



Ministeriet for Fødevarer,
Landbrug og Fiskeri

EU og Internationalt
Den 7. november 2024
FVM 395

SAMLENOTAT

1. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1026/2012 om visse foranstaltninger med henblik på bevarelse af fiskebestande over for lande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri
- *Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 18. november 2024, men forventes vedtaget på et kommende rådsmøde*
KOM (2024) 407

Side 2

NOTAT

1. **Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 1026/2012 om visse foranstaltninger med henblik på bevarelse af fiskebestande over for lande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri KOM (2024) 407**

Revideret genoptryk af grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 14. oktober 2024. Ændringer er markeret i marginen.

Resumé

Kommissionen har fremlagt et forslag til ændring af det instrument, der giver EU mulighed for at vedtage foranstaltninger over for tredjelande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri. Forslaget præciserer bl.a., hvad der skal forstås ved "manglende samarbejde", og at nødvendige foranstaltninger også kan omfatte kontrolforanstaltninger. Forslaget vurderes ikke i sig selv at påvirke beskyttelsesniveauet i Danmark og EU. Regeringen vil afstå fra at stemme af hensyn til Rigsfællesskabet. Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 18. november 2024, men forventes vedtaget på et kommende rådsmøde.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2024) 407 af den 17. september 2024 fremsendt forslag om ændring af forordning (EU) nr. 1026/2012 om visse foranstaltninger med henblik på bevarelse af fiskebestande over for lande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri. Forslaget er oversendt til Rådet den 17. september 2024 i en dansk sprogudgave.

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

Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 18. november 2024, men forventes vedtaget på et kommende rådsmøde.

Formål og indhold

I overensstemmelse med De Forenede Nationers havretskonvention af 10. december 1982 ("UNCLOS") og De Forenede Nationers aftale om gennemførelsen af bestemmelserne i De Forenede Nationers havretskonvention af 10. december 1982 vedrørende bevarelse og forvaltning af fælles fiskebestande og stærkt vandrende fiskebestande af 4. august 1995 ("UNFSA") kræver forvaltningen af visse delte fælles og stærkt vandrende fiskebestande et samarbejde mellem alle lande, i hvis farvande bestanden forekommer (kyststaterne) og de lande, hvis flåder udnytter denne bestand (fiskeristaterne). Dette samarbejde kan etableres inden for rammerne af regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO'er) eller i tilfælde, hvor RFFO'er ikke har beføjelser til at forvalte den pågældende bestand, ved hjælp af ad hoc-ordninger mellem de lande, der har en interesse i dette fiskeri. Kommissionen anfører, at det ofte er vanskeligt at nå til enighed om forvaltningen af fælles fiskebestande og stærkt vandrende fiskebestande, idet det kræver en oprigtig samarbejdsvilje fra alle berørte stater. Visse staters vedtagelse af ensidige foranstaltninger kan føre til en betydelig overfiskning af den pågældende fiskebestand, selv om andre stater træffer foranstaltninger til at begrænse deres fiskeriindsats.

Forslaget er en ændring af forordning (EU) nr. 1026/2012, som er et instrument, der giver EU mulighed for at vedtage foranstaltninger i forhold til tredjelands fiskerirelaterede aktiviteter og politikker, der

tillader ikke-bæredygtigt fiskeri, herunder importrestriktioner for fisk og fiskeprodukter fra den specifikke bestand, som ikke forvaltes bæredygtigt.

Den ramme, der er fastsat i forordning (EU) nr. 1026/2012, er kun blevet anvendt én gang, nemlig i 2013, til at indføre importrestriktioner og havneforanstaltninger rettet mod færøsk fiskeri efter både sild og makrel. Det er Kommissionens opfattelse, at det spillede en central rolle i indgåelsen og undertegnelsen i 2014 af en fordelingsordning for makrel. I 2014 ophævede EU de foranstaltninger, der blev vedtaget i henhold til forordning (EU) nr. 1026/2012, efter undertegnelsen af fordelingsaftalen og nedsættelsen af de ensidigt forhøjede kvoter, der ifølge Kommissionen havde ført til ikke-bæredygtigt fiskeri.

Ændringen har til formål at sikre klarere retningslinjer for anvendelse af foranstaltninger over for tredjelande. Kommissionen anfører, at det vil sikre, at tredjelande er opmærksomme på de specifikke betingelser, under hvilke deres fiskeripraksis kan føre til EU-sanktioner. Forslaget indeholder følgende:

- En præcisering af hvad der i forordningen forstås ved ”manglende samarbejde”, som eksempelvis afvisning af at inddrage alle relevante kyststater i konsultationer, tilsidesættelse af vedtagne procedurer eller afvisning af at tage den bedste videnskabelige rådgivning af relevante bestande i betragtning.
- En præcisering af at et land kan anses som at tillade ikke-bæredygtigt fiskeri, hvis det ikke gennemfører de nødvendige foranstaltninger for fiskeriforvaltningen, herunder kontroltiltag for at sikre en effektiv bevarelse og forvaltning af de fælles bestande.
- En tilpasning af procedurerne forud for og efter vedtagelsen af foranstaltninger over for lande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri, herunder at give det pågældende land en rimelig mulighed for skriftligt at besvare Kommissionens meddelelse og rimelig frist til at afhjælpe situationen.

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.

Gældende dansk ret

Ikke relevant.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Da der er tale om præciseringer til et eksisterende instrument, forventes forslaget ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Ifølge Kommissionen har forslaget ikke finansielle konsekvenser for EU's budget.

Såfremt instrumentet bringes til anvendelse over for tredjelande eller dele af Rigsfællesskabet (Færøerne og Grønland) kan det få negative økonomiske konsekvenser for de pågældende lande,

herunder for dele af Rigsfællesskabet. EU har i de seneste år importeret fisk og fiskeprodukter fra Færøerne og Grønland for mellem 2,9 og 5,7 mia. kr., jf. tabel 1.

Tabel 1 EU's import af fisk og fiskeprodukter fra Færøerne og Grønland 2019-23 (mia. kr.).

	2019	2020	2021	2022	2023
Færøerne	3,3	2,9	3,7	5,2	5,0
Grønland	4,7	4,6	4,6	5,4	5,7

Kilde: Det Europæiske markedsobservatorium for fiskeri og akvakulturprodukter.

Den danske fiskeforarbejdningsindustri har en betydelig import fra tredjelande, herunder fra særligt Norge, samt Grønland, Færøerne og Island. Ved en eventuel iværksættelse af handelspolitiske sanktioner mod tredjelande, vil det således kunne få konsekvenser for den danske fiskeforarbejdningsindustri samt andre danske aktører inden for den danske maritime sektor, herunder leverandører af fiskeriudstyr og værfter. Danmarks import fisk og fiskeprodukter fra Færøerne, Grønland, Norge og Island i perioden 2019 - 2023 fremgår af tabel 2.

Tabel 2 Danmarks import af fisk og fiskeprodukter fra udvalgte lande 2019-23 i mia. kr.

	2019	2020	2021	2022	2023
Færøerne	2,1	2,1	2,8	3,3	3,2
Grønland	4,6	4,5	4,5	5,3	5,6
Island	0,9	1,4	1,2	1,3	1,3
Norge	10,2	9,1	9,4	12,2	11,9

Kilde: Det Europæiske markedsobservatorium for fiskeri og akvakulturprodukter.

Det må dog forventes, at instrumentet i givet fald kun vil blive anvendt for den art eller de arter, hvor der konkret vurderes at være tale om at tillade ikke-bæredygtigt fiskeri, hvorfor de økonomiske konsekvenser sandsynligvis vil være væsentligt mindre, end hvad der fremgår af tabel 1 og 2.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke i sig selv at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark og EU, idet der alene er tale om fastsættelse af rammer for anvendelse af forordningen.

Høring

Sagen har været i høring i § 5-udvalget (fiskeri).

Færøernes Landsstyre lægger bl.a. vægt på, at de foreslåede ændringer forekommer i endnu større omfang end i dag at kunne medføre situationer, hvor hjemmelen i forordning 1026 vil være uforenelig med den folkeretlige forhandlingsforpligtelse, hvad relevante fiskebestande angår i henholdsvis Havretskonventionens Del V og Del VII.

Fra færøsk side giver forslaget således anledning til bekymring, idet det læses i sammenhæng med de seneste års gentagne advarsler fra Kommissionen om igen at gøre brug af instrumentet mod Færøerne.

Danmarks Fiskeriforening PO (DFPO) og Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO) kan grundlæggende tilslutte sig Kommissionens forslag, da det åbner op for en reel mulighed for at sammenkæde international handel med forvaltning af fiskeressourcer. En ændring af forordning 1026/2012 forventes at gøre det lettere for EU at indføre handelsrestriktioner over for tredjelande, der modarbejder EU's legitime og historiske interesser. Forslaget er et skridt i den rigtige retning, selvom forslaget indeholder en lang række betingelser, som skal være opfyldt, før handelsrestriktioner kan komme på tale, ligesom rækkevidden af forslaget også er begrænset i forhold til de internationale udfordringer, som EU står overfor.

Forordning 1026/2012 synes ikke at give mulighed for at indføre sanktioner for andre arter, end dem der genstand for det manglende samarbejde, hvilket er ærgerligt i en bredere sammenhæng. DFPO og DPPO så gerne, at Kommissionen følger dette forslag op med et generelt forslag om at se på international handel i sammenhæng med fiskeriforvaltningen og ikke kun i relation til denne forordning. I forhold til de årlige konsultationer mellem eksempel EU og Norge, har man i Europa-Parlamentet ved flere lejligheder påberåbt behovet for at kunne indføre importsanktioner som modsvar på Norges manglende vilje til at indgå en aftale, som ikke kun er til fordel for Norge, men hvor også EU's fiskere sikres økonomisk bæredygtige betingelser for fiskeri i norsk farvand.

DFPO og DPPO ønsker derfor, at Kommissionen snarest fremsætter et bredere forslag, som muliggør indførsel af importrestriktioner over for lande, der tydeligvis modarbejder EU's interesser. Ikke kun, når det gælder enkeltbestande, men også når der er tale om bredere aftaler, såsom EU's fiskeriaftale med Norge, som efterhånden har nået et så lavt niveau for centrale fiskearter, at det kan blive vanskeligt for EU's fiskere at opretholde et økonomisk bæredygtigt fiskeri i norsk farvand. Mulige handelsrestriktioner ville formentligt kunne medvirke til, at visse tredjelande i fremtiden ville vægte bæredygtige fiskeriaftaler med EU højere end tilfældet er i dag.

DPPO finder også, at forslaget skal ses som et positivt signal til forbrugersiden, om at man ikke tillader ikke-bæredygtigt fiskeri. DPPO understreger desuden, at forslaget afspejler, at EU's indre marked er et attraktivt marked for tredjelandes eksportører af fisk- og fiskeprodukter.

Marine Ingredients Denmark (MID) støtter generelt Kommissionens forslag om at præcisere og styrke forordning (EU) nr. 1026/2012, som omhandler foranstaltninger over for tredjelande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri. Det anerkendes, at der er behov for klare retningslinjer for at sikre, at fiskeriforvaltningen udføres i overensstemmelse med internationale aftaler og bæredygtige praksisser. Det er forhåbningen, at forslaget vil bidrage til at skabe bedre samarbejde med tredjelande om forvaltningen af fælles fiskebestande, særligt når det kommer til arter som blåhvilling, sild og makrel. De foreslåede præciseringer om "manglende samarbejde" samt mulighederne for at implementere kontrolforanstaltninger er positive skridt i retning af at sikre, at alle lande lever op til deres ansvar i forhold til bæredygtig udnyttelse af havets ressourcer.

Marine Ingredients Denmark understreger vigtigheden af en kyststatsaftale og opfordrer til, at dette prioriteres i EU's samarbejde med kyststaterne. MID opfordrer til hurtigt at opnå en aftale med alle kyststater om en bæredygtig og langsigtet fordeling af blåhvilling, sild og makrel. Den nuværende situation uden en aftalt fordelingsordning er ikke holdbar på lang sigt, da fangsterne de seneste år konsekvent har overskredet de videnskabelige anbefalinger. En kyststatsaftale vil sikre, at fiskeriet er i overensstemmelse med de videnskabelige anbefalinger fra ICES og den aftalte TAC. Dette er afgørende for at bevare og sikre langsigtede aftaler om fiskebestandene, som kan bidrage til et bæredygtigt fiskeri også på lang sigt.

De danske fiskemel- og fiskeolieproducenter er yderst afhængige af stabile og langsigtede aftaler om disse fiskebestande. MID håber, at forslaget med dets tydeligere rammer vil facilitere fremtidige fordelingsaftaler, som kan skabe balance mellem de berørte landes økonomiske interesser og behovet for bæredygtigt fiskeri. Instrumentet bør dog kun anvendes som en sidste udvej, når forhandlinger om fiskeripolitik er udtømte, og der ikke kan findes en fælles løsning. Løsninger på ikke-bæredygtigt fiskeri bør først og fremmest søges i relevante fiskeriorganer, uden at handel og forsyningslinjer påvirkes. Foranstaltningerne bør altid ligeledes være proportionale.

Danish Seafood Association bakker op om, at EU's instrument til at vedtage foranstaltninger over for tredjelande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri, skal være effektivt og effektivt. Samtidig bør instrumentet alene anvendes som en allersidste foranstaltning og udvej, hvor forhandlinger i fiskeripolitiske og fiskeriforvaltningsfora er helt udtømte for så vidt angår mulighederne for at finde en fælles løsning. Løsninger vedr. ikke-bæredygtigt fiskeri bør principielt altid alene søges og findes i sådanne organer for fiskeriet, som er etableret mellem kyststater og fiskeristater – og uden at handel og forsyningslinjer mellem lande berøres. Danish Seafood Association gør også opmærksom på, at EU's regelsæt imod IUU-fiskeri bør anvendes som EU's primære instrument mod ikke-bæredygtigt fiskeri i tredjelande. DSA fremhæver også det igangværende arbejde i EU med bæredygtighedskriterier i relation til anvendelse af toldkontingenter som et andet instrument og endelig frihandelsaftalernes rammer.

Dansk fiskeindustri er afgørende afhængig af råvareforsyninger fra import, og på EU-plan kommer 62,2 pct. af de samlede forsyninger fra importsiden. Handelsrestriktioner vil derfor ofte kunne ramme den danske fiskeindustri hårdt, herunder for arter, der ikke lader sig erstatte af forsyninger fra andre kilder og oprindelser. Foranstaltninger bør altid være proportionale og alene omfatte arter (og produkter herfra), der er omfattet af striden. Vildfangede arter bør f.eks. aldrig kunne udløse sanktioner omfattende opdrættede arter.

Danish Seafood Association noterer sig, at stramningerne i Kommissionens forslag alle vedrører form- og proceduremæssige forhold ("manglende samarbejde"), og finder det derfor særligt vigtigt, at grundlaget for evt. foranstaltninger er fuldt oplyste, objektivt dokumenterede og relateret til ikke-bæredygtigt fiskeri.

WWF Verdensnaturfonden støtter generelt Kommissionens forslag om at præcisere forordningen med henblik på at kunne vedtage foranstaltninger over tredjelande, der tillader ikke-bæredygtigt fiskeri.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det må forventes, at en række medlemsstater vil forholde sig positivt til forslaget.

Regeringens generelle holdning

Regeringen finder generelt, at anvendelse af instrumentet over for tredjelande kun bør ske som en absolut sidste udvej, når alle forsøg på en forhandlingsløsning er udtømte. Det er et vidtgående skridt at indføre handelsrestriktioner over for gode samarbejdspartnere. Sådanne foranstaltninger må i givet fald være i overensstemmelse med internationale forpligtelser, herunder WTO-reglerne og være fair og proportionale. En eventuel anvendelse af instrumentet i forhold til Færøerne eller Grønland vil stille Danmark i en vanskelig situation i lyset af Rigsfællesskabet og Danmarks samtidige medlemskab af EU. Regeringen vil på den baggrund afstå fra at stemme.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt grundnotat til Folketingets Europaudvalg den 14. oktober 2024.

Notatet er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.