



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.03.2001
KOM(2001) 143 endelig

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

**Omrids af en strategi til integration
af miljøbeskyttelseshensyn
i den fælles fiskeripolitik**

1.	Indledning	3
2.	Behovet for integration og de vigtigste miljøproblemer	4
3.	Hen imod en integrationsstrategi. Fællesskabets målsætninger og baggrunden herfor	6
4.	Gennemførelse af integrationsstrategien. Baggrunden herfor og de emner, der skal medtages	8
4.1.	Tværgående emner	10
4.2.	Bevaring af de marine økosystemer	12
4.3.	Forskning	13
4.4.	Strukturpolitik	14
4.5.	Når fangsten er landet: markeds- og handelspolitik.....	15
4.6.	Fiskeriet på internationalt plan.....	17
4.7.	Akvakultur	18
4.8.	Virkninger af miljøændringer for fiskeriet	19
5.	Tidsplan	19
6.	Overvågning: Præstationsindikatorer og regelmæssig rapportering	20
7.	Revisionsprocedure	21
8.	Konklusioner.....	21

Omrids af en strategi til integration af miljøbeskyttelseshensyn i den fælles fiskeripolitik

Resumé

Med denne meddelelse ønsker Kommissionen at lægge grundlaget for en strategi, der kan sikre, at miljøbeskyttelseskravene integreres stærkere i den fælles fiskeripolitik. Strategien skal vedtages af Rådet som led i Cardiff-processen for opfyldelse af målsætningerne i traktatens artikel 6. Meddelelsen skal endvidere bidrage til den kommende debat om reformen af den fælles fiskeripolitik.

Meddelelsen gør rede for den nuværende situation og understreger, at skønt miljøintegration i vid udstrækning indgår i enhver politik, der berører udnyttelsen af havets ressourcer, bør man - ud over bevaringen af de kommercielle fiskeressourcer - lægge større vægt på at beskytte havets økosystem(er) som helhed. For at kunne indkredse, hvor der skal sættes ind, gennemgås de miljøproblemer, der skal søges løst, herunder også Fællesskabets forpligtelser på internt og internationalt plan. Dernæst fremhæves det, at målet for integrationen er, at den fælles fiskeripolitik skal bidrage til opfyldelsen af miljømålsætningerne for vandmiljøet. Der foreslås en række tiltag, opstillet efter emne, som skal supplere de foranstaltninger, der er foreslået i andre kommissionsdokumenter, såsom biodiversitetshandlingsplanen for fiskeri. Derefter følger en vejledende tidsplan. For at kunne måle og aflægge beretning om strategiens effektivitet foreslås det endelig, at der anvendes præstationsindikatorer og indføres en vurderingsproces, så gennemførelsen og håndhævelsen af strategien om nødvendigt kan skærpes eller strategien ændres.

1. INDLEDNING

Kravet om, at miljøbeskyttelseshensyn skal integreres i Fællesskabets politikker, udspringer af artikel 6 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab:

“Artikel 6

Miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.”

Det Europæiske Råd afgav på mødet i Cardiff (juni 1998) tilsagn om gradvis at gennemføre denne integration. Kommissionen har deltaget i denne proces ved at tilvejebringe debatgrundlaget for de vigtigste emner. Fiskerirådet har - i overensstemmelse med den tidsplan, der blev fastlagt i Köln (juni 1999) og Helsinki (december 1999) - vedtaget en rapport om integration¹, som blev forelagt Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira (juni 2000); og inden udgangen af juni 2001 skal det vedtage en strategi for integration af miljøet i

¹ Henvisning til rapporten fra Santa Maria da Feira.

den fælles fiskeripolitik, som skal forelægges Det Europæiske Råd i Gøteborg.

Hensigten med denne meddelelse er, at den skal danne udgangspunkt for vedtagelse af en integrationsstrategi for den fælles fiskeripolitik.

2. BEHOVET FOR INTEGRATION OG DE VIGTIGSTE MILJØPROBLEMER

Fiskeriaktiviteterne, herunder akvakultur, indvirker på havmiljøet på forskellige måder:

- direkte, gennem fangst af både målarter og bifangstarter, hvilket kan føre til en ugunstig bevaringsstatus for nogle af disse arter, med deraf følgende risiko for udryddelse globalt eller lokalt
- indirekte, ved at fiskeriet ændrer fødestrømmen i fødenettet, hvilket kan påvirke bevaringsstatusen for andre arter i økosystemet (f.eks. kan fangst af byttedyr true rovfiskenes bevaringsstatus)
- direkte (f.eks. bundtrawling) eller indirekte (f.eks. sedimenter eller affald fra akvakulturanlæg), ved at ændre det fysiske miljø og true levestedernes diversitet, hvilket igen kan påvirke disses mulighed for at rumme både kommercielle og ikke-kommercielle arter
- miljøændringer, enten som følge af naturlige eller menneskeskabte årsager, kan påvirke havøkosystemernes produktivitet og dermed fiskeriet.

Der er mange eksempler på disse virkninger, som gør det klart, hvor miljøet bør integreres fuldt ud i forvaltningen af fiskeriet. Ud over den traktatfæstede forpligtelse er vi også etisk forpligtet til at sørge for, at disse virkninger ikke bliver for omfattende eller u håndterlige eller uoprettelige. Fiskerirådets integrationsrapport opridses, i hvilken udstrækning miljøhensynene allerede er integreret i den fælles fiskeripolitik. Da fiskeriressourcerne er centrum for alle fiskeriaktiviteter, og da forekomsten af disse ressourcer afhænger af gunstige miljøbetingelser, kunne man vente, at kravet om at beskytte økosystemerne allerede i vid udstrækning ville være integreret i foranstaltningerne til bevaring af fiskeriressourcerne. Dette er imidlertid kun delvis sandt - til trods for en række vigtige tiltag til at beskytte ikke-målorganismer (f.eks. regler om bifangster og forbud mod drivgarn), fødenettet (beskyttelseszonen for sandål i Nordsøen) eller følsomme levesteder (*Posidonia*-bevoksninger, koraller).

For det første har nogle aspekter af den fælles fiskeripolitik ikke haft den ønskede effekt:

- (a) Overudnyttelse af vigtige kommercielle fiskebestande er stadig et problem. Skønt det erkendes, at bevaringspolitikken på nogle områder har givet gode resultater, må det samtidig konstateres, at de mest værdifulde bestande fortsat overudnyttes. Som et resultat heraf er det forventede fiskeriudbytte reduceret, og nogle fiskebestande er i fare for at forsvinde.

- (b) Også nogle af ikke-målarterne og det fysiske miljø lider under dette intensive fiskeri. Det kan true bestandene og deres levesteder, mindske biodiversiteten og indvirke på økosystemernes produktivitet.
- (c) Den europæiske flådekapacitet er for stor på trods af bestræbelserne på at mindske den gennem strukturpolitiske tiltag. Endvidere kan det fremføres, at visse dele af strukturpolitikken, som f.eks. Fællesskabets finansielle støtte til investeringer i ny fiskekapacitet eller i modernisering, har bidraget til denne overskudskapacitet. Overskudskapacitet fører uundgåeligt til en for stor fiskeriindsats, som er den egentlige årsag til problemerne under (a) og (b) ovenfor. Endvidere er der vanskeligheder med overvågning og håndhævelse af reglerne og overkapitalisering, hvilket mindsker flådens økonomiske effektivitet som helhed.
- (d) På trods af væsentlige miljøbeskyttelsesforbedringer inden for akvakultur er der stadig problemer med vandets kvalitet, spredning af sygdomme og parasitter og indtrængning af fremmede arter.
- (e) Nogle af virkemidlerne i den grundlæggende fiskeriforordning fra 1992 har ikke fungeret tilfredsstillende, eller er simpelthen ikke blevet ført ud i livet.

For det andet har den fælles fiskeripolitik traditionelt først behandlet miljøspørgsmål, når de allerede udgjorde et alvorligt problem, snarere end at foregribe problemerne ved at integrere miljøet i forvaltningen på en proaktiv måde. En af grundene til denne situation er manglen på viden om, hvordan de marine økosystemer fungerer, og om bivirkningerne ved fiskeriet, men der har også, og i endnu højere grad, været tale om manglende erkendelse af, at hele spektret af fiskerirelaterede spørgsmål skal betragtes ud fra en miljømæssig synsvinkel. Dette har været tilfældet på alle niveauer, fra beslutningstagerne til fiskerne, herunder også de berørte industrigrene og forbrugerne.

Nu er situationen imidlertid begyndt at ændre sig. Fiskeriforvaltningen over hele verden begynder gradvis at tage hensyn til miljøet i planlægningen. Fiskeriindustrien får stadig større forståelse for, at den nuværende udvikling ikke blot er ubæredygtig på langt sigt, men at den også medfører tab af rentabilitet og, lige så vigtigt, tab af støtte i befolkningen. De mere fremsynede fiskere begynder at forstå, at en overgang til mere miljøvenlige fiskerimetoder ikke blot er uundgåelig, men at det også, som for andre industrisektorer, kan blive en kilde til øget velstand.

Endelig mener fiskerne, at miljøforringelser er et problem for deres egne aktiviteter, og at dette ofte overses af fiskeriforvaltningsmyndighederne. Forurening og ændringer i levestederne kan medføre fald i fiskebestandene; klimaændringer kan føre til væsentlige ændringer i de nuværende oceanografiske forhold, hvilket kan påvirke arternes fordeling og bestandenes størrelse og dermed føre til knaphed i visse områder; skadelige algeopblomstringer eller dioxinkoncentrationer kan være en sundhedstrussel for mennesker og kan derfor gøre det vanskeligere at afsætte fangsterne;

tilstedeværelsen af alger kan være til gene for fiskeriet. For at være fair over for fiskeriindustrien bør miljøintegrationspolitikken også tilgodese disse aspekter.

3. HEN IMOD EN INTEGRATIONSSTRATEGI. FÆLLESSKABETS MÅLSÆTNINGER OG BAGGRUNDEN HERFOR

Det endelige mål for integrationsstrategien må være, at fiskeripolitikken bidrager reelt til, at miljømålene for vandmiljøet imødekommes - med en bæredygtig udvikling som overordnet målsætning. Miljømålsætningerne er nedfældet i traktatens artikel 174:

- bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten
- beskyttelse af menneskers sundhed
- en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne
- fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

Til gengæld bør miljøpolitikken også bidrage til at fremme målene med den fælles fiskeripolitik, navnlig bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne og passende økonomiske og sociale vilkår for fiskerisektoren. Integration bør også indebære, at fiskeripolitikken følger de miljøpolitiske principper, der er nedfældet i traktatens artikel 174, nemlig forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

I fiskerisektoren er der mulighed for at gennemføre miljømålsætningerne med bedre resultater end i andre sektorer, hvis der sættes ind på de rigtige steder. For det første sidder vi inde med en betydelig teknisk viden, som foranstaltningerne kan baseres på. For det andet er der bred enighed om, at omkostningerne på lang sigt vil blive for store, hvis man undlader at træffe de fornødne foranstaltninger, og, for det tredje, hvis der opstår vanskeligheder på kort sigt, vil disse i vid udstrækning blive opvejet af fordelene på langt sigt. Endelig er den fælles fiskeripolitik nu under revision, hvilket øger muligheden for at indarbejde integrationskravene i EU-reglerne.

Der er indgået miljøforpligtelser på både fællesskabsplan og internationalt plan:

EF-politikken

- Traktatens artikel 6. Som allerede anført i det indledende kapitel, har Fællesskabet sat sig som mål at integrere miljøbeskyttelseskravene i blandt andet fiskeripolitikken med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.

- Traktatens artikel 174 opstiller målene for EU's politik på miljøområdet og en række grundlæggende principper og retningslinjer, som den fælles fiskeripolitik skal følge.
- For den fælles fiskeripolitik er lovgrundlaget Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992². I denne forordning hedder det (artikel 2), at der i den fælles fiskeripolitik skal tages hensyn til følgerne heraf for det marine økosystem.
- De konkrete miljøforpligtelser er klart defineret i Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle (Fugledirektivet) og i Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (Habitat-direktivet). Begge direktiverne er baseret på traktatens artikel 174 og opstiller forvaltningskrav, som for størstepartens vedkommende henhører under medlemsstaternes ansvar. Hvis disse krav indebærer regulering af fiskeriaktiviteter, er det imidlertid op til Fællesskabet at træffe de nødvendige foranstaltninger, i medfør af traktatens artikel 37.

Internationale forpligtelser

- Fællesskabet har ratificeret FN's havretskonvention (UNCLOS), som indeholder en række forpligtelser vedrørende udnyttelsen af de marine ressourcer både i de eksklusive økonomiske zoner og det åbne hav samt forpligtelser til at beskytte havmiljøet. Fællesskabet er endvidere i færd med at ratificere New York-aftalen om bevaring og forvaltning af vandrende og stærkt vandrende fiskearter. Begge aftaler slår til lyd for, at der tages hensyn til fiskeriets belastning af havmiljøet.
- Fællesskabet er part i flere regionale fiskeriorganisationer, som har beskyttelse af havmiljøet blandt deres målsætninger, eller som har en økosystem-baseret tilgang til fiskeriforvaltning.
- Medlemsstaterne har vedtaget FAO-adfærdskodeksen for ansvarligt fiskeri. Denne kodeks bygger på en økosystem-orienteret tilgang til fiskeriaktiviteter, herunder fiskeriets belastning af de marine økosystemer, behovet for gennemsigtig forvaltning baseret på forsigtighedsprincippet og inddragelse af de berørte parter samt krav vedrørende handel, internationalt samarbejde og forskning.
- Fællesskabet har ratificeret eller undertegnet en række konventioner og aftaler om naturbeskyttelse, som direkte eller indirekte berører fiskeriforvaltning. Af eksempler herpå kan nævnes konventionen om den biologiske mangfoldighed, konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (Bonn-konventionen), konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bern-konventionen). Det samme er tilfældet med en række konventioner om beskyttelse af havmiljøet, f.eks. konventionen om

² EFT L 389 af 31.12.1992, s. 1.

beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (HELCOM), konventionen om beskyttelse af det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR) og konventionen om beskyttelse af Middelhavet mod forurening (Barcelona-konventionen). Et fællestræk ved de fleste af disse konventioner er, at deres bevaringsmålsætninger, i større eller mindre grad, kun kan opfyldes gennem anvendelse af fiskeriforvaltningsinstrumenter.

- Det skal nævnes, at Fællesskabet og dets medlemsstater også har undertegnet Århus-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.
- Endelig har henstillingerne i en række konventioner og aftaler, som nogle af medlemsstaterne eller visse nationale institutioner er medlemmer af, konsekvenser for fiskeriet: f.eks. aftalen om beskyttelse af småhvaler i Nordsøen og Østersøen (ASCOBANS), aftalen om beskyttelse af hvaler i Middelhavet og Sortehavet (ACCOMABS) og konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES).

Alle de ovenstående forpligtelser har samme endelige mål, nemlig at finde frem til et kompromis mellem nødvendigheden af, at de marine naturressourcer udnyttes på en effektiv og bæredygtig måde, og nødvendigheden af, at det marine økosystems strukturelle og funktionelle integritet bevares.

4. GENNEMFØRELSE AF INTEGRATIONSSTRATEGIEN. BAGGRUNDEN HERFOR OG DE EMNER, DER SKAL MEDTAGES

Den nuværende fælles fiskeripolitik udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for at fastsætte de lovbestemmelser, der behøves til opfyldelse af integrationsmålsætningerne. Det vil være klogt at udnytte den kommende reform af den fælles fiskeripolitik til at indarbejde både integrationsmålsætningerne og de strategiske forvaltningstiltag til opnåelse heraf i fiskeripolitikken.

Det første og vigtigste strategiske skridt bør bestå i en holdningsændring: hver gang der træffes en beslutning, som vedrører forvaltning af fiskeriet, skal det tages i betragtning, at den kan have vigtige konsekvenser for de marine økosystemer, selv om vores indsigt i dette økosystem endnu er ufuldstændig. Dette er ensbetydende med eller vil resultere i **en økosystemorienteret tilgang til fiskeriforvaltning³**.

³ Der findes en omfattende litteratur om dette emne. Se f.eks. Pope, J. G. und D. Symes (2000): "An Ecosystem Based Approach to the Common Fisheries Policy: Defining the Goals".

Det vil i høj grad afhænge af udviklingen i den videnskabelige viden, navnlig om de marine økosystemers struktur og funktionsmåder, om denne tilgang vil kunne bidrage til miljømålsætningerne. Selv om vi stadig er langt fra målet, kan vi på grundlag af den nuværende viden tage skridt i den rigtige retning, hvis vi udnytter forsigtighedsprincippet på rette måde.

En sådan økosystemorienteret tilgang betyder, at forvaltningsbeslutninger skal baseres på miljøhensyn sammen med hensynet til sociale og økonomiske behov. Det vil være op til de politiske aktører at udnytte den foreliggende viden bedst muligt for at nå den rette ligevægt mellem bevaring af økosystemerne og de socioøkonomiske behov, såvel som den rette balance, hvad gevinst eller tab angår, mellem konsekvenserne på kort og på langt sigt. I bestræbelserne på at nå frem til den rette balance, vil der typisk opstå tre situationer:

Positive/positive konsekvenser ("win-win situation"):

Forvaltningstiltag kan på samme tid både opfylde miljømæssige og socioøkonomiske behov. Dette er f.eks. tilfældet, hvor midlertidige fiskerirestriktioner kan øge det økonomiske udbytte af fiskeriet og samtidig beskytte økosystemerne. Indtræder de socioøkonomiske fordele først efter en periode med kortvarige tab, kan disse forsvares og accepteres, hvis gevinsten på længere sigt er tilstrækkelig stor. Win-win situationen er klart den foretrukne.

Positive/ingen konsekvenser ("win-neutral situation"):

Dette er tilfældet, hvis der f.eks. skabes et uforstyrret område på sådanne vilkår, at fiskerflåden kan forflytte sin aktivitet til tilstødende områder uden større tab. Under disse omstændigheder er det sandsynligt, at der på lang sigt vil indtræde en win-win situation som følge af de gavnlige virkninger, et forbedret marint økosystem vil have. Forvaltningsforanstaltninger, der fører til en situation af denne art, bør prioriteres næsthøjest. Sandsynligheden for, at forvaltningsforanstaltninger kan have positive socioøkonomiske virkninger og samtidig være neutrale i miljømæssig henseende, er derimod meget begrænset.

Positive/negative konsekvenser ("win-lose situation"):

Denne situation optræder desværre hyppigere end ønskeligt. Et eksempel på en sådan situation kan være indførelse af forbud mod anvendelse af fiskeredskaber, som er effektive til fangst af målarter, men samtidig resulterer i ubæredygtig bifangst af andre følsomme arter. I sådanne tilfælde bør fiskerimyndighederne udnytte al tilgængelig videnskabelig, teknisk og statistisk information og deres sunde fornuft for at finde den rette ligevægt.

Det næste skridt i strategien bør være, at miljøprincipperne i traktatens artikel 174 accepteres (forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader ved kilden og princippet om, at forureneren betaler), og at man erkender de følger, disse principper har for fiskeriforvaltningen. Kommissionens holdning til disse principper kan findes i en lang række officielle dokumenter⁴, men med undtagelse af anvendelsen af forsigtighedsprincippet på forvaltning af de enkelte fiskebestande, er der kun gjort lidt for at kortlægge, hvad anvendelsen af disse principper på fiskeriforvaltning vil indebære. Der bør gøres en større indsats på dette område.

Et tredje skridt i fastlæggelsen af en integrationsstrategi består i udvikling af specifikke forvaltningsforanstaltninger, der kan fremme dette mål, samt en forvaltningsplan indeholdende de fornødne overvågnings-, rapporterings- og revisionsordninger. De foranstaltninger, der er stillet i udsigt i Kommissionens meddelelser om fiskeriforvaltning og naturbeskyttelse i havmiljøet⁵ og om biodiversitetshandlingsplanen for fiskeriet⁶, er minimumskrav og kan suppleres med andre forvaltningsaktiviteter. Disse gennemgås nedenfor efter emne eller efter sektor.

4.1. Tværgående emner

Generelt fiskepres. Dette er det alvorligste problem for Fællesskabet. Det massive fiskepres berører alle aspekter af den fælles fiskeripolitik, ud over bevaring af fiskebestandene i snæver forstand. Fiskepreset belaster fiskeriets økonomi og truer bæredygtigheden for beskæftigelsen i denne sektor. Det er derfor en prioriteret opgave, at det generelle fiskepres mindskes væsentligt inden for en rimelig kort tidshorisont.

Integreret kystzoneforvaltning. Kystzonen har strategisk betydning for Fællesskabet som kilde til velstand og sundhed. Kystzonerne trues imidlertid af ødelæggelsen af de naturlige levesteder, forurening og dårlig forvaltning af de vedvarende og ikke-vedvarende ressourcer. Løsningen på disse problemer skal findes i et integreret forvaltningssystem, hvor sammenhængen mellem alle de forskellige kystzoneanvendelser (både til lands og til vands) kan tilgodeses, og hvor alle de berørte parter kan inddrages på et velinformeret grundlag. Kommissionens nylige meddelelse til Rådet og Parlamentet om en europæisk strategi for integreret kystzoneforvaltning⁷ opsummerer de vigtigste konklusioner og henstillinger i EU-demonstrationsprogrammet for integreret kystzoneforvaltning og skitserer, hvilke tiltag der skal gøres på EU-plan for at fremme en sådan forvaltning. På grundlag af disse konklusioner har Kommissionen fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om gennemførelse af integreret kystzoneplanlægning i Europa⁸.

⁴ Se f.eks. KOM(2000) 1 om forsigtighedsprincippet, KOM(2000) 66 om ansvar for miljøskader og KOM(2000) 803 om anvendelse af forsigtighedsprincippet og flerårige mekanismer til fastsættelse af TAC'er.

⁵ KOM(1999) 363.

⁶ Under udarbejdelse.

⁷ KOM(2000) 547.

⁸ KOM(2000) 545.

Formålet hermed er at sikre, at medlemsstaterne skaber de fornødne lovrammer ved at opstille nationale strategier for integreret kystzoneforvaltning.

Kontrol og håndhævelse. Selv om de kontrolpolitiske foranstaltninger er mest direkte knyttet til bevaring af fiskeriressourcerne, berører de også de øvrige områder af den fælles fiskeripolitik. Integrationsprocessen vil nødvendigvis medføre, at kontrollen også omfatter håndhævelsen af de foranstaltninger, der træffes som led i integrationsstrategien. Det vil endvidere være nødvendigt at udvikle indikatorer, der kan bruges som grundlag for overvågning og håndhævelse.

Bevidstgørelse. Der er voksende bevidsthed om, at problemerne i forbindelse med fiskeriet skal ansues ud fra en økosystemsynsvinkel. NGO'erne har utvivlsomt spillet en stor rolle for denne bevidstgørelsesproces. Vi må udnytte denne tendens til at forbedre forståelsen af disse problemer yderligere og dermed få alle de berørte parter til at samarbejde. Det er også vigtigt, at vi får det rette budskab igennem til alle de berørte parter, navnlig fiskeriindustrien, nemlig at integration ikke nødvendigvis betyder, at beskyttelsen af biodiversiteten går forud for udnyttelsen af fiskebestandene, men snarere, at de to behov kan forliges ud fra målsætningen om bæredygtig udnyttelse.

Økonomiske og sociale konsekvenser. Der er ingen tvivl om, at integrationen vil få økonomiske og sociale konsekvenser. Det er vigtigt at forstå disse konsekvenser, så vi kan minimere eller afværge de mulige negative virkninger. Hertil behøves en mere udførlig analyse af fiskeriindustriens økonomiske struktur, herunder overførsler fra staten og virkningerne heraf.

God styring. Kravet om god styring berører Fællesskabets politik på alle områder. Ved bedre styring forstås de institutionelle og funktionelle ændringer i beslutningsprocessen, der kan gøre forvaltningen mere effektiv. Dette indebærer i) en stærkere inddragelse af de interesserede parter i processen, herunder de regionale eller lokale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og alle samfundsgrupper, der har interesse i det marine økosystem, ii) decentralisering - inden for traktatens rammer - af fiskeri- og miljøforvaltningen til fordel for en regional tilgang, iii) strukturelle og funktionelle tilpasninger af hensyn til et tættere samarbejde mellem miljø- og fiskeriekseperterne på alle stadier af beslutningsprocessen. Bedre styring kræver endvidere en gennemsigtig beslutningsstruktur. Alle interesserede parter bør have adgang til tilstrækkelige oplysninger, så de kan spille deres rolle i beslutningsprocessen, og navnlig oplysninger om resultaterne af miljøintegrationen, som de fremgår af det system af indikatorer, der er beskrevet i afsnit 6 nedenfor. Dette emne gøres der nærmere rede for i grønbogen om den kommende fælles fiskeripolitik⁹, hvor der lægges særlig vægt på mulighederne for og konsekvenserne af decentralisering.

⁹ KOM(2000) xxx. Under udarbejdelse.

Institutionelle og funktionelle aspekter. Sideløbende med Rådets integrationsproces er Kommissionen i færd med at overveje, hvordan miljøet kan integreres i dens egne beslutningsprocesser. Den grundlæggende idé er, at der skal vedtages en kodeks for god miljøintegration, som skal dække en række vigtige emner, som f.eks. åbenhed, ansvarlighed, miljøkonsekvensvurdering, tidlig inddragelse af de berørte parter og opfølgning. Tilsvarende processer i andre fællesskabsinstitutioner ville i høj grad bidrage til, at miljøet integreres fuldt ud i beslutningsprocessen i den fælles fiskeripolitik.

4.2. Bevaring af de marine økosystemer

Bevaring af de marine økosystemer bør spille en central rolle i en miljøintegreret fiskeripolitik. Der skal sættes ind for at bevare og om muligt genopbygge kommercielle fiskebestande og ikke-kommercielle biota og levesteder, idet der også skal tages hensyn til konsekvenserne for økosystemet som helhed, med henblik på om nødvendigt at genoprette funktionsdygtighed og produktivitet. I tilfælde, hvor ikke-kommercielle biota eller levesteder trues, bør man i de foranstaltninger, der træffes for at fjerne sådanne trusler, ligeledes og med lige så stor vægt tage hensyn til konsekvenserne heraf for fiskeriet og for økosystemets produktivitet som helhed.

Meddelelserne KOM(1999) 363 om fiskeri og naturbeskyttelse og de kommende biodiversitetshandlingsplaner for diverse sektorer, herunder også den fælles landbrugspolitik, indeholder en analyse af fiskeriets belastning af det marine økosystem. I det sidstnævnte dokument gøres der kort rede for de fornødne forvaltningsforanstaltninger. Det er en nødvendig forudsætning for bevaring af økosystemet, at biodiversitetshandlingsplanen for fiskeriet føres ud i livet. I denne sammenhæng er det også væsentligt, at FAO's adfærdskodeks for ansvarligt fiskeri efterleves nøje.

Ud over disse foranstaltninger vil det - inden for rammerne af FAO's adfærdskodeks - være nødvendigt at gennemføre den internationale handlingsplan for forvaltning af fiskerikapaciteten, den internationale handlingsplan for bevaring og forvaltning af hajbestande og den internationale handlingsplan for mindskelse af bifangster af havfugle i forbindelse med langlinefiskeri.

Nogle fællesskabsregler om naturbeskyttelse indeholder allerede bestemmelser om vidtgående beskyttelse af visse havressourcer og visse levesteder, der er væsentlige for bevaring af en god bevaringsstatus for truede arter (Habitat- og Fugledirektivet). Udpegning og forvaltning af marine zoner som led i Natura 2000-nettet er en enestående lejlighed til at vise, hvordan kommercielt fiskeri fortsat kan drives i beskyttede områder, forudsat at det sker i overensstemmelse med bevaringshensynet. Hvad angår beskyttelse af andre havbiota end kommercielle fiskebestande, bør der lægges særlig vægt på havpattedyr og navnlig delfiner og marsvin. Alle de hidtidige undersøgelser peger på risikoen for, at bifangsterne af disse arter er ved at nå op på et niveau, hvor nogle af bestandene er i fare for at blive ubæredygtige. Man har imidlertid endnu ikke nøjagtige tal for de forskellige

fiskemetoders relative andel i disse bifangster og disses udbredelse i rum og tid. Der skal skabes et tættere samarbejde med fiskerne for at indhente flere oplysninger på dette område.

Som følge af de negative konsekvenser af fiskeriet kan det endvidere blive nødvendigt at fokusere nærmere på visse levesteder, der ikke udtrykkeligt er medtaget i Habitat-direktivet, såsom visse levesteder i stor vanddybde.

Fællesskabet har kompetence og derfor også forpligtelse til at gennemføre de fornødne foranstaltninger, når disse indebærer regulering af fiskeriaktiviteter. Hvis der kan vælges mellem frivillige og lovfæstede virkemidler, bør sidstnævnte foretrækkes i tilfælde, hvor følsomme arter er truet.

4.3. Forskning

Fiskeriforskningen har traditionelt været stærkt specialiseret, navnlig hvad angår vurdering af bestandene, men dækker ikke de bredere aspekter, som kræves til løsning af de komplicerede problemer, forvaltningsmyndighederne står over for. Økosystemforskning har derimod ofte kunnet give mere bredspektrede billeder af problemerne, men har ikke været tilstrækkeligt specialiseret, navnlig hvad angår talmæssige vurderinger. Det er klart nødvendigt at mindske afstanden mellem disse fagdiscipliner, og de fleste havfiskeriorganisationer (f.eks. ICES¹⁰) er da også i færd med at tage skridt i denne retning.

Fiskerividenskaben bør på den ene side ikke blot - i overensstemmelse med fiskeriaktiviteternes øgede kompleksitet - foretage mere komplekse bestandsvurderinger, der omfatter flere bestande, men også have en mere tværfaglig tilgang, herunder navnlig sociale og økonomiske undersøgelser. På den anden side bør den havøkologiske forskning fokusere på de operationelle aspekter, navnlig udviklingen af indikatorer til støtte for overvågningen af komplekse processer, som ofte er vanskelige at forstå og overvåge. Indikatorer for økosystemernes funktionsdygtighed og produktivitet vil navnlig kunne bruges til at opstille målsætninger for genopretning af økosystemer.

Disse to aspekter af havforskningen bør også bringes tættere sammen i rådgivningsprocessen. Til forsvarlig videnskabelig rådgivning om den økonomiske udnyttelse af de marine økosystemer og om konsekvenserne heraf kræves høj sagkundskab om fiskeri/økosystemer i de forskellige rådgivningsorganer og en løbende dialog mellem disse og forvaltningsmyndighederne, navnlig så spørgsmålene kan formuleres nøjagtigt og besvares fyldestgørende.

¹⁰

Det Internationale Havundersøgelseråd, som er en vigtig kilde til videnskabelig rådgivning om fiskeriforvaltning i det nordøstlige Atlanterhav.

En kombination af sagkundskab om både fiskeri og økosystemerne findes allerede i ICES og i tilsvarende fiskeriforskningsorganisationer, som f.eks. Kommissionens Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri (STECF), NAFO-konventionens Videnskabelige Råd eller Den Stående Komité for Forskning og Statistik (SCRS) under Den Internationale Kommissionen for Bevarelse af Tunfiskebistanden i Atlanterhavet (ICCAT). Fællesskabet bør give videnskabsfolkene institutionel og finansiel støtte for at sikre, at den grundlæggende forskning, som de nationale forskningscentre står for, udføres på tilfredsstillende niveau.

Forordning (EF) nr. 1543/2000 om fastlæggelse af en EF-ramme for indsamling og forvaltning af fiskeridata, der er nødvendige til gennemførelse af den fælles fiskeripolitik,¹¹ og den dertil knyttede sekundære lovgivning udgør rammen for indsamling af de fiskerirelaterede data, der behøves til fiskeriforskning. Miljødata skal efter planerne medtages i systemet inden udgangen af 2003. Dette betyder, at der indtil da bør gives juridisk og finansiel støtte til, at minimumskravene til indsamling af de grundlæggende miljødata kan opfyldes. Samtidig bør Fællesskabet omdirigere de igangværende undersøgelser, så de i højere grad tager sigte på at belyse visse verserende kontroversielle spørgsmål, som f.eks. fiskeriredskabernes indvirkning på ikke-målbiota og havbunden. Der venter et stort arbejde med at udvikle en operationel ramme for anvendelse af forsigtighedsprincippet på bevaring af alle biota, som kan formodes at blive berørt af menneskelige aktiviteter, såsom fiskeri. Der skal ydes støtte til undersøgelse af dette spørgsmål og skabes en regelramme, som kan lette og om muligt belønne samarbejde fra fiskeriindustrien.

4.4. Strukturpolitik

Strukturpolitiske incitament. I en række internationale organisationer, såsom OECD, FAO, WTO og UNEP, er der i den seneste tid foretaget forskellige undersøgelser af subsidier i fiskerisektoren og de sandsynlige virkninger heraf på udnyttelsen af fiskeriressourcerne. Disse undersøgelser har endnu ikke resulteret i nogen omfattende og endelig diagnose, og der er stadig ikke enighed om, hvordan de forskellige subsidier skal klassificeres, men det er alligevel muligt at skelne nogle former for subsidier, som er klart uforlignelige med en bæredygtig udnyttelse, fra andre, som har positive bevaringseffekter. På kort sigt bør de "negative" subsidier ophæves og gradvis anvendes til finansiering af positive foranstaltninger.

Tilpasning af fiskeriflåderne til det marine økosystem. Som led i bestræbelserne på at mindske fiskepresset generelt, bør flåderne tilpasses, så deres fiskerikapacitet er forlignelig med en bæredygtig udnyttelse af de marine økosystemer. Flåderne bør - ud over hensynet til økonomisk effektivitet og beskæftigelse - struktureres på en sådan måde, at deres belastning af økosystemerne mindskes. Følgende retningslinjer kan tages som udgangspunkt:

¹¹ EFT L 176 af 15.07.2000, s. 1.

- aktiviteter, som nemt kan kontrolleres
- begrænsning af antallet af målarter
- begrænsning af fangsten til visse størrelseskategorier inden for de enkelte målarter
- ringe eller ingen dødelighed for andre biota, herunder dyr og planter uden kommerciel værdi
- ringe eller ingen skade på det fysiske miljø
- begrænset eller intet affald, f.eks. ubrugt madding
- redskaber og udstyr, som ikke nemt går tabt på havet
- energieffektivt brændselsforbrug.

Andre strukturelle foranstaltninger finansieret af FIUF¹². Forordning (EF) nr. 2792/1999 indeholder de nærmere regler for, hvordan midlerne kan investeres i foranstaltninger, der fremmer miljøintegrationen, som f.eks.:

- kapitalinvestering i faste eller mobile anlæg, der skal beskytte og udvikle de akvatiske ressourcer, bortset fra udsætning (artikel 13)
- fremme af produkter, der er tilvejebragt ved hjælp af miljøvenlige metoder (artikel 14)
- tidsbegrænsede aktioner af kollektiv interesse, som bidrager til virkeliggørelse af målene for den fælles fiskeripolitik (artikel 15)
- undersøgelser, pilotprojekter, demonstrationsprojekter, uddannelsesaktiviteter og forsøgsfiskeri m.v. (artikel 17).

Det foreslås, at både medlemsstaterne og Kommissionen samarbejder inden for rammerne af det partnerskab, der er omhandlet i artikel 8 i forordning (EF) nr. 1260/99 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene¹³, med henblik på at yde særlig støtte til og fremme aktiviteter af denne art.

4.5. Når fangsten er landet: markeds- og handelspolitik

Som grænseflade mellem forbrugerne og fiskeressourcerne, kan markedet spille en vigtig rolle som spore til ansvarlig produktionspraksis. Hvis det økonomiske udbytte ved fiskeriet maksimeres gennem markedspolitiske foranstaltninger, har det en indirekte indflydelse på fangstmængden og derfor på produktionen. Med andre ord har markedsadfærd og handelspolitik indflydelse på udbudet. Markedsstyring bør udvikles yderligere som middel til at fremme bedre fiskeripraksis.

¹² Finansielt instrument til udvikling af fiskeriet.

¹³ EFT L 161 af 26.06.1999, s. 1.

I 1999 nåede Ministerrådet til enighed om en gennemgribende revision af den fælles markedsordning for fiskeriprodukter. Den nye markedsordning giver incitamenter til at mindske ressourcospild, forbedre ligevægten mellem udbud og efterspørgsel og give bedre information om de udbudte fiskeriprodukter. Der ydes finansiel støtte til fremme af bedre planlægning af fiskeriaktiviteter, efterforskning efter nye afsætningsmarkeder og oprettelse af nye former for producentorganisationer, som er i bedre overensstemmelse med et mere integreret fællesskabsmarked.

Med den nye markedsordning ansføres fiskerne til at indtage en mere proaktiv og forebyggende rolle ved at styre udbudet på markedet og ikke kun gribe ind, når det er for sent, ved at trække usolgte produkter tilbage. Producentorganisationernes rolle er blevet styrket, og de har nu navnlig et større ansvar for at sikre en mere effektiv ressourceforvaltning ved at øge indtægterne og samtidig begrænse "jagten efter fisk". De nye obligatoriske "operationelle programmer" har til formål at ansføre disse organisationer til at forvalte deres medlemmers landinger og træffe foranstaltninger til at undgå tilbagetrækninger.

Den fælles markedsordning omfatter interventionsmekanismer, som kan udbedre de ekstreme effekter af uligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Med den nye markedsordning er der sket en ændring, således at støtte til egentlige tilbagetrækninger er mindsket, mens støtten til stabilisering og oplagring af produkter til senere salg er forhøjet. Dette vil også øge fiskernes indtægter og samtidig svække incitamentet til at fiske for at lande den størst mulige mængde.

I de årlige forordninger om fastsættelse af priserne gives der mindre interventionsstøtte til små fisk end til store fisk, således at fangst af små fisk gøres mindre attraktiv. På tilsvarende vis er der ikke siden januar 2000 givet støtte til produkter af lavere kvalitet (friskhedsklasse "B"). Disse to foranstaltninger støtter markedet for større fisk af bedre kvalitet og kan således fremme bedre håndterings- og opbevaringsmetoder.

Et vigtigt element i den nye markedsordning er det nye krav om mærkning på salgsstedet, hvilket, fra den 1. januar 2002, vil gøre det nemmere at spore produkterne og dermed mindske svig, hvad produkternes oprindelse og art angår. Alle produkter, der sælges til den endelige forbruger, vil være mærket med handelsbetegnelse, fremstillingsmetode (opdrættede eller vildtlevende) og fangststed. Dette vil gøre markedstransaktionerne mere gennemskuelige og vil kunne forbedre fiskeprodukternes kvalitet som følge af presset fra bedre informerede detailhandlere og forbrugere.

Miljømærkning eller udstedelse af certifikater til produkter fra bæredygtigt fiskeri eller miljøforsvarlige fangst- og forarbejdningsmetoder har til formål at skabe et pres fra efterspørgselssiden, som kan påvirke fiskeriforvaltningens og producenternes adfærd. Selv om vi ikke har noget klart billede af, hvilken effekt miljømærkning har som middel til at fremme miljøvenlige fiskeri- og forarbejdningsmetoder, kan det ikke desto mindre supplere myndighedernes forvaltningstiltag og således bidrage til større effektivitet. De offentlige myndigheders rolle med hensyn til miljømærkning

bør bestå i at sikre loyal konkurrence og effektiv oplysning af forbrugerne. Kommissionen er derfor i færd med at udarbejde en meddelelse om de mulige fordele og vanskeligheder ved miljømærkning af fiskeriprodukter og om de offentlige myndigheds rolle i forbindelse hermed. Kommissionen vil undersøge, om der er behov for lovrammer for frivillig miljømærkning for at sikre passende vurderingskriterier, uafhængig kontrol med overholdelsen og nøjagtige oplysninger til forbrugerne. Kommissionen vil også undersøge, hvilke konsekvenser opstilling af de vurderingskriterier, der skal anvendes i miljømærkningsordningerne, kan få.

På internationalt plan bruges i stadig højere grad handelsforanstaltninger til støtte for miljøet, som f.eks. begrænsning af import af fiskeriprodukter, som ikke er i overensstemmelse med de internationale regler om beskyttelse af de pågældende fisk. Fællesskabet gennemfører generelt sådanne foranstaltninger inden for rammerne af multilaterale organisationer, der beskæftiger sig med miljøspørgsmål (f.eks. CITES) eller bæredygtig udnyttelse af fiskeriressourcerne (f.eks. tunfisk under ICCAT). Hvad sidstnævnte angår, er det opfattelsen, at sådanne handelsforanstaltninger bidrager til at sikre bæredygtig fiskeripraksis, navnlig når det drejer sig om fiskerifartøjer, der sejler under bekvemmelighedsflag. Disse internationale handelsforanstaltninger bevirker også, at Fællesskabets fiskere, som til tider kan føle, at de alene skal overholde bevaringsbestemmelserne, i højere grad efterlever lovgivningen.

Ifølge WTO-reglerne kan medlemslandene vedtage og håndhæve handelsforanstaltninger til beskyttelse af udtømmelige naturressourcer. Disse foranstaltninger må imidlertid ikke anvendes på en måde, som udgør "et middel til vilkårlig eller ubegrundet forskelsbehandling (...) eller en skjult begrænsning af den internationale samhandel".

Fællesskabets politik går konsekvent ud på at fremme samarbejdet mellem de interesserede parter og en multilateral tilgang i forbindelse med udformning og anvendelse af miljøorienterede handelsforanstaltninger på fiskeriområdet. Arbejdet på dette område udføres i WTO's Komité for handel og miljø. I betragtning af den rolle, Fællesskabet spiller i den internationale handel, bør det være toneangivende, når det drejer sig om at fremme anvendelsen af handelsinstrumenter til fremme af bæredygtigt fiskeri.

4.6. Fiskeriet på internationalt plan

Beskyttelse og bæredygtig udnyttelse af de marine økosystemer kan kun lade sig gøre, hvis beslutninger på lokalt plan suppleres med internationalt samarbejde, hvor der tages hensyn til integration af miljøhensynene. Nogle regionale fiskerioorganisationer har allerede opnået en høj grad af integration, men andre har endnu ikke ændret holdning i mere økosystemorienteret retning. I stedet for blot at følge de initiativer, der tages af andre parter i disse aftaler, bør Fællesskabet indtage en ledende rolle for at fremme miljøintegration. Målsætningerne og principperne for den fælles fiskeripolitik bør om muligt finde indpas i andre internationale fora. På samme måde bør Fællesskabet være den første til at kræve, at der opstilles

miljømålsætninger for samarbejde inden for rammerne af bilaterale eller multilaterale aftaler (f.eks. forvaltning af fiskeriet i Nordsøen).

Hvor kun medlemsstaterne og ikke Fællesskabet selv er parter i multilaterale organisationer, som fremmer miljøbeskyttelsesforanstaltninger, der kan berøre fiskeriet, bør Kommissionen samordne medlemsstaternes deltagelse og tage de nødvendige skridt til at føre foranstaltningerne ud i livet på EU-plan.

Det fremføres ofte, at Fællesskabets flåde er delvis ansvarlig for overfiskning på fiskepladser i visse tredjelande. Fællesskabet vil som oftest ikke have indflydelse på de egentlige årsager til den dårlige forvaltning af mange af disse fiskerier, men det er klart, at Fællesskabet bør sørge for, at dets fiskeflåde ikke bidrager til overudnyttelse af marine økosystemer nogen steder i verden. Arbejdet hen imod dette mål indgår i den integrationsstrategi for politikken for økonomisk samarbejde og udviklingssamarbejde, som Kommissionen slår til lyd for i sin nylige meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet¹⁴. Der er klart vilje til at styrke sammenhængen mellem fiskeriaftaler og politikken for økonomisk samarbejde og udviklingssamarbejde. Men det er ikke nok. Fiskeriaftaler bør kun indgås på betingelse af, at fiskeressourcerne er i god stand (kontrolleret på grundlag af relevante videnskabelig data), og at der anvendes miljøvenlige fiskerimetoder (jf. 4.2 ovenfor), og at tredjelandet har tilstrækkelig forvaltningskapacitet til at håndhæve lovgivningen.

I en strategi for fiskeriaftaler bør man også overveje muligheden for at stille krav om, at betalingen for fiskerirettigheder anvendes til at øge tredjelandenes kapacitet til at udvikle økosystemorienteret fiskeriforvaltning, samtidig med at der også tages hensyn til disse landes økonomiske og sociale behov.

4.7. Akvakultur

Biodiversitetshandlingsplanen for fiskeri indeholder særlige foranstaltninger til at sikre integration af miljøhensynene på dette område, navnlig forureningsbeskyttelse (herunder genetisk forurening), spredning af sygdomme og parasitter, eutrofiering og videnskabelige undersøgelser af en række specifikke emner. En effektiv metode til at sikre, at disse foranstaltninger gennemføres, kunne bestå i at fremme, også med finansielle midler, anvendelsen af adfærdskodeksen for europæisk akvakultur, som Sammenslutningen af europæiske akvakulturproducenter vedtog i juli 2000.

Da salgsstørrelsen for opdrættede fisk ikke er baseret på bevaringshensyn, som det er tilfældet for vilde fisk, kan det skabe konflikter, når opdrættede og vilde fisk af samme art optræder samtidig på markedet. Hvis opdrættede fisk sælges i størrelser, der er mindre end den mindstestørrelse, der gælder for landing af vilde fisk, vil det kunne stimulere efterspørgslen efter dette produkt og være til hinder for håndhævelse af reglerne om mindstestørrelse

¹⁴

KOM(2000) 264.

for vilde fisk. Af denne grund indeholder Fællesskabets regler i henhold til den fælles markedsordning for fiskeri- og akvakulturprodukter nu bestemmelser om specifik mærkning af fiskeprodukter med angivelse af deres oprindelse og produktionstype (opdrættede eller vilde fisk) samt et system til sikring af sporbarhed af fiskeprodukter i hele processen fra hav til bord.

4.8. Virkninger af miljøændringer for fiskeriet

Ud over fiskeriets kendte eller formodede virkninger på det marine økosystem, er der generel enighed om, at ændringer i det marine økosystem som følge af forurening og klimaændringer, eutrofiering, indtrængen af fremmede arter osv. kan have betydelig indflydelse på fiskeriet, for ikke at tale om vandkvalitetens betydning for akvakulturen. Når disse menneskeskabte ændringer i økosystemerne resulterer i en nedgang i fiskerimulighederne, synes det at være berettiget, at fiskeriindustrien gør krav på bedre miljøpolitik på vandbeskyttelsesområdet. Virkningerne af disse ændringer på fiskebestandene strækker sig fra reduceret frugtbarhed og en lavere overlevelsesrate for larvestadiet til øget dødelighed for voksne fisk som følge af giftige stoffer. Der er iagttaget indirekte virkninger som følge af ødelæggelse af levesteder (f.eks. bygning af dæmninger i laksefloder og iltmangel nær bunden på grund af eutrofiering).

Visse former for forurening kan endvidere have alvorlige virkninger for kvaliteten af fisk som fødevarer, både til direkte konsum og til kvæg, fjerkræ og landbrug. I alle tilfælde kan dette være en trussel mod menneskers sundhed og derfor også for fiskeriindustrien selv, som ikke vil kunne lande fangsterne af sundhedsmæssige årsager.

Det er vanskeligt at beregne virkningerne af forureningsstoffer eller klimaændringer på økosystemets produktivitet på mellemlang og lang sigt, og det er derfor næsten umuligt at indkredse ansvaret. Der er klart brug for yderligere forskning på dette område.

5. TIDSPLAN

Det forventes, at fiskerirådet i løbet af foråret 2001 vil vedtage en integrationsstrategi på grundlag af de her fremstillede idéer for at kunne forelægge den på topmødet i Gøteborg.

En integrationsstrategi, der bygger på idéerne i denne meddelelse, vil i det store og hele kunne gennemføres inden for rammerne af den nuværende fælles fiskeripolitik, navnlig hvis forsigtighedsprincippet følges. Det er imidlertid først med reformen af den fælles fiskeripolitik berammet til slutningen af 2002, at strategien vil kunne få sin fulde betydning, da retsgrundlaget formodentlig vil blive udvidet med reformen, navnlig hvad angår visse tværgående aspekter af strategien, som f.eks. decentralisering, integreret kystzoneforvaltning og bedre kontrol og håndhævelse. Indtil da kan de foreslåede forvaltningsforanstaltninger på andre områder gennemføres

gradvis. Det forventes, at alle de vigtigste reguleringsinstrumenter vil være fuldt funktionsdygtige inden udgangen af 2003.

6. OVERVÅGNING: PRÆSTATIONSINDIKATORER OG REGELMÆSSIG RAPPORTERING

For at kunne overvåge udviklingen i integrationsstrategien har vi brug for indikatorer. Indikatorer er et værktøj til at repræsentere komplekse processer på en enkel måde, og de kan anvendes til at overvåge og vurdere resultaterne af integrationsstrategien. For at kunne bruges effektivt bør de indgå i en konceptramme, hvor deres individuelle værdi kan forstås som led i systemet som helhed. Der er gjort et stort arbejde med evaluering og indikatorer i en række internationale forvaltningsorganer som f.eks. FAO, OECD og Det Europæiske Miljøagentur (EEA), Disse organer foreslår modeller, hvor drivkræfterne, påvirkningen, indvirkningen og reaktionen er klart identificeret. Af disse modeller er DPSIR-modellen¹⁵ ved at blive alment accepteret. Arbejdet på dette område bør føres videre, så der kan opstilles en operativ model, der specielt er tilpasset fiskeri og miljø.

Som udgangspunkt for arbejdet vil modellen kunne bestå af en todimensional struktur, hvor drivkræfter, påvirkning, status, indvirkning og reaktion fremstilles for en række vigtige elementer i systemet, såsom økosystemet, fiskerisektoren (herunder up stream- og down stream-industriene), brugerne, fiskeriforskning og fiskeriforvaltning. Tabellen i bilaget viser, hvordan indikatorerne bør struktureres. Ved valg af indikatorer er det også muligt - og generelt tilrådeligt - at tilføje en tredje, geografisk dimension til modellen. En indikator for indvirkningen for forbrugerne i Nordeuropa vil f.eks. ikke nødvendigvis passe lige så godt til et Middelhavsland.

EEA, ICES, Det Fælles Forskningscenter (FFC) og Eurostat bør inddrages i arbejdet med udvikling af indikatorer. Kommissionen vil kontakte disse institutioner og finde frem til en arbejdsmetode, som kan give tilfredsstillende resultater inden for en rimelig tidshorisont og til rimelige omkostninger. Kommissionen vil i givet fald også kontakte nationale forskningsinstitutioner, hvis der er behov for grundlæggende forskning.

Overvågning indebærer, at der indsamles grundlæggende data vedrørende indikatorerne. Endvidere skal de forskellige indikatorer tildeles en værdi, og der skal udarbejdes regelmæssige rapporter til fiskeriforvaltningen, som skal være tilgængelige for alle interesserede parter. Et vigtigt element i integrationsprocessen er regelmæssig rapportering, som ventes at kunne starte ved udgangen af 2003. De første stadier i overvågningen kan i vid udstrækning tilrettelægges af medlemsstaterne, navnlig indsamling af grundlæggende oplysninger, men når det drejer sig om at integrere oplysningerne på fiskeriniveau, økosystemniveau, samfundsgruppeniveau

¹⁵ Driving forces, Pressure, State, Impact and Response. Se f.eks. "Environmental Indicators: Typology and Overview". EEA Technical Report No 25.

osv., vil det være nødvendigt at oprette multinationale ad hoc-fora. Regionale organisationer, som omhandlet i afsnit 3, vil kunne hjælpe til hermed.

Hvad den regelmæssige rapportering angår, vil Kommissionen, fra slutningen af 2003, f.eks. regelmæssigt forelægge Rådet en beretning om udviklingen i anvendelsen af strategien, baseret på de ovennævnte eller andre indikatorer og på andre relevante vurderinger. Alle de interesserede parter bør have adgang til disse rapporter.

Endelig kan man analysere hver enkelt af de ovennævnte indikatorer mere udførligt ved at opstille mål eller tærskelværdier, der kan anvendes som reference. Ved at sammenligne de faktiske værdier og referenceværdierne kan man få et fingerpeg om, hvilke forvaltningsforanstaltninger der er brug for. Et typisk eksempel er brugen af forsigtighedsreferencepunkter for forvaltning, som beskrevet i den nylige meddelelse fra Kommissionen til Rådet om anvendelse af forsigtighedsprincippet og flerårige mekanismer til fastsættelse af TAC'er¹⁶.

7. REVISIONSPROCEDURE

Med et overvågningssystem med nyttige indikatorer kan man få et godt billede af de fremskridt, der gøres. Da der ikke kan ventes væsentlige resultater før ved udgangen af 2005, kan den årlige vurdering anvendes som pejlemærke til tilpasning af gennemførelsen og håndhævelsen af relevante foranstaltninger, men vil ikke nødvendigvis føre til ændringer i selve strategien, medmindre der indtræder begivenheder, som kræver hurtige indgreb. Under alle omstændigheder vil det være klogt at forudse en omfattende vurdering af udviklingen midt i processen, f.eks. ved slutningen af 2005. På dette tidspunkt vil Kommissionen så i givet fald foreslå Rådet at tilpasse strategien, hvis dette anses for nødvendigt.

8. KONKLUSIONER

Formålet med integrationsstrategien er at den fælles fiskeripolitik - som led i en bæredygtig udvikling - skal bidrage positivt til opfyldelsen af miljømålsætningerne for vandmiljøet.

Tilsvarende skal miljøpolitikken bidrage til målsætningerne med den fælles fiskeripolitik, navnlig bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne på vilkår, som er acceptable for sektoren i økonomisk og social henseende .

Integration bør også betyde, at den fælles fiskeripolitik følger de miljøpolitiske principper, nemlig forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

¹⁶

KOM(2000) 803.

Det første og grundlæggende element i miljøintegration i fiskeriet er en ændringsholdning hen imod en **økosystembaseret tilgang til fiskeriforvaltning**. Da den videnskabelige viden endnu ikke kan give os fuldstændigt indblik i de akvatiske økosystemer og i, hvordan disse påvirkes af menneskelige aktiviteter, bør vi som det første skridt udforme forvaltningsforanstaltningerne ud fra en velovervejet anvendelse af forsigtighedsprincippet. Den økosystembaserede tilgang vil blive mere omfattende, efterhånden som vores kendskab til de marine økosystemers struktur og funktionsmåder øges. Dette bør være en prioriteret forskningsopgave på lang sigt.

Når fiskeriforvaltningen benytter den økosystembaserede tilgang, bør den - gennem en åben beslutningsproces - stræbe efter at træffe foranstaltninger, som på samme tid eller inden for en rimelig tidshorisont giver gevinst både for økosystemet og i socioøkonomisk henseende, eller som i hvert fald medfører mindst mulige negative virkninger for både miljø og fiskeri.

Anvendelse af de miljøpolitiske principper på fiskeriet vil indebære, at der foretages omfattende høringer, så alle parter kan få fuld klarhed over følgerne heraf.

De specifikke forvaltningsforanstaltninger, der tager sigte på miljøintegration, bør omfatte alle aspekter ved fiskeriforvaltningen. Med den kommende reform af den fælles fiskeripolitik vil der være mulighed for at konsolidere lovrammen, så forvaltningsforanstaltningerne kan gennemføres lettere. De grundlæggende forvaltningsforanstaltninger kan findes i Kommissionens meddelelse om fiskeriforvaltning og naturbeskyttelse i havmiljøet (KOM(1999) 803) og den kommende biodiversitetshandlingsplan for fiskerisektoren, og de bør udbygges og suppleres med specifikke foranstaltninger på alle de fiskeripolitiske områder, som beskrevet i afsnit 4 i denne meddelelse.

For at kunne overvåge integrationsprocessen bør der udvikles et system med indikatorer inden efter en DPSIR-model. Der bør anvendes indikatorer som grundlag for regelmæssig rapportering, som skal begynde ved slutningen af 2003, og som alle interesserede parter skal have adgang til. Strategien vil om nødvendigt blive revideret ved udgangen af 2005.

Ud over fiskeriets påvirkning af de marine økosystemer erkendes det, at fiskeriet også selv påvirkes af andre menneskelige aktiviteter, som kan have sideeffekter for fiskeriets økonomiske udsigter og negative virkninger for menneskers sundhed. Der bør forskes yderligere på dette område.

BILAG
Mulige præstationsindikatorer

EMNE	DRIVKRÆFTER	PÅVIRKNING	STATUS	INDVIRKNING	REAKTION
ØKOSYSTEM (LEVESTEDER)	<ul style="list-style-type: none"> - Udviklingen i fysiske nøgleparametre på lang sigt - Eutrofiering, forurening - Upwelling, indekser - 	<ul style="list-style-type: none"> - Klimaændringer - Næringsstoffer - Cirkulationsmønstre - 	<ul style="list-style-type: none"> - Hydrografiske forhold - Vandets kemiske sammensætning - Levesteds udbredelse og tilstand 	<ul style="list-style-type: none"> - Opvarmning af havet - Fysisk skade på havbunden - Vandforurening overført gennem fødenettet - 	<ul style="list-style-type: none"> - Ændringer i vandets dynamik - Ændringer i produktiviteten - Ændringer i fiskebestandene -
ØKOSYSTEM (BIOCØNOSE, dvs. forholdet mellem levende organismer)	<ul style="list-style-type: none"> - Bestands vækstrate* - Individuel vækstrate* - Individuel frugtbarhed* - Fødenettens struktur - 	<ul style="list-style-type: none"> - Naturlig dødelighed i bestandene* - Produktiviteten på forskellige trofiske niveauer - Energistrømmen i fødenettene - 	<ul style="list-style-type: none"> - Biodiversitetsindekser pr. område og større taksonomiske grupper - Energistrømmen i nøgleled i fødenettet - Biomasse* - 	<ul style="list-style-type: none"> - Ændringer i den geografiske fordeling* - Ændringer i fiskedødelighed* - Yderligere fødekilder (udsmid) - 	<ul style="list-style-type: none"> - Ændringer i geografisk fordeling og migration* - Ændringer i vækst, frugtbarhed og alder for kønsmodenhed* -
FISKERIINDUSTRI	<ul style="list-style-type: none"> - Fiskeritradition - Alternativ beskæftigelse - Fiskerikapacitet - Markedsefterspørgsel - Lån og subsidier - 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiskeriindsats pr. region og fiskeriudrustning - Tab af redskaber - Affald - Økonomiske behov - 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiskerikapacitet (potentielt fiskeriindsats) - Beskæftigelse - Produktion (fangst) i vægt og i værdi - 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilpasninger af flådestørrelsen - Ændring i fiskeriadfærd: indsats, redskaber, områder - Ændringer i de økonomiske resultater - 	<ul style="list-style-type: none"> - Social uro - Tilpasning af fiskeriindsatsen - Forbedring af fangstens kvalitet - Ændrede redskaber - Tilbagetrækning fra industrien -
AKVAKULTUR	<ul style="list-style-type: none"> - Markedsefterspørgsel - Teknologiske forbedringer - Behov for vandressourcer - 	<ul style="list-style-type: none"> - Behov for gode miljøforhold ved akvakulturbrugene - Behov for føder af marin oprindelse - 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiskeproduktion - Brug af vand - Fødebehov - Spildevandets kvalitet - 	<ul style="list-style-type: none"> - Vandkvalitet (spildevand) - Brug af areal - Udbud af foder - Udbud af småfisk - 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilpasning af opdrætningsmetoder - Fremme af forskning - Differentiering af udbud -
FORBRUGERNE OG DEN OFFENTLIGE MENING	<ul style="list-style-type: none"> - Udbud på markedet - Kostvaner - Købekraft - behov for sundhedsbeskyttelse - 	<ul style="list-style-type: none"> - Efterspørgsel efter varer til rimelige priser - Krav om økologiske og hygiejniske standarder - Politisk pres - 	<ul style="list-style-type: none"> - Offentlig mening (spørgeundersøgelser) - Fiskeforbrugsindekser - Forbrugerpræferencer - 	<ul style="list-style-type: none"> - Ændringer i udbud og efterspørgsel - Offentlighedens bevidsthed om havmiljøproblemer - 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilpasning af forbrugsvaner - Reaktionen mod ringe kvalitet eller høje priser -

VIDENSKAB	<ul style="list-style-type: none"> - Behov for videnskabelig støtte - Intellektuel udfordring - Forskningsfaciliteter (personale, anlæg) - 	<ul style="list-style-type: none"> - Behov for grundforskningsdata - Behov for forskningsmidler - Forskningsresultater - 	<ul style="list-style-type: none"> - Forskningsbudget - Antal forskningsprojekter - Opgørelse over forskningsfaciliteter - 	<ul style="list-style-type: none"> - Ændringer i det nuværende forskningsbudget - Ændringer i forskningens geografiske og tematiske dækning - 	<ul style="list-style-type: none"> - Styrkelse af forskningen - Tilpasning af forskningsprogrammer - ...
BESLUTNINGS- PROCES	<ul style="list-style-type: none"> - Internationale og interne forpligtelser - Utilfredshed med de nuværende producenter - Den offentlige mening - 	<ul style="list-style-type: none"> - Reguleringsinstrumenter - Oplysningskampagner - Håndhævelse - Subsidier - 	<ul style="list-style-type: none"> - Antal foranstaltninger, der underkastes konsekvensanalyse - Antal arter, der forvaltes - 	<ul style="list-style-type: none"> - Øget forståelse af problemerne - Politisk pres - Socialt pres 	<ul style="list-style-type: none"> - Bedre foranstaltninger - Bedre håndhævelse - Bed styring - ...

(*) For nøglebiota