

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 1267)
fiskeriministerråd
(Offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	28. maj 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Fødevareministeriets grundnotat om Kommissionens grøn bog om den fælles fiskeripolitik's fremtid, KOM (2001) 135 endelig.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

om Kommissionens grøn bog om den fælles fiskeripolitik's fremtid

KOM (2001) 135 endelig

Revideret udgave af aktuelt notat om grønbogens del I forud for rådsmøde (fiskeriministre) den 25. april 2001.

Resumé

Kommissionen har den 20. marts 2001 fremlagt Grøn bog om den fremtidige fælles fiskeripolitik (del I) samt tre rapporter om henholdsvis gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik i perioden 1993-2000, den økonomiske og sociale situation i kystområderne samt ressourcesituationen og den forventede udvikling (del II).

Grønbogen er et debatoplæg, der indeholder en status over den eksisterende fælles fiskeripolitik, opstiller mål for fremtiden og fremlægger konkrete oplæg for den fremtidige fiskeripolitik

Rapporten om gennemførelsen af fællesskabsordningen for fiskeri og akvakultur i perioden 1993-2000 opfylder det formelle krav i grundforordningen om, at Kommissionen inden 31.12.2001 skal forelægge en rapport om fiskeripolitikken.

Kommissionen forventes inden udgangen af 2001 at fremlægge forslag, som Rådet skal vedtage senest på rådsmødet i december 2002.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2001) 135 endelig af 20. marts 2001 fremsendt Grønbog om den fælles fiskeripolitiks fremtid.

Grønbogens rapport om gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik i perioden 1993-2000 er fremlagt i henhold til artikel 14, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur.

Grønbogen er oversendt til Rådet den 22. marts 2001.

Nærheds- og proportionalitetsprincippet

I Grønbogen redegør Kommissionen for overvejelser, om hvordan fiskeripolitikken beslutninger kan gøres mere gennemsigtige og sikre større accept fra de berørte parter.

Formål og indhold

Indledning

Grønbogen blev første gang præsenteret af Kommissionen på Rådsmødet den 25. april 2001. Det er hensigten, at Grønbogen skal igangsætte en grundig debat om den fælles fiskeripolitiks fremtid, inden Kommissionen fremlægger formelle forslag til revision af CFP.

Grønbogen suppleres af en del II med 3 rapporter fra Kommissionen. Det drejer sig om rapport om gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik i perioden 1993-2000, rapport om den økonomiske og sociale situation i kystområderne samt rapport om ressourcesituationen og den forventede udvikling.

Grønbogen (del I)

Selve Grønbogen er opbygget omkring to hovedkapitler. Kap. 3 indeholder en redegørelse for den nuværende situation for EU's fiskeri, mens kap. 5 analyserer de muligheder, som Kommissionen ser for EU's fiskerierhverv i fremtiden, samt redegør for de indsatsområder, hvor ændringer af politikken er enten ønskværdige eller uomgængelige. I alt er Grønbogen inddelt i 6 kapitler.

I kapitel 1 indledes med et hovedbudskab om, at CFP ikke har formået at sikre en tilstrækkelig bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne. Mange bestande befinder sig i dag på et kritisk lavt niveau. Kapaciteten i EU's fiskerflåde er alt for stor i forhold til resourcegrundlaget og en væsentlig reduktion af fiskerflåden er nødvendig af hensyn til fiskebestandene og erhvervets fremtid.

Ud over bevaringspolitikken presser flere andre emner sig på dagsordenen, herunder EU's udvidelse, øget frihandel, udviklingen af tredjelands fiskeri samt forbruger- og miljøinteresser. Det konkluderes derfor, at det vil være nødvendigt med en mere gennemgribende reform af CFP end den revision, som den nuværende grundforordning forudsætter (12-sømileregimet, Shetlandskassen og adgangen til Nordsøen).

I kapitel 2 henvises til det formelle traktatgrundlag, hvorpå fiskeripolitikken baseres, herunder erhvervs- og forbrugerhensyn, miljøhensyn, økonomiske og sociale elementer samt samarbejde om udvikling. Samtidig

peges på en række tilsyneladende modsætningsforhold i CFP, som en reform skal rette op på. Det drejer sig f.eks. om støtte til modernisering og opretholdelse af arbejdspladser kontra et erkendt behov for reduktion af fiskeriindsat sen og flådestørrelsen.

Nedenfor redegøres for Kommissionens gennemgang af de aktuelle problemer i EU's fiskeri (kapitel 3) og forslag til initiativer og løsninger (kapitel 5).

Bevaringspolitikken

Kommissionen erkender, at mange bestande befinder sig på et meget lavt niveau, og at nogle ligefrem er truet af sammenbrud, hvis ikke fiskeriet reduceres. Årsagerne hertil er bl.a. for nogle bestande en årlig kvotefastsættelse på et niveau højere end anbefalet af ICES, discard og illegale landinger. De tekniske bevaringsforanstaltninger, der har til formål at øge selektiviteten og reducere fangsten af ungfisk, afhjælper kun delvis problemerne.

Kommissionen forestiller sig bl.a. følgende muligheder:

3. indførelse af flerårig kvoteforvaltning baseret på forsigtighedsprincippet og økosystembaseret tilgang ("eco-system approach"),
3. tekniske bevaringsforanstaltninger i form af periodelukninger, begrænsning af udsnid og genopbygningsplaner,
3. udvikling af instrumenter til måling af virkningen af forvaltningen

For så vidt angår adgangen til ressourcerne, det vil sige princippet om den relative stabilitet, 12-sømileregimet og Shetlandskassen, ser Kommissionen ikke nogen anledning til fundamentalt at ændre disse hjørnesteene i CFP. Det afvises dog ikke, at der kan være behov for en justering af den geografiske opdeling af bestandene, hvis der findes videnskabeligt belæg herfor.

Miljøaspektet

Fiskeripolitikken fremover vil i udpræget grad blive styret af overordnede miljøhensyn. Traktaten i dag stiller krav om integration af miljøaspekter såsom bæredygtig udvikling og forsigtighedsprincippet anvendelse i Fællesskabets politikker. Bevaringspolitikken fremover vil derfor blive dirigeret af disse hensyn.

Et supplerende redskab til fremme af miljøinteresser kan være anvendelse af mærkning. Kommissionen vurderer, at en miljømærkningsordning vil kunne have indvirkning på forbrugernes handlemåde og derved tilskynde til mere miljøvenligt og bæredygtigt fiskeri. Omvendt kan et mere restriktivt niveau for beskyttelse af forbrugersundheden medføre begrænsninger i omfanget af fiskeriprodukter, såfremt grænsevær dier for eksempelvis dioxin og tungmetaller fastsættes på et niveau, der hindrer markedsføring af visse produkter.

Kapacitetspolitik

Grønbogen fastslår, at den nuværende flådekapacitet er for stor. FUP-programmerne, der skulle modernisere og tilpasse flåden til ressourcesituationen, har ikke været effektive nok. Det er derfor helt afgørende, at den fremtidige CFP tager afgørende fat på den helt nødvendige flådereduktion.

Hvordan det nærmere skal udmøntes i praksis vil være en af reformens store udfordringer. Kommissionen lægger sig ikke fast på en bestemt fremgangsmåde, men fastslår, at flådereduktionen skal være reel og effektiv. En simpel kvantitativ reduktion i kapaciteten er næppe tilstrækkelig. I stedet må der foretages en kvalitativ vurdering af de forskellige flådesegmenter, ligesom tilpasningen for eksempel kan kædes sammen med enten miljøpåvirkningen af et givet fiskeri eller kystnærheden.

Forvaltningsprocessen

To aspekter har Kommissionens bevågenhed for så vidt angår forvaltningen af CFP.

For det første anses den eksisterende beslutningsproces ikke for tilstrækkelig effektiv i situationer, hvor hurtig indgriben findes nødvendig. I nødsituationer, hvor eksempelvis en bestand er truet, vil traditionel fællesskabsprocedure være for langsom, hvorfor delegation af bemyndigelse til medlemsstaterne kan overvejes i nærmere bestemt omfang.

For det andet er det oplevelsen, at erhvervet ofte ikke føler sig tilstrækkeligt involveret i væsentlige beslutninger. Af hensyn til udøvernes tillid til beslutningerne er det derfor ønskeligt at involvere erhvervet i større omfang end tilfældet er i dag. Dette kunne eksempelvis ske via oprettelse af regionale og lokale organer, der som opgave havde at formulere anbefalinger, som Kommissionen kan inddrage i sine forslag. Sådanne organer kunne også bemyndiges til lokalt at fastsætte strengere krav til udøvelse af fiskeriet inden for 12-sømilegrænsen.

Endelig er det hensigten at indføre en strategi for kystzoneforvaltning, hvor også andre interesser end fiskeriet er repræsenteret.

Kontrol og sanktion

Kommissionen oplever, at både den fysiske kontrol og sanktionspraksis i medlemslandene er uensartet, samt at der er behov for at forbedre hele organiseringen af kontrollen. Det hævdes i den forbindelse, at fiskerne ville foretrække en mere centraliseret og homogen kontrolindsats for at undgå vilkårlighed i kontrollen. En måde at forbedre indsatsen på kunne være at etablere en fælles EU-kontrolstruktur, der skal koordinere medlemstaternes og EU's kontrolpolitik og -aktiviteter, og som skal samle de redskaber og ressourcer, der kan anvendes til kontrolformål for at opnå ens spilleregler i hele EU.

Der efterlyses endvidere mere opbakning fra medlemsstaterne til kontrolarbejdet i regionale fiskeriorganisationer, ligesom en klar opgave- og kompetencefordeling i dette regi skal formuleres. Kommissionen finder, at regulering fremover skal knyttes til muligheden for effektiv kontrol og sanktionering, og at udgifterne til kontrol sammenholdes med de opnåede eller opnåelige resultater.

Økonomisk og social dimension

Det erkendes, at støtte til investeringer i flådeapparatet er problematisk i en situation, hvor flådekapaciteten i forvejen er alt for stor. Endvidere bør den bundne kapital bringes ned for at øge rentabiliteten.

Beskæftigelsen i det primære fiskeri er uundgåeligt på vej ned, dels som følge af ressourcesituationen, dels på grund af effektivitetsforbedringer. De stærkt fiskeriafhængige regioner og områder er særligt udsat for risiko for arbejdsløshed. I strukturpolitikken anses kun PESCA-programmet for at have afhjulpet denne negative effekt, men indsatsen har været for begrænset i forhold til andre programmer. Kommissionen anser det derfor for helt afgørende, at den fremtidige strukturpolitik under CFP tilpasses den økonomiske virkelighed. Støtteprogrammerne foreslås derfor målrettet mod ophugning og oplægning frem for nybygning og modernisering. Et program for omskoling af arbejdsløse fiskere er også en mulighed.

På længere sigt efterlyses nytænkning for så vidt angår rettigheden til ressourcerne, herunder individuelt omsættelige kvoter og beskatning af fiskerettigheder.

Sikkerhed og arbejdsforhold om bord er ligeledes et anliggende, der ligger Kommissionen på sinde. Regulering af disse forhold hører dog ikke under DG Fisk.

Akvakultur

Akvakultur står for en betydelig del af råvaredelen, og der skaffes herved et stort antal arbejdspladser ofte i ellers betrængte regioner. De problemer, man her står over for, er mest af miljømæssig og til dels sundhedsmæssig karakter. Herudover nævnes hensynet til turismen, der de fleste steder er en konkurrerende sektor i fremdrift.

Erhvervsstøtten foreslås her flyttet fra direkte produktionsfremmende tiltag til indirekte bistand til bl.a. forskning, uddannelse og kontrol. Akvakultur skal som produktionsmetode opfylde samme miljø- og sundhedsstandarder som anden produktion.

Forarbejdningsindustrien

Det primære problem for EU's forarbejdningsindustri er forsyningsikkerheden. Som nettoimportør af rå fisk er virksomhederne i EU afhængige af en stabil forsyning udefra.

For at kunne udarbejde en erhvervsstrategi for sektoren kræves detaljeret viden om sektorens struktur, produktion og økonomi. Denne viden er ikke til stede i dag, hvorfor Kommissionen finder det vanskeligt at udfærdige en integreret strategi for forarbejdningsindustrien. Erhvervsstøtte hertil forventes dog begrænset til små og mellemstore foretagender beliggende i områder, der er stærkt afhængige af denne type virksomhed.

Internationale aftaler

EU's fiskerflåde er i vidt omfang afhængig af fiskeriaftaler med tredjelande. Mange tredjelande oplever imidlertid også ressourceknaphed som et stigende problem, ligesom disse lande i højere grad er interesseret i at udnytte egne ressourcer. Det vil derfor være vanskeligt på længere sigt at opretholde de nuværende bilaterale aftaler, især i områder hvor udnyttelsen af ressourcerne ikke baseres på den samme bevarende politik, som gælder internt i EU. Her ser Kommissionen dog muligheder for udvidede partnerskaber, hvor EU vil kunne bidrage i form af teknisk og videnskabelig rådgivning samt finansiel støtte.

I regionale fiskeriorganisationer vil opgaven for EU fremover være at arbejde for fremme af EU's egen bevaringspolitik samt at begrænse illegalt fiskeri.

Middelhavet

Generelt gælder store dele af den fælles fiskeripolitik ikke i Middelhavet. Forsøg på harmonisering af eksempelvis tekniske regler har ikke været en succes, og resultater via internationale aftaler har været begrænsede. Manglede videnskabeligt grundlag og utilstrækkelig kontrol er nogle af de problemer, der skal løses.

Det er Kommissionens hensigt, at CFP implementeres i videst mulig omfang i Middelhavsregionen og sikre et bæredygtigt fiskeri. Internt er der behov for et forbedret sæt tekniske bevaringsforanstaltninger suppleret med den nødvendige kontrol. Herudover bør der både internt og eksternt afholdes flere regionale møder og ske en styrkelse af de regionale organisationer.

Målsætninger for fremtiden

Efter gennemgangen af sektorens problemer opstilles i kapitel 4 en række målsætninger for den fremtidige fiskeripolitik. Kommissionen anser det for vigtigt, at

3. bæredygtigt fiskeri sikres ved hjælp af en styrkelse af bevaringspolitikken,
3. efterkomme Traktatens miljøpolitiske målsætning,
3. indføre kvalitetsstandarder af hensyn til forbrugerne,
3. gennemføre en flådetilpasning,
3. udvikle forvaltningsinstrumenterne af hensyn til hurtige, effektive og gennemsigtige beslutninger med inddragelse af regionale og lokale interesser,
3. effektivisere kontrollen,
3. sikre en konkurrencedygtig sektor på markedsvilkår,

3. udvide samarbejdet uden for EU's farvande, og

3. forbedre det videnskabelige grundlag for beslutningerne.

Grønbogen afrundes med kapitel 6, der inviterer til en generel drøftelse af hele fiskeripolitikken. I den forbindelse vil Kommissionen bl.a. tage initiativ til en offentlig høring fra 5. – 7. juni 2001, ligesom skriftlige bidrag fra enhver interesseret efterlyses inden 30. september 2001.

Rapporterne (del II)

I. Gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik.

Med denne rapport opfylder Kommissionen sin forpligtelse til at fremlægge den tredje og sidste rapport om status for gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik inden udgangen af 2001. De første to dækkede perioderne 1993-95 og 1996-98, mens den nu foreliggende omfatter 1993-2000.

Rapporten gennemgår først bevaringspolitikken og de opnåede eller manglende resultater. Generelt konkluderer Kommissionen, at virkeligheden ser en del anderledes ud end i 1992, hvor den sidste revision fandt sted. Blandt andet er miljøhensyn blevet mere fremtrædende i Traktaten. Kommissionen vurderer, at ressourcesituationen for adskillige arter er i en dårlig eller decideret kritisk tilstand, og at det blandt andet kan tilskrives for svage eller uvirksomme ressource- og bevaringsregler. Både de overordnede TAC/kvoteregler og de tekniske bevaringsregler vurderes som værende utilstrækkelige, og især kvotereglerne bør ændres i retning af flerårig kvoteforvaltning med anvendelse af forsigtighedsprincippet som delinstrument.

På kontrolsiden opremses de tiltag, der har været sat i værk siden 1992, herunder indførelse af satellitkontrol. Kommissionen vurderer, at der fortsat er behov for forbedringer af kontrolregimet, der kan sikre en ensartet håndhævelse af fiskeripolitikens regler. Et af problemerne med kontrol er de medfølgende omkostninger, der ikke altid står mål med resultaterne. Ny teknologi og en forenkling af især de tekniske regler er der for væsentlige indsatsområder.

Strukturpolitikken er især domineret af FUP-programmerne, der har vist sig klart utilstrækkelige til at få skabt balance mellem ressourcer og kapacitet. Opgaven bliver at få skabt denne balance samt at få harmoni i de forskellige strukturprogrammer, så der ikke ydes støtte til fortsat nybygning uden minimum tilsvarende ophugning af tonnage.

Herudover redegøres for tiltagene på markedssiden, i forarbejdningsindustrien og på akvakulturområdet, der alle nyder en eller flere former for strukturel støtte.

Endelig redegøres der for udviklingen i tredjelandsaftalerne, hvor kravene til omkostningseffektivitet, kohærens med andre EU-politikker og tredjelændenes øgede interesse i at udnytte egne ressourcer spiller en stigende rolle. I de regionale organisationer er der behov for at samordne og styrke EU's kontrolindsats.

II. Den økonomiske og sociale situation i kystområderne.

Kapitlet om den økonomiske situation gennemgår bl.a. fiskerflådens rentabilitet og Kommissionen konkluderer, at der er behov for en yderligere reduktion i flådekapaciteten i EU.

Herudover redegøres for støtten til sektoren. Der er primært tale om strukturstøtte til modernisering, nybygning og ophugning, men også markedsstøtte anvendes. Endvidere forekommer der i samtlige medlemslande et forskelligartet omfang af indirekte støtte i form af skattefritagelse eller sociale programmer. Endelig sammenholdes situationen i EU med andre OECD-lande, og det konstateres bl.a., at EU er eneste OECD-medlem, der yder støtte til fiskeri i tredjelændes farvande.

I kapitlet om den sociale dimension redegøres for udviklingen i beskæftigelsen i fiskerierhvervet i EU over den sidste halve snes år. For de fleste lande og regioners vedkommende er der tale om fald i beskæftigelsen i det

primære fiskeri i størrelsesordenen 20-25%. Også i forarbejdningsleddet er der tale om reduceret beskæftigelse samt en stigende afhængighed af importerede råvarer til forarbejdning.

Afslutningsvis opremses en række faktuelle oplysninger om medlemsstaternes flådestørrelse, kapacitet, landing i mængder og værdi samt beskæftigelse i erhvervet.

III. Ressourcesituationen og den forventede udvikling.

Denne rapport redegør for udviklingen i rekruttering, biomasse, landinger og fiskedødelighed for de vigtigste arter. Desuden drages nogle konklusioner om bestandssituationen for en række forskellige arter i forskellige farvandsområder.

De for danske fiskere vigtigste områder er Østersøen (ICES IIIbcd) og Nordsøen med tilstødende områder (ICES IIIa, IV, VIIId og IIa). I Østersøen er flere bestande uden for sikre biologiske grænser med torsken i østlige Østersø som den mest truede bestand.

I Nordsøen og tilstødende farvande er mange arter ligeledes overfisket med torsk og hvilling som de hårdest ramte.

Rapporten konkluderer, at de generelt mest truede bestande er torsk og kulmule og til en vis grad forskellige andre rundfisk særligt i Nordsøen, vest for Skotland og Irske Hav.

Udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig.

Konsekvenser

Grønbogen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Høring

§5-udvalget har endnu ikke udtalt sig

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grønbogens del I har været forelagt til orientering i Folketingets Europaudvalg den 20. april 2001, jfr. aktuelt notat af 11. april 2001.