

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Departementet



Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug
og Fiskeri

Den 19. maj 2009
Sagsnr.: 39

- ./. Vedlagt fremsendes til udvalgets orientering grundnotat om Kommissionens grønbog:
Reform af den fælles fiskeripolitik.

Med venlig hilsen

Jesper Wulff Pedersen

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

2.2. Fiskeripolitisk kontor

Sags.nr.: 15562

Den 15. maj 2009

FVM 658

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens grøn bog: Reform af den fælles fiskeripolitik

KOM (2009) 163

Revideret genoptryk af samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 12. maj 2009. Ændringer er markeret i marginen.

Resumé

Kommissionen har den 22. april 2009 fremlagt en grøn bog om reformen af den fælles fiskeripolitik, og grøn bogen vil være i offentlig høring til udgangen af 2009. Grøn bogen er udformet som et debatoplæg indeholdende en række spørgsmål til alle interessenter bredt omhandlende alle væsentlige elementer i den fælles fiskeripolitik med henblik på at få kortlagt ønskerne til udformningen af den fælles fiskeripolitik efter 2012.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2009) 163 af 22. april 2009 fremlagt en grøn bog om reform af den fælles fiskeripolitik. Grøn bogen er oversendt til Rådet den 22. april 2009 i en dansk sprogudgave.

Der forventes en reform af den fælles fiskeripolitik i 2012. Grøn bogen vil være i offentlig høring til udgangen af 2009.

Nærhedsprincippet

Der er tale om en grøn bog og ikke om forslag til egentlige retsakter. På denne baggrund er spørgsmålet om nærhedsprincippet ikke relevant.

Formål og indhold

Grøn bogen er udformet som et debatoplæg indeholdende en række spørgsmål til alle interessenter bredt omhandlende alle væsentlige elementer i den fælles fiskeripolitik med henblik på at få kortlagt ønskerne til udformningen af den fælles fiskeripolitik efter 2012.

Kommissionen opregner i grøn bogen de fem væsentligste faktorer, som efter dens opfattelse er hovedårsagerne til, at 2002-reformen ikke har opfyldt sine mål:

- Et dybt forankret flådeoverkapacitetsproblem
- Upræcise politikmål, der resulterer i utilstrækkelige retningslinjer for beslutninger og gennemførelsen af sådanne

- Et beslutningssystem, der tilgodeser kortsigtede løsninger
- Et regelsæt, der ikke lægger nok ansvar over på fiskerierhvervet
- Manglende politisk vilje til at sørge for, at regelsættet overholdes, og dårlig overholdelse af regelsættet fra fiskerierhvervets side.

Kommissionen fokuserer på, hvordan problemerne på disse fem områder afhjælpes:

1. Afhjælpning af det dybt forankrede flådeoverkapacitetsproblem

Kommissionen anser det for en afgørende forudsætning, at en fremtidig fælles fiskeripolitik må have indbygget mekanismer til sikring af, at størrelsen af europæiske fiskeflåder tilpasses og forbliver i overensstemmelse med de tilstedeværende fiskebestande.

Det er Kommissionens vurdering, at permanent støtte til ophugning ikke effektivt reducerer kapaciteten, idet aktørerne allerede indregner ophugningspræmien i fremtidige investeringsbeslutninger. Éngangsophugningsordninger anses for sandsynligvis at være mere effektive. Desuden nævnes det, at anvendelse af markedsinstrumenter såsom overdragelige fiskerirettigheder kan vise sig at være en mere effektiv og billigere måde at reducere overkapaciteten på, hvor fiskerierhvervet samtidig er tvunget til at tage større ansvar.

2. Præcisering af de politiske mål

Målet for den fælles fiskeripolitik i dag er at sikre, ”at de levende akvatiske ressourcer udnyttes på en økonomisk, miljømæssig og socialt bæredygtig måde”, uden at de pågældende mål er prioriterede. Kommissionen lægger afgørende vægt på, at det fremover kommer til at stå klart, at miljømæssig bæredygtighed er den grundlæggende præmis for den økonomiske og sociale fremtid for europæisk fiskeri.

3. Centrering af beslutningsprocessen om langsigtede grundprincipper

Kommissionen finder behov for en væsentlig strukturel ændring af den hidtidige beslutningsprocedure inden for fiskeripolitikken med henvisning til, at der i dag stort set ikke skelnes mellem politik og implementering i beslutningsproceduren – næsten alle beslutninger tages af Rådet på højeste politiske niveau. Dette har efter Kommissionens opfattelse indebåret en fokus på kortsigtede løsninger. Rådet bør efter Kommissionens opfattelse fremover fokusere på fastlæggelse af de overordnede politiske rammer.

Som en løsningsmodel foreslår Kommissionen at delegerer mere detaljeret forvaltning til Kommissionen gennem komitologiprocedure. En anden løsningsmodel kunne ifølge Kommissionen være at anvende specifikke regionale forvaltningsløsninger, som gennemføres af medlemsstaterne efter EU-forskrifterne og under EU-kontrol.

Der er ifølge Kommissionen også behov for at vurdere den rolle, som rådgivende strukturer, såsom Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur (ACFA) og de regionale rådgivende råd (RAC'er), kommer til at spille inden for de nye strukturer. Det understreges, at politikbeslutninger under alle omstændigheder forbliver EU-institutionernes og medlemsstaternes ansvar.

4. Tilskyndelse af fiskerierhvervet til at tage større ansvar for gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik

Kommissionen fokuserer på mulighederne for at overlade mere ansvar til erhvervet og samtidig se på mulighederne for at give erhvervet flere rettigheder. Erhvervet kan få mere ansvar gennem selvforvaltning. Resultatbaseret forvaltning - hvor der fokuseres på at fastsætte regler, der angiver de mål, der skal opnås, uden specifikt at angive midlerne hertil - kan være et skridt i denne retning. Det vil i så fald være op til erhvervet at træffe beslutning om, hvilke midler, det vil anvende for at nå målene, og at bevise, at det handler ansvarligt (en form for omvendt bevisbyrde). Ved gennemførelsen af en resultatbaseret forvaltning skal der tages hensyn til, om indsatsen står i forhold til udbyttet, og følgerne for bevarelse af et konkurrencedygtigt fiskerierhverv. Som eksempel kan nævnes forsøg med fuld fangstdokumentation. Kommissionen understreger, at det er en forudsætning for at give fiskerierhvervet et større ansvar, at EU udvikler og gennemfører sikkerhedsmekanismer.

I forbindelse med en fælles fiskeripolitik, som giver fangstsektoren flere rettigheder og fjerner byrden ved mikroforvaltning fra erhvervet, vil det være relevant at tage fat på spørgsmålet om at dele omkostningerne ved fiskeriforvaltning.

Rettigheder, ansvarlighed og ansvarligholdelse bør ifølge Kommissionen gå hånd i hånd: Adgang til fiskebestandene bør gives til de fiskere, som varetager deres ansvar på en retelig og effektiv måde.

5. En kultur med ringe overholdelse af reglerne - udvikling af en "culture of compliance"

Kommissionen henviser til Revisionsrettens særberetning fra november 2007 om fiskerikontrol¹, hvori det er vurderet, at fiskerikontrollen generelt har været for svag, at sanktioner ikke har været tilstrækkeligt afskrækkende, og at der ikke har været tilstrækkeligt hyppige inspektioner til at opfordre til regeloverholdelse. Ud over overfiskeri har dette ifølge Kommissionen bl.a. ført til en opfattelse af, at håndhævelse ikke er gennemført overalt på en ensartet måde. Med henblik på at løse disse problemer fremlagde Kommissionen i efteråret 2008 forslag til ny kontrolforordning.

Andre forventede elementer i grønbogen

Kommissionen berører en række andre fundamentale principper og væsentlige elementer i den fælles fiskeripolitik, herunder bl.a. følgende:

Kommissionen anser det for meget vigtigt at sikre fremtiden for kystfiskeri, fiskeri af mindre omfang ("small-scale") og rekreativt fiskeri ved siden af større erhvervsfiskeri. Det vil eventuelt blive overvejet at etablere forskelligartede forvaltningssystemer for henholdsvis større flåder og mindre flåder i kystsamfund, herunder også i relation til støttemuligheder.

¹ Særberetning nr. 7/2007 om de kontrol-, inspektions- og sanktionssystemer, der skal sikre, at reglerne om bevarelse af Fællesskabets fiskeressourcer overholdes, med Kommissionens svar.

Kommissionen peger på, at en fremtidig fælles fiskeripolitik skal sikre, at discard ophører. Samtidig lægger Kommissionen vægt på yderligere udvikling af langsigtede planer for alle europæiske fiskerier og at sikre overholdelsen af princippet om det maksimalt bæredygtige udbytte (MSY =Maximum Sustainable Yield)², herunder sikres dets implementering også i blandede fiskerier.

Kommissionen ønsker, at den fortsatte anvendelse af princippet om relativ stabilitet overvejes blandt andet som følge af, at relativ stabilitet reducerer fleksibiliteten i fiskerisektoren og bidrager til discard.

Med hensyn til 12-sømileregimet (dvs. adgangen til at reservere fiskeri inden for 12 sømil til egen national flåde, bortset fra særlige adgangsrettigheder for andre flåder baseret på historiske fiskerimønstre) er vurderingen, at regimet generelt har fungeret godt, og at det endda kunne styrkes yderligere, hvis der udvikles et særligt regime for kystfiskeri i mindre omfang.

I relation til handel og marked ønsker Kommissionen at drøfte en ny fælles markedsordning uden direkte prisstøtte, hvor der lægges større vægt på at forbedre måden, hvorpå producenterne organiserer sig. Foruden en eventuel styrkelse af fiskeriforvaltningens beføjelser kunne producentorganisationerne ifølge Kommissionen spille en større rolle i markedsføringen af deres produkter. Det er Kommissionens vurdering, at en strategi med "afsætningsorienteret fiskeri" og fokus på kvalitet i sidste ende kan føre til, at producenterne opnår en bedre pris for deres fangster.

Kommissionen fokuserer også på integrationen af den fælles fiskeripolitik i en bredere havpolitisk sammenhæng, herunder sammenhængen mellem fiskerisektoren og andre maritime sektorer og behovet for at fortsætte udviklingen af en integreret tilgang med henblik på en sammenhængende politik. Kommissionen henviser i den forbindelse til, at der gennemføres en økosystemtilgang til forvaltning af havet, der dækker alle sektorer, inden for rammerne af havstrategirammedirektivet, herunder at den fremtidige fælles fiskeripolitik må udformes, så den tilvejebringer de rette instrumenter til at støtte en sådan økosystemtilgang. Endvidere fremhæver Kommissionen, at fysisk planlægning af havområder udgør et væsentligt element af den integrerede EU-havpolitik (den maritime politik).

Væsentlige udfordringer som klimaændringer, forureningspolitik og energieffektivitet må forventes at skulle indgå i overvejelserne om en fremtidig fælles fiskeripolitik.

Tilsvarende understreger Kommissionen behovet for, at fremtidig forskning i forhold til den fælles fiskeripolitik må tage højde for nye udfordringer, herunder at integrere fiskeripolitikken med andre maritime emner - især miljø, økosystemtilgang og klimaændringer - og yderligere at udvikle politik- og styringsinstrumenter.

² Det maksimalt bæredygtige udbytte defineres som det maksimumudbytte, der årligt kan fiskes af en bestand uden at svække bestandens reproduktionskapacitet.

Kommissionen finder også behov for, at der i en ny fælles fiskeripolitik bliver et meget tættere bånd mellem offentlig støtte (især fra Den Europæiske Fiskerifond (EFF)) og politikens mål, således at den kommende reform sikrer, at finansiel støtte rettes mod løsning af erhvervets strukturelle problemer, idet man samtidig sikrer sig mod enhver uønsket sideeffekt af reformen.

Endvidere ønsker Kommissionen at drøfte de eksterne relationer. Det gælder både for så vidt angår EU's rolle i internationale fora og regionale fiskerierorganisationer samt bilaterale fiskeripartnerskabsaftaler. Kommissionen ser et behov for at overveje den nuværende struktur i bilaterale fiskeriaftaler og undersøge eventuelle alternative arrangementer, som bedre kan imødekomme industriens og tredjelandenes behov.

Endelig anses der at være behov for at diskutere akvakulturens rolle inden for en reformeret fælles fiskeripolitik efter 2012.

Udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke afgive udtalelse, men det må forventes, at Europa-Parlamentet vil afgive en initiativbetænkning om grønbogen til Kommissionen.

Konsekvenser

Kommissionens grønbog har i sig selv ingen lovgivningsmæssige, statsfinansielle, administrative eller samfundsøkonomiske konsekvenser.

Høring

På møde i §5-udvalget den 12. maj 2009 bemærkede Danmarks Fiskeriforening, at det er vigtigt, at det indgår som et element i drøftelserne af en reform, at der sikres en god økonomi i fiskeriet. Endvidere blev det nævnt, at der i grønbogen er fokus på problemet med overkapacitet i flåden, og at man må være opmærksom på, at dette ikke er et problem i det danske fiskeri, og der derfor må sikres løsninger, f.eks. i forbindelse med støtteordninger, som også vil være til gavn for dansk fiskeri f.eks. udvikling af redskaber og fisker-forsker samarbejde. Endelig blev vigtigheden af en forbedret kvotefleksibilitetsordning fremhævet som et vigtigt emne.

Greenpeace bemærkede, at det var af væsentligste betydning at sikre sunde økosystemer. I lyset af problemerne med overkapacitet i flåden på EU-niveau var det helt nødvendigt, at der blev afsat midler til flådereduktion, uanset at det ikke kunne betegnes som et væsentligt problem i den danske flåde. Greenpeace fandt også behov for, at medlemsstaterne fik mulighed for at implementere beslutninger med henblik på at forbedre miljøet i egne farvande som nationale foranstaltninger.

Danmarks Fiskeriforening har ved en skriftlig høring i §5-udvalget foreløbigt anført, at der er en lang række emner, som bør indgå i en revision af den fælles fiskeripolitik i 2012, herunder beslutningsprocessen, inddragelse af interessenterne, forholdet mellem den fælles fiskeripolitik og en integreret maritim politik, ressourcopolitikken (datagrundlag, adgangsregimet, relativ stabilitet, TAC/kvoter og indsatsregulering samt tekniske regler), flådepolitikken, strukturstøtte, markedspolitikken og akvakultur.

Danmarks Fiskeriforening har endvidere bl.a. generelt anført, at man støtter Fødevarerministeriets bestræbelser på at skabe en solid platform i form af en sammenhængende fiskeripolitik og sunde bestande, idet alle aspekter af den fælles fiskeripolitik må inddrages.

Med hensyn til kvoter/indsatsregulering har Danmarks Fiskeriforening gentaget sin opfattelse af, at et system med TAC/kvoter og samtidig indsatsregulering i form af havdage/kW-dage m.v. ikke harmonerer, og at forvaltningsmodellen derfor skal revurderes, når torskbestanden er genoprettet.

Med hensyn til discard/uønskede bifangster har Danmarks Fiskeriforening anført, at man overordnet støtter Fødevarerministeriets anbefalinger om discard i Fødevarerministeriets rapport om ny europæisk fiskeripolitik. Det nævnes, at danske fiskere har været involveret i en lang række projekter om mere selektive redskaber, og det understreges, at såfremt selektive redskaber indføres som generelt krav i EU's tekniske regler, skal det før indførelsen sikres, at den fornødne dokumentation af effekten er til stede.

For så vidt angår kontrol, sporbarhed og dokumentation har Danmarks Fiskeriforening bemærket, at danske fiskere er aktive m.h.t. udvikling af sporbarhed og dokumentation, ikke for at tilfredsstille kontrollens hensyn, men af hensyn til markedsadgang og dermed pris. At der er en sidegevinst i form af kontrol, er ifølge organisationen positivt set med samfundets øjne.

I relation til spørgsmålet om eventuelle nye systemer, f.eks. overgang til fangstkvoter som foreslået af Fødevarerministeriet, har Danmarks Fiskeriforening bl.a. bemærket, at organisationen er villig til at deltage i den mulige udformning af nye systemer i forskning og forsøg, men at det må ske med det mål for øje, at der ikke blot i sidste ende sker en omfordeling af rettigheder (kvoter, indsats) mellem danske fiskere, men en ekstra tildeling af rettigheder til Danmark som følge af opfyldelse af kravene til den fremtidige fiskeripolitik.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens grønne bog velkommen, idet man ser frem til en kommende bred debat af alle aspekter af en fremtidig fælles fiskeripolitik. Regeringen ønsker blandt andet, at en fremtidig fiskeripolitik løser problemer med discard, at TAC/kvotestystemet med henblik herpå ændres, så "landingskvoter" erstattes af "fangstkvoter", at fiskeriet bliver mere selektivt, og at reglerne bliver enkle og omkostningseffektive. Regeringen støtter integration af den fælles fiskeripolitik i en bredere havpolitisk sammenhæng.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemsstaterne hilser det generelt velkomment, at der nu iværksættes en bred debat om den kommende reform af den fælles fiskeripolitik.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen vil blive forelagt Folketingets Europaudvalg den 20. maj 2009 forud for Rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 25. maj 2009, jf. samlenotat oversendt den 12. maj 2009.

Sagen har på grundlag af foreløbige forventninger til grønbogen været forelagt Folketingets Europaudvalg den 17. april 2009 forud for Rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 23.-24. april 2009, jf. samlenotat oversendt den 3. april 2009.

Fødevarerministeriets rapport om en ny europæisk fiskeripolitik blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 4. december 2008 og teknisk gennemgang heraf blev afholdt den 9. december 2008.

Rapporten og notatet er ligeledes fremsendt til Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.