

Departementet/NaturErhvervstyrelsen
Sags.nr.: 2016-3865
Den 4. april 2016
MFVM 060

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af havets økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1967/2006, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1343/2011 og (EU) nr. 1380/2013 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 894/97, (EF) nr. 850/98, (EF) nr. 2549/2000, (EF) nr. 254/2002, (EF) nr. 812/2004 og (EF) nr. 2187/2005

KOM (2016) 134

Nærværende grundnotat er et genoptryk af samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 31. marts 2016. Ændringer er markeret i marginen.

Resumé

Forslaget omhandler regler om tekniske foranstaltninger, som bestemmer, hvordan og hvor fiskerne må fiske. Målsætningen er at regulere den fangst, der kan blive fanget ved en given fiskeriindsats og at begrænse påvirkningen af økosystemerne ved fiskeri. Forslaget tager sigte på at optimere de tekniske foranstaltningers bidrag til realiseringen af målsætningerne i den nye fælles fiskeripolitik. Forslaget understøtter principperne om regionalisering i den nye fælles fiskeripolitik og skaber øget fleksibilitet i regeldannelsen ved at være udformet som en rammeforordning, der indeholder de overordnede mål og generelle principper for de tekniske regler, der skal danne basis for lige rammevilkår ("level playing field") på tværs af hele EU, mens de detaljerede tekniske regler besluttet på regionalt niveau. Med forslaget forventes en gennemgribende forenkling af de eksisterende regler om tekniske foranstaltninger, der i dag er meget detaljerede og fastsat i mere end 30 forordninger. Beskyttelsesniveauet i Danmark og EU vurderes at ville blive hævet med vedtagelse af forslaget.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2016) 134 af 11. marts 2016 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af havets økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1967/2006, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1343/2011 og (EU) nr. 1380/2013 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 894/97, (EF) nr. 850/98, (EF) nr. 2549/2000, (EF) nr. 254/2002, (EF) nr. 812/2004 og (EF) nr. 2187/2005. Forslaget er modtaget i en dansk sprogversion den 14. marts 2016 fra Rådssekretariatet.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 43, stk. 2, og skal behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Formål og indhold

Som led i gennemførelsen af reformen af den fælles fiskeripolitik har Kommissionen iværksat en revision af de grundlæggende regelsæt inden for den fælles fiskeripolitik. Dette forslag er et led i denne revision. Regelsættene for tekniske foranstaltninger, har hidtil været fastsat i en lang række forordninger, ændringer hertil og gennemførelsesbestemmelser, hvortil kommer midlertidige tekniske foranstaltninger. Der er i dag over 30 forordninger med tekniske foranstaltninger, som finder anvendelse på EU's havområder og de farvande uden for EU, hvor EU-fartøjer fisker.

Kommissionen har inden udarbejdelsen af forslaget gennemført en evaluering af det eksisterende regelsæt og gennemført en offentlig høring om udformningen af de fremtidige regler. Evalueringen viste, at de gældende tekniske foranstaltninger for en stor dels vedkommende ikke har opfyldt de mål, der var fastsat i den tidligere fælles fiskeripolitik i Rådets forordning 2371/2002. Den generelle opfattelse er, at foranstaltningerne er komplicerede og ineffektive, at strukturen og vedtagelsesprocedurerne er ufleksibel og tung, og at der mangler interessentinddragelse i beslutningsprocessen. Det konkluderes også, at den nuværende lovgivningsstruktur fortsat vil være utilfredsstillende set i lyset af de udfordringer, der følger af grundforordningen for den nye fælles fiskeripolitik.

Forslaget omhandler regler om tekniske foranstaltninger, som bestemmer, hvordan og hvor fiskerne må fiske. Målsætningen er at regulere den fangst, der kan blive fanget ved en given fiskeriindsats og at begrænse påvirkningen af økosystemerne ved fiskeri.

Reglerne om tekniske foranstaltninger er således en integreret del af det samlede regelsæt, der skal bidrage til at realisere de overordnede mål i reformen af EU's fælles fiskeripolitik i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1380/2013 om at fiske efter princippet om maksimalt bæredygtig udbytte (MSY) og med en gradvis udfasning af udsmid og reduktion af uønskede fangster, og at fiskeriet foregår i overensstemmelse med de mere overordnede miljöhensyn ved at begrænse fiskeredskabernes påvirkning på økosystemet mest muligt.

Foranstaltningerne kan blandt andet omfatte:

- Foranstaltninger, der regulerer anvendelse af fiskeredskaber.
- Foranstaltninger, der regulerer udformningen af de redskaber, der anvendes.
- Bevarelsesmæssige mindstereferencetørrelser.
- Foranstaltninger, der fastlægger geografiske og tidsmæssige begrænsninger for fiskeriet for at beskytte særlige store forekomster af unge fisk og gydefisk.
- Foranstaltninger for at modvirke påvirkningen af fiskeri på sårbare arter og beskyttede områder af hensyn til særligt sårbare arter.

Selv om forslaget hovedsageligt tager sigte på en ændring af den forvaltningsstruktur, som de tekniske foranstaltninger indgår i, snarere end en omfattende ændring af selve foranstaltningerne, vil den større fleksibilitet og de incitament til selektivt fiskeri, som det indfører, bevirke, at de tekniske foranstaltninger får større effekt og dermed bidrager til realiseringen af målene i den nye fælles fiskeripolitik. Fangsterne vil med tiden blive optimeret, fordi der kan fanges større fisk, og fiskeriets negative indvirkning på havets økosystem vil blive mindre som følge af mere ansvarlige fangstmetoder.

Forslaget er udformet som en rammeforordning, der indeholder de overordnede mål og generelle principper for de tekniske regler, som skal danne basis for lige rammevilkår ("level playing field") på tværs af hele EU, mens de detaljerede tekniske regler besluttet på regionalt niveau. På længere sigt (senest i 2022) er det hensigten, at alle de detaljerede tekniske foranstaltninger skal indgå i de regionale flerårige forvaltningsplaner. Modellen understøtter dermed princippet om regionalisering i den nye fælles fiskeripolitik. Kommissionen vurderer, at denne model er den bedst egnede til at opfylde de opstillede mål og giver den bedste garanti for, at bevarelsesmålene fortsat vil blive opfyldt samtidig med, at regionaliseringsprocessen skrider frem.

Forslaget indeholder *generelle bestemmelser* om anvendelsesområdet, de overordnede og de specifikke mål samt de målsætninger, der er knyttet til de generelle og specifikke mål, og som er udtrykt som niveauet af uønskede fangster. Det indeholder desuden begrænsninger på omfanget af bifangster af følsomme arter, bestemmelser om begrænsning af størrelsen af områder på havbunden, som i væsentlig grad påvirkes af fiskeriet, samt principper for god forvaltning og definitioner. Definitionerne vedrører hovedsageligt fiskeredskaber og fiskeri og er fælles for alle regioner.

Videre er der en række *fælles tekniske regler*, der på nuværende tidspunkt er fastsat i alle de vigtigste tekniske forordninger, og som gælder for alle havområder og betragtes som de facto permanente, eftersom det ifølge Kommissionen ikke er nødvendigt eller berettiget at ændre dem. Disse omfatter

- forbud mod redskaber og praksisser, herunder forbud mod salg af marine arter, der er fanget med bestemte redskaber,
- generelle restriktioner for anvendelsen af trukne redskaber og betingelserne for deres anvendelse (omfatter fangstposens grundlæggende konstruktion og tilladte anordninger til fastgørelse på fiskeredskaber),
- restriktioner for anvendelsen af faststående garn og drivgarn,
- foranstaltninger til beskyttelse af følsomme arter (for eksempel havpattedyr, havkrybdyr og havfugle) og levesteder og sårbare økosystemer (for eksempel koldt vandskoralrev), herunder dem, der er opført i habitatdirektivet 92/43/EØF og fuglebeskyttelsesdirektivet 2009/147/EF,
- bevarelsesmæssige mindstereferencestørrelser (definition, mål og anvendelse af fisk, som er mindre end disse størrelser) og
- fælles foranstaltninger med henblik på at reducere udsmid (forbud mod highgrading og slipning af fangster og beskyttelse af arter, der ikke er omfattet af fangstbegrænsninger).

I forlængelse af de fælles tekniske regler fastlægges fælles rammer for den regionale fastsættelse af regler, og i bilag fastlægges de grundbestemmelser om masketørrelse, bevarelsesmæssige mindstereferencestørrelser, lukkede områder eller områder med restriktioner for at beskytte ungfisk og gydefisk samt andre regionsspecifikke foranstaltninger, som skal finde anvendelse, hvis der ikke er vedtaget foranstaltninger på regionalt plan.

For så vidt angår forbud mod anvendelse af visse redskaber og bevarelsesmæssige mindstereferencestørrelser, vil disse ifølge forslaget også gælde for rekreativt fiskeri.

Der tillægges Kommissionen de fornødne beføjelser til på regionalt plan at fastsætte tekniske foranstaltninger i de flerårige planer og midlertidige udsmidsplaner og til fastsættelse af de bevarelsesforanstaltninger, der er nødvendige for at opfylde forpligtelserne i henhold til miljølovgivningen. Proceduren for vedtagelse af regler på regionalt niveau følger af grundforordningen for den fælles fiskeripolitik, hvorefter Kommissionen kan vedtage delegerede retsakter baseret på fælles henstillinger fra de regionale grupper af medlemsstater med interesser i de pågældende områder, for eksempel Scheveningengruppen i Nordsøen og BALTFISH i Østersøen.

Forslaget indeholder tillige tekniske foranstaltninger gældende for fiskeri i farvandene uden for EU's farvande, herunder en bemyndigelse til Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter vedrørende detaljerede regler med lister over sårbare havøkosystemer samt specifikke tekniske foranstaltninger gældende for bestemte fiskerier, som er vedtaget af Kommissionen for Fiskeriet i det Nordøstlige Atlanterhav (NEAFC) og Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet (GFCM).

Endelig har forslaget fælles bestemmelser om udførelsen af videnskabelige undersøgelser, om udsætning og omplantning af marine arter, om udøvelsen af Kommissionens beføjelser hvad angår de delegerede retsakter, om udvalgsprocedurerne med henblik på gennemførelsesretsakterne, samt bilag med en liste over forbudte arter, som, hvis de tages som bifangster, straks skal genudsættes, en liste over lukkede områder med henblik på at beskytte følsomme levesteder og en liste over arter, som ikke må fanges med drivgarn.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke. Forslaget behandles i Europa-Parlamentets Fiskeriudvalg, der er ledende udvalg.

Nærhedsprincippet

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

Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget skønnes umiddelbart ikke at have væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Forslaget skønnes på længere sigt at have visse positive erhvervsøkonomiske konsekvenser. En forenkling og regionalisering af den tekniske regulering af fiskeriet forventes at fremme anvendelsen af selektive redskaber og fiskerimetoder. Dette vil bidrage til at opfylde målet om fiskeri på MSY-niveau og reducere mængden af uønskede fangster, hvilket igen kan resultere i økonomiske fordele for fiskerierhvervet som følge af øgede fiskerimuligheder. Samtidig skønnes det, at en forenkling af reglerne også vil resultere i en vis lempelse i de administrative byrder for erhvervet.

Forslaget forventes på lang sigt at have en vis positiv virkning for miljøet, idet en forenkling og regionalisering af den tekniske regulering af fiskeriet forventes at fremme anvendelsen af mere selektive redskaber og mere skånsomme fiskerimetoder, og forbedre anvendelsen af mekanismen med lukkede områder, hvilket vil bidrage til at opfylde målet om et bæredygtigt fiskeri og reducere mængden af uønskede fangster samt beskyttelse af følsomme arter og levesteder og sårbare økosystemer.

Høring

Forslaget har været i høring i §5-udvalget (fiskeri) og i §7-udvalget (rekreativt fiskeri, ferskvandsfiskeri og fiskepleje), hvor der indkommet følgende bemærkninger:

Danmarks Fiskeriforening Producent organisation (DFPO) har længe efterlyst en revision af de tekniske foranstaltninger i den fælles fiskeripolitik, dels for at få reduceret discard i fiskeriet, dels for at få gjort reglerne mindre komplekse og dels for i større omfang at skabe mulighed for, at den enkelte fisker har råderum og incitament til at fiske så selektivt som muligt.

DFPO finder det derfor positivt, at Kommissionens nu langt om længe har fremlagt et forslag og Kommissionen med sit forslag forsøger at skabe større regionalisering – og formodentligt forenkling - i EU's fiskeripolitik. Det er også positivt, at man bestræber sig for at sikre en rammeforordning, der indeholder generelle principper for de tekniske regler for fiskeriet, der skal danne basis for lige rammevilkår ("level playing field") på tværs af hele EU, mens de detaljerede tekniske regler besluttet på regionalt niveau.

Når det er sagt, så er det også efter DFPO's opfattelse absolut begrænset, hvad der bør være af indhold i en sådan rammeforordning. En rammeforordning skal ikke indeholde en gentagelse og videreførelse af allerede eksisterende lovtekster, som det desværre faktisk er tilfældet i Kommissionens forslag. Det er også problematisk, at hvor de nuværende tekniske regler klart har fokus på fiskeriets indvirkning på fiskebestandene, så forsøger Kommissionen med sit forslag i større omfang at inddrage miljøbeskyttelse mere generelt i rammeforordningen og derved gøres teksten mere kontroversiel. Følgelig må det forventes, at det gør at delegering af beslutningskompetence til Kommissionen på en række centrale emner vil blive centrale i Rådets og Europa-Parlamentets forhandlinger om forslaget i Bruxelles.

Det er samtidig problematisk, at Kommissionen foreslår, at der fastlægges egentlige overordnede mål for de tekniske regler – for de tekniske regler bør alene være at betragte som et redskab til at sikre en bæredygtig udnyttelse af fiskeriressourcer. Mål i EU's fiskeripolitik skal fastlægges i grundforordningen og de relevante forvaltningsplaner – ikke for de enkelte redskaber i værktøjskassen.

Det er DFPO's klare opfattelse, at tekniske foranstaltninger - i det omfang de er relevante - mest hensigtsmæssigt behandles på regionalt plan i forbindelse med de relevante forvaltningsplaner og gennem en dialog med relevante interessenter. DFPO vil nu indgående studere Kommissionens forslag og ved førstkommande lejlighed fremsende mere detaljerede bemærkninger til Kommissionens forslag.

Marine Ingredients Denmark finder det positivt, at der med forslaget forventes en gennemgribende forenkling af de eksisterende regler om tekniske foranstaltninger. Det er vigtigt, at der bliver tale om "a level playing field", hvor regionale og lokale særregler og undtagelser undgås. Fiskemel- og fiskeolieindustrien er, såvel i Danmark som i Europa, en interesseret potentiel opkøber af discardfisk. Konkrete undtagelser fra discardforbuddet hindrer en fremtidig udnyttelse og værddioptimering af discardfisk. Marine Ingredients Denmark lægger derfor vægt på, at de tekniske regler understøtter landingsforpligtelsen, discardplanerne og håndteringen af fanget fisk, så det sikres, at alle fangede fisk, bringes i land, og der sker en reel markedsdannelse af discardfisk.

Dansk Sportsdykker Forbund har fremsat bemærkninger vedrørende undervandsharpuner i forslaget. Dansk Sportsdykker Forbund finder ikke, at den pågældende bestemmelse skal indgå i vedtagelsen af forslaget. Det er Dansk Sportsdykker Forbunds opfattelse, at et generelt forbud er ubegrundet, og at et eventuelt forbud kan gennemføres som en delegeret retsakt på baggrund af indstilling fra de regionale samarbejder under fiskeripolitikken. Dette vil muliggøre en regulering, hvor det er hensigtsmæssigt og friholde andre områder fra et forbud. Dansk Sportsdykker Forbund mener, at det med fiskeripolitikkens regionalisering i danske farvande vil være i strid med nærhedsprincippet, såfremt EU's medlemsstater afskæres fra at regulere området gennem regionalt baserede retsakter.

Dansk Sportsdykker Forbund bemærker, at der ikke er noget ressourceudnyttelseshensyn, der giver grundlag for at forbyde jagt med undervandsharpuner. Der er tale om et meget selektivt fiskeri, og fangsterne er helt ubetydelige i de nordlige EU farvande. Forbundet finder det ikke rigtigt eller rimeligt at blive sidestillet med stærkt skadelige fiskerier som dynamitfiskeri og fiskeri med gift. Jagt med undervandsharpuner med dykkerflasker praktiseres i mindre omfang i Danmark af de godt 10.000 sportsdykkere. Det anslås, at danske flaskedykkere fanger ca. 5 tons fladfisk (primært skrubber) og 5 tons torsk per år. Det anføres videre af forbundet, at jagt med undervandsharpuner om natten praktiseres i nogen grad af de ca. 5.000 jægere, der findes i Danmark. Det foregår ved snorkeldykning og er specielt målrettet havørred, tunge og pighvar. Der anslås en samlet havørredfangst på 5-10 tons. Der er tale om en meget målrettet fiskemetode, der ikke påvirker havbunden, og hvor der ikke sker skade på undermålsfisk. En begrænsning af jagt med undervandsharpuner vil efter forbundets opfattelse være et væsentligt tilbageslag for det danske rekreative fiskeri.

Danmarks Sportsfiskerforbund bemærker, at forbundet støtter udgangspunktet om, at de overordnede retningslinjer, som beskriver vilkårene for fiskeriet i hele EU, bør være ens. Forbundet er også helt enig i, at det er op til de enkelte medlemslande omkring et geografisk begrænset område at beskrive og gennemføre, hvordan det bæredygtige fiskeri bedst kan gennemføres. I forhold til bevarelsesmæssige mindstereferencestørrelser giver det ifølge Danmarks Sportsfiskerforbund som udgangspunkt god mening, at udøvere af det rekreative fiskeri ikke bør fiske efter marine arter, som er under et bæredygtigt niveau. Forbundet bemærker dog, at det rekreative fiskeri ikke som udgangspunkt bør reguleres ligesom det erhvervsmæssige, blandt andet fordi en meget stram regulering i mange tilfælde ikke vil gavne fiskebestandene på grund af de ofte stærkt begrænsede fangstmængder i det rekreative fiskeri. Desuden har det rekreative fiskeri i mange tilfælde en stor socioøkonomisk og rekreativ værdi.

Med hensyn til forslaget om forbudte fiskeredskaber og fangstmetoder støtter Danmarks Sportsfiskerforbund ubetinget forbud mod alle de nævnte metoder (fra a) til og med g) i artikel 7), dog mener forbundet, at elektrisk strøm under ingen omstændigheder bør kunne anvendes. Forbundet er derimod uforstående over for, at undervandsharpuner og brugen af dem om natten nævnes i denne sammenhæng. Dette fiskeri bør ifølge forbundet ikke reguleres for hele EU ud fra betragtningen om, at en helt generel regulering i hele EU vil være alt

for unuanceret. Forbundet mener, at dette bør reguleres regionalt – og som altid med udgangspunkt i en vidensbaseret tilgang med fokus på at sikre et bæredygtigt fiskeri. Det oplyses i den forbindelse, at Danmarks Sportsfiskerforbund netop er i dialog med Dansk Sportsdykker Forbund med henblik på at formulere nogle retningslinjer, der kan sikre et bæredygtigt fiskeri med harpuner.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er endnu ikke kendskab til andre medlemsstaters holdninger. Det forventes dog, at der generelt vil være opbakning fra alle medlemsstater til en forenkling og regionalisering af den tekniske regulering af fiskeriet.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen arbejder for et bæredygtigt fiskeri og for, at de nye tekniske regler bliver enkle, kontrollerbare og omkostningseffektive. I den forbindelse må det nøje overvejes, hvilke regler der er behov for at inkludere i den overordnede rammeforordning.

Regeringen arbejder for, at de nye tekniske regler skal afspejle udviklingen i kontrolinstrumenter, herunder nye teknologiske løsninger, som kan give den enkelte fisker større frihed i valg af fangstmetoder og redskaber og dermed et økonomisk incitament til optimering af sit fiskeri gennem øget selektivitet.

Regeringen arbejder for, at reglerne om lukkede områder forenkles, og at der sker en revision af de eksisterende lukkede områder baseret på videnskabelig rådgivning.

Regeringen finder det positivt, at forslaget gennem et styrket regionalt samarbejde underbygger målet om regionalisering af fiskeripolitikken, og at forslaget fastlægger en overordnet EU-ramme med generelle principper og strategiske mål, mens de mere tekniske regler udformes på regionalt niveau.

Regeringen finder det ligeledes positivt, at forslaget med den regionaliserede proces etablerer en mere smidig og forenklet proces for implementering af ny fiskeriteknologi og fiskemetoder og dermed understøtter udvikling af mere selektive redskaber og skånsomme fangstmetoder.

Regeringen finder endvidere, at konsekvenserne af, at reglerne om forbud mod anvendelse af visse redskaber og bevarelsesmæssige mindstereferencetørrelser også skal gælde for rekreativt fiskeri, bør undersøges nærmere.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt samlenotat til Folketingets Europaudvalg den 31. marts 2016 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 11. april 2016.

Notatet er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.