

Een betere controle van de externe vissersvloot van de EU garanderen

De noodzaak van een openbaar informatieregister over schepen van de Europese Unie die buiten de EU-wateren vissen

Inleiding

De Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Pew Charitable Trusts en WWF werken samen om een geharmoniseerde en effectieve uitvoering van de Verordening van de Europese Unie (EU) om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (IOO)¹ te beëindigen zeker te stellen.

De EU opereert op mondiaal niveau in de strijd tegen IOO-visserij door zijn innovatieve en ambitieuze IOO-verordening, die in 2010 van kracht werd. Ook kwamen er strengere normen voor de Unieschepen die zowel buiten als binnen de EU-wateren vissen door de hervorming van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de EU in 2014².

Het juridische kader dat de activiteiten van de Europese externe vissersvloot regelt, speelt een cruciale rol in de strijd tegen IOO-visserij en wordt momenteel herzien³. Een krachtige nieuwe verordening voor externe vissersvlooten zal het laten aansluiten op het GVB en het mondiale beleid van de EU bij het voorkomen, tegengaan en beëindigen van IOO-visserij, een grote stap vooruit bij het verbeteren van het internationale visserijbeheer⁴.

De herziening van de Europese verordening voor externe vissersvlooten is een belangrijke kans om te garanderen dat alle vissersschepen van de Unie, of deze nu binnen of buiten de EU-wateren vissen, aan gemeenschappelijke normen en eisen voldoen. Dit schept eerlijke concurrentie en zorgt voor een transparantere, beter verantwoorde en duurzamer visserij.



Europese schepen in de haven, Indische Oceaan. © The Pew Charitable Trusts

De externe vissersvloot van de EU - de noodzaak voor grotere transparantie

Momenteel betaalt de EU jaarlijks ongeveer €145 miljoen euro uit overheidsmiddelen⁵ om de visserij buiten EU-wateren te ontsluiten voor EU-schepen. Hoewel verzamelde informatie over de visserij onder deze partnerschapsovereenkomsten voor (duurzame) visserij oftewel SFPAs openbaar is – zoals vismogelijkheden, betaalde vergoedingen en aantal/tonnage van betrokken EU-schepen - hoeft nu nog niet bekend te worden gemaakt welke EU-schepen van deze subsidie profiteren.

SFPAs op kosten van de belastingbetaler zijn maar een van de regelingen waaronder EU-schepen extern kunnen vissen. Andersoortige overeenkomsten zijn volledig ondoorzichtig, omdat de huidige regulering voor de externe vissersvloot niet voorziet in een openbaar register voor EU-schepen die overzees vissen. En daarom zijn gegevens waar schepen mogen vissen, onder welke soort overeenkomst en op welke soorten, niet toegankelijk voor openbare controle. Dit leidde tot een gebrekkige verantwoordingsplicht en heeft het effectieve beheer en overzicht van alle visserijactiviteiten van de Europese vloot ondermijnd.

Een voorstel voor een nieuwe verordening voor de externe visserijvloot van de EU werd in december uitgeschreven. Dit is nu in behandeling bij de Europese Raad en het Europees Parlement. In het voorstel is ook de opzet van een register met informatie over machtigingen voor de EU-visserij in niet-EU-wateren⁶. The proposal includes the establishment of a register containing information on authorisations for EU fishing activities in non-EU waters⁷ opgenomen. Het voorgestelde register beschermt de vertrouwelijkheid van commerciële gegevens, maar zou wel de volgende belangrijke informatie openbaar maken:

- (i) de naam en de vlag van het schip;
- (ii) het type machtiging waaronder het schip vist; en
- (iii) de geautoriseerde periode en zone van de visserijactiviteit.

Dit zou moeten gelden voor alle visserijactiviteiten door EU-schepen in niet-EU-wateren, ongeacht het soort machtiging waaronder dat gebeurt⁸. Informatie zou daarom beschikbaar zijn voor schepen die opereren onder:

- (i) officiële EU-overeenkomsten met Kuststaten voor toegang tot het overschot van hun visbestanden – SFPAs¹⁰;

¹ Verordening van de Raad (EG) nr. 1005/2008 van 29 september 2008 over de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen.

² Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 over het Gemeenschappelijk Visserijbeleid.

³ Het juridische kader dat de normen voor het verkrijgen van dergelijke machtigingen bepaalt wordt momenteel herzien. Voorstel voor een verordening van de Europese Commissie (EG) over het duurzame beheer van externe vissersvlooten (2015/636) werd gepubliceerd in december 2015 en zal de huidige Vismachtigingsverordening (Verordening van de Raad (EG) nr. 1006/2008) vervangen.

⁴ Zie ook doelstelling 14 voor duurzame ontwikkeling van de Verenigde Naties, die verwijst naar het effectief reguleren van de vangsten en beëindigen van overbevissing, IOO-visserij en destructieve vismethoden per 2020: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>

⁵ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_en.htm

⁶ Deze verordening voor het duurzame beheer van externe vissersvlooten zal het huidige juridische

kader, de zogenaamde Fishing Authorisation Regulation (FAR) vervangen die sinds 2008 van kracht is. Zie voor meer informatie: http://www.whofishesfar.org/files/Case_Studies/FAR_Narrative.ENG.FINAL.30.6.pdf

⁷ Zie art. 39 van het voorstel COM(2015) 636 eindversie.

⁸ Er wordt op gewezen dat er ook informatie beschikbaar zou zijn over externe schepen die in EU-wateren vissen onder bilaterale overeenkomsten. Dit zijn bijvoorbeeld schepen uit Venezuela en de Seychellen die in de wateren van Frans Guyana en Mayotte vissen, omdat deze ook onder het voorstel voor een nieuwe verordening voor de externe vloot vallen.

⁹ Overschot van toegestane vangst is het deel van de toegestane vangst dat een Kuststaat niet vangt, waardoor de totale exploitatie van afzonderlijke bestanden onder een niveau blijft waarbij de bestanden zich kunnen herstellen, en de populaties van de gevangen soorten ten minste op een op grond van het best beschikbare wetenschappelijke advies gewenste niveau worden behouden.

¹⁰ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_en.htm

- (ii) wederkerige overeenkomsten voor EU-schepen om in de wateren van IJsland, Noorwegen en de Faeröer Eilanden te vissen¹¹;
- (iii) directe (private) en charterovereenkomsten, gesloten tussen EU-visserij en Kuststaten, waar geen officiële EU-overeenkomst van kracht is;
- (iv) machtigingen voor het vissen in gebieden onder de verantwoordelijkheid van regionale organisaties voor visserijbeheer (ROVB's)¹²; en
- (v) machtigingen voor het vissen in volle zee.

Het voorgestelde register voor externe vismachtigingen zou een grote stap vooruit betekenen voor de transparantie en verantwoordingsplicht voor overzeese EU-visserij en het bevorderen van eerlijke concurrentie. Het zou ook de inzet van EU voor het bestrijden van IOO-visserij door transparantere visserij op mondiaal niveau versterken.

Het Europese Parlement vroeg de Europese Commissie al om een grotere transparantie door middel van zo'n database voor extern opererende EU-schepen onder alle visserijovereenkomsten en inclusief gegevens over hun activiteiten en vangsten¹³.

Een betere beschikbaarheid van gegevens over externe vismachtigingen sluit aan op het beginsel van goed beheer volgens het GVB, namelijk het transparant omgaan met visserijdata en hun beschikbaarheid voor stakeholders¹⁴. Ook het Verdrag van Aarhus is geeft het publiek het recht om milieu-informatie van overheden te ontvangen, en verplicht overheden om milieu-informatie die zij hebben actief te verstrekken¹⁵. De invloed van deze principes is ook in andere gebieden van visserijverordening van de EU terug te zien, bijvoorbeeld in de verplichting van lidstaten om informatie te geven over de bedrijven die subsidie ontvangen van het European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)¹⁶. Publiceren van informatie over de ontvangers van SFPA-subsidies zou hiervan een logisch vervolg zijn.

Eis tot volledige informatie van andere internationale visserijorganisaties

De meeste grotere ROVB's¹⁷, zoals CCAMLR, ICCAT en WCPFC¹⁸, publiceren uitgebreide informatie over schepen die binnen hun verdragsgebieden vissen, ook over EU-schepen (zie **Bijlage**). Hoewel het informatieniveau binnen de ROVB's verschilt, is meestal ten minste het volgende openbaar:

- vlag van het vissersschip en machtigende land;
- naam, tonnage en lengte van het schip;
- schip en/of tuigtype
- registratienummer en IMO-nummer, indien beschikbaar;
- gegevens over de eigenaar en exploitant van het schip; en
- machtigingsperiode.

Een aantal ROVB's publiceert ook informatie over de doelsoort waarvoor de machtiging geldt en gegevens over eventuele aan de schepen toegewezen quota. Vaak wordt ook historische informatie over het schip gepubliceerd, zoals vorige naam en/of vlag.

Het voorgestelde register voor externe vismachtigingen zou alle door ROVB's gepubliceerde gegevens combineren met informatie over alle andere activiteiten van de EU-vloot in wateren buiten de EU. Op dit moment worden de gegevens over EU-schepen die onder andersoortige overeenkomsten vissen niet openbaar gemaakt door de Europese Commissie of door lidstaten. Hoewel SFPA's worden gesteund met overheidsmiddelen, worden op de website van de Commissie¹⁹ of in SFPA-evaluatierapporten²⁰ alleen het totale aantal vergunningen voor schepen die onder elke overeenkomst vissen, en de vlag van de lidstaat waaronder ze varen gepubliceerd. Dit is een enorm gebrek aan kennis, waardoor externe controle voor het gebruik van overheidsmiddelen beperkt blijft.

WhoFishesFar: aandacht voor de behoefte aan verandering

De website WhoFishesFar.org ging in 2015 online, en streeft naar een grotere transparantie van de activiteiten van de externe EU-vloot. Gegevens over vismachtigingen die onder de huidige verordening voor de externe vloot werden afgegeven – de 2008 Fishing Authorisation Regulation (FAR) – werden door de Europese Commissie verkregen via een informatieverzoek voor de periode 2008–2015. Via deze website werden deze data voor de allereerste keer openbaar gemaakt.

De gegevens op WhoFishesFar.org geven de grote schaal en het bereik van de externe EU-vloot weer, en het belang van transparantie waarop het toezicht op de EU-visserij en de verantwoordingsplicht ervan gebaseerd moeten zijn.

Een grote leemte in de data op WhoFishesFar.org is het ontbreken van informatie over private overeenkomsten die tussen EU-visserij en Kuststaten werden gesloten. Omdat er geen centraal systeem is om informatie te verzamelen over private overeenkomsten, kon de Commissie deze informatie in respons op het informatieverzoek niet leveren. Het gebrek aan transparantie en andere eisen aan private overeenkomsten betekent dat er geen enkele controle is op een groot deel van de externe EU-visserij. In de herziening van de verordening voor de externe vloot²¹ moet deze leemte dringend worden verholpen.

Transparantie in visserij in lijn brengen met andere winningsindustrieën

Het belang van transparantie als basis van goed beheer en duurzaam gebruik van alle natuurlijke hulpbronnen krijgt steeds meer erkenning, vooral in de winningsindustrieën en bosbouwsector.

De EU-richtlijn voor boekhouding uit 2013 introduceerde de verplichting voor alle winningsbedrijven en houtkapbedrijven om alle aanzienlijke betalingen aan overheden in de landen waar ze opereren te rapporteren²². Deze moeten per land en per project worden gesplitst, en openbaar toegankelijk zijn voor alle stakeholders. Naar verwachting zal deze verplichting de invoering bevorderen van het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), een vrijwillige mondiale norm die streeft naar open en verantwoordelijk beheer in landen met rijke olie-, gas- en minerale bronnen²³.

Het stimuleren van een volledig openbaar register van EU-schepen die extern vissen is de laatste in een serie stappen naar een grotere transparantie in het streven naar hervorming van de wereldwijde visserij²⁴. Geïnspireerd door de EITI, ontwikkelt de visserijsector een soortgelijke norm via het in

2015 geïntroduceerde Fisheries Transparency Initiative (FiTI). De rapportageverplichtingen onder de FiTI-norm worden nu gedefinieerd, maar zullen waarschijnlijk gedetailleerde informatie over toegang en visrechten, unieke identificatoren en eigendom van de schepen en betalingen²⁵ omvatten.



Europese ringzegenvaartuigen, Indische Oceaan. © The Pew Charitable Trusts

Herziening van de EU-verordening voor de externe vloot - een kans voor verandering

De herziening van de EU-verordening voor de externe vloot geeft een cruciale mogelijkheid om haar mondiale voortrekkersrol in de transparantie en de verantwoording binnen haar visserijsector te laten zien. Een openbaar register van machtiging voor overzeese EU-visserij zal de vooruitgang op mondiaal niveau onder de FiTI ondersteunen en sluit tegelijkertijd aan op de principes van goed beheer uit het GVB van de EU.

Uitgebreide data over EU-schepen die in ROVB-beheerde gebieden vissen zijn al openbaar. Een openbaar register van externe vismachtigingen zou dus de transparantie van andere EU-visserijactiviteiten op gelijk niveau brengen. Dit vergemakkelijkt het toezicht op de activiteiten onder private overeenkomsten, waarvan de rechtmatigheid en duurzaamheid nu nauwelijks kan worden gewaarborgd. Dit zou ook de EU-vlaggenstaten en de Europese Commissie steunen bij het nakomen van hun zorgvuldigheidsplicht hierin²⁶.

Om de transparantie en verantwoordelijkheid van de externe EU-vloot te verbeteren, vinden wij het essentieel dat:

- basisinformatie over het schip (naam, vlag), het soort machtiging, en de geautoriseerde periode en zone voor de visactiviteit openbaar toegankelijk is in een register van externe vismachtigingen; en
- het register deze informatie bevat voor alle visserijactiviteiten van EU-schepen in externe wateren onder elk type overeenkomst, ook privaot en charter.

Behalve bovengenoemde elementen die in het voorstel van december 2015 werden omschreven, moeten in het openbare register ook:

- gegevens worden opgenomen over visserijkansen en doelsoorten voor het binnen en buiten de EU verder verbeteren van visserijbeheer;
- IMO-nummers van schepen²⁶ worden opgenomen om scheepsactiviteiten en naleving van de toepasselijke wetten te kunnen registreren; en
- informatie over het economisch eigendom van EU-schepen die extern vissen om de verantwoordingsplicht te verscherpen en helpen bij het opsporen van banden met IOO-visserij²⁸.

¹¹ En vice versa.

¹² ROVB's zijn internationale organisaties die werden opgericht door landen met visserijbelangen in een oceaangebied.

¹³ Conceptresolutie van het Europees Parlement van 12 april 2016 over de gemeenschappelijke regels met het oog op de toepassing van de externe dimensie van het GVB, met inbegrip van de visserijovereenkomsten (2015/2091(INI)).

¹⁴ Artikel 3(k) van Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van december 2013 over het Gemeenschappelijke Visserijbeleid.

¹⁵ Artikelen 4 en 5 van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (UN-ECE) Conventie betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het Verdrag van Aarhus).

¹⁶ http://ec.europa.eu/fisheries/contracts_and_funding/the_european_transparency_initiative/index_en.htm

¹⁷ ROVB's behoren visbestanden in een specifiek gebied of richten zich op bepaalde soorten waarvoor regionaal beheer vereist is, bijvoorbeeld sterk migrerende soorten als tonijn.

¹⁸ Convention on the Conservation of Antarctic Living Resources (CCAMLR), International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT), Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC).

¹⁹ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_en.htm

²⁰ SLees bijvoorbeeld de evaluatie vooraf en achteraf van het protocol voor de partnerschapsovereenkomst voor de visserij tussen de EU en de Republiek Mauritius: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/mauritius-2016/doc/final-report_en.pdf

²¹ Er werd een oproep tot transparantie en normen voor private overeenkomsten gedaan in een resolutie van december 2015 door de Long Distance Advisory Council (LDAC), een adviesorgaan dat bestaat uit de Europese visserijsector en visverwerkende industrie, organisaties van werknemers in de visserijsector en niet-gouvernementele ontwikkelings- en milieuorganisaties. Ook een Resolutie uit het Europees Parlement uit in 2016 erkende de behoefte aan meer transparantie voor private overeenkomsten, en riep op tot het openbaar maken van belangrijke gegevens, waaronder de identiteit van schepen en visactiviteiten.

²² Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen.

²³ Zie <https://beta.eiti.org/> and http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-541_en.htm.

²⁴ Zie <http://fisheriestransparency.org/about-the-initiative> voor voorbeelden.

²⁵ Zie voorbereidende informatie voor de 3de bijeenkomst van de Adviesgroep in Nouakchott, gehouden op 4 februari 2016: http://fisheriestransparency.org/wp-content/uploads/2016/02/FITL_3rdAGMeeting_PreplInfo_20160130.pdf

²⁶ Advies van het International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), zaak 21, 2 april 2015: <https://www.itlos.org/en/cases/list-of-cases/case-no-21/>. Deze zorgvuldigheidsplicht betekent dat vlaggenstaten alle vereiste en passende maatregelen moeten nemen om de naleving van de regelgeving in de Excluisieve Economische Zones (EEZ's) van niet-EU-landen te waarborgen en voorkomen dat hun vaartuigen betrokken zijn bij IOO-visserij.

²⁷ Het IMO-nummer is een wereldwijd uniek scheepsidentificatiesysteem dat is opgezet door

de International Maritime Organisation dat wordt beheerd door IHS Maritime and Tradex. Het IMO-nummer is een permanent zevencijferig getal dat een vaartuig van de bouw tot afvoer behoudt, ongeacht veranderingen in de vlag of het werkgebied van het vaartuig. IMO-nummers worden beschouwd als de meest betrouwbare en effectieve manier om de geschiedenis en de naleving van toepasselijke wetten van een schip te volgen, maar zijn nu nog niet vereist voor schepen die een externe vismachtiging aanvragen. Onze aanbevelingen voor verplichte IMO-nummers worden hier beschreven: http://www.whofishesfar.org/files/Case_Studies/Case_Study_FAR_ENG.pdf

²⁸ Volgens Artikel 18 van de het Internationale Plan van Aanpak voor het voorkomen, tegengaan en beëindigen van IOO-visserij (IPOA-IOO), moeten Staten zo goed maatregelen treffen of samenwerken om ervoor te zorgen dat staatsburgers die onder hun jurisdictie vallen IOO-visserij niet ondersteunen of eraan deelnemen. Hiervoor moeten ze samenwerken bij het opsporen van de staatsburgers die de operators of economische eigenaren zijn van bij IOO-visserij betrokken schepen. <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.htm>

Door ROVB's gepubliceerde gegevens voor schepen die gemachtigd zijn in hun verdragszones te vissen*

ROVB	Vlag	Naam	Tonnage	Lengte	Tuig/ scheep- stype	IMO- nummer	Eige- naar/ operator	Vismogeli- jkheden / doelsoorten	Mach- tigings- periode	Scheeps- geschiedenis (naam, vlag, etc.)
CCAMLR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CCSBT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
GFCM	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
IATTC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓
ICCAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IOTC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
SEAFO	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
SPRFMO	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓
WCPFC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Opmmerking: *Op het moment waarop dit document werd opgesteld waren er nog geen gegevens openbaar over schepen die gemachtigd waren in de NAFO- en NEAFC-verdragszones te vissen.

Afkortingen

CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CCSBT	Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna
GFCM	General Fisheries Commission for the Mediterranean
IATTC	Inter-American Tropical Tuna Commission
ICCAT	International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas
IOTC	Indian Ocean Tuna Commission
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization
NEAFC	North East Atlantic Fisheries Commission
SEAFO	South East Atlantic Fisheries Organisation
SPRFMO	South Pacific Regional Fisheries Management Organisation
WCPFC	Western and Central Pacific Fisheries Commission



Europese externe vloot. © The Pew Charitable Trusts

De Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Pew Charitable Trusts en WWF werken samen aan het waarborgen van een geharmoniseerde en effectieve uitvoering van de Europese Verordening voor het beëindigen van illegale, ongemelde en ongereguleerde (IOO) visserij.

Contacts: Irene Vidal | Environmental Justice Foundation | +44 (0) 207 239 3310 | irene.vidal@ejfoundation.org

Vanya Vulperhorst | Oceana | +32 (0) 2 513 2242 | vvulperhorst@oceana.org

Ness Smith | The Pew Charitable Trusts | +44 (0) 207 535 4000 | nsmith@pewtrusts.org

Mireille Thom | WWF-UK | +44 (0) 131 659 9048 | mthom@wwf.org.uk