt deel uit van de inspanningen van de Commissie om te komen tot een consistentere uitvoering van het milieubeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid van de EU op basis van de drie duurzaamheids pijlers – de ecologische, de economische en de sociale pijler. Het plan bevat een toekomstgerichte strategie voor een betere toepassing van de ecosysteemgerichte benadering van visserijbeheer en vormt een aanvulling op de mededeling over de werking van het gemeenschappelijk visserijbeleid¹⁶ en de mededeling over de energietransitie van de visserij- en aquacultuursector in de EU, hierna het energietransitie-initiatief genoemd¹⁷.

Voortbouwend op de verbintenis van de EU-biodiversiteitsstrategie om 30 % van onze zeeën uiterlijk in 2030 juridisch te beschermen, waarvan een derde streng moet worden beschermd, worden de in het speciaal verslag van de Europese Rekenkamer over het mariene milieu¹⁸ gesignaleerde tekortkomingen aangepakt door met name het vizier te richten op beschermde mariene gebieden¹⁹ en op manieren waarop het visserijbeheer tot een doeltreffendere bescherming en tot herstel van de mariene biodiversiteit in die gebieden kan leiden en zo kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de voorgestelde natuurherstelwetgeving²⁰.

¹³ Richtlijn (EU) 2019/883 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen, tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU en tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 116).

¹⁴ Zoals vereist op grond van de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG).

¹⁵ Het voorliggende actieplan is ook van belang voor de ultraperifere gebieden van de EU (zoals opgesomd in artikel 349 VWEU), die eveneens speciale aandacht vereisen, conform de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 waarin wordt aangegeven dat bijzondere aandacht moet uitgaan naar de bescherming en het herstel van de ecosystemen van deze gebieden gezien de uitzonderlijk hoge biodiversiteitswaarde ervan.

¹⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad “Het gemeenschappelijk visserijbeleid vandaag en morgen: een Visserij- en oceaanpact voor duurzaam, wetenschappelijk onderbouwd, innovatief en inclusief visserijbeheer” (COM(2023) 103).

¹⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de energietransitie in de visserij en aquacultuur in de EU (COM(2023) 100).

¹⁸ Speciaal verslag 26/2020 van de Europese Rekenkamer — *Het mariene milieu: de EU biedt brede, maar geen diepgaande bescherming*, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/marine-environment-26-2020/nl/>

¹⁹ Beschermde mariene gebieden zijn geografisch gescheiden zones waarvoor beschermingsdoelstellingen zijn vastgesteld (EMA, 2018). Voor de meest recente ruimtelijke EMA-analyse van beschermde mariene gebieden in de Europese zeeën wordt verwezen naar <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-icm/products/etc-icm-reports/etc-icm-report-3-2020-spatial-analysis-of-marine-protected-area-networks-in-europe2019s-seas-iii>

²⁰ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel, Brussel, 22.6.2022, COM(2022) 304 final, 2022/0195 (COD).

Het actieplan is gebaseerd op ideeën die belanghebbenden en burgers hebben aangedragen tijdens de brede raadpleging²¹.

Na het historische akkoord over een nieuw mondiaal biodiversiteitskader dat de partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit tijdens de 15e VN-biodiversiteitsconferentie in Montreal bereikten, en in het onderhandelingsproces over nieuwe juridisch bindende overeenkomsten inzake de bescherming van de volle zee en het stoppen van plasticvervuiling toont de EU met dit actieplan opnieuw mondiaal leiderschap: zij doet wat zij belooft. De EU stimuleerde de inspanningen om tot een ambitieus nieuw mondiaal biodiversiteitskader te komen. Daarover werd overeenstemming bereikt tijdens deze 15e conferentie. Het voorliggende actieplan sluit aan bij een aantal mondiale verbintenissen, waaronder de verbintenis om 30 % van de terrestrische en mariene gebieden ter wereld te beschermen en 30 % van de aangetaste ecosystemen te herstellen.

Tot slot zijn de doelstellingen van dit actieplan ook in overeenstemming met de verbintenissen van de EU zoals geschetst in de gezamenlijke mededeling over internationale oceaangovernance²², en met de externe dimensie van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB).

2. VERDUURZAMEN VAN VISSERIJMETHODEN

Tegenwoordig is het mariene milieu blootgesteld aan diverse belastende factoren, die op samenhangende wijze moeten worden aangepakt²³. Conform de doelstellingen van het nieuwe mondiale biodiversiteitskader en de EU-biodiversiteitsstrategie om 30 % van het Europese zeegebied uiterlijk in 2030 te beschermen, kan de EU deze druk voor een significant deel wegnemen door nieuwe beschermde mariene gebieden te creëren en bestaande gebieden doeltreffend te beheren, en door visserijmethoden te verduurzamen, onder meer door het gebruik van vistuig met een lage impact. Doeltreffend beheerde beschermde gebieden beperken de incidentele vangst van kwetsbare soorten tot een minimum²⁴, beschermen paaigronden, kraamkamers en jonge vissen en verminderen de gevolgen voor kwetsbare habitats, en met name de zeebodem.

De beslissingen over wanneer, waar en hoe er gevist mag worden, zijn niet alleen van invloed op de doelsoort, maar ook op de hoeveelheid en de grootte van de vis, op de bijvangst en daarmee op de duurzaamheid van de visserijverrichtingen. De voorschriften voor dit aspect van visserij, gewoonlijk “technische maatregelen” genoemd, werden in 2019 geactualiseerd²⁵. De nieuwe voorschriften bieden een coherent geheel van

²¹ Een overzicht van de raadpleging is als bijlage bij deze mededeling gevoegd.

²² Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “De koers bepalen voor een duurzame blauwe planeet — Gezamenlijke mededeling over de EU-agenda voor internationale oceaangovernance” (JOIN(2022) 28 final).

²³ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG) (COM(2020) 259 final).

²⁴ Zoals gedefinieerd in artikel 6, punt 8, van Verordening (EU) 2019/1241.

²⁵ 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

maatregelen om de milieudoelstellingen te helpen halen, en volgen een regionale aanpak om de vereiste flexibiliteit te creëren. De verordening technische maatregelen bevat een set basisvoorschriften voor selectieve visserij in elk zeebekken. Zo voorziet zij in verschillende maten en vormen van mazen in visnetten zodat alleen bepaalde maten vis worden gevangen, in sorteerroosters en -panelen waardoor bepaalde soorten kunnen ontsnappen, en in locatie- en tijdspecifieke sluitingen van visgebieden, bijvoorbeeld tijdens de visreproductieperiode²⁶.

Verbetering van de selectiviteit van het vistuig en terugdringing van de gevolgen van visserij voor kwetsbare soorten

Een van de doelstellingen van de basisvoorschriften van de verordening technische maatregelen is om de incidentele vangst van kwetsbare mariene soorten tot een minimum te beperken en waar mogelijk uit te bannen. Vissen en andere mariene soorten staan aan diverse gevaren bloot, waaronder overbevissing, vervuiling en verstoring of vernietiging en aantasting van hun leefgebieden. Voor sommige soorten is de incidentele vangst in vistuig een van de grootste bedreigingen. Deze problemen hebben mede geleid tot de achteruitgang van de populaties van verschillende soorten en, ondanks de strenge bescherming die de EU-natuurwetgeving de meeste soorten biedt, worden enkele nog steeds met uitsterven bedreigd.

Kwetsbare soorten zijn met name bedreigd. Te denken valt aan verschillende haaien²⁷, zeeschildpadden, zeezoogdieren, zoals de bruinvis in de Oostzee en de mediterrane monniksrob, en zeevogels, zoals de vale pijlstormvogel. Ze lopen allemaal het risico verstrikt te raken in staande netten van vissersboten. Zeezoogdieren worden ook vaak gevangen in grote trawlnetten van pelagische visserij, zeevogels in beugen en zeeschildpadden in sleepnetten en beugen.

Er bestaan echter breed beschikbare oplossingen ter voorkoming van incidentele vangst, die al vereist zijn op grond van de EU-milieuwetgeving en de GVB-voorschriften, zoals het aanbrengen van technische wijzigingen aan het vistuig of het beperken van visserij in tijden en gebieden waarin een kwetsbare soort er op grote schaal aanwezig is.

Er is, onder meer in het kader van proefprojecten, werk gepland of in uitvoering om kwetsbare soorten in de mariene gebieden van de EU beter te beschermen, ook al liggen de ambitie en het tempo ervan niet overal op hetzelfde niveau²⁸. Er moet echter meer

(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).

²⁶ Bijlagen V tot en met XI bij Verordening 2019/1241.

²⁷ Tenzij anders vermeld, worden in dit stuk onder “haaien” alle soorten van de klasse *Chondrichthyes* (haaien, roggen, vleten en draakvissen) verstaan.

²⁸ In de Oostzee werken de lidstaten aan maatregelen om incidentele vangsten van de ernstig bedreigde bruinvis in de Oostzee terug te dringen door gebieden conform wetenschappelijk advies af te sluiten. In de Middellandse Zee en de Zwarte Zee werken de lidstaten aan verdere mitigerende maatregelen in het kader van de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (GFCM) om kwetsbare soorten te beschermen, zoals het terugdringen van de vangst van bedreigde haaien en het beschermen van kraamkamers. Daarnaast wordt gewerkt aan maatregelen om steuren en bruinvissen in de Zwarte Zee te beschermen. Voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan hebben de partijen bij het Ospar-verdrag maatregelen genomen om het herstel van soorten en zeevogels die in hun bestaan worden bedreigd of achteruitgaan, mogelijk te maken. Wat de Oostzee betreft, heeft het Verdrag van Helsinki (Helcom) tot doel hoogrisicogebieden voor zeevogels in kaart te brengen en te beoordelen in hoever de

worden gedaan om waar te maken wat in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 is voorgenomen.

De Commissie roept de lidstaten op het ambitieniveau te verhogen en optimaal gebruik te maken van de GVB-instrumenten om zo snel mogelijk maatregelen door te voeren die al beschikbaar zijn en wetenschappelijk beoordeeld zijn, zoals de sluiting op korte termijn van bepaalde visgebieden of de installatie van akoestische afschrikmiddelen, die volgens wetenschappelijk advies²⁹ zouden helpen bij het herstel van de bruinvis in de Oostzee of van de gewone dolfijn in de Golf van Biskaje. Nuttig is ook snelle actie om incidentele vangsten van zeevogels in vistuig terug te dringen en haaien te beschermen³⁰. Daarnaast moeten de lidstaten de monitoringsystemen voor de bepaling van de omvang en verdeling van incidentele vangsten verbeteren.

Het bereiken van maximale duurzame opbrengstniveaus van commercieel geëxploiteerde vissoorten is een kernbeginsel van het gemeenschappelijk visserijbeleid, dat bijdraagt tot de goede ecologische toestand van commerciële vispopulaties. Zulks is mogelijk door vangsten of de visserij-inspanning te beperken en door ervoor te zorgen dat visserijactiviteiten zo selectief worden dat vissers alleen doelsoorten in bepaalde hoeveelheden en van bepaalde leeftijden en maten vangen. Ook de bescherming van belangrijke paaigronden en kraamkamers van vissen, inclusief de instelling van streng beschermde gebieden, kan nuttig zijn voor de visserij aangezien visbestanden die in omvang toenemen, ook in aangrenzende gebieden terechtkomen.

Er zijn inmiddels veel nieuwe en innovatieve oplossingen beschikbaar om de duurzaamheid van visserijtechnieken verder te verbeteren, zoals het gebruik van selectiever vistuig, monitoringinstrumenten om te bepalen waar grote concentraties jonge vis voorkomen, en maatregelen om dergelijke gebieden te vermijden³¹. Gezamenlijke actie van de lidstaten is nodig om het werk aan nationale maatregelen en gezamenlijke aanbevelingen voort te zetten en te versnellen³² en de aanbevelingen van de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (GFCM) over de invoering en verspreiding van dergelijke innovatieve instrumenten en methoden op te volgen. Daartoe is het van cruciaal belang om doeltreffende stimulansen en ondersteuning te bieden aan de betrokken vissersgemeenschappen en om goed gebruik te maken van de beschikbare EU-middelen.

De Commissie zal de lidstaten ondersteunen door bij wetenschappelijke instellingen advies in te winnen over de wijze waarop de huidige visserijpatronen van de EU-vloot kunnen worden verbeterd. Waar nodig zal zij op basis van nieuw wetenschappelijk advies ook gebruikmaken van haar uitvoeringsbevoegdheden uit hoofde van de verordening

instandhoudingsinspanningen om watervogels en vissoorten in de kustwateren te beschermen en de druk te beperken, effect sorteren.

²⁹ EU-verzoek om noodmaatregelen ter voorkoming van de bijvangst van gewone dolfijnen (*Delphinus delphis*) en bruinvissen (*Phocoena phocoena*) in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (op speciaal verzoek uitgebracht ICES-advies van 26 mei 2020 voor ecoregio's in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan).

³⁰ Artikel 21 van en bijlage XIII bij Verordening 2019/1241.

³¹ Zoals die waarnaar is gekeken in het kader van de adviezen van Discardless, Minow en de ICES over innovatief vistuig.

³² Volgens artikel 15 van Verordening 2019/1241 of artikel 11 van Verordening 1380/2013 (GVB). Zie ook <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/Marine%20SWD%20288%20final.pdf>

technische maatregelen die betrekking hebben op het ontwerp van vistuig³³, om te zorgen voor een gelijk speelveld bij de uitvoering van de bepalingen inzake de selectiviteit van vistuig.

Met name moet haast worden gemaakt met de verbetering van de instandhouding van ernstig bedreigde soorten waarop commercieel wordt gevestigd, zoals de Europese aal. Voor het beheer en de instandhouding van deze trekkende soort moet in een reeks menselijke activiteiten worden ingegrepen, waarvoor bijgevolg een brede aanpak nodig is die verschillende beleidsterreinen omvat.

Actie om de selectiviteit van vistuig te verbeteren en de impact van visserij op kwetsbare soorten te verminderen

De Commissie roept de lidstaten op om:

- uiterlijk eind 2023 drempelwaarden op te stellen voor de maximale toegestane sterfte bij incidentele vangsten van de door de lidstaten geselecteerde soorten³⁴, zulks in het kader van de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie³⁵, en visserijbeheermaatregelen vast te stellen om deze drempelwaarden onverwijld in te voeren, in de vorm van nationale maatregelen of, in voorkomend geval, gezamenlijke aanbevelingen;
- nationale maatregelen vast te stellen of gezamenlijke aanbevelingen bij de Commissie in te dienen om de bijvangst van de volgende soorten tot een minimum te beperken (of terug te brengen tot het niveau dat een volledige herstel van de populaties mogelijk maakt):
 - o uiterlijk eind 2023: bruinvis in de Oostzee en de Zwarte Zee en in Iberische Atlantische Oceaan, en de gewone dolfijn in de Golf van Biskaje³⁶;
 - o uiterlijk in 2024: engelhaai, gewone vleet, gitaarvis, Maltese vleet, grote witte haai, zandtijgerhaai, kleintandzandtijgerhaai, doornige vlinderrog, steur, zeeschildpad, vale pijlstormvogel en mediterrane monniksrob;
 - o uiterlijk in 2030: de resterende kwetsbare mariene soorten die het gevaar lopen om als incidentele vangst te worden gevangen³⁷, waarbij prioriteit

³³ Artikel 8, lid 5, en artikel 24, lid 1, punten a), c), d) en g), van Verordening 2019/1241.

³⁴ Namelijk “Soorten vogels, zoogdieren, reptielen en niet-commercieel geëxploiteerde soorten vis en koptpotigen, die gevaar lopen door incidentele bijvangst in de regio of subregio” — deel II van de bijlage bij Besluit (EU) 2017/848 van de Commissie: Criteria, methodologische standaarden, specificaties en gestandaardiseerde methoden voor de monitoring en beoordeling van de essentiële kenmerken en eigenschappen en de huidige milieutoestand van de mariene wateren krachtens artikel 8, lid 1, punt a), van Richtlijn 2008/56/EG.

³⁵ 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 (kaderrichtlijn mariene strategie).

³⁶ Bijvoorbeeld door onverkorte uitvoering van de maatregelen die de ICES in 2023 heeft geadviseerd naar aanleiding van het aanvullende EU-verzoek inzake mitigerende maatregelen om de bijvangst van de gewone dolfijn (*Delphinus delphis*) in de Golf van Biskaje terug te dringen. Zie het verslag van de ICES-adviescommissie van 2023. ICES-advies 2023 (sr.2023.01), <https://doi.org/10.17895/ices.advice.21946634>, of maatregelen van gelijke werking.

³⁷ Als bedoeld in voetnoot 34.

wordt gegeven aan de soorten die in een “ongunstige staat van instandhouding” verkeren of met uitsterven worden bedreigd;

- uiterlijk in juni 2024 Europese aal beter beschermen door bestaande aalbeheerplannen uit hoofde van de aalverordening³⁸ goed te keuren of bij te werken in het licht van nieuwe kennis en op basis van het in artikel 9 van de aalverordening bedoelde verslag, teneinde de instandhoudings- en beheermaatregelen te versterken.

Deze aalbeheerplannen moeten betrekking hebben op i) de impact van visserij (zowel commercieel als recreatief en in alle stadia van de levenscyclus van de soort) en ii) niet-visserijgerelateerde effecten door uitvoering van de gerelateerde wetgeving, zoals de kaderrichtlijn water³⁹, de habitatrichtlijn⁴⁰ en de kaderrichtlijn mariene strategie. De plannen moeten er ook op gericht zijn om habitats van de aal te herstellen, de connectiviteit van rivieren te verbeteren en migratiebelemmeringen aan te pakken, en moeten voorzien in een betere grensoverschrijdende samenwerking;

- uiterlijk in maart 2027 de programma's van maatregelen uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie te actualiseren met passende maatregelen om visserijgerelateerd zwerfvuil op zee en het verlies en overboord gooien van vistuig tegen te gaan op basis van de benaderingen van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie van de kaderrichtlijn mariene strategie;
- uiterlijk in 2030 op basis van het werk van het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV), de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (GFCM) en andere wetenschappelijke instellingen, zoals de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee (ICES), aanvullende maatregelen te presenteren en uit te voeren om de selectiviteit te verbeteren, te beginnen met de visbestanden die biologisch gezien daarbij het meest gebaat zullen zijn, zoals:
 - o nieuwe en innovatieve vistuigtechnieken om de vangst van kleine vissen te verminderen;
 - o locatie- of tijdspecifieke maatregelen wanneer er duidelijk bewijs is van hoge concentraties vissen die kleiner zijn dan de minimale referentiegrootte voor instandhouding;
- uiterlijk in 2030 nieuwe beschermde mariene gebieden te creëren en doeltreffend te beheren, waarbij belangrijke paaigebieden en kraamkamers voor vissen goed worden beschermd.

De Commissie zal:

³⁸ Verordening (EG) nr. 1100/2007 van de Raad van 18 september 2007 tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal (PB L 248 van 22.9.2007, blz. 17).

³⁹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1).

⁴⁰ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

- het WTECV in 2023 vragen om in het kader van zijn lopende werkzaamheden⁴¹ advies uit te brengen over:
 - o de optimale grootte van in vistuig te vangen vissen⁴² die waarborgt dat op lange termijn de hoogste opbrengst wordt behaald;
 - o de verbetering van vistuig, rekening houdend met de selectiviteit, de mix van doelsoorten en met zowel de langetermijnbaten als de gevolgen van de transitie in sociaal en economisch opzicht;
- uiterlijk in 2024 in het kader van het verslag over de uitvoering van de verordening technische maatregelen een beoordeling verrichten van het vangen, aan boord houden, overladen, aanlanden en verkopen van soorten die met uitsterven worden bedreigd of die in een “ongunstige staat van instandhouding” verkeren in de zin van de habitatrichtlijn;
- uiterlijk in 2024 in het kader van de verordening technische maatregelen met uitvoeringsvoorschriften komen:
 - o ter verbetering van de selectiviteit van vistuig,
 - o voor ontsnappingsvoorzieningen voor schildpadden in garnalentravls in de EU-wateren van de Indische Oceaan en de westelijke Atlantische Oceaan,
 - o voor vogelverschrikkerlijnen en verzwaarde lijnen in alle zeebekkens;
- zodra de drempelwaarden onder de kaderrichtlijn mariene strategie er zijn, de GVB-instrumenten⁴³ gebruiken om limieten voor te stellen voor de incidentele vangsten van de soorten die onder de drempelwaarden vallen.

Terugdringen van de gevolgen van visserij voor de zeebodem

Gezonde zeebodemhabitats zijn een essentieel onderdeel van gezonde mariene ecosystemen. Vanwege de rijke biodiversiteit ervan zijn ze voor veel soorten kraamkamer en paaigrond en zijn ze van belang voor de instandhouding van de structuur en het functioneren van mariene voedselnetwerken en voor de regulering van het klimaat.

Visserij met bepaald mobiel bodemcontactmateriaal (mobiel zeebodemvissen)⁴⁴, en met name bodemtrawlvisserij, is een van de meest wijdverspreide en schadelijke activiteiten

⁴¹ Voortbouwend op het werk van het WTECV op het gebied van technische maatregelen: STECF EWG 20-02, <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/web/stecf/ewg2002> en STECF 21-07: <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/ewg2107>

⁴² Commerciële soorten zoals vermeld in bijlage XIV bij Verordening (EU) 2019/1241.

⁴³ Zoals regelgeving over vangstmogelijkheden, in overeenstemming met wetenschappelijk advies.

⁴⁴ Zoals vermeld in tabel 1 van het WTECV-verslag “Support of the Action plan to conserve fisheries resources and protect marine ecosystems” (STECF-OWP-22-01), Bastardie, F. en Doerner, H. (red.), EUR 28359 EN, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2022, ISBN 978-92-76-52911-8, doi:10.2760/25269, JRC129455. Genoemd worden: vanaf een schip bediende korren, gemechaniseerde dreggen waaronder zuigers, bodemottertrawls, dubbelebordentravls, spantrawls, strandzegens, Deense zegens (geankerde zegens), spanzegens, Schotse zegens (“flyshooters”), vanaf een schip bediende zegens en boomkorren.

voor de zeebodem en de bijbehorende habitats⁴⁵. Momenteel geldt 79 % van de zeebodem langs de kust als fysiek verstoord, hetgeen voornamelijk komt door bodemtrawlvisserij, en een kwart van het kustgebied van de EU heeft waarschijnlijk zijn zeebodemhabitats verloren⁴⁶. De meest intensief beviste gebieden worden meer dan tien keer per jaar bevestigd⁴⁷.

Onze oceanen en zeeën, en met name oceaansedimenten, zijn een enorme natuurlijke koolstofput. Het belang van het opslaan en behouden van blauwe koolstof in mariene habitats om klimaatverandering tegen te gaan, wordt steeds meer onderkend⁴⁸. Hoewel mariene koolstofvoorraden nog minder goed worden begrepen dan koolstofvoorraden op het land, wijzen recente gegevens⁴⁹ erop dat het verstoren van zeebodemsediment een rechtstreekse weerslag heeft op het vermogen om koolstof op te slaan.

De bodembiodiversiteit kan zich echter herstellen als de druk wordt verminderd, bijvoorbeeld door mobiele bodemvisserij terug te dringen⁵⁰. Dit levert grote voordelen op voor ecosystemen, de samenleving en de visserij — de visbestanden herstellen zich en de visbiomassa neemt toe — en helpt aantasting van het mariene milieu te voorkomen.

Op grond van het EU-recht zijn de bescherming en het herstel van de zeebodem al vereist. De milieuwetgeving verplicht de lidstaten maatregelen te nemen om de zeebodem te beschermen en de “goede milieutoestand” van de EU-wateren te bereiken⁵¹. Ook moeten zij in mariene Natura 2000-gebieden de nodige maatregelen nemen om de “gunstige staat van instandhouding” van bepaalde zeebodemhabitats te bereiken of te behouden.

Visserijbeheerinstrumenten verbieden mobiele bodemvisserij in de Middellandse Zee in de smalle kustgebieden en op een diepte van meer dan 1 000 meter, en bodemtrawlvisserij in de Atlantische oceaan op een diepte van meer dan 800 meter, waarbij 16 419 km² kwetsbare mariene ecosystemen is gesloten voor bodemvisserij⁵². Bodemvisserij wordt in bijzonder kwetsbare gebieden verder beperkt met allerlei maatregelen en voorschriften⁵³.

Daarnaast hebben sommige lidstaten stappen gezet om bodemvisserij in bepaalde gebieden te verbieden of te beperken met nationale maatregelen en de indiening van gezamenlijke

⁴⁵ Visserij bleek de grootste menselijke mariene activiteit te zijn die de zeebodem in de regionale zeeën van Europa verstoort. In de Noordzee bleek uit een voorlopige beoordeling dat bodemvisserij verantwoordelijk was voor circa 95 % van de verstoring die fysieke abrasie veroorzaakte (ICES, 2019). Bovendien heeft het Europees Milieuagentschap vastgesteld dat 79 % van de zeebodem in het kustgebied van de EU wordt verstoord door bodemtrawlvisserij (Europese Commissie, verslag van 2020 over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie).

⁴⁶ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EG) (COM(2020) 259 final).

⁴⁷ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/bottom-trawl-fishing-intensity-in>

⁴⁸ Conferentie van de Verenigde Naties in 2022 ter ondersteuning van de invoering van duurzameontwikkelingsdoelstelling 14, “[Our ocean, our future, our responsibility: draft declaration](#)”, Lissabon, 27 juni - 1 juli 2022.

⁴⁹ EMA, *Carbon stocks and sequestration in terrestrial and marine ecosystems: a lever for nature restoration? A quick scan for terrestrial and marine EUNIS habitat type*, Wageningen, november 2020. Zie ook: Cavan & Hill, [2021](#), Duarte et al., [2020](#), Luisetti et al., [2019](#) en Pusceddu et al., [2014](#).

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Hiddink, J.G., et al, “[Global analysis of depletion and recovery of seabed biota after bottom trawling disturbance](#)”, Proceedings of the National Academy of Sciences, 2017.

⁵¹ Zoals vereist bij Richtlijn 2008/56/EG.

⁵² Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1614 van de Commissie van 15 september 2022 tot bepaling van de bestaande diepzeevisserijgebieden en tot vaststelling van een lijst van gebieden waar kwetsbare mariene ecosystemen voorkomen of waarschijnlijk zullen voorkomen (PB L 242 van 19.9.2022, blz. 1).

⁵³ Bijvoorbeeld bijlage II bij Verordening (EU) 2019/1241.

GVB-aanbevelingen⁵⁴ die als grondslag dienen voor gedelegeerde verordeningen. In november 2022 besloot de GFCM op voorstel van de EU te beoordelen wat de mogelijke gevolgen zouden van wijzigingen in de dieptelimieten (600-800 m) van de huidige visserijbeperkingen, om eventueel ook beperkingen in ondieper water vast te stellen.

Niettemin vindt er in de EU-wateren nog op grote schaal mobiele bodemvisserij plaats. In het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan vindt deze bijvoorbeeld plaats in 80-90 % van de bevisbare gebieden⁵⁵, evenals in veel Natura 2000-gebieden en andere beschermde mariene gebieden. Daarmee worden de verwezenlijking van de mondiale instandhoudingsstreefcijfers van het Verdrag inzake biologische diversiteit⁵⁶ en de strijd tegen klimaatverandering ondermijnd.

Door de gevolgen van mobiele bodemvisserij voor het mariene milieu komen ook de duurzaamheid van visserij en de beschikbaarheid van vis op middellange tot lange termijn in gevaar. Dergelijke visserij schaadt niet alleen de ecosystemen waarvan deze visserijen afhankelijk zijn, maar is ook extreem brandstofintensief, wat aanzienlijke kosten meebrengt voor de sector en resulteert in een bijzonder grote koolstofvoetafdruk⁵⁷. Mobiele bodemvisserij is van nature een van de minst selectieve visserijmethoden en resulteert in te veel ongewenste vangsten⁵⁸ en teruggooi. Bij teruggooi kunnen grote vraagtekens worden geplaatst, vooral in een tijd waarin de EU probeert voedselverspilling tegen te gaan⁵⁹, een zeer relevant onderwerp in het bredere debat over mondiale voedselzekerheid.

Er is resolute actie nodig om de zeebodem te beschermen en te herstellen, onder meer door geleidelijk af te stappen van mobiele bodemvisserij en tegelijk te voorkomen dat gelijkwaardige of slechtere alternatieven ervoor in de plaats komen. Bescherming en herstel van zeebodemhabitats in beschermde mariene gebieden is dringend nodig, vooral omdat ze van belang zijn als hotspots van mariene biodiversiteit in de EU, ze voor een

⁵⁴ Sinds 2013 zijn de lidstaten het in vijf gezamenlijke aanbevelingen eens geworden over de beperking van bodemtrawlvisserij in verschillende gebieden van de grotere Noordzee en de Oostzee, deels om ecologisch kwetsbare riffen te beschermen. In sommige lidstaten gelden er ook nationale maatregelen, maatregelen die deel uitmaken van de beheerplannen uit hoofde van de verordening vangstmogelijkheden Middellandse Zee, en GFCM-maatregelen.

⁵⁵ Advies van de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee (ICES) over de Europese Atlantische wateren en de Oostzee, *EU request on how management scenarios to reduce mobile bottom fishing disturbance on seafloor habitats affect fisheries landing and value*, verzoek om een speciaal advies van de ICES, 24 juni 2021.

Volgens dit ICES-advies zijn soortgelijke patronen geconstateerd in de Middellandse Zee en de Zwarte Zee, hoewel de resultaten vanwege methodologische verschillen niet rechtstreeks met elkaar te vergelijken zijn.

⁵⁶ [Dureuil et al., Elevated trawling inside protected areas undermines conservation outcomes in a global fishing hot spot, Science 362, 1403–1407 \(2018\). DOI: 10.1126/science.aau05](#)

⁵⁷ Sala, A., Damalas, D., Labanchi, L. et al. Energy audit and carbon footprint in trawl fisheries. *Sci Data* 9, 428 (2022). <https://doi.org/10.1038/s41597-022-01478>

⁵⁸ Ipbes (2022): Summary for policymakers of the thematic assessment of the sustainable use of wild species of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. J.-M. Fromentin, M.R. Emery, J. Donaldson, M.-C. Danner, A. Hallosserie, D. Kieling, G. Balachander, E.S. Barron, R.P. Chaudhary, M. Gasalla, M. Halmy, C. Hicks, M.S. Park, B. Parlee, J. Rice, T. Ticktin, en D. Tittensor (red.). Ipbes-secretariaat, Bonn, Duitsland, 33 bladzijden. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6425599>

⁵⁹ De herziening van de kaderrichtlijn afval, gepland voor 2023, zal de voedselverspilling helpen verminderen conform de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties en de prioriteiten van de Commissie voor 2023.

toename van de visbestanden kunnen zorgen en gezien de al lang bestaande juridische verplichtingen om ze doeltreffend te beheren.

Gelet op de doelstelling van de EU-biodiversiteitsstrategie om 30 % van de EU-zeeën te beschermen, roept de Commissie de lidstaten op ten volle van de beschikbare GVB-instrumenten gebruik te maken en mobiele bodemvisserij in alle beschermde mariene gebieden geleidelijk, maar uiterlijk in 2030 af te schaffen. Om te beginnen zouden de lidstaten uiterlijk in maart 2024 nationale maatregelen moeten nemen of, in voorkomend geval, voorstellen voor gezamenlijke aanbevelingen aan de regionale groepen moeten doen om mobiele bodemvisserij te verbieden in beschermde mariene gebieden die in het kader van de habitatrictlijn zijn aangewezen als Natura 2000-gebieden waar de zeebodem en mariene soorten worden beschermd. Ook mag mobiele bodemvisserij niet worden toegestaan in nieuwe beschermde mariene gebieden.

In aansluiting op de door de lidstaten gedane toezeggingen om te voldoen aan het streefcijfer van de biodiversiteitsstrategie om ten minste 30 % van de EU-zeeën te beschermen, moeten de lidstaten wetenschappelijk advies opvolgen en bij het nemen van beslissingen over visserijbeheer rekening houden met het algehele effect van de maatregelen op het mariene ecosysteem. Zij mogen met name geen veranderingen in de visserijmethoden teweegbrengen die schadelijk kunnen zijn, zoals het gebruik van andere soorten vistuig die een groter effect hebben op mariene ecosystemen of kwetsbare soorten.

Naast de ontwikkeling van innovatievere instrumenten om de effecten van dit soort vistuig te beperken, is het van essentieel belang om met de sector in gesprek te blijven over verdere innovaties en nieuwe concrete oplossingen, mede om ervoor te zorgen dat de genomen maatregelen aan hun doel blijven beantwoorden en gelijke tred houden met de technologische ontwikkelingen.

In lijn met de doelstellingen van de kaderrichtlijn mariene strategie en de voorgestelde natuurherstelwetgeving moet de zeebodem ook buiten de beschermde mariene gebieden worden beschermd en zich herstellen. Daartoe moeten de lidstaten het snel eens worden over de drempelwaarden voor de integriteit van de zeebodem, die momenteel worden ontwikkeld in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie, en deze waarden toepassen.

Actie om de impact van visserij op de zeebodem te verminderen

De Commissie roept de lidstaten op om:

- uiterlijk medio 2023 de drempelwaarden vast te stellen voor de maximale toegestane mate waarin zeebodem door menselijke druk verloren mag gaan of mag worden aangetast, zulks in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie van de kaderrichtlijn mariene strategie⁶⁰. Zij moeten onverwijld nationale maatregelen nemen of, in voorkomend geval, gezamenlijke aanbevelingen indienen om deze drempelwaarden toe te passen;
- uiterlijk in maart 2024:
 - o nationale maatregelen te nemen of, in voorkomend geval, met voorstellen voor gezamenlijke aanbevelingen aan de regionale groepen te komen om mobiele bodemvisserij te verbieden in de beschermde mariene gebieden

⁶⁰ Zoals vereist krachtens artikel 4 van Besluit (EU) 2017/848.

die krachtens de habitatrichtlijn zijn aangewezen als Natura 2000-gebieden waar de zeebodem en mariene soorten worden beschermd;

- in een breed overzicht aan te geven⁶¹ hoe elke lidstaat ervoor wil zorgen dat mobiele bodemvisserij uiterlijk in 2030 in alle beschermde mariene gebieden is afgeschaft. Zij moeten voor ten minste 20 % van de mariene wateren van elke lidstaat met een gedetailleerder plan van nader uit te werken nationale maatregelen en gezamenlijke aanbevelingen komen, dat ten minste aangeeft in welke gebieden mobiele bodemvisserij zou moeten worden verboden, en dat nadere informatie bevat over de lidstaten en vloten die worden geraakt door de maatregelen in die gebieden;

- nationale maatregelen te nemen en, in voorkomend geval, gezamenlijke aanbevelingen bij de Commissie in te dienen om mobiele bodemvisserij in alle beschermde mariene gebieden geleidelijk, maar uiterlijk in 2030 af te schaffen.

De Commissie zal:

- de voortgang ten aanzien van de gezamenlijke aanbevelingen in de regionale groepen van de lidstaten volgen;
- ondersteuning bieden voor de ontwikkeling en toepassing van innovatieve oplossingen die gericht zijn op het beperken van de effecten van bodemvisserijactiviteiten, op basis van een al gevraagd ICES-advies over innovatief vistuig, dat uiterlijk eind 2023 wordt verwacht.

3. ZORGEN VOOR EEN EERLIJKE EN RECHTVAARDIGE TRANSITIE

De Europese Green Deal, de nieuwe economische groeistrategie van Europa, schetst maatregelen om een eerlijke en rechtvaardige transitie van samenleving en economie tot stand te brengen en tot een inclusief en werkelijk duurzaam ontwikkelingsmodel te komen. Eerlijkheid en inclusiviteit zijn de voorwaarden voor het welslagen van de groene transitie.

Een betere instandhouding en bescherming van mariene soorten en habitats heeft duidelijke voordelen voor de samenleving en de economie, en met name voor de vissers- en kustgemeenschappen die voor hun bestaan rechtstreeks afhankelijk zijn van gezonde mariene ecosystemen. Zo zouden de jaarlijkse wereldwijde vangsten volgens wetenschappelijke ramingen met acht miljoen ton (ongeveer 10 % van de huidige vangsten) kunnen toenemen als 30 % van de oceanen wordt beschermd⁶².

De transitie is nodig en biedt sociaaleconomische voordelen, en de huidige door covid en de oorlog veroorzaakte problemen waarmee de visserijsector te kampen heeft, zoals stijgende energieprijzen, houden geen verband met de maatregelen van dit actieplan, waaronder de geleidelijke afschaffing van bodemvisserij in alle beschermde mariene gebieden. Niettemin zal met name de laatste maatregel sociale en economische gevolgen

⁶¹ Deze planning moet onderdeel zijn van de routekaarten als bedoeld in hoofdstuk 7.

⁶² Sala, E., Mayorga, J., Bradley, D. et al. Protecting the global ocean for biodiversity, food and climate. *Nature* 592, 397–402 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03371-z>

hebben voor bepaalde exploitanten en gemeenschappen⁶³ en moet een rechtvaardige transitie worden gewaarborgd. De effecten kunnen variëren van kleine, gemakkelijk op te vangen verschuivingen in visserijverrichtingen tot grotere, structurele aanpassingen in bepaalde verrichtingen waarvoor vissers, hun gemeenschappen en exploitanten in de hele toeleveringsketen de helpende hand moet worden geboden. De gevolgen kunnen gedeeltelijk worden opgevangen door visserijactiviteiten waar mogelijk naar andere visgebieden te verplaatsen.

Tegelijk wordt verwacht dat de gevolgen groter zullen zijn in gemeenschappen die afhankelijk zijn van visserij en waar de economische diversificatie momenteel beperkt is. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat de transitie geleidelijk verloopt en dat de lidstaten rekening houden met de specifieke behoeften van lokale gemeenschappen en hen bij deze transitie ondersteunen, onder meer met financiële steun. Het is van belang te onderkennen dat, net als bij de invoering van de doelstelling inzake maximale duurzame opbrengst, aanpassingen in de praktijken van de visserijsector op middellange tot lange termijn zullen lonen naarmate de visbestanden zich herstellen en commercieel beviste soorten uit beschermde mariene gebieden wegtrekken naar andere visgebieden en daar in groteren getale te vinden zijn (het zogeheten spill-overeffect).

De economische effecten zijn voor de sector ook op korte termijn merkbaar vanwege de gestegen energieprijzen. De geleidelijke verschuiving van brandstofintensieve bodemtrawlvisserij naar minder energie-intensieve visserijmethoden kan ook grote besparingen opleveren. Dit is volledig in overeenstemming met het streven van de Commissie om zo snel mogelijk af te stappen van fossiele brandstoffen, en met haar ambitie om de vissersvloot en de aquacultuursector van de EU te ondersteunen bij hun structurele energietransitie. In het kader van deze transitie heeft de Commissie bij de herziening van de EU-richtlijn energiebelasting⁶⁴ ook voorgesteld om een brandstofbelasting in te voeren, en presenteert zij tegelijk met dit actieplan het energietransitie-initiatief.

De Commissie roept de lidstaten op om vissersgemeenschappen te ondersteunen bij de transitie die in dit actieplan wordt beschreven, en hen te helpen om hun veerkracht en innovatie- en aanpassingsvermogen te versterken. Te denken valt aan een betere benutting van de steun die beschikbaar is via de EU-financieringsinstrumenten, en met name de steun voor innovatie en diversificatie van economische activiteiten, voor de energietransitie en voor het verbeteren van de selectiviteit van vistuig. Tal van voorbeelden laten zien dat een doeltreffend gebruik van EU-middel het verschil kan maken. In het verleden werd echter een te gering percentage van de EU-financiering gebruikt voor de instandhouding van de zee⁶⁵. Zoals bevestigd door de Rekenkamer, is er duidelijk ruimte voor een betere benutting van het beschikbare EU-budget.

⁶³ Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV). Support of the Action plan to conserve fisheries resources and protect marine ecosystems (STECF-OWP-22-01). Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2022. Te vinden op: https://www.researchgate.net/publication/360642059_Scientific_Technical_and_Economic_Committee_for_Fisheries_STECF_-_Support_of_the_Action_plan_to_conserve_fisheries_resources_and_protect_marine_ecosystems

⁶⁴ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51).

⁶⁵ Speciaal verslag 26/2020 van de Europese Rekenkamer — *Het mariene milieu: de EU biedt brede, maar geen diepgaande bescherming*, blz. 46.

De daarvoor te gebruiken middelen zijn in de eerste plaats die uit het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA)⁶⁶ en het LIFE-programma⁶⁷. Ze spelen een centrale rol bij het ondersteunen van de beleidsdoelstellingen voor klimaat en biodiversiteit. Bovendien werkt de Commissie nauw samen met de lidstaten om ervoor te zorgen dat elk programma bijdraagt tot de verwezenlijking van de horizontale streefcijfers die in het meerjarig financieel kader zijn vastgesteld voor deze doelstellingen⁶⁸.

In “Find your EU funding programme for the environment” van de Commissie⁶⁹ worden nog andere financieringsbronnen vermeld, zoals Horizon Europa⁷⁰, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (inclusief Interreg)⁷¹, het Europees Sociaal Fonds+⁷², het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling⁷³, de Connecting Europe Facility en de herstel- en veerkrachtfaciliteit⁷⁴. De lidstaten moeten deze bronnen strategisch gebruiken, de nationale financiering verhogen en investeringen uit de particuliere sector aanmoedigen om steun voor de transitie te kanaliseren, bijvoorbeeld in de vorm van slimme specialisatiestrategieën voor een duurzame blauwe economie. De Commissie zal de lidstaten in dit opzicht volledig blijven ondersteunen.

Het is van belang om de diversificatie- en innovatiemogelijkheden ten volle te benutten, te beginnen met die welke zijn aangegeven in de nieuwe strategie voor een duurzame blauwe economie in de EU⁷⁵. In deze strategie wordt gekeken naar de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsmodellen om de ecologische voetafdruk van de sector te verkleinen door digitalisering en het gebruik van innovatief vistuig en innovatieve technieken. Om ervoor te zorgen dat vissersgemeenschappen die in transitie zijn, onbeperkt gebruik kunnen

⁶⁶ Verordening (EU) 2021/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1004. 13 % van de middelen uit het fonds wordt rechtstreeks beheerd door de Commissie.

⁶⁷ Verordening (EU) 2021/783 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1293/2013 (PB L 172 van 17.5.2021).

⁶⁸ Wat betreft het EFMZVA-budget van 5,3 miljard EUR dat in de periode 2021-2027 beschikbaar is voor de lidstaten, gaat in de ontwerpprogramma's van de lidstaten 29 % van het budget naar biodiversiteit en 56 % naar klimaatverandering (stand op 28 september 2022). Het LIFE-programma heeft een budget van 5,43 miljard EUR voor de periode 2021-2027 en financiert projecten voor de bescherming en instandhouding van het mariene milieu en de verlaging van de druk op mariene ecosystemen.

⁶⁹ DOI 10.2779/768079.

⁷⁰ Verordening (EU) 2021/695 van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, tot vaststelling van de regels voor deelname en verspreiding.

⁷¹ Verordening (EU) nr. 1301/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en specifieke bepalingen met betrekking tot de doelstelling “Investeren in groei en werkgelegenheid”.

⁷² Verordening (EU) 2021/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting van het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+).

⁷³ Verordening ((EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo).

⁷⁴ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

⁷⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een nieuwe aanpak voor een duurzame blauwe economie in de EU — de blauwe economie van de EU transformeren voor een duurzame toekomst (COM(2021) 240 final).

maken van de mogelijkheden van economische diversificatie die zich voordoen in andere sectoren van de blauwe economie, zal de Commissie tijdens het komende Blue Forum in mei 2023 een discussie op gang brengen met verschillende belanghebbenden en groepen die op zee en in onze oceanen actief zijn.

Gerichte opleidings- en bijscholingsprogramma's met EU-steun in het kader van Erasmus+, het EFMZVA of het ESF+ kunnen ook helpen bruggen te slaan naar andere sectoren van de blauwe economie, zoals de productie van algen en regeneratieve maricultuur⁷⁶, hernieuwbare energie en duurzame aquacultuur. Meer ecologische duurzaamheid, bijvoorbeeld door een doeltreffend beheer van beschermde mariene gebieden, kan zorgen voor extra of alternatieve bestaansmiddelen voor lokale vissersgemeenschappen, zoals natuurtoerisme en goed beheerde recreatievisserij. Vissers kunnen ook een beroep doen op EU-steun voor hun rol als rentmeesters van de zee. Diverse positieve voorbeelden⁷⁷ laten al zien hoe dit partnerschap hen kan helpen bij het opvissen en verzamelen van zwerfvuil en verloren vistuig.

Actie om tot een eerlijke en rechtvaardige transitie te komen en de beschikbare middelen optimaal te benutten

De Commissie roept de lidstaten op om:

- maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat voldoende financiering wordt benut door de beschikbare middelen uit nationale, particuliere of EU-financieringsbronnen strategisch te mobiliseren voor met name projecten om:
 - o de inzet van minder schadelijke visserijtechnieken te bevorderen, en projecten die gericht zijn op de implementatie van het EU-brede Natura 2000-netwerk om te voldoen aan de doelstellingen van het actieplan en aan de behoeften die in kaart zijn gebracht in de geprioriteerde actiekaders van de lidstaten⁷⁸;
 - o vissersgemeenschappen te helpen bij de transitie naar selectievere, minder schadelijke en minder brandstofverbruikende visserijmethoden.

De Commissie zal:

- de toegang tot financieringsmogelijkheden vergemakkelijken door:
 - o in 2023 een workshop voor de lidstaten te organiseren om het gebruik van financiering voor de uitvoering van dit actieplan te begeleiden en te bevorderen;
 - o bij het monitoren van de besteding van de EFMZVA-middelen nauw samen te werken met de lidstaten om concrete maatregelen ter ondersteuning van de doelstellingen van dit actieplan aan te moedigen en gebruik te maken van aanvullende financieringsmogelijkheden uit andere programma's, zoals LIFE;

⁷⁶ Regeneratieve maricultuur is het kweken van zeewier en schelpdieren in onderwatertuinen in het kustgebied.

⁷⁷ <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/joining-hands-eu-fight-marine-litter-2021-09-29> en <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-175441?&lg=EN/EN>

⁷⁸ Goedgekeurd door de lidstaten op grond van artikel 8 van de habitatrichtlijn.

- strategieën voor slimme specialisatie in te voeren waarin prioriteit wordt gegeven aan regionaal onderzoek en regionale investeringen in innovatie in sectoren van de blauwe economie, zoals visserij.
- uiterlijk eind 2023 subsidies onder rechtstreeks beheer van het EFMZVA van meer dan 7 miljoen EUR beschikbaar stellen voor projecten die tot de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden in de blauwe economie bijdragen en kansen bieden voor aantrekkelijke, duurzame maritieme loopbanen.

4. VERSTERKING VAN DE KENNISBASIS EN VAN ONDERZOEK EN INNOVATIE

Het opzetten en uitwerken van initiatieven om visserijen te beheren en het mariene milieu te beschermen, vraagt om een gedegen kennisbasis. Daarvoor zijn weer systematische gegevensverzameling en wetenschappelijke monitoring op basis van robuuste methodologieën nodig. Het gebrek aan complete wetenschappelijke informatie is geen reden om de nodige maatregelen uit te stellen of helemaal niet te nemen. Het maakt juist te des duidelijker dat meer investeringen in het signaleren en dichten van kennislacunes nodig zijn.

De lidstaten passen allerlei benaderingen en een combinatie van instrumenten toe om mariene ecosystemen en milieudruk te monitoren, met name via het kader voor de verzameling van gegevens (DCF)⁷⁹ en via monitoringprogramma's uit hoofde van de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn⁸⁰ en de habitatrichtlijn. Er zijn echter meer inspanningen nodig om ervoor te zorgen dat voldoende wordt gemonitord en voldoende gegevens worden verzameld om de gevolgen van visserij voor mariene habitats en soorten te kunnen beoordelen.

Zo moeten gerichte monitoringprogramma's worden opgezet om waarnemingen en de rapportage van incidenteel bijgevangen soorten te verbeteren. De programma's moeten betrekking hebben op visserijen met een hoog risico en op de potentiële impact van alle relevante vlootsegmenten, met inbegrip van kleinere vaartuigen. Ook moet worden gekeken naar gegevens over recreatievisserij, met inbegrip van recreatieve vissersboten, en de impact ervan op de bestanden en het mariene milieu. De geactualiseerde en gemoderniseerde controleverordening⁸¹ zal na goedkeuring ervan door de medewetgevers een belangrijke rol spelen bij het doorvoeren van deze verbeteringen.

⁷⁹ Verordening (EU) 2017/1004 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende de instelling van een Uniekader voor de verzameling, het beheer en het gebruik van gegevens in de visserijsector en voor de ondersteuning van wetenschappelijk advies over het gemeenschappelijk visserijbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 199/2008 van de Raad (PB L 157 van 20.6.2017, blz. 1). Het EU-meerjarenprogramma voor de verzameling van gegevens zoals beschreven in Gedelegeerd Besluit (EU) 2021/1167 van de Commissie.

⁸⁰ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (vogelrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (habitatrichtlijn).

⁸¹ Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PB L 343 van 22.12.2009, blz. 1).

Er moeten ook meer onderzoeken worden verricht en gegevens worden verzameld om kennis op te bouwen over de toestand van de zeebodem en de effecten van visserijen op zeebodemhabitats, inclusief de verspreiding en frequentie van bodemvisserijactiviteiten⁸² en de impact ervan op de koolstofvastlegging. De Commissie zal kwantitatief onderzoek laten verrichten naar de koolstofopslagcapaciteit van verschillende soorten zeebodemhabitats in de EU-wateren en naar de potentiële effecten van bodemvisserij op deze capaciteit.

De transitie naar selectievere en minder milieubelastende visserijmethoden vraagt om een systematische beoordeling van de kosten en baten voor vissers, andere bedrijven in de sector en de samenleving als geheel. Daarvoor zijn betere modelleringsmethoden voor het voorspellen en beoordelen van de sociale, economische en ecologische effecten van huidige en toekomstige instandhoudingsmaatregelen vereist. Uiterlijk eind 2023 zal de Commissie beginnen met de ontwikkeling van een modelleringsinstrument om het concept van “natuurlijk kapitaal” in economische beslissingen te integreren. Dit betekent dat zowel de economische waarde van mariene ecosysteemdiensten als de sociaaleconomische kosten en baten die voortvloeien uit het gezond houden van het mariene milieu, worden beoordeeld en gekwantificeerd.

Het is van essentieel belang om instanties als de ICES en het WTECV om wetenschappelijk advies te vragen, zodat het beleid op het beste beschikbare wetenschappelijke advies berust. Om deze reden en gezien de in het GVB vastgelegde verplichting om het WTECV te raadplegen over secundaire wetgeving, is het nieuwe WTECV (2022-2025) zo samengesteld dat er expertise aanwezig is op de gebieden die van bijzonder belang zijn voor de uitvoering en ondersteuning van dit actieplan.

Het Europees Milieuagentschap (EMA) biedt de Commissie ook essentiële ondersteuning bij het in kaart brengen en beoordelen van de samenhang van het netwerk van beschermde mariene gebieden in EU-wateren en bij het beoordelen van de toestand van mariene soorten, habitats en ecosystemen en de druk daarop. De ondersteuning van het EMA bij de uitvoering van de biodiversiteitsstrategie is gericht op beschermde gebieden en op het volgen van de visserijbeheermaatregelen in beschermde mariene gebieden en zal met name van belang zijn voor de in dit actieplan geschetste werkzaamheden. De Commissie wil nauwer met het EMA samenwerken bij de uitvoering van dit actieplan. Daartoe zullen onder meer de huidige milieuverslagleggingssystemen worden aangepast.

Het Europees marien observatie- en datanetwerk (EMODnet) als ander essentieel instrument voor de opbouw van de kennisbasis voor de Europese zeeën zal ook bijdragen tot een efficiënte uitvoering van dit actieplan. Het biedt gratis en onbeperkte toegang tot mariene gegevens die in het veld zijn verzameld, en omvat zeven thematische disciplines⁸³. EMODnet en Copernicus Marine zullen de gegevens aanleveren die aan de basis liggen van de *European Digital Twin Ocean*, een digitaal modelleringsplatform waarmee een betere beoordeling en evaluatie van de beleidsalternatieven voor het mariene milieu mogelijk is doordat verschillende beheersscenario's kunnen worden getoetst. Daartoe wordt op het platform ecologische, sociale en financiële informatie beschikbaar gesteld.

⁸² In dit verband speelt de registratie van gegevens in het kader van de geactualiseerde en gemoderniseerde controleverordening een cruciale rol.

⁸³ Zoals over zeebodemhabitats, bathymetrie, geologie, menselijke activiteiten (bv. windmolenparken, aquacultuur, scheepvaartverkeer) en over de fysische, chemische en biologische parameters van het mariene milieu.

In het kader van de onderzoeks- en innovatieagenda van de EU worden de duurzaamheid van visserijen en de instandhouding en het herstel van de mariene biodiversiteit gestimuleerd. Er is met name steun beschikbaar via Horizon Europa, zowel binnen het algemene werkprogramma ervan⁸⁴ als via de missie om onze oceaan en wateren uiterlijk in 2030 te herstellen (missie Oceaan en Wateren) met haar gidsprojecten voor regionale bekkens⁸⁵. In dit verband kan steun worden verleend voor onderzoek en innovatie op het gebied van de duurzaamheid van visserijen en de instandhouding en het herstel van de mariene biodiversiteit.

De missie Oceaan en Wateren bevat ambitieuze doelen om mariene en zoetwaterecosystemen en biodiversiteit te beschermen en te herstellen. De prioriteiten zijn onder meer slim en milieuvriendelijk vistuig, multifunctioneel gebruik van de mariene ruimte, groene en energie-efficiënte kleinschalige vissersvaartuigen die in toenemende mate worden aangedreven door hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen, en aanverwante verrichtingen. In combinatie zal het gaan om het opbouwen van kennis van verschillende ecosysteemcomponenten, het ontwikkelen van baanbrekende oplossingen om mariene hulpbronnen en habitats te beschermen, en het verbeteren van monitoringmethoden, onder meer door het gebruik van kunstmatige intelligentie.

Aanvullende steun voor gegevensverzameling, onderzoek en innovatie is beschikbaar via de EFMZVA- en LIFE-programma's.

Maatregelen ter versterking van de kennisbasis en van onderzoek en innovatie

De Commissie roept de lidstaten op om:

- oplossingen en stimulansen vast te stellen en te ontwikkelen om de ecologische effecten van visserij te verminderen, zoals innovatief vistuig, nieuwe visserijpatronen en verbeterde visserijmethoden. Daartoe kunnen de lidstaten gebruikmaken van speciale nationale en EU-financiering voor onderzoek en betrokkenheid van belanghebbenden, en met name voor het financieren van voorlichting en gespecialiseerde (en regionale) opleidingen, bijvoorbeeld over goede voorbeelden op het gebied van marien rentmeesterschap;
- uiterlijk eind 2023 in het kader van de milieu- en de visserijwetgeving van de EU doelstellingen en specifieke gegevensbehoefte voor elk zeebekken te bepalen om de effecten van visserij op ecosystemen en koolstofvastlegging te monitoren, waarbij de autoriteiten op regionaal niveau waar nodig worden betrokken, en vervolgens voldoende middelen uit te trekken voor deze activiteiten;
- uiterlijk in 2024⁸⁶ geactualiseerde nationale DCF-werkplannen in te dienen⁸⁷ om de planning en inspanningen voor het verzamelen van gegevens te verbeteren,

⁸⁴ En meer in het bijzonder via “Cluster 6: Voeding, bio-economie, natuurlijke grondstoffen, landbouw en milieu” van het werkprogramma van Horizon Europa.

⁸⁵ EU-missie Onze oceanen en wateren herstellen: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/restore-our-ocean-and-waters_en

⁸⁶ Of voor sommige lidstaten 2027, afhankelijk van het tijdschema van de huidige werkplannen.

⁸⁷ Zoals vereist krachtens artikel 6 van Verordening (EU) nr. 2017/1004.

ook met betrekking tot de bijvangst van kwetsbare soorten en de gevolgen van visserij voor de zeebodem.

De Commissie zal:

- gedurende de gehele begrotingsperiode 2021-2027 (en in het bijzonder voor de volgende werkprogramma's van Horizon Europa, met inbegrip van de missie Oceaan en Wateren, het EFMZVA en LIFE) het gebruik van financiering voor advies, onderzoek en innovatie bevorderen. De financiering moet speciaal gericht zijn op het ontwerpen en testen van innovatief vistuig en innovatieve technieken om de incidentele bijvangst aan te pakken en om de koolstofvastleggingscapaciteit op de zeebodem van de EU en de potentiële effecten van bodemvisserij te kwantificeren;
- uiterlijk eind 2023 starten met de ontwikkeling van een modelleringstool om het begrip "natuurlijk kapitaal" te integreren in economische beslissingen. Dit houdt in dat zowel de economische waarde van mariene ecosysteemdiensten als de sociaaleconomische kosten en baten van het gezond houden van het mariene milieu moeten worden beoordeeld en gekwantificeerd;
- uiterlijk eind 2023 de zeven thematische gebieden van EMODnet — bathymetrie, geologie, zeebodemhabitat, chemie, biologie, fysica en menselijke activiteiten — op één toegangspuntaal bijeenbrengen om de zichtbaarheid en gebruikersvriendelijkheid te verbeteren;
- in 2024 kwantitatief onderzoek laten verrichten naar de koolstofopslagcapaciteit van de zeebodem van de EU en naar de mogelijke effecten van bodemvisserijactiviteiten op deze capaciteit;
- in 2024 starten met de voorbereidende werkzaamheden om een interactief platform te ontwikkelen over selectief en innovatief vistuig, waar kennis en goede werkwijzen kunnen worden gedeeld;
- uiterlijk in 2025 via de volgende Horizon Europa-werkprogramma's voor de periode 2025-2027, inclusief het werkplan van de missie Oceaan en Wateren, schaalbare oplossingen ontwikkelen om visbestanden in stand te houden en mariene ecosystemen te beschermen door beschermde mariene gebieden te creëren en mariene vervuiling en de ecologische gevolgen van visserij terug te dringen.

5. MONITORING EN HANDHAVING

De visserij- en de milieuwetgeving van de EU staan of vallen met de uitvoering ervan. De lidstaten moeten actie ondernemen om de voorschriften uit te voeren, te monitoren en te handhaven, en de Commissie moet erop toezien dat de lidstaten dit ook doen.

De monitoring en de handhaving van de GVB-voorschriften door de lidstaten⁸⁸ vallen voornamelijk onder de controleverordening. De Commissie heeft in 2018 voorgesteld deze verordening aan te scherpen⁸⁹. Na bijna vijf jaar interinstitutionele discussies en onderhandelingen moet de herziening dringend worden afgerond en moet er een geactualiseerd, moderner en doeltreffender monitoringsysteem worden ingevoerd om de transitie naar duurzamere visserijen te ondersteunen.

Naast de uitvoering van de richtlijn milieucriminaliteit⁹⁰ was de handhavingsactie van de Commissie in de afgelopen twee decennia van doorslaggevend belang om vooruitgang te boeken bij de correcte uitvoering van de EU-wetgeving inzake biodiversiteit en van de GVB-voorschriften⁹¹. De biodiversiteitsstrategie versterkte de inzet van de Commissie op handhaving van de wetgeving, bijvoorbeeld wat betreft de integrale invoering en het doeltreffende beheer van Natura 2000-gebieden en de bijvangst van beschermde soorten.

De Commissie zal in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie sterker inzetten op handhaving, die tot nu toe alleen gericht was op verslagleggingsvereisten, en zal zwaardere gevallen van onjuiste uitvoering van de richtlijn vervolgen. In het kader van de lopende herziening van de richtlijn zal de Commissie ook nagaan of bepaalde juridische verplichtingen verduidelijking behoeven.

De lidstaten hebben tot nu toe onvoldoende gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de EU-instellingen te verzoeken actie te ondernemen wanneer de lidstaten een probleem signaleren dat voor de ecologische toestand van hun mariene wateren gevolgen heeft die zij niet zelf kunnen oplossen met nationale maatregelen, of dat verband houdt met ander beleid, zoals het visserijbeleid⁹². De Europese Rekenkamer concludeerde dat de coördinatie tussen beleidsterreinen daardoor wordt verzwakt⁹³. De Commissie beoordeelt de bovenstaande mogelijkheid in het kader van de herziening van de kaderrichtlijn mariene strategie en kan op basis van haar bevindingen een herziening voorstellen om de doeltreffendheid ervan te verbeteren.

Het Europees Bureau voor visserijcontrole (EBVC)⁹⁴, dat op bepaalde gebieden wordt ondersteund door het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), verleent de lidstaten en de Commissie

⁸⁸ Onder de GVB-voorschriften wordt verstaan de EU-wetgeving inzake de instandhouding, het beheer en de exploitatie van levende aquatische rijkdommen, inzake de aquacultuur en inzake de verwerking, het vervoer en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten (artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad).

⁸⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 1967/2006, (EG) nr. 1005/2008 van de Raad, en Verordening (EU) 2016/1139 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft visserijcontroles (SEC(2018) 267 final) - (SWD(2018) 279 final) - (SWD(2018) 280 final).

⁹⁰ Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PB L 328 van 6.12.2008, blz. 28).

⁹¹ Het tweede vijfjaarlijkse verslag over de uitvoering van de controleverordening geeft een overzicht van de stand van zaken bij de handhavingsactie die de Commissie in de periode 2015-2019 heeft ondernomen: [EUR-Lex - 52021DC0316 - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁹² Artikel 15 van de kaderrichtlijn mariene strategie.

⁹³ Speciaal verslag nr. [26/2020](#) — *Het mariene milieu: de EU biedt brede, maar geen diepgaande bescherming*, blz. 47, aanbeveling 87, verwijzing naar artikel 15 van de kaderrichtlijn mariene strategie.

⁹⁴ Verordening (EU) 2019/173.

ook bijstand bij het vervullen van hun taken en verplichtingen uit hoofde van het GVB. In de toekomst moet het EBVC-werkprogramma maatregelen op het gebied van monitoring van de visserijen bevatten die concreet bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van dit actieplan, en met name maatregelen in de gezamenlijke inzetplannen van het EBVC, zulks conform het uitvoeringsbesluit van de Commissie⁹⁵ waarbij specifieke controle- en inspectieprogramma's (SCIP's) zijn vastgesteld.

Actie om de uitvoering, monitoring en handhaving te verbeteren

De Commissie roept de lidstaten op om:

- in de onderhandelingen over de nieuwe visserijcontroleverordening de monitoring van visserijen te verbeteren, bijvoorbeeld door gebruik te maken van innovatieve instrumenten zoals elektronische monitoring op afstand, door een betere registratie en rapportage van de vangst van kwetsbare soorten en de verdeling van de visserij-inspanning. Zij moeten er ook voor zorgen dat er EFMZVA-middelen naar doeltreffende en krachtige actie op het gebied van monitoring, inspectie en handhaving gaan;
- voldoende middelen uit te trekken voor beoordelingen in hoever de milieu- en de visserijvoorschriften worden nageleefd, en de maatregelen aan te passen indien dit nodig is in het kader van de uitvoering van dit actieplan.

De Commissie zal:

- de uitvoering en handhaving van milieu- en van visserijvoorschriften intensiveren door:
 - o de voortzetting of inleiding van inbreukprocedures;
 - o samen met de lidstaten gebruik te maken van de instrumenten die in het kader van het GVB beschikbaar zijn, zoals actieplannen op het gebied van audit en monitoring;
- samen met de medewetgevers verder toewerken naar een snelle vaststelling van een ambitieuze en herziene controleverordening;
- in 2023 starten met de herziening van het uitvoeringsbesluit van de Commissie tot vaststelling van specifieke controle- en inspectieprogramma's (SCIP's) voor bepaalde visserijen⁹⁶, zodat het uiterlijk in 2024 in overeenstemming is dit actieplan;
- samen met het EBVC de gezamenlijke inzetplannen op de herziene SCIP's afstemmen en het toekomstige werkprogramma op de doelstellingen van dit actieplan afstemmen.

⁹⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1986 van de Commissie van 13 december 2018 tot vaststelling van specifieke controle- en inspectieprogramma's voor bepaalde visserijen en tot intrekking van de Uitvoeringsbesluiten 2012/807/EU, 2013/328/EU, 2013/305/EU en 2014/156/EU (PB L 317 van 14.12.2018, blz. 29).

⁹⁶ Als bedoeld in artikel 95 van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad.

6. GOVERNANCE, BETROKKENHEID VAN BELANGHEBBENDEN EN OVERLEG

Voor het welslagen van de uitvoering van maatregelen op het gebied van milieu- en visserijbeheer is draagvlak bij alle belanghebbenden, en met name vissers, vereist. Daarom is het van essentieel belang om bij het uitwerken en uitvoeren van maatregelen te werk te gaan op basis van transparantie, samenwerking, overleg, voorlichting en inclusiviteit.

De lidstaten hebben duidelijke verantwoordelijkheden en verplichtingen als het gaat om de bescherming van het mariene milieu. Het GVB biedt instrumenten om de visserijmaatregelen uit te voeren die nodig zijn om aan deze verplichtingen te voldoen. Het biedt met name de grondslag voor samenwerking tussen alle belanghebbenden om in het kader van regionale groepen en adviesraden voor alle lokale of regionale factoren te bepalen welke visserijmaatregelen het geschiktst zijn. Met deze aanpak kan de transitie worden bewerkstelligd en politieke ambitie worden vertaald in concrete actie.

Hoewel de lidstaten zich bij de uitvoering van de regionale aanpak aanvankelijk vooral richtten op de aanlandingsverplichting, heeft de aanpak de afgelopen jaren bredere resultaten opgeleverd, met name sinds de vaststelling van de verordening technische maatregelen in 2019. Het tempo waarin het werk aan de nodige maatregelen voor visserijbeheer in mariene Natura 2000-gebieden uit hoofde van artikel 11 van het GVB⁹⁷ vordert, loopt echter van zeebekken tot zeebekken sterk uiteen.

De gezamenlijke aanbevelingen voor visserijmaatregelen in beschermd mariene gebieden kwamen vanaf 2021 steeds sneller tot stand, maar het totale aantal is nog uiterst gering en het instandhoudingsbereik ervan beperkt. Gezien het belang van deze visserijbeheermaatregelen voor een doeltreffende uitvoering en naleving van de EU-wetgeving inzake de bescherming en het herstel van het mariene milieu wordt er onvoldoende gebruik van gemaakt.

Het is duidelijk dat de lidstaten meer vaart achter de regionale aanpak moeten zetten en het ambitieniveau ervan moeten verhogen om het hoofd te kunnen bieden aan de wereldwijde crises en de steeds snellere achteruitgang van de mariene biodiversiteit en ecosysteemintegriteit, die schadelijke sociaaleconomische gevolgen hebben vanwege voedselzekerheidsrisico's en afnemende visbestanden. Het is tijd voor een nieuw collectief EU-elan als het gaat om de mariene instandhouding van de zee, en voor een duidelijk politiek commitment van alle belanghebbenden en instellingen om de milieuwetgeving doeltreffend uit te voeren, de huidige GVB-beleidsinstrumenten te benutten en ervoor te zorgen dat deze werken.

Het is van essentieel belang dat dit proces transparant verloopt en alle belanghebbenden en autoriteiten erbij worden betrokken. Krachtens de EU-verdragen is de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee de exclusieve bevoegdheid van de EU, terwijl het milieubeleid een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid is. Daardoor zijn op alle niveaus afzonderlijke, ongecoördineerde besluitvormingsprocessen ontstaan, waardoor samenhang in de beheersmaatregelen ontbreekt bij zowel de vaststelling als de uitvoering van die maatregelen. Het is van cruciaal belang om de twee beleidsterreinen nauwer met elkaar te verknopen en de transparantie en de coördinatie tussen de verschillende autoriteiten en belanghebbenden duidelijk te verbeteren. De EU kan dan win-winoplossingen bedenken en uitwerken die zowel de vissers als het milieu ten goede komen.

⁹⁷ Zie voetnoot 32 bij artikel 11 van Verordening (EU) nr. 1380/2013 (GVB).

In het kader van de verbintenis om sneller actie te ondernemen en voor meer transparantie te zorgen, moeten de lidstaten routekaarten opstellen en publiceren waarin wordt geschetst wanneer zij welke nationale maatregelen en andere maatregelen in de vorm van gezamenlijke aanbevelingen willen presenteren om de doelstellingen van dit actieplan te verwezenlijken. Dit moeten relevante maatregelen zijn, zoals omschreven in de hoofdstukken 2, 3 en 6 van deze mededeling. De routekaarten moeten voortbouwen op de toezeggingen van de lidstaten om de doelstellingen van de biodiversiteitsstrategie voor 2030 te verwezenlijken. Om het proces te vergemakkelijken, zal de Commissie een model voor de routekaarten beschikbaar stellen.

Om de lidstaten bij de uitvoering van het actieplan te ondersteunen en de samenhang en doeltreffendheid te waarborgen, zal de Commissie een nieuwe gezamenlijke speciale groep voor de lidstaten, met belanghebbenden als waarnemers, oprichten waar vissers- en milieugemeenschappen kennis kunnen delen en van gedachten kunnen wisselen en de lidstaten in alle openheid een dialoog kunnen voeren over de uitvoering van hun routekaarten. De Commissie zal er bij andere EU-instellingen en nationale autoriteiten op aan blijven dringen dat zij zorgen voor meer transparantie en een nauwere samenwerking tussen visserij- en milieupartijen en deskundigen.

Om voor meer duidelijkheid te zorgen en de uitvoering van het huidige rechtskader te vergemakkelijken, heeft de Commissie richtsnoeren gegeven voor de taken en verantwoordelijkheden van alle actoren in de procedures van artikel 11 van het GVB⁹⁸. De Commissie zal ook verdere richtsnoeren geven voor artikel 6 van de habitatrichtlijn en voor de visserijwetgeving.

Om de gevolgen van visserij voor het mariene milieu te beperken, moeten consumenten en markten ook een actieve bijdrage leveren. Dit is van cruciaal belang om de vraag naar vis die gevangen is met minimale gevolgen voor milieu en klimaat, te stimuleren. Milieukeurinitiatieven uit de particuliere sector zijn populair. Daaruit blijkt dat consumenten graag producten kopen waarbij vaststaat dat de visbestanden duurzamer zijn beheerd. Deze initiatieven moeten op betrouwbare methoden berusten om misleiding van de consument te voorkomen. Daarvoor zal ook worden gezorgd in het kader van het al goedgekeurde voorstel om de positie van de consumenten in de groene transitie te versterken, en in het kader van het komende voorstel om valse groene claims aan te pakken.

Zoals aangekondigd in de “van boer tot bord”-strategie, is het van belang om verder te werken aan het initiatief voor een duurzaam voedselsysteem, dat de Commissie in 2023 wil voorstellen om een geharmoniseerde EU-aanpak van de duurzame voedselproductie te waarborgen.

De EU moet niet alleen de normen voor de instandhouding van mariene biologische rijkdommen en de bescherming van de mariene biodiversiteit en ecosystemen aanscherpen zoals hierboven beschreven, maar ook haar vaartuigen, wanneer ze vissen op volle zee of in de exclusieve economische zone van niet-EU-landen, aan ten minste dezelfde normen houden als die welke gelden in EU-wateren. Naast het werk van regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's) zijn ook partnerschapsovereenkomsten inzake duurzame visserij (PODV's) van belang voor internationaal visserijbeheer doordat ze duurzame visserijen in partnerlanden bevorderen. Op grond van de kaderrichtlijn mariene strategie is

⁽⁹⁸⁾ Commission Staff Working Document on the establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy for Natura 2000 sites and for Marine Strategy Framework Directive purposes, [SWD 288 final](#).

geregionaliseerde besluitvorming ook vereist, onder meer door samenwerking met niet-EU-landen, bilateraal en/of via relevante internationale instrumenten als regionale zeeverdragen⁹⁹.

Verbetering van de governance, de betrokkenheid van belanghebbenden en overleg

De Commissie roept de lidstaten op om:

- uiterlijk in maart 2024 routekaarten op te stellen en te publiceren¹⁰⁰ waarin alle voor de uitvoering van dit actieplan benodigde maatregelen worden geschetst, met een tijdschema voor de vaststelling/indiening ervan, alsmede voorstellen om de coördinatie tussen nationale autoriteiten en belanghebbenden te verbeteren.

De Commissie zal:

- in 2023 een gezamenlijke speciale groep voor de lidstaten oprichten, met belanghebbenden als waarnemers. Deze groep wordt belast met het bieden van ondersteuning aan de Commissie bij de uitvoering van het actieplan en bij het monitoren van de voortgang ervan;
- uiterlijk in 2024 met richtsnoeren voor Natura 2000 en de visserij komen;
- het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's regelmatig informeren over de uitvoering van dit actieplan.

7. KADER VOOR DE UITVOERING VAN DIT ACTIEPLAN

Dit actieplan bevat een reeks acties en flankerende maatregelen om de visbestanden en mariene ecosystemen beter te beschermen en de samenhang en coördinatie tussen milieu- en visserijbeleid op alle niveaus te verbeteren. Het moet de transitie van de visserijsector naar duurzamere visserijmethoden vergemakkelijken en de sector veerkrachtiger maken. Het is voor de lidstaten een leidraad bij het prioriteren van maatregelen om met name kwetsbare soorten te beschermen en de zeebodem en de selectiviteit van vistuig te verbeteren.

De visserij- en milieu instanties, de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en de lidstaten moeten bij de uitvoering van deze maatregelen nauw samenwerken om ervoor te zorgen dat ze effect sorteren. Er is een nieuw politiek elan nodig is, maar de regionale aanpak van het GVB blijft het juiste kader voor de uitvoering van dit actieplan omdat daarin ten volle rekening wordt gehouden met regionale verschillen en omstandigheden. Gezien de toestand van de gedeelde en grensoverschrijdende visbestanden en de noodzaak

⁹⁹ Voor de mariene EU-wateren gelden er vier regionale zeeverdragen: het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu van het Oostzeegebied (Verdrag van Helsinki – Helcom), het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (het Osparverdrag (Oslo-Parijs)), het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu en de kustgebieden van de Middellandse Zee (Verdrag van Barcelona – UNEP/MAP) en het Verdrag inzake de bescherming van de Zwarte Zee tegen verontreiniging (Verdrag van Boekarest). De EU is verdragsluitende partij bij de eerste drie verdragen.

¹⁰⁰ De Commissie zal modellen voor de routekaarten beschikbaar stellen om de lidstaten bij het proces te begeleiden.

om samen te werken met niet-EU-landen die actief zijn in EU-wateren, vragen de lopende werkzaamheden in het kader van de ROVB's in dit verband om bijzondere aandacht.

De Commissie stelt het volgende uitvoeringskader voor dit actieplan voor.

- In het voorjaar van 2023 stelt de Commissie de lidstaten een model en richtsnoeren voor de uitwerking van de routekaarten beschikbaar.
- In het najaar van 2023 belegt de Commissie de eerste bijeenkomst van de nieuwe gezamenlijke speciale groep om de lidstaten bij het opstellen van hun nationale routekaarten te ondersteunen en het volgproces op te starten.
- Uiterlijk in maart 2024 dienen de lidstaten hun routekaarten bij de Commissie in en maken zij deze openbaar. Deze routekaarten moeten aangeven welke nationale maatregelen en andere maatregelen in de vorm van gezamenlijke aanbevelingen zij willen voorstellen om de doelstellingen van het actieplan te verwezenlijken, inclusief een tijdschema tot 2030.
- In de eerste helft van 2024 komt de Commissie met haar tweede verslag over de verordening technische maatregelen. Dat verslag wordt meegenomen in de tussentijdse evaluatie van de biodiversiteitsstrategie, die ook in de eerste helft van 2024 plaatsvindt en waarin wordt gekeken welke vorderingen zijn gemaakt bij de uitvoering van dit actieplan. De vorderingen bij de uitvoering van het actieplan worden getoetst aan 1) de aangekondigde en geschetste maatregelen in de routekaarten voor 2030 en 2) de nationale maatregelen of gezamenlijke aanbevelingen die tot en met maart 2024 zijn genomen of ingediend.
- Afhankelijk van haar beoordeling van de geboekte vooruitgang en in overeenstemming met haar initiatiefrecht zal de Commissie bekijken of verdere actie nodig is om de uitvoering van een of meer van de maatregelen van dit actieplan te verbeteren. Er kan dan eveneens een wetgevingsvoorstel volgen op basis van een grondige effectbeoordeling.

8. CONCLUSIE

De EU is altijd een drijvende kracht geweest achter de inspanningen om overeenstemming te bereiken over ambitieuze streefcijfers voor het nieuwe mondiale biodiversiteitskader, en moet nu resultaten neerzetten.

Om de zeeën en oceanen van Europa te beschermen en te herstellen, de voedselzekerheid in Europa veilig te stellen en ervoor te zorgen dat het sociaaleconomisch goed blijft gaan met de vissers, kustgemeenschappen en samenlevingen in het algemeen, moet meer dan ooit vaart worden gezet achter de bestrijding van de drie crises waarmee onze planeet wordt geconfronteerd: klimaatverandering, verlies aan biodiversiteit en vervuiling. Het is dringend noodzakelijk om de EU-visserijen te ondersteunen om hun weerbaarheid te vergroten en bij te dragen tot de bescherming en het herstel van de mariene ecosystemen waarvan ze afhankelijk zijn.

In het kader van het in de GVB-mededeling¹⁰¹ aangekondigde Visserij- en oceaanpact en de maatregelen van het energietransitie-initiatief roept de Commissie alle betrokkenen — de lidstaten, het Europees Parlement en de Raad — op bij de uitvoering van dit actieplan ambitie te tonen en met de belanghebbenden nauw samen te werken om het milieu- en het visserijbeleid van de EU volledig coherent uit te voeren en er zo voor te zorgen dat een

¹⁰¹ COM(2023) 103.

bloeiende duurzame visserijsector en een gezond, biodivers marien ecosysteem naast elkaar bestaan en elkaar versterken.