

Fiche 3: Verordening betreffende het herstel van het bestand van Europese aal

Titel:

Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal

Datum Raadsdocument: 10 oktober 2005
Nr. Raadsdocument: 13139/05
Nr. Commissiedocument: COM(2005) 472 definitief
Eerstverantwoordelijk ministerie: LNV i.o.m. V&W, FIN, BZ

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Visserij, Landbouw- en Visserijraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het aalbestand (van de Europese aal of paling) wordt door ICES (International Commission for Exploration of the Sea) als “niet meer binnen veilige grenzen” beschouwd. Daarom heeft de Europese Commissie, mede op Nederlands verzoek, een voorstel gedaan om maatregelen te treffen tot herstel van de aalstand.

Het doel van het voorstel is om het bestand van de Europese aal weer op het historische peil te brengen, met een voldoende aantal volwassen dieren en een toereikende aankomst bij de kust vanuit de binnenwateren van glasaal. Men tracht dit doel te bereiken door 40% ontsnapping van schieraal van de oorspronkelijke, onverstoorde situatie, veilig te stellen.

De Europese aal of paling komt algemeen voor in Noord-, West- en Zuid-Europese estuaria, kustwateren en binnenwateren. De volwassen aal of schieraal paait vermoedelijk in de Sargassozee, ver op de Atlantische Oceaan. De aallarven zwemmen/drijven naar de Europese kusten en zwemmen als glasaal de binnenwateren in om daar verder op te groeien. In dat groeistadium worden ze rode aal genoemd.

De hoeveelheid glasaal is in de afgelopen 20 jaar afgenomen tot 1% van het oorspronkelijke niveau. De hoeveelheid rode aal is echter al vanaf de 1950-er jaren aan het afnemen. Daarom wordt de verklaring van de achteruitgang niet alleen gezocht in factoren die op de oceaan spelen, maar ook in factoren die op het continent werkzaam zijn. De voorgestelde herstelmaatregelen richten zich op dit laatste.

Het voorstel van de Commissie voor herstelmaatregelen voor de aal omvat in de kern de volgende regeling:

- A. De visserij op aal, de aanlanding en het aan boord hebben van aal worden verboden op de 1e tot de 15e van elke maand tenzij:
 - a. er een goedgekeurd Aal Beheer Plan (ABP) is en/of
 - b. het om visserij op glasaal (tot 12 cm) gaat, tot 30 juni 2007, die uitsluitend bestemd is voor uitzetting in wateren met open verbinding naar de zee.
- B. Voor elk rivierbekken moet een individuele ABP gemaakt worden. Rivierbekkens worden hier gedefinieerd als in de Europese Kader Richtlijn Water (KRW). Dus in Nederland gaat het om het systeem van de Rijn, Maas, Eems en Schelde. Nederland moet deze ABP's samen met de betreffende rivieroeverstaten opstellen.
- C. Belangrijke deadlines die de Commissie voorstelt:
 - 31 december 2006: aanmelding van alle ABP's door de lidstaten bij de Commissie,
 - 1 juli 2007: implementatie van alle goedgekeurde en verbeterde ABP's door lidstaten,
 - 31 december 2009: rapport van de lidstaten aan de Commissie aangaande monitoring, effectiviteit en resultaat van de ABP's,
 - 1 juli 2010: rapport van de Commissie aan het EP.

- D. Benodigd ondersteunend onderzoek (dit betreft niet de monitoring) kan volgens de Commissie via het 7e Kaderprogramma gefinancierd worden en ondersteunende maatregelen voor de visserij en voor het habitat (vispassages bijvoorbeeld) via het Europese Visserijfonds 2007-2013.
- E. De Commissie zal ook de bestrijding van stroperij ondersteunen door een volgsysteem.

Rechtsbasis van het voorstel: artikel 37 van het EG-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Raad: gekwalificeerde meerderheid, EP: raadpleging

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: N.v.t. voor zover het een exclusieve bevoegdheid van de gemeenschap betreft. Voor het overige: positief.

Europese maatregelen om de aal te beschermen zijn volgens Nederland van essentieel belang. Nationale maatregelen zullen naar verwachting onvoldoende effectief zijn. Er is slechts één populatie van de Europese aal die op de Atlantische Oceaan, in de kustwateren en verspreid over het Europese continent voorkomt, en die daarom ook op Europees niveau moet worden beheerd. Er is onder andere een overbevissingsprobleem van alle levensstadia van de soort. Alleen een nationale aanpak om de achteruitgang van de aalstand te stoppen, voldoet niet. Er is regie op Europees niveau nodig.

Proportionaliteit: Positief.

Voor het behalen van het doel (aalbestand op peil brengen) is een verordening gerechtvaardigd. De situatie waarin het aalbestand zich bevindt is als acuut dreigend aangemerkt. Het is daarom noodzakelijk dat een vangstverbod wordt opgelegd. Een verordening is hiervoor het geëigende middel. Daarnaast wordt opgemerkt dat in het voorstel veel wordt overgelaten aan de lidstaten. De doelstelling, de controle op de kwaliteit van de beheerplannen en op het bereiken van de geformuleerde concrete doelstellingen in de beheerplannen worden communautair vastgesteld en bewaakt. De lidstaten zijn echter zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop zij de beheerplannen vormgeven en uitvoeren, mits dit leidt tot een voldoende ontsnapping van schieraal. De verordening laat daarom, qua aard en omvang van het optreden van de Gemeenschap, zoveel mogelijk ruimte voor nationale besluiten.

Consequenties voor de EU-begroting:

De directe extra gevolgen van deze verordening voor de begroting van de Gemeenschap zijn te verwaarlozen. De Commissie geeft aan in het voorstel dat de budgettaire consequenties inzake steun voor onderzoek met betrekking tot aal zijn opgenomen in het kader van het Zevende Kaderprogramma. Staatssteun voor de visserij en de eventuele toekenning ervan voor de visserij op aal en voor milieu-maatregelen, worden behandeld in het kader van het Europees Visserijfonds voor de programmeringsperiode 2007-2013.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De voorgestelde maatregelen leiden voor de overheid tot een geringe extra inzet voor het opstellen van de ABP's in 2006, monitoring van aalbestanden en handhaving en controle (vooralsnog wordt gedacht aan ca. 0,3 fte, alleen nodig in het eerste jaar). De consequenties worden opgevangen binnen de begroting van LNV, het beleids-verantwoordelijke departement.

Er is nu al inzet op monitoring en deze wordt in de toekomst gecofinancierd door de EU. De extra inzet kan naar verwachting budgetneutraal plaatsvinden. Op basis van het voorstel zijn er ook mogelijkheden om bepaalde steunmaatregelen (e.g. aal-visvriendelijke gemalen) uit het Europees

Visserijfonds (EVF) te co-financieren. Het gebruik van het EVF voor zulke doeleinden in Nederland is afhankelijk van het nog te ontwikkelen Nationaal Strategisch Plan.

De voorgestelde maatregelen leiden voor de beroepsbinnenvisserij en de sportvisserij tot een geringe extra inzet voor het opstellen van de ABP's (vooralsnog wordt voor zowel de beroepsbinnenvisserij als de sportvisserij gedacht aan ca. 0,3 fte, alleen nodig in het eerste jaar). In de periode dat er nog geen goedgekeurd ABP is, wordt de aalvisserij gedurende de helft van de maand verboden. Voor Nederland pakt dit met name in 2006 zwaar uit en kan leiden tot een inkomstenderving voor de beroepsbinnenvisserij van enkele miljoenen¹ Euro's (vooralsnog wordt ingeschat € 3-10 mln). Om een goede schatting te kunnen maken, zal nader onderzoek worden verricht. Op het moment dat het ABP van kracht is, zal dit ook leiden tot inkomstenderving. Die inkomstenderving zal echter minder zijn dan in het geval van de verbodssituatie.

De Nederlandse aquacultuursector betreft glasaal uit Zuid-Europa. Indien er in Zuid-Europa geen goedgekeurde ABP's zijn dan zal een reductie van de aanvoer van glasaal, bij sluiting van de vangst gedurende 15 dagen per maand, tot een inkomstenderving van enkele miljoenen Euro's kunnen leiden (vooralsnog wordt ingeschat € 5-20 mln). Om een goede schatting te kunnen maken, zal nader onderzoek worden verricht.

Op langere termijn wordt ingezet op herstel van de aalstand en daarom ook op herstel van de inkomsten voor de beroepsbinnen-visserij en de aquacultuur. Mits de maatregelen effect sorteren, zal er op de lange termijn geen sprake zijn van inkomstenderving.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Het voorstel bevat een visverbod op aal gedurende 15 dagen per maand en legt lidstaten de verplichting op aalbeheersplannen op te stellen. Met het oog op de strafbaarstelling van het verbod op de aalvisserij, moet dit verbod opgenomen worden in nationale regelgeving. De verplichting tot het opstellen van aalbeheersplannen leidt niet tot aanpassing van regelgeving, maar heeft wel consequenties voor de uitvoering.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De verordening treedt in werking op de derde dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het tijdig opnemen van het verbod in nationale regelgeving is haalbaar voor Nederland.

Het zal moeilijk zijn de aalbeheersplannen tijdig op te stellen vanwege de grensoverschrijdende afstemming die daarvoor nodig is.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

De aalstand bevindt zich op een historisch laag niveau en communautaire actie is noodzakelijk. Nederland heeft daarom de Commissie verzocht om maatregelen tot herstel van de stand van de Europese aal. Nederland ondersteunt op hoofdlijnen dan ook het huidige voorstel van de Commissie. Nederland weet zich daarin ook gesteund door het bedrijfsleven. Voorwaarde voor Nederland is wel dat lidstaten de 50 % reductie van de visserij-inspanning voor alle levensstadia (schieraal, rode aal, glasaal) vrij kunnen invullen.

¹ OVB & EIM, 2004. Overleven of overleveren. Economische en maatschappelijke betekenis van de beroepsbinnenvisserij en haar toekomstperspectieven

Er zitten echter nog enige open einden in de details van de uitwerking van de verordening. Daardoor ontstaan toch mogelijkheden voor een onevenwichtige uitwerking voor de lidstaten. Het betreft het ontbreken van:

- a. een adequate, controleerbare aanpak van de stroperij in alle landen, en van een controleerbare toepassing van artikel 3b (visserij op glasaal uitsluitend bestemd voor uitzetting in wateren met open verbinding naar zee),
- b. een zienswijze hoe om te gaan met vangsten op de Oostzee en in de Europese kustwateren die buiten de gebiedsbegrenzings van de KRW vallen,
- c. een uniform format voor de ABP's,
- d. een richtlijn hoe de oorspronkelijke uittrek van schieraal in onverstoorde toestand vastgesteld kan worden,
- e. zicht op de doorwerking van de Data Collection Regulation (DCR) op de nationale monitoringsverplichtingen.

Dit moet goed geregeld zijn voordat de verordening in werking treedt. Nederland verwacht ook een gerichte inspanning van het Communautaire Bureau voor visserijcontrole en dat de EU hier budget voor creëert.

Nederlandse belangen kunnen geschaad worden door de volgende elementen in de verordening:

- a. Alle rivierbekkens in Nederland zijn grensoverschrijdend. De benodigde afstemming kost tijd. Daardoor dreigt voor Nederland de toepassing van de maatregel van 15 dagen sluiting van de visserij per maand. Nederland vindt het noodzakelijk om de 2006 ABPs te integreren en (ook internationaal) af te stemmen met de 2009 KRW stroomgebiedbeheersplannen en dringt derhalve aan op een tijdschema waarin deze twee stappen tot uitdrukking komen. Nederland vindt dat aan het tijdschema meer tijd moet worden gekoppeld voor de noodzakelijke internationale afstemming over de ABP's per stroomgebied.
- b. De maatregel van 15 dagen sluiting van de visserij per maand, direct bij het van kracht worden van de verordening, is onuitvoerbaar zonder forse sociaal-economische gevolgen. Daardoor dreigt sanering van de beroepsbinnenvisserij en de aquacultuur. Nederland wil daarom deze sluiting opschorten tot 1 juli 2007 en per stroomgebied koppelen aan het eventueel niet verkrijgen van goedkeuring voor het ABP voor dat stroomgebied.

Verder is voor Nederland het volgende van belang:

- a. Nederland vindt dat in het voorstel van de Commissie moet worden opgenomen dat het EVF gebruikt moet kunnen worden voor sanering van de aalvisserij.
- b. Benodigd ondersteunend onderzoek (dit betreft niet de monitoring) kan volgens de Commissie via het 7e Kaderprogramma (KP7) gefinancierd worden. Het huidige KP7 benoemt het onderwerp op het niveau van visserij, dieren e.d maar niet op het detailniveau van de aal. Daarom is er nog geen garantie dat onderzoek voor aal uit KP7 gefinancierd gaat worden. Dit is afhankelijk van verdere uitwerking van KP7. Nederland zal de Commissie vragen hoe zij hier tegenaan kijkt.