



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.7.2011
SEK(2011) 892 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om den fælles fiskeripolitik

{KOM(2011) 425 endelig}

{SEK(2011) 891 endelig}

1. PROBLEMSTILLING

1.1. FFP fungerer ikke

Den nuværende FFP har ikke kunnet sikre bæredygtig udnyttelse af levende akvatiske ressourcer til trods for de nye styringsredskaber, som blev taget i brug i 2002, nemlig langsigtede forvaltningsplaner, som tilsigtede udnyttelse af fiskebestandene på bæredygtige niveauer og genopbygning af overfiskede bestande, og regionale rådgivende råd, som tilsigtede at fremme dialogen blandt aktørerne og med Kommissionen.

De problemer, som ligger til grund for denne manglende succes, er sammenkoblede. Overkapacitet er den væsentligste årsag til overfiskning. Reduktionen af kvoter, hvis sigte har været at bremse overfiskning, har imidlertid gjort overkapaciteten endnu større. Overkapacitet fører tilsvarende til ringe økonomisk ydeevne i fangstsektoren — men ringe økonomisk ydeevne giver incitament til overfiskning som kortsigtet løsning på problemet med faldende indtægter. Det er også baggrunden for industriens gentagne anmodninger om offentlig økonomisk støtte, som opretholder overkapaciteten og fremmer afvigelse fra videnskabeligt baserede anbefalinger ved fastsættelse af TAC (samlede tilladte fangstmængder). Under hensyntagen til disse forbindelser kan problemerne rangordnes som følger:

- Hovedproblemet i forbindelse med FFP er den manglende miljømæssige bæredygtighed som følge af overfiskning. Alle andre problemer bidrager hertil. Flådeoverkapacitet, afvigelse fra videnskabeligt baserede anbefalinger ved fastsættelse af TAC og manglende prioritering ved opstilling af mål er de væsentligste årsager til overfiskning. Relativ stabilitet, det høje udsmidsniveau, ringe efterkommelse og manglen på tilstrækkelige videnskabeligt baserede anbefalinger er yderligere årsager.
- Det andet problem er ringe økonomisk bæredygtighed, navnlig for fangstsektoren. Mange flåder er urentable og sårbare over for udefra kommende chokpåvirkninger (f.eks. høje brændstofpriser).
- Det tredje problem er den manglende sociale bæredygtighed, som primært berører fangstsektoren og områder, der er afhængige af fiskeri. Lave lønninger og alvorlige sikkerhedsrisici betyder, at fangstsektoren ikke kan tilbyde attraktive job til potentielle nye generationer af fiskere. Derfor har beskæftigelsen, navnlig i fangstsektoren, været faldende i de sidste 15 år i mange områder, der er afhængige af fiskeri.
- For det fjerde har FFP en meget kompleks lovramme, som fremmer mikrostyring og hæmmer opnåelse af miljømæssig bæredygtighed.
- Det eksterne aspekt af FFP har også fungeret dårligere end forventet, navnlig med hensyn til miljømæssig bæredygtighed, men også hvad angår international governance.

1.2. Hvem berøres af FFP og hvordan?

<i>Aktører</i>	<i>Beskrivelse</i>	<i>Hovedinteresser</i>
<i>Fangstsektoren i EU</i>	EF-fartøjsejere og -besætning	Opretholdelse af rentabilitet og udkomme
<i>Afhængige forretningsområder og samfund</i>	Forretningsområder og samfund, som er afhængige af fiskeri	Opretholdelse af rentabilitet og udkomme

<i>Forarbejdningssektoren</i>	Dem, der forarbejder råmateriale – såvel importeret som fanget i EF-farvande	Opretholdelse af rentabilitet og udkomme, stabile forsyninger
<i>Sektorregulatorer</i>	Nationale, regionale og lokale organer, som regulerer fiskeriet	Sikring af en velfungerende, effektiv og praktisk forvaltningsramme, som afbalancerer en lang række aktørbehov
<i>Sektorforskning</i>	Videnskabelige forskningsorganer, som bidrager til opretholdelse og forvaltning af bestandene	Bidrag til en effektiv fiskeriforvaltning gennem rettidig adgang til fyldestgørende data af høj kvalitet
<i>Forbrugere</i>	Dem, der indtager fiskeriprodukter	Tilgængelighed, pris, kvalitet og næringsværdi for fiskeriprodukter med varierende grader af miljøkontrol
<i>Lande uden for EU</i>	Fiskerisektor i konkurrence med EU-flåderne. Akvakulturprodukter, eksportører til EU. Myndigheder i lande uden for EU, som modtager betalinger i henhold til FPA	Modstridende interesser hos dem, der opfatter EU som et meget vigtigt eksportmarked og som en kilde til omsætning, og små lokale fiskersamfund, der er oppe mod konkurrence fra EU-flåder på fiskeri uden for EU med hensyn til adgangen til lokale ressourcer
<i>Ngo'er, civilsamfundet og EU-borgere</i>	Ngo'er, der er fortalere for bæredygtig forvaltning af fiskeri Den bredere offentlighed med interesse for og bekymring for fiskeriet og havmiljøet	Bevarelse af fiskeressourcerne, den marine biodiversitet og oceaners, floders og søers herlighedsværdi

1.3. Hvorfor er offentlig indgriben nødvendig?

Fiskeri er karakteriseret ved "Tragedy of the Commons": Individder, der varetager egne interesser, har tendens til at overudnytte en fælles ressource, idet de er i konkurrence med andre, når de fanger "deres" andel. Det, der fanges af én fisker i dag, kan ikke fanges af en anden i morgen. De fangstomkostninger, andre pålægges (færre fisk til rådighed for fangst, beskadigelse af habitatet osv.), tager fiskere ikke hensyn til, når de træffer deres beslutninger om fiskeri. I fravær af regulerende indgriben vedrørende adgangen vil bestandene blive udnyttet i omfang, der vil mindske dem og føre til erhvervsforårsaget udryddelse. Det berettiger regulerende indgriben og indebærer et skift væk fra holdningen "*Ingen EU-indblanding*".

2. EU'S RET TIL INDBLANDING

I henhold til artikel 3, litra d), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) har Unionen enekompetence for bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af FFP. I henhold til artikel 4, stk. 2, litra d), har Unionen delte kompetencer for resten af FFP.

Den sidste reform af FFP fandt sted i 2002. Den blev gennemført ved Rådets forordning (EF) nr. 2372/2002 af 20. december 2002. Artikel 35 heri indeholder en specifik bestemmelse om en gennemgang inden udgangen af 2012 med hensyn til kapitel II [Bevarelse og bæredygtighed] og III [Justering af fiskerikapaciteten]. Konklusionerne i Revisionsrettens særrapport om FFP fra 2007 samt Kommissionens egen vurdering af den nuværende FFP tog imidlertid skridtet videre end den forpligtelse og foreslår en gennemgribende reform af FFP.

3. MÅLENE MED FFP

3.1. Målene med FFP i henhold til traktaten

Målene for FFP er anført i artikel 3, litra d), artikel 4, litra d), og artikel 38 og 39 i TEUF. Artikel 11 er også relevant, idet der i denne artikel er anført, at "miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling". I henhold til artikel 39 er målene med FFP, som er de samme som for landbrug, følgende:

- at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften
- herigennem at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer
- at stabilisere markederne
- at sikre forsyningerne
- at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.

Disse mål er de samme som for den fælles landbrugspolitik (FLP), men skal ses specifikt i sammenhæng med fiskerisektoren.

3.2. De generelle mål for reformen

Den reformerede FFP vil føre til miljømæssig, økonomisk og social bæredygtighed med hensyn til udnyttelse af fiskeressourcerne. Ud fra en lovgivningsmæssig synsvinkel er alle disse mål lige vigtige, og ingen af dem kan opfyldes uafhængigt af de andre.

Miljømæssig bæredygtighed er imidlertid hjørnestenen for opnåelse af succes med FFP. Analysen i konsekvensvurderingen bekræftede, at *uden flere markedsforbedringer i bestandenes situation forbliver den økonomiske og sociale bæredygtighed begrænset*. Den dårlige situation for mange bestande er beskrevet i problemstillingsafsnittet. Løsning af problemet vil kræve, at fiskeritrykket tilpasses med henblik på opnåelse af miljømæssig bæredygtighed.

3.2.1. Miljømæssig bæredygtighed

Miljømæssig bæredygtighed vil sige udnyttelse af bestandene på en måde, som ikke får negative følger for deres fremtidige udnyttelse. Dette er ensbetydende med at pålægge et fiskeritryk, som er i overensstemmelse med deres maksimalt bæredygtige udbytte (MSY), *med sigte på snarest og så vidt muligt senest i 2015 at nå disse mål for nedfiskede bestande*. Opnåelse af miljømæssig bæredygtighed vil også sikre overholdelse af den forpligtelse, at havmiljøer opnår god miljøtilstand senest i 2020 som anført i havstrategi-rammedirektivet.

Opnåelse af miljømæssig bæredygtighed indebærer:

- a) eliminering af overfiskning på kort sigt

- b) reduktion af overkapacitet og udsmid i videst muligt omfang
- c) oprettelse af et system for beslutningstagning, som er i overensstemmelse med langsigtet bæredygtighed, er fleksibelt og kan tilpasses til lokale forhold
- d) tilskyndelse af industrien til at påtage sig mere ansvar for resultaterne og til at overholde lovgivningen
- e) forbedring af tilgængeligheden af videnskabeligt baserede anbefalinger og økonomiske data.

3.2.2. Økonomisk bæredygtighed

Økonomisk bæredygtighed betyder, at flåderne er rentable og økonomisk levedygtige på lang sigt. Det samme gælder for de beslægtede forarbejdningsaktiviteter, hjælpeaktiviteter og akvakulturaktiviteter, der udføres inden for de grænser, som miljømæssig bæredygtighed indebærer, og i sammenhæng med det konkurrencebaserede globale marked og de opdukkende forbrugsmønstre.

3.2.3. Social bæredygtighed

Social bæredygtighed indebærer omdannelse af fiskerierhvervet og beslægtede aktiviteter, så denne sektor kan tilbyde attraktive job, der muliggør en rimelig levestandard for dem, der er afhængige af dem, og sikrer fiskersamfundenes levedygtighed. Social bæredygtighed på disse områder skal være baseret på økonomisk diversificering til beslægtede maritime aktiviteter ud over selve fiskeriet.

3.2.4. Andre mål: forenkling og reduktion af den administrative byrde

Reformen af FFP vil skulle bidrage til EU's generelle mål med hensyn til reduktion af den administrative byrde. Forenkling indebærer reduktion af antallet af forskrifter og deres kompleksitet og integrering af offentlig finansiering i ét finansielt instrument. Med hensyn til den administrative byrde omfatter reformen ikke et kvantificerbart makromål, eftersom Kommissionens nuværende politik på det område udløber ved udgangen af 2012.

4. LØSNINGSMODELLER

Muligheden status quo (SQ) er at videreføre den nuværende FFP, men under hensyntagen til nyere lovgivning, navnlig langsigtede forvaltningsplaner, som er under udarbejdelse, kontrolforordningen og IUU-forordningen. SQ er ensbetydende med FFP, som den vil se ud i januar 2013. Dette fungerer som en benchmark for alle reformmuligheder.

Mulighed 1 tilsigter opnåelse af miljømæssig bæredygtighed inden for en fleksibel tidshorisont, samtidig med at den begrænser de kortsigtede negative økonomiske og sociale konsekvenser.

Hovedkomponenterne er:

- a) opnåelse af Fmsy (maksimalt bæredygtigt fiskeriudbytte) hurtigst muligt, men med en maksimal TAC-reduktion fra år til år på 25 % (som i de nuværende langsigtede

forvaltningsplaner). Som følge heraf vil nogle bestande nå Fmsy efter 2015 (men ikke senere end i 2020)

b) anvendelse af "mest værdifuld"-reglen for blandet fiskeri

c) anvendelse af individuelle omsættelige kvoteandele (ITR) til eliminering af overkapacitet. ITR vil være obligatoriske for industriflåder og frivillige for mindre flåder og gennemføres over fire år. Muligheden for omsætning af kvoteandele vil være begrænset til medlemsstater

d) offentlig finansiel støtte fokuseret på reformen; flådesubsidier (akse 1 i den nuværende EFF [Den Europæiske Fiskerifond]) vil blive bragt til ophør

e) den fælles markedsordning fokuserede på markedsføring, reklame og markedsdifferentiering for lokale produkter

f) omkostningerne til fiskerilicenser i henhold til fiskeripartnerskabsaftalerne (FPA) vil lidt efter lidt blive båret af skibsejerne.

Mulighed 2 tilsigter opnåelse af miljømæssig bæredygtighed uden fleksibilitet vedrørende tidshorizonten. Denne mulighed tilsigter opnåelse af miljømæssig bæredygtighed ved udgangen af 2015 uanset de kortsigtede økonomiske og sociale konsekvenser. Den er baseret på den meget stærke forudsætning, at der vil være tilstrækkelige videnskabeligt baserede anbefalinger til rådighed inden for denne meget korte tidsramme.

Hovedkomponenterne er:

a) Fmsy skal opnås inden for fire år fra reformens ikrafttræden

b) anvendelse af "mest følsom"-reglen for blandet fiskeri

c) anvendelse af ITR til eliminering af overkapacitet, men med omsætning tilladt internt blandt medlemsstaterne

d) offentlig finansiel støtte og den fælles markedsordning ophører, og

e) fiskeripartnerskabsaftalerne bringes gradvis til ophør.

Mulighed 3 tilsigter opnåelse af miljømæssig bæredygtighed inden for en tidsramme, som minimerer de negative sociale konsekvenser. Denne mulighed minimerer de kortsigtede økonomiske og sociale konsekvenser ved at give sektoren ekstra tid til at nå Fmsy og implementere ITR.

Hovedkomponenterne er:

a) opnåelse af Fmsy hurtigst muligt, men med en maksimal TAC-reduktion fra år til år på 15 %, således at flere bestande først når Fmsy-niveauer sidst i perioden

b) anvendelse af "mest værdifuld"-reglen for blandet fiskeri

c) anvendelse af ITR som ved mulighed 1, men med længere implementeringsperiode

d) offentlig finansiel støtte fokuseret på reformen, men med mere opmærksomhed på sociale problemer

e) begrænset gennemgang af den fælles markedsordning, så nogle former for markedsindgriben bibeholdes.

Mulighed 4 tilsigter opnåelse af miljømæssig bæredygtighed inden for en fleksibel tidshorisont, samtidig med at den begrænser de kortsigtede negative økonomiske og sociale konsekvenser, men uden EU-ledet ITR. Denne mulighed svarer til mulighed 1, men uden ITR, der takler overkapacitet. Medlemsstater kan frit vælge, om de vil implementere ITR.

Der blev desuden analyseret to yderligere muligheder:

Mulighed 1a er ensbetydende med mulighed 1, men gør brug af "mest følsom"-reglen for blandet fiskeri, jf. mulighed 2.

Mulighed 2a svarer til mulighed 2, men gør brug af den maksimale TAC-reduktion fra år til år på 25 % som ved mulighed 1.

5. VURDERING AF MULIGHEDERNE

Den anvendte metodik fastlagde:

a) målbare målværdier for målene og

b) et sæt konsekvensindikatorer til måling af fremskridt hen mod målene. Yderligere indikatorer måler governance, administrativ byrde og forenkling. Værdien af indikatorerne måles og sammenlignes for 2012, 2017 og 2022 (2020 for miljøresultater). Konsekvensanalysen kombinerer kvantitativ og kvalitativ analyse.

5.1. Miljømæssig bæredygtighed

Alle reformmuligheder overgår klart SQ-muligheden med hensyn til miljømæssig bæredygtighed. Mulighed 2 forekommer at ville give de bedste resultater både på kort og lang sigt. Dens miljøkomponent er imidlertid uigennemførlig som følge af den meget korte tid, der er til rådighed til at udarbejde de nødvendige videnskabelige anbefalinger. Mulighed 1a er den bedste. Mulighed 1, 2a og 3 vil give udmærkede resultater, dog ikke helt på højde med mulighed 1a, navnlig ikke ved udgangen af 2020. Opretholdelsen af overkapacitet ved mulighed 4 vil reducere dens miljøresultater betydeligt.

Mulighed 1a har det største potentiale til reduktion af uønsket fangst ved at kombinere de bedste miljøresultater, "mest følsom"-reglen for blandet fiskeri, ITR og regionaliseringskomponenten. "Mest værdifuld"-reglen ved mulighed 1 begrænser dens potentiale for udsnitsreduktion.

SQ-muligheden og mulighed 4 vil føre til den største flåde, både på kort og lang sigt. Mulighed 1 og 3 vil give de største flådereduktioner.

5.2. Økonomisk bæredygtighed

Med SQ-muligheden opnås der ikke økonomisk bæredygtighed. Mulighed 1 (og 1a) vil give de bedste resultater både på kort og lang sigt. Mulighed 2 vil give noget bedre resultater end mulighed 2a og 3. Mulighed 4 vil give betydeligt ringere resultater som følge af opretholdelsen af overkapacitet.

Den forarbejdningssektor, som er afhængig af importerede råmaterialer, vil ikke blive påvirket. Med hensyn til forarbejdning af lokale fangster vil mulighed 1 og 1a give de bedste

resultater både på kort og langt sigt. Med hensyn til hjælpeydelse, som er afhængige af flådestørrelsen, vil SQ-muligheden efterfulgt af mulighed 4 give de bedste resultater.

5.3. Social bæredygtighed

Alle muligheder indebærer et betydeligt fald i beskæftigelsen inden for fangstsektoren. Som følge af en mindre flådereduktion vil dette fald være relativt mindst ved valg af SQ-muligheden tæt fulgt af mulighed 4. Med hensyn til lønninger vil resultaterne for SQ-muligheden imidlertid være særdeles ringe, hvorimod dem for mulighed 1 (og 1a) vil være særdeles gode. Kombinationen af beskæftigelse og lønninger viser, at mulighed 1 (og 1a) vil give de bedste resultater.

5.4. Forenkling og de administrative byrder

Med hensyn til forenkling vil enhver anden mulighed være bedre end SQ. De regionale tiltag i henhold til mulighed 1 (og 1a), 2 (og 2a) og 4 vil desuden føre til en endnu mere forenklet FFP.

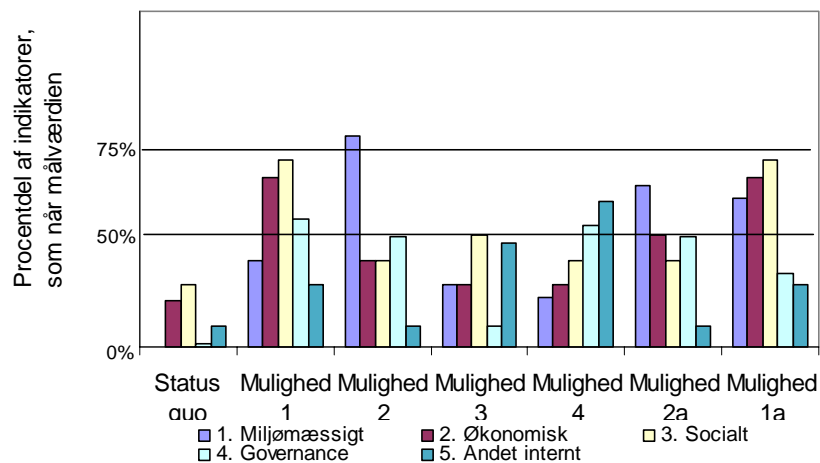
Med hensyn til forvaltningsomkostninger vil indhentning af videnskabelige anbefalinger og økonomiske data medføre en væsentlig forøgelse. Indføringen af ITR vil føre til en vis administrativ byrde for medlemsstater og for EU; en del af disse omkostninger kan sendes videre ud i sektoren. Endelig vil elimineringen af fiskeripartnerskabsaftalerne eller fartøjsejernes betaling af adgangsomkostningerne reducere forvaltningsomkostningerne på EU-niveau. Samlet set vil SQ-muligheden være billigst, efterfulgt af mulighed 4, da indføringen af ITR ikke vil være forbundet med omkostninger. Mulighed 1a vil være dyrest som følge af behovet for at indhente videnskabelige anbefalinger for de mest følsomme bestande.

5.5. Det eksterne aspekt

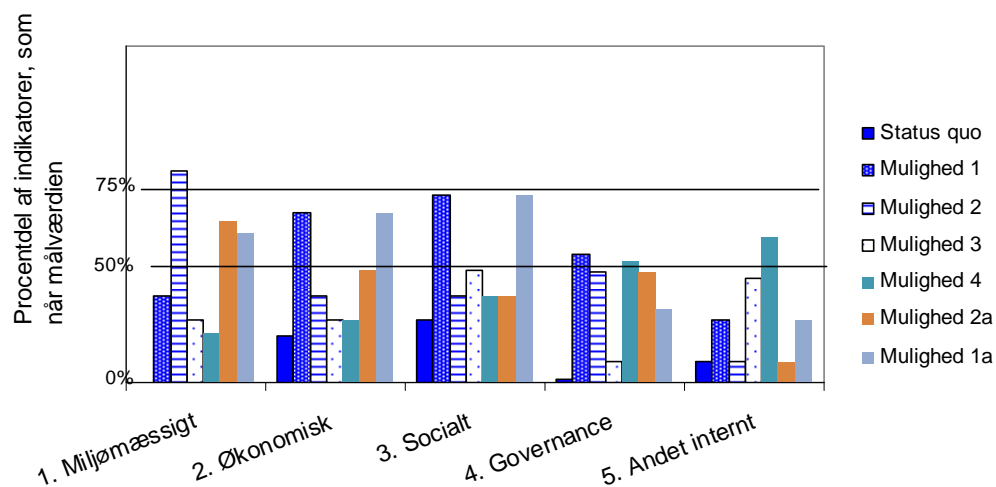
Mulighed 1 (og 1a) vil give de bedste resultater.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER: DE(N) FORETRUKNE LØSNING(ER)

Figur 1 — Sammenligning af muligheder. EU-niveau 2017



Figur 2 — Sammenligning af muligheder. EU-niveau 2022



Mulighed 1 og 1a vil samlet set give de bedste kombinerede resultater. En undersøgelse af fire regioner, som er afhængige af fiskeri (Bretagne, Galicien, Sicilien og Skotland) bekræfter disse resultater på regionalt niveau. Mulighed 1 (og 1a) vil også give de bedste resultater med hensyn til det eksterne aspekt.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

De årlige fremskridt vil blive overvåget på grundlag af videnskabelige anbefalinger for Fmsy-målet og økonomiske/socialle data modtaget fra medlemsstater for økonomisk og social bæredygtighed.

Med hensyn til evaluering vil det tage et stykke tid, før resultaterne af den reformerede FFP viser sig, så der kan eventuelt foretages en midtvejsevaluering for 2017, som er det tidspunkt, modelleringen er foretaget for. Evalueringen vil skulle sammenligne de forventede og faktiske værdier af følgende indikatorer:

- miljøvirkninger: bestande, hvor Fmsy er opnået, flådestørrelse og fremskridt med hensyn til ITR
- økonomiske virkninger: indkomst, BVT, omsætning/nulpunktsomsætning og nettofortjenstmargen
- sociale virkninger: beskæftigelse (FTE, omregnet til fuldtidspersoner) og besætningsløn pr. FTE

Tallene for 2017 vil være tilgængelige i 2019. Evalueringen skal derfor foretages i 2019.