



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.7.2011
KOM(2011) 418 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

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

1. INDLEDNING

Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik forpligter Kommissionen til at aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik for så vidt angår kapitel II (*Bevarelse og bæredygtighed*) og kapitel III (*Justering af fiskerikapacitet*) i denne forordning inden udgangen af 2012¹. I henhold til samme forordning er Kommissionen også forpligtet til at rapportere om ordningerne i artikel 17, stk. 2, om fiskeribegrænsningerne i farvandene inden for 12-sømilegrænsen inden den 31. december 2011². Denne rapport supplerer rapporteringen i grønbogen om reformen af den fælles fiskeripolitik³.

2. KAPITEL II OG III

2.1. Kapitel II – Bevarelse og bæredygtighed

Siden 2002 er flerårige genopretnings- og forvaltningsplaner med klare mål og fangstregler blevet kernen i bevarelsespolitikken. De skaber balance mellem økologiske krav (bestandenes tilstand og udnyttelse) og økonomiske og sociale forhold (fangststabilitet). Indsatsforvaltning og særlige inspektions- og overvågningsbestemmelser er i relevante tilfælde blevet indført i disse planer. EU har vedtaget planer for 17 bestande i EU-farvandene. Der er også en plan for genopretning af bestandene af europæisk ål, og yderligere forslag er for øjeblikket under forhandling eller forberedelse (se bilag I). Ved udgangen af 2010 kan ca. 25 % af bestandene og 80 % af de pågældende fangster (i tons) anses for at være omfattet af flerårige planer og fangstregler (enten som rådsforordninger, erklæringer fra Kommissionen/Rådet, som kommissionsforslag eller som planer aftalt med tredjeparter, f.eks. regionale fiskeriforvaltningsorganisationer og Norge).

Rådet har endvidere vedtaget forordninger om bevarelse i Middelhavet, om tekniske foranstaltninger for Østersøen og om særlige fiskeriindsatsbestemmelser for de vestlige farvande. Siden 2004 er dybhavsfiskerier blevet omfattet af den halvårslige forvaltning af fiskerimulighederne. Der er gradvis indført et forbud mod highgrading for Atlanterhavet, Nordsøen og Østersøen i 2009/2010. Det har ikke været muligt at nå til enighed med Rådet om et forslag om tekniske foranstaltninger for Atlanterhavs- og Nordsøområdet, som ville have muliggjort en forenkling og tilpasning til de særlige regionale forhold.

Kommissionen har forelagt meddelelser om forbedring af den videnskabelige og tekniske rådgivning, om en økosystemtilgang til forvaltning af havet, om gennemførelse af et maksimalt bæredygtigt udbytte og om udsmid. Med hensyn til integreringen af miljøhensyn i fiskeripolitikken blev der opnået konkrete fremskridt, herunder vedtagelse af lovgivningsforanstaltninger. En oversigt over disse initiativer

¹ I henhold til artikel 35 i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik.

² I henhold til artikel 17, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 af 20. december 2002.

³ Meddelelse fra Kommissionen om reformen af den fælles fiskeripolitik - KOM(2009) 163 af 22.4.2009.

findes i meddelelsen om en økosystemtilgang til forvaltning af havet⁴. Dette omfatter en række Natura 2000-områder, hvor der som led i den fælles fiskeripolitik skulle tilvejebringes de nødvendigt regler for fiskeriet. Der er truffet et begrænset antal foranstaltninger på grundlag af kapitlets artikel 7, 8 og 9.

Siden 2006 har Kommissionen fremlagt sin arbejdsmetode for udarbejdelse af forslag til afgørelser om de årlige fiskerimuligheder. Dette sikrer gennemsigtighed i den måde, hvorpå fiskerimulighederne fastsættes. Meddelelsen fra 2010 viste forbedringer i situationen siden 2003, nemlig et fald i antallet af bestande, som befinder sig uden for sikre biologiske grænser, samt i bestande, hvor der har været anbefalet fiskestop. Af de bestande, for hvilke der foreligger robuste data, befiskes over 60 % imidlertid stadig over det maksimalt bæredygtige udbytte. Der er gjort fremskridt for så vidt angår de af Rådet vedtagne samlede tilladte fangstmængder (TAC'er) sammenholdt med de bæredygtige fangstniveauer: I gennemsnit overskred Rådet det videnskabeligt anbefalede niveau med 45 %, idet de højeste niveauer udgjorde 59 % (2005) og 51 % (2008), men forskellen mellem rådgivningen og resultatet er blevet indsnævret i de seneste to år, og i afgørelsen for 2011 er der en hidtil uset lav forskel på 23 %. Der har været en stigning i antallet af bestande, hvor der ikke foreligger videnskabelig rådgivning (se også bilag II)⁵.

På grundlag af denne oversigt kan følgende konkluderes:

- Flerårige planer er mere effektive med hensyn til at give forvaltningen af bestande et langsigtet perspektiv end de årlige TAC-afgørelser, navnlig efter at Rådet er begyndt at overholde reglerne for planerne for TAC'erne.
- Rammerne som følge af reformen af den fælles fiskeripolitik i 2002 har dog ikke i tilstrækkelig grad begrænset overfiskeriet, så EU's fiskeri oplever fortsat, at der fanges faldende mængder i EU-farvande.
- Den meget betydelige forskel mellem de TAC'er, der er fastsat af Rådet, og de bæredygtige fangster bekræfter, at kortsigtede overvejelser har større vægt end bæredygtigheden på lang sigt. Dette udgør fortsat en yderligere risiko for bestandene, selv om den nylige indsnævring af forskellen er et væsentligt fremskridt.
- Selv om videngrundlaget er af afgørende betydning for udformningen af en forsvarlig politik, er det under konstant pres, hvilket hæmmer fremskridt i forbindelse med dækningen af bestande, som der foreligger videnskabelig rådgivning for.
- Endelig bør den nye fælles fiskeripolitik sikre de rette redskaber for at integrere økosystemtilgangen fuldt ud inden for bevarelse og bæredygtighed.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – Den fælles fiskeripolitiks rolle i gennemførelsen af en økosystemtilgang til forvaltning af havet - KOM(2008) 187 af 11.4.2008.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen – Høring om fiskerimuligheder - KOM(2010) 241 af 17.5.2010, og interne tal fra Kommissionen for 2011.

2.2. Kapitel III – Justering af fiskerikapacitet

I 2002 blev ansvaret for at justere flådens størrelse overdraget til medlemsstaterne. Fra det tidspunkt blev der ikke længere fastsat obligatoriske fiskerikapacitetsreduktioner. Der blev dog stadig lagt generelle begrænsninger på fiskerikapaciteten for hver enkelt medlemsstat, og disse er blevet overholdt. Det er imidlertid klart, at der fortsat er en betydelig overkapacitet, og at dette fortsat udgør et alvorligt problem. Overdragelsen af flådeforvaltningen til medlemsstaterne er ikke resulteret i en tilstrækkelig reduktion af flådekapaciteten, selv om den nominelle kapacitet ligger inden for de lofter, der er fastsat for medlemsstaterne. Justeringen er foregået forholdsvis langsomt – trods bestandenes dårlige tilstand i hele EU. Reduktionen af flådekapaciteten er nominal og har ligget under det, der anses for at være flådens teknologiske udviklingsniveau. Da der ikke findes nogen reelle målestokke for succes har det ikke været muligt at kontrollere, hvilke reelle fremskridt der er sket. Tilpasningen af flådestørrelsen har derfor ikke leveret tilfredsstillende resultater.

Der er to søjler i forbindelse med foranstaltningerne til flådekapacitetsforvaltning. Den ene er tilgangs-/afgangsordningen, som kræver, at tilgang af ny kapacitet skal udlignes med afgang af en tilsvarende mængde, både i tonnage og maskineffekt. Den anden er forbuddet mod at erstatte udtaget kapacitet med offentlig støtte. Disse bestemmelser blev fastsat i gennemførelsesbestemmelser, som kombinerede begge søjler (med bestemmelser, som gav mulighed for en tonnageforøgelse af sikkerhedshensyn), med henblik på at beregne flådekapacitetslofterne for hver enkelt medlemsstats flåde. Der blev fastsat yderligere bestemmelser med henblik på at forvalte overgangen mellem den gamle og den nye ordning. Dette er positivt, da det forhindrer en forværring af problemet.

Alle medlemsstater har overholdt de lovbestemte fiskerikapacitetsbegrænsninger. Selv om nogle oplevede problemer, da de nye regler trådte i kraft, ligger de fleste medlemsstats flådestørrelser nu under de tilladte lofter. Denne margin udgør i gennemsnit 10 % i tonnage og 8 % i maskineffekt. Dette betyder, at reduktioner af flådestørrelsen til dels er blevet opnået uden offentlig støtte.

For flåder, der er registreret i EU's yderste periferi, er der indført særbehandling på grundlag af Rådets forordning (EF) nr. 639/2004⁶. Denne forordning fritog disse flåder for de generelle regler for flådeforvaltning og fastsatte kapacitetsbegrænsninger pr. flådesegment for Azorerne, Madeira, de franske oversøiske departementer og De Kanariske Øer. Ordningen har fungeret tilfredsstillende, selv om det har været nødvendigt at forhøje kapacitetsbegrænsningerne for nogle segmenter.

Da medlemsstaterne har overholdt reglerne for forvaltning af fiskerikapaciteten, er artikel 16 om konditionaliteten af EU-midlerne til flåden aldrig blevet anvendt.

Referenceniveauerne i artikel 12 er yderligere grænser for fiskerikapaciteten, både i tonnage og maskineffekt. De gælder ikke for de medlemsstater, der er tiltrådt EU efter 2003, og udgør ingen yderligere begrænsning med hensyn til kapacitetslofterne

⁶ Rådets forordning (EF) nr. 639/2004 af 30. marts 2004 om forvaltning af fiskerflåder, der er registreret i regioner i Fællesskabets yderste periferi.

på grundlag af tilgangs-/afgangsordningen. EU's fartøjsfortegnelse har fungeret godt som et redskab til at overvåge overholdelsen af reglerne for forvaltning af fiskerikapaciteten.

Endelig er medlemsstaterne forpligtet til at rapportere om flådekapaciteten, og dette er et væsentligt element i politikken. Vurderingen af resultaterne er ikke tilfredsstillende. Medlemsstaterne har årligt foretaget indberetning til Kommissionen, og disse oplysninger danner grundlag for Kommissionens årsrapport om flådens situation. Det ville have været at forvente, at indberetningerne ville vise, at der er overskydende fiskerikapacitet, hvilket er det vigtigste aktuelle spørgsmål, men de disponible data er ikke entydige. Rapporteringsværktøjet har ikke muliggjort præcise skøn over den overskydende fiskerikapacitet pr. segment eller fiskeri.

På baggrund af ovenstående kan der drages visse konklusioner vedrørende resultaterne i forbindelse med bestemmelserne for forvaltning af fiskerikapaciteten:

- Trods overholdelse af de regler for forvaltning af fiskerikapaciteten, der er fastsat på EU-plan, er der stadig klare tegn på overkapacitet i EU-flåden, dvs. stor fiskeridødelighed inden for nogle bestande, lav rentabilitet og lav kapacitetsudnyttelse.
- Selv om tonnage er en pålidelig indikator for fiskerikapaciteten, nærer Kommissionen alvorlig tvivl om fiskerifartøjernes indberettede maskineffekt, idet den anmeldte maskineffekt er for lav – hvilket gør det særdeles vanskeligt at foretage en pålidelig vurdering af flådekapaciteten.
- Politikken er statisk, idet den kun fastsætter et loft uden specifikke reduktionsmål. Overholdelse af de nominelle kapacitetsgrænser på grundlag af disse lofter er ikke ensbetydende med, at der ikke er vedvarende overkapacitet. Ordningen integrerer ikke tekniske fremskridt i forvaltningsforanstaltningerne. Som følge af teknologiske fremskridt fører et statisk kapacitetsloft imidlertid til overkapacitet.
- Det har vist sig at være meget vanskeligt at fastsætte klare mål for flådestørrelsen og overvåge balancen mellem fiskerikapacitet og fiskerimuligheder som følge af, at det er en kompleks opgave at kvantificere overkapaciteten. Bestemmelsen af en passende flådestørrelse ud fra en bestemt mængde fiskerimuligheder skal tage højde for andre faktorer end biologiske og økonomiske faktorer.

3. ARTIKEL 17, STK. 2 – FISKERIBEGRÆNSNINGER I FARVANDENE INDEN FOR 12-SØMILEGRÆNSEN

Retten til at fastsætte særlige fiskeribegrænsninger i henhold til artikel 17, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 udløber den 31. december 2012, og Kommissionen skal i den forbindelse forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om ordningerne i det pågældende stykke.

Målsætningerne med indførelsen (inden den fælles fiskeripolitik i krafttræden) af særlige ordninger i farvandene inden for 12-sømilegrænsen som fastsat i artikel 17, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 var:

- bevarelse af fiskeressourcer ved kun at give ikke-industrialiserede kystflåder adgang til området. Disse flåder øver generelt et mindre fiskeritryk i områderne (som kan omfatte de mest følsomme dele af EU-farvandene og gydeområder)
- bevarelse af kystflådernes traditionelle fiskeriaktiviteter for at opretholde den sociale og økonomiske infrastruktur i disse områder.

Disse særlige begrænsningsbestemmelser blev indført i den fælles fiskeripolitik i 1983 og er blevet udvidet med hver reform af politikken siden da.

EU har fået nye medlemmer to gange siden 2002. I tiltrædelsesakterne i 2004 (10 medlemsstater) og 2007 (to medlemsstater) henvises der ikke udtrykkeligt til 12-sømileordningen, og der blev ikke foreslået eller foretaget ændringer af bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002.

Kommissionens tjenestegrene har undersøgt de medlemsstater, der var berørt af ordningen. Foruden ordningerne i bilag I rapporterede otte medlemsstater om ordninger som led i et bestående naboskabsrelationer uden for bilag I, hvoraf de fleste er gensidige – selv om dette ikke er en juridisk forudsætning. Der blev ikke fremsat anmodninger om at medtage disse eller andre ordninger i bilag I til Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 (Danmark og Tyskland anmodede om en berigtigelse i 2008). De fleste af de nye medlemsstater samt Grækenland har ikke deltaget i særlige gensidige adgangsordninger. De begrænser fiskeriet i 12-sømileområdet til deres nationale flåder og har ingen fiskeriaktiviteter i andre medlemsstaters 12-sømileområde. En række medlemsstater har indført særlige (tekniske) bevarelsesforanstaltninger for fartøjer, der fisker inden for disse områder, hvilket bidrager til bevarelsen som omhandlet i betragtning 11 i Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002.

Siden 2002 er Kommissionen ikke blevet informeret om (reelle) problemer eller konflikter i forbindelse med de særlige begrænsninger, hverken med hensyn til at fastsætte dem eller med hensyn til at forvalte og anvende dem. Medlemsstaterne var i stand til at løse problemerne uden at skulle forelægge dem for Kommissionen. Ordningen er meget stabil, og reglerne har fortsat fungeret tilfredsstillende. I deres reaktioner på grønbogen om reformen af den fælles fiskeripolitik understregede alle medlemsstater betydningen af de særlige begrænsninger i lyset af de oprindelige målsætninger. En medlemsstat foreslog at udvide 6-12-sømileordningen til 10-20 sømil for mere effektivt at opfylde målsætningerne med ordningen.

I betragtning af mange bestandes nuværende bevaringstilstand og kystvandenes fortsatte følsomhed i bevaringsmæssig henseende samt de fortsatte vanskeligheder i kystområder, der i høj grad er afhængige af fiskeri og efter al sandsynlighed ikke vil kunne udnytte andre økonomiske udviklingstendenser, synes målsætningerne for den særlige ordning stadig at være lige så relevante, som de var i 2002. En ændring af de eksisterende ordninger kunne forstyrre den nuværende generelle ligevægt, der har udviklet sig siden indførelsen af den særlige ordning.

Bilag I – Genopretnings- og/eller forvaltningsplaner, som Rådet har vedtaget siden 2003

Rådets forordning (EF) nr.	Planens art	Arter (antal bestande)	Områder
423/2004	Genopretning	Torsk (4)	Kattegat, Skagerrak, Nordsøen, den østlige del af Den Engelske Kanal, farvandene vest for Skotland, Det Irske Hav
811/2004	Genopretning	Nordlig kulmule (1)	Kattegat, Skagerrak, Nordsøen, Den Engelske Kanal, farvandene vest for Skotland, farvandene omkring Irland, Biscayabugten
2115/2005	Genopretning	Hellefisk (1)	Det Nordvestlige Atlanterhav
2166/2005	Genopretning	Sydlig kulmule (2) og jomfruummer (1)	Det Cantabriske Hav, farvandene ud for den vestlige del af Den Iberiske Halvø
388/2006	Forvaltning	Tunge (1)	Biscayabugten
509/2007	Genopretning og forvaltning	Tunge (1)	Den vestlige del af Den Engelske Kanal
676/2007	Genopretning og forvaltning	Rødspætte (1) og tunge (1)	Nordsøen
1098/2007	Genopretning	Torsk (2)	Østersøen
1100/2007	Genopretning	Europæisk ål (1)	Vandløbsmundinger/vandløb, der løber ud i havet i ICES-underområde III-IX og Middelhavet
1559/2007	Genopretning	Almindelig tun (1)	Det østlige Atlanterhav og Middelhavet
1300/2008	Genopretning og forvaltning	Sild (1)	Vest for Skotland
1342/2008	Genopretning og forvaltning	Torsk (4)	Kattegat, Skagerrak, Nordsøen, den østlige del af Den Engelske Kanal, farvandene vest for Skotland, Det Irske Hav

Bilag II - Bestande på grundlag af de årlige fiskerimuligheder i det nordøstlige Atlanterhav og tilstødende farvande – 2003 - 2011

Videnskabelig rådgivning om bestandens tilstand	Antal fiskebestande									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gennemsnit
Uden for sikre biologiske grænser	30	29	26	26	26	28	27	22	19	26
Inden for sikre biologiske grænser	12	10	14	11	12	13	12	15	15	13
Bestandens tilstand ukendt pga. mangelfulde data	48	53	53	57	58	55	57	60	61	56
Videnskabelig rådgivning om overfiskning	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gennemsnit
Bestandens befiskningsgrad i forhold til maksimalt bæredygtigt udbytte kendt			34	23	32	33	35	39	35	33
Bestanden overfiskes			32	21	30	29	30	28	22	27
Bestanden befiskes med maksimalt bæredygtigt udbytte			2	2	2	4	5	11	13	6
Forskel mellem TAC'er og bæredygtige fangster	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gennemsnit
TAC-overskridelse i forhold til bæredygtig fangst (som anbefalet af ICES/STECF i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet) i procent af fiskebestande	46 %	49 %	59 %	47 %	45 %	51 %	48 %	34 %	23 %	45 %
Oversigt over videnskabelig rådgivning om fiskerimuligheder	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Gennemsnit
Bestande, som der kan udarbejdes størrelses- og fiskeridødelighedsprognoser for	40	34	40	31	29	30	34	36	36	34
Bestande, som der foreligger videnskabelig rådgivning om fiskerimuligheder for	59	52	54	65	61	62	63	55	55	58
Bestande, som der ikke foreligger videnskabelig rådgivning for	31	40	39	29	35	34	33	42	40	36