

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Den 26. september 2014

Sagsnr.: 26348

FVM 316

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til Rådets forordning om fastsættelse for 2015 af fiskerimuligheder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Østersøen

KOM (2014) 552

Resumé

Forslaget omfatter fastsættelse af fiskerimulighederne for de kommercielt vigtigste bestande i Østersøen i form af TAC/kvoter samt bestemmelser vedrørende havdage (begrænsning af fiskeriindsatsen) for 2015. I forhold til 2014 indebærer forslaget en væsentlig reduktion i fiskerimulighederne efter torsk i vestlig Østersø samt for brisling. Forslaget indeholder på nuværende tidspunkt ikke forslag til TAC for torsk i den østlige Østersø. For sild, især i den østlige Østersø, er der tale om en betragtelig stigning. For laks foretages en reduktion, og for rødspætte sker der en mindre reduktion i fiskerimulighederne. Antal havdage for torskefiskeriet i vestlig Østersø reduceres med 10 %. Forslaget indeholder på nuværende tidspunkt ikke forslag til antal af havdage i østlig Østersø.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2014) 552 af 3. september 2014 fremsendt forslag til Rådets forordning om fastsættelse for 2015 af fiskerimuligheder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Østersøen. Forslaget er oversendt til Rådet den 4. september 2014 i en dansk sprogudgave.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 43, stk. 3, og kan vedtages af Rådet med kvalificeret flertal.

Forslaget er sat på dagsordenen for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 13.-14. oktober 2014 med henblik på politisk enighed.

Nærhedsprincippet

Forslaget er et led i gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik, hvorfor nærhedsprincippet er tilgodeset.

Formål og indhold

Kommissionens forslag om fastsættelse for 2015 af fiskerimuligheder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande i Østersøen fastsætter fangst- og indsatsbegrænsninger (antal havdage) for EU-fiskeriet med henblik på at sikre et bæredygtigt fiskeri på kort og langt sigt.

Forslaget bygger på den videnskabelige rådgivning om fiskerimulighederne i Østersøen udarbejdet af Det Internationale Havundersøgelseråd (ICES) og Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri (STECF) under hensyntagen til principperne for TAC¹-fastsættelse, som fremgår af Kommissionens meddelelse om høring om fiskerimuligheder for 2015 (Kommissionens politikerklæring – KOM (2014) 388). Det fremgår af disse principper, at Kommissionen vil foreslå TAC og kvoter for 2015 på MSY²-niveau for det stigende antal bestande med fuld analytisk rådgivning med MSY-estimer. Kun i tilfælde, hvor det vil være vanskeligt at opnå MSY-niveau i 2015, og hvor det vil have alvorlige sociale og økonomiske konsekvenser for den omfattede fiskeflåde, vil udsættelse af målsætning om MSY-niveau ifølge Kommissionen kunne blive udsat til senere år, men senest til 2020.

Er der fastsat en flerårig forvaltningsplan for en bestand, vil denne blive fulgt i Kommissionens forslag til TAC og kvoter, medmindre planen er blevet uanvendelig, for eksempel som følge af ændringer i MSY-målsætningen, i hvilket tilfælde Kommissionen vil foreslå TAC/kvoter med udgangspunkt i MSY.

For bestande, hvor der ikke foreligger en fuld analytisk rådgivning, vil TAC/kvoter blive foreslået på basis af den foreliggende videnskabelige rådgivning og uden at gå på kompromis med bevaringsbehovet for bestandene.

For Østersøen er "den data begrænsede tilgang", hvor der ikke er en fuld analytisk rådgivning, anvendt for rødspætte, sild i den botniske bugt og for torsk i østlig Østersø. Det bemærkes, at torsk i den østlige Østersø ikke er en data begrænset bestand, men at det er metoden for vurdering af databegrænsede bestande, som er lagt til grund for rådgivningen.

EU/Rusland

EU og Rusland indgik den 10.-12. juli 2006 en aftale om samarbejde på fiskeriområdet og om bevarelse af de levende marine ressourcer i Østersøen. Aftalen blev ratificeret af EU den 4. juni 2009 og gælder i første periode i seks år. EU og Rusland har ikke opnået enighed om fordelingsnøglerne for fælles bestande, hvilket betyder, at EU's rådigheds-mængder for bestande fælles med Rusland også i 2015 vil blive fastsat selvstændigt. Kommissionen har, hvor det er relevant i forslaget til TAC/kvoter, fraregnet de teoretiske russiske fangstmængder. EU's fælles bestande med Rusland er: Sild i den centrale Østersø, torsk i den østlige Østersø, laks og brisling. I 2010 blev der opnået enighed om fordelingsnøglerne for laks (russisk andel: (ICES-områder 22-32) = 1,9 % og (ICES-område 32) = 9,30 % og brisling (russisk andel: 10,08 %). For torsk og sild i den centrale Østersø er EU positionen, at de russiske andele skal baseres på de historiske andele svarende til henholdsvis 5 % og 9,50 %.

¹ TAC = Total Allowable Catches = samlede tilladte fangstmængder.

² Fiskeri på grundlag af det maksimalt bæredygtige udbytte (MSY) er den fiskeriintensitet, der giver det største udbytte fra bestanden på lang sigt uden at reducere bestandens evne til at reproducere sig på kort sigt.

Fiskerimuligheder

Forslaget indebærer, at fiskerimulighederne efter torsk i vestlig Østersø reduceres med 48 %. Kommissionen har ved dette forslag i henhold til ICES rådgivning valgt ikke at anvende torskeforvaltningsplanens værdi for fiskeridødeligheden. Der er indtil videre ikke foreslået TAC for torsk i østlig Østersø, men et forslag må forventes på et senere tidspunkt. Kommissionen henviser til, at torskeforvaltningsplanen (Rådets forordning 1098/2007) ikke kan anvendes, da ICES ikke har kunnet fastsætte biologiske referencepunkter, hvilket gør det umuligt at anvende torskeforvaltningsplanen for denne del af Østersøen. ICES har i sin rådgivning anvendt princippet for "data begrænsede bestande". Kommissionen forventes i løbet af efteråret 2014 at fremlægge forslag til en flerårig forvaltningsplan for torsk, sild og brisling. Planen vil indeholde en revision af MSY-værdierne, herunder også MSY-værdier for torsk. Alle MSY-værdier vil blive fastlagt som et spænd, og ikke som en fast værdi.

Forslaget indebærer forøgelse af kvoterne for sild, især østlig sild, som stiger med 51 %, og for brisling og rødspætte foreslås en nedgang på henholdsvis 17 % og 5 %.

For fiskerier i Østersøen introduceres landingsforpligtigheden i fiskerier efter bestande omfattet af TAC fra 1. januar 2015, jf. den nye grundforordning³. Dog indføres landingsforpligtigheden for rødspætte først fra 1. januar 2017. Kommissionen anfører, at de foreslåede fiskerimuligheder med indførelsen af landingsforpligtelsen skal reflektere ændringen fra landinger til fangster, hvilket sker på basis af den videnskabelige rådgivning. For kvotefastsættelsen betyder dette, at mængder, der tidligere blev genudsat, nu skal afspejles i de aktuelle kvoter, som såkaldte "kvote top op".

Neden for er angivet en samlet oversigt over fiskerimuligheder for 2015.

Oversigt over den biologiske rådgivning, Kommissionens forslag til TAC/kvoter og anvendt princip, procentuel ændring 2014-2015 samt konsekvenser for Danmark

Art (område)	Biologisk rådgivning (tons), ændring i forhold til TAC 2014 og princip for rådgivning	Kort biologisk status	Kommissionens forslag for 2015 (tons)	TAC 2014	Procentuel ændring 2014-2015 (%)	DK kvote og andel af EU TAC 2015 (tons/%)
Sild i den vestlige Østersø (22-24)	22.220. Kvote top op kan ikke bestemmes, idet udsmidet ikke kan opgøres. (+ 12 %) MSY= 0,28	Bestanden er i en lavproduktiv periode med lav rekruttering. Fiskeridødeligheden er lav, men over FMSY	22.220	19.754	+ 12 %	(14 %)
Sild i den centrale Østersø (25-27, 28.2, 29 og 32)	193.000. Udsmidet er ubetydelig, derfor ingen top op. EU andel 170 185 (+ 51 %) MSY =0,26	Fiskeridødeligheden ligger under MSY med stabil biomasse.	170.185	112.725	+ 51 %	(2 %)

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013.

Art (område)	Biologisk rådgivning (tons), ændring i forhold til TAC 2014 og princip for rådgivning	Kort biologisk status	Kommissionens forslag for 2015 (tons)	TAC 2014	Procentuel ændring 2014-2015 (%)	DK kvote og andel af EU TAC 2015 (tons/%)
Torsk i den østlige Østersø (25-32)	29.085 EU andel 27.191 (-59 %). Kvote top op vurderet til 4.014. Data begrænset bestands princip lagt til grund.	Biomassen er faldende. Der bliver færre store torsk, mens andelen af mindre torsk stiger, men de vokser ikke og er tynde. ICES foreslår områdebaseret forvaltning for de pelagiske arter af hensyn til fødegrundlaget for torsken.	Pm (dvs. foreløbig intet forslag)	65.934	-	(22 %)
Torsk i den vestlige Østersø (22-24)	8.793. Kvote top op angivet til 800. (- 48 %) MSY= 0,26	Bestanden har været relativt stabil over en årrække, men fiskeridødeligheden ligger over 0,6, som er målsætningen i forvaltningsplanen.	8.793	17.037	- 48 %	(43 %)
Rødspætte (22-32)	3.249. Kvote top op ikke medtaget, da rødspætte endnu ikke er omfattet af landingsforpligtigheden. (-5 %) Data begrænset bestand, hvor ICES anbefaler 20 % stigning i fangster svarende til 5 % reduktion i kvote.	Fiskeridødeligheden har siden 2008 været faldende og biomassen stigende.	3.249	3.409	- 5 %	(71 %)
Laks (22-31) (stk.)	116.000 (- 8 %). Kvote top op angivet til 12.000. EU andel: 113.796 Rådgivningen baseret på $F=0,1$, jf. udkast til forvaltningsplan.	Ingen nævneværdig ændring i bestanden i forhold til sidste år. ICES anbefaler forvaltning med udgangspunkt i de enkelte flodbestande.	97.911	106.587	-8 %	(20 %)
Brisling (22-32)	222.000. Udsnid ubetydelig, derfor ingen kvote top op. EU andel: 199.622 (-17 %) MSY 0,29	Bestanden har været relativt stabil, dog med svage årgange de seneste 4 år. Fiskeridødelighed i 2013 er estimeret til over MSY 0,29, som ellers var nået sidste år. ICES anbefaler, at der udarbejdes en områdebaseret forvaltningsplan for pelagiske bestande i område 25-26.	199.622	239.979	-17 %	(9 %)

Forslaget indeholder endvidere regler for år-til-år fleksibilitet. Det fremgår heraf, at de hidtidige regler om år-til-år fleksibilitet jf. Rådets forordning (EF) nr. 847/96 kun anvendes, når medlemsstaterne ikke anvender den mulighed for år-til-år fleksibilitet, som fremgår af den nye grundforordning.

Fiskeriindsatsregulering

Kommissionen foreslår en 10 % reduktion af havdagene i den vestlig Østersø, idet fiskeridødeligheden ligger over målet fastsat i den flerårige forvaltningsplan for torsk. Begrænsningen på maksimalt 147 havdage i vestlig Østersø i 2014 sættes således ned med 10 % til 132 dage i 2015. Muligheden for at tildele supplerende havdage på op til 15 % af fartøjerne i Østersøen på nationalt niveau fastsættes uændret i vestlig Østersø. Forslaget indeholder på nuværende tidspunkt ikke forslag til antal havdage (og dermed heller ikke bestemmelser om national fleksibilitet) for 2015 i østlig Østersø.

Andre elementer

Den hidtidige bestemmelse om mulighed for afskrivning af uundgåelige sildebifangster på op til 8 % af brislingekvoten fjernes. Grundforordningen giver imidlertid mulighed for – ved overskridelse af kvoten for de pågældende bestande eller for fangster, som en medlemsstat ikke har kvote for – afskrivning af bifangster på op til 9 % af kvoten for målar-ten. Det kræver imidlertid, at bestanden af ikke-målararter ligger inden for sikre biologiske grænser.

Udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke afgive udtalelse.

Konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget har ikke konsekvenser for EU's budget.

Fastsættelse af TAC og kvoter har på kort sigt erhvervsøkonomiske konsekvenser. For så vidt angår TAC for 2015 er det af økonomisk betydning for fiskerne, at kvoterne for torsk i vestlig Østersø og brisling reduceres, mens de foreslåede stigninger i TAC for sild omvendt set ikke er af tilsvarende positiv betydning for de danske fiskere, dels grundet forskellige fiskerisegmenter, dels en mindre dansk andel af disse bestande. Fiskeriindsatsbegrænsningerne vurderes endvidere at kunne få negative konsekvenser for visse fiskeres indtjeningsmuligheder.

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i § 5-udvalget (fiskeri), og der er kommet følgende bemærkninger:

Danmarks Fiskeriforening Producent organisation (DFPO) har følgende bemærkninger til fiskerimuligheder for Østersøen for 2015:

Grundlæggende beklager DFPO, at TAC'er – i dette tilfælde torsk – år efter år bliver sat efter en biologisk anbefaling – i overensstemmelse med en biologisk godkendt forvaltningsplan, men at ICES så alligevel året efter konstaterer, at TAC'en blev sat alt for højt. DFPO finder, at den biologiske rådgivning er et vigtigt element i forvaltningen af

fiskeriet, men sætter spørgsmålstegn ved, om samme rådgivning burde tillægges så stor betydning, som det er sket gennem de seneste 10 år. DFPO finder, at der bør skelnes mellem den bestandsvurdering, der ligger til grund for rådgivningen – og så den rådgivning, der tilbydes fra ICES. Derfor er det ifølge DFPO også nødvendigt, at der politisk fastsættes målsætninger, men det er vigtigt, at man hele tiden holder fast på, at der er forskel mellem den videnskabelige vurdering af bestandens tilstand på den ene side – og så den rådgivning, der giver en videnskabelig vurdering af konsekvenserne af den politisk fastlagte linje.

DFPO finder, at den nuværende situation ikke tilsiger en fravigelse fra den flerårige forvaltningsplan for torsk, som bør anvendes for begge torskebestande i Østersøen. For torsk i den vestlige Østersø finder DFPO ikke, at bestanden på nogen måde har vist en pludselig afvigelse fra den forventede udvikling. Samt at bestandsvurderingen viser, at bestanden vokser stabilt, samt at rekrutteringen er god. DFPO finder derfor, at TAC fortsat skal fastsættes efter den vedtagne forvaltningsplan – til 21.000 tons. Dette tal er den forventede fangst inklusiv den forventede udsmid. Derudover finder DFPO ikke, at der er behov for særlig beskyttelse af de lokale torsk i område 22. Den danske andel af fiskeriet i område 22 er stabilt og svarer til at ca. 30 % af den danske TAC fiskes i området. Endvidere finder DFPO, at såfremt der indføres særlige foranstaltninger for at beskytte torsken i området, vil det få vidtrækkende konsekvenser for – især – det lokale fiskeri.

For torsk i den østlige Østersø bifalder DFPO ikke, at bestanden kategoriseres som en "data-begrænset" bestand. DFPO finder, at bestanden udvikler sig med et stille og roligt fald fra en "all time high" - og derfor kan TAC fastsættes i medfør af forvaltningsplanens regel om maksimalt 15 % variation fra år til år, hvilket betyder, at TAC'en skal fastsættes til minus 15 % - i alt 59.755 tons. Endvidere bemærker DFPO, at årsagen til, at torsk i området ikke er opfisket, ikke er, at der er for få torsk, men snarere de lave priser på torsk på verdensmarkedet samt den høje oliepris. Derudover henviser DFPO til maskestørrelsen, der gør, at fiskefartøjer kun kan fange en meget lille del af bestanden. Idet der ikke blot skal landes en større mængde af de små torsk, men også fanges flere, bør der ligeledes atter indføres en mulighed for, at fiskerne kan bruge BACOMA eller T90 med en maskevidde på 110 mm. DFPO finder også, at det er af afgørende betydning for bestandens fortsatte trivsel, at mindstemålet reduceres fra 38 til 35 cm.

Endvidere finder DFPO, at indførelsen af et påbud om at lande hele fangsten gør indsatsreguleringen overflødig.

DFPO bemærker, at ICES vurdering for rødspætte er særdeles positiv. Der nævnes en forøgelse i relativ forekomst på henholdsvis 129 og 43 %. Idet der er tale om såkaldte "data begrænsede" bestande finder DFPO, at det giver mening at omsætte denne positive observation til en TAC forøgelse på mindst 20 %. Dette svarer til en TAC for 2015 på 4.091 tons.

Bestandsvurderingen for brisling er ifølge DFPO traditionelt meget svingende, og TAC bliver konsekvent beregnet på en biomasse, der er sat til mindre end hvad den reelt har været. Hermed bliver TAC mindre end "nødvendigt". I mangel af en vedtaget forvaltningsplan og en detaljeret diskussion om målsætningerne finder DFPO, at den samlede

fangst for 2015 bør sættes i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet, til 242.000 tons (svarende til en reduktion i den samlede TAC på 10 %).

DFPO kan acceptere, at rådgivningen følges for sild i vestlig Østersø efter den normale 50/50 fordeling, og pointerer at bestandsfremgangen for sild i den østlige Østersø tilsiger en reel og stor fremgang i TAC'en.

For laks finder DFPO i lyset af rådgivningen, at TAC bør sættes i overensstemmelse med ICES vurdering af, hvad den samlede fangst vil være, hvis der fiskes efter FMSY svarende til 116.000 individer.

Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO) finder, at begge sildebestande i Østersøen med relevans for Danmark; sild i områderne 25-32 og 22-24 er i god forfatning, om end bestanden i områderne 22-24 stadig er på et relativt lavt niveau. DPPO finder, at både rådgivningen for sild i områderne 25-32 og 22-24 er retvisende og finder det centralt, at der hurtigst muligt udarbejdes forvaltningsplaner for både område IIIa og resten af Østersøen.

I forhold til brisling deler DPPO vurderingen fra ICES om, at brisling i områderne 22-32 er af en sådan størrelse, at der kan fiskes 222.000 tons, og at der skal fiskes ud fra MSY princippet FMSY (0,29). Arbejdet med en decideret forvaltningsplan bør også igangsættes. Slutteligt finder DPPO, at bestanden bør være omfattet af samme fleksibilitetsregler som andre pelagiske arter, idet bestanden ifølge ICES er en langlivet bestand.

Marine Ingredients Denmark har følgende bemærkninger: Kommissionen lægger op til at reducere TAC'en for brisling med 17 % til 222.000 tons for at opretholde et fiskeri i overensstemmelse med MSY-målet. Ifølge Marine Ingredients Denmark bør forsigtighedsprincippet grundet den manglende stabilitet i bestandsvurderingen - i stedet for MSY lægges til grund for TAC-fastsættelsen, hvilket svarer til en TAC på 242.000 tons.

Marine Ingredients Denmark finder det endvidere yderst problematisk, at den hidtidige bestemmelse om mulighed for afskrivning af uundgåelige sildebifangster på op til 8 % af brislingekvoten fjernes, uden at der er taget stilling til, hvordan fiskeriet fra 1. januar 2015 skal håndtere uundgåelige bifangster af sild. Marine Ingredients Denmark bemærker, at det er absolut nødvendigt, at der sikres en løsning, der muliggør en fortsættelse af brislingefiskeriet i Østersøen.

Endelig bemærker Marine Ingredients Denmark, at det generelt set er problematisk, at Kommissionen ikke lægger op til kvoteopskrivning, som ellers ventet i forbindelse med indførelse af udsמידsforbuddet pr. 1. januar 2015.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen kan generelt støtte hensigten om fortsat at sikre et bæredygtigt fiskeri og noterer sig med tilfredshed den positive udvikling for sild og rødspætte, idet man samtidig er bekymret for situationen for torskebestandene i både den vestlige, og især den østlige Østersø.

Som generelt princip kan regeringen tilslutte sig, at kvoterne i Østersøen fastsættes på grundlag af videnskabelig rådgivning, målsætningen om maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY) i henhold til reformen af den fælles fiskeripolitik, samt forvaltningsplaner.

Regeringen lægger vægt på, at TAC tilpasses, når en ny forvaltningsmodel med landingsforpligtigelsen indføres. Regeringen vil i den sammenhæng arbejde for, at Rådet i en overgangsperiode kan fastsætte en fuld kvotetilskrivning, der passer til fiskerimønsteret, indtil den videnskabelige rådgivning er på plads.

Regeringen lægger vægt på, at der findes en passende løsning i forhold til afskrivning af bifangster på hovedarten inden for nærmere rammer med henblik på at undgå utilsigtede konsekvenser.

Med hensyn til torsk i den vestlige Østersø finder regeringen, at TAC bør fastsættes i overensstemmelse med en gradvis overgang til MSY-mål, som sikrer, at MSY nås senest i 2017 ved en uændret TAC i 2015 eller ved en moderat reduktion. Danmark og Tyskland fisker på bestanden i Bælthavet, og de to lande arbejder på at finde fælles forslag til at indføre mulige supplerende forvaltningstiltag med henblik på at forbedre især gydebestanden.

Regeringen er forundret over, at Kommissionen ikke har foreslået en TAC for torsk i den østlige Østersø. Regeringen finder, at der i den særlige situation for denne bestand ikke bør ske en meget drastisk reduktion af TAC i 2015, men at TAC bør fastsættes uændret eller med en moderat reduktion, idet man afventer mere langsigtede foranstaltninger. Sverige arbejder sammen med Polen og Danmark på at fremlægge mulige forvaltningstiltag i ICES underområde 25 med henblik på at kunne forbedre fødegrundlag og bestandsituationen for torsk i dette område.

Regeringen hæfter sig ved, at STECF i 2012 har vurderet, at den nuværende begrænsning af fiskeriindsatsen i Østersøen ikke har betydning for fiskeridødeligheden, der effektivt forvaltes alene via TAC/kvotesystemet. Som minimum bør havdagene således fastsættes på et uændret niveau i forhold til 2014. Regeringen lægger vægt på, at der ikke må blive tale om reduktion i forhold til 2014 i hverken havdage eller i den nationale fleksibilitet på 15 % til at overføre ubrugte havdage til andre fartøjer.

Regeringen finder, at Østersølandenes fælles tilkendegivelse fra sidste år, om at kvoten for brisling i 2014 skulle fastsættes på grundlag af MSY værdien, skal respekteres, således at MSY-målet nås næste år.

Med hensyn til rødspætte finder regeringen, at den positive rådgivning for bestanden skal afspejles i TAC niveauet, således at den forbliver uændret i forhold til i år.

Regeringen finder, at Kommissionens forslag til meget store forøgelser i TAC for sild i Østersøen generelt bør være lidt mindre for at undgå for store udsving i TAC.

Regeringen finder det vigtigt, at fiskeriet efter laks baseres på en bæredygtig udnyttelse af bestanden, hvilket skal ses i sammenhæng med det fremlagte forslag til en forvaltningsplan for laks i Østersøen.

Endelig ser regeringen frem til, at Kommissionen snart vil fremlægge forslag til en ny flerartsforvaltningsplan for torsk, sild, brisling.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at der kan opnås politisk enighed om forslaget på rådsmødet (landbrug og fiskeri) i oktober 2014.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.