

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om opnåelse af bæredygtighed i EU's fiskeri ved hjælp af et maksimalt bæredygtigt udbytte«

KOM(2006) 360 endelig

(2007/C 168/07)

Kommissionen besluttede den 4. juli 2006 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der udpegede **Gabriel Sarró Iparraguirre** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 21. marts 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 435. plenarforsamling den 25.-26. april 2007, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 131 stemmer for og 3 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU mener, at den nye politiske kurs for forvaltningen af EU's fiskeri, som er baseret på et maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY) og derfor fordelagtig på lang sigt, kan medføre nogle voldsomme økonomiske og sociale konsekvenser, der kan være svære at tackle for den europæiske fiskerisektor. Derfor anbefaler EØSU, at fordele og ulemper ved det nye systems indførelse vurderes meget omhyggeligt ud fra et økonomisk, socialt og miljømæssigt synspunkt.

1.2 Da der er en meget stor usikkerhed i vurderingen af det maksimale bæredygtige udbytte for de forskellige fiskebestande, anbefaler EØSU, at Kommissionen i de langsigtede planer fastsætter årlige justeringer, der er rimelige, gradvise og fleksible, og som alle berørte sektorer er enige om. Derfor bør de regionale rådgivende råd, Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur og det sociale dialogudvalg for fiskeri høres ved førstkommende lejlighed, og deres medlemmer skal have tilstrækkelig tid til at vurdere betingelserne i de fremsatte forslag.

1.3 I den sammenhæng anbefaler EØSU Kommissionen at udvise særlig omhu ved fastsættelsen af den årlige fiskeridødelighed, som skal sigte mod at opnå det maksimalt bæredygtige udbytte på lang sigt i de blandede fiskerier.

1.4 EØSU er ikke enig i Kommissionens argument om, at handelsbalancen vil forbedres med denne fiskeriforvaltningspolitik, da tomrummet efter de europæiske virksomheders manglende forsyninger straks vil blive udfyldt af virksomheder fra tredjelande. Derfor opfordrer EØSU indtrængende Kommissionen til at være særligt opmærksom på at observere og kontrollere denne import til fællesskabsmarkedet.

1.5 EØSU mener, at Kommissionen og medlemsstaterne bør tage hensyn til de »andre miljøfaktorer«, der omtales i nærværende udtalelse, og som også har indflydelse på de marine økosystemers udvikling. Det anbefaler, at de økonomiske aktører, hvis aktiviteter påvirker disse økosystemer, pålægges restriktioner svarende til dem, der indføres for fiskerisektoren.

1.6 I forbindelse med den påkrævede justering for at opnå et maksimalt bæredygtigt udbytte mener EØSU, at de to fremgangsmåder, som Kommissionen foreslår, kan supplere hinanden, da det er medlemsstaterne, der skal indføre de foranstaltninger, som de anser for mest hensigtsmæssige i forhold til de økonomiske og sociale virkninger for deres egen fiskerisektor. EØSU udtrykker bekymring over, at Den Europæiske Fiskerifond ikke har tilstrækkelige midler til at afbøde virkningerne af det nye forvaltningssystem.

2. Begrundelse

2.1 I meddelelsen om opnåelse af bæredygtighed i EU's fiskeri ved hjælp af et maksimalt bæredygtigt udbytte (⁽¹⁾), som nærværende udtalelse drejer sig om, fremlægger Kommissionen sine forslag til forbedring af fiskerisektorens økonomiske udbytte inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik.

2.2 Det er Kommissionens hensigt at opnå denne forbedring af det økonomiske udbytte gennem en gradvis afskaffelse af overfiskeriet ud fra den antagelse, at det vil give fiskerisektoren økonomiske fordele i form af lavere omkostninger, større fangster, bedre lønsomhed og mindre genudsætning.

2.3 For at nå disse mål mener Kommissionen, at det er på tide at begynde at forvalte EU-fiskeriet på en anden måde og at søge at opnå succes i stedet for blot at undgå fiasko.

2.4 I meddelelsen udstikkes der en ny politisk kurs for fiskeriforvaltningen i EU med det formål at opnå det maksimalt bæredygtige udbytte for fiskebestandene gennem fastsættelse af fiskeridødeligheden på lang sigt.

2.5 Denne nye politiske kurs er baseret på den internationale politiske forpligtelse, der blev indgået mellem EU og dets medlemsstater på verdensstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg i september 2002, om at vedligeholde og genoprette fiskebestandene, så de kan give det maksimalt bæredygtige udbytte. Det er målet at prøve at nå disse mål snarest muligt for nedfiskede bestande, og under alle omstændigheder senest i 2015.

(¹) KOM(2006) 360 endelig af den 4.7.2006.

2.6 Derfor bør der etableres en langsigtet forvaltningsplan, som fokuserer på at få det bedste ud af de levende marine ressourcers produktionspotentialer i EU. Dette er i tråd med den fælles fiskeripolitikens bredere mål, som er at søge at sikre betingelser, der er økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtige.

2.7 Ovennævnte økonomiske fordele for fiskerisektoren kan, som det fremgår af meddelelsen, kun opnås, hvis fiskeriet begrænses mere i en overgangsperiode. Alle de berørte parter bør inddrages i beslutningsprocessen om, hvor hurtigt ændringerne skal ske. Finansiell bistand fra Den Europæiske Fiskerifond bør kunne bidrage til at afbøde de sociale og økonomiske følger i overgangsperioden.

3. Generelle bemærkninger

3.1 Kommissionens beslutning om at indføre en fiskeriforvaltning baseret på det maksimale bæredygtige udbytte, er affødt af, at fiskeriindsatsen over for nogle bestande har været for stor i forhold til deres produktionspotentialer.

3.2 Da nogle bestande i de europæiske farvande er gået alvorligt tilbage i de seneste 30 år, først og fremmest på grund af overfiskning, er EØSU enig i, at det vil være ønskeligt at opnå mere bæredygtige fangstniveauer.

3.3 Kommissionen mener, at gennemførelsen af bestandsforvaltningssystemer, der er baseret på et maksimalt bæredygtigt udbytte, ikke kun vil forhindre, at bestandene bryder sammen, men også gøre det muligt for fiskebestandene at vokse sig større.

3.4 EØSU mener, at dette princip for gennemførelse er korrekt, da det maksimale bæredygtige udbytte af en fiskebestand er den mængde biomasse (den mængde fisk), der kan udnyttes på en sådan måde, at bestandens levedygtighed ikke påvirkes. Det går derfor helt ind for, at politikken for forvaltningen af fiskeriet baseres på dette princip.

3.5 Under alle omstændigheder ønsker EØSU over for Kommissionen at påpege, at enhver ændring i bestandsforvaltningssystemerne medfører risici, og at fordele og ulemper derfor bør afvejes nøje.

3.6 I meddelelsen præsenteres fordelene ved et bestandsforvaltningssystem baseret på et maksimalt bæredygtigt udbytte meget udførligt, særligt de miljømæssige fordele, men de økonomiske og sociale fordele og især ulemper for fiskerisektoren ved dette system undersøges ikke tilbundsående i meddelelsen.

3.7 Blandt de fordele, som Kommissionen fremhæver, og som EØSU ikke er enig i, er argumentet om, at denne fiskeriforvaltningspolitik vil forbedre handelsbalancen, da tomrummet efter de europæiske virksomheder, der forsvinder som følge af foranstaltningerne til opfyldelsen af målene om et maksimalt bæredygtigt udbytte, straks vil blive udfyldt af virksomheder fra tredjelande, da markedet for fiskerivarer styres af behovet for at sikre en kontinuerlig forsyning.

3.8 Kommissionens generelle strategi for det nye forvaltningssystem er nedbringelse af fiskeridødeligheden: for at fiskene kan blive større, og der dermed kan opnås en højere værdi og et større udbytte, når de fanges, bliver vi nødt til at begrænse andelen af fisk, der fanges i havet.

3.9 I meddelelsen erkendes det dog, at det er vanskeligt at måle fiskepopulationer, og mens fiskeri (fiskeridødeligheden) har den største indflydelse på bestandens tilstand, spiller andre faktorer som miljøforandringer og ungfisktilvæksten også en rolle.

3.10 I meddelelsen foreslås derfor en langsigtet strategi for genoprettelse af fiskebestandene for at finde en balance mellem fangstindsatsen og bestandenes produktionskapacitet. Dette mål kan ifølge meddelelsen nås ved gradvist at reducere antallet af fiskerifartøjer eller deres fiskeriindsats.

3.11 For at gennemføre denne strategi på en sådan måde, at fiskerne får mulighed for at opnå det maksimalt bæredygtige udbytte af en bestand, er det nødvendigt på forhånd at fastsætte, hvilken befiskningsgrad, der er passende for hver bestand, samt den årlige fiskeridødelighed, udregnet på grundlag af den bedste foreliggende videnskabelige rådgivning. Når forvaltningssystemet er indført, skal det besluttes, hvor store årlige justeringer, der skal foretages, for at dette mål kan nås. Disse beslutninger bør, som fastsat i rammeforordningen om den fælles fiskeripolitik, gennemføres på grundlag af langsigtede planer.

3.12 På nuværende tidspunkt fastsættes fiskeriforvaltningen på EU-niveau i overensstemmelse med sikkerheds- og forsigtighedsprincipperne for fiskebestandene. De samlede tilladte fangstmængder og fangstkvoter, der fastsættes årligt, er baseret på sammenlignende videnskabelige rapporter, og for nogle af de fiskebestande, der er nedfiskede, iværksættes genopretningsplaner inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik med det formål at bringe bestandene tilbage til de biologisk bæredygtige niveauer.

3.13 EØSU mener, at ændringen i bestandsforvaltningssystemerne er omfattende, da den indebærer, at der fastsættes et mere ambitiøst biologisk mål end det, der er fastsat i det nuværende forvaltningssystem. Ændringen vil samtidig medføre, at der i hver årlig justering skal ske betragtelige nedbringelser af fiskeridødeligheden, hvilket uden tvivl vil kræve en reduktion af fiskerflåden og fiskeriindsatsen. Dette vil medføre store tab for de europæiske fiskerivirksomheder. EØSU udtrykker bekymring over, at Den Europæiske Fiskerifond ikke har tilstrækkelige midler til at opveje disse store tab. Dog vil situationen — hvis de fastsatte mål nås — udvikle sig meget positivt for de virksomheder, som fortsætter deres aktiviteter.

3.14 I lyset af dette ønsker EØSU at gøre Kommissionen opmærksom på, at der er en betydelig grad af usikkerhed i beregningerne af det maksimale bæredygtige udbytte (MSY) for de forskellige fiskebestande. I betragtning af denne usikkerhed anbefaler EØSU Kommissionen, at den i sine langsigtede planer fastsætter passende årlige justeringer.

3.15 Udfordringen består således i at finde frem til, hvorledes man kan hjælpe fiskersamfundene og fiskerisektoren med at komme helskindet igennem overgangsperioden. EØSU mener, at det vil kræve mere generøse og nytænkende støtteforanstaltninger, end Kommissionen hidtil har foreslået. Sådanne foranstaltninger er fuldt ud berettigede som et middel til at sikre en hurtig overgang til mere bæredygtige fiskeriformer i fremtiden.

3.16 Under alle omstændigheder finder EØSU det afgørende, som det også foreslås i meddelelsen, at samtlige berørte parter inddrages i beslutningsprocesserne om de langsigtede planer, den hastighed, hvormed de gennemføres, samt konsekvenserne af gennemførelsen gennem regelmæssige høringer med deltagelse af de regionale rådgivende råd (RAC). EØSU mener, at Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur (ACFA) og det sociale dialogudvalg for fiskeri bør inddrages i disse høringer.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Indførelsen af et nyt fiskeriforvaltningssystem baseret på et maksimalt bæredygtigt udbytte kræver, at en række spørgsmål, som direkte berører denne type forvaltning, skal undersøges. De nævnes også i meddelelsen:

- Miljøpåvirkninger og deres indflydelse på ændringer i de marine økosystemer,
- gennemførelse af forvaltningssystemet for »blandede fiskerier«,
- forvaltning af de langsigtede planer.

4.2 Miljøpåvirkninger og deres indflydelse på ændringer i de marine økosystemer

4.2.1 I meddelelsen erkendes det, at det er yderst usikkert, hvordan de marine økosystemer vil udvikle sig i forhold til klima- og vejrændringer, og at disse og andre miljømæssige faktorer kan have indflydelse på fiskebestandene.

4.2.2 I betragtning af, at omfanget af påvirkningerne af alle de miljømæssige problemer er uvist, mener Kommissionen, at det i mange tilfælde er selve fiskeriet, der har den største indflydelse, og at indførelsen af mindre fangstkvoter vil gøre fiskebestandene i stand til bedre at modstå økologiske forandringer.

4.2.3 Derfor foreslås det i meddelelsen at reducere høstmetoden i et støt og bæredygtigt tempo. Således vil der samtidig med at fiskeridødeligheden efterhånden falder og bestandene genopbygges, opnås den større viden om økosystemerne og deres produktionspotentiale, som er nødvendig for at justere målene for den langsigtede forvaltning.

4.2.4 EØSU anerkender dette princip under forudsætning af, at fiskeridødeligheden begrænses i et støt og bæredygtigt tempo for de bestande, der har brug for det. Kommissionen erkender, at et forsøg på at forvalte en biomasse af fisk med det mål at forøge bestanden på kort sigt kan medføre en uacceptabel ustabilitet for sektoren.

4.2.5 EØSU mener dog, at »andre miljøfaktorer«, der end ikke nævnes i meddelelsen, som f.eks. rovfisk, forurening, udforsk-

ning og udnyttelse af olie- eller gasforekomster, marine vindparker og sand- og stenudvinding, også har indflydelse på, hvordan de marine økosystemer udvikler sig.

4.2.6 EØSU opfordrer Kommissionen og EU's medlemsstater til at kræve, at de økonomiske aktører, hvis aktiviteter også har indflydelse på fiskebestandenes omfang og på ændringer i de marine økosystemer, pålægges restriktioner svarende til dem, der pålægges fiskerisektoren.

4.3 Gennemførelse af forvaltningssystemet i blandede fiskerier

4.3.1 Fiskeriforvaltning baseret på et maksimalt bæredygtigt udbytte er sværest at indføre for blandede fiskerier.

4.3.2 I meddelelsen erkendes dette problem, men forvaltningssystemer for blandede fiskerier behandles ikke tilbunds-gående. EØSU mener, at kontakterne mellem Kommissionen, de regionale rådgivende råd og Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur bør forstærkes i forbindelse med denne type fiskeri.

4.3.3 I meddelelsen fremhæves vigtigheden af at holde de marine økosystemer i balance, hvilket EØSU er helt enig i. Det er meget risikabelt at mindske fiskeriet af én art for at opnå større udbytte af en anden.

4.3.4 Systemets kompleksitet skyldes, at fiskeri efter alle arter i et økosystem, som det nævnes i meddelelsen, bør ske i et omfang (målbefiskningsgrad), der sikrer et maksimalt bæredygtigt udbytte på lang sigt. Det vil i forbindelse med de kvoter for maksimalt bæredygtigt udbytte, der fastsættes for de forskellige bestande i et økosystem, der indgår i et blandet fiskeri, sige, at i den langsigtede planlægning vil det maksimale udbytte blive bestemt af de bestande, for hvem der fastsættes de mindste fangstkvoter for at opnå et maksimalt bæredygtigt udbytte.

4.3.5 På samme måde påpeges det i meddelelsen, at for at undgå utilsigtet overfiskning af en art som bifangst kan det blive nødvendigt at lade yderligere foranstaltninger — som f.eks. ændringer af fiskeredskaber og lukning af områder og fangstperioder — indgå i nogle langsigtede planer.

4.3.6 EØSU mener, at selv om dette forvaltningssystem ligger på linie med det bredere mål for den fælles fiskeripolitik, bør Kommissionen omhyggeligt vurdere de forskellige kvoter for at opnå et maksimalt bæredygtigt udbytte samt høre de berørte parter fra de blandede fiskerier om de økonomiske og sociale følger af planerne på lang sigt.

4.4 Forvaltning af langsigtede planer

4.4.1 Langsigtede planer

4.4.1.1 I meddelelsen forudses det, at de langsigtede planer udarbejdes af Kommissionen efter høring af de berørte sektorer. Uvildig videnskabelig rådgivning bør danne grundlag for planerne, og der skal tages behørigt hensyn til de foreslåede foranstaltningers økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger.

4.4.1.2 I planernes bør der fastsættes en målbefiskningsgrad og en fremgangsmåde for, hvordan det mål gradvis kan nås, og de bør også sigte mod at begrænse fiskeriets skadelige virkning på økosystemet. For de blandede fiskerier bør planerne omfatte tekniske foranstaltninger, der skal sikre, at de forskellige fiskebestande befiskes i overensstemmelse med de respektive mål, der er fastsat for dem, samt give mulighed for at udnytte nogle bestande mindre, end det maksimalt bæredygtige udbytte tillader med det mål at opnå større produktivitet for andre arter.

4.4.1.3 I tilfælde af utilstrækkelig videnskabelig rådgivning til en vurdering af de foranstaltninger, der kræves for at nå et maksimalt udbytte, bør de langsigtede planer fastsættes i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet.

4.4.1.4 Endelig skal planerne og målene i dem regelmæssigt tages op til revision.

4.4.1.5 EØSU mener, at denne nye politiske kurs for fiskeriforvaltningen, som utvivlsomt vil medføre fordele, når først det maksimalt bæredygtige udbytte er nået for alle fiskebestandene, kan få drastiske konsekvenser for fiskerisektoren, som vil se fangsten reduceret med en deraf følgende reduktion af fiskerflåden og tab af arbejdspladser på kort sigt, hvilket vil føre til øget sårbarhed i havnenes økonomiske struktur.

4.4.1.6 Derfor opfordrer EØSU Kommissionen til i de planlagte høringer af fiskerisektoren at udvise en vis fleksibilitet i forbindelse med gennemførelsen af de langsigtede planer, således at fiskerne får mulighed for gradvis at tilpasse sig det nye forvaltningssystem.

4.4.1.7 For de blandede fiskerier mener EØSU, at denne fleksibilitet bør være størst mulig, når der findes store bestande, som er i så god stand, at de kan udnyttes fuldt ud.

4.4.2 Forvaltning af justeringen

4.4.2.1 Når der først er udarbejdet og vedtaget langsigtede planer med fastsættelse af passende mål for bestandene, er det op til medlemsstaterne at træffe afgørelse om, hvor hurtigt ændringerne skal ske, for at målene kan nås, og hvordan overgangen skal forvaltes.

4.4.2.2 I meddelelsen præsenteres to måder, hvorpå ændringerne kan forvaltes:

— Reduktion af fiskerikapaciteten (ophugning) til det niveau, som kræves for at opnå det maksimalt bæredygtige udbytte. Overordnet set vil denne strategi medføre større økonomisk rentabilitet for den tilbageværende flåde på bekostning af et reduceret antal fiskerfartøjer og færre arbejdspladser.

— Opretholdelse af flådens størrelse, men med en begrænsning af fartøjernes kapacitet til at fange fisk, for eksempel ved at begrænse deres størrelse, effekt eller fiskeredskaber, og mulighed for at begrænse antallet af dage til havs. Denne strategi ville bevare det nuværende beskæftigelsesniveau på bekostning af økonomisk effektivitet.

4.4.2.3 Valget af økonomisk strategi for fiskeriet træffes nationalt, mens det er EU, der leverer forvaltningsreglerne for nedtrapning af overfiskningen ved hjælp af det finansielle instrument i Den Europæiske Fiskerifond.

4.4.2.4 Det fremgår af meddelelsen, at Kommissionen tydeligvis foretrækker den første fremgangsmåde, der er baseret på, at de nationale flåders kapacitet indskrænkes, da denne fremgangsmåde er lettest at kontrollere. Endvidere viser erfaringen, at en indskrænkning af de nationale flåders kapacitet er nemmere at acceptere socialt og nemmere at håndhæve end andre løsninger.

4.4.2.5 EØSU erkender, at en indskrænkning af de nationale flåder er den fremgangsmåde eller strategi, der mest effektivt vil nedtrappe overfiskningen. Ikke desto mindre mener EØSU, at hver medlemsstat skal vælge den fremgangsmåde, der passer den bedst, efter en undersøgelse af de økonomiske og sociale virkninger. Det skal heller ikke glemmes, at fremgangsmåderne kan anvendes parallelt, indtil det maksimalt bæredygtige udbytte for fiskebestandene er opnået.

4.4.2.6 EØSU bifalder forslaget om at undersøge de økonomiske og sociale virkninger af tilpasningen på regionalt niveau frem for på europæisk niveau, da de forhold, der kendetegner hver enkelt flåde, kan variere meget fra medlemsstat til medlemsstat.

4.4.2.7 Således bliver de langsigtede planer fiskeribaseret og kommer til at vedrøre grupper af fiskebestande, der fanges sammen. De bør indeholde bestemmelser om blandt andet grænserne for, hvor meget fiskerimulighederne kan ændres fra det ene år til det andet for at sikre en stabil og glidende overgang.

4.4.2.8 Endelig vurderer Kommissionen, at det vil tage tid at etablere et fuldstændigt sæt langsigtede planer for at nå målet om det maksimalt bæredygtige udbytte. Derfor bør EU med virkning fra 2007 vedtage forvaltningsbeslutninger, der sikrer, at fiskeriet ikke øges for nogen bestand, der allerede overfiskes. EØSU mener, at Kommissionen i forbindelse med beslutninger for år 2007 først bør konsultere de regionale rådgivende råd, Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur og det sociale dialogudvalg for fiskeri.

Bruxelles, den 25. april 2007

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg