



18.9.2015

# **ONTWERPVERSLAG**

over een nieuw GVB: structuur voor de technische maatregelen en de  
meerjarenplannen  
(2015/2092(INI))

Commissie visserij

Rapporteur: Gabriel Mato

**INHOUD**

	<b>Bladzijde</b>
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....	3
TOELICHTING .....	10

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

### over een nieuw GVB: structuur voor de technische maatregelen en de meerjarenplannen (2015/2092(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en met name artikel 43,
  - gezien Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, en met name artikel 7, lid 2, 9 en 10,
  - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie visserij (A8-0000/2015),
- A. overwegende dat sinds 2009 nauwelijks vooruitgang is geboekt in de wetgevingsdossiers met betrekking tot zowel de technische maatregelen als de meerjarenplannen, enerzijds als gevolg van het feit dat de voorstellen van de Commissie over de genoemde plannen spanningen tussen de Europese instellingen ten aanzien van hun bevoegdheden in het besluitvormingsproces overeenkomstig artikel 43 VWEU hebben veroorzaakt, anderzijds doordat er met betrekking tot de technische maatregelen problemen zijn ontstaan bij het in overeenstemming brengen van de wetgeving met het Verdrag van Lissabon;
- B. overwegende dat de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) onder meer tot doel had de maximale duurzame opbrengst (MDO) te bereiken door middel van een ecosysteembenadering, en dat de technische maatregelen en de meerjarenplannen niet alleen instandhoudingsmaatregelen zijn, maar ook de belangrijkste instrumenten om deze doelstellingen te verwezenlijken;
- C. overwegende dat de belangrijkste wijzigingen die met de hervorming van het GVB in 2013 zijn doorgevoerd onder meer het uitbannen van de teruggooi en de regionalisering betreffen;
- D. overwegende dat de technische maatregelen op dit moment een ingewikkeld, heterogeen en onsamenhangend stelsel van voorschriften vormen die met regelmaat samenhang ontberen of zelfs tegenstrijdig zijn en die bovendien moeilijk te begrijpen zijn voor de visserijsector;
- E. overwegende dat de complexiteit van de technische maatregelen en de daarmee gepaard gaande problemen, evenals het gebrek aan tastbare positieve resultaten van het GVB en het gebrek aan voordelen, hebben bijgedragen aan het ontstaan van wantrouwen onder de vissers;
- F. overwegende dat de herziening van de technische maatregelen tot doel moet hebben om het duurzaam voortbestaan van de visbestanden te verbeteren zonder de economische rendabiliteit van de visserijactiviteiten in gevaar te brengen door deze te stelen op een

solide wetenschappelijk basis;

- G. overwegende dat met het oog op het teruggooiverbod en de doelstelling van maximale duurzame opbrengst een betere selectiviteit van het vistuig vereist is;
- H. overwegende dat het teruggooiverbod een ingrijpende verandering in de aanpak van het visserijbeheer met zich meebrengt, waardoor de technische maatregelen op cruciale gebieden, zoals de samenstelling van de vangsten, op geheel andere wijze gestalte moeten worden gegeven;
- I. overwegende dat het uitblijven van een standpunt van de Raad heeft verhinderd dat de wetgeving ten aanzien van de technische maatregelen in overeenstemming is gebracht met het Verdrag van Lissabon en dat deze impasse na de hervorming van het GVB verholpen lijkt te worden door middel van gedelegeerde handelingen die de Commissie op voorstel van de lidstaten heeft vastgesteld;
- J. overwegende dat de grondbeginselen die van toepassing zijn op alle zeegebieden, middels een kaderverordening die in een medebeslissingsprocedure is aangenomen ("gewone procedure" volgens het Verdrag van Lissabon) moeten worden gedefinieerd om gelijke voorwaarden voor alle belanghebbende partijen te waarborgen en de uitvoering van en controle op de technische maatregelen te vereenvoudigen;
- K. overwegende dat de medebeslissingsprocedure niet noodzakelijk is voor maatregelen op regionaal niveau of voor maatregelen die regelmatig aan veranderingen onderhevig zijn, maar dat deze wel toegepast dient te worden bij regels die voor alle zeegebieden gelden dan wel bij regels die niet binnen een redelijke termijn herzien zullen worden;
- L. overwegende dat middels regionalisering kan worden gewaarborgd dat de regels worden afgestemd op de specifieke kenmerken van elke vorm van visvangst en elk zeegebied, zodat er flexibiliteit ontstaat en er snel op noodsituaties gereageerd kan worden;
- M. overwegende dat regionalisering kan bijdragen aan het vereenvoudigen en begrijpelijker maken van de regels, die daardoor beter ontvangen zouden worden door de visserijsector, met name als deze ook betrokken wordt bij het proces voor de vaststelling van deze regels;
- N. overwegende dat regionalisering niet mag leiden tot een hernieuwde nationalisering, aangezien dit niet in overeenstemming is met het GVB, dat gemeenschappelijk beleid is waarvoor de EU exclusief bevoegd is vanwege het feit dat de bestanden gedeeld worden;
- O. overwegende dat de vaststelling van technische maatregelen op basis van regionalisering moet plaatsvinden volgens de procedure die de medewetgevers in het kader van het nieuwe gemeenschappelijk visserijbeleid zijn overeengekomen, te weten de vaststelling van gedelegeerde handelingen door de Commissie op basis van gezamenlijke aanbevelingen van de betrokken lidstaten;
- P. overwegende dat bepaalde voorstellen voor gerichte verordeningen die technische maatregelen omvatten (ten aanzien van drijfnetten, incidentele vangsten van

walvisachtigen, het verbod op het afsnijden van haaienvinnen aan boord of diepzeevervisserij) spanningen hebben veroorzaakt; overwegende dat sommige voorstellen – zoals het voorstel met betrekking tot de visserij op diepzeebestanden in het noordoosten van de Atlantische Oceaan – meer dan drie jaar zijn tegengehouden; overwegende dat de procedure in verband met de visserij met drijfnetten eveneens stilligt en dat gerichte verordeningen inzake technische maatregelen in een aantal gevallen door de regionale organisaties voor visserijbeheer zijn afgekeurd, zoals het geval is met het afsnijden van haaienvinnen aan boord;

- Q. overwegende dat de technische maatregelen die van toepassing zijn op de Middellandse Zee niet altijd worden aangepast aan de behoeften van de verschillende lokale visserijactiviteiten;
- R. overwegende dat het Middellandse Zeegebied kenmerken heeft die in hoge mate verschillen van de andere communautaire visserijgebieden, omdat het wordt gedeeld met derde landen die instandhoudingsregels hanteren die sterk van de Europese regels verschillen;
- S. overwegende dat de doeltreffendheid van de meerjarenplannen die tussen 2002 en 2009 zijn vastgesteld wisselend is geweest en dat de slechte resultaten in het algemeen te maken hadden met de inefficiënte werking van bepaalde instrumenten en met gebreken bij de controle;
- T. overwegende dat met de hervorming van het GVB de aanlandingsverplichting werd ingevoerd zonder dat er een oplossing werd gevonden voor de rigiditeiten die kenmerkend zijn voor het stelsel van totaal toegestane vangsten (TAC's) en quota;
- U. overwegende dat er moeilijkheden zijn te verwachten bij de uitvoering van het teruggooiverbod in de gemengde visserij wanneer het fenomeen van de "limiterende soorten" zich voordoet, zodat het zinvol is om binnen de meerjarenplannen voorrang te geven aan instrumenten zoals de regulering van de visserij-inspanning, die niet de rigiditeiten van het stelsel van TAC's en quota met zich meebrengen en die bijdragen tot het behalen van de maximale duurzame opbrengst, waardoor de economische prestaties van de vloot voor een vastgestelde visserijsterfte worden verbeterd;
- V. overwegende dat het Europees Parlement volgens het Verdrag van Lissabon medewetgever is op het gebied van visserij, behalve met betrekking tot de TAC's en quota;
- W. overwegende dat er sinds 2009 geen enkel meerjarenplan is vastgesteld als gevolg van het feit dat de voorstellen door de Raad werden tegengehouden;
- X. overwegende dat de medewetgevers in het kader van de interinstitutionele taskforce meerjarenplannen het belang van samenwerking erkenden om op pragmatische wijze vooruitgang bij de meerjarenplannen te boeken, ook al bestaan er verschillende standpunten wat betreft de interpretatie van het juridische kader;
- Y. overwegende dat de meerjarenplannen een solide en duurzaam kader moeten vormen voor het visserijbeheer; overwegende dat de meerjarenplannen gestoeld moeten zijn op de beste en meest recente wetenschappelijke en sociaal-economische adviezen en dat

deze flexibel moeten zijn, zodat ze aangepast kunnen worden aan de ontwikkeling van de bestanden en in het kader van de jaarlijkse besluiten over de verdeling van de vangstmogelijkheden;

- Z. overwegende dat de maximale duurzame opbrengst en een tijdschema om dit doel te behalen, een instandhoudingsreferentiepunt, een mechanisme voor aanpassing aan onvoorziene veranderingen op het gebied van wetenschappelijk advies en een herzieningsclausule binnen de interinstitutionele taskforce meerjarenplannen zijn geïdentificeerd als elementen die deel moeten uitmaken van alle toekomstige meerjarenplannen;
- AA. overwegende dat de plannen een algemeen doel moeten omvatten dat haalbaar is door middel van beheersmaatregelen en dat ondersteund wordt door wetenschappelijk advies; overwegende dat hoge en stabiele opbrengsten deel moeten uitmaken van dit algemene doel, hetgeen weerspiegeld moet worden in de jaarlijkse besluiten van de Raad tot vaststelling van de vangstmogelijkheden in het licht van de meest recente wetenschappelijke adviezen; overwegende dat deze jaarlijkse besluiten niet verder mogen gaan dan de strikte grenzen van de verdeling van de vangstmogelijkheden en dat daarbij grote schommelingen zo veel mogelijk vermeden moeten worden;
- AB. overwegende dat het arrest van het Hof van Justitie van 26 november 2014 in de zaken C-103/12 (Europees Parlement / Raad) en C-165/12 (Commissie / Raad) betreffende de toekenning van vangstmogelijkheden in wateren van de EU aan vissersvaartuigen die de vlag van de Bolivariaanse Republiek Venezuela voeren in de exclusieve economische zone voor de kust van Frans-Guyana, een precedent vormt, aangezien het de inhoud en de beperkingen van de twee verschillende rechtsgronden in artikel 43 VWEU verduidelijkt, en overwegende dat artikel 43, lid 3, uitsluitend als rechtsgrond voor de toekenning van vangstmogelijkheden gehanteerd mag worden, zoals dat bij de zogenoemde TAC- en quotaregelingen gebeurt;
- AC. overwegende dat er momenteel gewacht wordt op een arrest van het Hof van Justitie in zaak C-124/13 (Europees Parlement / Raad) betreffende Verordening (EU) nr. 1243/2012 van de Raad tot vaststelling van een langetermijnplan voor kabeljauwbestanden, waarin het Parlement heeft betoogd dat de verordening gezien het doel en de inhoud ervan had moeten worden vastgesteld op grond van artikel 43, lid 2, VWEU, onder gebruikmaking van de gewone wetgevingsprocedure met het Parlement in zijn hoedanigheid van medewetgever; overwegende dat het Parlement tevens tegenstander is van opdeling van het voorstel van de Commissie, aangezien de Raad het voorstel in twee wetgevingshandelingen heeft opgedeeld;
- AD. overwegende dat er vooruitgang is geboekt in het kader van het meerjarenplan voor de Oostzee, waarbij de Raad ermee heeft ingestemd om samen te werken met het Europees Parlement teneinde streefwaarden voor de visserijsterfte vast te stellen;
- AE. overwegende dat bij het uitblijven van meerjarenplannen in de teruggooiplannen die middels gedelegeerde handelingen door de Commissie zijn vastgesteld op basis van aanbevelingen van de betrokken lidstaten, de op instandhouding gerichte minimummaten gewijzigd kunnen worden;
- AF. overwegende dat de teruggooiplannen een cruciale rol spelen, aangezien een wijziging

van de op instandhouding gericht minimummaten kan leiden tot veranderingen in de vistechieken, hetgeen ook aanpassingen van de visserijsterfte en de paaibiomassa van afzonderlijke soorten, de twee kwantificeerbare doelen van de meerjarenplannen, tot gevolg zou hebben; overwegende dat met de aanpassing van de minimummaten door middel van gedelegeerde handelingen de belangrijkste parameters van de meerjarenplannen van buitenaf gewijzigd zouden worden;

- AG. overwegende dat de medewetgevers wilden dat deze gedelegeerde handelingen een tijdelijk karakter hadden voor een termijn die in geen enkel geval langer mocht zijn dan drie jaar;
- AH. overwegende dat de op instandhouding gerichte minimummaten voor één soort per gebied kunnen verschillen, teneinde rekening te houden met de specifieke kenmerken van de visserij en het gebruikte vistuig; overwegende dat het, indien mogelijk, wenselijk is om horizontale besluiten voor alle gebieden te nemen teneinde de controletaken te vereenvoudigen;
1. meent dat de toekomstige technische maatregelen vereenvoudigd, in een duidelijk gestructureerd juridisch kader opgenomen en aan de hand van een solide wetenschappelijke basis opgesteld moeten worden;
  2. is van mening dat een herziening van de technische maatregelen noodzakelijk is, waarbij de complexiteit en de heterogeniteit van de huidige normen worden aangepakt, de wetenschappelijke basis wordt verbeterd en de samenhang en acceptatie door de visserijsector worden bevorderd;
  3. meent dat de technische maatregelen zo veel mogelijk moeten worden afgestemd op de specifieke kenmerken van elke vorm van visvangst en elk gebied, waardoor een betere naleving door de betreffende sector gewaarborgd kan worden;
  4. meent dat de vissers met het oog op een betere acceptatie en naleving van de regels van het GVB door de visserijsector meer betrokken moeten worden bij het besluitvormingsproces en dat hen voordelen moeten worden geboden door de steun voor innovatie en voor een betere selectiviteit van het vistuig te verhogen;
  5. is van mening dat de medebeslissingsprocedure moet blijven worden toegepast bij het vaststellen van regels die voor alle zeegebieden gelden dan wel bij regels die niet binnen een redelijke termijn gewijzigd zullen worden;
  6. acht het niet noodzakelijk de medebeslissingsprocedure toe te passen bij de vaststelling van maatregelen op regionaal niveau dan wel maatregelen die regelmatig aan veranderingen onderhevig zijn;
  7. meent dat de regelgeving ten aanzien van de technische maatregelen moet worden verdeeld in drie assen waar medebeslissing van toepassing is en een vierde as die betrekking heeft op regionalisering; de eerste drie omvatten een geheel van gemeenschappelijke en gecentraliseerde regels, een geheel van specifieke regels voor de belangrijkste zeegebieden en een bepaald aantal specifieke technische regelingen; al deze maatregelen moeten door middel van de medebeslissingsprocedure worden vastgesteld; regionalisering moet daarentegen van toepassing zijn op regels op regionaal

- niveau dan wel op regels die regelmatig veranderd worden;
8. acht het noodzakelijk om de zin, de doelmatigheid en de sociaaleconomische gevolgen voor de Europese vloten van de gerichte verordeningen op basis van technische maatregelen, onder meer ten aanzien van drijfnetten, incidentele vangsten van walvisachtigen, het verbod op het afsnijden van haaienvinnen aan boord of diepzeevisserij, te beoordelen;
  9. is van mening dat het dringend noodzakelijk is een samenhangend geheel van technische maatregelen vast te stellen die voor alle drie de belangrijkste zeegebieden gelden, waarbij rekening gehouden wordt met de specifieke kenmerken van elk gebied, en met name van het Middellandse Zeegebied, waar communautaire besluiten op dit gebied belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de concurrentie tussen Europese vissers en de niet-communautaire vloot;
  10. stelt dat de regels ten aanzien van technische maatregelen op het gebied van onder meer de samenstelling van vangsten, met inachtneming van het teruggooiverbod, voldoende flexibiliteit moeten hebben om direct aangepast te kunnen worden aan de ontwikkeling van de visserij en de verbeteringen met betrekking tot de selectiviteit van het vistuig;
  11. meent dat bij de herziening van de technische maatregelen de gevolgen daarvan, niet alleen voor het behoud van de rijkdommen, maar ook voor de exploitatiekosten en de rendabiliteit van de visserijactiviteiten, in aanmerking genomen moeten worden;
  12. is van mening dat het doel van behoud dat met de regels ten aanzien van technische maatregelen wordt nagestreefd, bevorderd zou kunnen worden met maatregelen die gericht zijn op het beheer van het aanbod en de vraag door middel van een toenemende concentratie van de sector in producentenverenigingen, waardoor de resultaten die met de communautaire regels worden nagestreefd geoptimaliseerd zouden kunnen worden;
  13. meent dat de meerjarenplannen een steeds grotere rol in het GVB zullen gaan spelen wat betreft het behoud van de visbestanden en derhalve het meest geschikte middel vormen voor de vaststelling en uitvoering van technische maatregelen op regionaal niveau;
  14. acht het noodzakelijk dat de medewetgevers hun inspanningen voortzetten om overeenstemming over de meerjarenplannen te bereiken op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie;
  15. meent dat de meerjarenplannen een solide en duurzaam kader moeten vormen voor het visserijbeheer en gestoeld moeten zijn op de beste en meest recente wetenschappelijke en sociaaleconomische adviezen, zodat ze aangepast kunnen worden aan de ontwikkeling van de bestanden en voor flexibiliteit zorgen bij het vaststellen van de jaarlijkse besluiten van de Raad over de verdeling van de vangstmogelijkheden; stelt dat deze jaarlijkse besluiten niet verder mogen gaan dan de strikte grenzen van de verdeling van de vangstmogelijkheden en dat daarbij grote schommelingen zo veel mogelijk vermeden moeten worden;
  16. stelt dat de toekomstige meerjarenplannen zodanig opgesteld moeten worden dat het doel van de maximale duurzame opbrengst verwezenlijkt kan worden en dat ze een



vastgesteld tijdschema, een instandhoudingsreferentiepunt, een mechanisme voor aanpassing aan onvoorziene veranderingen op het gebied van wetenschappelijk advies evenals een herzieningsclausule moeten omvatten;

17. meent dat het zinvol lijkt om voorrang te geven aan de regulering van de visserij-inspanning, die niet de rigiditeiten van het stelsel van TAC's en quota met zich meebrengt, teneinde problemen als gevolg van de aanlandingsverplichting te voorkomen;
18. is van mening dat de belanghebbende partijen meer betrokken moeten worden bij het opstellen en uitwerken van meerjarenplannen door middel van de adviesraden en bij alle besluiten ten aanzien van regionalisering;
19. meent dat het Europees Parlement bijzonder zorgvuldig moet kijken naar de gedelegeerde handelingen met betrekking tot de teruggooiplannen;
20. meent dat de tijdelijke geldigheid van gedelegeerde handelingen met betrekking tot de teruggooiplannen, met inbegrip van de aanpassingen van de minimummaten, in geen geval langer mag duren dan drie jaar, hetgeen betekent dat deze gedelegeerde handelingen in voorkomend geval vervangen moeten worden door een meerjarenplan en dat de meerjarenplannen daartoe zo spoedig mogelijk vastgesteld moeten worden;
21. is van mening dat de besluiten ten aanzien van de minimummaten in het kader van de regionalisering moeten worden vastgesteld met het oog op de noodzaak om een wildgroei daarvan bij elke soort te voorkomen, aangezien dit de controle zou bemoeilijken en onregelmatigheden en fraude bij het in de handel brengen van goederen in de hand zou kunnen werken;
22. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en aan de Commissie.

## TOELICHTING

### 1. Inleiding

De hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) die in 2013 is doorgevoerd had onder meer tot doel de maximale duurzame opbrengst (MDO) te bereiken door middel van een ecosysteembenadering. Zowel de technische maatregelen als de meerjarenplannen zijn niet alleen instandhoudingsmaatregelen, maar ook de belangrijkste instrumenten om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Desalniettemin is sinds 2009 nauwelijks vooruitgang geboekt in de wetgevingsdossiers met betrekking tot zowel de technische maatregelen als de meerjarenplannen. Bij de meerjarenplannen raakten de onderhandelingen zelfs in een interinstitutionele impasse. Deze impasse was het gevolg van het feit dat de wetgevingsvoorstellen voor de meerjarenplannen bij de vangstcontrole mogelijkheden de toekenning van vangstmogelijkheden omvatten. De voorstellen van de Commissie veroorzaakten derhalve spanningen op grond van artikel 43 VWEU. Met betrekking tot de technische maatregelen hadden de problemen te maken met het in overeenstemming brengen van de wetgeving met het Verdrag van Lissabon.

### 2. Technische maatregelen

Het doel van de technische maatregelen is het voorkomen van de vangst van jonge vis en andere bijvangst. In beginsel wordt de basis van het systeem gevormd door drie regelgevingen die een geografische logica volgen (Oostzee, Middellandse Zee en Atlantische Oceaan en andere wateren). De technische maatregelen vormen een specifiek geheel van regels, maar maken soms deel uit van een groter geheel van beheersinstrumenten, zoals de meerjarenplannen. Bovendien zijn er gerichte verordeningen, onder meer inzake het verbod op drijfnetten, het voorkomen van incidentele vangsten van walvisachtigen en het verbod op het afsnijden van haaienvinnen aan boord. Zodoende zijn de technische maatregelen verdeeld over meer dan dertig verschillende regelgevingen en vormen zij een complex, heterogeen en onsamenvattend stelsel van voorschriften die vaak samenhang ontberen of zelfs tegenstrijdig zijn.

De complexiteit van de technische maatregelen is deels het gevolg van het feit dat ze in het kader van verschillende wetgevingsprocedures zijn vastgesteld en een antwoord vormen op uiteenlopende vraagstukken. Sommige technische maatregelen zijn voorgesteld door de regionale organisaties voor visserijbeheer. Andere maatregelen zijn vastgesteld in het kader van de jaarlijkse verordeningen inzake totaal toegestane vangsten (TAC's) en quota. Desalniettemin is het merendeel van de technische maatregelen vastgesteld door de Raad of de Commissie volgens de comitéprocedure, vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en zonder deelname van het Europees Parlement.

De heterogeniteit van en het gebrek aan samenhang tussen de technische maatregelen is deels het gevolg van het feit dat de meeste maatregelen geleidelijk door de Raad zijn vastgesteld als onderdeel van de jaarlijkse verordeningen waarin de TAC's en quota worden vastgelegd. Sommige technische maatregelen zijn derhalve het resultaat van interstatelijke politieke onderhandelingen, nauwelijks gestoeld op een wetenschappelijke basis en de oorzaak van ongerechtvaardigde verschillen tussen de zeegebieden. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon moeten de verschillende maatregelen op het gebied van TAC's en quota door het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk worden vastgesteld.

De geografische benadering van de technische maatregelen wordt duidelijk weerspiegeld in de gedifferentieerde aanpak zoals die voor de Middellandse Zee wordt toegepast. Daarbij werd in 2006 één min of meer samenhangend geheel van maatregelen vastgesteld. De adviesraad voor de Middellandse Zee heeft echter verschillende keren verzocht om herziening van een aantal technische maatregelen. Opgemerkt dient te worden dat de Commissie in haar recente onderzoek naar de technische maatregelen<sup>1</sup> niet naar de Middellandse Zee heeft gekeken vanwege het complexe karakter van dit gebied.

De technische maatregelen bestaan deels uit gerichte verordeningen. De wetgevingsprocedure voor het merendeel daarvan heeft spanningen veroorzaakt. Met name het voorstel met betrekking tot de visserij op diepzeebestanden in het noordoosten van de Atlantische Oceaan<sup>2</sup> is meer dan drie jaar tegengehouden. De procedure met betrekking tot de visserij met drijfnetten<sup>3</sup> ligt eveneens stil. Dergelijke moeilijkheden en spanningen zijn het gevolg van de inhoud van de voorstellen. In een aantal gevallen, onder meer met betrekking tot het afsnijden van haaienvinnen aan boord<sup>4</sup>, is de regelgeving afgekeurd door de regionale organisaties voor visserijbeheer, waardoor de vloot van de Europese Unie zich in een ongunstige positie ten opzicht van derde landen bevindt. In andere gevallen, zoals bij de verordening over incidentele vangsten van walvisachtigen<sup>5</sup>, zou de doelmatigheid ervan beoordeeld moeten worden.

Anderzijds omvatten de verordeningen inzake de technische maatregelen een reeks uitzonderingen en afwijkingen, en alle voorschriften zijn onderwerp van herzieningen geweest. Verordening (EG) nr. 850/1998 is bijvoorbeeld veertien keer herzien. De complexiteit van de technische maatregelen is door deze opeenvolgende herzieningen verder toegenomen. Er bestaat een groot aantal incoherenties en het ontbreekt aan een duidelijke omschrijving van de toepassingsgebieden van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, hetgeen vooruitgang in de wetgevingsdossiers belemmert. Dientengevolge moet het geheel van technische maatregelen al geruime tijd gestroomlijnd en vereenvoudigd worden en in overeenstemming met het Verdrag van Lissabon worden gebracht.

In 2002 en 2008 is getracht herzieningen van het geheel van technische maatregelen door te voeren<sup>6</sup>. Eén poging faalde en de andere bleek uiteindelijk niet meer dan een van de talrijke herzieningen. Ook is er geen vooruitgang geboekt in de wetgevingsdossiers met betrekking tot het in overeenstemming brengen van de drie belangrijkste geografische verordeningen met het Verdrag van Lissabon.

In mei 2014 heeft de Commissie een openbare raadpleging over een "nieuw kader voor technische maatregelen in het gewijzigde gemeenschappelijke visserijbeleid" afgesloten. Het merendeel van de lidstaten die hebben gereageerd was van mening dat een vereenvoudiging van de technische maatregelen noodzakelijk is om gelijke voorwaarden te waarborgen, waarvoor een aantal regels volgens de medebeslissingsprocedure gevolgd moet worden, en dat de mate van regionalisering bij de ontwikkeling van technische maatregelen afgestemd moet zijn op de praktische toepassing en rekening moet houden met de controle- en

---

<sup>1</sup> A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP. Project no: ZF1455\_S02. 7 juli 2014.

<sup>2</sup> COM(2012)0371 final - 2012/0179 (COD).

<sup>3</sup> COM(2014)0265 final - 2014/0138 (COD).

<sup>4</sup> Verordening (EU) nr. 605/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013.

<sup>5</sup> Verordening (EG) nr. 812/2004 van de Raad van 26 april 2004.

<sup>6</sup> COM(2002) 672 en COM(2008) 324.

bewakingsactiviteiten. De deelnemers uit de visserijsector waren van mening dat in de nieuwe structuur van de technische maatregelen een minimalistische benadering moet worden gehanteerd, zonder medebeslissingsprocedure bij besluiten op het gebied van microbeheer. De ngo's wezen op de noodzaak van een algemeen kader voor technische maatregelen dat de algemene doelen en gemeenschappelijke minimumnormen die binnen de gehele EU toegepast moeten worden omvat, om te waarborgen dat er geen lacunes in het beheer ontstaan. Om die reden zou een vereenvoudiging niet ten koste van de bescherming van het milieu mogen gaan.

Bij de toekomstige regelgeving ten aanzien van technische maatregelen blijft de medebeslissingsprocedure noodzakelijk om gelijke voorwaarden te waarborgen en de uitvoering van en controle op de technische maatregelen te vereenvoudigen. Door middel van regionalisering kan het beheer worden vereenvoudigd, waardoor wordt gewaarborgd dat de regels worden afgestemd op de specifieke kenmerken van elke vorm van visvangst en elk zeegebied, zodat er flexibiliteit ontstaat en er snel op noodsituaties gereageerd kan worden. Bovendien kan regionalisering bijdragen tot het vereenvoudigen en begrijpelijker maken van de regels, die daardoor beter ontvangen zouden worden door de visserijsector, met name als deze ook betrokken wordt bij het proces voor de vaststelling van deze regels. Een volledige regionalisering is echter niet in overeenstemming met het GVB, dat gemeenschappelijk beleid is waarvoor de EU exclusief bevoegd is vanwege het feit dat de bestanden gedeeld worden.

De medebeslissingsprocedure lijkt derhalve niet noodzakelijk voor maatregelen op regionaal niveau of voor maatregelen die regelmatig aan veranderingen onderhevig kunnen zijn, maar dient wel toegepast te worden bij regels die voor alle zeegebieden gelden dan wel bij regels die niet binnen een redelijke termijn gewijzigd zullen worden.

De regelgeving ten aanzien van de technische maatregelen moet worden verdeeld in vier assen. Drie daarvan omvatten een geheel van gemeenschappelijke en gecentraliseerde regels, een geheel van specifieke regels voor de belangrijkste zeegebieden en een bepaald aantal specifieke technische regelingen. De vierde as heeft betrekking op de regionalisering en moet van toepassing zijn op regels op regionaal niveau dan wel op regels die regelmatig veranderd worden.

### 3. Meerjarenplannen

De meerjarenplannen zijn gericht op het beheer van de belangrijkste soorten voor de visserij. Hun gemeenschappelijke aspect is de vaststelling van doelen voor het beheer van visbestanden ten aanzien van de omvang van de paaibiomassa van afzonderlijke soorten en de visserijsterfte. Op dit moment lopen er elf meerjarenplannen, waarin verschillende instrumenten worden toegepast. Over het algemeen worden de TAC's gehanteerd, maar er bestaan ook andere instrumenten, zoals de technische maatregelen, beperkingen van de visserij-inspanning en specifieke controleregels.

De meerjarenplannen zijn opgezet na de hervorming van het GVB in 2002. Van de lopende plannen zijn er twee waarmee door regionale organisaties voor visserijbeheer beheerde bestanden worden gereguleerd, te weten de blauwvintonijn en de zwarte heilbot, terwijl de overige plannen de bestanden in communautaire wateren reguleren op basis van de adviezen van de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (ICES). Tussen 2002 en 2009 verliep de ontwikkeling daarvan betrekkelijk langzaam, waarbij een verandering in de modaliteiten plaatsvond. Sinds 2009 is geen enkel meerjarenplan vastgesteld als gevolg van het feit dat de voorstellen door de Raad werden tegengehouden.

De doeltreffendheid van de meerjarenplannen is wisselend geweest. De slechte resultaten hadden over het algemeen te maken met de inefficiënte werking van mechanismen voor het terugdringen van de visserij-inspanning en met gebreken bij de controle. Daarbij mag niet vergeten worden dat het beheer van de vloot en daarmee van de daadwerkelijke visserijcapaciteit aan belang heeft ingeboet in het GVB. Hoewel de diverse crises aanzienlijke reducties van de vloot tot gevolg hebben gehad, is de vermindering van de visserijcapaciteit aanmerkelijk geringer geweest.

De laatste jaren hebben zich als gevolg van de interinstitutionele impasse vanwege de verschillende interpretaties door het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van de rechtsgrondslag voor de meerjarenplannen, en met name ten aanzien van de vraag of het relevant is om artikel 43, lid 2, dan wel artikel 43, lid 3, VWEU toe te passen, ondanks het belang ervan, nauwelijks ontwikkelingen voorgedaan. Artikel 43, lid 3, bepaalt dat de beslissingsbevoegdheid volledig bij de Raad berust en dat het Parlement daar niet bij betrokken wordt. Op 26 november 2014 heeft het Hof van Justitie één gemeenschappelijk arrest gepubliceerd in twee zaken<sup>1</sup> die het Europees Parlement en de Commissie hadden ingesteld tegen een besluit van de Raad betreffende de toekenning van vangstmogelijkheden in wateren van de EU aan vissersvaartuigen die de vlag van de Bolivariaanse Republiek Venezuela voeren in de exclusieve economische zone voor de kust van Frans-Guyana. Dit arrest vormt een precedent dat verduidelijkt dat artikel 43, lid 3, uitsluitend mag worden gehanteerd als rechtsgrondslag voor de toekenning van vangstmogelijkheden, zoals dat bij de TAC- en quotaregelingen gebeurt.

Hoewel er momenteel gewacht wordt op een arrest van het Hof van Justitie in zaak C-124/13 (Europees Parlement / Raad) betreffende Verordening (EU) nr. 1243/2012 van de Raad tot vaststelling van een langetermijnplan voor kabeljauwbestanden, waarin het Parlement heeft betoogd dat de verordening gezien het doel en de inhoud ervan had moeten worden vastgesteld op grond van artikel 43, lid 2, VWEU, onder gebruikmaking van de gewone wetgevingsprocedure met het Parlement in zijn hoedanigheid van medewetgever. Het Parlement is tevens tegenstander van een opdeling van het voorstel van de Commissie, aangezien de Raad het voorstel in twee wetgevingshandelingen heeft opgedeeld.

Anderszins werden in april 2014 de werkzaamheden van de interinstitutionele taskforce meerjarenplannen afgerond. Bij hun werkzaamheden erkenden de vertegenwoordigers van de medewetgevers het belang van samenwerking om op pragmatische wijze vooruitgang bij de meerjarenplannen te boeken, ook al bestaan er verschillende standpunten over de interpretatie van het juridische kader. Zij waren van oordeel dat de meerjarenplannen een solide en duurzaam kader moeten vormen voor het visserijbeheer, gebaseerd op de beste wetenschappelijke adviezen. Bovendien moeten ze aangepast kunnen worden aan de ontwikkeling van bestanden en moeten ze voor flexibiliteit zorgen bij de jaarlijkse besluiten over de verdeling van de vangstmogelijkheden.

De maximale duurzame opbrengst en een tijdschema om dit doel te bereiken, een instandhoudingsreferentiepunt, een mechanisme voor aanpassing aan onvoorziene veranderingen op het gebied van wetenschappelijk advies en een herzieningsclausule zijn geïdentificeerd als elementen die deel moeten uitmaken van alle toekomstige meerjarenplannen.

---

<sup>1</sup> Zaken C-103/12 (Europees Parlement / Raad) en C-165/12 (Commissie / Raad).

Door de hervorming van het GVB in 2013 moeten in de meerjarenplannen de maximale duurzame opbrengst en een tijdschema om dit doel te bereiken zijn opgenomen. Ook moeten de meerjarenplannen maatregelen tot uitvoering van het teruggooiverbod en de aanlandingsverplichting<sup>1</sup> omvatten, evenals waarborgen voor herzieningsbepalingen en corrigerende maatregelen. Bovendien zijn twee kwantificeerbare doelen voor de meerjarenplannen vastgesteld: de visserijsterfte en de paaibiomassa.

Met de hervorming van het GVB werd het teruggooiverbod ingevoerd zonder dat er een oplossing was gevonden voor de rigiditeiten die kenmerkend zijn voor het stelsel van TAC's en quota. Aangezien problemen zijn te verwachten zijn bij de gemengde visserij wanneer het fenomeen van de "limiterende soorten" zich voordoet, lijkt het zinvol om binnen de meerjarenplannen voorrang te geven aan bepaalde instrumenten, zoals de regulering van de visserij-inspanning, die niet de rigiditeiten van het stelsel van TAC's en quota met zich meebrengen. Voorts zou de regulering van de visserij-inspanning het behalen van de maximale duurzame opbrengst vereenvoudigen, waardoor de economische prestaties van de vloot voor een vastgestelde visserijsterfte worden verbeterd.

#### 4. GVB-hervorming van 2013

Een wezenlijk element van de hervorming van het GVB dat van invloed is op de meerjarenplannen en de technische maatregelen is de regionalisering van<sup>2</sup> of regionale samenwerking op het gebied van instandhoudingsmaatregelen. De meerjarenplannen lijken het meest geschikte instrument te zijn voor de vaststelling en uitvoering van technische maatregelen in het kader van de regionalisering.

Indien de Commissie bevoegdheden kan delegeren met betrekking tot de meerjarenplannen, de instandhoudingsmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de milieuwetgeving van de EU of de aanlandingsverplichting, kunnen de belanghebbende lidstaten of de lidstaten die door dergelijke maatregelen getroffen worden binnen een bepaalde termijn gezamenlijke aanbevelingen indienen. Voor het doen van zulke aanbevelingen moeten de lidstaten de betreffende adviesraden raadplegen. De Commissie kan de aanbevolen maatregelen vaststellen middels gedelegeerde handelingen, maar ze kan ook voorstellen presenteren indien de lidstaten niet binnen de vastgestelde termijn overeenstemming over gezamenlijke aanbevelingen kunnen bereiken. De Commissie kan tevens voorstellen presenteren indien de gezamenlijke aanbevelingen niet in overeenstemming met de doelstellingen en streefdoelen van de instandhoudingsmaatregelen worden geacht. De enige rol die het Europees Parlement kan spelen berust op de mogelijkheid om binnen een termijn van twee maanden bezwaar te maken tegen een gedelegeerde handeling.

Deze nieuwe bepalingen hebben gevolgen voor de technische maatregelen en zijn voor het merendeel gekoppeld aan de meerjarenplannen of het resultaat van het ontbreken van meerjarenplannen, en ze komen tot stand middels de vaststelling van gedelegeerde handelingen door de Commissie. Indien voor een bepaalde vorm van visserij geen meerjarenplan of beheersplan is vastgesteld, is de Commissie bevoegd om gedelegeerde handelingen vast te stellen, die op tijdelijke basis en voor een termijn van ten hoogste drie jaar

---

<sup>1</sup> De aanlandingsverplichting. Artikel 15 van Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013.

<sup>2</sup> Regionale samenwerking inzake instandhoudingsmaatregelen. Artikel 18 van Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013.

een specifiek teruggooiplan vastleggen, waarin bovendien een wijziging van de minimummaten kan zijn vervat<sup>1</sup>.

Anderzijds zijn met de verordening inzake de aanlandingsverplichting<sup>2</sup> herzieningen van de drie regionale verordeningen inzake technische maatregelen (Atlantische Oceaan, Middellandse Zee en Oostzee) doorgevoerd. De teruggooiplannen zijn het belangrijkste instrument geworden om veranderingen middels het delegeren van bevoegdheden aan de Commissie door te voeren. De Commissie heeft de bevoegdheid gekregen om door middel van gedelegeerde handelingen minimale instandhoudingsreferentiegrootten vast te stellen voor soorten die onder de aanlandingsverplichting vallen, en indien noodzakelijk uitzonderingen op de minimale instandhoudingsreferentiegrootten vast te stellen. Dit heeft zich reeds voorgedaan bij het teruggooiplan voor de Oostzee<sup>3</sup>, waarmee de minimummaat van kabeljauw van 38 cm naar 35 cm werd teruggebracht.

Bij het merendeel van de gevallen worden de op instandhouding gerichte minimummaten door de Commissie vastgesteld bij gedelegeerde handelingen. Hierdoor wordt de vaststelling van bepaalde maatregelen op regionaal niveau vereenvoudigd, maar de op instandhouding gerichte minimummaten spelen een rol die beduidend verder gaat dan de regionalisering, waardoor de ontwikkeling van meerjarenplannen aanmerkelijk veranderd kan worden. Door een verandering van de minimummaat zullen de vissers hun vangsttechnieken veranderen en zullen tevens de visserijsterfte en de leeftijds piramide van de paaibiomassa van de afzonderlijke soorten worden aangepast. In de verordening die ten grondslag ligt aan het GVB is vastgesteld dat deze twee parameters de streefdoelen van de meerjarenplannen zullen zijn<sup>4</sup>. Met de aanpassing van de minimummaten door middel van een gedelegeerde handeling worden de belangrijkste parameters van de meerjarenplannen van buitenaf gewijzigd. Er moet rekening mee gehouden worden dat de minimummaten een cruciale rol spelen bij het in de handel brengen van goederen en de controle op de visserijactiviteiten.

## 5. Standpunt van de rapporteur

### 5.1. Meerjarenplannen

De medewetgevers moeten er in het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie naar streven om op pragmatische wijze vooruitgang bij de meerjarenplannen te boeken.

Bovendien moeten de belanghebbende partijen meer betrokken worden bij het opstellen en uitwerken van meerjarenplannen.

Tot slot moeten de meerjarenplannen zo spoedig mogen worden vastgesteld. Op die manier wordt voorkomen dat de maatregelen op de lange termijn worden gereguleerd via teruggooiplannen die vanwege hun karakter uitsluitend tijdelijke maatregelen mogen omvatten.

---

<sup>1</sup> Artikel 15, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1380/2013.

<sup>2</sup> Artikel 10, lid 10, artikel 2, lid 5, en artikel 3, lid 5, van Verordening (EU) nr. 2015/812 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015.

<sup>3</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1396/2014 van de Commissie van 20 oktober 2014.

<sup>4</sup> Artikel 10, lid 1, onder c, van Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013.

## 5.2. Technische maatregelen

De toekomstige technische maatregelen moeten eenvoudig en helder zijn, zodat ze begrijpelijker zijn voor de vissers.

Ze moeten zoveel mogelijk afgestemd zijn op de specifieke kenmerken van elke vorm van visvangst en elk zeegebied (regionalisering).

Desalniettemin moeten de regels die van toepassing zijn op alle zeegebieden of die niet binnen een redelijke termijn gewijzigd zullen worden, door de medewetgevers van de EU worden vastgesteld door middel van de gewone wetgevingsprocedure, dat wil zeggen de medebeslissingsprocedure.

Een volledige regionalisering zou feitelijk niet in overeenstemming met het GVB zijn, dat gemeenschappelijk beleid is waarvoor de EU exclusief bevoegd is vanwege het feit dat de bestanden gedeeld worden.

Tot slot moeten de vissers meer, op doeltreffende wijze en tot in detail worden betrokken bij het besluitvormingsproces ten aanzien van de technische maatregelen en moeten prikkels voor een eenvoudiger toepassing daarvan worden gecreëerd.