



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.4.2009
KOM(2009)163 endelig

GRØNBOG

Reform af den fælles fiskeripolitik

GRØNBOG

Reform af den fælles fiskeripolitik

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	En visison for europæisk fiskeri i 2020.....	4
2.	Indledning	5
3.	Den nuværende fælles fiskeripolitik og dens resultater	6
4.	Afhjælpning af politikkens fem strukturmangler	8
4.1.	Afhjælpning af det dybt forankrede flådeoverkapacitetsproblem.....	8
4.2.	Præcisering af de politiske mål	9
4.3.	Centrering af beslutningsprocessen om langsigtede grundprincipper	10
4.4.	Tilskyndelse af fiskerierhvervet til at tage større ansvar for gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik.....	12
4.5.	Udvikling af en kultur, hvor reglerne overholdes	13
5.	Yderligere forbedring af forvaltningen af EU-fiskeriet	14
5.1.	En differentieret fiskeriordning, som beskytter ikkeindustrialiserede kystflåder?	14
5.2.	Maksimal udnyttelse af fiskeriet	15
5.3.	Relativ stabilitet og adgang til kystfiskeri.....	16
5.4.	Handel og markeder – fra fangst til forbruger	17
5.5.	Integration af den fælles fiskeripolitik i en bredere havpolitisk sammenhæng	19
5.6.	Politikkens videngrundlag.....	20
5.7.	Strukturpolitik og offentlig finansiel støtte	21
5.8.	Den eksterne dimension	22
5.9.	Akvakultur.....	25
6.	Kommende tiltag.....	25
7.	Deltag i debatten	26
8.	Akronymer	27

1. EN VISIØN FOR EUROPÆISK FISKERI I 2020

Vores vigtigste kilde til animalsk protein af høj kvalitet og sundt fedt er fisk. Markedet for fisk vokser igen, og fisk er igen blevet en fast bestanddel i over en halv milliard europæiske forbrugeres kost. Den fortsatte nedgang i en europæiske flådes fangster blev stoppet i omkring 2015. Selv om Europa fortsat er stærkt afhængig af importeret fisk, er tendensen ved at vende. Fisk fanget eller produceret i Europa værdsættes og anerkendes af forbrugerne som et produkt af høj kvalitet.

Voldsom overfiskning med store konsekvenser for økonomien i kystområderne hører fortiden til. Næsten alle Europas fiskebestande er blevet genoprettet til deres maksimale bæredygtige udbytte. For mange bestande vil det sige, at de er vokset markant sammenlignet med 2010. Fiskerne tjener mere, fordi fiskepopulationerne er blevet større og består af kønsmodne fisk, der er, større end tidligere.. De unge i kystsamfundene betragter igen fiskeri som en attraktiv og stabil måde at tjene til livets ophold på.

Europas fiskerierhverv er blevet finansielt langt mere robust. Den industrialiserede del af flåden er effektiv og ikke afhængig af offentlig støtte. Den fisker med miljøvenlige fartøjer og passer i størrelse til den mængde fisk, som den har lov til at fange. I den anden ende af skalaen fortsætter det ikkeindustrialiserede fiskeri med at levere fisk af høj kvalitet, der afsættes lokalt med kvalitets- og oprindelsesmærkning, som betyder, at fiskerne får mere for deres varer. Eftersom flere og flere mennesker slår sig ned langs Europas kyster, stiger efterspørgslen efter lokalt producerede fødevarer af høj kvalitet. Fiskernes arbejde er også i højere grad blevet integreret med andre erhvervssektorer, som er af afgørende betydning for kystsamfundene. For hele fiskerierhvervet gælder det, at produktions- og afsætningskæden er fuldstændig gennemsigtig for myndighederne og forbrugerne med hensyn til råvarers oprindelse "fra båd til bord". Europas akvakultur er også en vigtig forsyningskilde, når det gælder fisk til de europæiske forbrugere. Den er fortsat førende inden for teknologisk udvikling og eksporterer fortsat knowhow og teknologi til lande uden for Europa.

EU's fælles fiskeripolitik er blevet strømlinet og er nu markant billigere og lettere at forvalte. I beslutningstagningen er der åbnet mulighed for, at specifikke tekniske beslutninger kan træffes i tættere samarbejde med fiskerne. Der indføres incitament, som skal tilskynde aktørerne i fiskeriet til at handle ansvarsfuldt, men det forventes så til gengæld også, at fiskerne beviser, at de følger grundprincipperne i den fælles fiskeripolitik. Aktørerne deltager fuldt ud i beslutninger om og drøftelse af politikgennemførelse. Fiskerikontrollen er blevet langt mere effektiv.

Uden for Europa fortsætter EU arbejdet med i hele verden at fremme god forvaltning af havene og ansvarligt fiskeri. I aftaler med tredjelande lægges der større vægt på at øge Europas bidrag til udvikling af lokalt fiskeri, investeringer og god forvaltning af havene. Der er indført nye regionale programmer for at forbedre kontrollen og den videnskabelige overvågning af fiskebestande, og de fleste af verdens større fiskerinationer deltager i disse programmer.

2. INDLEDNING

Fremtidsvisionen ovenfor er lysår væk fra realiteterne i dag med overfiskning, flådeoverkapacitet, massiv støtte, lav økonomisk modstanddygtighed og europæiske fiskeres faldende fangstmængder. Den nuværende fælles fiskeripolitik har ikke været tilstrækkelig effektiv til at løse disse problemer.

Kommissionen tror dog, at en gennemgribende og grundlæggende reform af den fælles fiskeripolitik og en genmobilisering af fiskerierhvervet kan skabe den dramatiske ændring, der skal til for at vende den nuværende situation. En sådan reform skal ikke bestå af trinvisse lappeløsninger, men markere et ægte kursskifte, hvor man finder ud af, hvad de egentlige grunde er til, at Europas fiskeri i de seneste årtier har været fanget i en ond cirkel.

Fiskeriet spiller en væsentlig rolle i forsyningen af europæerne med fødevarer og som indtægtskilde i Europas kystområder. At sikre dets fremtid er og skal fortsat være et væsentligt politisk mål for EU. Fiskeriets fremtid skal sikres under udfordrende og skiftende forhold:

de europæiske fiskebestande har været overfisket i årtier, og fiskerflåderne er for store til de disponible ressourcer. Denne kombination betyder, at for mange fartøjer jagter for få fisk, og store dele af den europæiske flåde er urentable. Det har resulteret i, at der fanges færre og færre fisk og skaldyr i Europas farvande: over halvdelen af fisken på det europæiske marked er nu importeret. Den høje volatilitet i oliepriserne og finanskrisen har yderligere svækket fiskeriets økonomiske tilpasningsevne.

Fiskeriet kan ikke længere betragtes isoleret fra et bredere havmiljøperspektiv og andre politikker, der vedrører marine aktiviteter. Fiskeriet er meget afhængigt af, at det har adgang til havområder og sunde marine økosystemer. Klimaændringerne har allerede indvirkning på Europas have og resulterer i ændringer med hensyn til fiskebestandes forekomst og udbredelse. Konkurrencen om havområder er også blevet skærpet, idet stadigt større dele af vore have og kyster anvendes til andre formål. Fiskeriøkonomien påvirkes kraftigt af de generelle beskæftigelses- og udviklingstendenser i kystsamfundene, herunder etablering af nye sektorer, der åbner mulighed for omstilling eller indkomstspredning. En nytænkning af den fælles fiskeripolitik kræver, at vi alle ser med friske øjne på hele havsituationen, som der blev slået til lyd for i den integrerede EU-havpolitik og dens miljøsøjle, havstrategirammedirektivet¹.

Vi bliver mere og mere bevidste om, hvor meget havene virkelig betyder, og om, at det er nødvendigt at beskytte dem og udnytte dem på en bæredygtig måde. Dette har afspejlet sig i, at der i hele verden lægges større vægt på at gøre fiskeriet økologisk bæredygtigt. På verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i 2002 blev der opstillet specifikke mål for fiskeriforvaltning, herunder genoprettelse af fiskebestandene til

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet), EUT L 164 af 25.6.2008.

niveauet for maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY)² i 2015, som alle fiskeriforvaltningsmyndigheder skal arbejde hen imod. Der er også i De Forenede Nationer blevet truffet foranstaltninger til at begrænse virkningerne af fiskeri på åbent hav. Den stigende bekymring over fødevarer sikkerheden i EU og resten af verden gør det så meget desto mere vigtigt at forvalte og udnytte naturressourcerne på en ansvarlig måde, uden at disse ressourcers fremtid bringes i fare. På grund af behovet for at reducere drivhusgasemissioner bliver det vanskeligere og vanskeligere at forsvare visse af de mest brændstofkrævende fangstmetoder.

Forbrugerne, forarbejdningsvirksomhederne og detailhandelen deler denne bekymring og kræver garantier for, at den fisk, de spiser, forarbejder og sælger kommer fra velforvaltede og bæredygtige fiskerier.

Det europæiske fiskeri skal være entydigt baseret på økonomisk rationelle principper. Fiskerflåder skal styrke deres økonomiske modstandsdygtighed og tilpasse sig miljø- og markedsmæssige ændringer. Der er allerede truffet en række tilpasningsforanstaltninger såsom frivillig udtagning af fartøjer og udvikling af mindre brændstofkrævende fangstmetoder. Der er blevet truffet foranstaltninger til at forbedre fiskevarers kvalitet, forbrugeroplysningen og forholdet mellem udbud og efterspørgsel for at øge den økonomiske levedygtighed. Disse skridt er dog langt fra tilstrækkelige i forhold til det, der er nødvendigt, for at fiskeriet kan tilpasse sig til de ændrede forhold og igen blive økonomisk levedygtigt.

Ifølge EU-traktaterne er fiskeriforvaltning en af Fællesskabets enekompetencer. Det skyldes, at fisk svømmer på tværs af nationale jurisdiktioner, og at fiskerne har fulgt efter fiskene, længe før der blev indført eksklusive økonomiske zoner (EEZ'er), og den fælles fiskeripolitik blev født. Vi er fælles om de marine økosystemer, som vort fiskeri afhænger af. En flådes aktivitet har derfor direkte indvirkning på de fremtidige fiskerimuligheder for andre flåder, der udnytter de samme fiskebestande og det samme økosystem. Det samme gør sig gældende for handelen med fiskevarer.

Den fælles fiskeripolitik går nu ind i en ny reformrunde. Formålet med grønbogen er at fremme en debat om reformen, så Kommissionen får feedback og en rettesnor for sit arbejde.

3. DEN NUVÆRENDE FÆLLES FISKERIPOLITIK OG DENS RESULTATER

De vigtigste ændringer af den fælles fiskeripolitik i 2002 omfattede:

- et mere langsigtet perspektiv for fiskeriforvaltning gennem indførelse af genopretnings- og forvaltningsplaner
- en øget indsats for at inddrage miljøhensyn i fiskeriforvaltningen
- større inddragelse af aktører gennem oprettelse af regionale rådgivende råd

² Det maksimale bæredygtige udbytte er den maksimale årlige gennemsnitlige fangstmængde, som en fiskebestand år efter år kan reduceres med, uden at det går ud over den pågældende fiskebestands produktivitet. Fiskeri over MSY på kort sigt resulterer i dårligere fangstmuligheder på langt sigt, idet fiskebestanden nedfiskes.

- en ny flådepolitik, hvor tvungne mål for kapacitetsbegrænsning blev erstattet af nationale lofter, som medlemsstaterne skal overholde, idet de dog frit kan vælge, hvordan de fører deres flådepolitik
- indførelse af fiskeriindsats – såsom begrænsning af det antal dage, som er fartøj må være på havet – som et basisværktøj i fiskeriforvaltningen, bl.a. i forbindelse med flerårige genopretningsplaner
- mere selektiv anvendelse af offentlige midler til støtte af fiskeriets udvikling ved at fjerne offentlig støtte til bygning af nye fartøjer, ved at afstemme strukturpolitikken bedre med den fælles fiskeripolitikks mål og ved at lægge større vægt på diversificering i kystsamfund
- nye bilaterale fiskeriaftaler med henblik på at udvikle partnerskaber med de pågældende tredjelande.

De i 2002 aftalte mål om at skabe bæredygtigt fiskeri er dog generelt ikke blevet nået.

De marine økosystemer i Europas farvande har det potentiale, der skal til, for at fiskebestande får en høj produktivitet. De fleste bestande er imidlertid nedfiskede. 88 % af fiskebestandene i EU befiskes over MSY. Det betyder, at sådanne fiskepopulationer kunne øges og give større økonomisk udbytte, hvis fiskeritrykket på dem blev reduceret i blot nogle få år. 30 % af sådanne bestande er uden for sikre biologiske grænser, hvilket betyder, at de måske ikke er i stand til at genopbygge sig selv³. Europæisk fiskeri er i dag afhængigt af unge, små fisk, som for det meste fanges, inden de kan formere sig. For eksempel fanges 93 % af torsken i Nordsøen, før den kan formere sig⁴. Det samlede billede dækker over betydelige udsving mellem de enkelte havområder og arter. Europæisk fiskeri er ikke desto mindre ved at undergrave sit eget økologiske og økonomiske grundlag.

Nogle få EU-flåder er rentable, uden at de modtager offentlig støtte, men de fleste af Europas fiskerflåder drives med tab eller lav fortjeneste. De generelt dårlige resultater skyldes kronisk overkapacitet med overfiskning som både årsag og konsekvens: flåder har kapacitet til at fiske langt større mængder fisk, end hvad der er forsvarligt, hvis ikke bestandenes fremtidige produktivitet skal bringes i fare. Kapacitetsreduktionerne i de seneste år har ikke været tilstrækkeligt store til at bryde denne onde cirkel. Selv om der er store udsving mellem de forskellige havområder og flåder, er flåderne i gennemsnit kun blevet reduceret med 2 % om året. En sådan reduktion opvejes af teknologiske fremskridt med hensyn til fiskerieffektivitet (anslået til 2-3 % pr. år). Misforholdet mellem flådestørrelse og disponible fiskeressourcer er ikke blevet afhjulpet. Det har generelt resulteret i lavere landingsmængder og gjort EU-markedet mere afhængigt af import.

³ Vurdering foretaget af Det Internationale Havundersøgelsesråd (ICES) i 2008. Disse tal vedrører bestande, som der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, til at der kan foretages en vurdering af deres tilstand. Der er ingen grund til at tro, at situationen er bedre for de bestande, som der ikke findes tilstrækkelige oplysninger om.

⁴ Baseret på data fra ICES.

En anden markant konsekvens af den onde cirkel med overfiskning, overkapacitet og lav økonomisk modstandskraft er, at der er kommet et stort politisk pres for at øge fiskerimulighederne på kort sigt på bekostning af fremtidig bæredygtighed for fiskeriet. Det vedvarende politiske og økonomiske pres har fået fiskerierhvervet og medlemsstaterne til at kræve utallige undtagelser og særforanstaltninger. I mange tilfælde har fiskeriet fundet ud af, hvordan de kan imødegå sådanne foranstaltningers negative økonomiske virkninger på kort sigt, og det har gjort det nødvendigt at træffe endnu mere detaljerede foranstaltninger. I det enorme og forskelligartede europæiske fiskeri er dokumentering, beslutningstagning og kontrol ved hjælp af sådan mikroforvaltning blevet stadigt mere kompleks, vanskelig at forstå og meget kostbar at forvalte og kontrollere.

Denne situation er opstået i forbindelse med den massive offentlige støtte til fiskeriet, der bl.a. har medført, at den overskydende fiskerikapacitet er blevet kunstigt opretholdt. Foruden direkte støtte fra Den Europæiske Fiskerifond og lignende nationale støtteordninger ydes der også flere former for indirekte støtte til fiskeriet med den generelle fritagelse for brændstofafgifter som den vigtigste. Til forskel fra andre sektorer har fiskeriet fri adgang til de naturressourcer, som det udnytter, og skal ikke være med til at dække de offentlige forvaltningsomkostninger i forbindelse med sine aktiviteter såsom udgifter til kontrol og sikkerhed til søs. I en lang række medlemsstater er det blevet anslået, at de offentlige udgifter til fiskeriet overstiger den samlede fangstværdi. Dette betyder kort sagt, at europæerne næsten betaler for deres fisk to gange: først i butikken og senere via skatten.

4. AFHJÆLPNING AF POLITIKKENS FEM STRUKTURMANGLER

Kommissionen mener, at ovennævnte resultater skyldes fem store strukturmangler:

- et dybt forankret flådeoverkapacitetsproblem
- upræcise politikmål, der resulterer i utilstrækkelige retningslinjer for beslutninger og gennemførelsen af sådanne
- et beslutningssystem, der tilgodeser kortsigtede løsninger
- et regelsæt, der ikke lægger nok ansvar over på fiskerierhvervet
- manglende politisk vilje til at sørge for, at regelsættet overholdes, og dårlig overholdelse af regelsættet fra fiskerierhvervets side.

4.1. Afhjælpning af det dybt forankrede flådeoverkapacitetsproblem

Trods vedvarende bestræbelser er flådeoverkapacitet fortsat det grundlæggende problem i den fælles fiskeripolitik. Generelt er den europæiske flåde fortsat alt for stor til de disponible ressourcer, og denne uligevægt er roden til alle problemer med dårlige økonomiske resultater, mangelfuld håndhævelse og overudnyttede ressourcer. I den fremtidige fælles fiskeripolitik skal der indbygges mekanismer, der sikrer, at de europæiske fiskerflåders størrelse justeres og altid svarer til de disponible fiskebestandes størrelse. Dette er en forudsætning for, at alle politikkenes øvrige piller kan fungere.

De europæiske fiskerflåders overkapacitet er søgt løst på forskellige måder. EU har gentagne gange forsøgt at gennemføre strukturforanstaltninger til reduktion af fiskerflåden, herunder ydelse af støtte til ordninger for ophugning af fartøjer. Erfaringerne viser dog, at permanent støtte til ophugning ikke effektivt reducerer kapaciteten, idet aktørerne allerede indregner ophugningspræmien i fremtidige investeringsbeslutninger. Éngangsophugningsordninger vil sandsynligvis være mere effektive.

Anvendelse af markedsinstrumenter såsom overdragelige fiskerirettigheder kan vise sig at være en mere effektiv og billigere måde at reducere overkapaciteten på, hvor fiskerierhvervet samtidig er tvunget til at tage større ansvar. En del medlemsstater har i de seneste år taget skridt til at anvende sådanne instrumenter. Dette har generelt ført til mere rationelle investeringsbeslutninger og til kapacitetsreduktion, idet aktørerne justerer deres flåder til fiskerimulighederne for at blive økonomisk effektive⁵. Sådanne systemer kan suppleres med egentlige sikkerhedsklausuler for at undgå for stor ejerskabskoncentration eller negative virkninger for ikkeindustrialiseret fiskeri og kystsamfund.

- Bør kapaciteten reduceres ved lovgivning? I bekræftende fald hvordan?
- Er en éngangsophugningsfond løsningen?
- Kan overdragelige rettigheder (individuelle eller kollektive) anvendes til at støtte en kapacitetsreduktion for industrialiserede flåder? I bekræftende fald, hvordan kan overgangen arrangeres? Hvilke sikkerhedsklausuler bør der indføres, hvis der skal gennemføres et sådant system? Kan der træffes andre foranstaltninger med samme virkning?
- Bør dette valg overlades helt og holdent til medlemsstaterne, eller er der behov for fælles normer på havområde- eller EU-plan?

4.2. Præcisering af de politiske mål

Ifølge den nuværende forordning om den fælles fiskeripolitik skal den fælles fiskeripolitik sikre, at de levende akvatiske ressourcer udnyttes på en økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtig måde⁶. Der er ikke fastsat nogen prioritering af disse mål, og selv om det i forordningen direkte siges, at der skal vedtages en forsigtigheds- og økosystemtilgang, er det ikke klart, hvilken sammenhæng der er mellem en sådan tilgang og de økonomiske og sociale aspekter. Der er ingen klare indikatorer og målestokke, der kan anvendes som grundlag for opstilling af mere konkrete retningslinjer, eller som kan yde et bidrag til evaluering af politikresultater.

Økonomisk og social bæredygtighed kræver produktive fiskebestande og sunde marine økosystemer. For at fiskeri kan blive økonomisk og socialt levedygtigt er det en klar forudsætning, at fiskebestandenes produktivitet genoprettes. Der er derfor ingen konflikt mellem de økologiske, økonomiske og sociale mål på langt sigt. På

⁵ An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU. European Commission study, 2009.

⁶ Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik.

kort sigt kan og vil der opstå konflikter mellem disse mål, især når fiskerimuligheder skal begrænses midlertidigt for at genopbygge overudnyttede fiskebestande. Sociale mål såsom beskæftigelse er ofte blevet trukket frem, når der er blevet plæderet for større fiskerimuligheder på kort sigt. Resultatet har altid været, at fiskebestandenes tilstand og fremtiden for de fiskere, som lever af disse bestande, er blevet bragt endnu mere i fare. Det er derfor helt afgørende, at eventuelle kompromiser, der indgås for at afbøde umiddelbare økonomiske og sociale virkninger af, at fiskerimulighederne er blevet reduceret, forbliver forenelige med økologisk bæredygtighed på langt sigt, herunder overholdelse af MSY, eliminering af udsmid og minimering af fiskeriets økologiske virkninger.

Økologisk bæredygtighed er derfor en grundforudsætning for det europæiske fiskeris økonomiske og sociale fremtid.

- Hvordan kan målene for økologisk, økonomisk og social bæredygtighed opstilles på en tydelig måde og i prioriteret rækkefølge, så man får en rettesnor på kort sigt og sikrer, at fiskeriet bliver bære- og levedygtigt på langt sigt?
- Bør det med den fremtidige fælles fiskeripolitik tilstræbes at bevare arbejdspladser i fiskerierhvervet, eller bør målet være at skabe alternative arbejdspladser i kystsamfund ved hjælp af den integrerede havpolitik og andre EU-politikker?
- Hvordan kan der fastsættes indikatorer og gennemførelsesmål, så man får en værdifuld rettesnor for beslutningstagning og ansvarliggørelse? Hvordan kan man fastsætte en tidsplan for realisering af målene?

4.3. Centrering af beslutningsprocessen om langsigtede grundprincipper

I den nuværende beslutningsproces i den fælles fiskeripolitik skelnes der ikke mellem principper og gennemførelse, idet alle beslutninger træffes i Rådet på højeste politiske plan. Dette har bevirket, at der er fokus på kortsigtede betragtninger på bekostning af europæisk fiskeris økologiske, økonomiske og social bæredygtighed på langt sigt. En anden konsekvens er, at den fælles fiskeripolitik reguleres ved hjælp af ekstremt detaljerede rådsforordninger, der ikke åbner mulighed for megen fleksibilitet med hensyn til gennemførelsen. Denne yderst utilfredsstillende situation er utvivlsomt hovedårsagen til, at den fælles fiskeripolitik kritiseres af aktørerne. Ifølge aktørerne beslutter "Bruxelles" – hvilket i praksis vil sige Rådet (fiskeriministre) – alt om den fælles fiskeripolitiks gennemførelse ned til den mindste detalje.

Ifølge Lissabontraktaten gælder den fælles beslutningsprocedure (hvor Rådet og Europa-Parlamentet træffer beslutninger i fællesskab) for alle fiskeribeslutninger, bortset fra fastsættelse af de årlige fiskerimuligheder. Dette gør det så meget desto mere nødvendigt at revurdere den nuværende strategi med hensyn til mikroforvaltning på højeste politiske plan og at bringe beslutningstagningen under den fælles fiskeripolitik i tråd med alle andre EU-politikker, hvilket vil sige, at der skal skabes et tydeligt hierarki mellem grundprincipper og teknisk gennemførelse.

En mulighed ville være at uddelegere mere af den nuværende detaljeforvaltning til Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet via den

såkaldte udvalgsprocedure. Efter denne procedure udarbejder Kommissionen forslag i nært samråd med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet.

En anden mulighed, der nøje bør overvejes, er i størst muligt omfang at anvende specifikke regionale forvaltningsløsninger, som gennemføres af medlemsstaterne efter EU-forskrifterne og under EU-kontrol. Ifølge traktaten hører politikken ind under Fællesskabets enekompetence, men det er ikke til hinder for, at gennemførelsesbeslutninger uddelegeres til medlemsstaterne, så længe medlemsstaterne er bundet af principbeslutninger truffet på EU-plan. For eksempel kunne beslutninger om visse principper og normer såsom fiskeri under overholdelse af MSY, tilpasning af flådekapacitet til de disponible ressourcer eller eliminering af udsnid fortsat være beslutninger, der skal træffes på EU-plan, men hvor det så overlades til medlemsstaterne at regulere deres fiskeri inden for disse normer. I de fleste tilfælde vil en sådan uddelegering skulle foregå på havområdeniveau, fordi fælles fiskebestande og fælles økosystemer dækker store geografiske områder og ikke kan forvaltes af de enkelte medlemsstater hver for sig. Medlemsstaterne vil derfor skulle arbejde sammen om at skabe de nødvendige strukturer. Sådanne strukturer kræver, at Fællesskabet indfører effektiv kontrol for at sikre, at fælles normer overholdes, når politikken gennemføres.

Ved at lade politikken få sin rette plads og lade Rådet og Parlamentet fokusere på principper og uddelegere gennemførelsesbeslutninger til medlemsstaterne, Kommissionen og/eller fiskerierhvervets selvforvaltning, bliver politikken enklere og billigere. Det vil gøre gennemførelsen mere følsom over for specifikke lokale forhold og give fiskerierhvervet større ansvar for sin egen skæbne. Det vil gøre det muligt for regeringerne og fiskerierhvervet at tilpasse politikgennemførelsen til deres egne behov og at finde de både økonomisk og teknisk bedste løsninger.

Der er også behov for at vurdere den rolle, som de rådgivende strukturer såsom Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur og de regionale rådgivende råd kommer til at spille inden for de nye strukturer. Politikbeslutninger vil under alle omstændigheder forblive EU-institutionernes og medlemsstaternes ansvar. Med overgangen til regionale strukturer er det højst sandsynligt, at de rådgivende råd vil få en større rådgivende rolle.

- Hvordan kan vi tydeliggøre den nuværende ansvarsdeling mellem beslutningstagning og gennemførelse for at sætte mere fokus på langsigtede foranstaltninger og på at nå målene på en mere effektiv måde? Hvad bør uddelegeres til Kommissionen (i samråd med medlemsstaterne), medlemsstaterne og fiskerierhvervet?
- Vil det være en god idé at decentralisere vedtagelsen af beslutninger om tekniske anliggender? Hvordan vil vedtagelsen af tekniske beslutninger eller gennemførelsesbeslutninger bedst kunne decentraliseres? Kan man inden for EU-lovgivningen om principper overlade gennemførelsesbeslutninger til nationale eller regionale myndigheder? Hvilke risici indebærer det for kontrol og håndhævelse af politikken, og hvordan kan de afbødes?
- Hvordan kan aktørerne komme til at spille en større rådgivende rolle i beslutningstagningen? Hvordan kan Den Rådgivende Komité for Fiskeri og

4.4. Tilskyndelse af fiskerierhvervet til at tage større ansvar for gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik

Det hele hjælper ikke ret meget, hvis det med den kommende reform ikke lykkes at tilskynde fangstsektoren, forarbejdnings- og konsumkæden samt forbrugerne til at støtte de politiske mål og påtage sig at gennemføre dem på en effektiv måde. Det er afgørende for reformens succes, at fiskeriet bør have forståelse for nødvendigheden af reformen, støtte den og have en reel interesse i, at den skaber gode resultater. I den hidtidige fælles fiskeripolitik, hvor der oftest er benyttet en top down-strategi, har fiskerierhvervet ikke haft det store incitament til at optræde som en ansvarlig aktør, der står til regnskab for en bæredygtig udnyttelse af en offentlig ressource. Der kunne udtænkes fælles forvaltningsordninger for at afhjælpe denne situation.

En tættere inddragelse af fiskeriet hænger sammen med to indbyrdes nært forbundne aspekter: ansvar og rettigheder.

Fiskeriet kan gives et større *ansvar* via selvforvaltning. Resultatbaseret forvaltning kunne være et skridt i denne retning – i stedet for at nedfælde regler for, hvordan der må fiskes, kunne reglerne målrettes resultatet, og de nærmere gennemførelsesbestemmelser kunne overlades til fiskerierhvervet. De offentlige myndigheder vil fastsætte grænser for fiskeriaktiviteterne, fx maksimale fangstmængder eller maksimale bifangster af ungfisk, og dernæst bemyndige fiskerierhvervet til at finde de økonomisk og teknisk bedste løsninger.

Resultatbaseret forvaltning kunne fjerne en del af byrden ved den detaljerede forvaltning af tekniske spørgsmål for såvel fiskeriet som de politiske beslutningstagere. Den vil skulle knyttes sammen med indførelsen af omvendt bevisbyrde: til gengæld for adgangen til fiskeriet vil det være op til fiskerierhvervet at dokumentere, at det optræder ansvarligt. Dette vil bidrage til en bedre forvaltning, idet politikken forenkles betydeligt, og de nuværende incitamenter til at afgive falske eller ufuldstændige oplysninger fjernes. Ved gennemførelsen af en resultatbaseret forvaltning skal der tages hensyn til, om indsatsen står i forhold til udbyttet, og følgerne for bevarelse af et konkurrencedygtigt fiskerierhverv.

Der findes allerede mange eksempler på en sådan selvforvaltning via bottom up-initiativer i den europæiske fangstsektor. Nogle producentorganisationer (PO'er) forvalter deres medlemmers kvoteudnyttelse og idømmer dem, der overskrider deres individuelle kvoter på andres bekostning, interne sanktioner. Der findes eksempler på grupper af fartøjer, som har påtaget sig bevisbyrden ved at fremlægge fyldestgørende dokumentation for deres fangster – ofte som reaktion på forarbejdningsevirkomheders og detailhandlers pres for at forbedre sporbarheden. Sådanne initiativer kunne udbredes ved at omdanne PO'er til organer, hvori fiskerierhvervet påtager sig ansvaret for dokumentation og forvaltning af kvoter/indsats.

Det er en forudsætning for at give fiskerierhvervet et større ansvar, at Fællesskabet udvikler og gennemfører sikkerhedsmekanismer.

Der findes eksempler på, at fangstsektoren påtager sig et større ansvar med henblik på at tilpasse flådestørrelsen og deres forvaltningsomkostninger. Dette er i nogle

tilfælde opnået ved at give erhvervet *rettigheder*, som har tilskyndet dem til at udnytte deres investering mere effektivt og eliminere overskudskapacitet (se 4.1).

I forbindelse med den fælles fiskeripolitik, som giver fangstsektoren flere rettigheder og fjerner byrden ved mikroforvaltning fra erhvervet, vil det være relevant at tage fat på spørgsmålet om at dele omkostningerne ved fiskeriforvaltning. Hidtil har fiskerierhvervet haft fri adgang til en offentlig ressource, og skatteyderne har i vid udstrækning dækket forvaltningsomkostningerne.

Rettigheder, ansvarlighed og ansvarligholdelse bør selvsagt gå hånd i hånd: adgang til fiskebestandene bør gives til de fiskere, som varetager deres ansvar på en redelig og effektiv måde.

- Hvordan kan fiskerierhvervet gives et større ansvar, således at fleksibiliteten øges, samtidig med at det fortsat bidrager til at nå den fælles fiskeripolitiks mål?
- Hvordan kan fangstsektoren struktureres, så den bedst muligt kan påtage sig ansvaret for selvforvaltning? Bør PO'erne omdannes til organer, hvori fiskerierhvervet påtager sig et forvaltningsansvar? Hvordan kan det sikres, at PO'erne er repræsentative?
- Hvilke sikkerheds- og tilsynsmekanismer er nødvendige for at sikre, at fangstsektorens selvforvaltning ikke slår fejl, og at man gennem selvforvaltningen får gennemført den fælles fiskeripolitiks principper og mål?
- Bør fangstsektoren påtage sig et større finansielt ansvar ved at betale for rettigheder eller bidrage til forvaltningsomkostninger, fx kontrol? Bør dette alene gælde for industrialiseret fiskeri?
- Når et større ansvar overdrages til erhvervet, hvorledes kan vi så gennemføre principperne om bedre forvaltning og proportionalitet og samtidig bidrage til sektorens konkurrenceevne?
- Findes der eksempler på god praksis inden for bestemte fiskerier, som bør udbredes? Bør der tilskyndes til at anvende god praksis? I bekræftende fald, på hvilken måde?

4.5. Udvikling af en kultur, hvor reglerne overholdes

I sin rapport, som blev offentliggjort i november 2007⁷, redegjorde EU's Revisionsret udførligt for manglerne ved EU's fiskerikontrol. Fiskerikontrollen har generelt set været svag, sanktionerne er ikke afskrækkende, og inspektionerne har ikke været så hyppige, at fiskerne har været tilskyndet til at overholde reglerne. Derudover har der ikke været indbygget en kontrol i systemet med henblik på at sikre, at medlemsstaterne eksempelvis kun får adgang til EF-finansiering, hvis de opfylder deres grundlæggende kontrol- og bevarelsesansvar. Foruden betydelig overfiskning har dette skabt stor modstand mod at gennemføre politikken og givet fiskerne indtryk af, at håndhævelsen ikke foregår ensartet overalt. Dataindsamlingsystemer til

⁷

Særberetning nr. 7/2007 om de kontrol-, inspektions- og sanktionssystemer, der skal sikre, at reglerne om bevarelse af Fællesskabets fiskeressourcer overholdes, med Kommissionens svar.

måling af fangster af fisk med henblik på kvoteovervågning på kort sigt og strukturevalueringer på mellemlangt sigt fungerer utilfredsstillende, og der må skabes større sammenhæng.

Kommissionen tilsluttede sig Revisionsrettens analyse og var af den opfattelse, at det uanset andre politiske alternativer, som måtte blive vedtaget i fremtiden, haster med at gøre fremskridt med hensyn til en umiddelbar og gennemgribende reform af kontrol- og håndhævelsesordningen. Kommissionen fremsatte derfor et ambitiøst forslag i november 2008, som for øjeblikket drøftes med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet⁸.

- Hvordan kan dataindsamlingssystemer forbedres på kort og mellemlang sigt, så der sikres sammenhængende oplysninger til håndhævelsesformål?
- Hvilke håndhævelsesmekanismer vil efter Deres mening bedst kunne sikre en høj grad af overholdelse: centraliserede mekanismer (fx direkte handling fra Kommissionens side eller national eller tværnational kontrol) eller decentraliserede mekanismer?
- Ville De tilslutte Dem, at adgangen til EF-midler knyttes sammen med en effektiv opfyldelse af kontrolopgaverne? Kan fiskerierhvervet bidrage til dette mål med større selvforvaltning? Kan forvaltning inden for de enkelte geografiske områder bidrage til det samme endemål? Med hvilke mekanismer kan der sikres en høj grad af overholdelse?

5. YDERLIGERE FORBEDRING AF FORVALTNINGEN AF EU-FISKERIET

5.1. En differentieret fiskeriordning, som beskytter ikkeindustrialiserede kystflåder?

Fiskerierhvervet spiller med sine mange små og mellemstore virksomheder en vigtig rolle i mange af de europæiske kystområders samfundsstruktur og kulturelle identitet. Mange kystsamfund opnår fortsat deres indkomst fra fiskeriet, og en del af disse har kun begrænsede muligheder for økonomisk diversificering. Det er derfor afgørende at sikre kystfiskere, ikkeindustrialiseret fiskeri og fritidsfiskere en fremtid, hvor der i fuldt omfang tages hensyn til de små og mellemstore virksomheders situation.

Tilpasningen og fastholdelsen af fiskerflådens kapacitet på et niveau svarende til fiskerimulighederne vil uundgåeligt føre til et fald i den samlede beskæftigelse i fangstsektoren. Det er en legitim social målsætning at søge at beskytte de mest sårbare kystsamfund mod denne udviklingstendens. Der må tages fat på disse sociale hensyn på en måde, som ikke hindrer de nødvendige tilpasninger i at blive gennemført for større flåder.

En mulig vej kunne være differentierede forvaltningsordninger: én for industrialiserede flåder, hvor der lægges vægt på justering af kapacitet og økonomisk effektivitet, og en anden for ikkeindustrialiserede flåder i kystsamfund, hvor der

⁸ Meddelelse fra Kommissionen om et forslag til rådeforordning om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik – KOM(2008) 718.

lægges vægt på sociale mål. Ordningerne for det industrialiserede fiskeri kan i så fald omfatte økonomiske incitamenter til tilpasning af flåden, fx markedsbaserede tildelingsmekanismer, mens det ikkeindustrialiserede kystfiskeri vil blive forvaltet enten gennem via tildeling af kvoter eller indsats eller via kollektive ordninger. Tilgangen til offentlig finansiel støtte kunne være forskellig for de to kategorier. Den industrialiserede flåde forventes at kunne klare sig selv økonomisk, mens offentlig finansiering kan bistå den ikkeindustrialiserede fartøjskategori med at tilpasse sig forandrede vilkår i efterdønningerne af reformen af den fælles fiskeripolitik og derigennem styrke dens økonomiske levedygtighed og fastholde dens bidrag til livet i kystsamfundene.

Mange fartøjer er små og påvirker kun miljøet i begrænset omfang, men ikkeindustrialiseret fiskeri kan også skade følsomme kysthabitater, og dets kumulerede virkning kan være betydelig og få reelle konsekvenser for bestandenes tilstand. I nogle tilfælde fisker ikkeindustrialiserede og industrialiserede flåder efter de samme fiskebestande. En differentieret ordning må udformes omhyggeligt for at sikre, at de bestande, som disse fiskersamfund i sidste ende er afhængige af, forbliver miljømæssigt bæredygtige. Selv om de overordnede principper og standarder vil skulle være EU-dækkende, bør specifikke beslutninger vedrørende ikkeindustrialiserede flåder træffes så tæt på kystsamfundene som muligt.

- Hvordan kan den samlede flådekapacitet tilpasses samtidig med, at der tages sociale hensyn i kystområderne og den særlige situation for de små og mellemstore virksomheder i denne sektor?
- Hvordan kunne en differentieret ordning fungere i praksis?
- Hvordan kunne ikkeindustrialiseret fiskeri defineres på baggrund af sin tilknytning til kystsamfundene?
- I hvilket omfang er det påkrævet med retningslinjer og lige vilkår på EU-plan?

5.2. Maksimal udnyttelse af fiskeriet

På verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i 2002 tilsluttede alle medlemsstaterne sig begrebet maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY) som et mål, der skal nås senest i 2015. Det udgjorde også en del af FN-aftalen af 1995 om fiskebestande. Denne internationale forpligtelse bør nu knæsesættes som et princip for forvaltning af bestandene i den fremtidige fælles fiskeripolitik.

Hovedparten af EU's fiskeri uden for Middelhavet forvaltes ved at fastsætte samlede tilladte fangstmængder (TAC'er), hvoraf hver medlemsstat får tildelt en national kvote. Dette system med landing af kvoter er tilsyneladende ret enkelt, men det har også vist sig at ligge under det optimale på flere måder. Ved blandet fiskeri, hvor der fiskes efter flere arter, opstår der uønskede bifangster, når kvoten for én art er udtømt, mens kvoterne for andre arter endnu ikke er fuldt udnyttet, hvilket ikke giver fiskerne andet valg end at smide de fisk ud, som de ikke længere har lov til at lande. Foruden at spille en værdifuld ressource har udsmid forhindret genopretningen af flere bestande trods lave kvoter. Den fremtidige fælles fiskeripolitik bør sikre, at udsmid elimineres.

Regulering af fiskeriindsatsen, fx med en begrænsning af et fiskerfartøjs havdage, vil afhjælpe dette problem, men det vil muligvis ikke være tilstrækkeligt til at nå den fælles fiskeripolitik's mål.

- Hvordan kan langsigtede fiskeriforvaltningsplaner for det samlede europæiske fiskeri udvikles inden for den fremtidige fælles fiskeripolitik? Bør den fremtidige fælles fiskeripolitik gå bort fra bestandsforvaltningsplaner til fordel for fiskeriforvaltningsplaner?
- Bør det overvejes at reformere den fælles fiskeripolitik i to faser med specifikke foranstaltninger for at overholde MSY før 2015 efterfulgt af foranstaltninger til at fastholde MSY som det øvre udnyttelsesniveau derefter?
- Hvordan kan MSY-forpligtelsen gennemføres for blandet fiskeri, samtidig med at udsmid undgås?
- Hvordan skal hovedforvaltningssystemet for EU's fiskeri udformes, og for hvilke fiskerier skal det gælde? Fangstbegrænsninger? Forvaltning af fiskeriindsatsen? En kombination af disse to? Er der andre muligheder?
- Hvilke foranstaltninger bør der træffes for yderligere at eliminere udsmid i EU's fiskeri? Kunne forvaltning ved hjælp af omsættelige kvoter være nyttig i den forbindelse?

5.3. Relativ stabilitet og adgang til kystfiskeri

Relativ stabilitet blev slået fast som et princip i den første fælles fiskeripolitik i 1983. Det indebærer, at hver medlemsstats andel af hver EF-kvota bør være konstant i tid.

Relativ stabilitet har givet den fordel, at den gav en orden til at fordele fiskerimuligheder blandt medlemsstaterne. Den har imidlertid også givet anledning til en meget kompleks praksis såsom kvoteudveksling mellem medlemsstaterne eller udflagning af fiskerfartøjer. Tilføjelsen af mål for forvaltning af fiskeriindsatsen har forplumret billedet endnu mere. Efter mere end femogtyve års politik og ændringer af fiskerimønstrene er der nu et betydeligt misforhold mellem de kvoter, som medlemsstaterne får tildelt, og deres flåders faktiske behov for og udnyttelse af kvoter. Det er kort sagt rimeligt at hævde, at den relative stabilitet ikke længere er garant for, at fiskerettighederne forbliver inden for deres fiskersamfund.

Princippet begrænser også fleksibiliteten i forvaltningen af den fælles fiskeripolitik på mindst tre forskellige måder:

- det mindsker fiskerierhvervets fleksibilitet med hensyn til at anvende sine ressourcer effektivt og indføre andre fiskeaktiviteter, -teknikker og -mønstre
- det er en af de centrale årsager til, at de nationale myndigheder er fokuserede på øge TAC'er og derigennem deres andel af fisk på bekostning af mere langsigtede overvejelser. Det skaber i mange tilfælde et inflationspres på TAC'erne, fordi en medlemsstat, som ønsker en højere kvota, ikke har anden mulighed end at søge at forhøje EU's samlede TAC

- det bidrager til udsmid, fordi det skaber mange nationale kvoter, som med deres egne begrænsninger hver især skaber udsmid: én national flåde har måske ikke udtømt sin kvote for en given art, men en anden national flåde, som har udtømt sin kvote, eller som ikke har nogen kvote, er tvunget til at smide fangsten ud.

Det er af ovennævnte grunde væsentligt at tage videreførelsen af den relative stabilitet i dens nuværende udformning op til overvejelse. En mulighed går ud på at erstatte den relative stabilitet med et mere fleksibelt system såsom tildeling af fiskerirettigheder. En anden mulighed kunne være at fastholde princippet, men indføre fleksible ordninger for at tage højde for ovennævnte mangler og tilpasse nationale kvoter til de nationale flåders faktiske behov.

En anden historisk betinget begrænsning af fiskerimulighederne er 12-sømileordningen, hvorved medlemsstaternes kystområder forbeholdes deres nationale flåder (undtagen specifikke adgangsrettigheder for andre flåder på grundlag af historiske fiskerimønstre). Dette har overordnet set fungeret godt og kunne endog udbygges, hvis der udarbejdes en specifik ordning for ikkeindustrialiserede kystflåder.

- Hvordan kunne den relative stabilitet udformes, så den i højere grad bidrager til den fælles fiskeripolitiks mål? Bør den afskaffes, eller hvis ikke, bør den gøres mere fleksibel og i givet fald på hvilken måde? Hvordan kunne sådanne alternativer udformes?
- Bør adgangen til 12-sømilezonen forbeholdes ikkeindustrialiserede fiskerfartøjer?

5.4. Handel og markeder – fra fangst til forbruger

Europas fiskerierhverv (både fiskeri og akvakultur) får almindeligvis kun en lille del af den pris, som forbrugeren betaler for fisken. Samlet set har salgspriserne ved første afsætning af fisk været stagnerende, selv når der har været ekstraordinære udsving i brændstofpriserne, som det var tilfældet i 2008.

Dette har haft tre vigtige konsekvenser:

- 1) Vedvarende lave priser opmuntrer fiskere til at gå efter store fangstmængder
- 2) Den manglende mulighed for at vælte de øgede produktionsomkostninger over på forbrugerne fører til kronisk lav rentabilitet og tilskynder til overfiskning
- 3) Dette øger fiskernes afhængighed af offentlig støtte med det resultat, at den bliver en uadskillelig og fast del af fiskerierhvervets forretningsplaner.

Der er flere årsager til, at situationen er således.

For det første er de europæiske fiske- og skaldyrproducenter meget opsplittede, og de har ikke organiseret sig for at markedsføre deres varer og derigennem sikre, at en større andel af varernes værdi tilfalder dem. Dette står i skarp modsætning til en stærkt koncentreret distributionssektor, som aftager 90 % af produktionen.

For det andet går forbrugerne i højere grad over til forarbejdede eller frosne varer til fordel for ferske. Sådanne varer giver lave energi- og transportomkostninger, og det

er blevet fremført, at det skyldes, at omkostningerne ved deres CO₂-fodaftryk ikke er indregnet i priserne. Udefra kommende påvirkninger såsom udsving i oliepriser rammer heller ikke de sådanne varer lige så direkte som ferske varer. Dette øger de relative omkostninger ved andre råvarer, forarbejdning og markedsføring og mindsker fiskens relative andel af den endelige forbrugerpris.

For det tredje påvirkes prisen for visse fiskevarer også af den meget store import af fiskevarer til EU. Handelsordninger har en vigtig rolle at spille i den henseende: de bør sikre, at markedet forsynes til de bedst opnåelige priser, men de bør også støtte en bæredygtig udvikling. EU bør tilstræbe at fremme fiskevarer, der stammer fra bæredygtigt forvaltet fiskeri, for at sikre lige konkurrencevilkår på EU's marked.

Den eksisterende markedsinterventionsordning under den fælles markedsordning (FMO) indebærer direkte offentligt indgreb, når fiskepriserne for en række arter falder til under de fastsatte målpriser for de pågældende arter. I denne ordning afspejles ændringer i balancen mellem udbud og efterspørgsel ikke, og den har vist sig at være stadigt vanskeligere at styre. Ressourcens dårlige tilstand og EU-markedets meget udtalte afhængighed af import har gradvist mindsket ordningens betydning⁹.

Der vil stadig være plads til en den fælles markedsordning, som ikke længere benytter direkte prisstøtte, men som lægger større vægt på at forbedre den måde, hvorpå producenterne organiserer sig. Foruden en eventuel styrkelse af fiskeriforvaltningens beføjelser kunne producentorganisationer spille en større rolle i markedsføringen af deres produkter. Den deraf følgende styrkelse af forbindelserne mellem brancheorganisationer ville gøre det lettere for producenterne at forudse efterspørgslen, hvad angår tidspunkt, kvantitet, kvalitet og præsentation. Det ville også sætte dem i stand til at imødekomme forbrugeres og derigennem detailhandlernes voksende krav om garanti for, at fiskevarerne stammer fra bæredygtigt fiskeri, i form af certificering, bedre mærkning og sporbarhed. Denne strategi med "afsætningsorienteret fiskeri" og fokus på kvalitet kan i sidste ende føre til, at producenterne opnår en bedre pris for deres fangster.

- Hvordan kan markedsmekanismer benyttes til at fremme udvikling af fiskerier, der er såvel markedseffektive som bæredygtige?
- Hvordan kan den fremtidige fælles fiskeripolitik bedst støtte certificerings- og mærkningsinitiativer?
- Hvordan støttes sporbarhed og gennemsækelighed i produktionskæden bedst?
- Hvordan kan EU fremme produktionen af fiskevarer fra bæredygtigt forvaltet fiskeri og derved skabe lige konkurrencevilkår for alle?
- Hvordan kan PO'er forbedre indsatsen med hensyn til at afpasse produktionen efter markedets behov? Hvilke nye markedsbaserede politiske instrumenter kan gennemføres via PO'er? Hvordan kan fiskere forbedre deres position over for

⁹

Det er fastsat, at den nugældende fælles markedsordning skal tages op til revision i 2009, og den offentlige høring er i gang.

forarbejdning og distribution?

- Hvilken rolle spiller handelspolitikken med hensyn til at afveje producenters og forbrugeres interesser og vore forbindelser med eksportlande?

5.5. Integration af den fælles fiskeripolitik i en bredere havpolitisk sammenhæng

Fiskerisektoren indgår i et tæt samspil med andre maritime sektorer. Den integrerede EU-havpolitik¹⁰ tager fat på samspillet mellem alle EU-politikker og maritime anliggender. Den fremtidige fælles fiskeripolitik må videreføre dette med en integreret fremgangsmåde:

- der gennemføres en økosystemtilgang til forvaltning af havet, der dækker alle sektorer, inden for rammerne af havstrategirammedirektivet, der udgør den integrerede EU-havpolitik's miljørelaterede søjle og pålægger medlemsstaterne at opnå en god miljøtilstand senest i 2020. Den fremtidige fælles fiskeripolitik må udformes, så den tilvejebringer de rette instrumenter til at støtte en sådan økosystemtilgang¹¹. Dette er også i fiskerierhvervets interesse, fordi denne fremgangsmåde vil beskæftige sig med andre sektors virkninger på fiskeressourcerne på en sammenhængende måde, der er afpasset efter omstændighederne
- klimaændringer vil påvirke havmiljøet i alvorlig grad. Marine økosystemer og biodiversitet, der allerede er under pres fra forurening og overfiskning, vil blive påvirket yderligere af højere temperaturer og forsuring, hvilket vil få indflydelse på arternes reproduktion og forekomst, ændringer i fordelingen af marine organismer og ændringer i planktonsamfundene. Den nye fælles fiskeripolitik må bidrage til at lette tilpasningen til klimaændringer, for så vidt angår disses virkninger for havmiljøet. Klimaændringer udgør en ekstra belastning af marine økosystemer, som gør det endnu mere hastende at reducere fiskeritrykket til et bæredygtigt niveau. Det er derfor nødvendigt at skabe et bæredygtigt fiskeri i stedet for den overfiskning, som har gjort de marine økosystemer endnu mere sårbare over for klimaændringer og dermed mindre tilpasningsdygtige
- fangstsektoren og akvakultur konkurrerer i stadig højere grad med andre maritime sektorer om havområderne. Fysisk planlægning af havområder udgør et væsentligt element af den integrerede EU-havpolitik, som den fremtidige fælles fiskeripolitik vil skulle integreres i
- det store fokus, der i den integrerede EU-havpolitik er på bæredygtig udvikling i kystområder, fx i form af bæredygtig turisme, kan være med til mærkbart at mindske de socioøkonomiske virkninger af en reduktion af fangstsektorens kapacitet. Den fælles fiskeripolitik kan ikke være eneansvarlig for udviklingen af kystsamfund, idet det er en bredere opgave, som må løses inden for rammerne af den integrerede EU-havpolitik og EU's samhørighedspolitik

¹⁰ En integreret EU-havpolitik - KOM(2007) 575.

¹¹ Den fælles fiskeripolitik's rolle i gennemførelsen af en økosystemtilgang til forvaltning af havet. Meddelelse fra Kommissionen - KOM(2008) 187.

- der er en udtalt synergivirkning mellem de forskellige maritime sektorer, herunder fiskeri, med hensyn til overvågning, data, viden og forskning.

Afgørende udfordringer såsom klimaændringer, emissionspolitikker og energieffektivitet må indregnes, når den fremtidige fælles fiskeripolitik og dens rolle i udformningen af fiskeriets og akvakultursektorens fremtid skal defineres. Den europæiske fiskerifond (EFF) eller andre finansielle værktøjer må også tages i anvendelse til at sikre, at der afsættes tilstrækkelige midler til at nå den integrerede EU-havpolitikks overordnede mål.

- På hvilke områder har fiskerierhvervet et nært samarbejde med andre sektorer? Hvor er det specifikt påkrævet med integration i den integrerede EU-havpolitik?
- Hvordan kan den fremtidige fælles fiskeripolitik bidrage til fiskerierhvervets, herunder såvel fiskerflåders og akvakulturs, adgang til havområder inden for integreret fysisk planlægning?
- Hvordan kan den fremtidige fælles fiskeripolitik bedst sikre sammenhæng med havstrategirammedirektivet og dets gennemførelse?
- Hvordan kan den fremtidige fiskeripolitik støtte tilpasninger til klimaændringer og sikre, at fiskeriet ikke undergraver de marine økosystemers modstandskraft?

5.6. Politikens videngrundlag

Videnskabelig viden og data er af afgørende betydning for den fælles fiskeripolitik, fordi politiske beslutninger skal bygge på en solid og forsvarlig viden om den udnyttelse, som bestandene kan tåle, om fiskeriets virkninger for de marine økosystemer og om virkningerne af andre ændringer såsom klimaændringer. De menneskelige og institutionelle ressourcer, der er til rådighed til at levere denne rådgivning, bliver stadigt mere begrænsede, og de spørgsmål, der skal tages op, er blevet stadigt flere og stadigt mere komplekse.

De fremtidige langsigtede forskningsprogrammer, der er målrettet den fælles fiskeripolitik, skal imødegå nye udfordringer som fx behovet for at fremme synergi på europæisk, nationalt og regionalt plan, integrere fiskeripolitikken med andre maritime anliggender (navnlig økosystemtilgang og klimaændringer) og videreføre udviklingen af politiske instrumenter og styreformer. Meddelelsen om en europæisk strategi for havforskning og maritim forskning¹², som Kommissionen offentliggjorde for nylig, er et første skridt på vejen mod en sådan integration.

Der bør fortsat lægges vægt på at forbedre kommunikationen mellem videnskabsfolk, politiske beslutningstagere og aktører, navnlig Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur (ACFA) og de regionale rådgivende råd (RRR'er), og sikre deres fulde engagement.

- Hvordan kan der etableres et grundlag for at frembringe videnskabelig forskning

¹²

En europæisk strategi for havforskning og maritim forskning – KOM(2008) 534.

af høj kvalitet inden for fiskeri i fremtiden, herunder i regioner, hvor der for øjeblikket ikke forskes? Hvordan sikres der bedst en god koordinering mellem forskningsprogrammer inden for EU? Hvordan kan det sikres, at der er ressourcer til rådighed, og at unge forskere undervises i dette fagområde?

- Hvordan kan de disponible ressourcer bedst sikres og udnyttes til at tilvejebringe relevant og rettidig rådgivning?
- Hvordan kan vi bedre fremme aktørers deltagelse i forskningsprojekter og inddrage aktørers viden i forskningsbaseret rådgivning?

5.7. Strukturpolitik og offentlig finansiel støtte

Der ydes en betydelig offentlig finansiel støtte til fiskeriet, både via EU's fiskerifonde og forskellige bistands- og støtteforanstaltninger i medlemsstaterne, herunder skattefritagelser. Den er også ofte i modstrid med den fælles fiskeripolitik's mål, bl.a. behovet for at mindske overkapaciteten, og den har til tider tilsyneladende gjort de strukturelle problemer værre snarere end bidraget til at afhjælpe dem.

Med reformen af den fælles fiskeripolitik i 2002 blev der gjort vigtige fremskridt i den rigtige retning, idet man ophævede nogle former for finansiel støtte, som direkte bidrog til overkapacitet og overinvestering. Men synergien er ikke udviklet i tilstrækkelig grad, og der er meget få betingelser knyttet til den måde, som medlemsstaterne kan bruge deres fiskerifonde på. Dertil kommer, at det aktuelle system ikke er udformet til at imødegå nye udfordringer eller hastigt forandrede vilkår. Det vil skulle kunne tilpasse sig til fx udviklingen inden for den integrerede EU-havpolitik, gennemførelsen af havstrategidirektivet og kystområdernes tilpasning til klimaændringerne. Den nuværende fordeling af fiskerifondene bygger på regionale konvergenskriterier snarere end på den europæiske flådes sammensætning og dens strukturelle mangler.

Dette dokumenterer, at der er behov for en meget tættere forbindelse mellem den offentlige finansiering (især Den Europæiske Fiskerifond) og politikken's mål og nye udfordringer, som påvirker marine aktiviteter. Den kommende reform vil skulle sikre, at erhvervets strukturelle mangler afhjælpes samtidig med, at der træffes forholdsregler mod eventuelle uønskede bivirkninger af reformen. Den bør fremme og lette omstruktureringen og moderniseringen af det europæiske fiskerierhverv, hjælpe det med at forbedre dets økonomiske levedygtighed på lang sigt og undgå at fastholde overkapaciteten kunstigt.

- Hvad bør prioriteres højest i den fremtidige offentlige finansielle støtte og hvorfor? Hvilke ændringer kan fiskerierhvervet ikke klare alene, så der derfor er behov for offentlig finansiel støtte?
- Hvordan kan vi ændre fokus for EU's finansielle ressourcer, så innovation og tilpasning til nye politikker og omstændigheder fremmes? Er der nye politikområder, der kræver finansiering? Bør den offentlige finansielle støtte koncentreres om specifikke foranstaltninger såsom at eliminere udsmid i fiskerierhvervet?
- Hvordan kan der sikres synergi og sammenhæng mellem fondsmidler under den

fælles fiskeripolitik og andre EU-instrumenter og nationale instrumenter?

- Hvordan kan der opnås synergi mellem den fremtidige fælles fiskeripolitiks søjler? Bør offentlig støtte gøres betinget af, at medlemsstaterne opfylder politikmål?
- Hvordan kan EU's finansielle ressourcer udvikles med henblik på at give den fleksibilitet, der er nødvendig for at kunne reagere hurtigt, når der opstår en krise?
- Bør alle sektorer (ikkeindustrialiseret og industrialiseret fiskeri) komme i betragtning på samme måde for så vidt angår offentlig finansiel støtte? Bør Den Europæiske Fiskerifond fortsat skelne mellem konvergens- og ikkekonvergensregioner?
- Bør indirekte støtte såsom tjenester i forbindelse med fiskeriforvaltning (adgang, forskning og kontrol) fortsat ydes uden vederlag for alle fiskerierhvervs sektorer?
- Bør permanent fiskeristøtte udfases, så støtte alene og for en tidsbegrænset periode ydes med henblik på at afbøde de sociale virkninger af omstruktureringen af sektoren?

5.8. Den eksterne dimension

Ifølge traktaten omfatter EU's enekompetence i relation til bevarelse af akvatiske ressourcer også forvaltning af EU-flådernes fiskeriaktiviteter i farvande uden for EU.

Hovedmålet for aktiviteter inden for den fælles fiskeripolitiks eksterne dimension bør være at udvide principperne om bæredygtigt og ansvarligt fiskeri på internationalt plan. Dette mål må helt og fuldt tilgodeses inden for den integrerede EU-havpolitiks mål om god havforvaltning og bæredygtig udvikling af kystregioner. Andre mål, som for øjeblikket styrer den fælles fiskeripolitiks eksterne dimension, fx opretholdelse af en EU-flåde, der fisker internationalt, og sikring af, at denne flåde forsyner EU-markedet, synes mindre relevante på nuværende tidspunkt.

Idéen om, at EU-fartøjers verdensomspændende tilstedeværelse støtter EU's legitimitet og indflydelse i regionale fiskeriforvaltningsorganisationer, forekommer ikke så indlysende på nuværende tidspunkt: selv uden fiskeriinteresser har mange internationale partnere demonstreret deres evne til at øve indflydelse på den globale fiskeriforvaltning og deltage aktivt i internationale fora. Desuden er alene EU-markedets store betydning i verdenshandelen med fiskevarer tilstrækkelig legitimitet for vor medvirken i regionale og andre multilaterale fora. Det må også nævnes, at logikken i EU's eksterne flåde, som forsyner EU-markedet, undergraves af vor store og stigende afhængighed af import.

Der må sikres en sammenhæng med andre EU-politikker inden for alle dele af den fælles fiskeripolitik. EU's udviklings- og miljøpolitik har en særlig rolle at spille i det eksterne aspekt.

Det er derfor afgørende, at målene for den eksterne dimension tages op til fornyet overvejelse og omdefineres, så de opfylder behovene i det 21. århundrede.

En fremtidig fælles fiskeripolitik bør fortsat tilskynde til ansvarligt fiskeri i internationale fora som fx De Forenede Nationers Generalforsamling og FAO som en del i EU's overordnede ansvar og indsats for at opnå en bedre forvaltning af havene globalt set. Vi må fortsat arbejde med spørgsmål såsom havretten, beskyttelsen af sårbare marine økosystemer mod destruktiv fiskeripraksis og også fortsat deltage i forhandlingerne om at udarbejde en international aftale om marine genetiske ressourcer, der befinder sig uden for national jurisdiktion.

Regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO'er) anses indtil videre for at være de bedste instrumenter til at forvalte fiskeriet - navnlig for fælles og stærkt vandrende fiskebestande i de eksklusive økonomiske zoner (EEZ'er) og på åbent hav. Men deres indsats er svingende, og de har ikke altid været effektive til at vedtage skrappe bevarelses- og forvaltningsforanstaltninger, til at sikre overholdelsen af sådanne foranstaltninger eller til at indføre passende kontrolforanstaltninger. Det er derfor påkrævet at styrke deres engagement i den henseende og deres samlede indsats. Arbejdet med internationale partnere vil fortsat være afgørende for at nå dette mål.

2002-reformen af den fælles fiskeripolitik førte til, at man gik bort fra traditionelle fiskeriaftaler, som hovedsageligt byggede på princippet "betal, fisk og farvel" til den mere helheds- og samarbejdsorienterede tilgang i de nugældende fiskeripartnerskabsaftaler. Sideløbende med at skaffe EU-fartøjer adgang, tilstræber de nuværende fiskeripartnerskabsaftaler at styrke landenes kapacitet til at sikre bæredygtigt fiskeri i egne farvande.

Hovedparten af den finansielle modydelse i forbindelse med sådanne aftaler går til at hjælpe partnerlande med at styrke deres fiskeripolitik, herunder videnskabelig forskning samt kontrol og overvågning af fiskeri i deres farvande. Disse aftaler kræver imidlertid meget "omfattende vedligeholdelse" og har vist sig problematiske at gennemføre i mange lande på grund af politisk ustabilitet eller langsom – eller i nogle tilfælde manglende – udnyttelse af den ydede bistand til fiskeripolitikken. På den anden side udtrykker dele af EU's fiskerierhverv – især tunsektoren – stor interesse for at udvide netværket af aftaler for bedre at kunne følge vandrende arter, som de fisker efter i tilstødende EEZ'er. EU-fiskerne er også interesseret i at udøve deres aktiviteter i EEZ'er, hvor EU-aftaler giver høj retssikkerhed og gennemsikkelighed.

Den største fordel ved fiskeripartnerskabsaftaler er, at de bidrager til at forbedre forvaltningen af fiskeriet i udviklingslandes farvande. Kapaciteten med hensyn til videnskabelig analyse og forskning bør ikke desto mindre styrkes for bedre at vurdere bestandenes bevarelsesstatus og fastsætte bæredygtige fangstniveauer.

Støtten til fiskerierhvervet, navnlig som led i fiskeripartnerskabsaftalerne, har bidraget til at udvikle erhvervet, men ikke på en sådan måde, at det får mærkbar indflydelse på fattigdomsbekæmpelsen og opfyldelsen af årtusindudviklingsmålene. De eksterne fiskeripolitikker bør tage større hensyn til tredjelandenenes fødevarerikkerhedsstrategier.

Den nuværende udformning af vore aftaler bør derfor tages op til fornyet overvejelse for at sammen med tredjelande at finde alternative ordninger, som i højere grad

opfylder vort fiskeris og vore partners behov. Det kan i den henseende være værd at se nærmere på indførelsen af regionale samarbejdsformer især i en tid, hvor det tilskyndes at anvende regional integration som et udviklingsværktøj.

- Det centrale mål for den fælles fiskeripolitik er at fremme ansvarligt og bæredygtigt fiskeri. Findes der argumenter for at lade den fælles fiskeripolitiks eksterne dimension være styret af andre mål?
- Hvordan kan EU styrke sin internationale rolle med henblik på at fremme bedre forvaltning af havet globalt set og mere specifikt fiskeriet?
- Hvordan kan EU samarbejde med sine partnere om at gøre RFFO'erne mere effektive?
- Bør fiskere i modsætning til det nugældende princip om fri adgang til internationale farvande betale for retten til at fiske på åbent hav under RFFO'ers forvaltning?
- Hvordan kan mål som fx tilskyndelse til investering (etablering af joint ventures, overførsel af knowhow og teknologier, investeringer og kapacitetsstyring for fiskerierhvervet mv.) jobskabelse (på fartøjer, i havne og i forarbejdningsindustrien) eller opmuntring til god forvaltning af havene nås som led i fremtidige internationale fiskeriaftaler?
- Er fiskeripartnerskabsaftalerne det bedste instrument til at opnå bæredygtighed uden for EU's farvande, eller bør de erstattes af andre samarbejdsformer? Bør det regionale perspektiv udforskes yderligere og enten erstatte eller supplere et strømlinet bilateralt perspektiv?
- Hvordan kan vi gøre den videnskabelige forskning i vurdering af fiskebestanden bæredygtighed og kontrollen med fiskeriaktiviteterne mere gennemskuelig og effektiv?
- Hvordan kan vi sikre et bedre samarbejde og efterlevelse af nye bestemmelser i udviklingslandene?
- Bør EU-aktører dække alle omkostninger ved deres fiskeri i tredjelandes farvande, eller bør EU-budgettet fortsat yde delvis støtte til disse omkostninger?
- Hvordan kan vi bidrage til at styrke udviklingslandenes fiskeriforvaltningskapacitet, fx via målrettet bistand?
- Bør det aktivt tilstræbes at integrere de europæiske fiskerflåder og interesser i tredjelande som et mål for den fælles fiskeripolitiks eksterne dimension med henblik på bl.a. at støtte de berørte partnerlandes udvikling?
- Hvordan kan synergien forstærkes mellem de forskellige støtteformer, de forskellige partnere i fiskerierhvervet og kyststaternes udviklingsstrategier?
- Bør akvakultur være omfattet af fremtidige partnerskabsaftaler?

- Hvordan kan det ikkeindustrialiserede fiskeris potentiale med hensyn til bæredygtighed, miljøfordele og sociale fordele i tredjelande fremmes?

5.9. Akvakultur

Akvakultur tegner sig for en stigende del af den globale produktion af akvatiske fødevarer. Akvakulturproduktionen i EU er en vigtig økonomisk aktivitet i mange kystområder og kontinentale områder, men den er stagneret i de senere år. Kommissionen har behandlet akvakulturs specifikke problemer på kort og mellemlangt sigt i en særskilt meddelelse¹³. Det er imidlertid væsentligt at drøfte akvakulturens rolle i en reformeret fælles fiskeripolitik.

- Hvilken rolle bør akvakultur have i den fremtidige fælles fiskeripolitik: bør den integreres som en fundamental søjle i den fælles fiskeripolitik med specifikke mål og instrumenter, eller bør det overlades til medlemsstaterne at udvikle den på nationalt plan? Hvilke instrumenter er nødvendige for at integrere akvakultur i den fælles fiskeripolitik?

6. KOMMENDE TILTAG

Reformarbejdet indebærer ikke, at arbejdet med at effektivisere den fælles fiskeripolitik inden for de bestående rammer indstilles. Meget kan og vil blive gjort i den tid, der går, inden reformen gennemføres. Dette omfatter:

- en reform af kontrolpolitikken for at sikre, at beslutningerne gennemføres korrekt, og at der er lige konkurrencevilkår i alle medlemsstater
- en fortsat indsats for at bekæmpe ulovligt, ureguleret og urapporteret fiskeri med henblik på at komme dette fiskeri i europæiske farvande og import af produkter, der stammer fra dette fiskeri, til livs
- nye incitamenter til at eliminere udsmid og beskytte følsomme arter og levesteder
- yderligere integration af den fælles fiskeripolitik som led i den integrerede EU-havpolitik, herunder støtte til gennemførelse af havstrategien for at beskytte miljøet i de marine økosystemer
- en ny akvakulturstrategi, der imødegår de flaskehalse, som hindrer udviklingen af denne sektor
- oprettelse og gennemførelse af yderligere langsigtede forvaltningsplaner med henblik på at nedbringe fiskeritrykket på overudnyttede bestande og bringe bestandene op på niveauet for maksimalt bæredygtigt udbytte
- forbedret gennemsækelighed for forbrugere og yderligere forbedringer af produktionens sporbarhed i hele markeds kæden.

¹³ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: En bæredygtig fremtid for akvakultorsektoren - Ny fremdrift til strategien for bæredygtig udvikling af europæisk akvakultur, KOM(2009) 162.

Med disse initiativer tilsigtes det at afhjælpe hastende problemer på kort og mellemlangt sigt, mens den langsigtede gennemgang af politikrammen finder sted. Initiativerne vil så vidt muligt blive udviklet i tråd med de retningslinjer, som afstikkes i forbindelse med denne reform af den fælles fiskeripolitik.

Denne grøn bog bør sammen med bidragene fra aktørorganisationer, forskerkredse, medlemsstaternes regeringer, civilsamfundet og tredjelande danne grundlag for en offentlig debat om den fælles fiskeripolitiks fremtid. Kommissionen ønsker med denne debat at inddrage en bred vifte af politiske beslutningstagere og borgere, lige fra dem, der er direkte involveret i fiskerisektoren til andre politikområder og EU-borgerne i bred forstand som forbrugere, borgere og skatteydere. Repræsentanter og aktører fra udviklingslande opfordres ligeledes til at deltage i drøftelserne og give deres synsvinkel til kende.

Under hensyntagen til resultatet af revisionen af budgettet og uden at foregribe den kommende drøftelse af den næste finansielle ramme vil Kommissionen sammenfatte debatten i første halvdel af 2010 og fremlægge sine konklusioner om, i hvilken retning reformen af den fælles fiskeripolitik går. Efterfølgende opstilles der en konsekvensanalyse, og efter yderligere samråd med aktørerne vil Kommissionen udarbejde et forslag til en ny grundforordning, som forelægges Europa-Parlamentet og Rådet sammen med alle øvrige retsgrundlagsforslag i forbindelse med den nye finansielle ramme efter 2013.

7. DELTAG I DEBATTEN

Formålet med denne grøn bog er at udløse og tilskynde til en offentlig debat og at få synspunkter frem om den fremtidige fælles fiskeripolitik. Kommissionen opfordrer alle interesserede parter¹⁴ til at kommentere spørgsmålene i denne grøn bog og tilskynder dem til at sende eventuelle kommentarer mv. senest den 31. december 2009 til:

Europa-Kommissionen – Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri

Reformen af den fælles fiskeripolitik

1049 Bruxelles

Belgien

eller med e-mail til: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Bidrag vil blive offentliggjort på internettet. Det er vigtigt at læse den medfølgende særlige databeskyttelseserklæring, hvori det beskrives, hvordan personoplysninger og bidrag vil blive behandlet.

¹⁴ Erhvervsorganisationer opfordres til at lade sig registrere i Kommissionens register for interesserepræsentanter (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Registeret blev oprettet i forbindelse med det europæiske åbenhedsinitiativ med henblik på at give Kommissionen og den brede offentlighed indblik i interesserepræsentanternes målsætninger, finansiering og strukturer.

Der findes støttedokumenter og yderligere oplysninger om høringen på følgende websted: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>

8. AKRONYMER

FFP	Den fælles fiskeripolitik
ACFA	Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur
FMO	Den fælles markedsordning
EFF	Den Europæiske Fiskerifond
EEZ	Eksklusiv økonomisk zone
FPA	Fiskeripartnerskabsaftale
ICES... ..	Det Internationale Havundersøgelsesråd
IMP	Den integrerede havpolitik
MSY	Maksimalt bæredygtigt udbytte
PO	Producentorganisation
RRR	Regionalt rådgivende råd
RFFO	Regional fiskeriforvaltningsorganisation
TAC	Samlet tilladt fangstmængde