



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.09.2005
KOM(2005) 422 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Oversigt over visse adgangsbegrænsninger i den fælles fiskeripolitik (Shetlandskassen
og rødspættekassen)**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

**Oversigt over visse adgangsbegrænsninger i den fælles fiskeripolitik (Shetlandskassen
og rødspættekassen)**

INDHOLDSFORTEGNELSE

Baggrund	3
Oversigtens indhold.....	3
Shetlandskassen.....	3
Rødspættekassen	4
Vurdering af kasserne.....	4
Shetlandskassen.....	4
Rødspættekassen	5
Shetlandskassens og rødspættekassens fremtid.....	6
Samrådets resultater	6
Shetlandskassen.....	6
Rødspættekassen	7
Kommissionens holdning.....	7
Shetlandskassen.....	7
Rødspættekassen	8

BAGGRUND

Ifølge artikel 19 i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002¹ skal der foretages en vurdering for at afgøre, om adgangsbegrænsninger for farvande og ressourcer uden for 12-sømilezonen er berettigede. Kommissionen skulle ifølge artikel 19 have forelagt sin rapport for Rådet og Parlamentet senest den 31. december 2003, og forslag til eventuelle ændringer af adgangsbegrænsningerne skulle have været forelagt senest den 31. december 2004.

Denne proces blev forsinket af en række forskellige grunde. En af dem var, at de involverede videnskabsmænds arbejdsbyrde gjorde det vanskeligt at sammenkalde en ekspertgruppe under Kommissionens Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri (STECF), der kunne rådgive Kommissionen. Til sidst lykkedes det dog at få sammensat en arbejdsgruppe, der mødtes i februar og maj 2004. En anden grund til forsinkelsen er, at Kommissionen besluttede at føre omfattende samråd med erhvervet og medlemsstaterne, inden den afgav udtalelse i denne vigtige sag.

OVERSIGTENS INDHOLD

Indholdet af en sådan oversigt kan blive ret omfattende. Efter drøftelser med medlemsstaterne i 2003 blev det af praktiske grunde besluttet at begrænse den til de adgangsregler, der har til formål at begrænse fiskeriet fra bestemte fartøjstyper. Det udelukker sådanne foranstaltninger som lukkede områder til beskyttelse af ungfisk eller områder, hvor fiskeri efter bestemte arter er forbudt (f.eks. sperlingkassen eller de områder, hvor tobisfiskeri er forbudt). Også adgangsregler, der for nylig er blevet ændret i forbindelse med forordningen om de vestlige farvande, f.eks. reglerne for den irske kasse, er blevet udelukket. Oversigten begrænser sig derfor til at behandle Shetlandskassen og rødspættekassen.

Shetlandskassen

Shetlandskassen blev oprettet den 31. juli 1983 i kraft af artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 170/83² og administreret efter en særlig licensordning for *“de arter, der er af særlig interesse i delområde ..., og som er biologisk følsomme på grund af den måde, de udnyttes på”*. Licensordningen begrænser adgangen til fiskeri efter demersale arter (undtagen tobis og blåhvilling) fra fartøjer med en længde mellem perpendiculariteterne på over 26 m. Kun fartøjer fra Det Forenede Kongerige, Frankrig, Tyskland og Belgien må fiske i kassen, og der må højst fiske 62 britiske, 52 franske, 12 tyske og 2 belgiske fartøjer ad gangen. Denne fordeling bygger på medlemsstaternes registrerede fiskerivirksomhed i dette område. Artikel 7 i forordning (EØF) nr. 170/83 indeholdt også en bestemmelse om, at licensordningen kunne udvides til andre fartøjstyper, hvis der blev konstateret en forøgelse af fiskeriindsatsen efter kassens oprettelse.

¹ Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udvikling af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik, EFT L 358 af 31.12.2002, s. 59-80.

² Rådets forordning (EØF) nr. 170/83 af 25. januar 1983 om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, EFT L 24 af 27.1.1983, s. 1-13.

Bestemmelserne i artikel 7 i forordning (EØF) nr. 170/83 blev overtaget stort set uændret som artikel 7 i forordning (EØF) nr. 3760/92³, dog blev bestemmelsen om udvidelse af licensordningen til andre fartøjstyper udeladt, og de blev videreført som artikel 18 i forordning (EØF) nr. 2371/2002.

Rødspættekassen

Fiskeriet efter fladfisk i Nordsøen giver stor genudsætning. Det gælder ikke mindst rødspættefiskeriet i kystfarvandene. I 1987 anbefalede ICES' arbejdsgruppe for fladfisk i Nordsøen, at et kystområde mellem 53°N og 57°N blev lukket, idet man på den måde kunne nedbringe genudsætningen betydeligt.

På grundlag af denne rådgivning oprettede Kommissionen i 1989 et område, der blev lukket for bomtrawlere på over 300 hestekræfter (hk) eller 221 kW i andet og tredje kvartal. Dette område er blevet kendt som rødspættekassen. I 1994 blev lukningen udvidet til fjerde kvartal, og siden 1995 har kassen været lukket for de pågældende fartøjer hele året.

Bestemmelserne for rødspættekassen findes nu i artikel 29 i Rådets forordning (EF) nr. 850/98⁴.

VURDERING AF KASSERNE

Kasserne blev ikke oprettet med faste kriterier, hvorefter deres effektivitet kunne bedømmes, eller med kontrolområder, der kunne danne grundlag for bedømmelse af deres effektivitet. Det er derfor umuligt at afgøre, hvordan situationen ville have set ud, hvis de ikke var blevet oprettet. Det har gjort det vanskeligt for arbejdsgruppen at give en definitiv vurdering af kassernes virkning. Den fremgangsmåde, man fulgte, gik derfor ud på at se på bestandparametrene udvikling før kassernes oprettelse og i den tid, de har bestået, og i og uden for de områder, de omfatter. De vigtigste resultater sammenfattes i det følgende.

Shetlandskassen

Der er fem kommercielt betydningsfulde demersale arter, som der fiskes efter i Shetlandskassen og det omgivende område, nemlig kuller, torsk, hvilling, sej og havtaske. Der er en uforholdsmæssig stor forekomst af voksen kuller og hvilling i kassen i forhold til de omgivende områder, og en uforholdsmæssig stor koncentration af ungekuller og unghavtaske.

Arbejdsgruppen kunne ikke påvise, at kassen havde haft nogen positiv virkning på udviklingen af disse bestande, som generelt er gået tilbage, siden kassen blev oprettet i 1983. Arbejdsgruppen kunne heller ikke finde noget entydigt bevis på, at adgangsbegrænsningerne havde været effektive, når det gjaldt begrænsning af fiskeriindsatsen. Størstedelen af undersøgelsen byggede på britiske fartøjer, da der findes opdelte data for dem. De større britiske fartøjers fiskeri efter demersale arter i Shetlandskassen gik tilbage i slutningen af 1970'erne, før Shetlandskassen blev oprettet og umiddelbart efter dens oprettelse, og er siden da forblevet forholdsvis ringe. Der er visse tegn på, at fiskerivirksomheden er blevet flyttet til

³ Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur, EFT L 389 af 31.12.1992, s. 1-14.

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 850/98 af 30. marts 1998 om bevarelse af fiskeressourcerne gennem tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer, EFT L 125 af 27.4.1998, s. 1-36.

området i Shetlandskassens umiddelbare nærhed, men det kan ikke konkluderes, at disse ændringer er sket som direkte følge af kassens oprettelse. Arbejdsgruppen fandt heller ikke tegn på, at de medlemsstater, der har ret til at fiske under licensordningen, har fået afvist ønsker om at fiske i kassen, i det mindste ikke i de seneste år.

Mellem 1974 og 1995 har andre dele af den britiske fiskerflåde ændret deres virksomhed både i og uden for kassen. Navnlig de lette trawlere har øget deres fiskeri i kassen, således at den samlede britiske fiskeriindsats (opgjort i havdage) i Shetlandskassen har været forholdsvis konstant siden 1974. For disse lette trawlere ligger de årlige landinger pr. indsatsenhed (LPIE) bestandig højere, når de fisker i Shetlandskassen, end når de fisker uden for den.

Flertallet af disse små fartøjer er skotske, men det kan af to grunde ikke fortolkes derhen, at kassen er gavnlig for den lokale fiskerflåde. Der er for det første intet bevis for, at de små fartøjers øgede fiskeriindsats blev fremmet af begrænsningen af de stores. Det ser ud til, at de ville have øget deres fiskeriindsats under alle omstændigheder. For det andet er der ingen særlige adgangs begrænsninger for små fartøjer fra andre lande, der har kvoter for de samme bestande, så de skotske fartøjers overvægt synes at være rent geografisk betinget.

Det betyder imidlertid, at deres virksomhed, hvis licensordningen for fartøjer på over 26 m nu blev lempet, ville kunne nå op på samme omfang som før kassens oprettelse, selv om der i de seneste år ikke er givet afslag på licensansøgninger. De FOS-data, arbejdsgruppen har undersøgt, viser, at disse store fartøjer har en del virksomhed ved kontinentalskylens rand i udkanten af kassen, og at de, hvis der ingen restriktioner fandtes, kunne flytte deres fiskeri til de forholdsvis rige fangstpladser omkring Shetlandsøerne. Selv om mange af disse fartøjer ikke havde kvoter for de vigtigste bestande, ville det kunne føre til problemer med bifangster og genudsætning, hvis de fik lov til at fiske frit efter de arter, der ikke omfattes af kvoteordninger.

Rødspættekassen

De parametre, der er blevet undersøgt for at vurdere rødspættekassens effektivitet, er landinger og indsats, genudsætning, ungfiskebestandens fordeling og vækst samt miljøparametre som vandets temperatur og produktivitet.

Fiskeriindsatsen blev reduceret betydeligt i rødspættekassen, da den blev lukket for bomtrawlere på over 300 hk. Da rødspættekassen blev delvis lukket i 1989, faldt den internationale skovl- og bomtrawlflådes samlede indsats (i hk-havdage) til 69 % af indsatsen, før kassen blev oprettet. Da kassen blev helt lukket, faldt den yderligere til 23 % af indsatsen, før kassen blev oprettet. Bomtrawlere på under 300 hk og andre fartøjer (skovltrawlere og rejekuttere) har imidlertid øget deres fiskeri i rødspættekassen. Og mange af disse fartøjer har en maskinkraft, der ligger betydeligt over den normale. Hvor udbredt dette problem er, er vanskeligt at afgøre, da maskinerne sædvanligvis nemt kan tunes eller drosles for at tilpasse maskinkraften.

Genudsætningen af rødspætter i bomtrawlfiskeriet (i procent af det samlede antal fangede fisk) voksede fra 77 % i 1976-1990 til 93-96 % i 2003. Genudsætningen af rødspætter voksede også uden for kassen, nemlig fra 31 % i 1976-1990 til 84 % i 2003. Både når det gælder antal og biomasse, er genudsætningen af rødspætter ved fiskeri med 80 mm bomtrawl større inde i kassen end udenfor. En af forklaringerne kan være, at væksten i området begyndte at falde omkring 1980. En lignende udvikling er blevet iagttaget for tunges vedkommende, og den kan derfor afspejle ændrede vækstbetingelser i kystfarvandene i den

sydøstlige del af Nordsøen. Den lavere vækst i rødspættekassen betyder, at rødspætter skal genudsættes i en længere periode. Ved fiskeri med 100 mm trawl er genudsætningen mindre inde i kassen end udenfor, hvad der delvis kan forklares med, at det er de mindre fisk, der fanges og genudsættes inde i kassen.

Arbejdsgruppen fandt klare tegn på, at fordelingen af ungrødspætter har ændret sig, så rødspættekassens betydning for ungfish er blevet mindre. Da rødspættekassen blev oprettet, fandtes ca. 90 % af alle undermålsrødspætterne i kassen, men på grund af den ændrede geografiske fordeling er deres andel på det seneste faldet til under 70 %.

Ændringen i den geografiske fordeling var tydeligst for gruppe 1-rødspætter, der synes at være søgt ud på dybere vand længere borte fra kysten. Selv om den geografiske ændring af denne gruppes fordeling begyndte omkring 1997, var den mest udtalt i 2000-2003. Andelen faldt ganske drastisk, når det gælder rødspætter på 15-20 cm, dvs. den størrelse, der er mest sårbar ved genudsætning. For denne størrelseskategori aftog kassens betydning hurtigt efter 1995.

En mulig forklaring er, at fordelingen har ændret sig, fordi havvandets temperatur er steget og har fået de unge rødspætter til at søge ud af kassen. Siden 1950'erne er vandtemperaturen i og omkring kassen steget med 0,5-1° C, og årene 2000-2003 har været usædvanligt varme, ikke mindst om vinteren.

Mens det er klart, at rødspættekassen stadig er et vigtigt vækstområde for ungrødspætter, er det mindre indlysende, at den nuværende ordning er den mest effektive måde, hvorpå dødeligheden for ungfish kan begrænses, især når den delvise lukning og den meget store genudsætning inde i kassen tages i betragtning. Indsatsbegrænsningerne gælder kun for bomtrawlere på over 300 hk, mens de små bomtrawleres og bundtrawlernes fiskeriindsats er vokset og derfor undergraver bevarelsesfordelene.

SHETLANDSKASSENS OG RØDSPÆTTEKASSENS FREMTID

Da sagen er så vigtig, besluttede Kommissionen, at der skulle afholdes et omfattende samråd med fiskerierhvervet og medlemsstaterne, inden den udtalte sig om kassernes fremtid. En uofficiel redegørelse for ekspertgruppens resultater blev rundsendt som samrådsgrundlag til alle berørte parter, heriblandt Det Regionale Rådgivende Råd for Nordsøen (NSRAC), i marts 2005.

Samrådets resultater

Der kom bemærkninger til den uofficielle redegørelse fra to medlemsstater, nemlig Det Forenede Kongerige og Tyskland, og fra NSRAC.

Shetlandskassen

Det Forenede Kongerige gik stærkt ind for at bevare Shetlandskassen, da den videnskabelige arbejdsgruppes rapport viste, at den var et vigtigt område for kuller, hvilling og havtaske. Det Forenede Kongerige mente, at ændringer af Shetlandskassen skulle underkastes en kvantitativ vurdering af de sandsynlige virkninger, inden de blev foreslået. Tysklands opfattelse var, at Shetlandskassen skulle bevares i hvert fald tre år endnu, indtil der forelå bedre data. NSRAC fandt ikke, at den videnskabelige arbejdsgruppes vurdering af Shetlandskassens bevarelsesfordele var endegyldig, men at den som et vigtigt område for ungtorsk og kuller

kunne berettigge yderligere beskyttelse. NSRAC tilrådede, at Shetlandskassen skulle bevares, indtil der var blevet foretaget nærmere undersøgelse af dens bevarelsesfordele. Kassens formål skulle fremgå klart, og der skulle opstilles kriterier for, om de var opfyldt. Hvis der blev påvist klare bevarelsesfordele, burde det overvejes at bevare kassen endnu et stykke tid.

Rødspættekassen

Det Forenede Kongerige havde ikke nogen fast holdning til rødspættekassens fremtid ud over, at en eventuel beslutning skulle træffes i forbindelse med den fremtidige forvaltning af fladfisk og efter udtalelse fra NSRAC. Tyskland gik stærkt ind for at bevare kassen og eventuelt udvide den mod vest for at beskytte ungrødspætterne, der nu findes i dette område. Tyskland tilråder desuden strengere håndhævelse af grænsen på 300 hk (221 kW) for bomtrawlere, der fisker i rødspættekassen, og en vurdering af virkningerne af fiskeri med tvillingetrawl i området.

NSRAC bemærkede, at der var rigelig forekomst af unge rødspætter i kassen, og at de burde beskyttes. NSRAC erkendte dog, at der kun var ringe bevis for, at rødspættekassen havde haft betydning for bestandens forøgelse. Det indrømmede også, at en af grundene hertil kunne være, at det ikke i tilstrækkelig grad var lykkedes at begrænse maskinkraften hos de bomtrawlere, der har adgang til rødspættekassen.

NSRAC tilråder, at rødspættekassen bevares, men ændres forsøgsvis. Til dette formål foreslår NSRAC, at der foretages forsøgsvis undersøgelser i nøje samarbejde med fiskeribiologerne, fiskerierhvervet og bevarelsesorganisationerne og med Kommissionens og medlemsstaternes deltagelse. Det tyske fiskerierhverv havde imidlertid den holdning, at den nuværende adgangsordning skulle bevares i den tyske EEZ, selv om der andre steder forsøgsvis blev indført andre ordninger.

Kommissionens holdning

Shetlandskassen

Mens rødspættekassen har klare bevarelsesformål, nemlig beskyttelse af ungrødspætter, er Shetlandskassens bevarelsesformål langt mere generelle. Den videnskabelige arbejdsgruppe kunne ikke påvise, at Shetlandskassen havde klare bevarelsesfordele, og heller ikke NSRAC har kunnet fremsætte overbevisende argumenter for, at det område Shetlandskassen omfatter, skal stilles bedre end andre områder.

Alligevel anbefalede NSRAC, at Shetlandskassen skulle bevares, mens der blev foretaget yderligere vurdering af dens virkninger. Også Det Forenede Kongerige og Tyskland har opfordret til, at Shetlandskassen bevares. STECF har desuden påpeget, at ophævelse af Shetlandskassen kan føre til en vis forøgelse af fiskeriaktiviteten i området. Da denne opfattelse er fremherskende, mener Kommissionen, at Shetlandskassen bør bevares i endnu en 3-års periode, mens der foretages yderligere vurderinger. STECF bør opfordres til at udtale sig om, hvordan en sådan vurdering kan udføres, og om ændringer af adgangsordningen for bestemte områder i lighed med dem, der foreslås for rødspættekassen, bør overvejes.

Rødspættekassen

Selv om NSRAC gerne ser en forsøgsvis ændring af rødspættekassen, vil det tage lang tid at føre det samråd, som er nødvendigt for at fastlægge kassens formål, tilrettelægge de forsøgsmæssige undersøgelser, dens effektivitet skal vurderes efter, og iværksætte de nye foranstaltninger. At det tyske fiskerierhverv så hurtigt modsatte sig enhver ændring af adgangsordningen i tyske farvande viser, hvor vanskeligt NSRAC's forehavende er.

Kommissionens synspunkt er derfor, at forslaget om yderligere undersøgelse af problemet i princippet bør accepteres, men at den nuværende rødspættekasse og begrænsningerne for adgang til den skal bevares indtil videre. Det er imidlertid vigtigt, at disse adgangsbegrænsninger håndhæves ordentligt, ikke mindst ved streng kontrol med maskinkraften, for at sikre, at den svarer til den tilladte. Det ville være i overensstemmelse med NSRAC's rådgivning om rødspætteforvaltning i almindelighed, idet en regulering af maskinkraften, så den bringes i overensstemmelse med den tilladte, ifølge denne rådgivning vil bidrage til den almindelige indskrænkning af fiskeriindsatsen, som en genoprettelsesplan forudsætter.

De nuværende bestemmelser for rødspættekassen findes i artikel 29 i forordning EØF nr. 850/98 (forordningen om tekniske foranstaltninger). Da der er blevet igangsat en samrådsproces for at få denne forordning afløst af en ny og mere enkel forordning, vil der som led i dette forløb blive lejlighed til at foreslå ændringer af rødspættekassen, og de bør helt og holdent indgå i genoprettelsesplanen for rødspætter.