

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3651

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening rijbewijsrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 3648)

Fiche: Herziening CBE-richtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 3649)

Fiche: Richtlijn wederzijdse erkenning rijontzeggingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3650)

Fiche: Visserijpakket

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Visserijpakket

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstelt*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de energietransitie van de visserij- en aquacultuursector in de EU;
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's EU Actieplan: Bescherming en herstel van mariene ecosystemen voor duurzame en veerkrachtige visserij;
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad Het gemeenschappelijk visserijbeleid vandaag en morgen: een Visserij- en oceaanpact voor duurzaam, wetenschappelijk onderbouwd, innovatief en inclusief visserijbeheer.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
21 februari 2023
- c) *Nr. Commissiedocumenten*
COM (2023) 100
COM (2023) 102
COM (2023) 103
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023DC0100&qid=1678365901418>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023DC0102&qid=1678440112340>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023DC0103&qid=1678366103362>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2. Essentie voorstellen

Op 21 februari jl. heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) drie mededelingen met visserijmaatregelen (hierna: mededelingenpakket) gepresenteerd: Mededeling over het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB), mededeling EU-Actieplan Mariene Ecosystemen (hierna: Actieplan) en de mededeling over de energietransitie (hierna: mededeling Energietransitie). In dit fiche worden de mededelingen als één pakket beoordeeld aangezien de Raad deze gezamenlijk zal behandelen. Het Voorzitterschap is voornemens om Raadsconclusies over het pakket op te stellen.

In het pakket schetst de Commissie haar toekomstvisie op het visserijbeleid. Hoewel de mededelingen juridisch niet-bindend zijn, doet de Commissie oproepen aan lidstaten om maatregelen te nemen en geeft zij toelichting op acties die de Commissie zelf onderneemt. De Commissie tracht met de mededelingen het visserijbeleid in lijn te brengen met de doelstellingen uit de Europese *Green Deal*¹, in het bijzonder de Biodiversiteitsstrategie 2030², klimaatadaptatiestrategie³ en de van-Boer-tot-Bord-

¹ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2897.

strategie.⁴ Daarbij zet de Commissie in op versterkte implementatie en toepassing van de al geldende voorschriften onder het GVB⁵. Veel van de acties die de Commissie voorstelt in de mededeling over het GVB worden nader uitgewerkt in het Actieplan en de mededeling Energietransitie. Ook wordt er een link gelegd met het voorstel voor een natuurherstelverordening,⁶ waarin onder andere wordt ingezet op herstel en bescherming van mariene ecosystemen. Het Voorzitterschap hoopt in de Raad over de natuurherstelverordening een algemene oriëntatie te bereiken op Milieuraad in juni. Daarna zullen de trilogen tussen het Europees Parlement (hierna: EP), de Raad en de Commissie aanvangen.

De Commissie acht een structurele transformatie in de visserijsector nodig om de milieu- en klimaatimpact van visserij en aquacultuur te beperken. In het bijzonder ziet de Commissie uitdagingen op het gebied van de implementatie van de aanlandplicht, de bijdrage aan milieudoelstellingen, de versterking van de kennisbasis, het aantrekken van de volgende generatie vissers, het gebruik van EU-fondsen voor onderzoek en innovatie en de verdeling van vangstmogelijkheden. De Commissie beoogt stakeholders beter te betrekken bij beleidsvorming. Hiertoe stelt de Commissie voor, in de mededeling over het GVB, om samen met lidstaten, stakeholders en de wetenschappelijke gemeenschap een Visserij- en Oceanenpact te sluiten waarmee invulling wordt gegeven aan de implementatie hiervan.

De Commissie roept in de mededeling over het GVB de lidstaten op het Actieplan volledig te implementeren en focus te houden op het behalen van de doelstelling van maximale duurzame opbrengst (*maximum sustainable yield/MSY*) in alle zeebekkens. De Commissie zal zich richten op het ontwikkelen van wetenschappelijk advies ter ondersteuning van de ecosysteembenadering in het visserijbeheer en zal in 2024 vier mededelingen presenteren ter ondersteuning van de implementatie van de Strategische richtlijnen voor een duurzame aquacultuur 2021–2030.⁷

Met het Actieplan beoogt de Commissie om het Europese visserijbeleid in lijn te brengen met het Europese milieubeleid. Zo wordt lidstaten onder andere gevraagd om maatregelen te nemen voor het verminderen van incidentele bijvangst van gevoelige soorten en de impact van bodembereiding en voor het versterken van monitoring en controle. Ter implementatie van het Actieplan, vraagt de Commissie lidstaten om uiterlijk in maart 2024 een nationale routekaart te publiceren met maatregelen die daaraan bijdragen. Wanneer lidstaten beperkte voortgang boeken bij de implementatie van dit Actieplan, zal de Commissie alsnog wetgevende voorstellen doen. Daarnaast kondigt de Commissie aan de uitvoering en handhaving van milieu- en visserijregels te intensiveren en zo nodig

³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's «Een klimaatveerkrachtig Europa tot stand brengen – de nieuwe EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering» (COM(2021) 82).

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's «Een «van boer tot bord»-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem» (COM(2020) 381).

⁵ Verordening (EU) Nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad.

⁶ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel, COM(2022) 304.

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Strategische richtsnoeren voor een duurzamere en concurrerendere EU-aquacultuur voor de periode 2021 tot en met 2030, COM(2021) 236.

inbreukprocedures voort te zetten of te initiëren, wanneer blijkt dat lidstaten hiertoe onvoldoende actie ondernemen. Ter versterking van de monitoring en controle roept de Commissie de lidstaten op om monitoring te verbeteren en innovatieve en moderne controlemiddelen in te zetten, zoals *Remote electronic monitoring* (REM)⁸, en middelen beschikbaar te stellen voor effectieve controle van de naleving van de milieu- en visserijregelgeving.

De Commissie stelt in het Actieplan tevens voor nieuwe beschermde mariene gebieden te creëren en bestaande gebieden doeltreffend te beheren. Concreet wil de Commissie vanaf maart 2024 bodemberoerende visserij weren in alle reeds bestaande Natura 2000-gebieden die vallen onder de Habitatrichtlijn⁹. Ook wil de Commissie toewerken naar uitfasering van bodemberoerende visserij in 2030 voor alle onder de Habitatrichtlijn, Vogelrichtlijn¹⁰ en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie¹¹ aangewezen beschermde gebieden en daarnaast bodemberoerende visserij te verbieden in nieuwe beschermde natuurgebieden. De Commissie interpreteert de maatregelen als een gegeven onder deze EU-milieuregelgeving. De Commissie verzoekt lidstaten om in de routekaart te specificeren hoe ze de voorgestelde maatregelen voor 2030 gaan invullen in ten minste 20% van hun zeegebied. Deze inzet van lidstaten kan gezien worden als invulling van de EU-verplichting onder de Biodiversiteitsstrategie. Onder deze EU-verplichting is afgesproken om 30% op land en in zee in de EU aan te wijzen als beschermd natuurgebied.

De Commissie erkent in de mededeling over het GVB dat er sprake is van structurele implementatieproblemen van de in 2019 ingevoerde aanlandplicht.¹² Onder de aanlandplicht wordt verstaan dat alle gevangen vis van soorten met vangstbeperking moeten worden aangeland. De Commissie stelt dat lidstaten niet de juiste maatregelen hebben getroffen voor effectieve controle en handhaving van de aanlandplicht. De Commissie zet in op een modernisering van het controlesysteem. Dit kan onder andere bijdragen aan de implementatie van de aanlandplicht. In dit kader wordt al gewerkt aan een herziening van de controleverordening¹³. De Commissie roept lidstaten, adviesraden en producentenorganisaties op om uiterlijk in het voorjaar van 2024 data aan te leveren, op basis waarvan de Commissie een evaluatie van de aanlandplicht kan uitvoeren.

De Commissie benadrukt in het mededelingenpakket het belang van selectievere en energiezuinigere vismethoden. Dit zou de bijvangst van gevoelige soorten moeten verminderen. Het *European Maritime, Fisheries*

⁸ *Remote electronic monitoring* is een instrument waarbij door middel van elektronische middelen, zoals GPS-systemen, camera's (CCTV) of sensoren, visserijactiviteiten op afstand worden gecontroleerd. Het instrument moet o.a. bijdragen aan controle en handhaving op de aanlandplicht.

⁹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

¹⁰ Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20).

¹¹ 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) (PbEU 2008, L 164).

¹² Verordening (EU) Nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad.

¹³ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 1967/2006, (EG) nr. 1005/2008 van de Raad, en Verordening (EU) nr. 2016/1139 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft visserijcontroles (COM/2018/368 final).

and *Aquaculture Fund* (EMFAF)¹⁴ ondersteunt de uitrol van de ontwikkeling van selectievere en energiezuinigere vismethoden.

In de mededeling *Energietransitie* concludeert de Commissie dat de gestegen energieprijzen een structurele kwetsbaarheid in de EU-visserij- en aquacultuursector hebben blootgelegd. De combinatie van het hoge energiegebruik en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen hebben ertoe geleid dat de winstgevendheid van bedrijven in de visserij- en aquacultuursector onder druk staat. De Commissie moedigt de visserijsector aan om voor 2030 tot een minimale reductie van 15% fossiele brandstofconsumptie per kilogram aangeland product te komen. De aquacultuursector wordt ook opgeroepen tot het verminderen van het verbruik van fossiele brandstoffen. Om het gebruik van fossiele brandstoffen in de visserij- en aquacultuursector te verminderen, wijst de Commissie op haar voorstel tot herziening van de richtlijn energiebelastingen¹⁵ waarin zij ook voorstelt om de belastingvrijstelling in deze sectoren op te heffen.

De Commissie identificeert twee sporen waarop de energietransitie van de sector zal moeten plaatsvinden. Onder het eerste spoor richt de Commissie zich op de korte en middellange termijn, waarbij de energie-efficiëntie in de sector vergroot moeten worden. Voor wat betreft het tweede spoor moet er worden ingezet op een omschakeling van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare en koolstofarme energiebronnen. Hiertoe noemt de Commissie dat havens en andere infrastructuur aan land zich ook zullen moeten aanpassen. Ontwikkeling op beide sporen kan worden ondersteund met middelen uit het EMFAF.

Verder zijn de richtsnoeren voor staatssteunregels voor de visserij herzien en zullen deze op korte termijn worden gepubliceerd. Dit maakt dat de steun voor maatregelen betreffende energie-efficiëntie eenvoudiger wordt. De Commissie erkent dat er oplossingen nodig zijn voor aanpassingen aan vaartuigen boven de 24 meter – zoals steun voor duurzame motoren – wat in de huidige situatie is uitgesloten op grond van de EMFAF-verordening.

Lidstaten worden in het mededelingenpakket opgeroepen om een strategische en ambitieuze aanpak te presenteren ten aanzien van de energietransitie, gefinancierd uit het EMFAF en andere financiële instrumenten van de EU. De Commissie zal helpen met het omzetten van de ambities uit de EMFAF-programma's in financiële steun voor de energietransitie. Daarnaast zal de Commissie zelf ook middelen beschikbaar stellen voor gerichte steun aan bedrijven en zal er ook met de Europese Investeringsbank (EIB) gekeken worden naar het beschikbaar stellen van leningen.

Tenslotte wil de Commissie graag verdere samenwerking tussen stakeholders faciliteren en zal hiertoe het *Energy Transition Partnership for EU Fisheries and Aquaculture* (ETP) oprichten. Het ETP dient barrières in de energietransitie te identificeren en mogelijke oplossingen te formuleren. In samenwerking met het nog op te richten ETP zal de Commissie in 2024 een routekaart opstellen voor de energietransitie van de visserij en aquacultuur.

¹⁴ Verordening (EU) 2021/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1004.

¹⁵ Voorstel voor een richtlijn tot herstructurering van de Unieregeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (herschikking), COM (2021) 563.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie NL beleid op dit terrein

Voor bescherming en herstel van mariene ecosystemen is voor het kabinet de internationale, Europese en nationale milieuwetgeving het uitgangspunt. Daarbij is het essentieel dat eventuele maatregelen, zoals het weren van bodemberoerende visserij, worden getroffen op basis van een wetenschappelijke onderbouwing. Het kabinet heeft maatregelen voor visserij die bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van beschermde gebieden in de Exclusieve Economische Zone, zoals afgesproken in het Noordzeeakkoord (NZA)¹⁶, opgenomen in het Programma Noordzee 2022–2027.¹⁷ In samenwerking met stakeholders is in het NZA afgesproken om in 2030 15% van de ecologisch waardevolle gebieden van de Noordzee te vrijwaren van bodemberoerende visserij. Ten aanzien van de Waddenzee wordt gewerkt aan een beleidskader Natuur Waddenzee. Hierin wil het kabinet de (cumulatieve) impact van het gebruik (waaronder visserij) op de natuur van de Waddenzee terugbrengen om zo de balans tussen ecologie en economie te herstellen. Voor enkele beschermde kustzones en de Waddenzee zijn afspraken gemaakt in het Noordzeekustvisserijakkoord (VIBEG)¹⁸ en convenant voor de transitie garnalenvisserij Waddenzee (VisWad).¹⁹ Ook wordt er samen met de garnalensector en natuurorganisaties gewerkt aan het opstellen van een toekomstperspectief voor de garnalenvisserij. Gestreefd wordt naar een toekomstbestendige Nederlandse garnalenvisserij in 2030 die qua omvang en innovatief karakter past bij de ecologische waarden en draagkracht van het Nederlandse kustgebied. Daarnaast geldt voor alle Natura 2000-gebieden dat er een beheerplan is of nog wordt opgesteld en dat deze ook geëvalueerd en geactualiseerd worden. Nederland draagt onder andere bij aan het behalen van de vier doelen van de Biodiversiteitsstrategie via een *pledge* voor de zee.²⁰ Hierin worden de bestaande Natura 2000-gebieden en beschermde gebieden onder de Kaderrichtlijn Mariene Strategie opgenomen.

Nederland is in transitie naar een evenwichtige balans voor alle economische activiteiten, waaronder ook activiteiten (gebaseerd op Europese wettelijke verplichtingen) die bijdragen aan de energietransitie zoals windenergie op zee, binnen de beschikbare ruimte en de draagkracht van het mariene ecosysteem. Voor het kabinet is het belangrijk dat er voldoende samenhang is tussen verschillende Europese voorstellen op het gebied van milieu- en natuurwetgeving, energie- en klimaatprojecten en andere economische activiteiten waaronder voedselvoorziening, waarbij er voldoende flexibiliteit blijft, gelet op de voor Nederland beperkte fysieke ruimte, om met verschillende nationale situaties om te gaan. Het kabinet werkt onder meer aan een visie voor duurzame voedselwinning uit zee en grote wateren.²¹ Uitgangspunt voor deze visie is dat duurzame visserij en nieuw ondernemerschap van essentieel belang zijn voor onze voedselwinning uit de Noordzee. Mede daarom zet het kabinet in op transitie naar een economisch en ecologisch duurzame visserijvloot. Dit draagt ook bij aan de door het kabinet onderschreven doelstellingen van de *Green Deal*, waaronder klimaatneutraliteit in 2050.

¹⁶ Bijlage bij Kamerstuk, 33 450, nr. 68.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 325, nr. 2.

¹⁸ Kamerstuk 29 675, nr. 140.

¹⁹ Kamerstuk 29 684, nr. 117.

²⁰ Kamerstuk 29 407, nr. 146.

²¹ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1514.

Ten behoeve van de verduurzaming van de vloot, onderschrijft het kabinet het belang van innovatie en pleit voor het versterken van het Europese innovatieklimaat. Op dit moment zijn er nog geen werkbare alternatieve vistechnieken voor bodemberoerende visserij. Ervaring leert dat innovatie tijd kost. Daarom moet de vloot voldoende tijd krijgen om de benodigde investeringen te kunnen doen voor verduurzaming. Nederland zet via het Visserij Innovatie Netwerk (VIN) in op het stimuleren van innovatie die bijdraagt aan het verduurzamen en toekomstbestendig maken van de visserij.

Het kabinet erkent dat invloed op de mariene zeebodembiodiversiteit en incidentele bijvangsten van beschermde soorten wereldwijd een probleem zijn. Zo zet het kabinet zich in door middel van internationale verdragen die zich met dit probleem bezighouden, om oplossingen te zoeken naar het voorkomen van bijvangsten. Een belangrijk onderdeel daarvan is de samenwerking met de visserijsector en andere landen.

Het verbeteren van de selectiviteit van vismethoden is een prioritair onderwerp van het Nederlandse visserij-innovatiebeleid en het VIN. Voor gemengde visserijen blijft het een grote uitdaging om de gewenste selectiviteit te bereiken met behoud van een rendabele bedrijfsvoering.

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

De Commissie legt in haar mededelingen een grote ambitie neer voor de visserijsector, maar acht een herziening van het GVB niet nodig. Het kabinet onderschrijft de ambities uit de mededelingen, maar vindt verdergaande voorstellen voor aanpassing van aspecten van het GVB nodig. In lijn met de eerdere reactie op consultaties²², onderschrijft het kabinet dat het GVB heeft geleid tot vooruitgang op veel vlakken en goed functioneert op veel van de doelstellingen, maar ziet ook de uitdagingen. Bredere herijking van het GVB is volgens het kabinet nodig om te bezien of het GVB adequaat is uitgerust om invulling te geven aan de ambities van de Green Deal en om de visserijsectoren toekomstperspectief te bieden in een veranderende omgeving, zoals in lijn met de uitvoering van de motie van het lid Van Raan.²³ Het kabinet constateert dat hiermee de Commissie in haar voorstellen op punten tekort schiet en is zeer kritisch op het ontbreken van een impact assessment dat de brede ecologische, economische en sociale impact zou moeten meewegen.

De Commissie ziet via deze mededelingen vooral op het verhogen van de ambitie op het gebied van de milieudoelstellingen, maar het ontbreekt aan een visie op het economisch perspectief voor de visserijsector en de voedselzekerheid voor visserijproducten. Het kabinet acht het noodzakelijk dat de Commissie een integrale visie formuleert op een toekomstbestendige, economisch rendabele en moderne visserijsector, die binnen draagkracht en grenzen van het ecosysteem opereert en ook in de toekomst garant staat voor stabiele levering van duurzame en gezonde eiwitten voor de Europese markt en wat er nodig is om dit te bereiken. Het kabinet zal dan ook bij de onderhandelingen over de Raadsconclusies inzetten op een bredere herijking van het GVB. Nederland verzoekt daarin de juiste instrumenten en middelen te creëren voor de gevraagde transitie.

²² Bijlage bij Kamerstuk 21 501-32, nr. 1437.

²³ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

Daarnaast is het van belang te zorgen dat verdere achteruitgang van het mariene milieu wordt voorkomen, de natuurdoelen van de Biodiversiteitsstrategie worden geborgd en om de visserijsector toekomstperspectief te bieden.

Voor het kabinet is de internationale, Europese en nationale milieuwetgeving leidend voor bescherming en herstel van de mariene ecosystemen. De Commissie verzoekt lidstaten om in hun routekaart uiteen te zetten hoe ze de in het Actieplan voorgestelde maatregelen voor 2030 gaat invullen en dit nader te specificeren voor ten minste 20% van het zeegebied van de lidstaat. Uitgangspunt van het kabinet is het in het NZA afgesproken doel voor 2030: een verbod op bodemberoerende visserij in 15% van de Noordzee binnen ecologisch waardevolle gebieden. Daarnaast wordt om aan bestaande wetgeving te voldoen het effect van de instandhoudingsmaatregelen gemonitord en periodiek geëvalueerd. Dit kan leiden tot aanpassingen van de bestaande en afgesproken maatregelen. Momenteel loopt de evaluatie van een aantal Natura 2000-beheerplannen. Verder zal met het oog op het volgende Programma Noordzee (2028–2033), waarvan integraal de verschillende belangen en activiteiten ten aanzien van de ruimte in de mariene omgeving deel uitmaken, waaronder wind op zee in het kader van de energietransitie, bekeken worden of na 2030 toegewerkt moet worden naar aanvullende maatregelen. In die context zal ook naar de invulling van de nationale routekaart worden gekeken. In het voorstel van de Commissie om bodemberoerende visserij in alle beschermde gebieden geheel uit te faseren in 2030, ontbreekt de nuance van verschillen tussen zeebekkens en -bodems, en tussen de verschillende visserijtechnieken. Het kabinet wil de visserijsector, waaronder ook de bodemberoerende visserij, perspectief geven en daarom bezien waar dit mogelijk zou kunnen blijven naast dat er ook gebieden zijn die reeds gevrijwaard zijn of in de toekomst mogelijk gevrijwaard moeten worden van bodemberoerende visserij. Het kabinet betreurt dat het Actieplan enkel ingaat op maatregelen voor de bodemberoerende visserij, maar dat de Commissie hierin andere activiteiten op zee buiten beschouwing laat. Het staat wetenschappelijk vast dat bepaalde vormen van bodemberoerende visserij een groot effect kunnen hebben op de structuur van de zeebodem en dat deze activiteiten daarom lastig samengaan met gebieden die vanwege soorten en habitats van de zeebodem, of het herstel daarvan, beschermd worden. Het is voor het kabinet van belang dat maatregelen passend zijn om de natuurdoelen, zowel landelijk als per gebied, te halen. In de voorstellen van de Commissie ontbreekt een impact assessment en daarmee een gedegen onderbouwing van de voorgestelde maatregelen. Dit terwijl sociaal economische gevolgen voor de visserij(keten) groot kunnen zijn.

Lidstaten zijn op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie vrij in hun keuze om nationale maatregelen vast te stellen die bijdragen aan het behalen van hun natuur- en milieudoelstellingen. Het weren van bodemberoerende visserij is een voorbeeld van een maatregel die Nederland kan treffen of kan voorstellen als onderdeel van een gezamenlijke aanbeveling onder artikel 11 van de basisverordening van het GVB. Het voorschrijven dat (nationale) maatregelen zonder meer een algemeen verbod op bodemberoerende visserij moeten inhouden om de natuur- en milieudoelstellingen te halen in alle beschermde gebieden (zoals de Commissie nu doet), is naar de mening van het kabinet dermate essentieel dat dit via een nieuwe wetgevingshandeling zou moeten worden geregeld in de basisverordening van het GVB. In tegenstelling tot de Commissie, kan volgens het kabinet een dergelijke algemene/brede verplichting niet na een gemeenschappelijke aanbeveling van de betrokken lidstaten in een gedelegeerde

handeling op grond van artikel 11 van de basisverordening van het GVB worden neergelegd.

Het kabinet onderschrijft de door de Commissie geformuleerde doelstellingen in de mededeling over de energietransitie. Het voorstel van de Commissie om in te zetten op verhoging van de energie-efficiëntie in de visserij sluit aan bij een subsidieregeling die hiervoor reeds in ontwikkeling is. Hoewel de Commissie erkent dat er oplossingen nodig zijn voor vaartuigen groter dan 24 meter, worden concrete oplossingen niet genoemd. De benodigde oplossing vraagt een herziening van de EMFAF-verordening, maar hiertoe heeft de Commissie nog geen voorstellen gedaan. Het kabinet vindt het van belang dat inspanningen voor de energietransitie in samenhang met de capaciteitsmanagement van de visserijvloot worden gezien. Het kabinet verschilt met de Commissie van mening dat er al alternatieve brandstoffen voor de visserij beschikbaar zijn en zal de Commissie vragen om meer duiding te geven. Ook is het kabinet het niet eens met de Commissie om de op brandstof geldende belastingvrijstelling voor de visserij- en aquacultuursector op te heffen.

Het kabinet verwelkomt het ETP en zou dit breder willen trekken naar een platform voor visserij-innovatie, waarin stakeholders uit lidstaten veel nadrukkelijker samenwerken aan innovaties op het gebied van de energietransitie, selectiviteit en bodemberoering. Op deze manier zou het ETP een goede aanvulling vormen op de nationale inspanningen onder het VIN. Ook omarmt het kabinet het Visserij- en Oceanenpact dat tevens betrokkenheid van stakeholders bij de implementatie van het GVB stimuleert.

Het ontbreken van alternatieve vistechnieken voor bodemberoerende visserij en de tijd die innovatie kost, maakt dat het kabinet de uitfasering van bodemberoerende visserij in 2030 niet haalbaar acht zonder grote negatieve effecten voor de visserijsector en de visserijketen. In lijn met de uitvoering van motie van het lid Bisschop²⁴, zal de kabinetsinzet²⁵ ook gericht zijn op het blijven benoemen van de positieve aspecten van pulsvisserij. Hierbij zal het kabinet er op wijzen dat, hoewel het pulstuig een bodemberoerend vistuig is, de impact op de zeebodem vele malen kleiner is dan van de boomkor met wekkerkettingen. Daarnaast zal het kabinet er op wijzen dat het pulstuig een grotere selectiviteit en een veel lager brandstofgebruik kent en daarom een belangrijke bijdrage kan leveren aan de energietransitie. De platvisvisserij kan hiermee toekomstperspectief geboden worden, waardoor de sector ook aantrekkelijk blijft voor een nieuwe generatie vissers.

Het kabinet ondersteunt de doelen van de aanlandplicht, maar deelt ook de analyse van de Commissie ten aanzien van de implementatieproblemen van de aanlandplicht en verwelkomt het initiatief om een evaluatie uit te voeren. Het kabinet betreurt echter dat deze evaluatie wordt uitgesteld tot 2025, terwijl oplossingen nu hard nodig zijn om toekomstperspectief te kunnen bieden aan de visserijsector. Controle en handhaving van de aanlandplicht is een belangrijk aandachtspunt, maar biedt geen oplossing voor de huidige tekortkomingen in de implementatie. Het kabinet steunt de ambitieuze inzet van innovatieve en moderne controlemaatregelen, maar er moet voldoende tijd zijn om de werking en effectiviteit van moderne controlemaatregelen vast te stellen door middel van pilotstudies. Het kabinet is voorstander van een versterkte inzet op de toepassing van selectievere vismethoden en deze waar mogelijk als

²⁴ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1405.

²⁵ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1514.

voorwaarde te stellen voor een uitzondering op de aanlandplicht. Bij de situaties waarin meer selectiviteit niet mogelijk is, zou het kabinet willen verkennen of automatische vangstregistratie onderdeel kan zijn van een alternatieve uitzonderingsgrond. Om alternatieve uitzonderingsgronden mogelijk te maken is aanpassing van de basisverordening GVB nodig.

Het kabinet onderkent dat een modernisering van het controlesysteem van toezicht op visserijactiviteiten nodig is. Het kabinet hecht in dat verband waarde aan verdere harmonisatie van het controlesysteem, praktische uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van de controlemaatregelen en het gelijke speelveld tussen de verschillende vlootsegmenten en de inzet van Nederland ten behoeve van de interinstitutionele onderhandelingen over de herziening van de controleverordening is daarop gericht.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

Lidstaten hebben de doelstellingen onder de Biodiversiteitsstrategie onderschreven en hierover Raadsconclusies aangenomen.²⁶ In lijn hiermee onderschrijven de lidstaten in beginsel de ambities die zijn opgenomen in het mededelingenpakket, waaronder de noodzaak van het beschermen van mariene ecosystemen. Echter, ten aanzien van de uitfasering van bodemberoerende visserij heeft een groot deel van de lidstaten zorgen uitgesproken op de Landbouw- en Visserijraad van 20 maart jl. De meerderheid van de lidstaten heeft met name onbegrip voor het voorstel van de Commissie om uitfasering als uitgangspunt in plaats van gebiedsspecifieke maatregelen te hanteren. De lidstaten zijn kritisch op het besluit van de Commissie om geen impact assessment op te stellen, inclusief wetenschappelijke onderbouwing, maar in het Actieplan wel op te roepen om maatregelen te treffen op lidstaatniveau, zoals de nationale routekaart. Ook wordt door lidstaten benoemd dat meer maatwerk nodig is om te komen tot adequate bescherming van mariene ecosystemen in plaats van een algemeen verbod op bodemberoerende visserij in beschermde gebieden op zee. Ten aanzien van de energietransitie erkent de meerderheid van de lidstaten het belang, maar wordt ook benadrukt dat de transitie lastig vorm te geven is zonder aanvullende financiële middelen. Tevens hebben een aantal lidstaten zorgen geuit over het voorstel van de Commissie om de op brandstof geldende belastingvrijstelling voor de visserij- en aquacultuursector op te heffen.

Formeel heeft het EP geen positie ingenomen. Wel heeft het EP naar aanleiding van de presentatie van de Commissie in het EP Visserijcomité op 1 maart zich kritisch opgesteld ten aanzien van de voorgestelde maatregelen welke volgens het EP via de gewone wetgevingsprocedure zouden moeten worden vastgesteld.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De EU heeft een exclusieve bevoegdheid op het terrein van de instandhouding van biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (artikel 3, eerste lid, onderdeel d, VWEU). Op de beleidsterrein milieu is sprake van een gedeelde

²⁶ Raadsconclusies over biodiversiteit – dringend actie nodig. 11829/20.

bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onderdeel e, VWEU). De mededelingen zien op deze beleidsterreinen en de Commissie is daarom bevoegd om de onderhavige mededelingen te doen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De onderdelen van de mededelingen die zien op milieu hebben tot doel bij te dragen aan de *Green Deal*, in het bijzonder de Biodiversiteitsstrategie. Gezien de aard van deze doelstellingen die een grensoverschrijdend karakter hebben, is een EU-aanpak nodig. Daarnaast geldt dat voor de beoogde transitie naar een duurzame en veerkrachtige visserij- en aquacultuursector optreden op EU-niveau nodig is zodat een gelijk speelveld kan worden gewaarborgd. In de mededelingen worden verschillende acties benoemd die door lidstaten zelf opgepakt dienen te worden nationaal of, mede met het oog op een gelijk speelveld, regionaal in samenwerking met andere lidstaten.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededelingen is deels positief, deels negatief. Hieronder worden de belangrijkste maatregelen uit de mededelingen beoordeeld.

De mededelingen hebben tot doel het visserijbeleid in lijn te brengen met de doelstellingen uit de Green Deal. Dit draagt bij aan een van de pijlers uit het GVB. Het kabinet erkent dat versterkte inzet op EU-niveau nodig is om de ambities uit de Green Deal en de daarbij behorende Biodiversiteitsstrategie te behalen. In lijn hiermee is het kabinet positief over het voornemen van de Commissie om een evaluatie van de aanlandplicht uit te voeren. Deze actie gaat niet verder dan noodzakelijk, want de evaluatie is nodig om de huidige implementatieproblematiek van de aanlandplicht op te lossen en draagt hiermee bij aan de bescherming van het mariene ecosysteem en de doelen van de Green Deal en de daarbij behorende Biodiversiteitsstrategie.

De voorgestelde maatregelen, zoals de ondersteuning vanuit het EMFAF voor de uitrol en ontwikkeling van selectievere en energiezuinigere vismethoden dragen bij aan de energietransitie van de visserij- en aquacultuursector. Juist vanwege de complexiteit van de ontwikkeling van nieuwe methoden, is de ondersteuning vanuit het EMFAF noodzakelijk. De voorgestelde maatregel gaat niet verder dan noodzakelijk, want dit is in lijn met de doelstellingen van het EMFAF. Daarnaast zijn voldoende middelen nodig om de ontwikkeling van nieuwe vismethoden te bevorderen.

Het kabinet onderschrijft de voorstellen van de Commissie om een Visserij- en Oceanenpact en het ETP op te richten, om zo stakeholders beter te betrekken bij het beleidsproces. Deze voorstellen gaan niet verder dan noodzakelijk, want betrokkenheid van stakeholders is essentieel om het vereiste draagvlak voor de voorgestelde maatregelen te creëren, adequate uitwerking hiervan vorm te geven en juiste uitvoering van het GVB te realiseren.

De oproep aan lidstaten om bodemberoerende visserij in alle beschermde gebieden zonder meer uit te faseren, gaat verder dan noodzakelijk om de doelen van de Green Deal en de daarbij behorende Biodiversiteitsstrategie te bereiken. Dit is gelegen in dat hiervoor onvoldoende inzichtelijke onderbouwing wordt gegeven en er geen erkenning is van verschillen

tussen zeebekkens en -bodems en visserijtechniek. Daarbij wordt een sociaaleconomische impact van deze maatregel op lidstaten verwacht, in het bijzonder op de kustgemeenschappen in de EU. Het kabinet is van mening dat een algemeen verbod op bodemberoerende visserij in beschermde gebieden dermate essentieel is, dat dit via een nieuwe wetgevingshandeling zou moeten worden geregeld in de basisverordening van het GVB. Daarom is het kabinetsoordeel negatief op dit aspect.

d) Financiële gevolgen

De exacte financiële gevolgen van de voorgestelde maatregelen zijn afhankelijk van verdere Europese besluitvorming tot de implementatie van het Actieplan en nationale politieke keuzes bij de uitwerking hiervan. Het kabinet is kritisch ten aanzien van de financiële onderbouwing van de voorstellen. Het is niet altijd duidelijk hoe de programma's onder het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK), zoals het EMFAF, Horizon Europe en LIFE, exact kunnen bijdragen aan de beschreven doelstellingen. In ieder geval stelt de Commissie voor om € 7 miljoen onder het EMFAF vrij te maken voor projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van «blauwe economie vaardigheden» en aantrekkelijke en duurzame maritieme beroepen. Evenmin is duidelijk wat de impact van de voorstellen is op de bestaande taken en prioriteiten onder deze EU-programma's en onder welke voorwaarden deze middelen moeten worden vrijgemaakt. Het kabinet zal hierover bij de Commissie om benodigde verduidelijking vragen.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

In de visserijsector kunnen voor bepaalde segmenten financiële en sociaaleconomische gevolgen zijn. Met name de visserijsegmenten en hiervan (mede)afhankelijke gemeenschappen met activiteiten in natuurgebieden zoals de garnalen- en schelpdierensector. Deze sectoren kunnen mogelijk ophouden te bestaan wanneer uitfasering van bodemberoerende visserij in alle beschermde gebieden zal worden geïmplementeerd. Deze vormen van visserij vinden nagenoeg geheel plaats in beschermde gebieden zoals de Waddenzee en zuidwestelijke delta. Ook de aanverwante ketenpartijen van de visserijsector kunnen mogelijk financiële gevolgen ondervinden van de mededelingen. De versterkte inzet op naleving van de aanlandplicht, zonder oplossingen voor de uitvoeringsproblemen, kunnen financiële gevolgen hebben voor de sector.

Eventuele budgettaire gevolgen voor het Rijk worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De grondhouding ten aanzien van regeldruk in deze voorstellen is kritisch. Het kabinet betreurt het ontbreken van een impact assessment bij het mededelingenpakket. Het is daardoor nu niet goed mogelijk om een beoordeling of analyse te doen op de exacte regeldrukkosten. Bij de nationale uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal het kabinet zich er uiteraard voor inzetten om de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten zo minimaal mogelijk te maken.

Nadere analyse is vereist om te bepalen in hoeverre de voorgestelde maatregelen de EU-concurrentiekracht schaden. Belangrijk hierbij is dat de EU het merendeel van de geconsumeerde visproducten importeert uit derde landen. Als gevolg van de beperkingen aan de bodemberoerende visserij in de EU kan de afhankelijkheid, van visserijproducten uit derde landen toenemen en raakt daarmee ook de EU voedselvoorziening in visserijproducten.

De mededelingen zijn gepresenteerd in een tijd waarin de internationale samenwerking onder druk staat, hetgeen van invloed is op het internationale speelveld in de visserij. De Commissie kondigt in het mededelingenpakket een gezamenlijke aanbeveling aan gericht op klimaatverandering, milieudegradatie en veiligheid. Het mededelingenpakket draagt bij aan de duurzaamheidsdoelen van de Verenigde Naties en de ambitie van de 15^e Conferentie van de Partijen van het VN-biodiversiteitsverdrag (CBD COP15). Het mededelingenpakket kan dan ook worden gezien als een instrument voor het versterken van de positie van de EU op het wereldtoneel voor wat betreft biodiversiteitsdoelstellingen.