

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

NaturErhvervstyrelsen/Center for Fiskeri

Sagsnr.: 13-7144-000004/Dep sagsnr: 20400

Den 24. juli 2013

FVM 178

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr...../.... om foranstaltninger overfor Færøerne med henblik på bevaring af bestanden af atlanto-skandisk sild (komitésag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om indførelse af sanktioner mod Færøerne vedrørende atlanto-skandisk sild. Sanktionerne indebærer forbud mod indførsel, herunder transit og om-ladning af fisk og fiskeprodukter, hvori der indgår atlanto-skandisk sild og makrel fanget af færøske fartøjer eller andre fartøjer, der fisker efter sild og makrel efter færøsk tilladelse. Det vil ikke være tilladt for disse fartøjer eller fartøjer, der transporterer de omfattede produkter, at anvende havne i EU. Eksport af fiskefartøjer, fiskeredskaber og forsyninger fra EU til Færøerne, som er nødvendige for at fiske atlanto-skandisk sild, vil ligeledes ikke være tilladt. Fra regeringens side ønsker man en forhandlingsløsning, herunder en anvendelse af forligsmulighederne under FN's havretskonvention. Regeringen agter på den baggrund at stemme imod en vedtagelse af forslaget.

Baggrund

Kommissionen har den 19. juli 2013 fremlagt udkast til forslag til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr...../.... om foranstaltninger overfor Færøerne med henblik på bevaring af bestanden af atlanto-skandisk sild.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1026/2012 af 25. oktober 2012 om visse foranstaltninger med henblik på bevarelse af fiskebestande over for lande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri, artikel 4.

Forslaget behandles i en undersøgelsesprocedure i Komitéen for Fiskeri og Akvakultur. Afgiver Komitéen en positiv udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver Komitéen en negativ udtalelse med kvalificeret flertal, eller hvis et simpelt flertal er imod, vedtager Kommissionen ikke forslaget, idet Kommissionen inden for to måneder kan forelægge Komitéen et ændret forslag eller indenfor en måned kan forelægge forslaget for appeludvalget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, kan Kommissionen vedtage forslaget eller indenfor to måneder forelægge komitéen et ændret forslag.

Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en negativ udtalelse om forslaget, kan Kommissionen ikke vedtage forslaget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en positiv udtalelse, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver appeludvalget ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal kan Kommissionen vedtage forslaget.

Forslaget forventes sat til afstemning på mødet i Komitéen for Fiskeri og Akvakultur den 31. juli 2013.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Formål og indhold

Under kyststatsforhandlingerne om forvaltningen af atlanto-skandisk sild for 2013 ønskede Færøerne en højere kvoteandel på atlanto-skandisk sild. Forhandlingerne mellem Færøerne og de øvrige kyststater (EU, Norge, Island og Rusland) brød sammen, og i januar 2013 indgik de øvrige kyststater en aftale uden Færøerne om fordelingen af den atlanto-skandiske sild. Færøerne fastsatte i marts 2013 sin egen kvote på 17 % for 2013, hvilket er en markant stigning i forhold til deres hidtidige andel på 5,16 %. De øvrige kyststater holdt sig til deres hidtidige andel på 12,82 % til Rusland, 61 % til Norge, 14,51 % til Island og 6,51 % til EU.

Kommissionen konkluderer, at Færøerne ikke har udvist reel forhandlingsvilje, idet Færøerne ikke har fremsat et konkret forslag til en revideret kvotefordeling af den atlanto-skandiske sild. På den baggrund notificerede Kommissionen den 17. maj 2013 sanktioner for atlanto-skandisk sild over for Færøerne med hjemmel i EU's generelle sanktionsinstrument. Færøerne har ved deres svar på notifikationen af 17. juni 2013 og ved senere henvendelser til Kommissionen anført, at de har været og fortsat er villige til forhandlinger.

Formålet med forslaget er at indføre restriktioner mod Færøerne på fisk og fiskeprodukter, der indeholder atlanto-skandisk sild og makrel. Makrel er i forslaget udpeget som en "tilknyttet art", og dermed også omfattet af sanktionerne. Sanktionerne indebærer forbud mod indførsel til EU, inklusiv transit og omladning af fisk og fiskeprodukter, hvori der indgår atlanto-skandisk sild og makrel fanget under færøsk myndighedskontrol.

Forslaget omfatter følgende toldkoder:

Fisk og fiskeprodukter fra sild: 0302 41, 0302 90, 0303 51, 0303 90 90, 0304 59 50, 0304 86, 0304 99 23, 0305 42, 0305 59 30, 0305 61, 0305 72, 0305 79, 1604 12, 1604 20 90

Fisk og fiskeprodukter fra makrel: 0302 44, 0303 54, 0304 49 90, 0304 89 49, 0304 99 99, 0305 49 30, 1604 15, 1604 20 50

Forslaget omfatter ikke eksport af fiskemel og fiskeolie fra Færøerne til EU.

Sanktionerne indebærer forbud mod indførsel, herunder transit og omladning af fisk og fiskeprodukter, hvori der indgår atlanto-skandisk sild og makrel fanget af færøske fartøjer eller andre fartøjer, der fisker efter sild og makrel efter færøsk tilladelse.

Det vil ikke være tilladt for færøske fartøjer eller andre fartøjer, der fisker efter sild og makrel med færøsk tilladelse, eller for andre fartøjer, der transporterer de omfattede produkter, at anvende havne i EU, medmindre der er tale om force majeure eller nød i overensstemmelse med artikel 18 i FN's havretskonvention og i så fald alene ydelser med henblik på at afhjælpe sådanne situationer. Eksport af fiskefartøjer, fiskeredskaber og forsyninger fra EU til Færøerne, som er nødvendige for fiskeri efter atlanto-skandisk sild, vil heller ikke være tilladt.

Forordningen vil træde i kraft 7 dage efter offentliggørelse i EU-Tidende. Sanktionerne kan ophæves af Kommissionen i henhold til artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1026/2012, når der vurderes at være truffet de nødvendige foranstaltninger fra Færøernes side. Dette sker ligeledes i en undersøgelseskomitéprocedure.

Udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Gældende dansk ret

Forslaget er en udmøntning af forordning (EU) nr. 1026/2012 om visse foranstaltninger med henblik på bevarelse af fiskebestande over for lande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri. Kommissionens gennemførelsesforordning vil være direkte gældende i Danmark.

Konsekvenser

Konsekvenser for Færøerne

De i forslaget nævnte sanktioner vil påvirke Færøerne og den færøske økonomi. Makrel, som har en høj værdi for Færøerne, er omfattet af sanktionerne som en "tilknyttet art", og konsekvenserne af sanktionerne bliver dermed betydelige.

Den økonomiske værdi af eksporten af sild og makrel for Færøerne er ikke helt enkel at afdekke, idet eksporten dels går direkte til EU's medlemsstater som forbrugslande, dels går til medlemsstater som forarbejdnings- eller transitlande med henblik på videre eksport til resten af verden. De økonomiske konsekvenser for Færøerne afhænger blandt andet af, i hvor høj grad Færøerne kan substituere med andre markeder end EU-markedet, og om færøske skibe har mulighed for at benytte alternative transithavne end EU-havne til eksport af sild og makrel videre ud i verden. En stor del af færøsk fiskeeksport til tredjelande går således i transit/omladning via EU-havne, og en lukning af havne vil påvirke denne handelsstrøm. Baseret på opgørelser over direkte landinger i danske havne af sild og makrel fra færøske fiskefartøjer ser et forbud derimod ikke ud til at have væsentlig betydning, idet færøske fartøjer i 2012 kun har landet 262 tons sild og ingen makrel i danske havne.

Fødevarestyrelsen har 1. juli 2011 indgået en aftale med de færøske myndigheder om at foretage en særlig kontrol og attestation herfor i forbindelse med eksport af færøske fisk til Rusland. Den anvendes pt. ikke for sild og makrel.

Endelig afhænger konsekvenserne af, i hvilket omfang Færøerne udveksler fiskerimuligheder efter atlanto-skandisk sild og makrel for andre arter med tredjelande.

Det har indtil videre ikke været muligt at indhente et mere konkret overblik fra Færøerne over de økonomiske konsekvenser. Af nedenstående tabel fremgår Færøernes eksport af sild og makrel til EU de senere år, samt den samlede eksport fra Færøerne inklusiv transit via EU's havne.

Eksport fra Færøerne af sild og makrel til EU:

Varegruppe	Tons	Tons	Tons	1000 kr.	1000 kr.	1000 kr.
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Sild til EU-medlemsstater (mængder der sendes via EU (transit) til 3. lande er ikke medregnet.)	26.764,7	17.876,7	12.258,4	96.572,2	129.723,6	113.251,9
Sild i alt (inklusive transit)	72.008,2	50.913,2	43.895,5	265.927,9	291.322,7	324.577,8
Makrel til EU-medlemsstater (mængder der sendes via EU (transit) til 3. lande er ikke medregnet.)	13.321,5	40.114,3	47.745,9	93.448,6	366.854,3	433.679,7
Makrel i alt (inklusive transit)	53.406,7	106.577,0	95.311,6	320.668,8	733.067,1	826.750,6

Kilde: Færøernes Statistik (Hagstovan)

Konsekvenser for Danmark, undtagen Færøerne og Grønland

Forslagets statsfinansielle, lovgivningsmæssige og administrative konsekvenser for det offentlige skal vurderes nærmere. Kommissionen peger på, at man vedrørende importsanktionerne kan benytte det allerede eksisterende system for ulovligt, ureguleret og urapporteret fiskeri (IUU). Forslaget har ingen konsekvenser for EU's budget. Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget har visse erhvervmæssige konsekvenser for den danske fiskeindustri. Danske fiskeriforarbejdningsvirksomheder importerer en mindre del sild og makrel fra Færøerne til videreforarbejdning i Danmark. Branchen oplyser, at det er muligt at skifte til anden råvareforsyning, men med prisforhøjelser af en for nuværende ubestemmelig størrelse til følge. Den største del af importen af makrel sker med henblik på eksport/samhandel uden forarbejdning i

Danmark. Et importforbud af makrel fra Færøerne for dette erhverv vil medføre begrænsede konsekvenser. Den danske transportsektor oplyser, at der kun transporteres en mindre volumen sild og makrel fra Færøerne.

Import til Danmark af sild og makrel fra Færøerne:

Varegruppe	2009		2010		2011	
	Vægt i kilo	Værdi i kr.	Vægt i kilo	Værdi i kr.	Vægt i kilo	Værdi i kr.
Filet	98.154	897.331
Hel saltvandsfisk	8.809.384	24.070.372	16.974.288	54.401.587	5.960.955	50.635.300
I alt	8.809.384	24.070.372	16.974.288	54.401.587	6.059.109	51.532.631

Kilde: NaturErhvervstyrelsen

Høring

Forslaget har været i høring i §5-udvalget (fiskeri). Der er indkommet følgende bemærkninger:

Danmarks Pelagiske Producentorganisation bemærker følgende: ”Langsigtet bæredygtig forvaltning af fiskebestandene er hjørnesten i Dansk og Europæisk fiskeri. For medlemmerne af Danmarks Pelagiske Producentorganisation har forventningen om og tilliden til bæredygtig fiskeriforvaltning været udgangspunkt og grundlag for betydelige investeringer i fiskefartøjer og kvoter. Det samme gælder den forarbejdningsindustri som har baseret sine virksomheder og arbejdspladser på stabile leverancer af bæredygtige råvare fra fiskeriet.

Danmark er EU's største kvoteholder af Atlantoskandiske sild og fiskeriet, udgør en meget vigtig andel af den danske pelagiske flådes omsætningsgrundlag og de MSC certificerede sild er et nøgleprodukt i dansk fiskeeksport.

Ifølge den videnskabelige rådgivning fra ICES (Det Internationale Havforskningsråd) må det forventes, at bestanden af Atlantoskandiske sild er for nedadgående, idet rekrutteringen af endnu ukendte årsager har været og fortsat er meget svag. Som en konsekvens, og med henblik på at sikre et grundlag for fremtidigt bæredygtigt fiskeri, har EU, Island og Norge reduceret de tilladte fangstmængder for 2013 med 26%. Færøerne har som den eneste part i fiskeriet, uden videnskabeligt grundlag, valgt at tredoble sin kvote i strid med rådgivningen fra ICES og i strid med den langsigtede internationale forvaltningsaftale, som indtil 2013 var grundlaget for bæredygtig udnyttelse af Atlantoskandiske sild i hele Nordatlanten.

Det overlagte færøske overfiskeri af bestanden af Atlantoskandiske sild har betydelige økonomiske konsekvenser for den danske og europæiske pelagiske flåde og for den tilknyttede forarbejdningssektor. Det gælder på kort sigt, hvor flåde og virksomheder på land umiddelbart

påvirkes af det reducerede kvotegrundlag og den usikkerhed i markedet, som er en direkte konsekvens af det færøske overfiskeri. På længere sigt forventes det at en vedvarende færøsk tilsidesættelse af gældende principper for ansvarlig og bæredygtig fiskeriforvaltning af pelagiske fiskebestande kan få alvorlige konsekvenser for økosystemet i Nordatlanten og for de tusinder af arbejdspladser i regionen, som er tilknyttet fiskeri. Det er beklageligt, at Fødevarerministeriets notat ikke indeholder en analyse af de økonomiske og økologiske konsekvenser den færøske beslutning om at overfiske sildebestanden har haft og ventes at få for økosystemet i Nordatlanten og for de mange arbejdspladser i Danmark, resten af EU, Norge, Island Rusland og på sigt også internt på Færøerne.

Det skal i samme forbindelse beklages, at høringsparterne endnu ikke har haft mulighed for at læse EU-Kommissionens forslag.

Størrelsen af bestanden af Atlantoskandiske sild nærmer sig et kritisk lavt niveau, beskyttelse af ressourcen og tilbagevenden til ansvarlig og langsigtet bæredygtig forvaltning har derfor højeste prioritet.

Danmarks Pelagiske Producentorganisation er helt enige med EU-Kommissionen i, at det er nødvendigt at anvende alle tilgængelige instrumenter for at forsøge at få Færøerne til igen at anderkende internationale aftaler om bæredygtig forvaltning og videnskabelig rådgivning som grundlaget for fastsættelse af fiskekvoter. Danmarks Pelagiske Producentorganisation deler EU-Kommissionens opfattelse af at alle forhandlingsmuligheder er udtømte, og at Færøerne på intet tidspunkt har udvist reelt ønske eller hensigt om at indgå i drøftelser af kvoteniveau eller fordeling af Atlantoskandiske sild for 2013. På intet tidspunkt har man fra færøsk side fremlagt videnskabelig dokumentation eller anden argumentation for at træde ud af den internationale forvaltningsaftale om bæredygtigt sildefiske og autonomt tredoble den færøske nationale kvote.

Danmarks Pelagiske Producentorganisation har igennem længere tid opfordret relevante parter, inklusiv den danske regering og det færøske hjemmestyre til at vende tilbage til den langsigtede aftale om bæredygtig forvaltning af Atlantoskandiske sild. Beklageligvis har man fra færøsk side ikke udvist ønske om at udnytte bestanden af Atlantoskandiske sild bæredygtigt.

Med udgangspunkt i ovenstående støtter Danmarks Pelagiske Producentorganisation, at EU-Kommissionen nu foreslår at bruge sanktionsinstrumentet overfor Færøerne. Vi anbefaler den danske regering til også at støtte forsvaret for langsigtet bæredygtig fiskeriforvaltning, værne om dansk fiskeris interesser, fastholde arbejdspladser i den danske forarbejdningsindustri og beskytte Europæiske forbrugere imod fisk og fiskeprodukter fra uansvarligt fiskeri.

Det fremgår af Fødevarerministeriets notat og EU-Kommissionens forslag i særdeleshed at der ikke eksisterer saglige argumenter for ikke at bringe sanktionsinstrumentet i anvendelse overfor Færøerne og at en forhandlingsløsning, som anbefalet af den danske regering, ikke er et reelt alternativ, så længe, at Færøerne fortsætter det målrettede overfiskeri af sildebestanden

og ikke på noget tidspunkt har tilkendegivet ønske om at indgå i substantielle forhandlinger om bæredygtig forvaltning.

Den danske regering har ligeledes anbefalet at der søges en løsning ved hjælp af forligsmulighederne i FNs Havretskommission. Danmarks Pelagiske Producentorganisation betragter anbefalingen som et beklageligt dansk forsøg på at forhale EU-Kommissionens bestræbelser på at genskabe bæredygtig forvaltning af sildebestanden og dermed et indirekte forsvar af det målrettede færøske overfiskeri. FN-systemet har aldrig hidtil været anvendt i konfliktløsning på fiskeriområdet i Europa. Det er forventningen at en evt. forligsproces vil være så tids- og ressourcekrævende, at sildebestanden risikerer at være udfisket førend en forligsproces kan afsluttes såfremt Færøerne fortsætter den nuværende politik med målrettet og overlagt nedfiskning af pelagiske fiskearter.

Danmarks Pelagiske Producentorganisation opfatter sanktionsforslaget som et beklageligt, men nødvendigt første skridt. Det bør på sigt, om nødvendigt, udvides til også at omfatte de afledte produkter, der stammer fra fiskeriet efter Atlantoskandiske sild: Det gælder i særdeleshed fiskemel og fiskeolie, samt de produkter der baseres på disse. Det omfatter bl.a. opdrætsfisk, der er opfodret med fiskemel og fiskeolie fra Atlantoskandiske sild og makrel.”

Danmarks Fiskeriforening kan fuldt ud tilslutte sig det af Danmarks Pelagiske Producentorganisation udarbejdede høringssvar vedrørende sanktioner overfor Færøerne.

Danmarks Pelagiske Producentorganisation understreger i et supplerende høringssvar, ”at færøske makrelfangster i referenceperioden 2010-2012 er foretaget med udgangspunkt i autonome kvoter fastsat af de færøske myndigheder i strid med den langsigtede forvaltningsplan for bæredygtigt makrelfiskeri, som indtil 2009 var aftalt imellem alle kyststater. En plan som EU og Norge forsat anvender som udgangspunkt for fastsættelsen af ansvarlige makrelkvoter og som for 2013 har betydet en betydelig reduktion af kvoterne – en direkte konsekvens af færøsk og islandsk overfiskeri. Grundlaget for den Færøske makreleksport er således ikke bæredygtigt og er fastlagt i strid med den videnskabelige rådgivning fra ICES.”

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen lægger vægt på en bæredygtig forvaltning af fiskebestandene. Udgangspunktet for regeringens stillingtagen i denne sag er hensynet til Rigsfællesskabet. Fra regeringens side ønsker man en forhandlingsløsning, herunder en anvendelse af tvistbilæggelsesmulighederne under FN's havretskonvention. Regeringen agter på den baggrund at stemme imod en vedtagelse af forslaget.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Man er fra dansk side bekendt med, at en række medlemsstater, herunder Storbritannien, Irland, Frankrig og Spanien, med fiskeri af atlanto-skandisk sild og makrel er meget positive over for forslaget.

På baggrund af indhentede oplysninger fra danske ambassader i en række medlemsstater om sanktioner mod Færøerne vedrørende atlanto-skandisk sild og fra udtalelser på rådsmøder (landbrug og fiskeri) forventes der at være et kvalificeret flertal for forslaget blandt medlemsstaterne. Forslaget forventes vedtaget på trods af Danmarks modstand mod forslaget.

Af hensyn til Rigsfællesskabet besluttede Danmark i forbindelse med den endelige behandling i Rådet i efteråret 2012 af forslaget om et generelt sanktionsinstrument at afstå fra at stemme og samtidig afgive en erklæring, der understregede dels Danmarks principielle støtte til bæredygtigt fiskeri, dels Danmarks særlige indstilling til forslaget, idet den konkrete anledning til forslaget til et generelt sanktionsinstrument var uenigheden mellem EU/Norge og Færøerne/Island om makrel.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.