



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 01.12.2000
KOM(2000) 803 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

Anvendelse af forsigtighedsprincippet og flerårige mekanismer til fastsættelse af TAC'er

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|---|
| MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET | |
| Anvendelse af forsigtighedsprincippet og flerårige mekanismer til fastsættelse af TAC'er 1 | |
| I. | Forsigtighedsprincippet anvendt på fiskeri..... 4 |
| I.1 | Baggrund..... 4 |
| I.2 | Formulering af udtalelser fra ICES 6 |
| I.2.1 | Grundlæggende principper 6 |
| I.2.2 | Ønskelige forbedringer af udtalelserne..... 7 |
| II. | Flerårig fremgangsmåde ved fastsættelse af tac'er 8 |
| II.1 | Erhvervets forventninger og muligheder 8 |
| II.1.1 | Udsving i bestande og skiftende ekspertudtalelser 8 |
| II.1.2 | Modydelser, der er nødvendige for at stabilisere TAC'erne 9 |
| II.2 | Beslutningsregler/ <i>harvesting rules</i> 10 |
| III. | Sammenhængen med forsigtighedsprincippet 11 |
| IV. | Den hidtidige indsats, allerede opnåede resultater og tilbageværende opgaver 12 |
| IV.1 | Den hidtidige indsats 12 |
| IV.2 | De flerårige strategier, der er blevet indført herefter i individuelle tilfælde..... 13 |
| IV.3 | Mod en ny etape 13 |
| IV.3.1 | Retningslinjer for fastlæggelse af flerårige strategier 14 |
| IV.3.2 | Forberedelse af det nye initiativ 14 |

Indledning

Denne meddelelse omhandler anvendelsen af forsigtighedsprincippet og navnlig problemerne omkring fastsættelse af TAC'er og udnyttelsesrater ved forvaltning af fiskeri efter en enkel art. Der er tale om en analyse, der både kan og bør udbygges på et senere tidspunkt.

Anvendelsen af forsigtighedsprincippet er et emne, der langt fra kun vedrører fiskeriet, og som er blevet analyseret mere generelt i andre sammenhænge (KOM (2000)1). Denne meddelelse omhandler et afgrænset, men meget centralt område under den fælles fiskeripolitik.

Anvendelsen af forsigtighedsprincippet i de regionale organisationer og under fiskeriaftalerne er i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om dette princip og dets anvendelse (KOM(2000) 1).

Indtil nu har foranstaltningerne til bevarelse af ressourcer under den fælles fiskeripolitik været præget af, at man ved udgangen af hvert år forhandlede sig frem til TAC'erne for det kommende år. Denne årligt tilbagevendende TAC-fastsættelse har medført visse problemer, som i tidens løb er blevet forværret:

- den gør det ikke muligt at definere og efterleve målsætninger på mellemlang sigt. Forhandlingerne i Rådet har jævnligt ført til udskydelse af problematiske, men nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af bestandene, bl.a. med henvisning til manglende videnskabelig sikkerhed. Det behøver ikke nødvendigvis at frembyde større risici at udskyde sådanne foranstaltninger fra det ene år til det andet, men hvis det sker hvert år, opstår der uvægerligt en yderst faretruende situation for bestandene.

- Der er ikke den nødvendige klarhed omkring fiskerierhvervets fremtidsudsigter, eftersom TAC'erne for et givet år først fastsættes helt hen imod slutningen af det forudgående år. Deres størrelse kan desuden være ekstremt svingende, hvilket erhvervet stiller sig uforstående overfor.

- Det er meget vanskeligt at skabe sammenhæng mellem en bevarelsespolitik, der er præget af en årlig rytme, og en fiskerflådepolitik, der kræver planlægning på mellemlang og lang sigt.

Der er med de årlige beslutninger skabt en henholdende forvaltningspolitik, som ikke gør det muligt at beskytte eller retablere ressourcerne. Eftersom problemet ikke kun er begrænset til den fælles fiskeripolitik, har man indført forsigtighedsprincippet som en løsning herpå. Én ting er imidlertid at introducere dette princip, noget andet at anvende det i praksis. Første del af dette dokument har således til formål at skabe klarhed i debatten om dette emne. I dokumentets anden del udvides diskussionen til anvendelsen af flerårige rammer for fiskeriforvaltning, for den flerårige dimension er ikke kun nødvendig for at undgå risikoen for katastrofer, men også for at kunne rationalisere ressourceforvaltningen. Del tre omhandler sammenhængen mellem anvendelsen af forsigtighedsprincippet og de flerårige mekanismer til fastsættelse af TAC'er. Dokumentets sidste del redegør for, hvordan man i den fælles fiskeripolitik kan integrere flerårige beslutningsrammer, der tager hensyn til både forsigtighedsprincippet og andre faktorer som f.eks. fiskerierhvervets ønske om i videst muligt omfang at undgå for hurtige ændringer af TAC'erne.

I. FORSİGTİGHEDSPRINCIPPET ANVENDT PÅ FISKERI

I.1 Baggrund

Som nævnt i indledningen, blev forsigtighedsprincippet taget i brug som en reaktion på det forhold, at de vanskelige beslutninger for ofte er blevet afvist, udskudt eller udvandet med henvisning til usikkerhed om, hvorvidt de var nødvendige. En sådan henholdende strategi fører jævnligt til, at man først får vished, når den begivenhed, man ville forebygge, er indtruffet. Forsigtighedsprincippet, ifølge hvilket manglen på videnskabelig sikkerhed ikke er tilstrækkeligt argument for at udskyde vanskelige beslutninger, opfylder således et væsentligt behov.

Anvendelsen af forsigtighedsprincippet kræver imidlertid, at man kan besvare følgende spørgsmål:

- 1/ Hvilken risiko er der tale om eller med andre ord, hvilken begivenhed ønsker man at undgå ved at anvende forsigtighedsprincippet?
- 2/ Hvordan skal man definere et acceptabelt risikoniveau?

1/ Risikoens art

Offentligheden opfatter ofte en fare som risikoen for en uafvendelig udvikling, f.eks. en arts eller en biologisk populations forsvinden. Denne opfattelse er ikke helt korrekt, idet udtalelserne fra eksperter, der følger ressourcernes udvikling, normalt ikke refererer til denne type begivenhed. Et yderligere problem er, at arten af den risiko, der skal forebygges ved anvendelsen af forsigtighedsprincippet, varierer alt efter hvilke ekspertgrupper, bestemmelser eller fiskeriforvaltningsorganer, der er tale om.

- Ifølge FN-aftalen om fælles og stærkt vandrende fiskebestande (1995) og FAO's adfærdskodeks for ansvarligt fiskeri skal det undgås, at udnyttelsesraten bliver så høj, at det ikke er muligt at opretholde et maksimalt vedvarende udbytte (Maximum Sustainable Yield eller MSY)¹. Der er gjort tilsvarende overvejelser i NAFO. Det, man ønsker at forebygge, er risikoen for overfiskning udtrykt i vedvarende udbytte efter vægt.

- I udtalelserne fra ICES gør man til gengæld opmærksom på en anden risiko²: bestandenes sammenbrud. Omfanget af gydebestanden kan blive så ringe, at der er fare for fornyelsen af bestandene. En moderat nedgang i gydebestanden (biomasse af voksne fisk eller gydebiomasse = *spawning biomass*) påvirker kun lidt bestanden af unge fisk (rekrutteringen). Biologiske mekanismer gør det muligt at kompensere for en moderat nedgang i gydebiomassen.

¹ De internationale organers definition og anvendelse af begrebet MSY bør tydeliggøres. I de nævnte tekster anføres, at anvendelsen af MSY er "qualified by relevant environmental factors, including the special requirements of developing countries", hvilket viser, hvor kompleks en størrelse der er tale om.

² Hvis ICES henviser til risikoen for en bestands sammenbrud og ikke en maksimering af den vedvarende produktion, er det ikke blot fordi situationen i forbindelse med en sådan maksimering for en række bestande er vanskelig, om ikke umulig, at fastlægge, men også fordi fiskeridødeligheden for mange bestande er betydeligt højere end den ville være ved maksimering af fiskeriet udtrykt i vægt. Dette har i øvrigt ofte været tilfældet siden den fælles fiskeripolitik blev lagt fast. Målet på mellemlang sigt kan ikke være en maksimering, men simpelthen at forhindre, at bestandene bryder sammen og at begrænse fiskeridødeligheden i et omfang, der er socialt og politisk acceptabelt.

En for kraftig nedgang i gydebiomassen kan imidlertid medføre en selvforstærkende nedgang i rekrutteringen. Bestanden kan da meget hurtigt blive mindre, og der kan opstå en sneboldeffekt, hvis der ikke gribes ind. Dette er ikke ensbetydende med, at udviklingen nødvendigvis er uafvendelig. Bestande, der har været beskyttet mod fiskeri efter et sammenbrud, er i almindelighed blevet genoprettet. Der findes dog undtagelser, og genopretningen kan være meget langsom, f.eks. næsten 50 år for den atlanto-skandiske sild. Det har selvsagt den allerhøjeste prioritet at undgå, at fiskebestandene bryder sammen. Det er med dette mål for øje, at forsigtighedsprincippet diskuteres i denne meddelelse.

2/ Valg af risikoniveau

At anvende forsigtighedsprincippet er ikke det samme som at stræbe efter en nulrisiko. Hvis man ønskede at undgå enhver risiko for sammenbrud af en given bestand, ville det ofte være nødvendigt helt at indstille alt fiskeri. De to ekstreme løsninger til regulering af bestandene er, at man enten ikke indfører effektive fiskerirestriktioner, fordi deres nødvendighed ikke er påvist, eller at man vælger de strengest mulige foranstaltninger for at begrænse risiciene mest muligt. Man bør imidlertid prioritere afbalancerede løsninger, som indebærer afvejning af alle risici for de enkelte forvaltningsforanstaltninger - både de biologiske risici for bestandenes sammenbrud og de økonomiske risici for sektoren.

Fastlæggelsen af acceptable risikoniveauer foretages af forvaltningsorganerne på grundlag af eksperternes redegørelser for risikoen i forbindelse med forskellige scenarier. Eksperterne har til opgave at evaluere risiciene (*risk assessment*), og forvaltningsorganerne skal træffe beslutninger om de foranstaltninger, der skal iværksættes som svar herpå (*risk management*). Hvis eksperterne mener, at den risikoforvaltning, der er fastlagt af beslutningstagerne/forvaltningsorganerne, ikke er hensigtsmæssig, skal de give offentligt udtryk for det, men ikke formulere deres udtalelser på en sådan måde, at der lægges pres på beslutningstagerne.

Denne teoretiske fremgangsmåde kan kun anvendes fuldt ud i enkelte tilfælde. Det er vanskeligt at sætte præcise tal på risikoen for sammenbrud. Oftest må man begrænse sig til at konstatere, at rekrutteringen synes at være blevet mindre, efter at gydebiomassen er nået ned under et vist niveau, men uden at kunne afgøre, om der er tale om en tilfældighed. Beslutningsgrundlaget kan også begrænse sig til, at gydebiomassen har nået et historisk lavt niveau, og at der således ikke findes nogen garanti for, at bestanden er i stand til at sikre en normal rekruttering ud fra dette historisk lave niveau. Nogle gange foretages der sammenligninger med andre bestande med lignende karakteristika. Oftest kombinerer eksperterne forskellige data med henblik på at fastlægge et niveau for gydebiomasse, som det vil kunne være risikabelt at komme ned under. De kan imidlertid ikke direkte kvantificere risikoen for bestandens sammenbrud. Når man vælger at anvende grænseværdien for gydebiomasse som risikoindikator, udgør det et af flere mulige valg. Beslutningstageren er således stillet overfor en situation, hvor der allerede delvist er truffet et valg med hensyn til de risici, der anses for at være uacceptable, og baggrunden herfor fremgår ikke altid særligt tydeligt.

Dette er ikke ensbetydende med, at det er forkert af eksperterne at gå frem på denne måde. Hvis der ikke foreligger konkrete oplysninger, er de nødt til at basere deres analyser på indicier, hvis de mener, at der er stor risiko for en bestands sammenbrud, også selv om de ikke kan illustrere risikoen med tal.

Det er således ikke muligt at anvende den ideelle fremgangsmåde, men man bør i videst mulig udstrækning forsøge at følge den for at undgå sammenblanding af eksperternes og beslutningstagernes roller.

I.2 Formulering af udtalelser fra ICES

I.2.1 Grundlæggende principper

Der tages ved formulering af udtalelser hensyn til to parametre: gydebestand og fiskeridødelighed³.

- I forbindelse med det første parameter forsøger eksperterne at fastlægge en grænseværdi, hvorunder det ikke længere er muligt at styre risikoen for en bestands sammenbrud. Som anført ovenfor kan risikoen ikke kvantificeres. Det er imidlertid nødvendigt at operere med en tærskel for biomasse, der ikke kan overskrides, for konkret at kunne anvende forsigtighedsprincippet til forebyggelse af bestandenes sammenbrud. Denne tærskel kaldes Blim (minimumbiomasse). I ICES's udtalelser henvises der hyppigt til endnu en biomasseværdi kaldet Bpa (præventionsmasse), som er højere end Blim og anvendes som sikkerhedsmargin. Den risiko, man ønsker at forebygge, er således ikke et egentligt sammenbrud, men at gydebiomassen bliver mindre end Blim.

- Hvad angår det andet parameter (dødelighed), vurderer eksperterne ved hvert fiskeridødelighedsniveau, hvordan fertiliteten er i en vis aldersgruppe, dvs. hvor mange æg, den producerer. Ved at sammenholde dette resultat med den fertilitet, man ville kunne have konstateret (dvs. det antal æg, der ville være produceret), hvis der ikke havde været fisket, finder man en indikativ værdi for, hvor stor den "residuelle" potentielle fertilitet er i forbindelse med fiskeriet. Jo mere intensivt der fiskes, og jo højere fiskeridødeligheden er, desto lavere er denne fertilitetsværdi (med udgangspunkt i det samme antal individer med samme alder). Det er muligt at sætte lighedstegn mellem en for kraftig nedgang i fertilitetsindikatorværdien og en direkte risiko for bestanden på sigt. Risikoen for bestandens sammenbrud kan ikke kvantificeres, men ud fra forskellige evalueringer kan der fastlægges en grænseværdi, hvis det skønnes at der er stor fare for bestandens overlevelse. Denne grænseværdi benævnes Flim. I forbindelse hermed anvendes også en præventionsværdi, Fpa, som giver en yderligere sikkerhedsmargin.

Ved at kombinere de to kriterier (gydebiomassens størrelse sammenholdt med Blim og Bpa og fiskeridødelighed sammenholdt med Flim og Fpa) finder man frem til forskellige zoner for bestandens sikkerhed (jf. fig. 1).

³ Fiskeridødeligheden er det parameter, som tydeligst viser eksperterne, hvor meget fiskeriet belaster en given bestand. Den viser, hvor stor en del af bestanden der årligt fanges, dvs. hvor høj udnyttelsesraten er.

1.2.2 Ønskelige forbedringer af udtalelserne

ICES har gjort en stor indsats for at formulere sine udtalelser på en sådan måde, at der tages passende hensyn til fremtidsudsigterne på mellemlang og lang sigt, til forsigtighedsprincippet og til forvaltningsorganernes og beslutningstagernes behov. Det er en meget vanskelig opgave, for det drejer sig om at finde en balance mellem den nødvendige enkle formulering af udtalelserne, der gør dem forståelige for ikke-eksperter, og risikoen for forenkling, som slører væsentlige elementer og kan give anledning til fejlagtige fortolkninger.

Der er blevet afholdt flere møder mellem eksperterne fra ICES og repræsentanter for "brugerne" af udtalelserne (medarbejdere fra Kommissionens tjenestegrene og repræsentanter for medlemsstaterne, som er kontraherende parter i forhold til ICES, og for tredjelande, som også deltager i arbejdet i ICES). Disse møder har vist, at alle brugerne af udtalelserne var tilfredse med de fremskridt, der er gjort, men at de havde haft problemer med de udtalelser, der blev afgivet i 1998 og 1999, dvs. efter at ICES var begyndt at systematisere henvisningerne til forsigtighedsprincippet:

- De argumenter, som anvendes for at definere Blim og Flim, varierer alt efter bestandene, hvilket gør, at det er meget forskelligartede risici, der er forbundet med overskridelse af tærsklerne. Denne forskelligartethed bør forklares.
- De procedurer, der anvendes for at definere Bpa og Fpa, fremgår ikke altid tydeligt, og hvis Blim og Flim skal defineres af biologer, bør Bpa og Fpa defineres på grundlag af en dialog mellem de forvaltningsansvarlige brugere af udtalelserne og eksperterne.
- Det er vigtigt, at der sker en forbedring af definitionen af tærskelværdier, da der er stor opmærksomhed omkring dem i offentligheden, og eftersom de kan indbyde til forenklede fortolkninger. F.eks. kan opretholdelse af en fiskeridødelighed, der er lidt højere end Fpa, opfattes som eftergivenhed, også selv om en analyse viser det modsatte (se nedenfor).
- Der er ikke lagt vægt på det forhold, at diagnoserne af gydebiomasse ikke har samme umiddelbare konsekvenser som dem, der er forbundet med fiskeridødelighed. Hvis gydebiomassen er meget lille, er det nødvendigt at handle øjeblikkeligt. Hvis fiskeridødeligheden forekommer for høj, vil det uvægerligt tage tid, inden man registrerer konsekvenserne for risikoen for sammenbrud: hvis gydebiomassen samtidigt er tilstrækkelig, kan en gradvis reaktion herpå være i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet.
- Udtalelserne er blevet formuleret på en sådan måde, at det for en ikke-ekspert forekom nødvendigt systematisk og øjeblikkeligt at tage initiativ til en kraftig begrænsning af fiskeridødeligheden gennem fastsættelse af en TAC, der sikrer en fiskeridødelighed, som ikke overstiger Fpa. Der mangler en analyse af de sandsynlige konsekvenser af scenarier for retablering af bestandene i forskellige tempi.
- De afgivne udtalelser gjorde det ikke muligt for de forvaltningsansvarlige at vurdere, hvilke omkostninger der var forbundet med for en bestand at anvende en sikkerhedsmargin af en given størrelse. Enhver reduktion af fiskeridødeligheden indebærer øjeblikkelige indtægtstab, men hvis det for visse bestande (i almindelighed dem, hvor fiskene har en kort levetid) kun kan opvejes ved en mindskelse af risikoen for sammenbrud, kan det for andre på sigt medføre

en gevinst med hensyn til produktionsvægt, idet bestanden overudnyttedes i forhold til udbytte pr. rekrut⁴.

° Vurderingerne blev fremlagt pludseligt (ikke mindst i 1998), og der var ikke tid til at gennemføre drøftelser med erhvervet, inden beslutningen om TAC'erne skulle træffes.

På trods af disse bemærkninger, der i høj grad skal ses i sammenhæng med, at man stadig befinder sig i en indkøringsfase med hensyn til forsigtighedsprincippet, bør den store indsats, der er gjort af ICES, imidlertid ikke glemmes. Efter kontakten med medlemsstaterne har Kommissionen ændret formuleringen af sin anmodning om udtalelse fra ICES. Det vil dog være nødvendigt at fortsætte og uddybe dialogen med de videnskabelige organer for at nå frem til en klarere fordeling af opgaverne på eksperter, forvaltningsansvarlige og beslutningstagere.

II. FLERÅRIG FREMGANGSMÅDE VED FASTSÆTTELSE AF TAC'ER

II.1 Erhvervets forventninger og muligheder

Erhvervet ønsker, at udsvingene, især nedskæringerne af TAC'erne fra det ene år til det andet, er så små som muligt. Der findes imidlertid grænser for, hvad der kan gøres i denne forbindelse.

II.1.1 Udsving i bestande og skiftende ekspertudtalelser

Det er en udbredt opfattelse, at TAC-ændringerne udelukkende kan tilskrives eksperterne. Denne opfattelse er forkert og bør korrigeres forud for enhver diskussion af mulighederne for at stabilisere TAC-niveauerne. De forskellige TAC-niveauer afspejler frem for alt udsvingene i de ressourcer, der fiskes efter. Udsvingene har navnlig naturlige årsager og skyldes hovedsagelig udsvingene fra det ene år til det andet i antallet af unge fisk, der når den alder, hvor de kan fiskes (rekrutteringen). Disse udsving hænger sammen med forplantningens forløb og overlevelsen for æg og larver og unge fisk. Hvis en bestand udnyttes moderat, kan den omfatte flere forskellige fortløbende aldersgrupper, og udsvingene i den samlede mængde udjævner udsvingene i de årlige rekrutteringer. Hvis der fiskes meget intensivt, hviler den pågældende bestand på færre aldersgrupper, nogle gange kun en enkelt, og der sker derfor ikke nogen udjævning af udsvingene fra det ene år til det andet.

TAC-udsvingene hænger derfor i en vis udstrækning sammen med eksperternes udtalelser. Bortset fra det "reelle" udsving i bestandenes størrelse må man også tage hensyn til det

⁴ Uanset om der i en aldersgruppe er mange eller få fisk, dvs., om rekrutteringen er stor eller lille, gælder det, at jo højere fiskeridødeligheden er, desto yngre vil de fangede fisk være, og desto lavere vil deres vægt være. Et intensivt fiskeri øger det fangede antal fisk for en given rekruttering, idet andelen af døde fisk som følge af fiskeri øges i forhold til den naturlige dødelighed. Når fiskeriet intensiveres, falder gennemsnitsalderen og gennemsnitsvægten for de fangede fisk. Produktet af antal fangede fisk multipliceret med fangsternes gennemsnitsvægt, som udtrykker produktionen i vægt for en rekruttering, kan således paradoksalt nok gå ned, hvis fiskeriet overskrider en vis tærskel. Dette sker når fangsternes gennemsnitsvægt falder for meget. Dette fænomen har haft stor betydning for beskrivelsen af overfiskningen udtrykt i udbytte pr. rekrut, da den ovennævnte fremgangsmåde, når den anvendes på en given rekruttering, kan anvendes på de enkelte rekrutter. Således defineres F_{max} , der er udtryk for det fiskeridødelighedsniveau pr. fiskeri, som gør det muligt at maksimere produktionen pr. rekrut. Selv om dette begreb ikke længere spiller den samme centrale rolle som for nogle årtier siden, er det imidlertid en vigtig reference, når det skal vurderes, om et fiskeri er så omfattende, at det forhindrer tilstrækkelig udnyttelse af fiskenes vækspotentiale.

uundgåelige usikkerhedsmoment i forbindelse med ekspertvurderingerne. Hvis det vurderes, at der i lyset af nye oplysninger er behov for at iværksætte skrappe foranstaltninger til retablering af en given bestand, f.eks. fordi der er øget risiko for bestandens sammenbrud, kan der i ekspertudtalelsen slås til lyd for en kraftig reduktion af den pågældende TAC.

Hvis TAC-niveauerne er forskellige, er det imidlertid først og fremmest, fordi ressourcerne varierer fra det ene år til det andet. Forbedring af de videnskabelige evalueringsmetoder og hermed af de tilgængelige oplysninger, vil ikke gøre det muligt helt at fjerne den videnskabelige usikkerhed, men nok at begrænse den. Hvis der i en videnskabelig vurdering gøres opmærksom på en overhængende risiko, vil det være højest ufornuftigt i første række at søge at undgå en drastisk reduktion af TAC'erne.

Selv om man fra mange sider ønsker, at der gøres mere for at undgå drastiske reduktioner af TAC'erne, skal man således være opmærksom på, at det vil være overordentligt vanskeligt at stabilisere dem inden for den nærmeste fremtid, især fordi fangsterne tidligere ikke er blevet reduceret hurtigt nok. Dette har ført til et meget omfattende fiskeri, til bestande, der kun omfatter et meget begrænset antal aldersgrupper, nogle gange kun en, og som befinder sig i en kritisk situation så længe, uden sikkerhedsmargin, at det bliver nødvendigt at iværksætte drastiske nødforanstaltninger, fordi det ikke i tide har været muligt at få godkendt moderate foranstaltninger.

II.1.2 Modydelser, der er nødvendige for at stabilisere TAC'erne

De to grundlæggende dilemmaer

° Eftersom de tilgængelige ressourcer varierer og fortsat vil variere fra det ene år til det andet, og eftersom fangsterne er produktet af bestandens størrelse multipliceret med udnyttelsesraten, er det ikke muligt at stabilisere fangsterne uden at variere udnyttelsesraten og dermed fiskeriindsatsen. Al stabilitet, der opnås i forbindelse med fangstniveauerne, skal navnlig kompenseres ved udsving i fiskeriindsatsen. For at kunne begrænse TAC-reduktionerne visse år er det f.eks. andre år til gengæld nødvendigt ikke at øge TAC'en så meget som det egentlig er biologisk muligt, således at man opbygger en reservebestand ("buffer stock")⁵. Dette betyder, at der for de år, hvor der "spares op", skal foretages en øjeblikkelig begrænsning af udnyttelsesraten og dermed af fiskeriaktiviteterne. Denne begrænsning skal planlægges for at undgå opbrugte kvoter inden årets udgang og/eller uoverstigelige kontrolproblemer eller omfattende genudsætninger, hvis der fastsættes landingskvoter for de enkelte fartøjer.

° Hvis situationen for bestanden er således, at der ikke er nogen sikkerhedsmargin i forhold til risikoen for biologisk sammenbrud, vil det kunne medføre øget risiko, hvis der sættes grænser for reduktionen af TAC'en. Stabilisering på kort sigt af TAC'en har den omkostning, at man er nødt til at acceptere en øget risiko for bestandens sammenbrud.

⁵ Denne reserve har oftest en dobbelt funktion. Den skal for det første gøre det muligt for fiskerierhvervet de efterfølgende år at råde over en bestand, der kan udnyttes selv om de efterfølgende rekrutteringer er mindre gode. For det andet skal den forhindre, at gydebiomassen bliver for lille den eller de efterfølgende reproduktionsperioder, således at det kan lade sig gøre at forbedre den biologiske sikkerhed for bestanden og fremtidsudsigterne for den på mellemlang og lang sigt.

Muligheder for at mindske disse dilemmaer

° Dilemmaet med hensyn til stabilisering af TAC'erne eller fiskeriindsatsen er så meget desto mere alvorligt som udsvingene fra det ene år til det andet af den udnyttede bestand størrelse er betydelige, og udnyttelsesraten derfor er høj. Det andet dilemma, dvs. valget mellem en kraftig reduktion af TAC'en og accepten af en øget risiko for bestandens sammenbrud, er ligeledes forholdsvis større med en lille bestand, som afspejler intensivt fiskeri. Den eneste måde, hvorpå man kan mindske disse dilemmaer, er at begrænse udnyttelsesraten. En sådan begrænsning kan være nødvendig for at sikre bestandens fremtid. I mange tilfælde kan den endvidere gøre det muligt at øge produktionen opgjort i vægt. Man kan imidlertid også reducere fiskeridødeligheden ud over den grænse, der er nødvendig for at opretholde en afbalanceret maksimal produktion, ved at acceptere en vis underudnyttelse af ressourcerne. Generelt indebærer enhver reduktion af udnyttelsesgraden omkostninger. Det har således sin pris at mindske de to grundlæggende dilemmaer.

- En anden måde, hvorpå man kan begrænse dilemmaerne, er ved at forbedre det videnskabelige beslutningsgrundlag. Dette ville gøre det muligt både at begrænse usikkerhedsmomenterne ved realtidsvurderinger af situationen for bestandene og at opnå en bedre identificering af risiciene for sammenbrud, hvorved man ville kunne undgå unødvendige forholdsregler. Det er muligt at foretage forbedringer på det videnskabelige område. De vil ikke gøre det muligt helt at undgå at træffe den ovenfor nævnte type valg. De vil ikke blive spontane og vil kræve en indsats med hensyn til midler og organisation.

II.2 Beslutningsregler/ *harvesting rules*

Ekspertene kan kun udarbejde prognoser for bestandenes størrelse på kort sigt, hvilket navnlig skyldes, at det ikke er muligt at forudsige størrelsen af aldersgrupper, der endnu ikke er født. Deres størrelse afhænger i stort omfang af et havmiljø, hvis udvikling ligeledes er vanskelig at forudsige. Hertil kommer, at man kun kender lidt til havmiljøets indflydelse på udsvingene i rekrutteringen.

Ekspertene er til gengæld ofte i stand til at forudsige, hvordan fiskeridødeligheden burde udvikle sig. Anvendelse af den enkleste metode indebærer, at man vælger et fiskeridødelighedsniveau for hvert målfiskeri. Dette kan f.eks. gøre det muligt at maksimere fangsten udtrykt i vægt eller ethvert andet referenceniveau for fiskeridødelighed (jf. fodnote, afsnit II-2-1). Det er også muligt med udgangspunkt i de øjeblikkelige niveauer at planlægge jævnlige reduktioner over nogle år af fiskeridødelighedsniveauer, som af forskellige årsager anses for at være for høje.

En enkel beslutningsregel ville i så tilfælde føre til fastsættelse af TAC'en ved anvendelse af en udnyttelsesrate, der svarer til det forudfastsatte niveau for fiskeridødelighed. TAC'en fastsættes ved at kombinere denne sats med bestandens anslåede størrelse.

Brug af denne enkle regel kan frembyde mindst to typer problemer: biologiske (risiko for bestandens sammenbrud) og økonomiske (TAC-udsving fra det ene år til det andet). På det biologiske plan kan den føre til, at der tages for store risici, hvis den seneste rekruttering har været ringe, og gydebestanden derfor er så lille, at det er nødvendigt at træffe beskyttelsesforanstaltninger og således anvende en udnyttelsesrate, der er lavere end den forventede. Der kan tages hensyn hertil ved anvendelse af en beslutningsregel, der tilpasser udnyttelsesgraden til gydebestandens størrelse. Denne type beslutningsregel er illustreret i figur 2. Denne "forbedring" løser imidlertid ikke problemet med de store TAC-udsving fra det ene år til det andet. Den vil endda kunne gøre det større. For at begrænse TAC-udsvingene er

man nødt til at udarbejde beslutningsregler, som inddrager TAC'en for det igangværende år. Man kan således forsøge at undgå udsving, der overskrider en fastsat grænse. Herved kommer den valgte TAC ikke til at svare nøjagtigt til en "ønskelig" udnyttelsesrate og kan eventuelt medføre øget risiko for bestandens sammenbrud. Det er således et spørgsmål om, hvilken pris man er parat til at betale for at stabilisere TAC'erne.

Man kan fastlægge et sæt regler for beslutningstagning på grundlag af tre tal: 1) fiskeridødelighed pr. målfiskeri, 2) skøn over gydebiomassen i forhold til visse kriseniveauer og 3) den senest fastsatte TAC. Det er ikke muligt at fastlægge en regel, hvorved man undgår konflikter mellem de forskellige opstillede mål (optimering af produktion pr. rekrut, forebyggelse af bestandenes sammenbrud og begrænsning af TAC-udsvingene fra det ene år til det andet). Eksperterne er imidlertid i stand til at foretage simulationer, der gør det muligt ud fra forskellige kriterier at vurdere og sammenligne anvendeligheden af forskellige beslutningsregler.

Fastlæggelse af en beslutningsregel gør det muligt at foretage et eksplicit valg af kompromis på et rationelt grundlag. Herved vil man kunne komme væk fra den hidtidige praksis, hvor man for ofte er vejet tilbage fra restriktioner, der er upopulære på kort sigt. Denne praksis er næsten blevet til en beslutningsregel, som kun kunne føre til en nedgang i bestandene, idet man systematisk lænede sig op ad ekspertudtalelsernes usikkerhedsmargin og fastsatte de højest mulige TAC'er. Kun en analyse af fremtidsudsigterne på mellemlang sigt gør det muligt at komme "kort sigt-diktaturet" til livs.

En udtrykkelig hensyntagen til ønsket om at begrænse TAC-udsvingene fra det ene år til det andet vil endvidere vise erhvervet, at man er lydhør overfor dets holdninger. Den debat, der er nødvendig i forbindelse med valget af beslutningsregler, vil vise grænserne for, hvor langt man kan gå, og behovet for et kompromis mellem de enkelte mål.

Fastsættelse af udnyttelsesrater ville gøre det muligt at etablere en sammenhæng med forvaltningen af input, eftersom fiskeriindsatsen har indflydelse på fiskeridødeligheden - også selv om det på grund af manglen på passende videnskabelige data hidtil har været svært at kvantificere denne indflydelse.

III. SAMMENHÆNGEN MED FORSIGTIGHEDSPRINCIPPET

- Den ovenfor beskrevne fremgangsmåde med fastsættelse af flerårige beslutningsregler er direkte forbundet med forsigtighedsprincippet - i det mindste hvis man ser på ICES-regi. Som beskrevet i afsnit II sammenholder ICES-udtalelserne fiskeridødeligheden med en fiskeriindsats, der kunne udgøre en alvorlig risiko for bestandens fremtid (F_{lim}), og med det niveau, der er nødvendigt for at råde over en sikkerhedsmargin (F_{pa}). De sammenholder også den skønnede gydebiomasse med de værdier, under hvilke der foreligger en umiddelbar fare (B_{lim}) eller med den nødvendige sikkerhedsmargin for bestanden (B_{pa}). Ved anvendelse af denne fremgangsmåde er det for alle bestande, hvor fiskeridødeligheden er højere end F_{pa}, for at efterleve ekspertudtalelserne nødvendigt at planlægge en reduktion af fiskeridødeligheden, evt. over flere faser, for at få den ned i nærheden af F_{pa}, som kan være et mål på mellemlang sigt. Beslutningsreglen bør imidlertid også omfatte en nødvendig fremskyndet begrænsning af fiskeridødeligheden, hvis gydebiomassen på et givet tidspunkt er for lav, navnlig i forhold til B_{pa} og især B_{lim}. Hvad angår de ovenfor beskrevne beslutningsregler, skal der også tages hensyn til behovet for at undgå for hurtige TAC-nedsættelser, hvor der ikke er alt for stor risiko for bestandens fremtid.

- Der findes også ressourcer, der tilsyneladende ikke er i fare for at bryde sammen, men som det alligevel er ønskeligt at fastlægge flerårige forvaltningsrammer for. Ved anvendelse af forsigtighedsprincippet kan man kun fastsætte grænser for fiskeridødelighed og gydebiomasse, inden for hvilke der ikke er risiko for sammenbrud. Inden for denne sikkerhedsmargin er det imidlertid muligt at anvende en lang række udnyttelsesstrategier. For at anvende en sådan strategi er det nødvendigt at opstille et hovedmål, når bestanden er sikret. Det skal således defineres, hvad der søges maksimeret: udbytte efter vægt, fangstens økonomiske værdi, fortjenesten ved fiskeriet, visse typer beskæftigelse eller en specifik kombination af disse forskellige kriterier? Disse overvejelser er aldrig blevet bragt til ende i forbindelse med den fælles fiskeripolitik. Med den hidtil anvendte strategi har man svinget mellem fastholdelse af niveauet for fiskeridødelighed, så længe der ikke var fare for en bestands sammenbrud, og fastholdelse af TAC'erne⁶.

Ud over at anvende forsigtighedsprincippet er det nødvendigt at fastlægge en regel for flerårige beslutninger og ikke at stille sig tilfreds med kortsigtede løsninger. Også her kan man fastlægge en beslutningsregel, der omfatter de tre tidligere nævnte elementer: 1) dødelighed for det enkelte målfiskeri, som gør det muligt at optimere det kriterium, som udtrykkeligt er valgt, 2) tærsklerne for gydebiomasse for at undgå eller opgive de niveauer, der kan frembyde risici og 3) TAC-udsvingene fra det ene år til det andet. Her vil det også være nødvendigt at finde kompromiser. Den eneste måde, man kan tackle problemet på, er at anvende simulationer, som gør det muligt at vurdere de mulige konsekvenser ud fra en samling forvaltningsstrategiske kriterier og i sammenhæng med tilhørende regler for beslutningstagning.

IV. DEN HİDTİDİGE İNDSATS, ALLEREDE OPNÅEDE RESULTATER OG TİLBAGEVÆRENDE OPGAVER

IV.1 Den hidtidige indsats

Ekspertene har i mange år slået til lyd for, at der fastlægges mål og strategier på mellemlang sigt under henvisning til niveauer for biomasse og dødelighedstærskler, mens erhvervet har beklaget sig over TAC-udsvingene.

Kommissionen har forsøgt at tage hensyn til disse ønsker ved hjælp af to forslag, der blev fremlagt i forlængelse af en meddelelse⁷. Det første forslag⁸ tog sigte på at få defineret strategier på mellemlang sigt med henblik på en gradvis reduktion af fiskeridødeligheden til det niveau, der var anbefalet af eksperterne, samtidigt med en forøgelse af gydebiomassen, således at den kunne nå tærskelværdierne, eller således at det kunne undgås, at den overskred disse tærskler. Ønsket om at begrænse TAC-udsvingene skulle ske ved anvendelse af en regel, der indebar, at man især reducerede fiskeridødeligheden, når der var tale om en god

⁶ Dette har hele tiden været et problem, for mens status quo for eksperterne er ensbetydende med fastholdelse af fiskeridødeligheden, så er erhvervet langt mere optaget af TAC-stabiliteten. Det er et tidligere nævnt problem, som aldrig har fundet en tilbundsgående løsning. Det dukker op hver gang under de årlige TAC-forhandlinger, når en fastholdelse af fiskeridødeligheden indebærer, at TAC'erne skal reduceres. Hvis Rådet godkender et forslag fra Kommissionen om at fiskeridødeligheden fastholdes uændret under forudsætning af, dette indebærer, at TAC'en kan bibeholdes uforandret eller øges - men reviderer forslaget opefter, hvis det indebærer en reduktion - så skabes der en spiral, der kun kan føre til en gradvis forøgelse af fiskeridødeligheden og øget risiko for bestandens sammenbrud.

⁷ Nye elementer i den fælles fiskeripolitik, KOM (93) 664 endelig udg.

⁸ Forslag til Rådets forordning (EF) om fastsættelse for perioden 1994-1997 af forvaltningsmål og -strategier for visse fiskerier og fiskerigrupper. KOM (93) 663 endelig udg.

rekruttering, hvilket gør det muligt at undgå at reducere TAC'erne eller kun at reducere dem lidt. Det andet forslag⁹ introducerede en fleksibilisering af brugen af de aktuelle kvoter, der bl.a. skulle begrænse konsekvenserne af TAC-udsvingene.

Det andet forslag blev vedtaget. Dets rækkevidde var beskeden, idet det omfattede en fornyelse, som havde vakt bekymring. Denne ændring har imidlertid fungeret tilfredsstillende. Forslaget vedrørende strategier på mellemlang sigt har der til gengæld ikke været flertal for. Debatten herom gik i stå i 1995.

Der er flere årsager til, at dette initiativ led skibbrud:

- på det pågældende tidspunkt var der i ekspertudtalelserne ikke blevet fastlagt et præcist beslutningsgrundlag, der var godkendt af de kompetente organer, til opstilling af flerårige mål og strategier;
- fiskerierhvervet havde det indtryk, at der med den foreslåede fremgangsmåde ikke blevet taget nok hensyn til dets problemer med hensyn til store TAC-udsving;
- mange frygtede, at TAC'erne blev fastsat automatisk på en måde, der forhindrede Rådet i at gribe ind i takt med behovet.

IV.2 De flerårige strategier, der er blevet indført herefter i individuelle tilfælde

Selv om der ikke blev fastlagt en overordnet fremgangsmåde, forvaltes flere bestande imidlertid ud fra flerårige strategier og mål. Dette gælder bl.a. i forbindelse med aftaler med tredjelande. I Nordsøen er der for fem bestande (sild, torsk, kuller, sej og rødspætte) opstillet mål i form af fiskeridødelighed og tærskler for gydebiomasse i bilaterale aftaler med Norge. For atlantehavsmakrel og atlanto-skandisk sild er der fastlagt en lignende aftale omfattende alle de berørte kyststater. Denne aftale er godkendt af NEAFC.

For Østersøen er der fastlagt en langsigtet plan i Den Internationale Østersø-fiskerikommission (IBSFC) for torsk, laks og brisling. Denne plan er endvidere omfattet af de generelle rammer med betegnelsen Baltic 21, som er et initiativ til fastlæggelse af en samlet politik for Østersøens fremtid.

IV.3 Mod en ny etape

Vilkårene har ændret sig, siden det foregående initiativ løb ud i sandet, således som det blev illustreret på et møde i Gruppen på Højt Plan, der blev afholdt i september 2000 af det franske formandskab. Der er nu udbredt anerkendelse af behovet for at fastlægge flerårige procedurer under anvendelse af forsigtighedsprincippet. Ekspertterne har gjort store fremskridt i retning af at tilvejebringe et mere fuldstændigt beslutningsgrundlag, selv om det stadig er nødvendigt at gennemføre forbedringer. De vanskeligheder, man stødte på i forbindelse med det første forslag, har vist, hvilke faldgruber man skal undgå. Det er således både muligt og nødvendigt at tage dette emne op igen.

⁹ Forslag til Rådets forordning om supplerende betingelser for forvaltningen af TAC og kvoter fra år til år. KOM(94) 583 endelig udg.

IV.3.1 Retningslinjer for fastlæggelse af flerårige strategier

Disse strategier skal som angivet i det foregående baseres på en planlagt udvikling af fiskeridødeligheden på mellemlang sigt (f.eks. en gradvis og jævnlig reduktion over fem år) under hensyntagen til, at det er nødvendigt at reagere hurtigt, hvis gydebiomassen er for lille, og til at TAC-udsvingene fra det ene år til det andet ikke må overskride visse fastsatte grænser.

Det største problem er at finde et kompromis mellem de to sidste hensyn (at sikre en udvikling af biomassen i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet ved at begrænse TAC-udsvingene fra det ene år til det andet). Strategien skal endvidere tage hensyn til de særlige karakteristika for hver enkelt bestand.

TAC'en for den periode, der er omfattet af forslaget for hver enkelt bestand, skal fastsættes under anvendelse af den fastlagte beslutningsregel og hver gang under hensyntagen til eksperternes ajourførte evalueringer. I en normal situation skal TAC'erne for de berørte bestande for det efterfølgende år (se nedenfor særlige situationer, som eventuelt ikke er omfattet af beslutningsreglen) være kendt, så snart eksperternes evalueringer er ajourført af de godkendte organer¹⁰.

Det er vigtigt at anvende strategier på mellemlang sigt, men der bør også være plads til fleksibilitet. Hvis ekspertanalyserne viser, at der er behov for at ændre en strategi i løbet af implementeringsperioden, bør Kommissionen i tide fremlægge de nødvendige forslag. Via anmodninger om udtalelser skal den forinden sikre sig, at de videnskabelige instanser griber ind, hvis de mener, der er behov for at revidere en strategi. Hvis der opstår en meget vanskelig situation, der f.eks. indebærer, at kun en meget kraftig reduktion af TAC'en - som er større end den maksimale udsvingsmargin, der er fastsat ved beslutningsreglen - gør det muligt at undgå en meget farlig udvikling for gydebiomassen, vil det være nødvendigt, at Rådet debatterer den endelige fastsættelse af TAC'en.

Kommissionen bør efter de beskrevne forberedende etaper under alle omstændigheder fremlægge et forslag om vedtagelse og iværksættelse af flerårige strategier omfattende de bestande, for hvilke de forberedende analyser har givet gode resultater.

IV.3.2 Forberedelse af det nye initiativ

A/ Analyse af de mulige resultater af anvendelsen af beslutningsregler

Kommissionen indkaldte i løbet af sommeren 2000 tilbud med henblik på at sikre, at de ovennævnte simulationer gennemføres systematisk for en række bestande, for hvilke der foreligger anvendelige oplysninger. Disse simulationer har til formål at vise anvendeligheden af de forskellige beslutningsregler (*harvesting rules*) i overensstemmelse med de ovenfor beskrevne principper og under hensyn til indsatsen for at stabilisere TAC'erne. Resultatet af disse simulationer skal analyseres af STECF, som tager stilling til de relevante økonomiske aspekter.

¹⁰ Når der fastlægges en ny tidsplan for beslutningstagningen, kan det også være muligt at tilrettelægge fangståret på en måde, der er bedre tilpasset visse bestande end kalenderåret (januar-december). Herved ville det være muligt at tage hensyn til hver enkelt bestands biologiske karakteristika og tidsplanen for videnskabelige vurderinger.

Kommissionen får om nødvendigt foretaget yderligere simulationer med henblik på at indhente oplysninger om flere bestande og/eller på at fastlagt beslutningsregler, der supplerer allerede analyserede regler, som har vist sig at være anvendelige.

B/ Konsultationer

Det er ikke blot STECF, der skal konsulteres under forberedelsen af det fremtidige forslag, men derimod samtlige berørte partnere.

Spørgsmålet vil også blive forelagt Den Rådgivende Komité for Fiskeri. Der vil hurtigst muligt blive afholdt et første møde med henblik på at få diskuteret de generelle retningslinjer med udgangspunkt i nærværende dokument. På de efterfølgende møder skal man analysere resultaterne af de tidligere nævnte simulationer og STECF's kommentarer hertil.

Kommissionen vil desuden samle ekspertgrupper (en for hver enkelt bestand) for at inddrage medlemsstaterne i overvejelserne omkring resultatet af simulationerne.

Der vil endvidere også blive gennemført konsultationer angående bestande, der deles med tredjelande, med henblik på at ajourføre de flerårige strategier, der er blevet forhandlet med disse lande.

C/ Ajourføring af ekspertudtalelser

For at få sat gang i denne proces og sikre dens fortsættelse er det nødvendigt, at ekspertudtalelserne afgives i den ønskede form og tilpasses tidsplanen bedst muligt. Kommissionen træffer de nødvendige foranstaltninger i forhold til STECF og ECES.

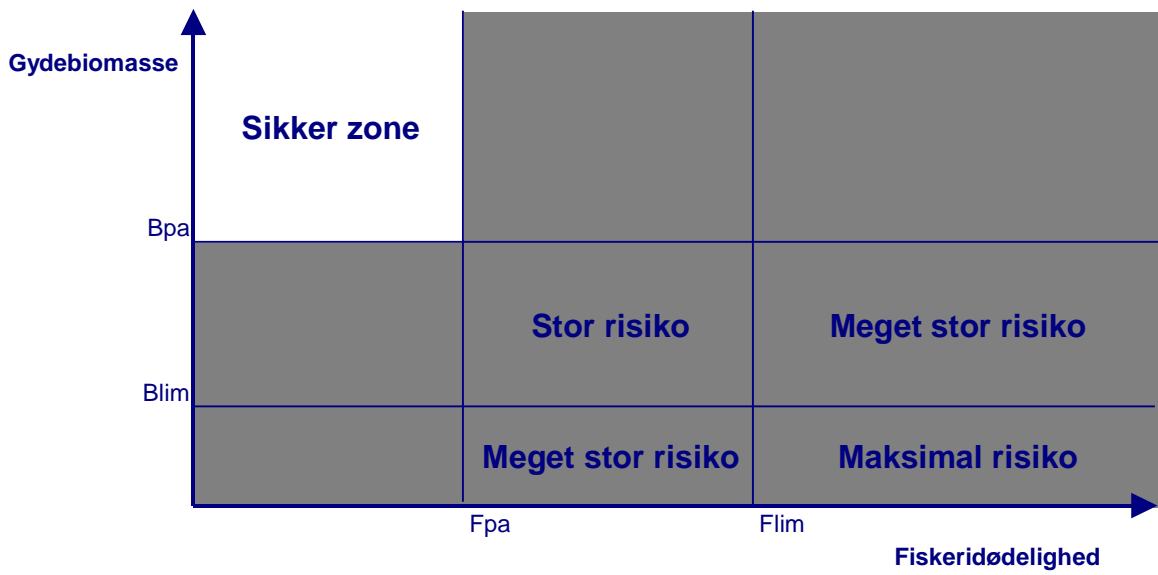
Konklusion

Den nuværende kortsigtede forvaltning af fiskebestandene omfattende årlige forhandlinger af TAC'erne kan ikke fortsætte. De tidligere forsøg på at indføre strategier på mellemlang sigt har kun været en delvis succes. Der er imidlertid stadig behov for sådanne strategier, og det er endda blevet større på grund af nedgangen i flere vigtige bestande, som gør det nødvendigt at iværksætte planer til retablering af disse.

Samtidig er mulighederne nu til stede for, at der kan gøres vigtige fremskridt. De første drøftelser om forsigtighedsprincippet har ført til en generel bevidstgørelse om farerne ved den traditionelle fremgangsmåde til fastsættelse af TAC'er. De ekspertudtalelser, der nu foreligger, åbner vejen for en flerårig forvaltning - også selv om det skal drøftes, hvordan de kan gøres endnu mere anvendelige. De vanskeligheder, man tidligere er stødt på, har gjort det muligt at identificere faldgruber, der vil kunne undgås i fremtiden.

Der er endnu en række spørgsmål, som skal uddybes, inden der kan fremlægges et formelt forslag. Det videnskabelige grundlag skal præciseres yderligere. En bred debat vil gøre det muligt at måle, hvilke resultater man kan opnå med en flerårig fremgangsmåde, og at koncentrere diskussionerne om den balance, der skal findes mellem beskyttelse af ressourcerne og stabilisering af fiskeriaktiviteterne. Den dynamik, der allerede er sat i gang, bør imidlertid gøre det muligt i de kommende år at fastlægge flerårige rammer, der er meget bredere end dem, der er indført for nogle få bestande. Der er ingen grund til at afvente afslutningen af reformdebatten om den fælles fiskeripolitik, inden man går i gang med at få disse bredere rammer på plads, for der er behov for en hurtig indsats og frem for alt for en bedre mekanisme til TAC-fastsættelse.

Figur 1. Diagram for anvendelse af forsigtighedsprincippet ifølge ICES



Figur 2. Enkel regel til beslutningstagning (harvesting rule)

