

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.11.2008
SEK(2008) 2761

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

Forslag til

RÅDETS FORORDNING

**om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i
den fælles fiskeripolitik**

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2008) 721 endelig}
{SEK(2008) 2760}

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Kommissionen har som led i udarbejdelsen af forslaget til reform af kontrolordningen i den nuværende fælles fiskeripolitik udarbejdet en dybtgående konsekvensanalyse af de mulige følger af forskellige forslag til at afhjælpe manglerne i EU's fiskerikontrolordning. Den nuværende kontrolordning lider under store mangler som påpeget af både Europa-Kommissionen¹ og Den Europæiske Revisionsret² og er hverken så effektiv eller målrettet, som den kunne være. Derfor er det vigtigt at indføre en sammenhængende, effektiv kontrolordning for at sikre fuldstændig gennemførelse og korrekt overholdelse af den fælles fiskeripolitiks regler og dermed en bæredygtig udnyttelse af de levende akvatiske ressourcer.

Kommissionen har derfor foreslået en række forbedringer og vurderer i denne rapport sådanne ændrings mulige indvirkning på kontrollens effektivitet og målrettethed og sandsynligheden for få optimalt udnytte af eksisterende og fremtidige investeringer, især i genopretning af bestande, så fiskerierhvervet forbliver bæredygtigt.

For at indhente de oplysninger, der var nødvendige for at udvikle og analysere de forskellige scenarier, og for at gøre det muligt for alle aktører at bidrage til diskussionen på et tidligt tidspunkt, blev der afholdt en bred høring med deltagelse af medlemsstaterne, fiskerisektoren og alle berørte aktører. Desuden har eksperterne udarbejdet en casestudy for Kommissionen baseret på syv fiskebestande, hvoraf de fleste er genstand for genopretningsplaner, for at understøtte nogle af argumenterne i rapporten.

Følgende scenarier blev gennemgået:

- *Mulighed 1: Ingen ændring af politikken. Fortsættelse af den nuværende politik og fokus på gennemførelse og håndhævelse af de eksisterende regler*

Delmulighed 1: Ingen ændring af politikken, fortsættelse af den nuværende situation

Hovedantagelsen bag denne delmulighed er, at den nuværende kontrolpolitik er tilstrækkelig til at sikre en adfærd, hvor reglerne overholdes, til støtte for målene i den fælles fiskeripolitik, og at kerneproblemet er medlemsstaternes mangelfulde gennemførelse af de gældende forskriftsmæssige krav. Kommissionen har adskillige gange udtrykt bekymring over medlemsstaternes manglende indsats på dette område.³ For at rette op på denne situation kan der lægges større vægt på bedre gennemførelse af den eksisterende lovgivning, men det kan ikke afhjælpe de store mangler ved den nuværende ordning såsom de komplekse retlige rammer, manglen på fælles inspektionsstandarder, manglen på et harmoniseret sanktionssystem med en tilstrækkeligt afskrækkende virkning og Kommissionens begrænsede kapacitet, og det er derfor usandsynligt, at denne mulighed vil forbedre situationen.

Delmulighed 2: Gennemførelse og håndhævelse af de eksisterende regler via gennemførelsesforordninger

Som et alternativ til blot at videreføre den nuværende situation er hovedgrundlaget for dette delscenarie, at vægten kan lægges på vedtagelse af udestående gennemførelseslovgivning. Mange af gennemførelsesforordningerne er aldrig blevet vedtaget, hvilket helt klart har haft til følge, at den oprindelige kontrolforordning

¹ Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om overvågningen af medlemsstaternes gennemførelse af den fælles fiskeripolitik 2003-2005 - KOM(2007) 167 af 10.4.2007.

² Revisionsrettens særberetning nr. 7/2007 om de kontrol-, inspektions- og sanktionssystemer, der skal sikre, at reglerne om bevarelse af Fællesskabets fiskeressourcer overholdes.

³ KOM(2007) 167.

ikke har fået sin fulde virkning. Denne strategi vil imidlertid betyde, at den eksisterende komplekse regellabyrint tilføjes endnu flere lag af bestemmelser som reaktion på isolerede politiske krav eller nødsituationer i fiskeriet. Selv hvis al gennemførelseslovgivning vedtages, ville det ikke være muligt at udvikle en ny strategi for kontrol og inspektion. Flere bestemmelser vil tværtimod i endnu højere grad forstærke den manglende sammenhæng mellem de nuværende bestemmelser og føre til endnu mere komplekse retlige rammer. Den onde cirkel med dårlige data, som ikke giver mulighed for at udvikle pålidelig, videnskabelig rådgivning, hvilket fører til ubæredygtige forvaltningsbeslutninger, der igen resulterer i overudnyttelse af bestandene, vil blot fortsætte. Undtagen måske lige for et par genoprettede bestande, der er omfattet af særlige bestemmelser, vil den nedadgående tendens i kvoterne generelt fortsætte. Kommissionen og kontrollørerne vil fortsat have begrænset kapacitet. Kommissionens manglende kapacitet vil stadig skulle ses i forhold til de nationale ordningers efterladende holdning til overtrædelser, utilfredsstillende opfølgning af juridiske eller proceduremæssige grunde og ufuldstændig information om sanktioner og manglende overholdelse.

- *Mulighed 2: Omarbejdning af kontrolforordningen kombineret med en adfærdskodeks*

Udviklingen af en strategi, der er baseret på en reform, som gennemføres via konsoliderede retlige rammer kombineret med et styringsværktøj såsom en 'adfærdskodeks' eller en 'vejledning i god praksis', kan til en vis grad forbedre den nuværende kontrolordning. Da denne strategi ville blive baseret på de initiativer, som medlemsstaterne i årenes løb har udviklet, vil koordineringen af de nationale myndigheders aktiviteter på EU-plan blive forbedret, fordi Kommissionen vedtager inspektions- og overvågningsstrategier, og fordi de nationale inspektionsressourcer samles og kan udnyttes i fællesskab. De nationale inspektionsressourcer kan således udnyttes så rationelt og effektivt som muligt. Nogle fiskerier kan blive genoprettet som følge af en ensidig indsats i en bestemt fartøjskategori eller grupper af fartøjskategorier. Generelt ændrer denne strategi dog ikke ved indholdet af de nugældende bestemmelser eller medfører nye retsinstrumenter, og den er stærkt afhængig af medlemsstaternes frivillige gennemførelse. Selv hvis de nugældende bestemmelser omarbejdes, vil medlemsstaterne stadig skulle have nye retlige rammer med nye, frivillige værktøjer til at sikre en effektiv gennemførelse af den fælles fiskeripolitikens regler. En kombination af konsolidering og styringsforanstaltninger vil derfor ikke være tilstrækkelig.

- *Mulighed 3: Retsinstrument i form af en ny, bindende forordning*

Den tredje mulighed er gennemførelsen af en reformpakke i form af et nyt retsinstrument, der er bindende på EU-plan. Denne strategi sigter mod at skabe lige vilkår i EU, hvilket er et stort ønske fra medlemsstaterne og især sektoren selv. Derved sikres en ensartet anvendelse af den fælles fiskeripolitikens regler i hele EU og lige behandling af alle fiskere. Retsinstrumentet vil opfylde målene om en virkelig global og integreret kontrolpolitik, fordi den vil omfatte alle kontrolniveauer, 'fra båd til bord'. Hensigtsmæssige kontrolforanstaltninger vil også medføre nogle nødvendige strukturelle tilpasninger af flåden. På den ene side vil en effektiv, forstærket kontrol med fiskeriindsatsordningerne reducere den nuværende overfiskning, som er en kunstig måde at opretholde flådens rentabilitet på og dermed skaber et incitament til ikke at overholde bestemmelserne. På den anden side vil der blive taget hånd om overkapaciteten, ved at der indføres effektive værktøjer, som sikrer bedre kontrol

med fiskerfartøjernes kapacitet. Fælles kontrol- og inspektionsstandarder vil danne et fælles grundlag og derved bidrage til at skabe lige vilkår for alle. Harmoniserede sanktioner vil også medvirke til at skabe lige vilkår, fordi der dermed indføres sanktioner, som står i forhold til udbyttet fra de ulovlige aktiviteter og er sammenlignelige i alle medlemsstaterne. Frivillige retlige rammer vil sætte Kommissionen i stand til at sikre effektiv gennemførelse af den fælles fiskeripolitik's regler. For det første vil Kommissionens mulighed for at reagere over for medlemsstaternes manglende overholdelse af reglerne blive forbedret. Kommissionens kontrollører vil få større beføjelser, og det vil gøre det vanskeligere for medlemsstaterne at skjule mangler i gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik's regler. For det andet vil især Kommissionens styrkede kapacitet sikre en bedre forvaltning af fiskerimulighederne og gøre det lettere for den at lukke fiskerier i realtid for at undgå overfiskning.

Vejledende, kvantitative analyser viser, at nogle af de foreslåede elementer i pakken ganske vist har større betydning end andre, men at der er størst sandsynlighed for, at pakken medfører et højt overholdelsesniveau, hvis den gennemføres i sin helhed som et bindende og ikke frivilligt instrument i lighed med f.eks. FAO's adfærdskodeks for ansvarligt fiskeri.

Hvis forslagene gennemføres i form af en bindende forordning, og hvis medlemsstaterne gennemfører denne forordning sammen med de eksisterende flerårige genopretningsplaner, vil de gradvise nettofordele for fiskerierhvervet som følge af genoprettede og bedre beskyttede bestande være i størrelsesordenen 10 mia. EUR over ti år. Et sådant økonomisk udbytte vil sandsynligvis blive ledsaget af nettoforøgelse i beskæftigelsen på op til 4 000 nye job i alle undersektorer. Den øgede fiskeproduktion kan være en betydelig faktor for skabelse af nye arbejdspladser både i sektoren og regionerne.

Med en fuldt bindende forordning kan der fanges flere fisk af alle bestande. Forøgelsen anslås til omkring 270 000 tons af arter af høj kommerciel værdi. Dette vil i høj grad bidrage til at sikre markedsforsyningen og et bæredygtigt fiskerierhverv.

Ud over disse fangstforøgelser vil det medføre store miljøfordele i form af forbedrede forhold for fiskebestande, især for dem, der er omfattet af genopretningsplaner, idet disse alene sandsynligvis vil medføre en stigning på 830 000 tons i 'gydebiomassen' i den analyserede periode. Desuden viser analysen, at den forøgede biomasse af vigtige arter vil vende den nuværende tendens med forringelse af økosystemet som følge af 'fiskeri i nedadgående retning af fødekæden'.

- *Mulighed 4: Centralisering af kontrolpolitikken under den fælles fiskeripolitik på EU-niveau med øgede beføjelser til Kommissionen og EF-Fiskerikontrolagenturet (CFCA)*

Kommissionen og Fiskerikontrolagenturet vil koncentrere medlemsstaternes inspektionsressourcer og udvikle alment anerkendte standarder med det langsigtede mål at få etableret en form for europæisk kystvagtsystem. På den måde sikres en ensartet anvendelse af den fælles fiskeripolitik's regler og lige behandling af alle fiskere i hele EU. Kommissionen får politi- og håndhævelsesbeføjelser, hvilket også vil gøre det lettere at indsamle oplysninger om eventuelle overtrædelser og dermed øge ordningens generelle effektivitet. Dette kræver en betydelig forøgelse af Kommissionens og agenturets menneskelige og tekniske ressourcer og massive økonomiske investeringer.

Denne mulighed måtte imidlertid af flere grunde afvises på et tidligt tidspunkt. Navnlig ville omfordelingen af opgaver mellem Kommissionen og medlemsstaterne have overskredet traktatens bestemmelser. Det ville blive Kommissionen, som selv skulle både gennemføre og håndhæve de regler, den vedtager. Kommissionen ville så udøve jurisdiktion over EF-fiskerfartøjer. Endvidere er det vanskeligt at forestille sig, at medlemsstaterne pludselig ville acceptere at afgive disse beføjelser til et overnationalt organ. Denne strategi kunne endog stride mod principperne om proportionalitet og subsidiaritet. Endelig ville denne mulighed få drastiske følger for EU's budget på grund af de øgede udgifter til medarbejdere og drift, som det ville være umuligt at finde midler til at dække.

Konklusioner

Kommissionen henstiller i rapporten, at reformpakken, da den sandsynligvis vil kunne sikre en høj grad af overholdelse med deraf følgende fordele for fiskerierhvervet, især på grund af de genoprettede bestande, bedst kan gennemføres ved hjælp af en bindende forordning, eftersom analysen af mere frivillige, ikke-retlige ordninger tyder på, at sådanne ordninger ikke ville være effektive.

Konsekvensanalysen har vist, at der ikke kan forventes markante forbedringer under mulighed 1, da en af de største mangler ved den nuværende ordning, nemlig de komplekse retlige rammer, der er fordelt over flere forordninger og har gennemgået forskellige ændringer det sidste år, ikke ville blive afhjulpel under denne mulighed, mens de supplerende gennemførelsesbestemmelser under delmulighed 2 sandsynligvis vil skabe en endnu større opsplitning af de eksisterende regler.

Mulighed 2 vil skabe enklere retlige rammer og til dels forbedre kontrolordningerne i nogle medlemsstater. Men da manglerne i de nuværende retlige rammer ikke ville blive fjernet, og da forbedringer i alt væsentligt ville afhænge af medlemsstaternes frivillige indsats, ville denne mulighed hverken medføre en global kontrolstrategi eller skabe lige vilkår for alle aktører.

En fuldstændig reform af den nuværende fiskerikontrolordning baseret på en bindende forordning som beskrevet i mulighed 3 vil ikke blot konsolidere og forenkle den nugældende lovgivning, som er spredt over forskellige forordninger, men også gøre det muligt at udvikle en ny, harmoniseret tilgang til inspektion og kontrol, som dækker alle aspekter fra 'båd til bord', at udvikle en fælles kultur for overholdelse og at sikre en effektiv anvendelse af den fælles fiskeripolitik's regler. Resultatet ville være en virkeligt global og integreret kontrolordning, som kan genetablere aktørernes tillid til den fælles fiskeripolitik.