

Fiche 9: Verordening inzake gemeenschappelijk Visserijbeleid

1. Algemene gegevens

Mededeling

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moeten garanderen.

Voorstel

Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen

Datum Commissiedocument: 14 november 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 718 definitief en COM(2008) 721 definitief

Prelex:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0718:FIN:NL:PDF> en
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st15/st15694.nl08.pdf>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/sec_2008_2760_en.pdf
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/d_5240_iab_opinion_mare_control_cfp.pdf
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/d_5240_iab_opinion_mare_control_cfp_resubmit.pdf

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Visserij, verwachte besluitvorming in de Visserijraad eind 2009.

Eerstverantwoordelijk ministerie: LNV

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

Artikel 37 van het EG verdrag

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

Gekwalificeerde meerderheid, raadplegingsprocedure.

c) Comitologie

Zie artikel 111, het betreft het comité opgericht op basis van artikel 30 van Verordening (EG) nr. 2371/2002 (beheersprocedure).

2. Samenvatting BNC-fiche

Het controlesysteem, neergelegd in verordening (EG) nr. 2847/93, dat in 2002 naar aanleiding van de hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) is gewijzigd, vertoont volgens de Commissie dermate ernstige lacunes dat de doeltreffendheid ervan serieus kan worden betwijfeld. Doel van het voorstel COM(2008) 721 is een nieuwe benadering van controle, het bereiken van een “nalevingscultuur” door de gehele keten en een effectieve toepassing van de regels van het GVB. Het GVB is een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap, de subsidiariteitstoets is daarom niet van toepassing. Proportionaliteit is deels positief, deels negatief.

Nederland is positief over de geïntegreerde aanpak in het voorstel en verwelkomt een meer eenduidige invulling van controle en inspectie van de regels van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Nederland wil dat deze verordening voldoende wordt afgebakend ten opzichte van bepaalde strafrechtelijke onderwerpen die tot het toepassingsgebied van de derde pijler van de EU behoren. Het toezicht op en de sanctionering van de

lidstaten door de Commissie moet evenredig zijn en met voldoende waarborgen zijn omkleed. De voorgestelde inwerkingtredingdatum – 1 januari 2010 – is niet haalbaar. Van een aantal aspecten van het voorstel is het de vraag of ze uitvoerbaar zijn.

3. Samenvatting voorstel (max. 20 regels)

- *Inhoud mededeling en voorstel*

De mededeling van de Commissie, COM(2008) 718, bevat achtergrondinformatie over de uitgangspunten van het controle regime en de effectiviteit daarvan tot op heden. Het controlesysteem, neergelegd in verordening (EG) nr. 2847/93, dat in 2002 naar aanleiding van de hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) is gewijzigd, vertoont volgens de Commissie dermate ernstige lacunes dat de doeltreffendheid ervan serieus kan worden betwijfeld. Zowel de Commissie als de Europese Rekenkamer noemt het huidige systeem inefficiënt, duur, ingewikkeld en niet in staat om de gewenste resultaten te boeken. Dit heeft negatieve gevolgen voor de effectiviteit van andere onderdelen van het GVB en het imago van het GVB als geheel. Tegen deze achtergrond stelt de Commissie voor om in het kader van een diepgaande hervorming de tekortkomingen van het controlesysteem van het GVB weg te nemen en de aanpak van het systeem te moderniseren. De mededeling van de Commissie beschrijft vervolgens de nieuwe aanpak, die is neergelegd in het voorstel voor een nieuwe verordening.

De Commissie heeft met het voorstel COM(2008) 721 de volgende doelstellingen, met daaraan gekoppelde maatregelen:

1. *Een nieuwe benadering van controle*

- Voorschriften over de toegang tot de wateren en bestanden (vergunningen, waarnemers, uitbreiding satellietvolgverplichting met vaartuigen > 10meter);
- Voorschriften over het uitoefenen van visserijactiviteiten (logboekplicht, regels bij aanlandingen, overladingen, data-uitwisseling, motorvermogen, technische maatregelen, teruggooiregistratie, gesloten gebieden en recreatieve visserij);
- Voorschriften over het op de markt brengen van vis (informatieverstrekking aan de consument, traceerbaarheid, regels op afslagen, publieke registratieverplichting, transportregels, producentenorganisaties, interventies en prijzen);
- De introductie van kwantitatieve ijkpunten voor controles.

2. *Een “nalevingscultuur” door de gehele keten*

- Vereenvoudiging en stroomlijning van de regelgeving;
- Harmonisatie van bestuurlijke boetes, waarbij de minimumboetes worden voorgeschreven en maximumboetes die boven een bepaald bedrag moeten liggen;
- Een strafpuntensysteem bij overtredingen, met schorsing of intrekking van de visvergunning tot gevolg;
- Harmonisatie van handhavingsmaatregelen, zoals het opbrengen van in overtreding zijnde vissersvaartuigen.

3. *Een effectieve toepassing van de regels van het GVB*

- Versterken van het toezicht van de Commissie op de lidstaten (uitbreiding van de bevoegdheden van communautaire inspecteurs, follow-up van overtredingen, toegang tot informatiesystemen van de lidstaten);
- Sancties voor lidstaten die niet voldoen aan communautaire verplichtingen (quota reducties, reductie EVF subsidies, noodmaatregelen door Commissie);
- Uitbreiding van de taken en bevoegdheden van het Communautaire Bureau voor visserijcontrole.

- *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft de volgende opties onderzocht:

- Optie 1: geen beleidswijziging. Het huidige beleid wordt voortgezet en het accent wordt gelegd op de toepassing en de handhaving van het bestaande kader, met daarbij suboptie 1 (geen beleidswijziging, voortzetting van de huidige situatie) en suboptie 2 (uitvoering en handhaving van het bestaande kader via uitvoeringsverordeningen.)

- Optie 2: herschikking van de controleregeling, gecombineerd met een gedragscode. Over het algemeen zou deze aanpak de inhoud van de huidige bepalingen niet wijzigen, geen nieuwe rechtsinstrumenten toevoegen en te veel steunen op de vrijwillige toepassing door de lidstaten.
- Optie 3: een regelgevingsinstrument in de vorm van een nieuwe bindende verordening. Bij deze aanpak worden binnen de EU gelijke voorwaarden gecreëerd. Dit garandeert dat de GVB-regels in de hele EU eenvormig worden toegepast en dat alle vissers op niet-discriminerende wijze worden behandeld. Als de inspecteurs van de Commissie meer bevoegdheden krijgen, zal het voor de lidstaten moeilijker worden om de tekortkomingen bij de toepassing van de GVB-regels te verbergen.
- Optie 4: centralisatie van het controlebeleid van het GVB op EU-niveau, met meer bevoegdheden voor de Commissie en het Communautair Bureau voor visserijcontrole. Bij deze optie bundelen de Commissie en het Communautair Bureau voor visserijcontrole de inspectiemiddelen van de lidstaten en stellen zij algemeen aanvaarde normen op, met de bedoeling op lange termijn een soort Europees kustbewakingssysteem op te zetten. Deze optie moest evenwel al in een vroeg stadium worden afgewezen aangezien de nieuwe taakverdeling tussen de Commissie en de Lidstaten verder zou gaan dan wat op grond van het Verdrag mogelijk is.

De Commissie kiest met dit voorstel voor optie 3. Nederland is het met deze keuze eens.

De Impact-assessment board is positief over de impact assessment. De impact assessment had naar haar mening wel meer in kunnen gaan op mogelijkheden om administratieve lasten te verminderen en de omvang daarvan. Ook de gevolgen voor de EU-begroting hadden uitgebreider onderzocht moeten worden. Het rapport was er duidelijker op geworden als de taken van het Europees Controle Agentschap en de Lidstaten nader besproken zouden zijn.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid:

Het visserijbeleid is een communautaire bevoegdheid. De verhouding tussen deze verordening en het EU-verdrag, meer in het bijzonder strafrechtelijke onderwerpen in de zogenoemde derde pijler, is echter onvoldoende duidelijk afgebakend. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de bevoegdheden van communautaire inspecteurs bij nationale opsporingsonderzoeken en het delen van informatie over strafrechtelijke veroordelingen met de Commissie en andere lidstaten.

Functionele toets:

Subsidiariteit:

Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) is een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap. Het subsidiariteitsbeginsel is derhalve niet van toepassing.

Proportionaliteit:

Deels positief, deels negatief

Onderbouwing:

Het voorstel bevat vergaande maatregelen, die in algemene zin worden gerechtvaardigd door het belang van een effectieve en eenduidige controle op de naleving van de regels van het GVB. Daarom is het oordeel over de proportionaliteit deels positief. Die effectiviteit van de maatregelen is echter nog niet in alle gevallen evident, zoals bij de verplichting voor vissers om teruggooi te registreren. Daarnaast moet het toezicht op en de sanctionering van de Lidstaten door de Commissie evenredig zijn en met voldoende waarborgen zijn omkleed, met name voor wat betreft de bevoegdheden van communautaire inspecteurs bij autonome verificaties en inspecties. Die krijgen in het voorstel dezelfde bevoegdheden als nationale inspecteurs. Er zal meer duidelijkheid moeten komen over de meerwaarde van deze maatregel en het op de communautaire inspecteurs toepasselijke recht. Het voorschrijven van de minimumhoogte van boetes beperkt bovendien de vrijheid van Lidstaten bij de keuze voor het type en de hoogte van sancties. Het voorstel schrijft ook dwingend voorlopige maatregelen voor ten aanzien van vissers die van overtredingen worden verdacht of op heterdaad worden betrapt. Ook daar moet

voldoende vrijheid voor lidstaten blijven bestaan. Het proportionaliteitsoordeel is om deze redenen ook deels negatief.

Nederlands oordeel:

Nederland is positief over de geïntegreerde aanpak in het voorstel en verwelkomt een meer eenduidige invulling van controle en inspectie van de regels van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Voor de effectiviteit van het controlesysteem is het voor de marktdeelnemers en de autoriteiten in de verschillende Lidstaten van belang dat er een gelijk speelveld in de controle is. Nederland zal de afzonderlijke maatregelen in het voorstel steeds beoordelen op effectiviteit en evenredigheid. De bevoegdheden van de Commissie, met name waar het autonome inspecties en verificaties betreft, moeten evenredig zijn en met voldoende waarborgen zijn omkleed. Bovendien wil Nederland dat voldoende vrijheid van Lidstaten blijft bestaan bij de keuze voor het type en de hoogte van sancties. Nederland is van mening dat deze verordening voldoende afgebakend moet zijn ten opzichte van bepaalde strafrechtelijke onderwerpen die tot het toepassingsgebied van de derde pijler van de EU behoren.

5. Implicaties financieel

a) consequenties EG-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De uitbreiding van controleverplichtingen (zowel administratie als monitoring) zal vanaf 2010 structureel meer kosten met zich meebrengen door grotere inzet van de Algemene Inspectie Dienst (bijv. uitbreiding satellietvolgverplichting tot vaartuigen > 10meter, uitbreiding logboekplicht, regels bij aanlandingen, overladingen, data-uitwisseling, motorvermogen, technische maatregelen, teruggooi, gesloten gebieden, sportvisserij en het op de markt brengen van vis). De exacte kosten kunnen op dit moment nog niet in kaart worden gebracht. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement (LNV), conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Extra verplichtingen voor eigenaren van vissersvaartuigen, marktdeelnemers en recreatievissers zullen investeringen vragen van deze groepen. Hierbij gaat het onder meer om het satellietvolgsysteem, de traceerbaarheid van partijen visserijproducten en de registratie van vangsten.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

De rapportage- en informatieverplichtingen van de lidstaten aan de Europese Commissie, andere lidstaten en het publiek nemen toe.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger.

De uitbreiding van gegevens die geadmineistreerd en aan de autoriteiten gemeld moeten worden brengen extra administratieve lasten met zich mee.

Ten aanzien van het nationale programma administratieve lasten voor bedrijven in het bijzonder is er sprake van een netto reductiedoelstelling van 25%. Dit betekent dat onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten voor bedrijven (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lastentegenvallers. Om te komen tot een merkbare vermindering van administratieve lasten voor bedrijven dienen compensaties zoveel mogelijk te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het voorstel bevat bepalingen inzake sanctionering. Het stelsel van minimumsancties sluit echter niet aan bij het Nederlandse rechtssysteem en stuit dus op bezwaar. De minimale hoogte van de maximumboete sluit evenmin aan bij ons nationale wettelijke systeem. De vormgeving van het strafpuntensysteem is onvoldoende

helder in het voorstel en roept vragen op over de uitvoering, met name of er geen situatie van dubbele bestrafing ontstaat. Het voorstel schrijft een centraal register van alle sancties voor, zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke, waartoe vertegenwoordigers van de Commissie en andere lidstaten toegang kunnen hebben. Nederland vindt dat strafrechtelijke gegevens apart geregistreerd en opvraagbaar moeten kunnen zijn.

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

De verordening zal toepasbaar zijn vanaf 1 januari 2010 (art. 116 van het voorstel). Deze datum is niet haalbaar. Besluitvorming over dit voorstel wordt pas eind 2009 verwacht, waarna voldoende tijd beschikbaar moet zijn voor aanpassingen in het nationale controlesysteem van de lidstaten. Bovendien voorziet het voorstel tevens in uitvoeringsregelgeving van de Europese Commissie, vast te stellen in comitologie. Hiervoor moet ook voldoende tijd beschikbaar zijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel schrijft voor dat de Europese Commissie vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening een evaluatie uitvoert naar de impact van de verordening op het gemeenschappelijk visserijbeleid. Dit is wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Een aantal aspecten van het voorstel brengt een grote uitvoeringslast met zich mee. Controle op registratie van (op zee) teruggegooiden hoeveelheden is erg lastig. Waarnemers aan boord, waarover de verordening spreekt, zijn relatief zeer kostbaar. Het is niet duidelijk in hoeverre de lidstaten verplicht zijn van dit instrument gebruik te maken. De juiste vaststelling van vangsten van recreatieve vissers en verrekening met nationale quota zijn moeilijk uitvoerbaar. Ook de uitvoering van het systeem van de sluiting van gebieden na het bereiken van bepaalde bijvangstdrempels is ingewikkeld.

b) Handhaafbaarheid

Op een aantal onderdelen voorziet Nederland problemen in de handhaving.

De handhaafbaarheid van de verplichting de teruggegooiden hoeveelheden te registreren en onmiddellijk aan de autoriteiten te melden, is klein. De verlaging van tolerantie van 8% (nu) naar 5% voor de in het logboek vermelde ramingen van hoeveelheden vis aan boord, laat voor vissers weinig marge voor schattingsafwijkingen en kan leiden tot handhavingsproblemen. De verplichtingen voor de recreatieve visserij zijn moeilijk te handhaven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland is positief over de aandacht die controle, inspectie en handhaving nu krijgt in het visserijbeleid. Het is een wezenlijk onderdeel van een beleid gericht op duurzaamheid en is ook wezenlijk voor de doelen van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (met name het behalen van de doelstelling van een beter milieu). Beleid dat onvoldoende wordt nageleefd, zal niet de beoogde doelen halen. Naar Nederlandse opvatting moeten communautaire regels op een gelijkwaardige wijze worden geïmplementeerd en geïnspecteerd.

Nederland komt ten aanzien van het voorstel tot het volgende oordeel:

- Internationale afstemming is zeer belangrijk. Nederland is daarom blij met de bepalingen over gegevensuitwisseling door de lidstaten en de bepalingen die zorgen voor meer uniformiteit en samenhang van controles.
- Versterking van het toezicht door de Commissie is op punten wenselijk, mits met voldoende waarborgen omkleed. Het voorstel versterkt het toezicht wel, maar met name op het punt van de bevoegdheden van de communautaire inspecteurs ontbreken voldoende waarborgen. Tevens zal Nederland de sancties voor lidstaten kritisch beoordelen op effectiviteit en evenredigheid.

- Nederland acht het positief dat het Communautair Bureau voor visserijcontrole een belangrijkere rol krijgt in de coördinatie van het communautaire controlebeleid. Nederland zal ook hier pleiten voor voldoende waarborgen, met name bij inspecties.
- Controleerbare, handhaafbare en eenvoudige communautaire regelgeving is een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van een gelijk speelveld. Nederland betwijfelt echter of het voorstel op onderdelen wel controleerbaar en handhaafbaar is, met name van hetgeen op zee gebeurt. Nederland zal zich bovendien inzetten op het zoveel mogelijk beperken van de toename van administratieve en uitvoeringslasten.
- Nederland verwelkomt de introductie van communautaire ijkpunten (zoals kwantitatieve inspectienormen).
- Nederland is verheugd dat de schorsing van vergunningen deel uitmaakt van het voorstel. Nederland heeft echter vragen over de uitvoering van het daaraan gekoppelde strafpuntensysteem en het voorkomen van een dubbele bestraffingen daarbinnen.
- Een sanctiesysteem met minimumsancties past niet in het Nederlandse wettelijke systeem, evenals de minimale hoogte van de maximumboete. Het voorschrijven van de minimumhoogte van boetes druist bovendien in tegen de vrijheid van lidstaten bij de keuze voor het type en de hoogte van sancties.
- Nederland zal zich inzetten voor het voldoende afbakenen van deze verordening ten opzichte van bepaalde strafrechtelijke onderwerpen die tot het toepassingsgebied van de derde pijler van de EU behoren.