



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.12.2002
KOM(2002) 697 endelig

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

**MIDTVEJSREVISION AF DEN FJERDE FISKERIPROTOKOL MELLEML EU OG
GRØNLAND**

INDLEDNING

Den fjerde protokol til fiskeriaftalen med Grønland trådte i kraft i januar 2001, og der er til protokollen knyttet en klausul om midtvejsrevision, ifølge hvilken Kommissionen skal fremsætte forslag senest ved udgangen af februar 2003.

Formålet med denne meddelelse er at redegøre for, hvorfor denne revision, som langt fra er en rutinesag, kræver, at den politiske udfordring for de fremtidige forbindelser mellem EU og Grønland nu tages op til overvejelse (del 1).

Den fastlægger derpå hovedtrækkene i et politisk engagement mellem EU, Grønland og Kongeriget Danmark, som sikrer, at forbindelserne efter 2007 er baseret på et omfattende partnerskab for bæredygtig udvikling (del 2).

Endelig afstikker den rammerne for forhandlingerne mellem Kommissionen og de grønlandske myndigheder med henblik på at tilpasse den fjerde fiskeriprotokol inden for den forventede tidsplan for midtvejsrevisionen (del 3).

1. SVAGHEDER OG MULIGHEDER I DE NUVÆRENDE FORBINDELSER MELLEM EU OG GRØNLAND

1.1. Baggrund

Grønland, en region i Danmark, blev medlem af Fællesskabet sammen med moderlandet i 1973. Grønlands interne status blev ændret ved lov om Grønlands hjemmestyre, som trådte i kraft den 1. maj 1979. Ved en vejledende folkeafstemning i februar 1982 var der et stemmeflertal på 52 % for udtrædelse af Fællesskabet. Som følge deraf foreslog Danmark en ændring af traktaterne. Den 1. februar 1985 trådte udtrædelsestraktaten af 13. marts 1984 eller "**Grønlandstraktaten**"¹ i kraft, som gav Grønland samme status som den, der gælder for de oversøiske lande og territorier (OLT), som er associeret med Fællesskabet².

I Grønlandstraktaten lægges der også vægt på samarbejds- og udviklingsaspekter. I præamblen siges det, at der skal "indføres en ordning, som gør det muligt at opretholde nære og varige forbindelser mellem Fællesskaberne og Grønland samt at tage hensyn til deres gensidige interesser, navnlig behovet for Grønlands udvikling". I præamblen siges det endvidere, at skønt OLT-status må betragtes som en passende ramme for forbindelserne med Grønland, må der "for Grønlands vedkommende fastsættes supplerende bestemmelser"

Ifølge **protokollen om den særlige ordning** for Grønland, der er knyttet som bilag til udtrædelsestraktaten, skal Grønland have ubegrænset og toldfri adgang til Fællesskabets marked for sine fiskerivarer på betingelse af, at Fællesskabet i medfør af en fiskeriaftale får tilfredsstillende muligheder for adgang til grønlandske farvande.

¹ Traktat, der for Grønlands vedkommende ændrer traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, EFT L 29/19 af 1.2.1985, s. 1.

² Artikel 182-188 i og bilag II til EU-traktaten

1.2. Retsgrundlag - fiskeri

Fiskeriforbindelserne mellem Fællesskabet og Grønland reguleres af "Fiskeriaftale mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på den ene side og den danske regering og det grønlandske landsstyre på den anden side"³ eller **fiskeriaftalen**. Forhandlingerne om og indgåelsen af denne aftale hang nøje sammen med Grønlands udtrædelse af Fællesskabet og indgåelsen af Grønlandstraktaten.

Fiskeriaftalen blev indgået for en første periode på ti år, hvorefter den kan videreføres stiltiende i perioder på seks år, medmindre den opsiges af en af parterne ved notifikation mindst ni måneder før hver periodes udløb. Den gennemføres ved på hinanden følgende protokoller.

Fiskeriaftalen tager udgangspunkt i principperne i Grønlandsaftalen. I præamblen henvises der både til "den samarbejdsånd, der er en følge af, at Fællesskabet har indrømmet Grønland status som oversøisk territorium", og til den tidligere omtalte protokol om den særlige ordning for Grønland. Desuden erkendes det i præamblen, "at fiskeriet udgør en økonomisk virksomhed, og at det er af vital betydning for Grønland", og det understreges "at det, for at den fælles fiskeripolitik kan fungere tilfredsstillende, er af grundlæggende betydning for Fællesskabet at sikre, at fartøjer, der fører en medlemsstats flag, fortsat kan fiske i de grønlandske farvande".

Fiskeriaftalen er derfor udformet, så den både giver Fællesskabet fangstkvoter i grønlandske farvande og en særlig fortrinsret, når det gælder adgang til supplerende fangstmuligheder i grønlandske farvande, til gengæld for betaling af en finansiel godtgørelse til Grønland. Fiskeriaftalen indeholder desuden en bestemmelse om, at Fællesskabets fangstkvoter kan udnyttes af tredjelandsfartøjer i det omfang, det er nødvendigt for, at Fællesskabets fiskeriaftaler med tredjelande kan fungere tilfredsstillende. Denne bestemmelse har gjort det muligt enten helt eller delvis at udligne effekten af aftalerne om gensidig adgang med Færøerne, Island og Norge, uden at det har haft en negativ indvirkning på de eksisterende kvotetildelinger i EF-farvande.

I overensstemmelse med målsætningen i Grønlandstraktaten og "protokollen om den særlige ordning for Grønland" tager fiskeriaftalen ikke kun sigte på fiskeriforhold, men også på samarbejdet om udviklingen af Grønland. Mere specifikt modtog Grønland fortsat samme finansielle støtte, som da landet var en del af Fællesskabet, og disse midler er udelukkende stillet til rådighed for Grønland via fiskeriaftalen.

1.3. Retsgrundlag - OLT-status

Den OLT-status, som Grønland opnåede ved udtrædelsestraktaten, er fastsat i den nuværende artikel 182 til 188 i EU-traktaten, som også omfatter andre territorier, der er knyttet til Frankrig, Nederlandene og Det Forenede Kongerige. Disse artikler gennemføres ved hjælp af rådsafgørelser, hvoraf den sidste er "associeringsafgørelse" af 27. november 2001⁴. De fastlægger de globale forbindelser mellem de 20 OLT og Det Europæiske Fællesskab, når man ser bort fra de ovenfor omtalte særlige bestemmelser om fiskeri for Grønlands vedkommende.

³ EFT L 29 af 1.2.1985, s. 8

⁴ Afgørelse 2001/822/EU af 27.11.2001, EFT L 314 af 30.11.2001, s.1

På grund af denne undtagelse kan der, selv om Grønland har været omfattet af de forskellige rådsafgørelser vedrørende OLT-associeringsordningen, ikke ydes finansiel bistand fra EUF i de på hinanden følgende fiskeriprotokollers anvendelsesperiode. Denne situation har i praksis forhindret Grønland og Fællesskabet i at samarbejde inden for mange områder, der er omfattet af afgørelsen. I stedet har Grønland forvaltet sin egen udviklingspolitik autonomt.

Andre af OLT-associeringsordningens instrumenter er dog til rådighed for Grønland. Det vigtigste er den ikke-gensidige handelsordning, som er den mest generøse, der er indrømmet nogen EF-partner, og som navnlig har garanteret ubegrænset toldfri adgang til EF-markedet for grønlandske fiskerivarer.

DE EF-programmer og budgetkonti, der er åbne for alle OLT, rummer også værdifulde muligheder, fx inden for videnskabelig forskning og teknologisk udvikling, miljø, NGO'er, uddannelse, kultur og efteruddannelse.

1.4. Helhedsindtryk af Grønlands situation

I tråd med Grønlandstraktaten, som i præamblen siger, at "traktaten skal gøre det muligt at opretholde nære og varige forbindelser mellem Fællesskaberne og Grønland samt at tage hensyn til deres gensidige interesser, navnlig behovet for Grønlands udvikling", må den fjerde fiskeriprotokol vurderes ud fra helhedsindtrykket af Grønlands situation.

Ved første øjekast befinder Grønlands økonomi sig i en langvarig og alvorlig krise. Ifølge den seneste OECD-vurdering⁵ har BNP i faste priser været stagnerende i de sidste ti år, og en større strukturtilpasning er påkrævet for at skabe grundlag for et genopsving.

Denne situation skyldes hovedsagelig krisen i fiskeriet, da fiskeriet er rygraden i den grønlandske økonomi: fiskeriet udgør ikke blot hovedparten af de private interne aktiviteter, men tegner sig også for 90 % af betalingsbalancens indtægtsside i et land, der næsten er helt afhængig af import.

Krisen i selve fiskeriet fremhæver den enorme skade på miljøet, der er blevet påført Grønland gennem akkumuleringen af virkningerne i forbindelse med den globale mangel på bæredygtighed: den reduktion af fiskebestandene, der manifesterede sig i begyndelsen af 1970'erne, er blevet accelereret i kraft af de kombinerede virkninger af overfiskning i det nordatlantiske område og ændringer af vandtemperaturen. Desuden påvirker den globale forurening (persistente organiske forurenende stoffer og tungmetaller) nu dyrearter og menneskers sundhed, og konsum af disse arter reguleres i stadigt større grad af de grønlandske myndigheder, hvis konsum da ikke er helt forbudt. Planer om øgede olie- og gasaktiviteter i Det Arktiske Hav vækker tiltagende bekymring for potentielt skadelige miljøvirkninger.

Den særlige struktur i Grønlands økonomi, som er karakteriseret ved en stor offentlig sektor (hvor størstedelen af den tekniske bistand ydes af danske tjenestemænd), ugunstige klimaforhold og en meget spredt befolkning, gør det umuligt for den svage lokale private sektor at gennemføre de nødvendige investeringer alene. Omfattende offentlige interventioner er stadig påkrævet for at kunne omstrukturere fiskerierhvervet og modernisere kommunikation, uddannelse og sundheds- og socialvæsen for en befolkning, hvis forventede levetid er 12 år mindre end OECD-gennemsnittet.

⁵ OECD – Greenland's economy: building a strategy for the future; DOC.DT/TDPC (99)10

På kort sigt resulterer disse økonomiske problemer i svage offentlige finanser, der gør Grønlands hjemmestyre stærkt afhængig af bloktilskuddene fra den danske regering (ca. 40 % af BNP) og af den finansielle godtgørelse fra EU som led i fiskeriprotokollerne (4 % af BNP).

Fra et kulturelt og politisk synspunkt har Grønland en meget stærk historisk tilknytning til Kongeriget Danmark og derfor også til EU. Der er tegn på en yderligere omlægning af ansvarsfordelingen fra Danmark til Grønlands hjemmestyre. Det er et perspektiv, der skal anlægges i en tresidet forbindelse mellem Grønland, Danmark og EU.

1.5. Svage punkter i fiskeriaftalen og protokollerne

Ved en bred vurdering af de hidtidige resultater bør det først erkendes, at fiskeriaftalen, som blev indgået for næsten 20 år siden, sikrede, at der fortsat blev ydet en høj finansiell støtte til Grønland efter udtrædelsen af Fællesskabet, og ved OLT-afgørelsen har grønlandske produkter fået fri adgang til Fællesskabets marked. Til gengæld har Fællesskabet opnået stabile fiskekvoter og præference i adgangen til bestande, som der er overskud af, mod at betale en finansiell godtgørelse. Fiskeriaftalen har også spillet en vigtig rolle i forbindelse med aftalen med Norge, Færøerne og Island, idet den har gjort det lettere at opnå ligevægt i den gensidige udveksling af fiskerimuligheder mellem EU-flåderne og disse landes flåder.

Ved en realistisk vurdering af fiskeriprotokollerne bør der dog også tages hensyn til de vedvarende og tiltagende mangler ved deres gennemførelse:

De disponible mængder fisk ifølge protokollerne har lige fra begyndelsen haft en langt mindre værdi end den finansielle godtgørelse. De grønlandske myndigheder vurderer ganske vist situationen mere positivt, men allerede da den første protokol blev indgået i 1985, var der næsten ingen torsk til rådighed og meget ringe forekomster af rødfisk i grønlandske farvande.

Denne situation bekræftes af tallene for det første år af den fjerde protokols gennemførelse. Når man ser bort fra lodde, rødfisk, reje og hellefisk, er EF-fartøjernes udnyttelse af de kvoter, der er til rådighed ifølge protokollen, meget lav. I 2001 blev knap 19 % af rødfiskekvoten, under 3 % af havkattekvoten og under 1 % af langhalekvoten fanget. Hvad angår torskekvoten på 2000 tons, androg EF-fartøjernes fangster 225 tons. Den finansielle godtgørelse på 42,8 mio. EUR i henhold til den fjerde protokol oversteg ikke blot værdien af fiskerimulighederne, som af Kommissionen anslås til omkring 28 mio. EUR, men selv disse fiskerimuligheder har langt fra kunnet udnyttes. Dette skyldes til dels uoverensstemmelsen mellem de videnskabelige råd om bestandenes tilstand og fastsættelsen af kvoter, der er urealistiske i forhold til disse råd. Det mest slående eksempel er torsk, hvor videnskabsmændene anbefaler en nulfangst, men hvor Fællesskabet fortsat får tildelt en kvote på 2000 tons i protokollen.

De på hinanden følgende protokoller har taget sigte på at justere den finansielle godtgørelse for at tilgodese de nominelle forhøjelser af fangstkvoterne og tage højde for inflationen. I modsætning til de fiskeriprotokoller, der for nylig er indgået med andre lande, indeholder den fjerde protokoling ingen specifikke bestemmelser om strukturforanstaltninger, der skal støtte Grønlands bestræbelser på at modernisere eller omstrukturere sin fiskerisektor. Både Revisionsretten og Europa-Parlamentet har gjort gældende, at der er behov for gennemsigtighed (dvs. klar identifikation af betalingerne i forhold til de faktiske fiskerimuligheder) og overholdelse af de normale budgetbestemmelser om

udviklingssamarbejde som også understreget i Kommissionens grønbog om den fælles fiskeripolitikens fremtid (afsnit 5-8-2)⁶.

Disse mangler skyldes hovedsagelig, at det har været nødvendigt at finde frem til et kompromis for at overvinde de hindringer, som Grønlands udtrædelse af Det Europæiske Fællesskab har skabt. Ifølge denne vurdering skulle midtvejsrevisionen skabe mulighed for at indlede en proces, der resulterer i større gennemsigtighed, hvad angår omkostningerne ved fiskeriaftalen, og samtidig i en strømlining af udviklingssamarbejdet.

1.6. Muligheder inden for udvikling og udenrigspolitik

Som anført i vurderingen af Grønlands globale økonomiske og sociale situation (punkt 1.4. ovenfor) kan en række positive punkter inden for samarbejde og udvikling tages op som led i forbindelserne mellem EU og Grønland, selv uden for de områder, der har direkte forbindelse med fiskeriet.

Samarbejdet kan udvikles inden for en bred ramme for støtte til bæredygtig udvikling i den arktiske region som et anliggende af gensidig interesse for Grønland og Den Europæiske Union.

En række punkter, der er af afgørende betydning for bæredygtig vækst og jobskabelse, er blevet bragt op af de grønlandske myndigheder med henblik på eventuel støtte: veterinærkontrol, alternative muligheder for olie og mineraler, sund vandforvaltning, forbedring af kommunikationsmuligheder og boligforhold for den meget spredte befolkning, uddannelse af arbejdskraften og videnskabeligt samarbejde, hvor man udnytter det forhold, at Grønland er et enestående laboratorium til udforskning af klimaændringen.

I bredere forstand spiller Grønland en vigtig rolle som arktisk partner inden for den større cirkel, hvori Sverige og Finland tillige med Island, Norge, Rusland, Canada og USA indgår. I denne sammenhæng vil Kommissionen arbejde på at styrke koordinationen af vore sektorielle initiativer i Arktis for at sikre en konsekvent overordnet strategi for spørgsmål, såsom miljø, forskning og bæredygtig udvikling, både på det interne og det eksterne plan. Specielt hvad angår vore forbindelser udadtil, vil arktiske spørgsmål allerede være integreret i den anden handlingsplan for den nordlige dimension (2004-2006, for tiden under udarbejdelse), og der vil givetvis fortsat blive fokuseret på dette punkt i den fortsatte udvikling inden for dette vigtige politiske område. Grønlands betydning som arktisk element i den nordlige dimension blev allerede understreget under ministermødet om den nordlige dimension i Ilulissat i august 2002.

Med problemet med bæredygtighed, hvis strategiske betydning er blevet understreget ved vedtagelsen af den europæiske strategi for bæredygtig udvikling i Gøteborg, er det nærliggende at fremme det arktiske samarbejde, herunder Grønlands proaktive og engagerede deltagelse.

1.7. Forbindelser på kort og lang sigt

Ved en vurdering af det nuværende stadium i forbindelserne mellem EU og Grønland mener Kommissionen, at:

⁶ KOM(2001)135 af 20.3.2001

- der er et klart behov for at tilpasse gennemførelsen af den fjerde fiskeriprotokol for derved at sikre større gennemsigtighed og sammenhæng med bestemmelserne for budget- og udviklingspolitik i deres helhed
- der er også et strategisk behov for at udvide og styrke de fremtidige forbindelser mellem EU og Grønland i sammenhæng med den fælles interesse i bæredygtig udvikling i det arktiske område
- kravene på kort og lang sigt er indbyrdes forbundne: under hensyntagen til fiskeriprotokollens særlige karakter og til Grønlands strukturproblemer bør en omgående tilpasning af protokollen baseres på et langfristet politisk engagement fra EU's, Kongeriget Danmarks og Grønlands side.

2. FORSLAG OM ET NYT PARTNERSKAB OM BÆREDYGTIG UDVIKLING MELLEM EU OG GRØNLAND

2.1. Rækkevidden af et partnerskab om bæredygtig udvikling

Kommissionen mener, at EU's og Grønlands fremtidige forbindelser bør baseres på et omfattende partnerskab med tre dimensioner, der er relevante for bæredygtig udvikling:

- bæredygtigt fiskeri er fortsat et anliggende af fælles interesse. Som i alle fremtidige aftaler med tredjelande bør det derfor indgå i et partnerskab om udvikling af ansvarligt og bæredygtigt fiskeri som beskrevet i Kommissionens meddelelser om gradvis indførelse af et verdensomspændende partnerskab om bæredygtig udvikling. Desuden bør størrelsen af den finansielle godtgørelse som i alle andre fiskeriaftaler afspejle fiskerimulighedernes faktiske omfang, og ikke-fiskerirelaterede aspekter bør reguleres via andre instrumenter
- bæredygtig vækst og beskæftigelse bør fremmes på grundlag af en udviklingsstrategi, der nøje er samordnet med Danmarks og Grønlands fælles politikker og med de økonomiske, sociale og kulturelle udfordringer for Grønlands inuitiske befolkning
- Grønlands aktive deltagelse og beskyttelsen af EU's væsentlige interesser som led i et internationalt arktisk samarbejde bør sikres.

2.2. Mulige alternativer i forbindelse med en ny retlig ramme

Efter EF-traktatens artikel 188, som giver Grønland OLT-status, er kun fiskeriet undtaget fra denne status. Hvis Fællesskabet derfor beslutter at indgå andre sektorielle eller globale aftaler vedrørende Grønland på andre områder end fiskeriet, må det først ændre selve EF-traktaten.

Hvad angår finansiel støtte, rummer den nuværende OLT-ordning, som for nylig er blevet revideret ved associeringsafgørelsen, der dækker perioden 2001-2011, ikke mulighed for en godtgørelse på højde med den, der for øjeblikket ydes gennem fiskeriprotokollen. Ifølge bestemmelserne i den niende EUF OLT-afgørelse vil Grønland kun få tildelt ca. en tiendedel af det beløb, som landet får i medfør af nuværende den finansielle godtgørelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt en ny aftale skal supplere eller helt erstatte Grønlands OLT-status, bør også behandles. To forskellige muligheder kunne komme på tale:

- Ifølge den første mulighed, "OLT plus", ville traktatændringen supplere de grundlæggende OLT-bestemmelser med en særlig ordning, der ikke blot omfatter fiskeri, men også eventuelle bilaterale og arktisrelaterede spørgsmål, der endnu ikke er dækket af den aktuelle OLT-status, og muliggøre en mere solid form for finansiering over EF-budgettet, end det for øjeblikket er tilfældet.
- Ifølge den anden mulighed, "partnerskab mellem EU og Grønland", måtte der forhandles en ad hoc-aftale, som overtager og bygger på alle de ordninger, som indrømmes gennem den aktuelle OLT-status og fiskeriaftalen.

Den første mulighed ville ikke helt fjerne uklarheden i Grønlands status, men kunne endog gøre den endnu mere markant og eventuelt bringe balancen i hele OLT-komplekset i fare af hensyn til en meget specifik situation. Desuden må forbindelserne mellem EU og Grønland gøres mere synlige. Af disse grunde mener Kommissionen, at den anden mulighed bør foretrækkes, hvis Grønland og Danmark ønsker det.

2.3. Foreslået politisk engagement

Da det er nødvendigt at indplacere tilpasningen af den fjerde fiskeriprotokol mellem Fællesskabet og Grønland i et globalt partnerskab, som er fremtidsorienteret og pålideligt, opfordrer Kommissionen Ministerrådet til over for de grønlandske myndigheder og den danske regering politisk at forpligte sig til:

- at basere EU's forbindelser med Grønland efter 2006 på et "partnerskab for bæredygtig udvikling", der træder i stedet for den nuværende fiskeriaftale og OLT-status, på baggrund af FUSP's prioriterede opgaver efter den næste udvidelse
- til sin tid at ændre EF-traktaten i overensstemmelse hermed

I EU's næste budgetramme lægges de fremtidige finansielle forpligtelser på samme niveau som det nuværende samtidig med, at der tages hensyn til Grønlands særlige behov og problemer og til de finansielle bidrag fra andre parter

3. MIDTVEJSREVISIONEN AF DEN FJERDE FISKERIPROTOKOL

På baggrund af den nuværende strategi for forbindelserne mellem EU og Grønland på lang sigt mener Kommissionen, at de grønlandske myndigheder bør overveje en væsentlig ændring af den fjerde fiskeriprotokol fra 2003.

3.1. Strømlining af den fjerde fiskeriprotokol

I betragtning af, at den årlige finansielle godtgørelse, der ifølge protokollen fortsætter indtil udgangen af 2006, skulle forblive uændret, vil Kommissionen foreslå de grønlandske myndigheder:

- at der aftales fangstkvoter, som er i overensstemmelse med de fiskerimuligheder, der er anslået på grundlag af de videnskabelige råd, selv om dette yderligere vil understrege forskellen mellem fiskerimulighedernes værdi og størrelsen af den finansielle godtgørelse

- at protokollen ændres, så en del af den finansielle godtgørelse afsættes til strukturreformen af Grønlands fiskerierhverv og at ansvarligt fiskeri i grønlandske farvande fremmes. De hertil krævede foranstaltninger skal programmeres, gennemføres og overvåges af Grønland, som hvert år udarbejder en opgørelse over omkostningerne og fordelene ved de finansierede foranstaltninger.

3.2. Hvordan der kan banes vej for en partnerskabsaftale om bæredygtig udvikling

Både med henblik på iværksættelsen af de kort- og langsigtede forslag, der er omtalt ovenfor, vil det være nødvendigt at støtte overgangen til en mere artikuleret form for samarbejde, der skitseres i et landestrategipapir.

I overgangsperioden bør der fortsat ydes finansiell støtte som en budgetstøtte. Derefter vil det mest hensigtsmæssige instrument blive anvendt. Der bør hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest i 2005 foretages en vurdering af Grønlands særlige behov og problemer, når det gælder menneskelige ressourcer og institutionelle aspekter, for at sikre, at der med EF-støtten opnås den størst mulige effektivitet og en sund finansforvaltning, som det normalt er tilfældet, når EF yder støtte i denne form.

På baggrund af Grønlandstraktatens præambel, ifølge hvilken der skal *"indføres en ordning, som gør det muligt at opretholde nære og varige forbindelser mellem Fællesskaberne og Grønland"*, og i betragtning af, at den danske regering sytten år senere har erklæret sig absolut positiv over for endnu tættere forbindelser i form af et partnerskab mellem EU og Grønland, mener Kommissionen, at et *"partnerskab for bæredygtig udvikling mellem EU og Grønland"* både er i overensstemmelse med Grønlandstraktatens oprindelige ånd og med den aktuelle udvikling.