NL 2020

26

Speciaal verslag

Het mariene milieu: de EU biedt brede, maar geen diepgaande bescherming

EUROPESE REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VII
Inleiding	01-24
De Europese zeeën en oceanen	01-08
EU-optreden	09-24
Gemeenschappelijk visserijbeleid	10-15
Milieubeleid	16-21
Verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten	22-23
EU-financiering	24
Reikwijdte en aanpak van de controle	25-29
Opmerkingen	30-82
De lidstaten worden geconfronteerd met uitdagingen bij de toepassing van het EU-kader voor de bescherming van het mariene milieu	30-51
De beschermde mariene gebieden in de EU bieden weinig bescherming in de praktijk	31-39
De regelgevingsinstrumenten waarmee het EU-beleid voor mariene biodiversiteit wordt gekoppeld aan haar GVB werkten niet goed in de praktijk	40-46
De beschermende maatregelen van de EU hebben niet geleid tot het herstel van belangrijke mariene ecosystemen en habitats	47-51
Vooruitgang in de Atlantische Oceaan, maar slechte resultaten in de Middellandse Zee	52-75
Meetbare verbetering in de Atlantische Oceaan	55-58
De talrijke maatregelen van de EU hebben de overbevissing in de Middellandse Zee niet verminderd	59-71
De EU-instrumenten voor de aanpak van overcapaciteit in de visserij zijn niet nauw afgestemd op de regionale behoeften en milieueffecten	72-75
Een klein deel van de EU-financiering wordt gebruikt om de instandhouding van het mariene milieu te ondersteunen	76-82

Conclusies en aanbevelingen **83-97**

Bijlagen

Bijlage I — Vangsttechnieken

Bijlage II — Geselecteerde BMG's

Acroniemen en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdlijn

Samenvatting

I De zeeën van de Europese Unie (EU) zijn uitgestrekt en er is een rijkdom aan habitats en soorten te vinden. Het beleid van de EU is gebaseerd op de bescherming van het mariene milieu en een duurzaam gebruik van mariene rijkdommen. Wetenschappers en beleidsmakers hebben erkend dat visserij een belangrijke belastende factor is voor de Europese zeeën, vanwege de rijkdommen die hiermee worden onttrokken en de schade die hiermee wordt toegebracht aan de zeebodem.

II Visserij in de Europese zeeën valt onder het gemeenschappelijk visserijbeleid van de EU, waarmee wordt beoogd te waarborgen dat visserijactiviteiten vanuit ecologisch oogpunt duurzaam zijn. De Commissie speelt een grotere rol op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee dan op het gebied van milieubeleid, waar de Commissie en de lidstaten de verantwoordelijkheid delen. Het meest relevante beleid ten aanzien van het maritieme milieu is uiteengezet in de kaderrichtlijn mariene strategie en de vogel- en habitatrichtlijnen. De EU-middelen worden verspreid over verschillende financieringsinstrumenten.

III 2020 is een belangrijk jaar voor de EU wat de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van het mariene milieu betreft, en in 2021 zal een conferentie plaatsvinden over het Verdrag inzake biodiversiteit van de Verenigde Naties. Ons verslag kan als input dienen voor toekomstige beleidsdiscussies.

IV In het kader van deze controle werd onderzocht of het EU-kader voor de aanpak van de belangrijkste factoren die druk leggen op de mariene biodiversiteit en habitats goed is ontworpen en in de praktijk goed wordt toegepast in geselecteerde delen van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee, en of de inzet van EU-middelen resultaten heeft opgeleverd.

V Over het algemeen stelden we vast dat er weliswaar een kader is opgezet om het mariene milieu te beschermen, maar dat de maatregelen van de EU niet tot een herstel van de goede milieutoestand van zeeën of duurzame bevissingsniveaus in alle zeeën hebben geleid: deze conclusie wordt gestaafd door een verslag van het Europees Milieuagentschap dat werd gepubliceerd op het moment dat wij onze controlewerkzaamheden afrondden en waarin werd vastgesteld dat de mariene biodiversiteit in de Europese zeeën nog steeds wordt bedreigd en dat uit een groot deel van de beoordelingen van mariene soorten en habitats nog steeds blijkt dat zij een ongunstige of onbekende staat van instandhouding hebben. We constateerden dat de maatregelen van de EU weliswaar tot meetbare vooruitgang hebben geleid in

de Atlantische Oceaan, maar dat er in de Middellandse Zee nog steeds sprake is van aanzienlijke overbevissing; een klein deel van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij werd gebruikt om de instandhouding van het mariene milieu te ondersteunen.

VI Wij hebben met name het volgende geconstateerd:

a) De beschermende maatregelen van de EU hebben niet geleid tot het herstel van belangrijke ecosystemen en habitats. Het netwerk van beschermde mariene gebieden vormde geen afspiegeling van de diversiteit van de Europese zeeën en bood soms weinig bescherming. De bepalingen om het visserijbeleid af te stemmen op het milieubeleid functioneerden in de praktijk niet zoals bedoeld en de soorten en habitats die worden beschermd in het kader van de vogel- en habitatrichtlijnen waren gebaseerd op achterhaalde dreigingsevaluaties.

b) In de Atlantische Oceaan, waar visserijbeheer voornamelijk aan beperkingen van de toegestane vangsten is gekoppeld, werd meetbare vooruitgang geboekt. De meeste visbestanden werden op duurzame wijze bevist. Voor veel bestanden is echter nog steeds sprake van overbevissing.

c) In de Middellandse Zee, waar visserijbeheer voornamelijk aan beperkingen van de visserijinspanning (en niet van de vangsten) is gekoppeld, waren de bevissingscoëfficiënten twee keer zo hoog als het duurzame niveau.

d) De door ons bezochte lidstaten gebruikten 6 % van hun middelen uit het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij voor maatregelen die rechtstreeks verband hielden met instandhoudingsmaatregelen, en nog eens 8 % voor maatregelen die onrechtstreeks verband hielden met instandhoudingsmaatregelen, en we hebben goede voorbeelden aangetroffen van projecten die werden gefinancierd in het kader van LIFE en Interreg.

VII Op basis van deze bevindingen doen we aanbevelingen die erop gericht zijn:

1) de regelgevings- en administratieve wijzigingen in kaart te brengen die nodig zijn om gevoelige soorten en habitats te beschermen;

2) de beschermende maatregelen in de Middellandse Zee te verbeteren;

3) het potentieel van EU-financiering te vergroten.

Inleiding

De Europese zeeën en oceanen

01 De Europese Unie (EU) spant zich in om een duurzaam gebruik van de oceanen te bevorderen en de mariene ecosystemen te beschermen. De EU als orgaan en haar individuele lidstaten zijn partij bij verschillende internationale overeenkomsten die relevant zijn voor de bescherming van mariene habitats en soorten. Hierbij gaat het onder meer om verdragen inzake het recht van de zee, biologische diversiteit, trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn) en het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern). Regionale zeeverdragen en regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's) spelen ook een belangrijke rol.

02 In 2015 heeft de VN de duurzameontwikkelingsdoelstellingen goedgekeurd, waarbij onder meer streefdoelen werden vastgesteld met betrekking tot "leven in het water" (zie ***tekstvak 1***). De EU zet zich in om deze doelstellingen te verwezenlijken in haar zeeën.

Tekstvak 1

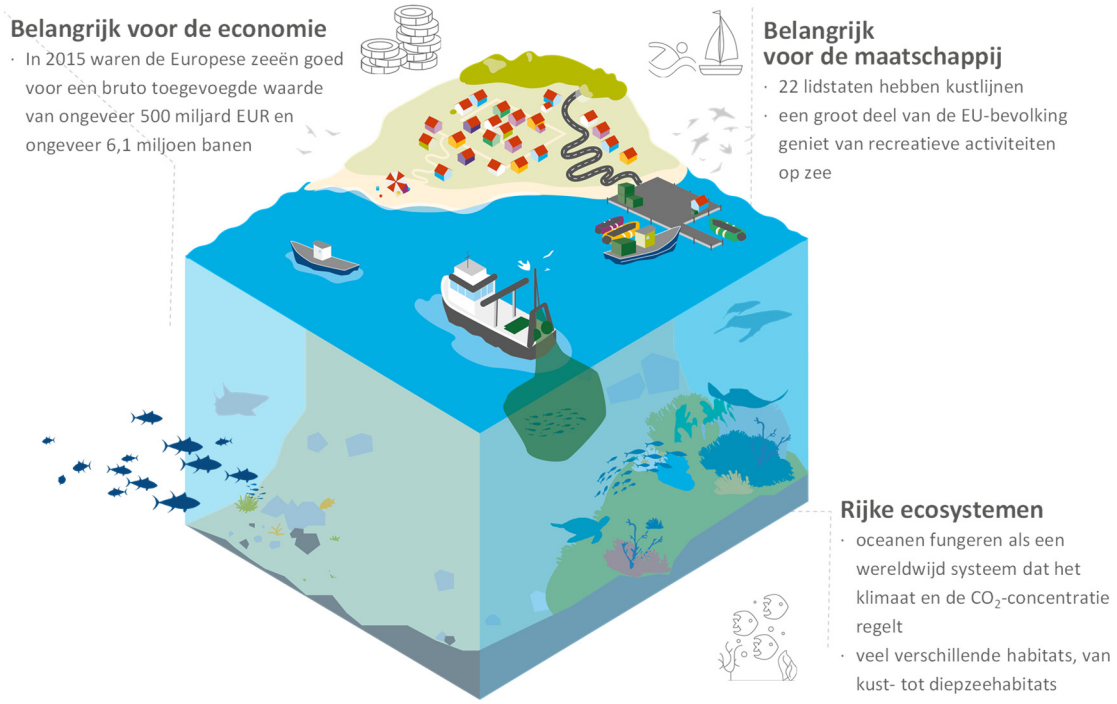
Duurzameontwikkelingsdoelstelling 14 van de VN: leven in het water

Met deze doelstelling wordt gestreefd naar de instandhouding en het duurzame gebruik van de zeeën en mariene rijkdommen. De doelstelling bestrijkt:

- de Aichi-doelstelling verwezenlijken om uiterlijk in 2020 10 % van de mariene wateren te behouden door er beschermd gebied van te maken of door middel van andere doeltreffende instandhoudingsmaatregelen;
- overbevissing, illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij en destructieve visserijpraktijken uiterlijk in 2020 uitbannen;
- bepaalde vormen van visserijsubsidies uiterlijk in 2020 verbieden;
- kleinschalige, ambachtelijke vissers toegang bieden tot mariene rijkdommen en markten.

03 De Europese zeeën zijn uitgestrekt (de term "zeeën" heeft in dit verslag betrekking op zowel de Atlantische Oceaan als andere zeeën). In deze zeeën is een rijkdom aan habitats en soorten te vinden die vanuit economisch, sociaal en ecologisch oogpunt belangrijk zijn voor de EU, zoals te zien is in ***figuur 1***.

Figuur 1 — Belang van de Europese zeeën



Bronnen: ERK, op basis van de website van DG ENV en "State of Europe's Seas", EEA, 2015.

04 Op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet de EU milieubescherming en duurzame ontwikkeling in haar beleid integreren[1].

05 Het VWEU kent de EU exclusieve bevoegdheid toe op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee via haar gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB)[2]. De Commissie en de lidstaten[3] delen de verantwoordelijkheid voor milieubeleid. Het milieubeleid dat het meest relevant is voor de zeeën, is

---

[1] Artikelen 7 en 11 VWEU.

[2] Artikel 3 VWEU: "1. De Unie is exclusief bevoegd op de volgende gebieden: […] de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid".

[3] Artikel 4 VWEU: "2. De gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten betreffen in het bijzonder de volgende gebieden: (…) e) milieu".

uiteengezet in richtlijnen: de kaderrichtlijn mariene strategie (KRMS)[4] en de vogel- en habitatrichtlijnen[5].

06 Het Europees Milieuagentschap (European Environment Agency — EEA) bracht in 2015 verslag uit over de slechte toestand van veel mariene soorten en habitats en concludeerde dat de Europese zeeën niet als "gezond" of "schoon" konden worden beschouwd[6]. In 2020 deelde het EEA mee dat het verlies aan mariene biodiversiteit in de Europese zeeën geen halt is toegeroepen: uit een groot deel van de beoordelingen van mariene soorten en habitats blijkt dat zij een ongunstige of onbekende status van instandhouding hebben[7]. In ***figuur 2*** is de classificatie van de toestand van de biodiversiteit in de Europese zeeën te zien.

---

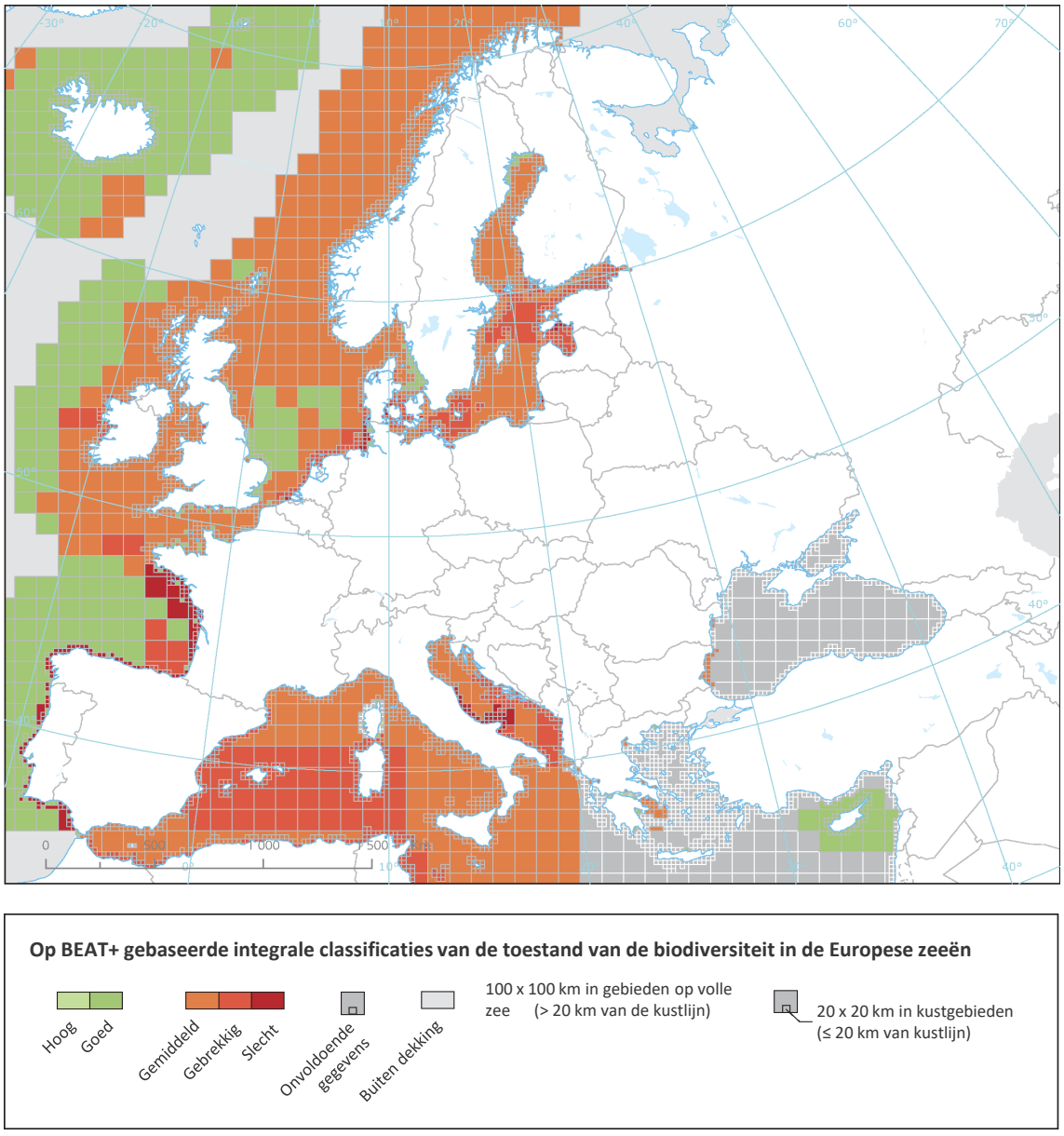
[4] Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie). PB L 164 van 25.6.2008.

[5] Respectievelijk Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand 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.

[6] EEA, State of Europe's Seas, 2015.

[7] EEA-verslag nr. 17/2019: Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach, 2020.

Figuur 2 — Classificatie door het EEA van de toestand van de biodiversiteit in de Europese zeeën



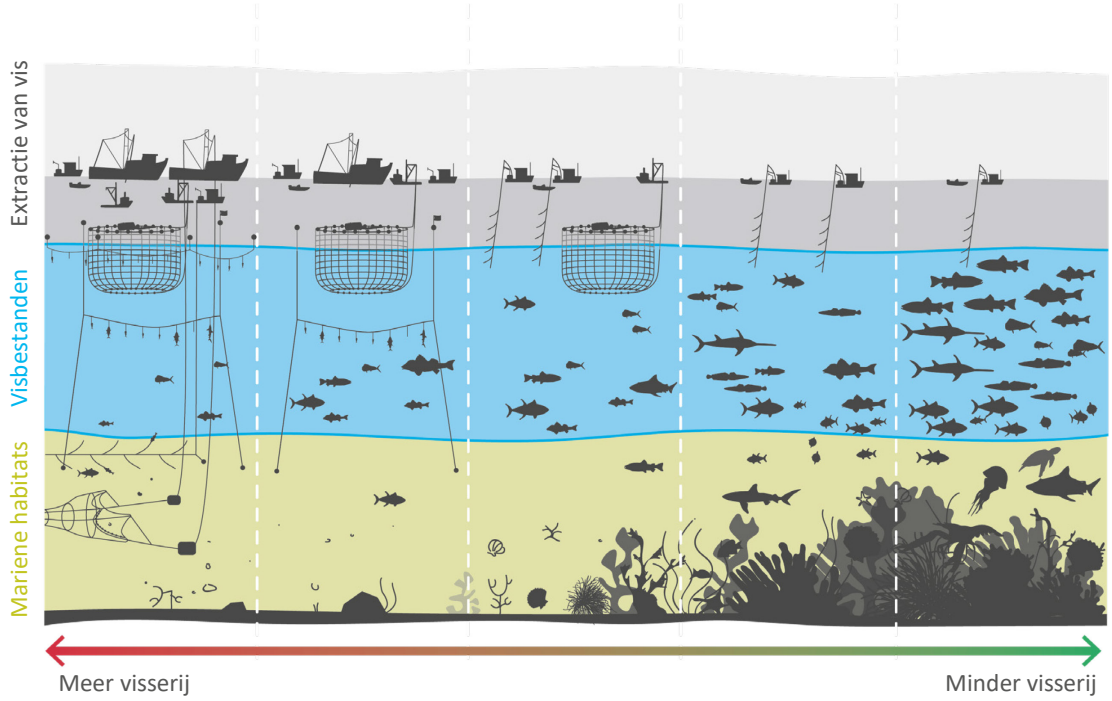
Bron: © Europees Milieuagentschap, EEA-verslag, Marine messages II, 2020, figuur 3.1, blz. 27.

07 Vanwege de rijkdommen die worden onttrokken en de schade die wordt toegebracht aan de zeebodem, vormt visserij een van de meest belastende factoren voor het mariene milieu. Het Europees Milieuagentschap rapporteerde in 2020[8] dat visserijactiviteiten verantwoordelijk waren voor enkele van de belangrijkste factoren die druk leggen op ecosystemen in de Europese zeeën, en het intergouvernementeel platform voor wetenschap en beleid inzake biodiversiteit en ecosysteemdiensten

[8] EEA-verslag 17/2019:"Marine messages II", figuur 4.1.

verklaarde in 2019[9] dat visserij de grootste impact op mariene ecosystemen had. De Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) wijst erop dat trawlers dramatische gevolgen hebben voor het ecosysteem, waaronder fysieke schade aan de zeebodem, overbevissing van demersale bestanden en enorme hoeveelheden bijvangsten en verwante teruggooi[10]. ***Figuur 3*** illustreert het verband tussen visserij en instandhouding, en in ***bijlage I*** wordt een aantal vangsttechnieken kort beschreven.

Figuur 3 — Effecten van overbevissing



Bron: ERK.

08 Bij visserij kan sprake zijn van bijvangst van kwetsbare soorten (zoals haaien) of van mariene zoogdieren, zeevogels en schildpadden. Klimaatverandering, vervuiling, kustontwikkeling, verstoring van de zeebodem en de verspreiding van niet-inheemse soorten hebben ook een impact op de mariene biodiversiteit. In 2015 deelde de Internationale Unie voor behoud van de natuur en de natuurlijke hulpbronnen (International Union for Conservation of Nature —IUCN) mee dat 7,5 % van de Europese mariene vissoorten met uitsterven werd bedreigd, en dat er onvoldoende

[9] IPBES 2019: Global assessment report on biodiversity and ecosystem services.

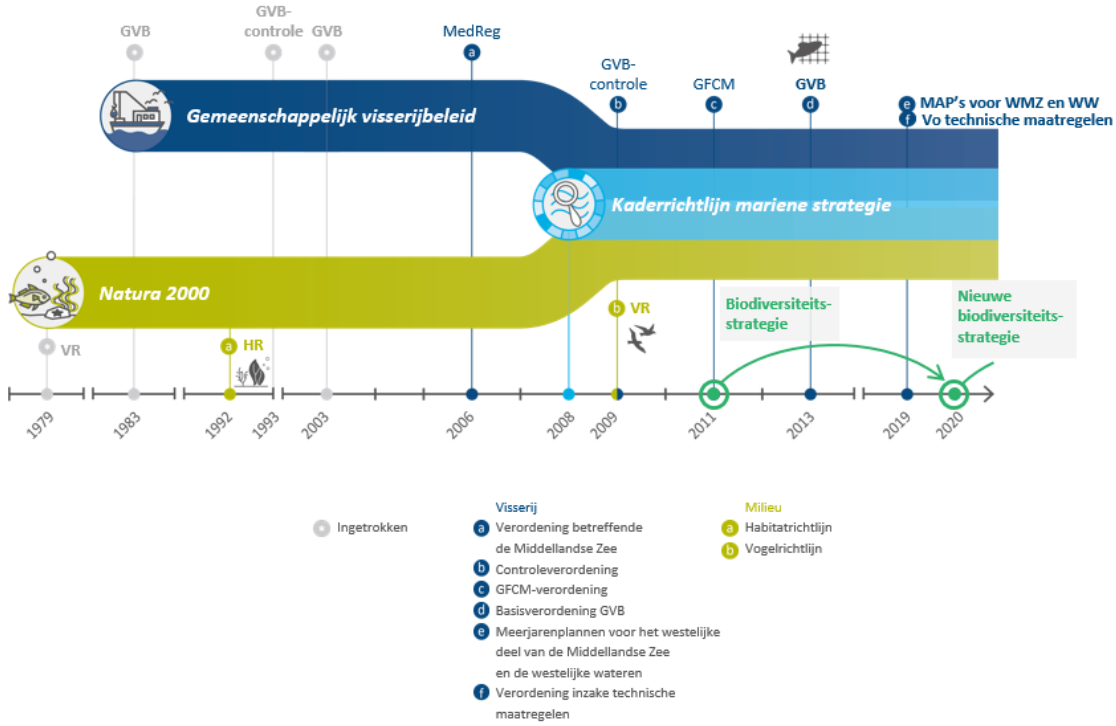
[10] Zie de FAO-studie "Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits", 2004.

wetenschappelijke informatie beschikbaar was om de kans op uitsterven van nog eens 20,6 % van de vissoorten te evalueren[11].

EU-optreden

09 De EU beschikt over een kader voor de bescherming van het mariene milieu. Hier maken verschillende milieurichtlijnen en verordeningen inzake visserij deel van uit. *Figuur 4* biedt een overzicht van het EU-beleid dat het meest relevant is voor deze controle.

Figuur 4 — Beleidsoverzicht



Bron: ERK.

[11] IUCN, "European Red List of Marine Fishes", 2015.

Gemeenschappelijk visserijbeleid

10 In het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB)[12] worden de regels voor visserij in de EU vastgesteld. Er wordt ook mee beoogd te waarborgen dat visserijactiviteiten vanuit ecologisch oogpunt duurzaam zijn en hun negatieve effecten op het mariene ecosysteem tot een minimum te beperken[13]. In het kader van het GVB wordt beoogd er uiterlijk in 2020 voor te zorgen dat de bevissingscoëfficiënt de "maximale duurzame opbrengst" niet overschrijdt[14] (zie ***tekstvak 2***).

[12] Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid. PB L 354 van 28.12.2013. Deze verordening vormt de basishandeling van het beleid en wordt aangevuld met tal van andere rechtshandelingen. Ter vereenvoudiging zullen we naar deze verordening verwijzen als "GVB".

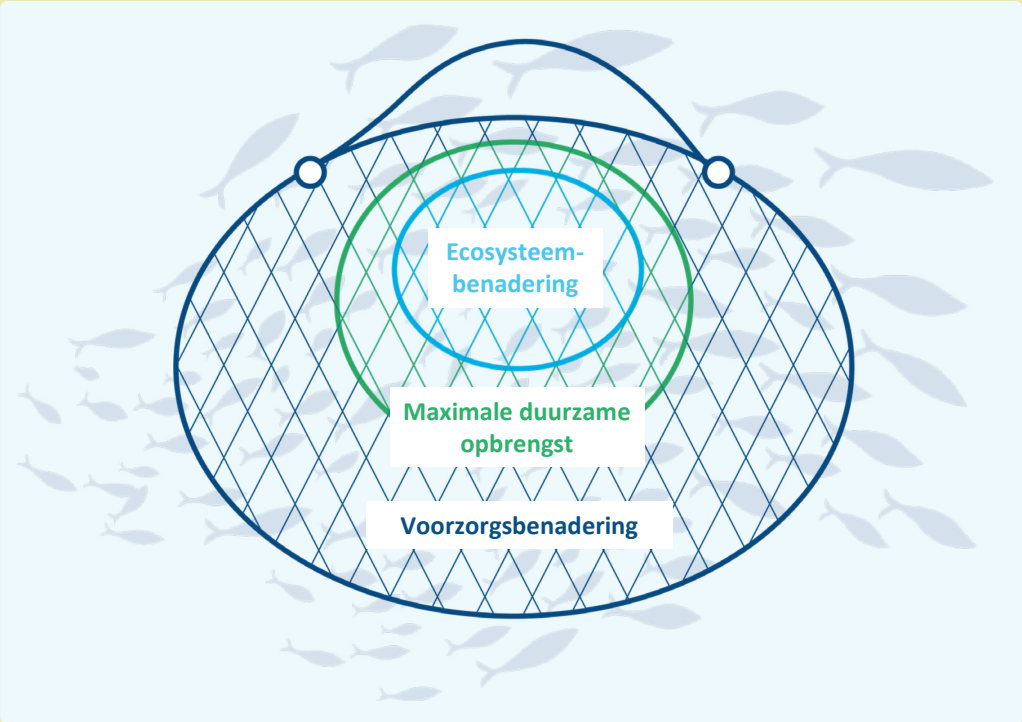
[13] Artikel 2 GVB.

[14] Artikel 2, leden 1 en 2, GVB.

Kader 2

Maximale duurzame opbrengst (MDO)

De toepassing van de MDO moet tegelijkertijd resulteren in een hoog vangstniveau en de handhaving van productieve visbestanden binnen gezonde mariene ecosystemen: als er meer vis wordt gevangen dan deze hoeveelheid, zullen de visbestanden dalen. Bij de toepassing van de MDO worden de visbestanden op een hoger niveau gehouden dan bij de "voorzorgsbenadering" die is vereist op grond van de Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling, en de bijbehorende visbestandenovereenkomst. Met de voorzorgsbenadering wordt beoogd de visbestanden boven veilige biologische grenzen te houden. Dit is een noodzakelijke, maar geen toereikende voorwaarde voor de MDO. Zowel de voorzorgsbenadering als de MDO maken deel uit van de ecosysteembenadering van visserijbeheer en beide benaderingen houden een daling van de vangstniveaus in.



Bron: ERK, op basis van het ICES-advies van juni 2012 (ICES, 2012. Report of the ICES Advisory Committee 2012. ICES Advice, 2012. Book 1.).

11 Met het GVB werd beoogd de MDO “indien mogelijk tegen 2015, en geleidelijk toenemend voor alle bestanden uiterlijk 2020” te bereiken. In 2019 achtte het EEA de kans klein dat de EU haar GVB-beleidsdoelstelling voor 2020 in de Middellandse Zee zou verwezenlijken[15].

12 Vissersvaartuigen uit de EU mogen in alle Europese zeeën vissen, waarbij ze de regels van het GVB moeten naleven. In kustwateren staan de lidstaten op grond van een tijdelijke uitzondering die sinds 1983 telkens is verlengd in voor het beheer van de toegang[16].

13 Het visserijbeheer van de EU is op een andere manier geregeld in de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee: in de Atlantische Oceaan is voornamelijk een quotumsysteem van toepassing, terwijl in de Middellandse Zee voornamelijk een visserijinspanningsregeling geldt. Voor de Atlantische Oceaan stelt de EU elk jaar vangstbeperkingen vast die “totaal toegestane vangsten” (Total Allowable Catches — TAC’s) worden genoemd en wijst zij deze aan lidstaten en per visserijzone toe[17]. In de Middellandse Zee zijn in aanvulling hierop twee EU-verordeningen van toepassing: de verordening betreffende de Middellandse Zee (“MedReg”)[18] en de verordening voor de visserij in het GFCM-overeenkomstgebied (General Fisheries Commission for the Mediterranean — Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee)[19], die beheers- en technische maatregelen omvatten. ***Tekstvak 3*** bevat een voorbeeld van TAC’s en visserijinspanning.

---

[15] EEA, “Status of marine fish and shellfish stocks in European seas”, 2019.

[16] Artikel 5 GVB.

[17] Zie voor de vangstmogelijkheden voor 2020 Verordening (EU) 2020/123 van de Raad van 27 januari 2020 tot vaststelling, voor 2020, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Unie en, voor vissersvaartuigen van de Unie, in bepaalde wateren buiten de Unie van toepassing zijn, PB L 25 van 30.1.2020.

[18] Verordening (EG) nr. 1967/2006 van de Raad van 21 december 2006 inzake beheersmaatregelen voor de duurzame exploitatie van visbestanden in de Middellandse Zee. PB L 409 van 30.12.2006.

[19] Verordening (EU) nr. 1343/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 tot vaststelling van een aantal bepalingen voor de visserij in het GFCM-overeenkomstgebied (General Fisheries Commission for the Mediterranean — Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee). PB L 347 van 30.12.2011.

Tekstvak 3

"Totaal toegestane vangsten" ten opzichte van de "visserijinspanning"

In januari 2020 heeft de Raad de **totaal toegestane vangsten** vastgesteld voor bepaalde visbestanden in de Atlantische Oceaan voor 2020. Het ging hierbij onder meer om 922 064 ton makreel (*Scomber scombrus*), verdeeld over 14 EU-lidstaten, Noorwegen en de Faeröer aan de hand van afgebakende zeegebieden. Voor dit bestand waren er geen limieten vastgesteld voor het aantal dagen dat vissersvaartuigen op zee mogen doorbrengen.

In december 2019 heeft de Raad de maximaal toegestane **visserijinspanning** vastgesteld voor bepaalde visbestanden in de Middellandse Zee en de Zwarte Zee voor 2020. Het ging onder meer om de toewijzing van een maximum van 108 349 dagen op zee voor Italiaanse vissersvaartuigen en 39 257 dagen voor Kroatische vaartuigen, voor het vissen op heek, roze diepzeegarnalen, langoustines en mul in de Adriatische Zee. Er waren geen limieten vastgesteld voor de vangsten op deze bestanden.

14 Tot 2019, toen het meerjarig beheersplan (multiannual management plan — MAP) van de EU voor het westelijke deel van de Middellandse Zee in werking trad en het MAP van de GFCM voor demersale bestanden in de Adriatische Zee werd vastgesteld, voorzagen nationale beheersplannen in beperkingen van de inspanning per lidstaat en was er geen kader voor de monitoring van de inspanningsvermindering op EU-niveau.

15 De EU en haar lidstaten en andere landen in het Middellandse Zeegebied zijn partij bij de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (General Fisheries Commission for the Mediterranean — GFCM). De doelstellingen van de GFCM omvatten onder meer het garanderen van de instandhouding en het duurzame gebruik van de levende mariene rijkdommen van de Middellandse Zee[20]. In 2017 ondertekenden partijen bij de GFCM, waaronder de EU, de ministeriële verklaring MedFish4Ever[21].

---

[20] Artikel 2 GFCM: "Het doel van de overeenkomst is het waarborgen van de instandhouding en het duurzaam gebruik, op biologisch, sociaal, economisch en ecologisch niveau, van de levende rijkdommen van de zee, […] in het Toepassingsgebied".

[21] Ministeriële conferentie inzake de duurzaamheid van de visserij in de Middellandse Zee 2017, Malta Medfish4ever ministerial declaration. Egypte ondertekende deze verklaring niet.

Milieubeleid

Beschermde mariene gebieden in de EU (Natura 2000)

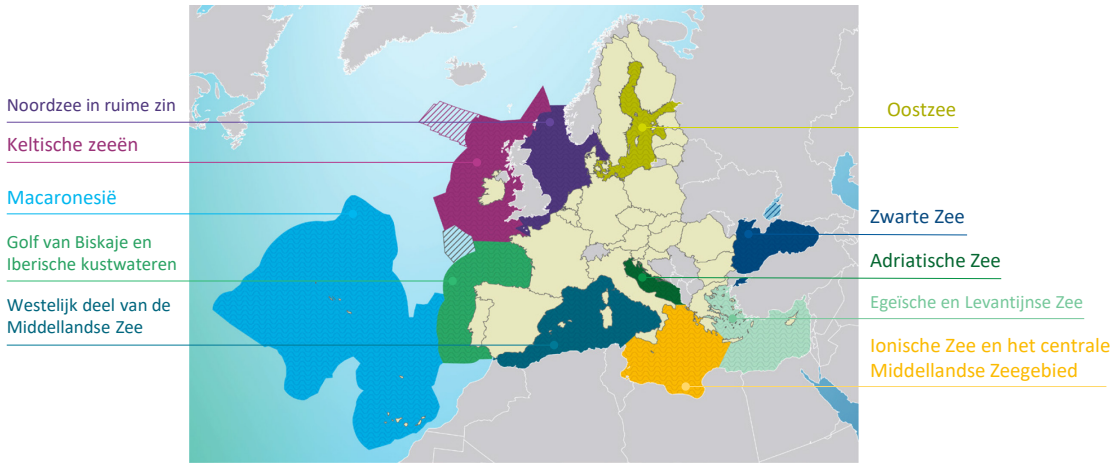
16 De vogelrichtlijn (1979) en de habitatrichtlijn (1992) hebben tot doel bedreigde soorten en habitats in de EU te beschermen en brengen samen het "Natura 2000"-netwerk van beschermde gebieden tot stand. De lidstaten wijzen de Natura 2000-gebieden aan en beheren deze. Beschermde gebieden op zee worden "beschermde mariene gebieden" (BMG's) genoemd. Eind 2019 waren er meer dan 3 000 van zulke BMG's.

Kaderrichtlijn mariene strategie (KRMS)

17 In 2007 heeft de Commissie een geïntegreerd maritiem beleid[22] aangenomen, waarmee wordt beoogd de onderlinge afstemming tussen verschillende beleidsterreinen te verbeteren. De KRMS van 2008 is de milieupijler van dit beleid.

18 Bij de KRMS zijn er mariene regio's en subregio's vastgesteld (zie ***figuur 5***) en moeten de lidstaten uiterlijk in 2020 een "goede milieutoestand" bereiken in hun zeeën[23]. De lidstaten moeten strategieën voor hun zeeën uitvoeren, in samenwerking met andere lidstaten waarmee zij een mariene regio of subregio delen.

Figuur 5 — Mariene regio's en subregio's uit hoofde van de KRMS



Bron: ERK, op basis van het technische document Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions.

---

[22] COM(2007) 575 definitief van 10 oktober 2007, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Een geïntegreerd maritiem beleid voor de Europese Unie".

[23] Artikel 1 KRMS.

19 De lidstaten moesten hun mariene wateren evalueren aan de hand van 11 kwalitatief beschrijvende elementen (zie ***tekstvak 4***) en monitoringprogramma's en -maatregelen voorstellen om uiterlijk in 2020 een goede milieutoestand te bereiken.

Tekstvak 4

Samenvatting van kwalitatief beschrijvende elementen voor de omschrijving van de goede milieutoestand

1) De biologische diversiteit wordt behouden.

2) Niet-inheemse soorten komen voor op een niveau waarbij het ecosysteem niet verandert.

3) Populaties van alle commercieel geëxploiteerde soorten vis en schaal- en schelpdieren blijven binnen veilige biologische grenzen.

4) Alle elementen van de mariene voedselketens, voor zover deze bekend zijn, garanderen de dichtheid van de soorten op lange termijn.

5) Door de mens teweeggebrachte eutrofiëring is tot een minimum beperkt.

6) Integriteit van de zeebodem is zodanig dat de ecosystemen zijn gewaarborgd.

7) Permanente wijziging van de hydrografische eigenschappen berokkent de mariene ecosystemen geen schade.

8) Concentratieniveaus van vervuilende stoffen zijn niet schadelijk.

9) De hoeveelheid vervuilende stoffen in vis en andere visserijproducten is laag.

10) Zwerfvuil op zee veroorzaakt geen schade.

11) De toevoer van energie, waaronder onderwaterlawaai, berokkent het mariene milieu geen schade.

20 In 2018 concludeerde de Commissie[24] dat alle programma's van maatregelen moesten worden verbeterd en dat het onwaarschijnlijk was dat tegen 2020 een goede milieutoestand zou worden bereikt in alle mariene regio's en voor alle kwalitatief

[24] COM(2018) 562 final van 31 juli 2018, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ter beoordeling van de programma's van maatregelen van de lidstaten in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie.

beschrijvende elementen[25]. In 2020 erkende de Commissie[26] dat er niet snel genoeg vooruitgang werd geboekt bij het bereiken van een goede milieutoestand en wees zij kritieke verbeterpunten aan.

Biodiversiteitsstrategieën

21 In 2011 nam de Commissie een mededeling aan over de biodiversiteitsstrategie voor 2020[27], waarin als doel werd gesteld het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van het land- en mariene ecosysteem in de EU uiterlijk in 2020 tot staan te brengen. In 2015 werd in de tussentijdse evaluatie van de strategie erkend dat de mariene soorten en ecosystemen in de Europese zeeën nog steeds achteruitgingen en dat het mariene netwerk Natura 2000 nog steeds onvolledig was[28]. In mei 2020 presenteerde de Commissie een nieuwe biodiversiteitsstrategie. Hiermee wordt beoogd uiterlijk in 2030 ten minste 30 % van het zeegebied in de EU te beschermen, en ten minste 10 % strikt te beschermen.

Verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten

22 Aangezien de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee een exclusieve bevoegdheid van de EU is, speelt de Commissie een grotere rol op dit gebied dan op het gebied van het mariene milieu, waar zij de verantwoordelijkheid deelt met de lidstaten. De Commissie stelt verordeningen voor het beheer van de visserij voor (in het bijzonder met betrekking tot toegestane vangsten, vismethoden en -controles en financiering). De Commissie houdt voor beide beleidsterreinen toezicht op de uitvoering door de lidstaten: het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij (DG MARE) voor de visserij en het directoraat-generaal Milieu (DG ENV) voor het mariene milieu. Het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de

---

[25] COM(2018) 562 final van 31 juli 2018, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ter beoordeling van de programma's van maatregelen van de lidstaten in het kader van de kaderrichtlijn mariene strategie.

[26] COM(2020) 259 final van 25 juni 2020, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie (Richtlijn 2008/56/EC).

[27] COM(2011) 244 van 3 mei 2011, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020".

[28] COM(2015) 478 final van 2 oktober 2015, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, "De tussentijdse evaluatie van de biodiversiteitsstrategie van de EU voor 2020".

visserij (WTECV) is een pool van deskundigen die de Commissie adviseert over visserijbeheer; de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee (International Council for the Exploration of the Sea — ICES) is een intergouvernementeel orgaan voor marien onderzoek in de Noord-Atlantische Oceaan dat de Commissie wetenschappelijk advies verstrekt.

23 In ***tabel 1*** is te zien hoe de verantwoordelijkheden voor milieu- en visserijbeleid zijn verdeeld tussen de Commissie en de lidstaten in verschillende mariene gebieden. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor maatregelen ter uitvoering van de milieurichtlijnen en voor de toepassing van de GVB-voorschriften. Het gaat hierbij onder meer om het recht om proactieve maatregelen te nemen in hun mariene wateren (bijvoorbeeld door artikelen 11 en 20 van het GVB toe te passen).

Tabel 1 — Verantwoordelijkheden voor milieu- en visserijbeleid

		Visserijen	*Milieu*
12 zeemijlen (nm) 100 nm in Macaronesië[a]	**Territoriale wateren**	Lidstaten[b] Europese Unie[c]	Kustlidstaten
12-200 nm 100-200 nm in Macaronesië	**Uitgeroepen EEZ's**	Europese Unie	Kustlidstaten
Andere gebieden[d]	**Gebieden buiten EEZ's**	ROVB's[e]	RZV's en ROVB's (bij internationale wateren) Lidstaten (indien soeverein)

[a] Deze regel geldt voor alle ultraperifere gebieden van de EU.
[b] De lidstaten reguleren de toegang van vissersvaartuigen tot deze wateren op grond van een tijdelijke uitzondering
[c] Op grond van het GVB is de EU bevoegd voor alle EU-wateren
[d] De GVB-regels gelden voor EU-vaartuigen en EU-onderdanen in internationale wateren
[e] De GFCM is bevoegd voor de territoriale wateren, de EEZ en de internationale wateren in de Middellandse en Zwarte Zee

Bron: ERK.

EU-financiering

24 De EU kan de bescherming van het mariene milieu bevorderen door middel van verschillende financieringsinstrumenten (zoals het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) en de LIFE- en Interreg-programma's), maar er is geen specifiek instrument voor mariene bescherming. Op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 508/2014 valt steun voor het GVB voor de instandhouding van biologische rijkdommen van de zee onder de reikwijdte van het EFMZV. De Commissie brengt niet expliciet verslag uit over hoeveel EU-middelen in totaal worden besteed aan het mariene milieu.

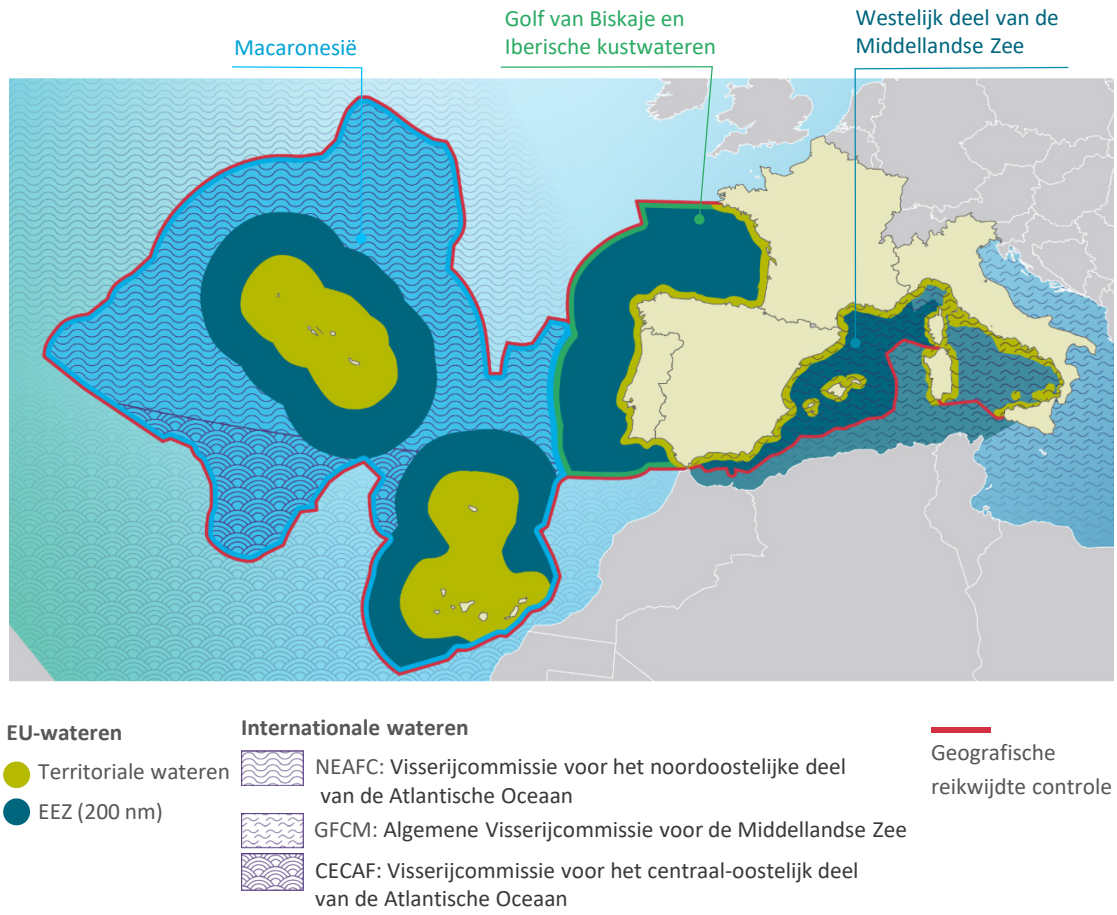
Reikwijdte en aanpak van de controle

25 We hebben het beleid en uitgavenkader van de EU onderzocht, evenals de manier waarop zij de belangrijkste factoren aanpakt die druk leggen op de mariene biodiversiteit en habitats, met bijzondere aandacht voor de druk die commerciële visserij met zich meebrengt. We zijn nagegaan of:

- het EU-kader goed is ontworpen en wordt toegepast door de Commissie en de lidstaten;
- er vooruitgang is geboekt in de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee;
- de Commissie en de lidstaten resultaten hebben geboekt door EU-middelen te gebruiken.

26 De controle bestreek de periode van de vaststelling van de KRMS in 2008 tot 1 maart 2020. We hebben ons met name gericht op de Golf van Biskaje en de Iberische kust, Macaronesië en het westelijke deel van de Middellandse Zee, en hebben lidstaten bezocht die kustlijnen hebben in deze zeegebieden: Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal. In ***figuur 6*** wordt de geografische reikwijdte van onze controle weergegeven.

Figuur 6 — Geografische reikwijdte van de controle



Bron: ERK, op basis van het technische document Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions.

27 Bij de controle werd niet ingegaan op de richtlijn maritieme ruimtelijke planning[29] en de strategie voor blauwe groei, aangezien de lidstaten pas in 2021 verslag zullen uitbrengen aan de Commissie over mariene ruimtelijke planning.

28 Bij onze controlewerkzaamheden hebben we:

— de voorstellen, richtsnoeren en relevante verslagen van de Commissie onderzocht;

— nationale en regionale autoriteiten en vertegenwoordigers van de visserijsector en milieuorganisaties in Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal bezocht;

[29] Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning.

— een evaluatie gemaakt van de EU-financiering voor projecten ter bescherming van het mariene milieu en dergelijke projecten en 21 sinds lange tijd beschermde mariene gebieden in de geselecteerde zeegebieden, met diverse instandhoudingsdoelstellingen, onderzocht;

— een deskundigenpanel geraadpleegd teneinde hun expertise te benutten om de verbanden tussen het milieu- en het visserijbeleid te analyseren;

— relevante studies en verslagen geanalyseerd, waaronder die van het Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij (WTECV) en het Europees Milieuagentschap.

29 2020 is een belangrijk jaar voor de EU wat betreft de verwezenlijking van instandhoudingsdoelstellingen in het kader van de biodiversiteitsstrategie van 2011, het GVB en de KRMS. In 2021 zal de conferentie van de partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit plaatsvinden. In dit verslag wordt een analyse verschaft van de resultaten die tot nu toe zijn behaald op het gebied van de bescherming van mariene biodiversiteit en kan bijgevolg als input dienen voor besprekingen over opties voor de toekomst.

Opmerkingen

De lidstaten worden geconfronteerd met uitdagingen bij de toepassing van het EU-kader voor de bescherming van het mariene milieu

30 Op grond van het EU-rechtskader moeten de lidstaten hun mariene milieu beschermen. We onderzochten of de opzet en toepassing van het EU-kader bevorderlijk was in dit opzicht. Hiertoe gingen we na of het kader doeltreffende instrumenten biedt om zeegebieden te beschermen, een duidelijke basis verschaft om actie te ondernemen en geïntegreerd is met andere beleidsterreinen die van invloed zijn op het mariene milieu, en gebaseerd is op actuele wetenschappelijke adviezen waarin de soorten en habitats die het meeste gevaar lopen, werden geïdentificeerd.

De beschermde mariene gebieden in de EU bieden weinig bescherming in de praktijk

31 De Commissie definieert BMG's als mariene gebieden die zijn ingesteld met natuurbehoud als primaire doelstelling. Met het oog op doeltreffendheid moeten er voor BMG's duidelijke doelstellingen bestaan en goed beheerde maatregelen op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis[30]. Op grond van de KRMS moeten de lidstaten ruimtelijke beschermingsmaatregelen opnemen in hun strategieën die bijdragen aan samenhangende en representatieve netwerken van beschermde mariene gebieden[31].

---

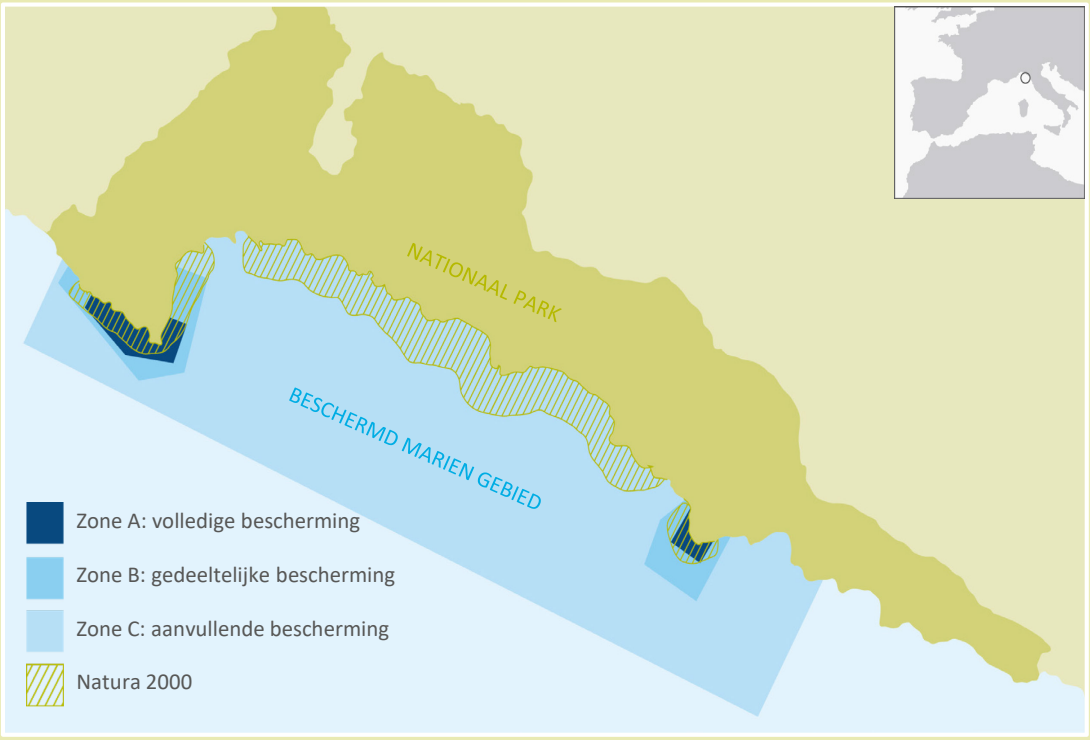
[30] COM(2015) 481 final van 1 oktober 2015, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de voortgang bij het vaststellen van beschermde mariene gebieden (zoals vereist krachtens artikel 21 van de Kaderrichtlijn mariene strategie 2008/56/EG).

[31] Artikel 13, lid 4.

32 In BMG's worden tal van instandhoudingsdoelstellingen nagestreefd via een brede waaier van beschermende maatregelen, waaronder mogelijkerwijze beperkingen van de visserij. De lidstaten passen verschillende niveaus van visserijbeperkingen toe binnen BMG's (zie ***tekstvak 5*** voor een voorbeeld). In 2018 concludeerde het EEA dat het BMG-netwerk vanuit ecologisch oogpunt niet representatief was[32].

Tekstvak 5

Verschillende niveaus van bescherming in het BMG Cinque Terre (Italië)



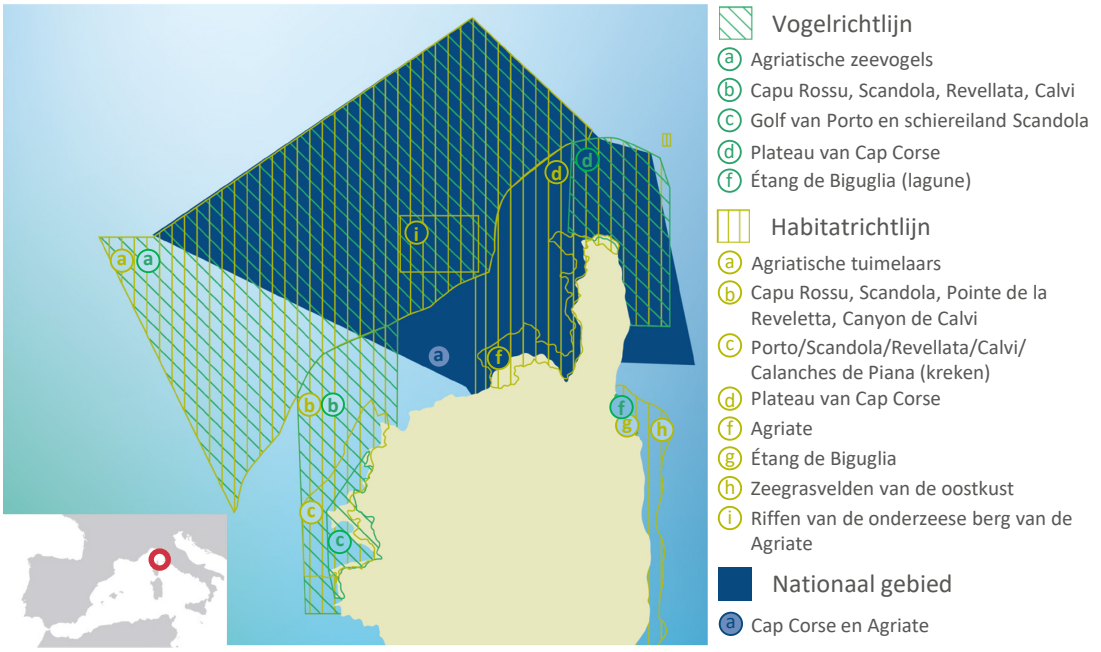
Bron: ERK, bewerking van een originele afbeelding © Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre.

Het BMG is 4 554 hectare groot en heeft drie lagen van bescherming. Zone A (geen visserij) beslaat slechts 104 hectare (2,3 % van het BMG). In zones B en C mogen lokale vissers met toestemming vooraf van de beheersautoriteit vissen. Zone C is een bufferzone tussen de gebieden die het belangrijkst zijn voor de biodiversiteit en de gebieden buiten het BMG met minder strenge beperkingen.

[32] EEA, "Marine Protected Areas: Designed to conserve Europe's marine life, marine protected areas are a globally recognised tool for managing and enhancing our marine ecosystems", 2018.

33 BMG's komen alleen in aanmerking voor opname in het Natura 2000-netwerk van de EU als zij habitats of soorten herbergen die worden vermeld in de vogel- en habitatrichtlijnen. Aangewezen BMG's overlappen vaak met elkaar en met andere nationale beschermende gebieden. In ***figuur 7*** is te zien hoe deze gebieden onderling kunnen samenhangen.

Figuur 7 — Beschermde gebieden in Noord-Corsica (Frankrijk)



Bronnen: INPN, Cartographie des espaces naturels ou protégés: https://inpn.mnhn.fr/viewer-carto/espaces/I056FR9100008 en viewer Natura 2000-netwerk: https://natura2000.eea.europa.eu/.

34 Indien met BMG's visserijdruk wordt aangepakt, bieden zij verschillende niveaus van bescherming. We onderzochten hoe de wettelijke bepalingen van lidstaten bescherming boden aan 21 sinds lange tijd beschermde mariene gebieden die deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk (zie ***bijlage II***), en constateerden dat:

a) voor drie gebieden (14 %) een visverbod gold in het grootste deel van het beschermde gebied (BMG);

b) voor negen gebieden (43 %) bepaalde beperkingen voor visserijactiviteiten golden — een verbod op bepaalde vismethoden, een vergunningsplicht, of een toelating om in het grootste deel van het BMG te vissen;

c) de lidstaten in negen BMG's (43 %) weinig of geen beperkingen voor visserijactiviteiten hadden opgelegd.

35 Op grond van de EU-wetgeving hoeven er geen beheersplannen te worden opgesteld voor BMG's, maar de OESO[33] heef dit wel aangemerkt als een goede praktijk. In beheersplannen worden de acties vastgesteld die nodig zijn om BMG's te beschermen en worden de autoriteiten aangewezen die hiervoor verantwoordelijk zijn. Voor slechts iets meer dan de helft van de door ons onderzochte BMG's werd een dergelijk plan opgesteld. In 2019 rapporteerde het Wereldnatuurfonds (World Wide Fund for Nature — WWF)[34] dat BMG's weliswaar 12,4 % van de mariene gebieden in de EU bestreken, maar dat voor slechts 1,8 % van deze gebieden een beheersplan was opgesteld. In 2020 deelde het EEA mee dat minder dan 1 % van de Europese BMG's kon worden aangemerkt als mariene reservaatgebieden met volledige bescherming (d.w.z. door middel van een visverbod) en dat het beheer van BMG's moest worden verbeterd[35].

36 De lidstaten kunnen BMG's gebruiken om mariene gebieden te beschermen tegen diverse andere belastende factoren dan visserij (zoals baggeren, mijnbouw, exploratie van olie en gas, industriële lozingen, verankering, scheepvaart of onderwaterkabels).

37 In een wetenschappelijke studie uit 2019[36] werd geconcludeerd dat in 59 % van de geanalyseerde BMG's meer commercieel werd gevist met trawlnetten dan in niet-beschermde gebieden, en dat veel BMG's geen bescherming boden voor kwetsbare soorten. In de studie werd opgemerkt dat een groot deel van het qua omvang indrukwekkende BMG-netwerk van de EU een vals gevoel van veiligheid geeft wat positieve instandhoudingsmaatregelen betreft. In BMG's waar de visserij werd beperkt, troffen we ook voorbeelden aan van aanvullende beschermende praktijken (zie ***tekstvak 6***).

---

[33] "Marine Protected Areas Economics, Management and Effective Policy Mixes", https://www.oecd.org/environment/resources/Marine-Protected-Areas-Policy-Highlights.pdf.

[34] WWF, "Protecting Our Ocean - Europe's Challenges to Meet the 2020 Deadlines", 2019.

[35] EEA, "Marine messages II", tekstvak 3.2, 2020.

[36] Dureuil et al., "Elevated trawling inside protected areas undermines conservation outcomes in a global fishing hot spot", *Science*, vol. 362, uitgave 6421, blz. 1403-1407, 2018.

Tekstvak 6

Beschermde mariene gebieden (BMG's) en bescherming tegen visserij

In het BMG Cinque Terre (Italië) geldt wel een visverbod, maar de beheerders wisten dat er binnen het beschermde gebied regelmatig illegaal wordt gevist met trawlnetten. In 2009 plaatsten zij antitrawlbolders (zie afbeelding) om de illegale visserij in te perken. Deze bolders blokkeren de trawl en de netten blijven erin vastzitten.

Bron: © Parco Nazionale delle Cinque Terre.

38 In 2018 rapporteerde het EEA[37] dat de EU de doelstelling van ruimtelijke dekking om ten minste 10 % van haar wateren uiterlijk in 2020 aan te merken als BMG had verwezenlijkt, maar dat de beschermde gebieden grotendeels kustwateren waren en dat de diepzee onvoldoende werd beschermd. Het EEA concludeerde dat het BMG-netwerk nog steeds niet representatief was voor de volledige biodiversiteit in de gedekte gebieden en dat de mariene biodiversiteit beter moest worden beschermd[38]. In 2020 schatte de Commissie dat minder dan 1 % van de mariene gebieden in de EU strikt werd beschermd[39].

39 In ***tabel 1*** is weergegeven hoe de verantwoordelijkheden voor het milieu- en het visserijbeleid zijn verdeeld voor elke soort marien gebied. De lidstaten moeten de verbintenissen inzake mariene instandhouding in het kader van de KRMS en de vogel- en habitatrichtlijnen nakomen en hiertoe stellen ze BMG's in en leggen ze beperkingen op aan hun eigen vissersvaartuigen. In hun territoriale wateren kunnen ze ook de toegang beperken van schepen die vanouds in die wateren vissen vanuit havens aan de aangrenzende kust, maar zij kunnen dit niet unilateraal doen voor BMG's buiten dit kustgebied (zie ***figuur 8***). In die gevallen moeten ze multilaterale besprekingen aangaan in het kader van het GVB.

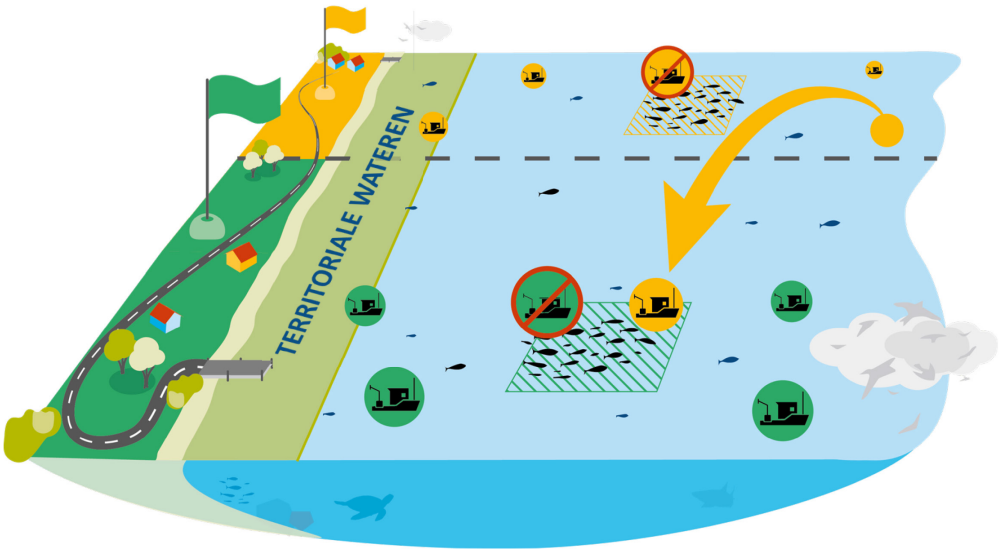
---

[37] EEA, "EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas", 2018.

[38] EEA, "Marine Protected Areas", 2018.

[39] COM(2020) 380 final van 20 mei 2020, 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.

Figuur 8 — BMG's buiten kustgebieden zijn minder goed beschermd



Bron: ERK.

De regelgevingsinstrumenten waarmee het EU-beleid voor mariene biodiversiteit wordt gekoppeld aan haar GVB werkten niet goed in de praktijk

40 De EU-wetgeving op het gebied van zowel mariene biodiversiteit als het GVB omvat bepalingen om de bescherming van het mariene milieu (waarvoor de lidstaten grotendeels verantwoordelijk zijn) te koppelen aan visserijgerelateerde instandhoudingsmaatregelen (een exclusieve bevoegdheid van de EU). We onderzochten hoe deze bepalingen in de praktijk uitpakten in de in paragraaf ***26*** genoemde zeegebieden die we hebben onderzocht.

Artikel 11 GVB

41 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de instelling van beschermde mariene gebieden en moeten de verbintenissen met betrekking tot instandhouding in het kader van de vogel- en habitatrichtlijnen en de KRMS nakomen. Maar aangezien visserij een bevoegdheid op EU-niveau is, kunnen de lidstaten op grond van artikel 11 van het GVB gezamenlijke aanbevelingen indienen om de Commissie in staat te stellen maatregelen te treffen wanneer zij de impact van vissersvaartuigen uit andere lidstaten willen beperken.

42 De door ons bezochte lidstaten hebben niet getracht gebruik te maken van artikel 11 GVB. Ze legden ons uit dat een belangrijke reden was dat de procedure — die is gebaseerd op gezamenlijke aanbevelingen, gevolgd door gedelegeerde rechtshandelingen van de Commissie — moeilijk toe te passen was en:

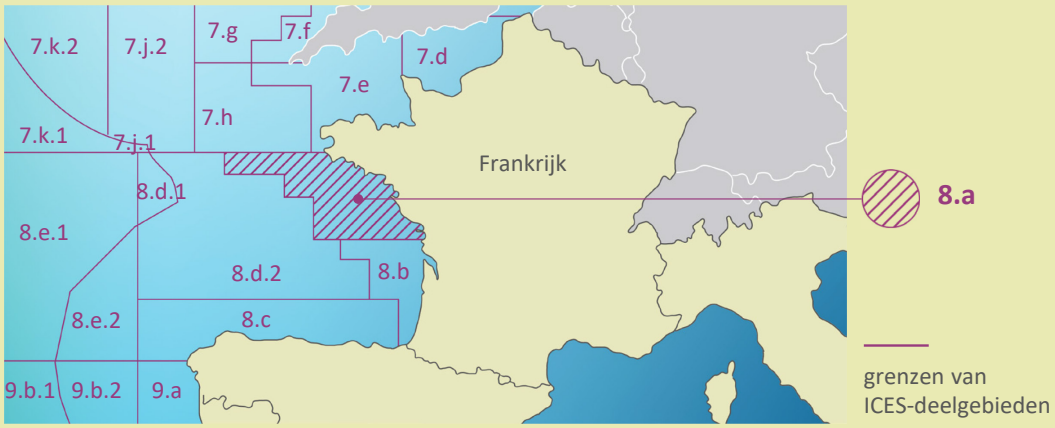
- uiteindelijk kan leiden tot minder strikte beperkingen dan de beperkingen die in eerste instantie werden voorgesteld door de lidstaat die het voorstel indiende;

- aanleiding kan geven tot langdurige besprekingen, terwijl het gebied in de tussentijd toegankelijk blijft voor schepen uit andere lidstaten en er verdere schade kan worden toegebracht aan gevoelige habitats (zie voorbeeld in ***tekstvak 7***).

Tekstvak 7

Voorbeeld van de moeilijkheden bij de toepassing van artikel 11 GVB

Als Frankrijk bijvoorbeeld beperkingen van de visserij wil opleggen in een klein gebied binnen zijn wateren in ICES-gebied 8.a (zie hieronder) om te voldoen aan de KRMS, kan het land deze beperkingen opleggen aan Franse schepen. Om de beperkingen uit te breiden naar alle EU-schepen, zou Frankrijk overeenstemming moeten bereiken over een gezamenlijke aanbeveling met al de andere lidstaten met een rechtstreeks belang bij het beheer in dat gebied (de Commissie heeft ons laten weten dat acht lidstaten vangsten in gebied 8.a aangeven).



Bron: ERK, aangepast overgenomen van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties , Original Scientific Illustrations Archive. Met toestemming overgenomen.

De geraadpleegde lidstaten hoeven echter niet binnen een bepaalde termijn te reageren op het voorstel van Frankrijk. Als en wanneer zij reageren, kunnen zij een gezamenlijke aanbeveling aanvaarden met maatregelen die zwakker zijn dan de voorgestelde maatregelen. Als Frankrijk het hier niet mee eens is, moet het land zijn verzoek staven met wetenschappelijk bewijs, en het is moeilijk om harde bewijzen over te leggen van de baten van beschermende maatregelen in het mariene milieu. Het volledige proces kan meerdere jaren duren.

43 De Commissie erkende dat gezamenlijke aanbevelingen uit hoofde van artikel 11 van het GVB “pas na enige tijd tot stand [zijn] gekomen en […] slechts betrekking [hebben] op bepaalde gebieden in de Noordzee en de Oostzee”[40]. In zeven jaar heeft de Commissie zes gezamenlijke aanbevelingen aangenomen die betrekking hadden op de Noordzee en de Oostzee[41], waarvan geen enkele binnen de geografische reikwijdte

[40] Zie COM(2019) 274 final van 7 juni 2019, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de stand van zaken van het gemeenschappelijk visserijbeleid en de raadpleging over de vangstmogelijkheden voor 2020.

[41] Zie https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_nl.

van deze controle viel. Er werden geen aanbevelingen aangenomen die betrekking hadden op de Middellandse Zee. We zijn van mening dat er met deze procedure geen tijdige bescherming tegen visserij kan worden gewaarborgd voor een groot aantal BMG's in het Natura 2000-netwerk. Wij merken op dat het EEA in 2020 rapporteerde dat de procedure uit hoofde van artikel 11 vaak tot gevolg had dat voorrang werd gegeven aan de belangen van de commerciële visserij boven de vereisten op het gebied van natuurbehoud[42].

44 In 2018 heeft de Commissie voorgesteld de definitie van voor de visserij beperkte gebieden uit te breiden naar alle door de lidstaten ingestelde beschermde gebieden. Als de lidstaten in staat worden gesteld de visserijactiviteiten in die gebieden te beheersen[43], zou de procedure die momenteel vereist is op grond van artikel 11 worden vereenvoudigd.

Artikel 15 KRMS

45 Indien de lidstaten, met het oog op de verwezenlijking van de KRMS-doelstelling om een goede milieutoestand te bereiken in hun mariene gebieden, maatregelen overwegen die hun bevoegdheden overstijgen (bijvoorbeeld op het gebied van visserijbeleid), dan kunnen zij de kwestie op EU-niveau voorleggen op grond van artikel 15 van de KRMS (aanbevelingen voor communautaire maatregelen). Van de vier lidstaten die we bezochten, had alleen Portugal dit gedaan.

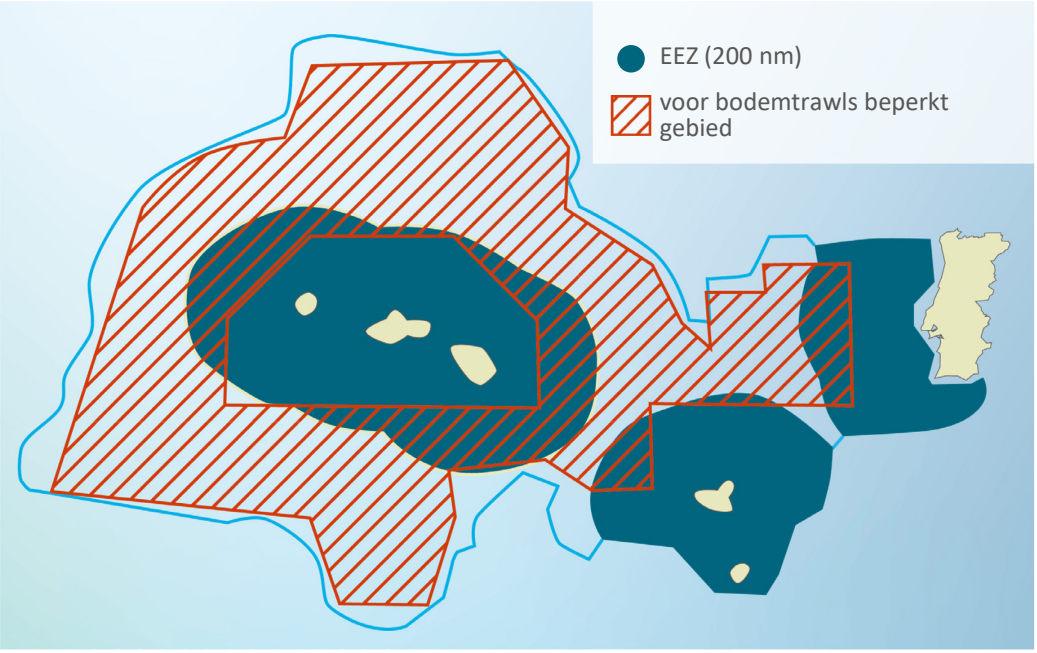
46 In 2014 verbood Portugal zijn vaartuigen om met bodemtrawls te vissen in een groot deel van zijn EEZ en continentale plaat, teneinde zijn verbintenissen in het kader van de vogel- en habitatrichtlijnen en de KRMS na te komen (zie ***figuur 9***). In juli 2015 verzocht Portugal de Commissie de NEAFC te benaderen om het verbod uit te breiden naar schepen uit andere EU- en derde landen op grond van artikel 15 van de KRMS. In 2016 vroeg de Commissie Portugal om nadere wetenschappelijke studies over te leggen, maar de Portugese autoriteiten hebben ons laten weten dat ze dat onnodig vonden. Daarom mogen Portugese vaartuigen in dat gebied niet met bodemtrawls vissen, terwijl vaartuigen van andere lidstaten dat ten tijde van onze controle nog steeds deden.

---

[42] EEA, "Marine messages II", tekstvak 3.2, 2020.

[43] COM(2018) 368 final van 30 mei 2018, 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 en (EG) nr. 1005/2008 van de Raad, en Verordening (EU) nr. 2016/1139 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft visserijcontroles.

Figuur 9 — Gebied waar Portugese bodemtrawlers niet mogen komen



Bron: ERK, aangepast overgenomen van het Portugese ministeriële besluit nr. 114/2014 (© Ministério do Mar).

De beschermende maatregelen van de EU hebben niet geleid tot het herstel van belangrijke mariene ecosystemen en habitats

47 De EU-wetgeving beschermt specifieke bedreigde soorten en habitats die worden vermeld in de bijlagen bij de vogel- en habitatrichtlijnen, en op sommige bedreigde soorten (zoals haaien) zijn vangstbeperkingen van toepassing op grond van het GVB. De KRMS stelt de lidstaten in staat om bedreigde soorten of habitats te beschermen, waarbij zij zelf kunnen kiezen welke zij beschermen.

48 De EU bereikte meer dan 25 jaar geleden overeenstemming over de bijlagen bij de vogel- en habitatrichtlijnen. Deze bijlagen zijn dan ook niet gebaseerd op recente wetenschappelijke kennis en bevatten onvoldoende mariene habitats. Zo vallen de Maltese rog (*Leucoraja melitensis*) — een soort die als ernstig bedreigd wordt beschouwd door de IUCN[44] — en zijn kraamgebieden (zanderige en modderige vlakten op meer dan 60 meter diepte) niet onder de vogel- en habitatrichtlijnen. Deze richtlijnen voorzien in procedures voor het actualiseren van de lijst met beschermde soorten en habitats, maar de Commissie heeft hier nog geen gebruik van gemaakt[45].

---

[44] IUCN, "European Red List of Marine Fishes", 2015.

[45] Habitatrichtlijn, artikel 19; vogelrichtlijn, artikelen 15 en 16.

49 In 2015 deelde het EEA[46] mee dat de natuurrichtlijnen significante aspecten van het mariene ecosysteem uitsluiten van formele beschermingsregelingen, waarbij het agentschap in het bijzonder verwees naar zeevissen (bijv. commercieel geëxploiteerde soorten), ongewervelde soorten (bijv. mosselen en zeesterren) en mariene habitats voor de kust (bijv. zandbanken op meer dan 20 meter diepte of habitats met een zachte bodem) en hun verwante gemeenschappen van fauna en flora.

50 Als soorten worden toegevoegd aan de bijlagen bij de vogel- en habitatrichtlijnen, zou het gemakkelijker zijn om de GVB-regels hierop toe te passen. Zo verbiedt de verordening betreffende de Middellandse Zee (MedReg) de vangst van soorten die worden vermeld in de habitatrichtlijn[47]. Op grond van de MedReg is het nog steeds legaal om bedreigde soorten (bijv. sponzen en koralen) te vangen die niet in de bijlage bij deze richtlijn zijn opgenomen. In de verordening inzake technische maatregelen[48] wordt eveneens regelmatig verwezen naar de soorten die worden vermeld in de richtlijn.

51 De EU heeft initiatieven genomen om haaien te beschermen (zie ***tekstvak 8***), maar heeft geen beschermde gebieden aangewezen. De Verenigde Staten van Amerika hebben daarentegen sinds 2006 essentiële vishabitats voor Atlantische, over grote afstanden trekkende soorten, waaronder haaien, afgebakend.

---

[46] EEA-verslag 3/2015, "Marine protected areas in Europe's seas".

[47] Artikel 3 MedReg.

[48] 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. PB L 198 van 25.7.2019.

Tekstvak 8

EU-initiatieven voor de bescherming van haaien

Het GVB verbiedt gerichte visserij op bepaalde haaiensoorten, die bij onopzettelijke vangst dood of levend moeten worden teruggegooid.

In 2009 heeft de Commissie een actieplan voor de instandhouding en het beheer van het haaienbestand aangenomen, dat de Raad van ministers van de EU vervolgens steunde[49]. In 2019 deelde het WTECV mee dat er signalen waren dat in de afgelopen 10 jaar vooruitgang is geboekt met het beheer en de instandhouding van het haaienbestand, maar het comité benadrukte ook dat de toestand van vele haaienpopulaties nog steeds zorgwekkend was[50].

In 2003 verbood de EU het afsnijden van haaienvinnen aan boord van vaartuigen ("vinnen"), een van de belangrijkste bedreigingen voor de instandhouding van haaien[51].

Vooruitgang in de Atlantische Oceaan, maar slechte resultaten in de Middellandse Zee

52 Het GVB vereist de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en een duurzaam beheer van visserijen door onder de MDO-niveaus te vissen. We onderzochten of de uitvoering van het GVB bijdraagt aan de instandhouding van de rijkdommen van de zee en van habitats. Hiertoe merken we op dat er in het kader van het GVB maatregelen moeten worden vastgesteld op basis van het beste beschikbare wetenschappelijke advies, teneinde overbevissing aan te pakken en de overexploitatie van de rijkdommen van de zee te voorkomen door de capaciteit van de visserijvloten af te stemmen op duurzame vangstniveaus[52]. We zijn van mening dat een doeltreffend systeem voor controle op de visserij een cruciaal element is.

---

[49] COM(2009) 40 final van 5 februari 2009, "Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een actieplan van de Europese Gemeenschap voor de instandhouding en het beheer van het haaienbestand".

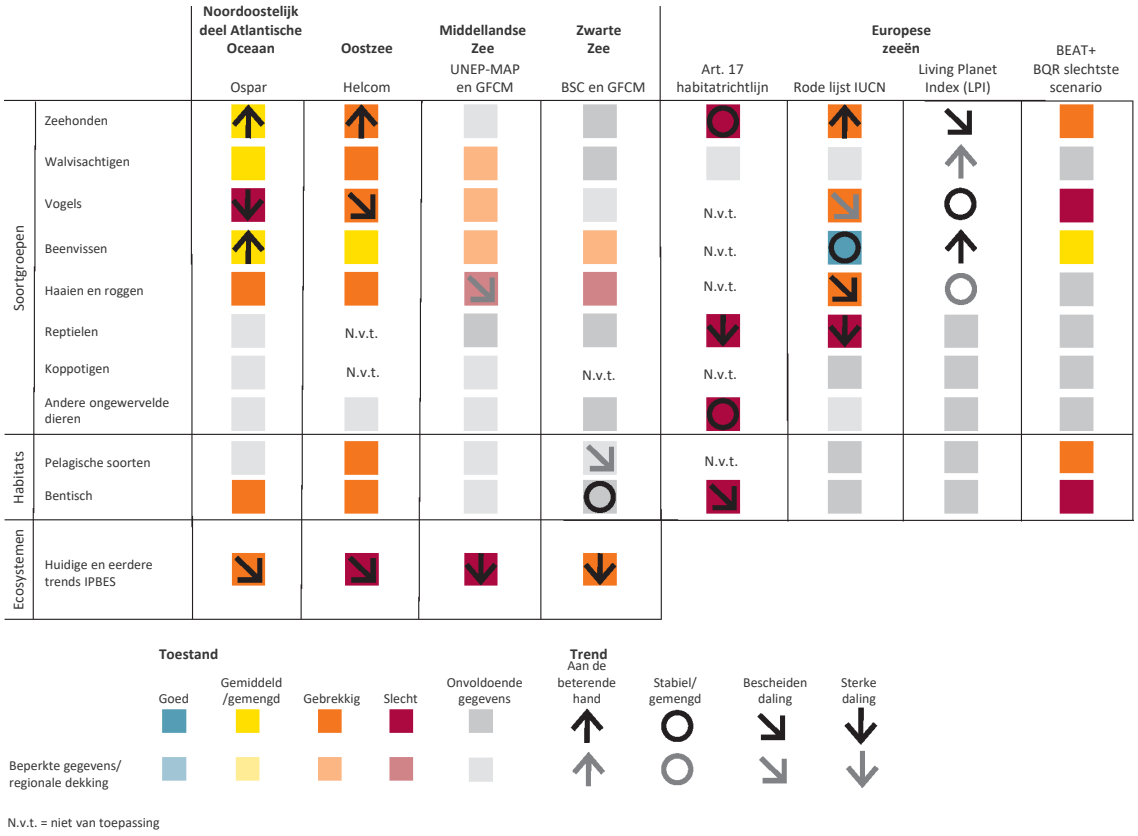
[50] WTECV 19-17.

[51] Verordening (EG) nr. 1185/2003 van de Raad van 23 juni 2003 betreffende het afsnijden van haaienvinnen aan boord van vaartuigen (zoals gewijzigd). PB L 167 van 4.7.2003.

[52] Artikelen 2 en 3 GVB.

53 Het EEA meldde in 2020 dat de GVB-doelstelling om uiterlijk in 2020 voor alle visbestanden onder de MDO-niveaus te vissen, waarschijnlijk niet zal worden verwezenlijkt[53]. In hetzelfde verslag werd opgemerkt dat er dan wel sprake was van een bepaalde mate van onzekerheid, maar dat het duidelijk was dat de EU er niet in was geslaagd het verlies aan mariene biodiversiteit voor 2020 een halt toe te roepen[54]. Dit wordt geïllustreerd in ***figuur 10***, waarin tevens duidelijk wordt dat er voor veel gebieden onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om de situatie met betrekking tot de biodiversiteit te kunnen beoordelen.

Figuur 10 — Algehele situatie en trends met betrekking tot de biodiversiteit in de Europese zeeën



NB: UNEP-MAP: Actieplan voor de Middellandse Zee van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties; BSC: Zwarte-Zeecommissie; BEAT+: een instrument om de ruimtelijke variabiliteit van biodiversiteit te beoordelen door bestaande indicatoren te combineren; BQR: biodiversiteitskwaliteitsverhouding (Biodiversity Quality Ratio). Andere afkortingen worden elders in dit controleverslag toegelicht.

Bron: © Europees Milieuagentschap, EEA-verslag: "Marine messages II", 2020, tabel 3.1, blz. 26.

[53] EEA, "Marine messages II", 2020, blz. 11.

[54] EEA, "Marine messages II", 2020, blz. 25.

54 In de Atlantische Oceaan is de overbevissing dankzij het GVB de afgelopen jaren verminderd. In de Middellandse Zee blijft de overbevissing op een onhoudbaar hoog niveau. We hebben factoren geanalyseerd die ons inziens bijdragen tot deze gemengde resultaten op het gebied van instandhouding.

Meetbare verbetering in de Atlantische Oceaan

55 Voor visbestanden waarvoor een wetenschappelijk MDO-advies beschikbaar is, is het aantal beperkingen van de totale toegestane vangsten (TAC's) dat in overeenstemming met dit advies is vastgesteld, de afgelopen jaren toegenomen[55]. De Commissie concludeerde dat duurzame visserij in 2020 qua volume 99 % van de gevangen vis en 73 % van de biologische bestanden zal vertegenwoordigen.

56 Het WTECV merkte in 2019 op dat de biomassa van bestanden in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan gemiddeld aan de beterende hand was[56]. Voor bestanden in de Iberische kustwateren en de Golf van Biskaje was een aanzienlijke stijging van de biomassa waarneembaar. Maar het WTECV deelde wel mee dat er over het algemeen voor veel van de bestanden waarvoor informatie voor beoordeling beschikbaar was, in 2017 nog steeds sprake was van overbevissing (40 %) of visserij buiten de veilige biologische grenzen (35 %), en dat er te langzaam vooruitgang werd geboekt met de doelstelling om uiterlijk in 2020 de MDO te bereiken.

57 ICES verstrekt adviezen over tal van biologische visbestanden. In 2017 merkte het WTECV op dat ICES wegens gegevensbeperkingen geen schatting van de MDO kon geven voor meer dan de helft van de bestanden[57]. Van de 156 visbestanden waarvoor quota gelden, kon ICES MDO-advies geven voor 86 van de gevallen, ofwel 55 %[58]. Voor de andere gevallen heeft ICES de voorzorgsbenadering toegepast, die kan resulteren in een hogere bevissingscoëfficiënt dan onder de MDO (zie ***tekstvak 2***).

---

[55] Werkdocument van de diensten van de Commissie, zie blz. 9.

[56] WTECV, Monitoring van de prestatie van het gemeenschappelijk visserijbeleid (WTECV-Adhoc-19-01). Dit is een verslag van een deskundigengroep van het WTECV uit maart 2019. Gegevens voor de jaren tot 2017. Zie blz. 7 en 11.

[57] WTECV 19-01, blz. 11.

[58] Werkdocument van de diensten van de Commissie bij COM(2019) 274 final, zie blz. 7.

58 Uit verslagen is gebleken dat de Commissie in het verleden vangstbeperkingen heeft voorgesteld die het wetenschappelijk advies van ICES soms overschreden. De Raad heeft de door de Commissie voorgestelde beperkingen soms op zijn beurt weer verhoogd (zie ***tekstvak 9***).

Tekstvak 9

In sommige verslagen is kritiek geuit op de vangstbeperkingen die zijn vastgesteld voor de Atlantische Oceaan

In het verslag van Client Earth "Taking stock – are TACs set to achieve MSY?" uit 2019 wordt gesteld dat het percentage vangstbeperkingen waarvoor het voorstel van de Commissie het wetenschappelijk advies overschreed, tussen 2015 en 2019 varieerde tussen 41 % en 47 %, en dat het percentage door de Raad overeengekomen vangstbeperkingen dat het wetenschappelijk advies overschreed nog hoger was.

In het verslag van The Pew Charitable Trust "EU fisheries management improves but still lags behind scientific advice" uit 2019 werd aangegeven dat het percentage vangstbeperkingen waarbij het voorstel van de Commissie het wetenschappelijk advies overschreed, in de loop der tijd daalde. In het verslag werd aangegeven dat het percentage door de Raad vastgestelde vangstbeperkingen dat het wetenschappelijk advies overschreed ook dalende was, maar in 2019 nog steeds 42 % vertegenwoordigde van de bestanden in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan.

De talrijke maatregelen van de EU hebben de overbevissing in de Middellandse Zee niet verminderd

59 Het WTECV concludeerde in zijn verslag uit 2019 over de monitoring van de resultaten van het GVB dat de toestand van de visbestanden in de Middellandse Zee nog steeds slecht was[59]. De Commissie schatte dat in de Middellandse en Zwarte Zee 2,2 keer meer vis wordt gevangen dan verenigbaar is met de MDO-niveaus en dat er tussen 2003 en 2016 geen aanzienlijke stijging is waargenomen in de biomassa van de visbestanden[60]. Het EEA deelde in 2020 mee dat slechts 6 % van de beoordeelde bestanden in de Middellandse Zee voldeden aan de MDO-criteria[61].

---

[59] WTECV-Adhoc-19-01.

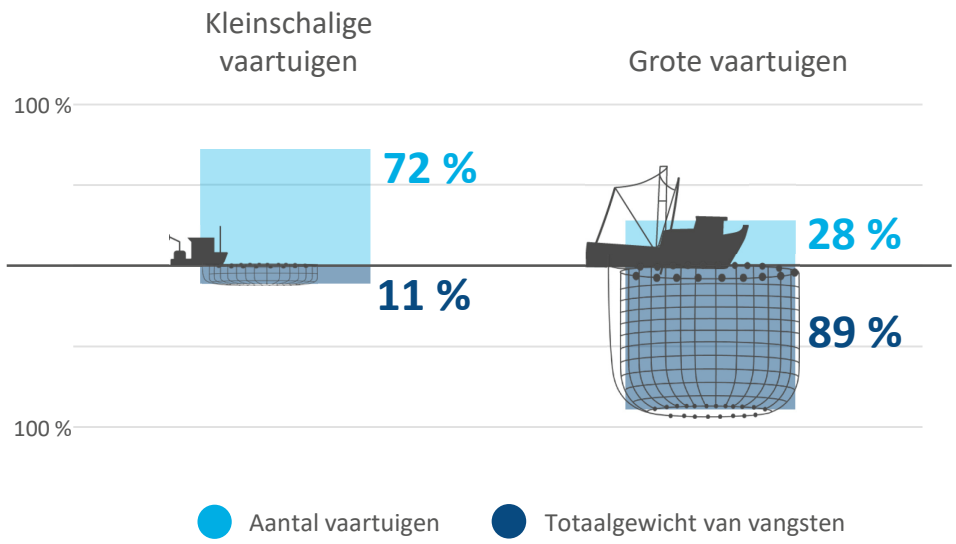
[60] COM(2019) 274 final van 7 juni 2016.

[61] EEA, "Marine messages II", 2020, blz. 17.

60 Het WTECV heeft opgemerkt welke beperkingen de **visserijinspanningsregeling** die wordt toegepast in de Middellandse Zee heeft en heeft voorgesteld om op vangsten gebaseerde alternatieven (TAC's) te overwegen. De Commissie nam dergelijke maatregelen op in haar voorstellen voor EU-MAP's voor het westelijke deel van de Middellandse Zee en de Adriatische Zee, maar de medewetgevers wezen deze af. Het WTECV heeft aangegeven dat verminderingen van de visserijinspanning niet automatisch leiden tot minder vangsten[62].

61 Volgens schattingen van het WTECV bestond de in de Middellandse Zee actieve, kleinschalige EU-kustvloot in 2016 uit ongeveer 17 500 vaartuigen[63]. Met grote vaartuigen wordt aanzienlijk meer gevangen dan met kleine. In ***figuur 11*** is het geraamde percentage van de totale vloot en van het gewicht van de totale vangsten te zien dat voor rekening van kleine en grote vaartuigen komt.

Figuur 11 — EU-vaartuigen in de Middellandse Zee



Bron: ERK (op basis van de informatie die is opgenomen in WTECV 18-07).

62 De lidstaten moeten aanlandingen in hun havens monitoren en de EU-wetgeving vereist dat alle visserijproducten voor het eerst op de markt worden gebracht of geregistreerd in een visafslag of aan geregistreerde kopers of producentenorganisaties worden verkocht[64]. Hierdoor moeten de autoriteiten van de lidstaten en beheerders van aanlandingsplaatsen in staat zijn om uitgebreide databanken met vangstgegevens

[62] Zie de volgende WTECV-verslagen: PLEN 17-02, PLEN 18-01, WTECV 18-09 en WTECV 18-13.

[63] WTECV, "The 2018 Annual economic report on the EU fishing fleets" (WTECV 18-07), blz. 163.

[64] Zie overweging 21 en artikel 59 van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad.

samen te stellen. In 2017 nam het WTECV vooruitgang waar bij de beoordeling van bestanden in de Middellandse Zee, maar de beschikbare gegevens waren niet betrouwbaar genoeg, omdat de informatie van visserijen vaak onvolledig en onnauwkeurig was en de tijdreeksen relatief kort[65]. Het comité merkte verder op dat de monitoring door de lidstaten van de inspanningsniveaus van een groot deel van de EU-vloot in de Middellandse Zee slecht was[66].

63 In 2019 voerde het WTECV een beoordeling achteraf uit van 22 op grond van de MedReg vastgestelde **nationale beheersplannen**. Het WTECV concludeerde dat de oudere nationale beheersplannen in het kader van de verordening betreffende de Middellandse Zee in de meeste gevallen niet hadden bijgedragen tot een verbetering van de slechte toestand van de bestanden in de Middellandse Zee. Voorts merkte het WTECV op dat de lancering van sommige van deze plannen samenhing met verzoeken om ontheffingen van bepalingen van de MedReg[67].

64 Met de MedReg wordt beoogd kraamgebieden en **gevoelige habitats** te beschermen[68]. Op grond van deze verordening moesten de lidstaten de Commissie uiterlijk op 31 december 2007 informatie verschaffen die relevant was voor de instelling van dergelijke gebieden en moest de Raad uiterlijk eind 2008 “beschermde visserijgebieden […] die voornamelijk buiten de territoriale wateren van de lidstaten liggen, met betrekking tot de visserijactiviteiten die in die gebieden zijn verboden of toegestaan” aanwijzen. De lidstaten hebben deze informatie niet aan de Commissie verstrekt.

65 In 2019 nam de EU een **meerjarenplan** aan voor zes soorten die nabij de zeebodem leven in het westelijke deel van de Middellandse Zee[69]. Het plan bevat bepalingen[70] die waarborgen dat er corrigerende maatregelen (zoals gebiedsafsluitingen) worden genomen wanneer uit wetenschappelijk advies blijkt dat bestanden gevaar lopen, maar het is moeilijk om de vangsten te monitoren en goede gegevens te verzamelen (zie paragraaf ***62***). De Commissie zal het plan in 2024

---

[65] Zie WTECV 17-02.

[66] Zie WTECV PLEN 17-02.

[67] Zie WTECV PLEN 19-01.

[68] Zie overweging 18 en de artikelen 5 en 6 van Verordening (EG) nr. 1967/2006 van de Raad.

[69] Verordening (EU) nr. 2019/1022, vastgesteld op 20 juni 2019.

[70] Artikelen 17 en 6.

evalueren, vlak voor de datum van 1 januari 2025 waarop de MDO-vangstniveaus moeten zijn bereikt.

66 **Technische maatregelen** zijn regels die bepalen hoe, waar en wanneer commerciële vissers mogen vissen. De EU heeft in 2019 de verordening inzake technische maatregelen[71] aangenomen, die geldt in alle EU-wateren. Een van de doelstellingen van deze verordening is dat het visserijbeheer bijdraagt tot de uitvoering van de KRMS en de vogel- en habitatrichtlijnen[72].

67 Voordat deze verordening werd vastgesteld, bestond er geen mechanisme om de vooruitgang te monitoren. De verordening machtigt de Commissie om indien nodig gedelegeerde handelingen vast te stellen[73] en voert driejarige verslaglegging in. Het eerste driejaarlijks verslag moet in 2020 worden ingediend.

68 De verordening betreffende de Middellandse Zee[74] en de GFCM-verordening[75] bevatten aanvullende technische maatregelen die alleen voor de desbetreffende gebieden gelden. De EU is partij bij de GFCM, maar mag striktere regels vaststellen als zij van mening is dat de GFCM-maatregelen niet ver genoeg gaan om de gevolgen van destructieve visserij af te wenden[76]. Technische maatregelen zouden doeltreffender kunnen bijdragen tot de minimalisering van de negatieve milieueffecten van visserij op het mariene milieu in de Middellandse Zee.

69 Visserijgegevens worden verkregen in het kader van de controleverordening[77] en de verordening betreffende het kader voor gegevensverzameling. In de evaluatie door de Commissie van de controleverordening uit 2017 werd geconcludeerd dat deze niet

---

71 Verordening (EU) 2019/1241.

72 Zie artikel 3, onder d).

73 Zie bijvoorbeeld artikel 10, lid 4, artikel 12, lid 2, artikel 15, lid 2, artikel 23, leden 1 en 5, artikel 27, lid 7, en artikel 31, lid 4.

74 Verordening (EG) nr. 1967/2006.

75 Verordening (EU) nr. 1343/2011.

76 COM(2007) 604 final van 17 oktober 2007, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Destructieve visserijpraktijken op volle zee en bescherming van kwetsbare diepzee-ecosystemen".

77 WTECV PLEN 17-02.

volledig geschikt was voor het beoogde doel[78], wat de Commissie ertoe heeft aangezet een nieuwe verordening voor te stellen[79]. De vrijstelling van rapportage voor vaartuigen van minder dan 12 meter en voor vangsten van minder dan 50 kg is een punt dat aandacht vereist. Het voorstel, dat het wetgevingsproces nog doorloopt, bevat bepalingen om de monitoring van kleinschalige visserij aan te scherpen en voorziet in de vereiste dat alle schepen over volgsystemen voor vaartuigen moeten beschikken.

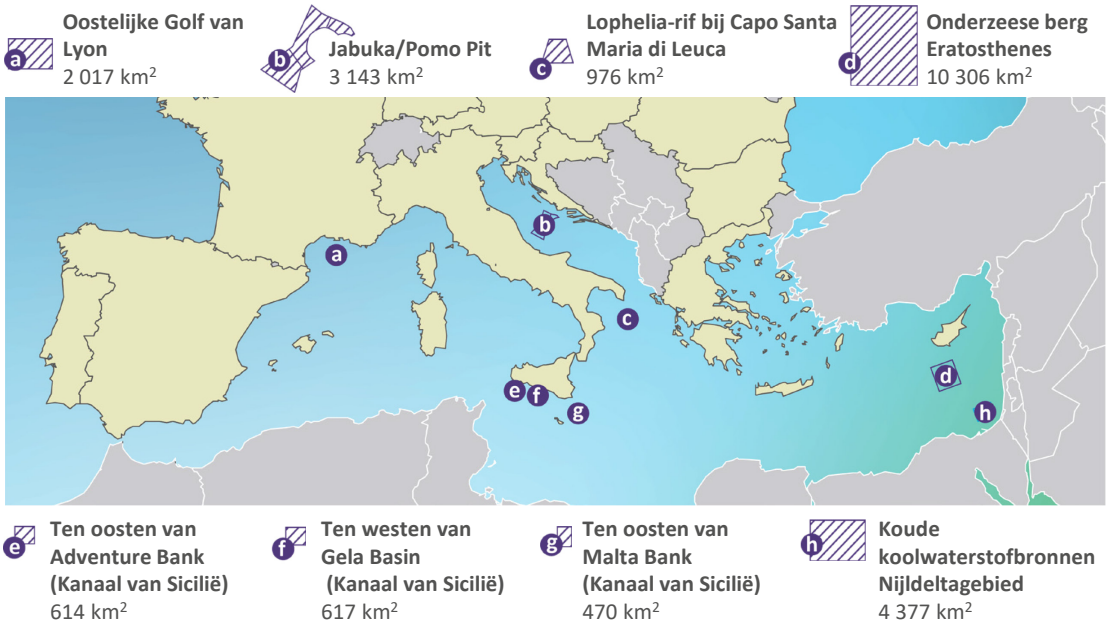
70 Tot nu toe heeft de GFCM acht voor de visserij beperkte gebieden ingesteld (zoals het Jabuka/Pomo Pit-gebied) om gevoelige diepzeehabitats en essentiële vishabitats te beschermen. Deze bestrijken ongeveer 1 % van de Middellandse Zee (zie ***figuur 12***). Voorts verbiedt de GFCM sinds 2005 het gebruik van sleepdreggen en trawlnetten in alle wateren die dieper zijn dan 1 000 meter (wat neerkomt op 59 % van de Middellandse en de Zwarte Zee) om minder bekende habitats op de zeebodem te beschermen.

---

[78] COM(2017) 192 final van 24 april 2017, Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, "Toepassing en evaluatie van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad tot vaststelling van een controleregeling van de Unie die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, als vereist krachtens artikel 118 Refit Evaluatie van de gevolgen van de visserijverordening".

[79] COM(2018) 368 final van 30 mei 2018.

Figuur 12 — Voor de visserij beperkte gebieden die zijn ingesteld door de GFCM

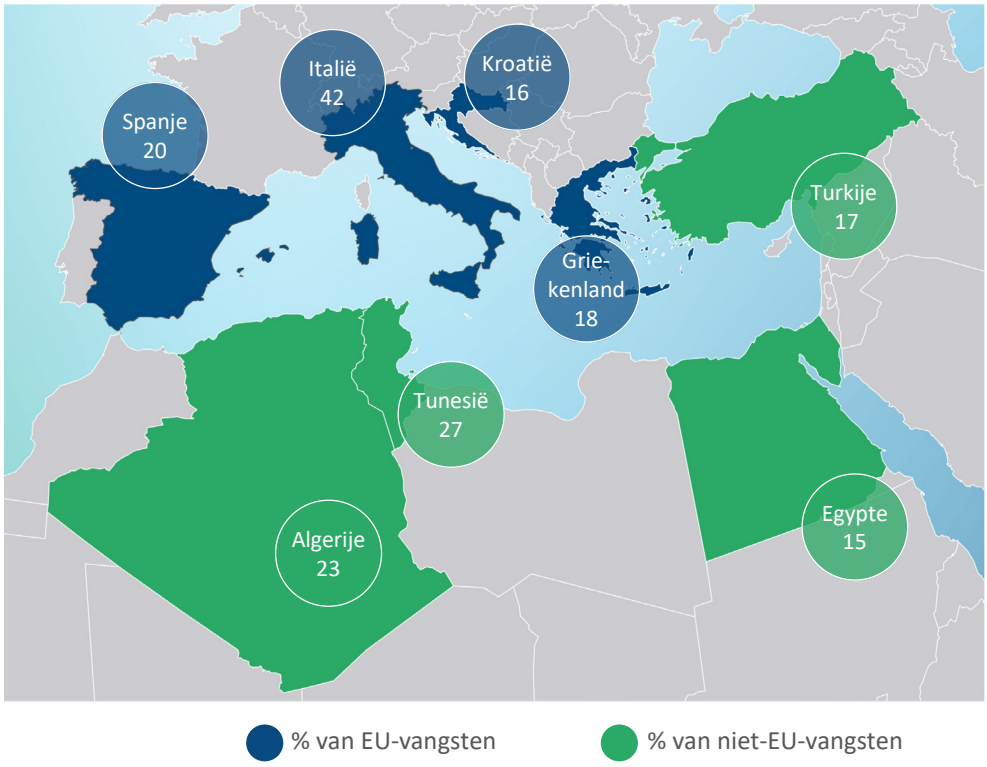


Bron: ERK, aangepast overgenomen van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties , Original Scientific Illustrations Archive. Met toestemming overgenomen.

71 Het gedeelde beheer van visserij met derde landen is een aanvullende complicerende factor in de Middellandse Zee. In 2017 vertegenwoordigden de EU-vangsten qua gewicht ongeveer 52 % van de vangsten in de Middellandse Zee. In ***figuur 13*** is te zien dat vier EU-lidstaten verantwoordelijk zijn voor bijna alle EU-vangsten, en vier andere landen voor meer dan 80 % van de vangsten van derde landen[80].

[80] *Bron:* Databank van de GFCM.

Figuur 13 — Belangrijkste visserijlanden in het Middellandse Zeegebied



Bron: ERK, op basis van een door de GFCM opgezette databank.

De EU-instrumenten voor de aanpak van overcapaciteit in de visserij zijn niet nauw afgestemd op de regionale behoeften en milieueffecten

72 Met het GVB wordt beoogd overexploitatie van de rijkdommen van de zee te voorkomen door de vangstcapaciteit van de vloten aan te passen aan vangstniveaus die in overeenstemming zijn met de MDO[81]. In hun jaarlijks activiteitenverslag 2017 merken de diensten van de Commissie op dat overcapaciteit een belangrijke oorzaak is van overbevissing in de Middellandse Zee, aangezien vangsten in het algemeen niet worden gecontroleerd en de visserijsterfte wordt gereguleerd op basis van de visserijinspanning.

73 Het GVB eist van de lidstaten dat zij de capaciteit van hun vloten aanpassen aan hun vangstmogelijkheden. Er worden vangstcapaciteitsmaxima per lidstaat in vastgesteld, uitgedrukt in tonnage en motorvermogen, en van de lidstaten wordt geëist dat zij een "regeling voor toevoeging/onttrekking aan de vloot"[82] toepassen, zodat er alleen nieuwe capaciteit aan vloten kan worden toegevoegd wanneer

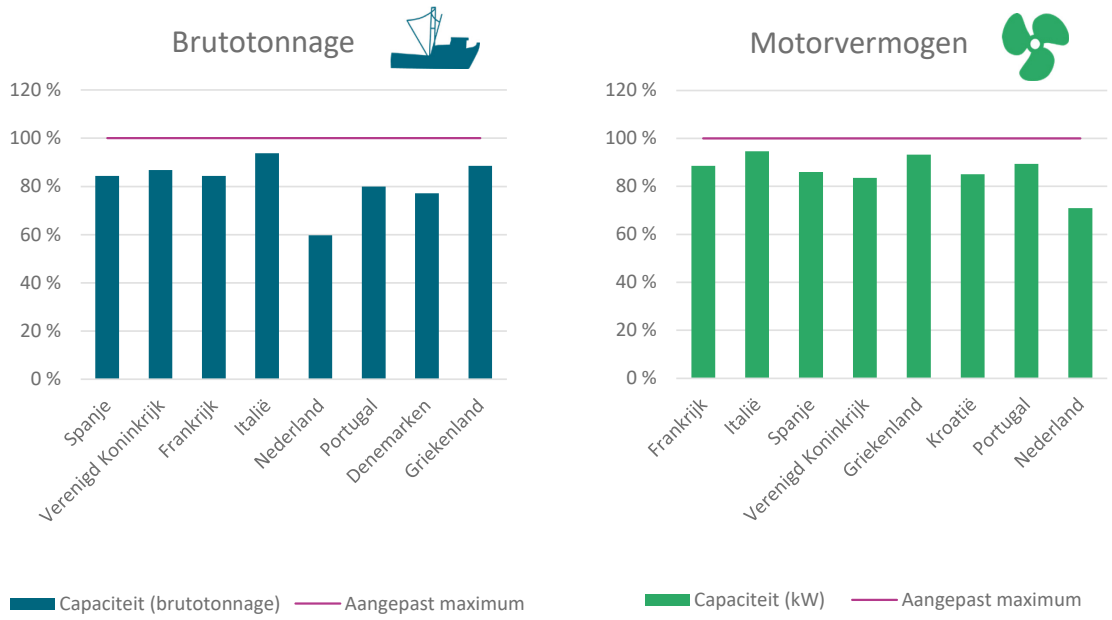
[81] Zie artikel 2, punt 5, onder d), van het GVB.

[82] Artikel 23 GVB.

gelijkwaardige capaciteit wordt onttrokken. De capaciteitsmaxima worden verlaagd wanneer vaartuigen met overheidssteun worden gesloopt.

74 Eind 2019 bevond de vlootcapaciteit zich onder de aangepaste capaciteitsmaxima — gemeten in tonnage was deze in totaal 21 % lager en gemeten in motorvermogen 15 %. Daarom vormen deze maxima een beperkte stimulans voor de lidstaten om maatregelen te nemen op het gebied van de vangstcapaciteit (zie ***figuur 14***).

Figuur 14 — Maxima en capaciteit van de grootste vissersvloten in 2019



Bron: ERK, op basis van het EU-vlootregister.

75 De regeling voor toevoeging/onttrekking aan de vloot bevat geen specifieke voorwaarden voor de Middellandse Zee, waar de visserij een grotere druk uitoefent dan in de Atlantische Oceaan. Binnen deze regeling mogen inactieve vaartuigen worden vervangen door nieuwe en mogen nieuwe vaartuigen technieken gebruiken die schadelijker zijn. Als bijvoorbeeld een nieuwe bodemtrawler wordt toegevoegd aan de vloot ter vervanging van een ringzegenvaartuig, zal meer schade worden aangericht aan zeebodemhabitats. Het GVB stelt de Commissie in staat uitvoeringshandelingen vast te stellen met regels voor de toepassing van de regeling, maar zij heeft dit nog niet gedaan[83].

[83] Zie artikel 23, lid 2, GVB.

Een klein deel van de EU-financiering wordt gebruikt om de instandhouding van het mariene milieu te ondersteunen

76 Met financiële steun moet tegemoet worden gekomen aan echte behoeften en een bijdrage worden geleverd aan maatregelen waarmee de instandhouding van het mariene milieu wordt verbeterd. In het kader van onze controle onderzochten we of het gebruik van EFMZV-, LIFE- en Interreg-programma's in de vier bezochte lidstaten heeft bijgedragen tot de instandhouding van het mariene milieu.

77 Het EFMZV ondersteunt de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen, waaronder het beperken van de negatieve effecten van visserijactiviteiten op het mariene ecosysteem en het waarborgen dat de visserij het mariene milieu niet aantast[84]. Het EFMZV zou niet moeten worden gebruikt om acties te financieren waarmee de vangstcapaciteit van een vaartuig wordt verhoogd[85].

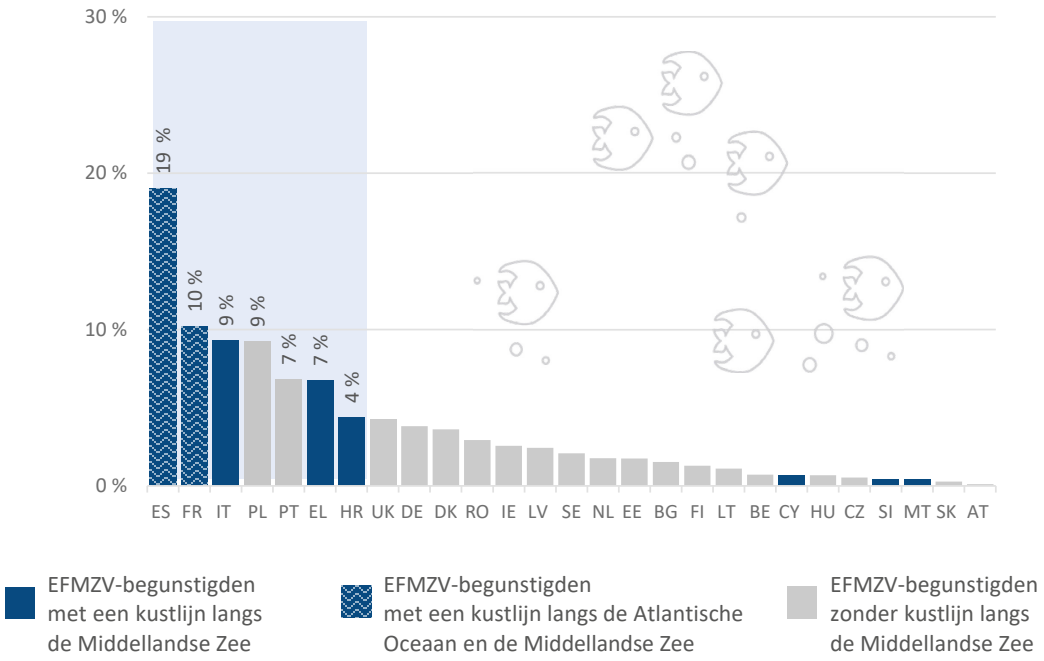
78 De totale EFMZV-financiering voor de periode 2014-2020 bedraagt meer dan 6 miljard EUR. Vijf van de zeven grootste ontvangers van EFMZV-financiering zijn landen met een kustlijn langs de Middellandse Zee (zie ***figuur 15***). Hiervan hebben de twee grootste ontvangers zowel een kustlijn langs de Atlantische Oceaan als langs de Middellandse Zee.

---

[84] Artikel 2, lid 3, van de GVB-verordening.

[85] Zie artikel 1 van de EFMZV-verordening (Verordening (EU) nr. 508/2014).

Figuur 15 — Hoogste EFMZV-bedragen



Bron: ERK, op basis van "Facts and figures on the common fisheries policy (EU, 2018)".

79 In het kader van het EFMZV worden visserij- en aquacultuuractiviteiten ondersteund. Het is de bedoeling dat het EFMZV de KRMS ondersteunt en bijdraagt tot de bescherming van het mariene milieu[86]. Het fonds kan instandhoudingsmaatregelen rechtstreeks ondersteunen, en ook onrechtstreeks via andere nuttige maatregelen (met inbegrip van wetenschappelijke kennis, gegevensverzameling en monitoring en handhaving)[87]. We schatten dat de vier lidstaten die we bezochten eind 2019 ongeveer 6 % van hun totale EFMZV-financiering hadden gebruikt voor de instandhoudingsmaatregelen die het meest rechtstreeks verband houden met de KRMS en de vogel- en habitatrichtlijnen[88], en nog eens 8 % voor maatregelen met een minder rechtstreekse impact op de instandhouding. Hiervan hadden ze minder dan 2 miljoen EUR (0,2 %) gebruikt om de impact van de visserij op het mariene milieu te

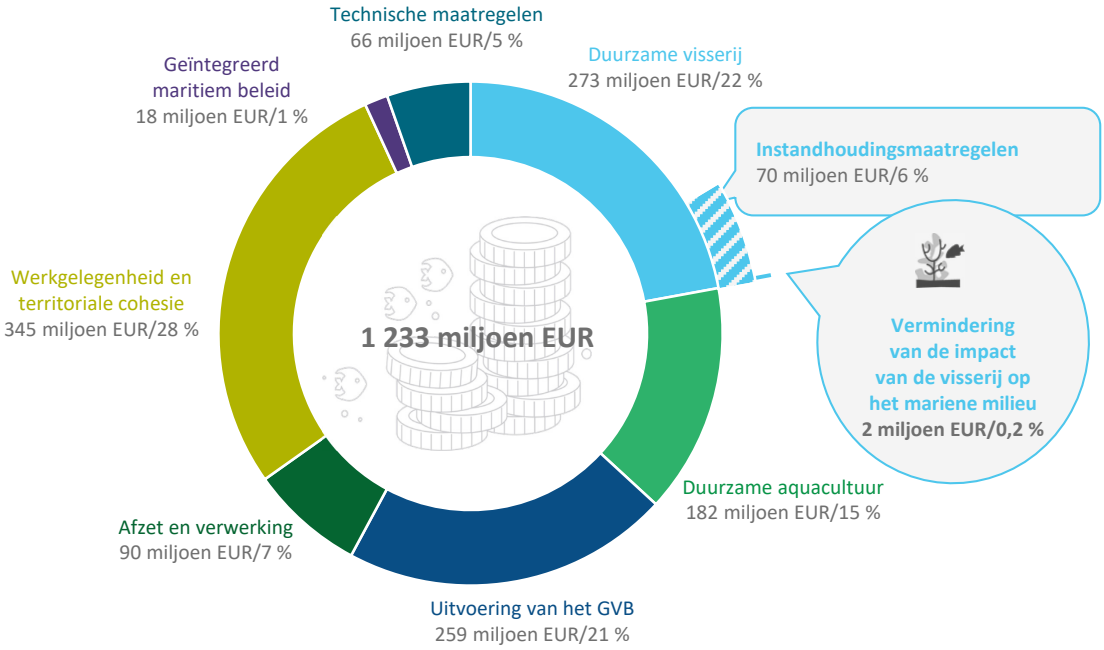
[86] Overweging 10 EFMZV.

[87] Artikel 6 EFMZV-verordening.

[88] EFMZV-verordening, artikelen 37-40, respectievelijk "steun voor het ontwerpen en uitvoeren van instandhoudingsmaatregelen en regionale samenwerking"; "beperking van de impact van de visserij op het mariene milieu en aanpassing van de visserij aan de bescherming van soorten"; "innovatie in verband met de instandhouding van biologische rijkdommen van de zee"; "bescherming en herstel van de mariene biodiversiteit en de mariene ecosystemen en compensatieregelingen in het kader van duurzame visserijactiviteiten".

beperken (zie ***figuur 16***). Uit een door de Commissie gefinancierde studie van 2020[89] kwam naar voren dat de EU-lidstaten in 2019 14 miljoen EUR van het EFMZV hadden gebruikt voor de bescherming van gevoelige soorten. In 2020 stelde het EEA vast dat financiering uit het EFMZV beter moest worden afgestemd op de KRMS[90].

Figuur 16 — In de vier bezochte lidstaten gebruikte EFMZV-financiering (per 31.12.2019)



Bron: ERK, op basis van informatie van de lidstaten.

80 We rapporteerden in 2011 dat de overcapaciteit van de visserijvloten in de EU de duurzaamheid van visbestanden had ondermijnd[91]. Met het EFMZV werd beoogd duurzame visserij en de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid tussen 2014 en 2020 te financieren[92]. Aangezien sommige commerciële visbestanden overbevist werden, was een voorwaarde van het fonds dat het niet mocht worden gebruikt om de vangstcapaciteit van de vissersvloten te verhogen. Daarom heeft het

89 Definitief verslag "EMFF use for the protection of sensitive species", maart 2020.

90 EEA, "Marine messages II", 2020, blz. 53.

91 Europese Rekenkamer, Speciaal Verslag nr. 12/2011, "Hebben de EU-maatregelen bijgedragen tot de aanpassing van de capaciteit van de vissersvloten aan de beschikbare vangstmogelijkheden?".

92 EFMZV-verordening, artikel 5.

fonds de bouw van nieuwe vaartuigen of de verhoging van de vangstcapaciteit van bestaande vaartuigen niet ondersteund[93].

81 In het voorstel van de Commissie voor een nieuw fonds voor de periode 2021-2027 werd financiële steun voor een verhoging van de vangstcapaciteit van bestaande vaartuigen wederom uitgesloten en werd in financiële steun voor de eerste aanschaf van kleinschalige vaartuigen voor kustvisserij voorzien onder specifieke voorwaarden[94] In de conclusies van de Raad[95] van juni 2019 over het voorstel van de Commissie werd in financiële steun voor de eerste aankoop van vissersvaartuigen onder specifieke voorwaarden voorzien en werd een uitzondering op de uitsluiting van steun voor de verhoging van de vangstcapaciteit ingevoegd. Ten tijde van onze controle hadden de wetgevende autoriteiten de wetgeving nog niet vastgesteld. Wij merken op dat het verlenen van steun voor de aankoop van vissersvaartuigen en verhogingen van de vangstcapaciteit kunnen leiden tot extra druk op de visbestanden en kwetsbare mariene habitats.

82 Het LIFE-programma[96] is het EU-instrument dat meer specifiek is gericht op de ondersteuning van milieuprojecten. Sinds 2014 zijn er in het kader van het LIFE-programma geïntegreerde projecten opgezet die specifiek zijn bedoeld voor het ondersteunen, met hogere financieringsbedragen, van EU-lidstaten die milieu- en klimaatwetgeving uitvoeren. Drie van de vier bezochte lidstaten bevorderden dergelijke projecten met maatregelen ter bescherming van het mariene milieu: LIFE-IP Intemares in Spanje; LIFE IP Marine Habitats in Frankrijk en LIFE-IP Azores Natura in Portugal. In de vier door ons bezochte lidstaten troffen we goede voorbeelden aan van door EU LIFE gefinancierde projecten voor de bescherming van het mariene milieu en constateerden we dat er goed gebruik werd gemaakt van Interreg-financiering. In ***tekstvak 10*** zijn voorbeelden te zien van gevallen waarin EU-financiering een verschil heeft gemaakt.

---

93 EFMZV-verordening, artikel 11.

94 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 508/2014, COM(2018) 390 final van 12.6.2018, artikelen 13 en 16.

95 Conclusies van de Raad over het voorstel van de Commissie voor een nieuw Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, juni 2019.

96 Verordening (EU) nr. 1293/2013.

Tekstvak 10

EU-financiering kan een verschil maken

In de Berlengas-archipel (Natura 2000-gebied in Portugal) heeft de EU het **LIFE Berlengas-project** medegefinancierd (met ongeveer 0,7 miljoen EUR). Met het project werd beoogd zeevogelpopulaties te herstellen en de bijvangst van zeevogels te verminderen. Zo werden onder meer invasieve soorten (zwarte ratten) geëlimineerd en werd de populatie roofdieren beheerst. Aan het einde van het project had een koppel madeirastormvogels weer genesteld op het hoofdeiland. Het project verminderde de bijvangst van zeevogels bij ringzegenvisserij door gebruik te maken van een vlieger die op een roofvogel lijkt. Dankzij de nauwe samenwerking tussen biologen en vissers werd bijgedragen tot de bewustmaking over bijvangsten.

Eerste madeirastormvogelkuiken geboren in Berlenga

© Ana Isabel Fagundes.

“Roofvogel”-vlieger

© Elisabete Silva.

De EU heeft via medefinanciering ongeveer 3,5 miljoen EUR bijgedragen aan het **Interreg**-project **FISHMPABLU2**, dat betrekking had op elf BMG’s in zes mediterrane landen (Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië en Slovenië). Met het project werd beoogd duurzame kleinschalige visserij in en rond BMG’s te bevorderen door middel van het testen van verschillende soorten maatregelen (bijv. betrokkenheid van vissers bij bewaking en monitoring en bij besluitvorming, vervanging van visgerei, vermindering van de visserijinspanning enz.). Het project leverde voor elke maatregel een “governance-toolkit” voor BMG-beheerders en kleinschalige vissers op.

Conclusies en aanbevelingen

83 In het kader van deze controle werd onderzocht of het EU-kader voor de aanpak van de belangrijkste factoren die druk leggen op de mariene biodiversiteit en habitats goed is ontworpen en in de praktijk goed wordt toegepast in geselecteerde delen van de Atlantische Oceaan en Middellandse Zee, en of de inzet van EU-middelen resultaten heeft opgeleverd. Gezaghebbende wetenschappelijke organen hebben vastgesteld dat visserij een belangrijke belastende factor voor het mariene milieu vormt Daarom hebben wij bij het onderzoeken van het beleidskader, de EU-financiering en de wijze waarop deze zijn toegepast, in het bijzonder gelet op visserijkwesties.

84 Algemeen beschouwd is er een kader om het mariene milieu te beschermen, maar de maatregelen van de EU hebben niet tot een herstel van de goede milieutoestand van zeeën of duurzame bevissingsniveaus in alle zeeën geleid. We constateerden dat het EU-optreden heeft bijgedragen tot vorderingen in de Atlantische Oceaan, waar veel visbestanden gestabiliseerd en/of verbeterd zijn, maar dat er in de Middellandse Zee geen noemenswaardige tekenen van vooruitgang zijn.

85 Beschermde mariene gebieden (BMG's) zijn de meest symbolische instandhoudingsmaatregelen voor het mariene milieu. Op grond van de kaderrichtlijn mariene strategie moeten de lidstaten samenhangende netwerken van dergelijke gebieden opzetten en de EU had als doelstelling uiterlijk in 2020 10 % van haar zeegebieden te beschermen. Onze beoordeling van de rol van BMG's is in overeenstemming met de conclusies van het Europees Milieuagentschap, dat constateerde dat er geen doeltreffend, goed beheerd en goed verbonden netwerk van BMG's is (zie de paragrafen ***31***-***38***). Daarom boden zij een beperkte bescherming van de mariene biodiversiteit.

86 De lidstaten kunnen buiten hun territoriale wateren geen beperkingen voor visserijactiviteiten opleggen zonder multilaterale besprekingen aan te gaan. Dit maakt de bescherming van het mariene milieu ingewikkelder (zie paragraaf ***39***).

87 De EU-wetgeving inzake zowel het gemeenschappelijk visserijbeleid als mariene biodiversiteit bevat specifieke bepalingen waarmee wordt beoogd de visserijmaatregelen af te stemmen op de maatregelen ter bescherming van het mariene milieu. We constateerden dat de bepalingen van artikel 11 van het GVB en artikel 15 van de KRMS in de praktijk niet als beoogd werkten in de gebieden die we onderzochten. Hierdoor werd de onderlinge afstemming tussen deze beleidsterreinen verzwakt (zie de paragrafen ***40***-***46***).

88 Het Natura 2000-netwerk dat is ingesteld bij de vogel- en habitatrichtlijnen is de hoeksteen van de inspanningen van de EU om de biodiversiteit te beschermen. Andere EU-wetgeving bevat beschermende bepalingen waarin wordt verwezen naar de soorten en habitats die in deze richtlijnen worden vermeld. Wij merkten op dat er bij de lijsten met bedreigde soorten en habitats, die meer dan 25 jaar geleden zijn samengesteld, geen rekening wordt gehouden met recente wetenschappelijke kennis. Dat wil zeggen dat bepaalde bedreigde soorten niet worden beschermd door deze wetgeving (zie de paragrafen ***47***-***51***).

Aanbeveling 1 — De regelgevings- en administratieve wijzigingen in kaart brengen die nodig zijn om gevoelige soorten en habitats te beschermen

Om de banden tussen het milieu- en het visserijbeleid te versterken, moet de Commissie samen met de lidstaten de regelgevings- en administratieve wijzigingen in kaart brengen die nodig zijn om gevoelige soorten en habitats te beschermen, en die:

- een snellere toepassing van instandhoudingsmaatregelen uit hoofde van het GVB en de KRMS mogelijk maken;
- de bescherming uitbreiden naar meer soorten (met name de soorten die zijn aangemerkt als ernstig bedreigd) en habitats, op basis van de huidige wetenschappelijke kennis.

Streefdatum voor uitvoering: 2022

89 In de Atlantische Oceaan, waar visserijbeheer aan beperkingen van de toegestane vangsten is gekoppeld, zijn de visbestanden meetbaar verbeterd, en de Commissie verwacht dat er sprake zal zijn van duurzame visserij bij 99 % van de aanlandingen voor vangsten uitsluitend in de EU en 73 % van de biologische bestanden. Voor visbestanden waarvoor wetenschappelijk MDO-advies beschikbaar is, steeg de biomassa van de bestanden. We merkten echter op dat voor meer dan de helft van de biologische bestanden geen MDO-advies beschikbaar is, dat veel bestanden nog steeds worden overbevist en dat de overkoepelende doelstelling om tegen 2020 op alle bestanden te vissen in overeenstemming met het MDO-advies, niet zou worden verwezenlijkt (zie de paragrafen ***52***-***58***).

90 Het relevante wetenschappelijke orgaan van de EU (het WTECV) deelde in 2019 mee dat er in de Middellandse Zee twee keer zo veel werd gevist als het duurzame niveau (zie de paragrafen ***59*** en ***60***).

91 We constateerden dat de EU-maatregelen niet hebben geleid tot de instelling van de beschermde visserijgebieden in de EU die vereist zijn op grond van de verordening betreffende de Middellandse Zee van 2006. Voor zeebekkens kunnen voor de visserij beperkte gebieden met andere instrumenten worden ingesteld. De GFCM staat ook toe dat voor de visserij beperkte gebieden worden ingesteld op basis van wetenschappelijk advies. Sinds 2019 voorziet het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee in een ander instrument voor de instelling van voor de visserij beperkte gebieden. In het plan wordt de termijn voor het verwezenlijken van de algemene doelstelling van het bereiken van de MDO uitgesteld van 2020 naar 1 januari 2025. De Commissie zal dit plan in 2024, vlak voor deze nieuwe termijn, evalueren (zie de paragrafen ***61*** en ***65***).

92 Technische maatregelen zouden doeltreffender kunnen bijdragen tot de minimalisering van de negatieve milieueffecten van visserij op het mariene milieu in de Middellandse Zee. De technische EU-maatregelen die van toepassing zijn op de Middellandse Zee zijn moeilijk te handhaven en zijn tot nu toe ontoereikend gebleken om de rijkdommen van de zee te beschermen. In 2018 heeft de Commissie een nieuwe controleverordening voorgesteld waarin een aantal van de bekende tekortkomingen met betrekking tot de visserij in de Middellandse Zee worden aangepakt, met name de monitoring van visvangsten en van de positie van vaartuigen (zie de paragrafen ***66***-***69***).

93 De EU en haar lidstaten en andere landen in het Middellandse Zeegebied zijn partij bij de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (General Fisheries Commission for the Mediterranean, GFCM). De door de GFCM ingestelde voor de visserij beperkte gebieden bestrijken ongeveer 1 % van de Middellandse Zee en de GFCM heeft bepaalde schadelijke vangsttechnieken verboden (zie paragraaf ***70***) in alle wateren die dieper zijn dan 1 000 meter (wat neerkomt op 59 % van de oppervlakte van de Middellandse en de Zwarte Zee).

94 De vangstcapaciteitsmaxima van de EU en de regeling voor toevoeging/onttrekking aan de vloot waren niet zo opgezet dat zij beantwoorden aan de specifieke omstandigheden in de regionale zeeën van de EU en houden geen rekening met de milieueffecten van verschillende soorten vangsttechnieken (zie de paragrafen ***72***-***75***).

Aanbeveling 2 — De beschermende maatregelen in de Middellandse Zee aanscherpen

Aangezien de mariene ecosystemen in de Middellandse Zee reeds lange tijd worden aangetast, moet de Commissie samen met de betrokken lidstaten:

- analyseren of het raadzaam is om aanvullende beschermde visserijgebieden in te stellen in het Middellandse Zeebekken;
- in het kader van het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee regelmatig verslag uitbrengen over de vorderingen die zijn gemaakt en over de behoefte aan corrigerende maatregelen, zodat deze maatregelen kunnen worden vastgesteld en getroffen.

Streefdatum voor uitvoering: 2023

95 In het EU-beleid wordt bepaald dat EU-financiering moet bijdragen tot de bescherming van het mariene milieu. De EU beschikt hiervoor over diverse instrumenten. Het EFMZV is bedoeld om de doelstellingen van het GVB te ondersteunen. Het fonds kan instandhoudingsmaatregelen zowel rechtstreeks als onrechtstreeks ondersteunen. Voor de vier lidstaten die we bezochten, schatten we dat 6 % van de totale aan het eind van 2019 gebruikte EFMZV-financiering rechtstreeks verband hield met instandhoudingsmaatregelen en nog eens 8 % onrechtstreeks verband hield met instandhoudingsdoelstellingen (zie de paragrafen ***76***-***79***).

96 Overcapaciteit van de vissersvloot in de Middellandse Zee speelt een rol bij overbevissing. We merkten op dat de bestaande beperkingen met betrekking tot de financiering van een verhoging van de vangstcapaciteit grotendeels worden behouden in het voorstel van de Commissie voor een nieuw fonds voor de programmeringsperiode 2021-2027 (zie de paragrafen ***80*** en ***81***).

97 Het LIFE-programma van de EU is bedoeld om milieuprojecten te ondersteunen, in het bijzonder door middel van geïntegreerde projecten. Interreg kan ook projecten financieren die het mariene milieu ten goede komen. In de door ons bezochte lidstaten troffen we voorbeelden van een goede benutting van deze fondsen aan (zie paragraaf ***82***).

Aanbeveling 3 — Het potentieel van EU-financiering vergroten

De Commissie moet, in het kader van de volgende programmering van het EFMZV, samen met de lidstaten onderzoeken hoe de bijdrage van EFMZV-financiering aan doelstellingen op het gebied van de instandhouding van het mariene milieu kan worden vergroot.

Streefdatum voor uitvoering: 2023

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Samo Jereb, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 28 oktober 2020.

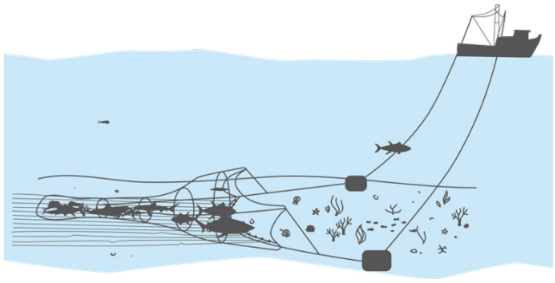
Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE
President

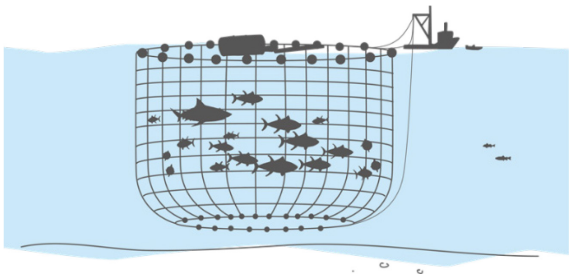
Bijlagen

Bijlage I — Vangsttechnieken

In deze bijlage worden de belangrijkste kenmerken van een aantal vangsttechnieken kort beschreven[97].

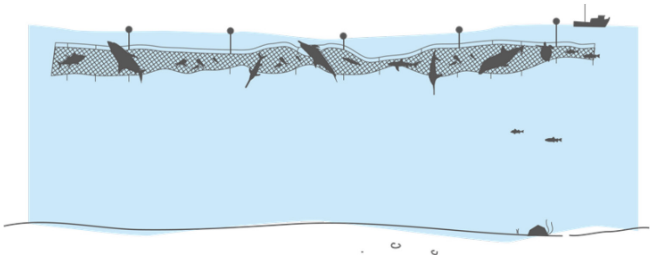


Een **bodemtrawl** is een kegelvormig net dat horizontaal (door één of twee boten) over de zeebodem wordt gesleept. Een bodemtrawl heeft meestal twee vleugels aan de zijkant die vanaf de opening naar voren lopen, en loopt aan de achterkant taps toe naar een smal, gesloten uiteinde ("kuil") waar de vangst in terechtkomt. Het net is bedoeld om soorten te vangen die op of nabij de zeebodem leven.

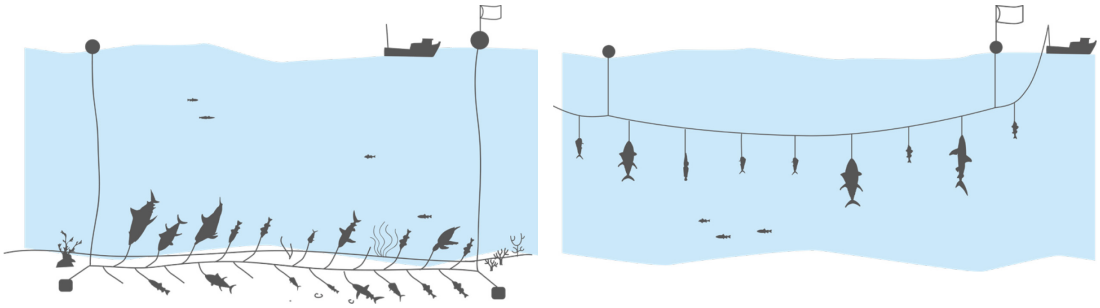


Een **ringzegen** is een lang, rond net met een frame aan de boven- en onderkant. Aan de onderkant zitten ringen waar metaaldraad of touw doorheen loopt en die worden gebruikt om de onderkant van het net dicht te trekken en zo de vis te vangen. Het is over het algemeen het meest efficiënte visgerei als wordt gevist op open zee, op afstand van de bodem.

[97] Op basis van informatie van de FAO-website.



Drijvende kieuwnetten bestaan uit een reeks netten die min of meer verticaal worden gehouden door vlotters aan de bovenlijn (“bovenpees”) en gewichten aan de grondlijn (“grondpees”). De netten drijven met de stroom mee, meestal nabij de waterspiegel of halverwege de watermassa, en vis wordt gevangen als deze in de kieuwen zwemt. Drijfnetten kunnen aan een boot worden bevestigd of los drijven. In dat laatste geval worden ze na een tijdje weer opgehaald.



Een **grondbeug** bestaat uit een lange hoofdlijn met diverse, op gelijke afstand bevestigde bijlijnen (“sneuen”) die aan het eind voorzien zijn van haken. Een grondbeug kan nabij de bodem of – minder gangbaar – halverwege de watermassa of nabij de waterspiegel worden gebruikt. De lengte kan variëren van een paar honderd meter bij kustvisserij tot meer dan 50 km bij grootschalige, mechanische visserijen. In het geval van een **drijvende beug** wordt de hoofdlijn nabij de waterspiegel of op een bepaalde diepte gehouden door op een regelmatige afstand van elkaar geplaatste vlotters.

Bijlage II — Geselecteerde BMG's

Mariene subregio's: Golf van Biskaje en Iberische kustwateren (BIC); Macaronesië (MAC); Westelijk deel van de Middellandse Zee (WM)
Jaar: Jaar waarin werd voorgesteld om gebied aan te merken als zijnde van communautair belang

SPANJE

Natura 2000-BMG		Subregio	Jaar	Oppervlakte marien areaal (ha)
ES1200055	Cabo Busto-Luanco	BIC	2004	7 712
ES1110006	Complexo húmido de Corrubedo	BIC	1997	7 410
ES6200048	Valles submarinos del Escarpe de Mazarrón	WM	2000	154 082
ES0000020	Delta de l'Ebre	WM	2006	35 972
ES7020017	Franja marina Teno-Rasca	MAC (Canarische Eil.)	1999	69 490

FRANKRIJK

Natura 2000-BMG		Subregio	Jaar	Oppervlakte marien areaal (ha)
FR5400469	Pertuis Charentais	BIC	1999	456 027
FR7200811	Panache de la Gironde et plateau rocheux de Cordouan (Système Pertuis-Gironde)	BIC	2008	95 256
FR9402013	Plateau du Cap Corse	WM	2008	178 265
FR9301613	Rade d'Hyères	WM	2002	44 958
FR9301602	Calanques et îles marseillaises, Cap Canaille et massif du Grand Caunet	WM	2003	39 512

ITALIË

Natura 2000-BMG		Subregio	Jaar	Oppervlakte marien areaal (ha)
IT5160002	Isola di Gorgona - area terrestre e marina	WM	1995	14 611
ITB010082	Isola dell'Asinara	WM	2002	11 862
IT5160018	Secche della Meloria	WM	2011	8 727
ITA010026	Fondali dell'isola dello Stagnone di Marsala	WM	1995	3 442
IT1344270	Fondali Punta Mesco - Rio Maggiore	WM	1995	546
IT1332674	Fondali Monte Portofino	WM	1995	544

PORTUGAL

Natura 2000-BMG		Subregio	Jaar	Oppervlakte marien areaal (ha)
PTCON0062	Banco Gorringe	BIC	2015	2 292 778
PTCON0012	Costa Sudoeste	BIC	1997	163 870
PTCON0056	Peniche/Stª Cruz	BIC	1998	5 474
PTDES0001	Ilhas Desertas	MAC (Madeira)	1995	10 060
PTMIG0021	Reserva Natural Marinha do Banco D. João de Castro (Canal Terceira - S. Miguel)	MAC (Azoren)	1997	1 648

Acroniemen en afkortingen

BMG: beschermd marien gebied

EEA: Europees Milieuagentschap (European Environment Agency)

EEZ: exclusieve economische zone

EFMZV: Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij

EU: Europese Unie

FAO: Voedsel- en landbouworganisatie van de VN (Food and Agriculture Organization)

GES: goede milieutoestand (good environmental status)

GFCM: Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (General Fisheries Commission for the Mediterranean)

GVB: gemeenschappelijk visserijbeleid

ICES: Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (International Council for the Exploration of the Sea)

IUCN: Internationale Unie voor behoud van de natuur en de natuurlijke hulpbronnen (International Union for Conservation of Nature)

KRMS: kaderrichtlijn mariene strategie

MDO: maximale duurzame opbrengst

NEAFC: Visserijcommissie voor het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (North East Atlantic Fisheries Commission)

ROVB's: regionale organisaties voor visserijbeheer

RZV's: regionale zeeverdragen

VHR's: vogel- en habitatrichtlijnen

VN: Verenigde Naties

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

WTECV: Wetenschappelijk, Technisch en Economisch Comité voor de visserij

Verklarende woordenlijst

Beschermd marien gebied (BMG): zeegebied dat op grond van wetgeving of anderszins is aangewezen voor de bescherming en instandhouding van biodiversiteit, natuurlijke rijkdommen en cultureel erfgoed.

Biologisch bestand: een groep individuen die tot één soort behoren binnen een bepaald gebied.

Biomassa van een bestand: het gecombineerde gewicht van alle individuele vissen in een bestand die zich kunnen voortplanten.

Demersale vissen: soorten of groepen vissen die het grootste deel van hun leven op of nabij de zeebodem doorbrengen.

Ecosysteembenadering van visserijbeheer: een geïntegreerde benadering waarbij rekening wordt gehouden met het volledige ecosysteem. Hiermee wordt beoogd ecosystemen gezond, schoon, niet-giftig, productief en weerbaar te houden en te garanderen dat de baten van de levende rijkdommen van de zee groot zijn en de effecten van visserijactiviteiten op mariene ecosystemen tegelijkertijd beperkt blijven en niet schadelijk zijn voor ecosystemen in de toekomst.

EFMZV: sinds 2014 het financieringsinstrument van de EU voor het maritieme en visserijbeleid.

Exclusieve economische zone (EEZ): zeegebied vlak buiten de territoriale wateren van een kuststaat, waarin dat land bepaalde rechten en plichten heeft op grond van het VN-verdrag inzake het recht van de zee.

Interreg: reeks programma's die door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling wordt gefinancierd en grensoverschrijdende samenwerking bevordert door middel van projectfinanciering. Er wordt mee beoogd gezamenlijk gemeenschappelijke uitdagingen aan te pakken en oplossingen te vinden op diverse terreinen, waaronder het milieu.

LIFE: sinds 1992 het financieringsinstrument van de EU voor milieu- en klimaatactie.

Maximale duurzame opbrengst (MDO): de maximale hoeveelheid vis die constant kan worden gevangen onder de huidige omstandigheden zonder het bestand uit te putten.

Pelagische soorten: mariene wezens die het grootste deel van hun tijd weg van de kust en de zeebodem doorbrengen.

Regeling voor toevoeging/onttrekking aan de vloot: juridisch kader om de grootte van de vissersvloot van de EU in overeenstemming te houden met de opgelegde maxima, onder meer door ervoor te zorgen dat lidstaten alleen nieuwe vaartuigen kunnen toevoegen als zij eerst capaciteit onttrekken.

Regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's): internationale organisaties die worden opgericht door landen met visserijbelangen in een gebied. ROVB's beheren zowel bestanden van over grote afstanden trekkende soorten (zoals de Internationale Commissie voor de instandhouding van Atlantische tonijnen) als visbestanden in een bepaald geografisch gebied (zoals de NEAFC).

Regionale zeeverdragen (RZV's): samenwerkingsstructuren ter bescherming van het mariene milieu, waarbij lidstaten en buurlanden die mariene wateren delen betrokken zijn. De vier Europese RZV's zijn Ospar (Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan), Helcom (Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied), het Verdrag van Barcelona (Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu en de kustgebieden van de Middellandse Zee) en het Verdrag van Boekarest (Verdrag inzake de bescherming van de Zwarte Zee tegen verontreiniging).

Totaal toegestane vangsten (TAC): het maximale volume dat elk jaar mag worden gevangen van een visbestand op grond van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Veilige biologische grenzen: reeks parameters die, als zij in acht wordt genomen bij het beheer van een visbestand, zal waarborgen dat het onwaarschijnlijk is dat het bestand zal instorten, maar die minder restrictief is dan de MDO.

Verdrag inzake biologische diversiteit: multilateraal verdrag dat in 1992, onder auspiciën van de VN, is ondertekend, inzake het behoud van de biodiversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische rijkdommen.

Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn): multilateraal verdrag inzake de instandhouding van trekkende soorten in de diverse gebieden die zij aandoen, dat in 1979 onder auspiciën van de VN is ondertekend.

Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern): multilateraal verdrag dat in 1979, onder auspiciën van de Raad van Europa, is ondertekend, inzake de instandhouding van wilde soorten flora en fauna en hun habitats, in het bijzonder bedreigde en kwetsbare soorten en habitats

Verdrag inzake het recht van de zee: multilateraal verdrag dat in 1982 onder auspiciën van de VN is ondertekend en waarin de rechten en verantwoordelijkheden van naties

worden beschreven met betrekking tot hun gebruik van de wereldzeeën en -oceanen en waarin richtsnoeren zijn opgenomen inzake het milieu en het beheer van de natuurlijke rijkdommen van de zee.

Visserijinspanning: een maatstaf van visserijactiviteit waarbij rekening wordt gehouden met de capaciteit van een vaartuig of vloot en het aantal dagen dat wordt gevist.

Visserijinspanningsregeling: een benadering voor het beheer van visbestanden waarbij beperkingen van de visserijinspanning worden opgelegd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"HET MARIENE MILIEU: DE EU BIEDT BREDE, MAAR GEEN DIEPGAANDE BESCHERMING"

SAMENVATTING

I. Visserij wordt inderdaad doorgaans als een van de meest belastende factoren voor de zeeën van de EU beschouwd, samen met andere factoren zoals schade aan de zeebodem (die waarschijnlijk toenemen naarmate andere mariene activiteiten dan visserij verder groeien), verontreiniging (door diverse activiteiten, nutriëntenverrijking, contaminatie, zwerfvuil op zee, met inbegrip van plastics en microplastics, onderwatergeluid enz.) en de verspreiding van niet-inheemse soorten. Met deze andere vormen van druk zijn andere sectoren dan visserij gemoeid, zoals maritiem vervoer, energie, toerisme, landbouw en industrie. Door technologische vooruitgang ontstaan er nieuwe kansen voor bestaande en nieuwe maritieme activiteiten, waardoor de concurrentie voor maritieme ruimte toeneemt, wat ook een bron van aanzienlijke druk op het mariene milieu is.
Tot slot heeft de klimaatverandering – door de stijging van de zeespiegel, zuurstofverlies, verzuring en opwarming van de oceanen – over het algemeen een negatief effect op de oceanen, de biodiversiteit, de ecosystemen van zeeën en kustgebieden en de diensten die zij leveren. Daarom kan alleen een holistische, geïntegreerde benadering, die alle activiteiten omvat en alle vormen van druk aanpakt in een context van nauwere samenwerking en coördinatie en betere governance, zowel binnen als buiten de EU, een verschil maken. Er moet echter ook op worden gewezen dat de zeeën tevens een belangrijke bron van gezond voedsel zijn, die van vitaal belang is voor de bevolking en de economie.

III. De Commissie erkent het belang van de werkzaamheden in het kader van het Verdrag inzake biologische diversiteit (CBD) en onderstreept het cruciale belang van het mondiale biodiversiteitskader voor de periode na 2020 en de noodzaak van ambitieuze en realistische streefdoelen, die aanzetten tot actie, onder meer met betrekking tot de biodiversiteit van zeeën en kustgebieden.

IV. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf I.

V. Voor de Commissie vallen onder "maatregelen van de EU" ook het optreden van de lidstaten en hun verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de milieu- en visserijwetgeving.

(Zie ook de antwoorden van de Commissie op paragraaf IV en paragraaf VI, punt b).

Behalve op de aanzienlijke vooruitgang die in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan is geboekt, wijst de Commissie op de recente inspanningen en verwezenlijkingen in het Middellandse Zeegebied.

Evenzo laten modelgebaseerde indicatoren inzake duurzame visserij (Geraamde trends in de biomassa van de visbestanden en Beoordeelde visbestanden die de visserijsterfte bij maximale duurzame opbrengst overschrijden) een beter beeld zien voor het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, terwijl de gegevens voor andere EU-wateren, zoals de Middellandse Zee of de Zwarte Zee nog niet robuust genoeg zijn om voor monitoring in aanmerking te worden genomen.

Wat de EFMZV-aspecten betreft, merkt de Commissie op dat het aan de lidstaten is om de beschikbare EU-middelen te bestemmen/in te zetten.

VI. a) Zoals blijkt uit het recente uitvoeringsverslag van de KRMS (COM(2020) 259) en de evaluatie van de "geschiktheidscontrole" van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn van de EU, houden de grote uitdagingen om een goede milieutoestand/staat van instandhouding te bereiken verband met lacunes in de uitvoering en een gebrek aan ambitie en middelen, en niet zozeer met significante problemen in het beleidskader.

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 16 en 20 van het verslag.

De Commissie begint met de evaluatie en mogelijke herziening van de KRMS en zal onderzoeken of er beleidslacunes bestaan.

De Commissie is het ermee eens dat de doeltreffendheid van de beschermde mariene gebieden en de samenhang van de netwerken ervan moeten worden verbeterd; dit is een van de belangrijkste doelstellingen van de nieuwe biodiversiteitsstrategie.

b) De Commissie merkt op dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan en dat de toestand van de visbestanden aanzienlijk is verbeterd. Terwijl in 2009 slechts vijf duurzame TAC's in overeenstemming met de maximale duurzame opbrengst (MDO) waren vastgesteld, steeg dit aantal in 2020 tot 62 TAC's.

Slechts enkele bestanden blijven overbevist en de Commissie werkt in dit verband samen met de Internationale Raad voor het onderzoek van de zee (ICES) om tot een vollediger wetenschappelijk beeld van de toestand van het bestand te komen teneinde het beheer van deze bestanden te verbeteren.

c) Hoewel de toestand van de bestanden in de Middellandse Zee door hoge bevissingscoëfficiënten wordt beïnvloed, moet naar de algehele context worden gekeken, met name tegen de achtergrond van het nieuwe beleidsinitiatief dat is gelanceerd met de MedFish4Ever-verklaring van 2017 en het grote aantal nieuwe beheersmaatregelen die via de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee (GFCM) op zeebekkenniveau zijn vastgesteld. Deze maatregelen zijn echter recent en er is meer tijd nodig voordat ze zich in een betere toestand van de visbestanden zullen vertalen.

Visserijinspanning is een van de hefbomen voor visserijbeheer in de Middellandse Zee, maar niet de enige. De verordening betreffende de Middellandse Zee voorziet met name in unieke regels voor de bescherming van habitats en kustgebieden. Ook de technische maatregelen waarin de verordening inzake technische maatregelen voorziet, zijn een belangrijk instrument voor visserijbeheer.

d) De Commissie merkt op dat het EFMZV het instrument is om het gemeenschappelijk visserijbeleid en de verwezenlijking van alle doelstellingen ervan te ondersteunen, d.w.z. bijdragen tot de economische, sociale en ecologische duurzaamheid van de visserij. Binnen deze werkingssfeer biedt het actief ondersteuning ten behoeve van de biodiversiteit en het mariene milieu, alsook ter beperking van door de visserijsector veroorzaakte schade.

VII. De Commissie aanvaardt de aanbevelingen van de ERK.

INLEIDING

01. De EU bevordert ook regionale samenwerking voor een duurzaam gebruik van de oceanen in het kader van zeebekkenstrategieën (i.e. de Atlantische maritieme strategie, het WestMed-initiatief en de gemeenschappelijke maritieme agenda voor de Zwarte Zee) en macroregionale strategieën.

05. De EU is weliswaar exclusief bevoegd voor de instandhouding van de mariene biologische rijkdommen, maar tegelijk is de Commissie beperkt in haar bevoegdheden, onder meer door het systeem van gezamenlijke aanbevelingen die de Commissie hetzij kan aanvaarden, hetzij kan

afwijzen. Het GVB heeft duidelijk niet alleen ecologische, maar ook sociaal-economische doelstellingen.

07. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf I (samenvatting).

09. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 84.

10. Het GVB is een van de gemeenschappelijke beleidsterreinen van de Unie. Overeenkomstig artikel 39, lid 1, punt d), en artikel 39, lid 2, punt c), VWEU moet het ervoor zorgen dat zowel de visserij als de aquacultuur ecologisch, economisch en sociaal duurzaam zijn en een bron van gezond voedsel voor de burgers van de EU.

11. De Commissie wenst het volgende te benadrukken:

1) Om te waarborgen dat besluiten inzake visserijbeheer op het beste beschikbare wetenschappelijke advies worden gebaseerd, is een uitgebreide gegevensvergaring nodig. In dit verband moeten de lidstaten gegevens verzamelen via het kader voor gegevensverzameling. Deze gegevens worden vervolgens door wetenschappelijke adviesorganen gebruikt om wetenschappelijk advies uit te brengen waarop de Commissie haar voorstellen baseert, waaronder die voor de vaststelling van de jaarlijkse vangstmogelijkheden.

2) De wetenschappers zijn nog niet in staat MDO-advies voor alle bestanden te verstrekken. Voor een beperkt aantal bestanden is dit te wijten aan het ontbreken van voldoende gegevens (met name voor diepzeesoorten of in de Middellandse Zee), en deels aan problemen met de wetenschappelijke beoordeling zelf, die vaak verband houden met beperkingen op het gebied van deskundigheid. De situatie is de afgelopen jaren sterk verbeterd, maar er wordt naar verdere verbeteringen gestreefd, met financiering uit het EFMZV.

3) Een ex-postevaluatie van de verwezenlijking van de F_{MDO} van alle visbestanden tegen 2020 is alleen mogelijk op basis van de definitieve vangstgegevens van 2020.

4) Verwacht wordt dat meer dan 99 % van de exclusief door de EU beheerde aanlandingen in de Oostzee, de Noordzee en de Atlantische Oceaan in 2020 op duurzame niveaus zal worden bevist.

5) Voor een aantal andere bestanden, die met andere staten worden gedeeld, zal het niet mogelijk zijn de MDO in 2020 te bereiken. Wanneer bestanden met niet-EU-landen worden gedeeld, brengt het bereiken van de MDO specifieke uitdagingen met zich mee, aangezien de niet-EU-landen de doelstelling moeten delen en moeten instemmen met de voorwaarden voor het verwezenlijken ervan.

13. Op EU-niveau berust het visserijbeheer in de Middellandse Zee vaak op inspanningsregelingen in plaats van op TAC's, hoewel er ook TAC-gebaseerde regelingen bestaan voor een aantal belangrijke visserijtakken (de tonijnvisserij bijvoorbeeld). Het meerjarenplan voor 2019 voor demersale visserijen in het westelijke deel van de Middellandse Zee, het eerste EU-meerjarenplan voor de Middellandse Zee, ondersteunt deze op inspanning gebaseerde aanpak.

Het is ook belangrijk om rekening te houden met het specifieke karakter van de visserijwetgeving van de EU voor de Middellandse Zee, de MedReg, die voorziet in de bescherming van kustgebieden en kwetsbare habitats, in tegenstelling tot die voor andere zeebekkens.

16. In de "geschiktheidscontrole" van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn van de EU werd geconcludeerd dat deze zeer relevant blijven en geschikt zijn voor het beoogde doel. Of de doelstellingen ervan volledig zullen worden bereikt, zal echter afhangen van de vraag of de uitvoering

in de lidstaten en de samenwerking met de lidstaten substantieel zullen worden verbeterd. Op basis van deze bevindingen heeft de Commissie een "Actieplan voor natuur, mens en economie" ten uitvoer gelegd, dat erop gericht was de bij de evaluatie vastgestelde tekortkomingen aan te pakken en de samenhang van de richtlijnen met bredere sociaal-economische doelstellingen te versterken. De in mei 2020 aangenomen EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 zal naar verwachting een nieuwe impuls geven aan de uitvoering van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn.

20. Met de KRMS beschikt de EU over een holistisch en omvattend marien beleid dat de ecosysteemgerichte benadering voor het beheer van menselijke activiteiten in de Europese zeeën in praktijk brengt. De KRMS biedt de structuur voor het opzetten van de nodige mariene strategieën ter verwezenlijking van een goede milieutoestand in de mariene wateren van de EU, met inbegrip van de instandhouding van de biodiversiteit in alle mariene ecosystemen. De lidstaten bepalen het ambitieniveau en de middelen om dat doel te bereiken. Zowel de genomen maatregelen als het ambitieniveau van de strategieën van de lidstaten zouden kunnen worden gefinetuned.

24. De Commissie merkt op dat het EFMZV het instrument is om het GVB en de verwezenlijking van alle doelstellingen ervan te ondersteunen, d.w.z. bijdragen tot de economische, sociale en ecologische duurzaamheid van de visserij. Binnen deze werkingssfeer biedt het tevens actief ondersteuning ten behoeve van de biodiversiteit en het mariene milieu, alsook ter beperking van door de visserijsector veroorzaakte schade.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE AUDIT

25. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 84.

OPMERKINGEN

30. Wat de titel betreft, is de Commissie van mening dat de bescherming van het mariene milieu baat zou hebben bij de verbetering van de "uitvoering" van het EU-beleid, zoals reeds tot uitdrukking is gekomen in het uitvoeringsverslag van de KRMS of de "geschiktheidscontrole" van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn van de EU. De onlangs aangenomen EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 vraagt de onverkorte uitvoering van het milieu- en klimaatbeleid.

De Commissie neemt nota van deze opmerkingen in het licht van de aanstaande evaluatie van de KRMS.

31. De Commissie is van mening dat het opzetten en doeltreffend beheren van netwerken van beschermde mariene gebieden zal bijdragen tot de instandhouding van een rijke en vaak unieke mariene biodiversiteit. De Commissie is zich ervan bewust dat het BMG-netwerk in de EU-wateren vanuit ecologisch oogpunt niet representatief is.

Een doeltreffend beheer van beschermde mariene gebieden en de uitbreiding daarvan met het oog op de totstandbrenging van een werkelijk coherent EU-netwerk behoren tot de belangrijkste doelstellingen van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030.

32. De aanwijzing van BMG's hoeft er niet toe te leiden dat menselijke activiteiten volledig aan banden worden gelegd, maar houdt veeleer in dat er doeltreffende beheersmaatregelen worden vastgesteld overeenkomstig de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden en op basis van het beste beschikbare wetenschappelijke advies. Dit zal slechts tot een beperking op visserijactiviteiten leiden als dat noodzakelijk is om te voldoen aan de ecologische vereisten van de natuurwaarden die worden beschermd.

De Commissie benadrukt dat de BMG's tal van andere instandhoudingsmaatregelen kunnen omvatten die geen verband houden met visserij.

34. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 32.

36. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 32.

BMG's zijn ook een van de instrumenten die ecosystemen weerbaarder maken tegen stressfactoren, waaronder tegen klimaatverandering. BMG's die goed worden afgebakend, beheerd en gehandhaafd, kunnen voordelen opleveren door de biomassa aan vis en de biodiversiteit te vergroten. Bovendien spelen ook de sociaal-economische duurzaamheid en het hoger openbaar belang een rol bij het nemen van besluiten over de activiteiten.

Tekstvak 3Beschermde mariene gebieden (BMG's) en bescherming tegen visserij

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 32 en 36.

39. In het kader van de instandhoudingsmaatregelen in de BMG's kunnen visserijbeperkingen worden opgelegd indien dat nodig is om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 32 en 36.

41. Het GVB voorziet in diverse instrumenten om visserijgerelateerde maatregelen te nemen die nodig zijn om aan milieuverplichtingen te voldoen. In het kader van het GVB is het ook mogelijk om bijvoorbeeld gebieden voor het herstel van visbestanden vast te stellen.

42. De Commissie is van mening dat het huidige GVB de lidstaten de nodige instrumenten biedt om te voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van de milieuwetgeving.

Ten eerste wil de Commissie eraan herinneren dat de lidstaten instandhoudingsmaatregelen voor hun eigen vaartuigen kunnen vaststellen en instandhoudingsmaatregelen die gevolgen kunnen hebben voor vissersvaartuigen van andere lidstaten binnen hun twaalfmijlszone, op basis van artikel 20 van het GVB.

Bovendien kunnen de lidstaten ook tot een regionale gezamenlijke aanbeveling trachten te komen. Wij erkennen dat de goedkeuring van een dergelijke aanbeveling ingewikkeld kan zijn, hetzij door een gebrek aan capaciteit bij de lidstaten, hetzij door obstakels bij het overleg tussen nationale overheden. Om dit proces vooruit te helpen, heeft de Commissie richtsnoeren opgesteld, workshops gehouden en de bewustwording op politiek niveau vergroot.

De Commissie onderstreept ook dat er voorbeelden van een geslaagde tenuitvoerlegging van artikel 11 in de Oostzee en de Noordzee zijn.

Tekstvak4 — Voorbeeld van de moeilijkheden bij de toepassing van artikel 11 GVB

De Commissie erkent dat het proces om overeenstemming te bereiken over een gezamenlijke aanbeveling veel tijd kan vergen. De verantwoordelijkheid voor het nemen van instandhoudings- en beschermingsmaatregelen is echter niet beperkt tot de kustlidstaat of de lidstaat met de BMG's. Zelfs als er geen tijdslimiet is moeten de andere lidstaten, overeenkomstig de beginselen van loyale samenwerking, evenwel samenwerken bij de nakoming van dergelijke plichten.

43. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 42.

46. De Commissie heeft de door artikel 15 KRMS voorgeschreven procedure gevolgd. Sindsdien zijn er evenwel geen andere verzoeken ingediend bij de vereiste instanties (bijvoorbeeld de regionale organisatie voor het visserijbeheer of artikel 11 GVB).

Er moet worden opgemerkt dat dit het enige geval is waarin artikel 15 KRMS is ingeroepen. Bij de herziening van de KRMS zal aandacht worden besteed aan de mogelijke tekortkomingen van dit specifieke proces.

48. Zelfs wanneer een soort niet in de bijlagen bij de richtlijnen is opgenomen, bestrijkt het Natura 2000-netwerk door zijn "paraplu-effect" een groot aandeel aan soorten waarvan de instandhouding problematisch is, boven op de in de bijlagen genoemde soorten. Bovendien moeten deze richtlijnen worden gelezen in samenhang met de KRMS, waarvan de bepalingen de lidstaten in staat stellen alle mariene soorten en habitats te beschermen, zonder dat elke afzonderlijke soort hoeft te worden vermeld.

De vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn van de EU zijn aan een grondige Refit-evaluatie onderworpen, in het kader waarvan in 2016 werd geconcludeerd dat ze geschikt zijn voor het beoogde doel maar dat de uitvoering ervan moet worden verbeterd, met name wat de vaststelling van gebiedsspecfieke instandhoudingsdoelstellingen en beheersplannen betreft.

Daarom is de nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 er onder meer op gericht de uitvoering van de richtlijnen te stimuleren en het netwerk van BMG's uit te breiden.

49. De bescherming van mariene ecosystemen door de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn moet echter in samenhang met de kaderrichtlijn mariene strategie worden beschouwd.

51. De Commissie is van mening dat bij elke vergelijking tussen verschillende zeebekkens voorzichtigheid moet worden betracht vanwege de verschillende geografische ligging en de verschillende visserijen die er plaatsvinden. Het sluiten van een groot deel van de oceaan waar geen economische activiteiten plaatsvinden, heeft minder sociaal-economische consequenties. Het is een verantwoordelijkheid van de lidstaten om BMG's aan te wijzen en te beheren en BMG's zijn niet het enige instrument voor de bescherming van soorten of habitats – soms zijn horizontale maatregelen doeltreffender, met name voor over grote afstanden trekkende soorten, zoals haaien. Het GVB voorziet in verschillende instrumenten voor de instandhouding en het beheer van mariene soorten, waaronder haaien.

52. Wat de titel van het deel betreft, is de Commissie van oordeel dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt in de Atlantische Oceaan en dat er aanzienlijke inspanningen worden geleverd in de Middellandse Zee.

De Commissie deelt het standpunt van de ERK dat het bestaan van een doeltreffend visserijcontrolesysteem essentieel is om duurzame visserijen te waarborgen. Daarom heeft de Commissie een voorstel gedaan (COM(2018) 368) om de visserijcontrole en -handhaving verder te versterken, dat momenteel door de medewetgevers wordt besproken.

54. De Commissie herinnert eraan dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan en dat de visbestanden aanzienlijk zijn vooruitgegaan. Verwacht wordt dat meer dan 99 % van de exclusief door de EU beheerde aanlandingen in de Oostzee, de Noordzee en de Atlantische Oceaan in 2020 op duurzame niveaus zal worden bevist.

Wat de tekenen van vooruitgang in het Middellandse Zeegebied betreft, herinnert de Commissie aan de ambitieuze strategie die in 2017 werd aangenomen, die aanving met de MedFish4Ever-verklaring en heeft geleid tot de vaststelling van een groot aantal maatregelen op GFCM-niveau en van het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee. Aangezien deze maatregelen nog

maar onlangs zijn vastgesteld, moeten ze nog gekwantificeerde resultaten opleveren in termen van een verbeterde toestand van de bestanden.

55. De Commissie is van mening dat het aantal TAC's dat in overeenstemming met het MDO-advies is vastgesteld, de afgelopen tien jaar is gestegen van vijf MDO-TAC's in 2009 tot 62 in 2020.

58. De opmerking in deze paragraaf heeft betrekking op bestanden die als bijvangst worden gevangen in andere visserijen die op een gezond niveau worden verricht. In de GVB-basisverordening en in de meerjarenplannen voor de westelijke wateren en de Noordzee is bepaald dat zogeheten "verstikkingssituaties", waarbij gezonde visserijen zouden worden gesloten vanwege hun bijvangsten van andere vis waarvoor de ICES een lager vangstniveau of nulvangsten adviseert, moeten worden vermeden. Het was dus in deze zeer specifieke context dat de Commissie TAC's boven het wetenschappelijk advies heeft voorgesteld.

Tekstvak 9 – Sommige studies zijn kritisch over de vangstbeperkingen die zijn vastgesteld voor de Atlantische Oceaan

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 58.

59. Wat de titel van dit deel betreft, is de Commissie van oordeel dat het nog tijd vraagt voordat de vele initiatieven die de voorbije jaren in de Middellandse Zee zijn genomen, zich in betere cijfers voor de biologische toestand van de bestanden zullen vertalen.

Het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee illustreert deze situatie, aangezien 2020 slechts het eerste volledige jaar van uitvoering ervan is. Er zijn nog enkele jaren nodig voor de maatregelen waarin het plan voorziet de cijfers over de toestand van de bestanden zullen doen verbeteren.

Uit de ervaring met blauwvintonijn in de Middellandse Zee blijkt dat herstel tijd vergt: de Iccat keurde in 2006 een herstelplan goed dat in 2017 tot het volledige herstel van de bestanden leidde.

60. Gezamenlijk antwoord op de paragrafen 60 en 61.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 13.

Daarnaast heeft het WTECV (PLEN-17-02) opgemerkt dat de uitvoering van TAC's in de Middellandse Zee uitdagend blijft omdat de beschikbare gegevens niet betrouwbaar genoeg zijn aangezien de informatie van visserijen vaak onvolledig en onnauwkeurig is en de tijdreeksen relatief kort. Er zijn nog andere kwesties verbonden aan de handhaving van een beheerregeling op basis van outputcontroles (TAC's) in de Middellandse Zee. Het belangrijkste probleem is de moeilijkheid om de vangsten van de talrijke vloten te monitoren en te controleren. Demersale visserijen richten zich op een mix van soorten waarin vaak geen soort duidelijk overheerst. De aanlandingen vinden plaats in een extreem groot aantal havens en aanlandingsplaatsen, en de visserij wordt gedomineerd door kleinschalige visserijen waarvan de vangsten moeilijk te kwantificeren zijn.

62. Wat de beschikbaarheid van gegevens betreft, doet de Commissie meer inspanningen om samen te werken met de relevante eindgebruikers, waaronder de ROVB's in de regio, om te zorgen voor adequate wetenschappelijke coördinatie en een verbetering van het wetenschappelijk advies.

De Commissie werkt met de lidstaten samen in de Middellandse Zee om de gegevensverzameling, de kwaliteit van de gegevens, de beoordeling van de bestanden en het wetenschappelijk advies verder te verbeteren.

De Commissie heeft onlangs een reeks audits in de Middellandse Zee uitgevoerd om de vangstaangiften van de lidstaten te beoordelen. Naar aanleiding van deze controles hebben de Commissie en de betrokken lidstaten actieplannen opgesteld om de systemen voor vangstaangiften te versterken en aldus de betrouwbaarheid van de gegevens te verbeteren. De Commissie monitort de uitvoering van de actieplannen regelmatig. Een audit van de systemen voor het beheer van de visserijinspanning van de lidstaten in de Middellandse Zee is gepland voor 2021.

Wat het advies van het WTECV van 2017 over de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens betreft, moet worden opgemerkt dat deze analyse gebaseerd was op gegevensreeksen van 2016. Sindsdien zijn nog eens drie jaar lang gegevens verzameld, waardoor de tijdreeksen langer zijn (2017-2019) en het advies gestaag is verbeterd (ook volgens het GFCM-jaarverslag (SoMFi)), hoewel er nog een aantal uitdagingen blijven bestaan.

63. Het WTECV concludeerde dat veel nationale beheersplannen niet in overeenstemming waren met de MDO-doelstelling van het GVB en dat het onwaarschijnlijk was dat zij de voorwaarden zouden scheppen voor het bereiken van de MDO in 2020. De Commissie is zich ervan bewust dat sommige van deze nationale beheersplannen ambitieuzer moeten zijn, en in overeenstemming moeten worden gebracht met de doelstellingen van het GVB. Geïnspireerd door de Medfish4Ever-verklaring streeft de Commissie samen met de lidstaten deze verbeteringen na, met enkele opmerkelijke successen (zoals het Italiaanse demersale plan dat in 2019 op verzoek van de Commissie werd herzien om aanzienlijke inspanningsbeperkingen op te nemen).

Wat betreft de opmerking dat sommige nationale beheersplannen samenhingen met verzoeken om ontheffingen, moet worden opgemerkt dat dit een vereiste is van de MedReg. Bij ontstentenis van een beheersplan kan geen ontheffing worden verleend van bijvoorbeeld het verbod om te vissen in kustgebieden.

64. De verordening betreffende de Middellandse Zee is niet de enige rechtsgrondslag om beschermde gebieden in te stellen aangezien ook relevante elementen in het nieuwe meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee (in termen van gebieds- of tijdsgebonden sluitingen) en bepalingen in verband met de voor de visserij beperkte gebieds- of tijdsgebonden sluitingen die zijn vastgesteld in het kader van de GFCM (bijvoorbeeld het voor de visserij beperkte gebied in de Golfe du Lion) in aanmerking moeten worden genomen.

Het is ook belangrijk op te merken dat het krachtens de MedReg aan de Raad is om op basis van door de lidstaten verstrekte informatie voor de visserij beperkte gebieden vast te stellen. De lidstaten kunnen uiteraard op basis daarvan extra voor de visserij beperkte gebieden vaststellen.

65. Een van de doelstellingen van het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee is het verbeteren van de gegevensverzameling en het wetenschappelijk advies in het gebied. Deze verbeterde wetenschappelijke onderbouwing zal de voor 2024 geplande evaluatie van het plan ondersteunen.

67. Dat driejaarlijkse verslag zal een beoordeling omvatten van de mate waarin de technische maatregelen zowel op regionaal niveau als op het niveau van de Unie hebben bijgedragen tot het bereiken van de doelstellingen (artikel 3) en de streefdoelen (artikel 4) van deze verordening. Aangezien de overkoepelende filosofie van deze verordening erin bestaat een bottom-upbenadering met betrekking tot de specifieke technische kenmerken op regionaal niveau mogelijk te maken en tegelijkertijd de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen en doelen te waarborgen, is deze verslagleggingsbepaling van essentieel belang voor de tenuitvoerlegging van de verordening. Daarom is het noodzakelijk te beschikken over een systeem dat de vooruitgang monitort en

corrigerende maatregelen bevordert indien onvoldoende vooruitgang wordt geboekt om de in de verordening vastgestelde streefcijfers en doelstellingen te halen.

Wanneer uit het bovengenoemde verslag blijkt dat de doelstellingen en streefdoelen van de verordening op regionaal niveau niet zijn bereikt, dienen de lidstaten overeenkomstig artikel 31, lid 3, in de betrokken regio binnen twaalf maanden na de indiening van het verslag een plan in met maatregelen om bij te dragen aan het bereiken van die doelstellingen en streefdoelen.

69. Een doeltreffend controlesysteem is inderdaad essentieel om ervoor te zorgen dat de EU-visserijen duurzaam worden beheerd. Het voorstel van de Commissie tot herziening van het visserijcontrolesysteem bevat onder meer maatregelen ter versterking van de visserijgegevenssystemen, met inbegrip van volledig gedigitaliseerde vangstaangiften, die van toepassing zijn op alle EU-vissersvaartuigen (met inbegrip van vaartuigen van minder dan twaalf meter), een elektronisch volgsysteem voor alle vaartuigen, nieuwe weegprocedures voor visserijproducten en verscherpte traceerbaarheidsbepalingen.

71. Het is essentieel dat het belang van het beheer van de visserij in de Middellandse Zee met niet-EU-partners wordt erkend. Een en ander is met name het gevolg van het gedeelde karakter van de meeste bestanden, waardoor een overeengekomen reactie van alle mediterrane landen nodig is. Het is in die geest dat de EU haar activiteiten op GFCM-niveau heeft geïntensiveerd sinds de ondertekening van de MedFish4Ever-verklaring in 2017.

72. De overmatige vangstcapaciteit in de Middellandse Zee is een van de vele oorzaken van het hoge bevissingsniveau.

Wanneer een visserijinspanningsregeling van kracht is, is het in wezen slechte naleving door vissers die overcapaciteit tot een factor van overbevissing maakt. Inspanningsmechanismen zoals dat welk in het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee is vastgesteld, voorzien in een maximaal aantal visdagen per jaar, per land en per vaartuigcategorie (in termen van grootte). Het totale aantal dagen in een inspanningsregeling staat los van het aantal vaartuigen dat die dagen deelt.

De Commissie besteedt bijzondere aandacht aan de uitvoering van het meerjarenplan teneinde adequate naleving te waarborgen. Zij monitort ook de vermindering van de vangstcapaciteit.

74. Volgens het vlootregister van de EU had Italië bijvoorbeeld in juli 2020 95 % van zijn maximum voor zowel kW als BT bereikt. Volgens de Commissie vormt het maximum in casu dus een stimulans om de capaciteit te beheren en onder het maximum te houden.

75. De diensten van de Commissie hebben onlangs een evaluatie van de regeling voor toevoeging/onttrekking aan de vloot (SWD(2019) 311) voltooid. Uit de evaluatie bleek dat de regeling als zodanig geschikt is voor het beoogde doel, maar dat de uitvoering door de lidstaten op een aantal punten tekortschiet. De regeling voor toevoeging/onttrekking aan de vloot en de in de GVB-verordening vastgestelde capaciteitsmaxima hebben betrekking op capaciteit in individuele lidstaten en niet op zeebekkenniveau. Bovendien wordt de vangstcapaciteit gemeten in termen van de brutotonnage en het motorvermogen van een vaartuig, zonder rekening te houden met verschillende soorten vistechnieken. Dit laatste wordt geregeld door andere rechtshandelingen, waaronder de verordening van de Raad inzake vangstmogelijkheden, de GFCM-aanbevelingen of de verordening technische maatregelen van 2019.

Het aanpakken van de vangstcapaciteit is een van de doelstellingen waartoe de mediterrane landen zich in de MedFish4Ever-verklaring hebben verbonden, door de vaststelling van een

vangstcapaciteitsplan. De Commissie beraadt zich momenteel over de beste manier om deze verbintenis in het kader van de GFCM na te komen.

77. De EFMZV-voorwaarden spelen een belangrijke rol voor de functie van dat fonds als beleidsinstrument.

Tijdens de uitvoering stelt het EFMZV voorwaarden aan de in aanmerking komende begunstigden vóór en na de aanvraag en voltooiing van het project, aan de maatregelen die kunnen worden uitgevoerd, aan het beheers- en controlesysteem van de beheersautoriteit en de lidstaten en, bovenal, aan het visserijbeleid van de lidstaten en de wijze waarop het wordt uitgevoerd. Door middel van deze voorwaarden waarborgt het EFMZV niet alleen dat de financiering niet tot structurele capaciteitsverhogingen leidt, maar ook dat er plannen voor de aanpassing van de vlootcapaciteit worden geïmplementeerd voor onevenwichtige vloten (bijvoorbeeld het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee).

In het kader van het EFMZV komen concrete acties die de vangstcapaciteit van een vaartuig vergroten, niet voor financiering in aanmerking.

78. De Commissie merkt op dat van de totale EFMZV-financiering voor de periode 2014-2020 5,75 miljard EUR in gedeeld beheer aan de lidstaten werd toegewezen.

79. Het EFMZV doet meer dan alleen voorzien in financiering ten behoeve van het mariene milieu. Het ondersteunt het GVB en de verwezenlijking van alle doelstellingen ervan, d.w.z. bijdragen tot de economische, sociale en ecologische duurzaamheid van de visserij en de aquacultuur, alsook tot de ontwikkeling van kustgebieden. Binnen deze werkingssfeer biedt het actief ondersteuning ten behoeve van de biodiversiteit en het mariene milieu, alsook ter beperking van door de visserijsector veroorzaakte schade. De inhoud van de operationele programma's wordt vastgesteld in overleg met de lidstaten in het kader van gedeeld beheer.

81. De Commissie merkt op dat de medewetgevers een aantal wijzigingen hebben geïntroduceerd die zouden leiden tot EFMZV-financiering voor verhogingen van de vangstcapaciteit. De Commissie is sterk gekant tegen dergelijke wijzigingen.

Tekstvak 10 - EU-financiering kan een verschil maken

De Commissie wil benadrukken dat er veel EFMZV-projecten zijn die het beheer van Natura 2000-gebieden ondersteunen. Een voorbeeld hiervan is het INTERMARES-project in Spanje, waar het EFMZV 11 miljoen EUR heeft bijgedragen aan een geïntegreerd LIFE-project ter ondersteuning van de uitvoering van het prioritaire actiekader in het Spaanse mariene Natura 2000-netwerk en om ervoor te zorgen dat Spanje na de voltooiing ervan beschikt over een effectief beheerd, geconsolideerd netwerk van mariene Natura 2000-gebieden, met actieve deelname van belanghebbenden.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen IV, V en VI.

De Commissie benadrukt dat de bescherming van het mariene milieu een veelomvattende aanpak vereist om alle vormen van druk op Europees niveau en daarbuiten aan te pakken. Visserij is een van de belangrijkste belastende factoren voor het mariene milieu die in dit verband in aanmerking moet worden genomen. Zie paragraaf 36.

Voor de Commissie vallen onder “maatregelen van de EU” ook het optreden van de lidstaten en hun verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de milieu- en visserijwetgeving.

84. Het is belangrijk om behalve de aanzienlijke vooruitgang die in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan is geboekt, de recente inspanningen en verwezenlijkingen in het Middellandse Zeegebied te erkennen.

Wat de EFMZV-aspecten betreft, moet worden opgemerkt dat het aan de lidstaten is om de beschikbare EU-middelen te bestemmen/gebruiken.

Wat de tekenen van vooruitgang in het Middellandse Zeegebied betreft, herinnert de Commissie aan de ambitieuze strategie die in 2017 werd aangenomen, die aanving met de MedFish4Ever-verklaring en heeft geleid tot de vaststelling van een groot aantal maatregelen op GFCM-niveau en van het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee. Deze strategie moet nog gekwantificeerde resultaten opleveren in termen van een verbeterde toestand, wat onvermijdelijk is aangezien deze wijzigingen nog maar onlangs zijn goedgekeurd.

85. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf VI.

De Commissie is het ermee eens dat de doeltreffendheid van de beschermde mariene gebieden en de samenhang van de netwerken ervan moeten worden verbeterd; dit is een van de belangrijkste doelstellingen van de nieuwe biodiversiteitsstrategie.

87. De Commissie erkent dat de vooruitgang in het kader van artikel 11 van het GVB trager dan gewenst verloopt. Het is echter belangrijk om op te merken dat het hervormde GVB een veel sterkere milieudimensie heeft en voor het eerst voorziet in een dergelijk instrument (artikel 11) waarmee de lidstaten maatregelen voor visserijbeheer in Natura 2000-gebieden kunnen voorstellen ter nakoming van hun verplichtingen in het kader van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. De medewetgevers kozen voor regionalisering, wat een meer regionale benadering mogelijk zou maken, om op specifieke regionale kenmerken in te spelen. Een gebrek aan vooruitgang is vaak ook te wijten aan elementen die buiten het toepassingsgebied van het GVB vallen, zoals een gebrek aan capaciteit bij de overheidsdiensten van de lidstaten en moeilijkheden bij het overleg tussen nationale overheidsdiensten. Ook al betogen de lidstaten dat artikel 11 te ingewikkeld is om toe te passen, zij hebben de wettelijke plicht en de nodige instrumenten om dat te doen. Artikel 11 zou de lidstaten in staat moeten stellen de nodige maatregelen in het kader van het GVB te nemen om aan de milieuverplichtingen te voldoen, zoals blijkt uit de succesvolle voorbeelden van het gebruik van artikel 11 in de Oostzee en de Noordzee. De Commissie heeft de relevante richtsnoeren gepubliceerd om de lidstaten te helpen bij het vaststellen van de nodige maatregelen in het kader van Natura 2000 en voor de doeleinden van de KRMS. Rekening houdend met het initiatiefrecht van de Commissie zal de Commissie, wanneer zij geconfronteerd wordt met een zaak uit hoofde van artikel 15 KRMS, ernaar streven de lidstaten te ondersteunen bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de KRMS, binnen de grenzen van het EU-recht.

88. Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 48 en 49.

Aanbeveling 1 — De administratieve en regelgevende wijzigingen in kaart brengen die nodig zijn om gevoelige soorten en habitats te beschermen

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Eerste streepje – De Commissie begint met de evaluatie van de KRMS en zal in 2022 verslag uitbrengen over de werking van het GVB. Als vervolg op de biodiversiteitsstrategie zal de Commissie ook een actieplan voor de instandhouding van visbestanden en de bescherming van mariene ecosystemen bekendmaken. De Commissie zal in dit verband rekening houden met deze aanbeveling.

De lidstaten spelen een belangrijke rol bij het verbeteren van de uitvoering van de EU-wetgeving, met inbegrip van artikel 11 GVB en artikel 15 KRMS. De Commissie merkt op dat een betere uitvoering en handhaving mogelijk belangrijker zijn dan wijzigingen van de wetgeving.

Tweede streepje – De Commissie wil eraan herinneren dat alle mariene soorten en habitats worden beschermd door de kaderrichtlijn mariene strategie en dat het aan de lidstaten is om ter plaatse adequate instandhoudingsmaatregelen uit te voeren om een goede milieutoestand te waarborgen.

De Commissie pleit er actief voor dat de lidstaten meer gebruikmaken van de geregionaliseerde aanpak teneinde meer gezamenlijke aanbevelingen inzake instandhoudingsmaatregelen overeen te komen.

89. De Commissie is van oordeel dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan en dat de visbestanden aanzienlijk zijn verbeterd.

Naar de Commissie begrijpt heeft de opmerking in deze paragraaf van het verslag betrekking op bestanden die als bijvangst worden gevangen in andere visserijen die op een gezond niveau worden verricht. In de GVB-basisverordening en in de meerjarenplannen voor de westelijke wateren en de Noordzee is bepaald dat zogeheten “verstikkingssituaties”, waarbij gezonde visserijen zouden worden gesloten vanwege hun bijvangsten van andere vis waarvoor de ICES een lager vangstniveau of nulvangsten adviseert, moeten worden vermeden. Het was dus in deze context dat de Commissie TAC’s boven het wetenschappelijke advies heeft voorgesteld.

Voor een aantal andere bestanden, die met andere staten worden gedeeld, zal het niet mogelijk zijn de MDO in 2020 te bereiken. Wanneer bestanden met niet-EU-landen worden gedeeld, brengt het bereiken van de MDO specifieke uitdagingen met zich mee, aangezien de niet-EU-landen de doelstelling moeten delen en moeten instemmen met de voorwaarden voor het verwezenlijken ervan.

90. De Commissie is van mening dat er in dit zeebekken recentelijk veel successen zijn geboekt (bijvoorbeeld het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee en tal van in de GFCM vastgestelde maatregelen).

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 84.

91. De Commissie merkt op dat het een verantwoordelijkheid van de lidstaat is om de beschermde mariene gebieden onder zijn jurisdictie of soevereiniteit en de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen in te stellen. De verordening betreffende de Middellandse Zee legt de verantwoordelijkheid voor het instellen van beschermde visserijgebieden vooral bij de lidstaten. De lidstaten hebben dergelijke “beschermde gebieden” bij nationaal recht ingesteld. De verordening betreffende de Middellandse Zee is uniek in die zin dat zij het enige GVB-instrument is dat voorziet in visserijbeperkingen in kustgebieden (verbod op trawlvisserij binnen drie zeemijl van de kust/dieptelijnen van vijftig meter) en boven bepaalde habitats (bijvoorbeeld *Posidonia*-velden).

Hoewel het voorstel van de Commissie voor het meerjarenplan voor het westelijke deel van de Middellandse Zee (COM(2018) 115) volledig in overeenstemming was met de MDO-doelstelling voor 2020, moet worden benadrukt dat de medewetgevers van de EU (het Europees Parlement en de Raad) hebben besloten de MDO-doelstelling uit te stellen tot 1 januari 2025.

94. Zoals is opgemerkt in het antwoord van de Commissie op paragraaf 75, moet eraan worden herinnerd dat de diensten van de Commissie onlangs een evaluatie van de regeling voor toevoeging/onttrekking aan de vloot hebben voltooid (SWD(2019) 311). In deze evaluatie werd geconcludeerd dat de regeling als zodanig geschikt is voor het beoogde doel, maar dat de uitvoering door de lidstaten op een aantal punten tekortschiet. De regeling voor toevoeging/onttrekking aan de vloot en de in de GVB-verordening vastgestelde capaciteitsmaxima hebben betrekking op capaciteit in individuele lidstaten en niet op zeebekkenniveau. Bovendien wordt de vangstcapaciteit gemeten in termen van de brutotonnage en het motorvermogen van een vaartuig, zonder rekening te houden met verschillende soorten vistechnieken. Dit laatste wordt geregeld door andere rechtshandelingen, waaronder de verordening van de Raad inzake vangstmogelijkheden, de GFCM-aanbevelingen of de verordening technische maatregelen van 2019.

Aanbeveling 2 — De beschermende maatregelen in de Middellandse Zee aanscherpen

Eerste streepje – De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Het bestaande regelgevingskader voorziet in de nodige instrumenten, zowel op het niveau van de EU (verordening betreffende de Middellandse Zee en meerjarenplan voor het westelijk deel van de Middellandse Zee) als op internationaal niveau (Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee – GFCM). Het opzetten van voor de visserij beperkte gebieden in EU-wateren is in de eerste plaats een nationale bevoegdheid.

De Commissie en de lidstaten onderzoeken momenteel de mogelijkheden om nieuwe voor de visserij beschermde gebieden ter goedkeuring aan de GFCM voor te leggen. Zij onderzoeken ook hoe de beheersvoorwaarden inzake voor de visserij beperkte gebieden in het Middellandse Zeegebied kunnen worden gestroomlijnd.

Tweede streepje – De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie monitort de uitvoering van het meerjarenplan zeer nauwlettend, met name vanuit wetenschappelijk oogpunt, en zal niet aarzelen corrigerende maatregelen voor te stellen, in lijn met wetenschappelijke adviezen en in overeenstemming met de bepalingen van het meerjarenplan en het GVB, waaronder door middel van de mededeling over de vangstmogelijkheden.

Aanbeveling 3 — Het potentieel van EU-financiering vergroten

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Het is belangrijk op te merken dat het, binnen de in de EFMZV-verordening gestelde grenzen, de lidstaten zijn die beslissen over de wijze waarop de via hun nationale enveloppen beschikbare middelen worden gebruikt.

In het kader van de programmering voor het EFMZV 2021-2027 zal de Commissie de lidstaten er echter toe aansporen hun EFMZV-uitgaven voor maatregelen ter bescherming van het mariene milieu te verhogen. Het EFMZV zal steun blijven verlenen voor de verwezenlijking van de GVB-doelstellingen, de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en de ecosystemen van de zee en de kust, wat belangrijke uitdagingen zijn voor de totstandbrenging van gezonde zeeën en oceanen. Ook zal steun worden verleend voor acties om een goede milieutoestand in het mariene milieu te bereiken of te behouden, als omschreven in de kaderrichtlijn mariene strategie, voor de uitvoering van de krachtens die richtlijn vastgestelde ruimtelijke beschermingsmaatregelen, voor het beheer, het herstel en de monitoring van Natura 2000-gebieden en voor de bescherming van soorten uit hoofde van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.

Het is echter nog te vroeg om conclusies te trekken over de mate waarin het EFMZV zal bijdragen aan de bescherming van het mariene milieu, aangezien de lidstaten hun toekomstige programma's in 2021, 2022 en mogelijk (zij het onwaarschijnlijk) in 2023 zullen presenteren.

Tot slot moet worden erkend dat het EFMZV niet alleen financiering ten behoeve van het mariene milieu verstrekt.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Samo Jereb. De controle werd geleid door ERK-lid João Figueiredo, ondersteund door Colm Friel, hoofdmanager; Michela Lanzutti en Antonella Stasia, controleurs. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning. Marika Meisenzahl verleende grafische ondersteuning.

João Figueiredo

Colm Friel

Antonella Stasia

Michael Pyper

Marika Meisenzahl

Tijdlijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	5.6.2019
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	15.7.2020
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	28.10.2020
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	17.11.2020

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2020.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u ook geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-5474-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/383945	QJ-AB-20-024-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5453-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/246	QJ-AB-20-024-NL-Q

Het verlies van mariene biodiversiteit en habitats vormt een voortdurende uitdaging voor de Europese zeeën. In dit verslag onderzoeken we hoe deze uitdaging in delen van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee wordt aangepakt met de belangrijkste beleidsmaatregelen en uitgavenprogramma's van de EU.

Hoewel er een kader bestaat om het mariene milieu te beschermen, hebben de maatregelen van de EU niet tot een herstel van de goede milieutoestand van zeeën of duurzame bevissingsniveaus in alle zeeën geleid. De beschermende maatregelen van de EU hebben niet geleid tot het herstel van belangrijke ecosystemen en habitats; de beschermde mariene gebieden bieden weinig bescherming; van de bepalingen voor de afstemming van het visserijbeleid op het beleid inzake mariene bescherming wordt in de praktijk weinig gebruikgemaakt, en van de beschikbare middelen worden er relatief weinig gebruikt voor instandhoudingsmaatregelen.

Hoewel de visbestanden in de Atlantische Oceaan meetbaar zijn verbeterd, is dit niet het geval in de Middellandse Zee.

We doen aanbevelingen aan de Commissie om deze kwesties samen met de lidstaten aan te pakken.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors