



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.2.2007
KOM(2007) 73 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om rettighedsbaserede forvaltningsinstrumenter i fiskeriet

{SEK(2007) 247}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om rettighedsbaserede forvaltningsinstrumenter i fiskeriet

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Problembeskrivelse	3
2.	Baggrund	3
3.	EU-konteksten	4
4.	Rettighedsbaserede forvaltningsordninger	4
5.	De næste skridt	5
6.	Indledning af debatten	6
7.	Konklusion	7

1. PROBLEMBESKRIVELSE

Kommissionen gør i sin meddelelse om forbedring af fiskerierhvervets økonomiske situation¹ opmærksom på, at der er behov for en ny tilgang til fiskeriforvaltning, hvis man skal kunne løse de økonomiske problemer, som mange dele af EU's fiskerflåde står over for. Den vægt, der lægges på bæredygtige fangstmetoder og dermed større bestande, skal kædes udtrykkeligt sammen med målet om at skabe forudsætningerne for mere økonomisk rentable fiskerfartøjer og -flåder.

Det er en kendsgerning, at de mange forskellige forvaltningsordninger, som i øjeblikket anvendes i EU og medlemsstaterne, mangler åbenhed, effektivitet og i nogle tilfælde overordnet sammenhæng, hvilket bidrager til fiskerierhvervets økonomiske vanskeligheder. Målet med denne meddelelse er at undersøge mulighederne for at gøre forvaltningen af fiskeriet mere effektiv og samtidig gøre det lettere at nå de grundlæggende mål, som EU og medlemsstaterne arbejder på at opfylde inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik, såsom bestandsbevarelse, opretholdelse af relativt stabile fiskerimuligheder for medlemsstaterne og et konkurrencedygtigt fiskeri. Det er ligeledes hensigten at sætte gang i en debat mellem medlemsstaterne og Kommissionen om mulighederne for rettighedsbaserede forvaltningsordninger som led i den fælles fiskeripolitik.

I denne meddelelse defineres rettighedsbaseret forvaltning som en formaliseret ordning for fordeling af individuelle fiskerirettigheder blandt fiskere, fiskerfartøjer, virksomheder, kooperativer eller fiskersamfund.

2. BAGGRUND

Siden det frie fiskeri ophørte, er der med samtlige forvaltningsordninger indført en eller anden form for adgangs- og/eller brugerrettigheder. Dette er også tilfældet med den fælles fiskeripolitik, som bl.a. fastsætter bestemmelser om nationale licenser og kvoter, begrænsning af havdage for visse fiskerier og forskellige foranstaltninger til begrænsning af flådekapaciteten. Trods det at den fælles fiskeripolitiks grundlæggende mekanismer for fordeling af fiskerirettigheder blandt medlemsstaterne har vist sig at være effektive og holdbare, har den fælles fiskeripolitik i mange andre henseender ikke opfyldt målene, hvilket da også fremgår af de mange nedfiskede bestande (navnlig demersale) og de dårlige økonomiske resultater, som visse dele af fiskerflåden kan fremvise.

De forvaltningsordninger med regler for begrænset adgang til fiskeriet, der er oprettet på EU-niveau og i medlemsstaterne, har indirekte resulteret i, at retten til at fiske er forbundet med en økonomisk værdi. Denne økonomiske værdi afspejles direkte eller indirekte i de forskellige markedstransaktioner, der finder sted i fiskerisektoren i dag. For eksempel sælges eller leases der licenser, fiskedage og kvoter i nogle af medlemsstaterne. Mere indirekte afspejles den økonomiske værdi af retten til at fiske i forskellen på markedsværdien af fartøjer med og uden licens.

¹ KOM(2006) 103 endelig.

Det vil sige, at der i de fleste medlemsstater faktisk findes et marked for fiskerirettigheder. Den økonomiske værdi af disse rettigheder er nogle gange betragtelig og kan derfor have stor indflydelse på udviklingen i fiskerisektoren. Målet bør være et system, der bidrager til at formalisere disse økonomiske værdier i form af individuelle fiskerirettigheder, hvorved der skabes større åbenhed, juridisk klarhed, sikkerhed og i sidste ende større økonomisk effektivitet for fiskerne. Derved reduceres omkostningerne for resten af samfundet.

På baggrund heraf bør der indledes en debat for at udveksle erfaringer og forbedre vores viden på dette område og vurdere behovet for at handle.

Disse aspekter blev taget op i den meddelelse fra Kommissionen (Vejviser)², der ledsagede forslaget til en reform af den fælles fiskeripolitik. I denne meddelelse forpligtede Kommissionen sig til at udarbejde en rapport om muligheden for på EU-niveau og/eller i forbindelse med de nationale fiskeriforvaltningsordninger at fastsætte bestemmelser om en ordning med fiskerirettigheder, der kan købes eller sælges, individuelt eller kollektivt. EU-

KONTEKSTEN

EU's fiskerisektor kendetegnes af stor mangfoldighed, når det gælder forvaltningsinstrumenter og -mekanismer. Relativt sammenlignelige situationer håndteres somme tider meget forskelligt afhængigt af, hvilken medlemsstat, hvilket område eller hvilket fiskeri der er tale om. Denne forskellige tilgang, selv inden for en medlemsstat, har resulteret i megen praktisk erfaring, som fortjener at blive evalueret og udvekslet.

På nuværende tidspunkt er målet først og fremmest at bevare fiskeressourcerne - en forudsætning for bæredygtige økosystemer og fortsat økonomisk aktivitet i sektoren. Dette er i overensstemmelse med EU's forpligtelser i henhold til både Johannesburg-dagsordenen (der fremmer maksimalt bæredygtigt udbytte) og Lissabon-dagsordenen. I forbindelse med en debat om rettighedsbaseret forvaltning er det hensigten at undersøge, om en bedre økonomisk forvaltning af fiskeriet kan bidrage til at nå dette mål, og navnlig om det er muligt ved hjælp af nye og/eller forbedrede forvaltningsordninger for fiskeriets økonomiske aspekter at øge effektiviteten i erhvervet. En ordning med individuelle fiskerirettigheder eller kvoter, territorialrettigheder i fiskeriet eller indsatsrettigheder kan bidrage til at reducere fangstkapaciteten og dermed fiskeritrykket. Sådanne forvaltningsordninger bør derfor vurderes ud fra, i hvor høj grad de bidrager til at opfylde målet i den fælles fiskeripolitik, nemlig "at de levende akvatiske ressourcer udnyttes på en økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtig måde" (Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002).

EU har ansvaret for at begrænse fiskerflådens samlede størrelse og for at fastsætte den tilladte fangstmængde og fiskeriindsats såvel som for at træffe afgørelse om tekniske foranstaltninger, som f.eks. fartøjs- eller redskabsrestriktioner, der giver bestandene yderligere beskyttelse. Medlemsstaternes myndigheder uddeler licenser og forvalter kvoter og fiskeriindsats på nationalt og regionalt plan. Alle disse forvaltningstiltag bidrager således allerede til at definere og karakterisere de enkelte fiskeres adgangs- og fangstrettigheder. Der kan sættes økonomisk værdi på disse rettigheder, men dette sker ofte på en uigennemsigtig og uforudsigelig måde.

² Meddelelse fra Kommissionen om reformen af den fælles fiskeripolitik ("Vejviser") (KOM(2002) 181 endelig).

4. RETTIGHEDSBASEREDE FORVALTNINGSORDNINGER

Der bør ikke herske tvivl om, hvad en formaliseret rettighedsbaseret forvaltningsordning kan tilbyde. Det er ikke nogen mirakelløsning på fiskeriets problemer. Det er heller ikke et forvaltningsinstrument i sig selv, men et værktøj, der kan hjælpe fiskerne til at opnå bedre økonomiske resultater. Der vil således fortsat skulle sættes mål for bestandsbevarelse, som nås ved hjælp af forskellige forvaltningsforanstaltninger (f.eks. kvoter). En formalisering af fiskerirettighederne kan samtidig gøre det lettere for samfundet at nå disse mål på en mere omkostningseffektiv måde. Det er blevet fremført, at økonomisk bæredygtighed på lang sigt vil resultere i større biologisk bæredygtighed, eftersom en velfungerende rettighedsbaseret forvaltningsordning formodentlig vil øge både fiskernes og erhvervets interesse i ressourcegrundlagets bæredygtighed.

Det skal allerede fra starten gøres klart, at enhver hindring for normal og fri handel med rettigheder (som f.eks. kvoter) i teorien vil betyde, at tildelingen af kvoter ikke bliver optimal i økonomisk henseende. Ud fra et politisk synspunkt er det dog helt legitimt for de enkelte medlemsstater at vælge en ordning, der ikke er optimal, men som er kompatibel med de nationale mål. Dermed er det muligt at indgå kompromisser mellem modstridende mål, som f.eks. den økonomiske effektivitet på kort sigt og opretholdelse af beskæftigelsen, eller at øve indflydelse på fordelingen af fiskerirettigheder mellem de forskellige undersektorer i erhvervet, dvs. industrielt og ikke-industrielt fiskeri.

Det mest kontroversielle aspekt af rettighedsbaserede forvaltningsordninger er muligheden for at overføre rettigheder. At der bør kunne handles med rettigheder er først og fremmest af økonomiske hensyn. Fiskerivirksomhederne bliver mere effektive, når de økonomisk svagere fartøjer forlader flåden, mens overførslen af kvoter fra mindre rentable til mere rentable fartøjer betyder, at der indføres en pris for udnyttelsen af ressourcerne. Herved kan der opstå handel med rettigheder i stort omfang, hvilket kan føre til en koncentration af kvotebesiddelserne, den geografiske fordeling af fiskeriet og flådesammensætningen. Det skal bemærkes, at en sådan koncentration allerede har fundet sted, og at denne tendens kan forventes at fortsætte, uanset om der findes rettighedsbaserede forvaltningsordninger eller ej, navnlig fordi fiskerimulighederne er begrænset så meget, at det for mange fartøjer ikke længere er lønsomt at fiske, og at de derfor oftere vælger de nationale oplægningsordninger.

For at modvirke risikoen for koncentration kan de rettighedsbaserede forvaltningsordninger udformes således, at koncentrationer over en vis størrelse hindres, hvorved den geografiske balance i fiskeriet opretholdes, og de nuværende kulturelle, sociale og erhvervsmæssige strukturer i stor udstrækning bevares. Hvis de rettighedsbaserede forvaltningsordninger f.eks. kunne tænkes at få indvirkning på det ikke-industrielle kystfiskeri, som udnytter den samme ressource og har stor betydning for den lokale økonomi, er der stærke argumenter for en forsigtig tilgang. Det kunne gøres til en politisk prioritet at beskytte det ikke-industrielle fiskeri ved hjælp af en kvoteordning, der tager sigte på at udvikle det kystnære samfund specifikt med det formål at beskytte dette fiskeris interesser mod de mere kapitalstærke konkurrenter.

Hvis der fastsættes mekanismer til begrænsning af den negative virkning af et ureguleret marked, navnlig når det gælder koncentrationer og overførsler, bør disse dog være forenelige med det indre marked og konkurrencereglerne. Erfaringerne viser, at man skal være forsigtig i denne henseende, da visse mekanismer kan være i modstrid med EU-reglerne. Sådanne mekanismer skal systematisk gennemgås af Kommissionen.

Rettighedsbaserede forvaltningsordninger kan desuden føre til øget "high grading" og udsmid, hvilket bringer ressourcestabiliteten i fare og gør det kompliceret at vurdere, hvor store fangsterne reelt er. Disse problemer har man imidlertid også med de gældende forvaltningsordninger, og de skal således ikke betragtes udelukkende som et resultat af rettighedsbaseret forvaltning. Kommissionen arbejder i øjeblikket på et politisk tiltag om udsmid, med det formål at afbøde sådanne virkninger af en bred anvendelse af rettighedsbaserede forvaltningsordninger. Det skal i denne forbindelse nævnes, at bedre håndhævelse og kontrol i fiskeriet er afgørende for en vellykket gennemførelse af enhver form for forvaltningsordning.

5. DE NÆSTE SKRIDT

Eftersom princippet om "relativ stabilitet" anerkendes i den fælles fiskeripolitik i forbindelse med fordeling af fiskerimuligheder blandt medlemsstaterne for at sikre "en forudsigelig andel af bestandene til hver medlemsstat" (Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002), ser det i øjeblikket ikke ud til at være muligt at gå over til en rettighedsbaseret ordning på EU-niveau, som giver medlemsstaterne lov til frit at handle med fiskerirettigheder. Hvis der skal anvendes rettighedsbaserede ordninger i forbindelse med den gældende fælles fiskeripolitik, bør de udvikles på medlemsstatsniveau med fokus på udveksling af fiskerirettigheder inden for medlemsstaten. Dette er naturligvis ikke til hinder for, at en medlemsstat inden for sin egen rettighedsbaserede ordning tillader bytte med kvoter med borgere fra andre medlemsstater, således som det allerede er sket.

Enhver debat på EU-niveau om fiskeriforvaltningsordninger må nødvendigvis beskæftige sig med en analyse af de gældende nationale ordninger og med muligheden for at gøre disse ordninger mere effektive ved at udveksle erfaringer om de mest velegnede forvaltningsmetoder. Det skal endnu en gang understreges, at medlemsstaterne frit kan sætte deres egne mål for den økonomiske, sociale og kulturelle dimension af fiskeriforvaltningen.

I en bottom-up tilgang til vurderingen af, om det er hensigtsmæssigt at indføre rettighedsbaserede forvaltningsordninger, er det vigtigt, at hver medlemsstat ser på, hvordan de forskellige mål kan nås, og hvilke kompromisser mellem disse mål der kan forventes. Debatten bør ligeledes inddrage fiskeriet gennem høring af Den Rådgivende Komité for Fiskeri og Akvakultur (ACFA) og Udvalget for Den Sociale Dialog inden for Havfiskeriet, da god forvaltningsskik på alle niveauer er en forudsætning for effektive rettighedsbaserede forvaltningsordninger.

Der kan desuden tænkes at være flere grundlæggende hindringer i de enkelte medlemsstater for, at der kan indføres relativt ensartede rettighedsbaserede ordninger. Sædvane og traditioner betyder, at nogle medlemsstater sætter spørgsmålstegn ved at give private erhvervsdrivende adgangsrettigheder til offentlige ressourcer, selv midlertidigt. Disse rettigheder skal desuden indarbejdes i de mange forskellige retlige rammer i medlemsstaterne.

Endelig bør en debat på EU-plan om rettighedsbaserede ordninger også omfatte en gennemgang af tværnationale elementer, som f.eks. synergi mellem medlemsstaternes ordninger eller udveksling af kvoter mellem medlemsstaterne imellem. Dette rejser yderligere spørgsmålet om, hvilken virkning eventuelle ændringer i den geografiske fordeling af kvoter kan få for princippet om "relativ stabilitet".

6. INDLEDNING AF DEBATTEN

Behovet for en EU-omspændende debat om de økonomiske aspekter af fiskeriforvaltningen understreges af den nye retning, der er udstukket for den fælles fiskeripolitik, navnlig hvad angår de langsigtede mål for bæredygtig udvikling (som omhandlet i Kommissionens nylige meddelelse om bæredygtighed i EU's fiskeri ved hjælp af et maksimalt bæredygtigt udbytte), de nye initiativer til forbedring af fiskerflådens rentabilitet gennem rednings- og omstrukturingsstøtte og den nye Europæiske Fiskerifond.

Der handles allerede med fiskerirettigheder i nogle medlemsstater, enten inden for etablerede markeder eller indirekte. Det vil sige, at der reelt allerede findes fiskerirettigheder med ofte uklare konsekvenser for erhvervet og fiskersamfundene. Det er derfor vigtigt at tage disse spørgsmål op hurtigst muligt.

Under Kommissionens drøftelser med fiskeriet og medlemsstaterne er der dukket særlig ømtålelige emner op i forbindelse med spørgsmålet om rettighedsbaserede forvaltningsordninger. Det drejer sig bl.a. om:

- spørgsmålet om "relativ stabilitet"
- muligheden for at overføre fiskerirettigheder, hvilket kan indebære en overdreven og ofte irreversibel koncentration af disse rettigheder
- spørgsmålet om den indledende fordeling og varighed af fiskerirettigheder
- eventuelle ugunstige vilkår for det ikke-industrielle fiskeri, når dette foregår parallelt med industrielt fiskeri
- problemer med "high grading" og udsmid
- behovet for effektiv kontrol af, om reglerne efterleves.

Vi må behandle disse spørgsmål direkte, hvis vi skal opnå en pragmatisk og konstruktiv debat om muligheden for at indføre rettighedsbaserede forvaltningsordninger i fiskeriet. Kommissionen har til hensigt at bidrage til denne debat, i den udstrækning ressourcerne rækker til det, med en række specifikke undersøgelser og ekspertise. Kommissionen vil udarbejde et sammendrag af debatten og vurdere behovet for yderligere tiltag senest 12 måneder efter vedtagelsen af denne meddelelse.

Kommissionen forelægger derefter Rådet og Europa-Parlamentet en rapport og fremsætter i givet fald forslag til foranstaltninger eller henstillinger om opfølgning.

7. KONKLUSION

Kommissionen finder det vigtigt at begynde at reflektere over spørgsmålet om rettighedsbaserede forvaltningsinstrumenter i fiskeriet. Der er allerede gjort en del erfaringer på området i flere af medlemsstaterne, og vi bør nu øge vores viden om, hvordan fiskerirettigheder opstår og fungerer inden for EU, udveksle vore erfaringer og drøfte den bedste praksis. Vi bør desuden se på, om der er brug for justeringer eller nye initiativer, der fremmer opfyldelsen af de overordnede mål i den fælles fiskeripolitik. Kommissionen ser frem til en pragmatisk, åben og frugtbar debat blandt de berørte parter og medlemsstaterne.