



Den 15. juli 2022
FVM 189

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens delegerede forordning om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1139/2021 om Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond for så vidt angår de perioder, hvor støtteansøgninger er uantagelige, samt start- og slutdato for nævnte perioder (delegeret retsakt)

KOM-dokument foreligger ikke

Revideret genoptryk af grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 26. november 2021. Ændringer er markeret i marginen.

Resumé

Grundforordningen 1380/2013 om den fælles fiskeripolitik indeholder en betingelse om, at finansiel støtte fra Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond (EHFAF) (forordning 1139/2021) er betinget af, at operatørerne overholder den fælles fiskeripolitiks regler. Kommissionen er i henhold til forordningen om EHFAF bemyndiget til i en delegeret retsakt at fastlægge supplerende bestemmelser til reglerne, herunder perioden for udelukkelse af ansøgning om finansiel bistand. Der eksisterer lignende regler for så vidt angår antagelighed for ansøgninger i medfør af Den Europæiske Hav og Fiskerifond 2014-20 (EHFF). Den delegerede retsakt, som Kommissionen har fremlagt, vil finde anvendelse for støtteansøgninger i medfør af EHFAF fra 1. januar 2021 og for støtteansøgninger i medfør af Brexit-reserven fra den delegerede forordnings ikrafttræden. Sagen vurderes ikke at have konsekvenser for beskyttelsesniveauet i Danmark og EU. Regeringen kan støtte, at Rådet ikke gør indsigelser mod udstedelsen af den konkrete delegerede retsakt og vil 8 dage fra oversendelse af nærværende notat lægge dette til grund.

Baggrund

Kommissionen har den 1. juli 2022 fremsat revideret forslag til Kommissionens delegerede retsakt om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1139/2021 om Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond for så vidt angår de perioder, hvor støtteansøgninger er uantagelige, start- og slutdato for nævnte perioder samt ændring af perioden for uantagelighed.

Den delegerede retsakt er fremsat med hjemmel i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1139 af 7. juli 2021 om oprettelse af Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om ændring af forordning (EU) 2017/1004, særlig artikel 11, stk. 4.

Den delegerede retsakt kan kun vedtages og træde i kraft, hvis Europa-Parlamentet eller Rådet ikke gør indsigelse inden for en frist på to måneder. Fristen for indsigelse kan dog forlænges med yderligere to måneder efter anmodning fra enten Europa-Parlamentet eller fra Rådet. Europa-Parlamentet træffer beslutning om indsigelse med simpelt flertal, mens Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal.

Sagen har frist i Rådssekretariatet den 22. juli 2022.

Formål og indhold

Formålet med den delegerede retsakt er at fastlægge nye supplerende bestemmelser til reglerne om, at operatører (fysisk eller juridisk person, som driver eller ejer virksomhed inden for fiskeri- og akvakultursektoren) i henhold til artikel 4, punkt 30 i grundforordningen 1380/2013 om den fælles fiskeripolitik ikke kan ansøge om støtte fra Den Europæiske Hav-, Akvakultur- og Fiskerifond 2021-27 (EHFAF), hvis de har begået alvorlige overtrædelser af reglerne i den fælles fiskeripolitik.

Reglerne om ansøgningers antagelighed under Den Europæiske Hav-, Akvakultur- og Fiskerifond 2021-27 (EHFAF) skal for ansøgninger under EHFAF afløse bestemmelserne i Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/288 om ansøgningers antagelighed under Den Europæiske Hav- og Fiskerifond 2013-20 (EHFF), men er tilpasset den aktuelle situation.

Alvorlige overtrædelser af den fælles fiskeripolitik tildeles point i henhold til reglerne i fiskerikontrolforordningen 1224/2009. Konsekvenserne i forhold til støtteansøgninger reguleres i antagelighedsreglerne. Erfaring med anvendelse af pointsystemet under EHFF har vist, at den mest hensigtsmæssige måde at sikre proportionalitet og lige vilkår på er, at operatørens ansøgninger gøres afhængige af et loft over antal tildelte point, hvorfor antagelighedsreglerne ønskes videreført under det nye EHFAF-program.

Kommissionens forslag til de nye antagelighedsregler tager udgangspunkt i medlemsstaternes erfaringer med anvendelse af point. Da antagelighedsreglerne er komplekse at administrere, har der været et ønske om forenkling af antagelighedsreglerne, samt et behov for skærpelse af visse typer af overtrædelser af den fælles fiskeripolitik.

Det fremgår af artikel 42 i grundforordningen, at der kun ydes finansiel bistand fra EHFAF på betingelse af, at operatørerne overholder den fælles fiskeripolitik's regler. Alvorlige overtrædelser begået af operatørerne skal resultere i, at de midlertidigt eller permanent skal udelukkes fra at modtage finansiel EU-bistand. I grundforordningen er det tillige anført, at hvis det er konstateret, at en operatør har begået en alvorlig overtrædelse, må den pågældende operatør ikke modtage finansiel støtte fra EHFAF i en periode på mindst 12 måneder.

Med denne delegerede retsakt fastlægges tærsklen for, hvornår ansøgninger fra operatører, der har begået alvorlige overtrædelser, straffbare handlinger på miljøområdet eller svig er uantagelige. Desuden fastsættes hvor længe perioden for uantagelighed er, med start- og slutdato, samt betingelserne for ændring af perioden for uantagelighed.

Forhandlingerne om ændring af Fiskerikontrolforordning forventes at medføre, at antallet af typer af overtrædelser, der defineres som alvorlige vil blive øget, ligesom nogle typer defineres som umiddelbart alvorlige, mens andre skal vurderes efter et sæt fastlagte kriterier. Heri vil der ligge en skærpelse, som der ikke er taget højde for i nærværende forslag til antagelighedsregler.

Generel regel om uantagelighed som følge af alvorlige overtrædelser

Vurderingen af, hvorvidt ansøger, som har indgivet en ansøgning inden for rammerne af EHFAF, er uantagelige, vil afhænge af hvilken type overtrædelse, der er tale om, antallet af alvorlige overtrædelser og det samlede antal tildelte point.

Nedenstående overtrædelser, som under EHFF blev kategoriseret som alvorlige, og førte til direkte uantagelighed videreføres under EHFAF:

1. Fiskeri uden gyldig licens, godkendelse eller tilladelse udstedt af flagstaten eller den relevante kyststat.
2. Direkte fiskeri efter en bestand, der er indført fiskeristop eller fiskeriforbud for.
3. Hindring af fiskerikontrollørernes arbejde med at kontrollere om de gældende bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger overholdes, og af observatørernes arbejde med at observere om de gældende EU-bestemmelser overholdes.
4. Omladning eller deltagelse i fællesfiskeri med andre fartøjer eller støtte til eller forsyning af sådanne fartøjer, som beviseligt har udøvet ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (IUU-fiskeri) efter forordning 1005/2008, især fartøjer opført på EU's eller en regional fiskeriforvaltningsorganisations IUU-liste.
5. Anvendelse af fiskerifartøjer uden nationalitet dvs. statsløse fartøjer, jf. folkeretten.
6. Handel, der er direkte forbundet med IUU-fiskeri, herunder handel med eller import af fiskevarer.
7. Forfalskning af de dokumenter, der er omhandlet i denne forordning, eller anvendelse af sådanne falske eller ugyldige dokumenter.
8. Manipulation af en maskine for at øge dens effekt ud over den maksimale kontinuerlige maskineffekt ifølge maskincertifikatet.
9. Forfalskning eller tilsløring af mærkning, identitet eller registrering.
10. Tilsløring, forfalskning eller tilintetgørelse af bevismateriale vedrørende undersøgelser.
11. Fiskeri i en regional fiskeriforvaltningsorganisations område på en måde, der er uforenelig eller i strid med den pågældende organisations bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger.
12. Fiskeri i et lukket område, i en forbudsperiode, uden kvote, efter at kvote er opbrugt, eller dybere end en tilladt dybde.
13. Manglende landing af arter underlagt kvoter, som fanges under et fiskeri, medmindre sådan landing ville stride mod forpligtelser, der følger af reglerne i den fælles fiskeripolitik, når fiskeriet eller fiskeriområderne er omfattet af disse regler.

Ovennævnte alvorlige overtrædelser medfører 12 måneders uantagelighed, dog for de nederste fem former for alvorlige overtrædelser (pkt. 9-13) er perioden 2 måneder yderligere per alvorlig overtrædelse begået.

Undtagelsen fra hovedreglen under EHFF om, at én alvorlig overtrædelse medfører uantagelighed videreføres, men kun for følgende to kategorier af alvorlige overtrædelser:

- Manglende overholdelse af logbogsforpligtelser.
- Anvendelse af fiskeredskaber, der ikke opfylder kravene i EU-lovgivningen.

For disse to kategorier af alvorlige overtrædelser vil det fortsat gælde, at uantagelighed først indtræffer ved en total på 9 point. I EHFF var undtagelsen gældende point i forhold til et fartøj. Denne henvisning er fjernet, så undtagelsen nu gælder alle alvorlige overtrædelser for disse kategorier, uanset om overtræder er ejer af fartøjet.

For følgende alvorlige overtrædelse, der under EHFF indgik i ovennævnte undtagelse, gælder nu, at den alvorlige overtrædelse også medfører direkte uantagelighed i 12 måneder:

- Ombordtagning af undermålsfisk, omladning eller landing af undermålsfisk i strid med gældende lovgivning (indtil udsmidsforbuddet er fuldt indfaset).

Alle øvrige regler og principper vedrørende uantagelighed på grund af IUU-fiskeri, svig eller strafbare handlinger på miljøområdet¹, forbliver de samme som inden for rammerne af EHFF. Reglerne for operatører, der ejer mere end ét fiskerfartøj, reglerne om overdragelse af ejendomsretten til et fiskefartøj og reglerne for permanent inddragelse af fiskerilicensen er også uændrede. Dog vil skærpselsen for alvorlige overtrædelser vedrørende undermålsfisk også gælde ved disse regler.

Ændring af perioden for uantagelighed

Reglerne for ændring af perioden for uantagelighed ændres på visse områder. Reglerne lempes, idet den mulige forkortelse af uantagelighedsperioden går fra to måneder under EHFF til fire måneder under EHFAF. Perioden kan forkortes, hvis et fiskerfartøj f.eks. enten anvender et fartøjsovervågningssystem (FOS), frivilligt deltager i fiskeri for at forbedre fiskeredskabers selektivitet eller accepterer en fangstplan med en nedsættelse af 10 pct. af fiskerimulighederne for indehaveren af fiskerilicensen.

Tilbagesøgning af støtte

Medlemsstaterne foretager uændret finansiel korrektion af udbetalt EHFAF-støtte, hvis operatøren bliver uantagelig i perioden mellem den dato, hvor operatøren indgiver ansøgningen, og fem år efter den sidste betaling i henhold til artikel 44 i forordning 1139/2021 og artikel 103, stk. 1 i forordning 1060/2021.

Overgangsbestemmelser og ikrafttræden

Den delegerede retsakt vil ikke påvirke tilsagn givet under EHFF forordning nr. (EU) 2015/288. Forordningen vil træde i kraft den næstfølgende dag efter offentliggørelse i EU-Tidende. Den delegerede retsakt skal have retroaktiv virkning fra 1. januar 2021, hvilket er den første dato for udgifters tilskudsberettigelse fra EHFAF.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet fik forelagt en første udgave af Kommissionens delegerede retsakt om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1139/2021 om Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond for så vidt angår de perioder, hvor støtteansøgninger er uantagelige, start- og slutdato for nævnte perioder samt ændring af perioden for uantagelighed. Forslaget blev formelt afvist af Europa-Parlamentet den 15. februar 2022. Europa-Parlamentets afvisning blev blandt andet begrundet med, at Kommissionens delegerede retsakt til at supplere EHFAF forværrede situationen for ansøgere med mindre overtrædelser, der udløste uantagelighed, da uantagelighed i Kommissionens oprindelige forslag udløses ved anden overtrædelse med kun syv point, hvilket Europa-Parlamentet ikke fandt proportionelt. Derfor anbefalede Europa-Parlamentet, at Kommissionen kom med en mere proportionel delegeret retsakt i forhold til varigheden af uantagelighedsperioden baseret på point.

Europa-Parlamentet vil få forelagt den reviderede delegerede retsakt.

Nærhedsprincippet

Forslaget er et led i gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik, hvorfor nærhedsprincippet er tilgodeset.

Gældende dansk ret

Regler om antagelighed af ansøgninger om støtte fra EHFF er implementeret i Lov om Hav- og Fiskerifonden, LBEK nr. 19 af 4. januar 2017 og underliggende bekendtgørelser.

¹ Se dog afsnit om ”ændring af perioden for uantagelighed”.

Konsekvenser

Forslaget er tilpasset den aktuelle situation med anvendelse af point for overtrædelse af den fælles fiskeripolitik. De supplerende bestemmelser vil fortsat sikre lige vilkår for operatører i EU. Forslagets ændring af perioden for uantagelighed må dog forventes at medføre tilfælde, hvor perioden for uantagelighed vil kunne blive forlænget. Dette vil medføre efterlevelseseffekter for operatører, der i perioden for uantagelighed ikke kan ansøge om støtte fra EHFAF.

I de kommende år vil der derfor eksistere to regelgrundlag for antagelighed henholdsvis for EHFF-støtte og EHFAF-støtte, hvor de gamle antagelighedsregler fortsat vil finde anvendelse for ikke afsluttede projekter, der modtager EHFF-støtte. De nye antagelighedsregler vil finde anvendelse for de nye projekter, der modtager EHFAF-støtte.

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget. Forslaget vurderes ikke at medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark og EU, idet der i vidt omfang er tale om en videreførelse af de regler, der eksisterer for ansøgninger om EHFF.

Høring

Sagen har været i fornyet skriftlig høring i §5-udvalget (fiskeri).

Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation (DFPO) bemærker først og fremmest, at udspillet vil risikere, at støtten til operatører vil ophøre, da det ikke vil være rentabelt for operatørerne at risikere at skulle tilbagebetale udbetalt tilskud. DFPO mener, at bestemmelserne om antagelighed og strafpoint vil betyde, at fiskerne bliver dobbeltstraffet, da fiskerne i forvejen straffes efter det nationale strafferetlige system med bøder og konfiskationskrav. Desuden er det fortsat DFPO's synspunkt, at pointstraffen er i strid med det danske retsforbehold. Derfor finder DFPO det afgørende, at rækkevidden for disse regler om antagelighed tydeliggøres. DFPO ønsker blandt andet at få opklaret, hvorvidt reglerne vil få virkning i forbindelse med udbetalingen af midlerne fra Brexit-reserven. Grundlæggende er DFPO imod forslaget, og DFPO ønsker følgende væsentlige ændringer.

Med henvisning til grundforordningen finder DFPO hverken, at de foreslåede bestemmelser i tilstrækkelig grad tager hensyn til overtrædelsens karakter eller til fiskerens "forsæt" i forbindelse med sanktionering. Selvom det er en betingelse i grundforordningen, at finansiel støtte fra EU forudsætter operatørernes overholdelse af den fælles fiskeripolitik, så mener DFPO ikke, at et system med strafpoint og antagelighed er svaret. DFPO mener, at det bør være muligt at foretage en konkret vurdering af de enkelte operatørers mulighed for at modtage bistand. DFPO anbefaler, at Kommissionen bør overlade det til de enkelte medlemsstater at sikre overholdelse af den fælles fiskeripolitik.

DFPO finder ikke, at der er dokumentation for medlemsstaternes erfaringer, da DFPO endnu ikke har set valide sammenligninger mellem de forskellige medlemsstaters håndtering af strafpoint og antagelighedsregler. I forhold til tærsklen for uantagelighed anbefaler DFPO, at grænsen for uantagelighed for operatører hæves til 18 strafpoint, så det svarer til grænsen for, hvornår fiskerilicensen for et fartøj suspenderes første gang. DFPO stiller desuden spørgsmålstegn ved, at "fiskeri uden gyldig licens" mv. vil medføre uantagelighed ved én overtrædelse. DFPO ønsker, at der bliver taget hensyn til de konkrete omstændigheder ved overtrædelsen, da der kan være tilfælde, hvor der f.eks. er formelle fejl i licensen, eller at operatøren har været uvidende og søgt en forkert licens. Desuden ønsker DFPO en klarhed over, hvad der ligger i en "hindring af fiskerikontrollørernes arbejde".

Hvad angår de tre typer af alvorlige overtrædelser, der medfører umiddelbar uantagelighed, hvis operatøren begår mindst én alvorlig overtrædelse, bemærker DFPO, at der i dag gælder visse usikkerheder omkring disse bestemmelser samt måling af motorkraft. Ligeledes fremgår det, at operatøren skal opretholde sin antagelighed i 5 år efter sidste udbetaling af støtte, ellers skal myndighederne søge tilbagebetaling af støtten. DFPO's vurdering er, at dette er uforholdsmæssigt lang tid, særligt set i lyset af reglernes udformning. DFPO anbefaler, at perioden nedsættes til 3 år. I tillæg hertil anbefaler DFPO, at der indskrives regler om, at tilbagesøgningskrav nedsættes forholdsmæssigt per år efter udbetalingen.

Det bemærkes fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri side, at hvorvidt retsforbeholdet finder anvendelse, afhænger af, om en retsakt er udstedt med hjemmel i tredje del, afsnit V, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (jf. protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten). Da forslaget ændrer i retsakter, der ikke er vedtaget med hjemmel i tredje del, afsnit V, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, er det ikke omfattet af retsforbeholdet.

Danmarks Pelagiske Producent Organisation (DPPO) finder det positivt, at der med den nye delegerede retsakt lægges vægt på at styrke ensartede konkurrencevilkår på tværs af EU. Særligt set i lyset af, at der er forskel på, hvordan pointsystemet og dermed antagelighedsspørgsmålet er implementeret i forskellige medlemslande. DPPO mener, at det er uklart, hvordan ændringerne i udkastet sikrer en bedre sammenhæng til pointsystemet. Derfor anbefaler DPPO, at grænsen for uantagelighed for operatører hæves til 18 point, som svarer til grænsen for, hvornår fiskerilicensen suspenderes første gang. Det vil betyde, at der er rum for at begå enkelte fejl uden fortsat og sikrer overensstemmelse mellem pointsystemet og hensigten med at forenkle reguleringen. DPPO finder det positivt, at der i det nye udkast ikke skelnes mellem fartøjer og operatører, og der således ikke længere er multolerance i forhold til operatøren som fartøjsfører. DPPO understreger dog stadig, at kravene er stramme, og selv med de bedste intentioner kan det være svært at holde sig antagelig i den årrække, der kræves for at modtage støtte under programmet. Særligt i forhold til den danske implementering af pointsanktioneringen.

DPPO er meget bekymrede for, at antagelighedsreglerne skal anvendes ved ansøgning om Brexit-kompensation. Et enkelt fejltrin i løbet af de næste seks år, kan derfor betyde, at fiskere ikke kan få del i erstatningen efter Brexit, som for mange rederier er væsentlige beløb, der skal medvirke til at dække behovet for at investere i fiskekvoter for at opveje produktionstab. DPPO påpeger derfor, at alvoren i at miste antagelighed er langt større end tidligere, hvilket burde afspejles i ordningen. Med henvisning til hensigten bag foranstaltningerne med antagelighedsvurderingen, mener DPPO, at proportionerne og rimeligheden mellem sanktioner og overtrædelser er helt ude af balance. En sanktion, der fratager fartøjet mulighed for Brexit-kompensation, er ikke sammenligneligt med fratagelse af muligheden for at søge frivillige støtteordninger. DPPO understreger derfor vigtigheden af, at ministeriet enten løfter proportionalitetsproblematikken op på EU-niveau og sikrer, at udbetaling af Brexit-kompensation ikke er afhængig af antagelighedsreglerne i deres nuværende form, eller ændrer kravene til antagelighed, så det ikke længere er muligt at miste antagelighed ved et enkelt fejltrin og derved sikrer bedre proportionalitet mellem overtrædelse og sanktion.

Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri (FSK) bemærker, at ved overtrædelser, der giver point mod uantagelighed, nulstilles karenperioden, hvortil eventuelle forrige tildelte point udløber. FSK mener, at dette er en meget hård straf, der ikke findes i andre straffsystemer. I stedet mener FSK, at overtrædelser der medfører point med tidsdefineret udløb burde have et selvstændigt udløbsforløb, som ikke er afhængigt af potentielle senere overtrædelser.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Rådet modsatte sig ikke det oprindelige forslag til delegeret retsakt. Det forventes, at der blandt medlemsstaterne vil være tilslutning til det reviderede forslag.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen forholder sig positivt til gennemførelsen af tiltag i fiskeriforvaltningen, som udmønter regler i grundforordningen om den fælles fiskeripolitik.

Regeringen arbejder for, at reglerne til udmøntning af betingelserne bliver udformet så der sikres lige vilkår for operatørerne, uanset hvilken medlemsstat operatøren er hjemmehørende i. Herudover arbejder regeringen for, at reglerne bliver så enkle, kontrollerbare og omkostningseffektive som muligt. Endelig arbejder regeringen for at inkludere en revisionsklausul, når forslaget KOM (2018) 368 om ændring af EU's fiskerikontrolsystem er på plads.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt grundnotat for det tidligere udkast til delegeret retsakt til Folketingets Europaudvalg den 26. november 2021.

Notatet blev ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.