

Bruxelles, den 11.3.2016
SWD(2016) 56 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af havets økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1967/2006, (EF) nr. 1098/2007, (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1343/2011 og (EU) nr. 1380/2013 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 894/97, (EF) nr. 850/98, (EF) nr. 2549/2000, (EF) nr. 254/2002, (EF) nr. 812/2004 og (EF) nr. 2187/2005

{COM(2016) 134 final}
{SWD(2016) 57 final}

Denne rapport forpligter kun de tjenestegrene i Kommissionen, der har været involveret i udarbejdelsen, og foregriber på ingen måde den endelige udformning af Kommissionens eventuelle afgørelse

Resumé
Konsekvensanalyse af forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af marine organismer ved hjælp af tekniske foranstaltninger
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
De gældende tekniske foranstaltninger (der er fastsat i 31 forskellige forordninger) er ikke længere egnede til at opfylde den fælles fiskeripolitiks mål om bæredygtighed. Følgende gør sig navnlig gældende for disse foranstaltninger: – de er baseret på negative incitamenter - i de fleste tilfælde tvungne - i et top-down forvaltningssystem, som skaber mistillid blandt de berørte parter, idet foranstaltningerne anses for at være uretfærdige, hvilket fører til manglende overholdelse – det er umuligt at måle, hvilken virkning de har for opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks bevarelsesmål – de er for talrige og for komplekse, hvilket vanskeliggør overholdelsen – de regulerer alt for mange aspekter af fiskeriet, hvilket undergraver sektorens tillid til foranstaltningerne – de udgør kun et ringe incitament til at fiske selektivt, hvis der ikke er omkostninger forbundet med at smide fisk ud, fange sårbare arter eller skade havbunden og – de er ikke egnede til at nå de mere overordnede miljømål. Fangstsektoren, som tæller ca. 82 000 fartøjer og beskæftiger 98 500 fuldtidsækvivalenter, er mest berørt af de tekniske foranstaltninger.
Hvad kan der forventes af initiativet?
Initiativet tager sigte på at: (1) optimere de tekniske foranstaltningers bidrag til realiseringen de vigtigste mål i den nye fælles fiskeripolitik, som trådte i kraft den 1. januar 2014 (2) skabe den fornødne fleksibilitet til at kunne tilpasse de tekniske foranstaltninger ved at fremme en regional tilgang (i tråd med EU-lovgivningens mål) (3) forenkle de gældende regler i overensstemmelse med Kommissionens Refitprogram. De gældende regler er alt for komplekse og vanskelige at håndhæve, og en forenkling vil reducere både de administrative omkostninger og den administrative byrde. Initiativet tager også sigte på at opfylde behovet for forenkling af de tekniske foranstaltninger som skitseret i en tidligere meddelelse fra Kommissionen om gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik.
Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan?
Bestemmelser om bevarelse af havets biologiske ressourcer hører under Den Europæiske Unions enekompetence, jf. artikel 3, stk. 1, litra d), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Nærhedsprincippet finder derfor ikke anvendelse på disse bestemmelser. Kernen i dette forslag er imidlertid begrebet regionalisering, som betyder, at medlemsstaterne skal arbejde sammen på regionalt plan om at udarbejde og gennemføre bevarelsesforanstaltninger.
B. Løsninger
Hvilke lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en løsning frem for andre? Hvorfor?
I basisscenariet bibeholdes de gældende 31 forordninger. Løsning 1: Konsolidering - En ny forordning med begrænset anvendelsesområde, som samler og konsoliderer de fælles bestemmelser i én forordning, idet de regionsspecifikke regler vil blive bibeholdt i de gældende forordninger. Regionaliseringen vil ske, hvis og når medlemsstaterne indsender fælles henstillinger vedrørende flerårige planer. Løsning 2: En rammeforordning - Her er tale om en rammeforordning med generelle bestemmelser og basisforanstaltninger såvel som fælles regler og tekniske bestemmelser og basisforanstaltninger for hver region, der er afstemt efter de resultater, der søges opnået. Disse basisnormer og -foranstaltninger, der er tilpasset målene, anvendes, hvis ikke eller indtil der fastsættes foranstaltninger på regionalt plan inden for rammerne af regionaliseringsprocessen, som omsættes til EU-lovgivning. Delløsning 2.1 består af en rammeforordning uden basisforanstaltninger.

Løsning 3: Ophævelse af de gældende regler - Denne løsning indebærer ophævelse af de fleste gældende forordninger (undtagen de nødvendige naturbevarelsesforanstaltninger). De fornødne tekniske foranstaltninger vil på længere sigt blive udarbejdet inden for rammerne af flerårige planer. Denne løsning er baseret på, at landingsforpligtelsen er en resultatdrevet foranstaltning i sig selv, som vil føre til "rent fiskeri".

Det vurderes, at løsning 2 vil være den bedst egnede til at opfylde de opstillede mål og giver den bedste garanti for, at bevarelsesmålene fortsat vil blive opfyldt, samtidig med at regionaliseringsprocessen skrider frem.

Hvem støtter hvilken løsning?

Opretholdelse af basisscenariet blev ikke anset for at være en acceptabel løsning af nogen af de berørte parter.

Der var meget lidt opbakning til løsning 1 fra de berørte parter.

Løsning 2 blev støttet af dele af fangstsektoren, medlemsstaterne og NGO'erne. De berørte parter gav udtryk for divergerende meninger om rammeforordningens indhold. Fangstsektoren gik ind for en rammeforordning uden basisforanstaltninger (delløsning 2.1), men medlemsstaterne, NGO'erne og nogle af de rådgivende råd gik imod denne løsning.

Visse dele af fangstsektoren gik ind for løsning 3, men denne blev afvist af medlemsstaterne, NGO'erne og andre dele af fangstsektoren, som fandt, at det var for risikofyldt en strategi.

C. Den foretrukne løsnings indvirkninger

Hvad er fordelene ved den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)?

De økonomiske virkninger vil være positive, eftersom løsningen med en rammeforordning vil fremskynde regionaliseringen, hvilket vil bidrage til at nå målet om et fiskeri på MSY-niveau for alle bestande, reducere omfanget af uønskede fangster og opnå en god miljøtilstand som omhandlet i havstrategirammedirektivet. Derved vil fiskerimulighederne blive forhøjet og indtægterne stige som følge af, at der kan landes større og mere værdifulde fisk (en skønnet stigning på 10-40 %). Dette vil ske gradvist.

Beskæftigelsen vil formodentlig ret hurtigt blive stabiliseret, hvis man vælger denne løsning, og der er endog potentiale for øget beskæftigelse. Når målet om et fiskeri på MSY-niveau er nået, vil fiskerimulighederne blive forhøjet (med mindst 20 %, når vi når 2020). Med så væsentlig en forhøjelse er der mulighed for at skabe ny job i fangstsektoren. Hvis der fiskes bæredygtigt efter sunde bestande, vil det føre til større indtjening og lønninger og således også mere attraktive beskæftigelsesmuligheder. De gennemsnitlige lønninger vil næsten blive fordoblet som en følge af, at der fiskes bæredygtigt.

Indvirkningen på miljøet vil også være positiv. Med en rammeforordning vil overgangen til regionalisering blive styret, og det sikres, at den fælles fiskeripolitiks mål om miljømæssig bæredygtighed ikke sættes over styr. På længere sigt vil virkningen for fiskebestandene være positiv, og følsomme arter og levesteder være bedre beskyttet.

Hvad er omkostningerne ved de foretrukne løsningsmodeller (om nogen, eller de vigtigste)?

Der vil være visse omkostninger forbundet med overgangen til regionalisering for medlemsstaterne og de rådgivende råd, der kommer til at spille en vigtig rolle som beskrevet nedenfor. Eventuelle andre omkostninger vil være berettigede til støtte fra Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

Hvordan påvirker det de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

De administrative omkostninger og den administrative byrde vil blive reduceret, eftersom de gældende forordninger straks vil blive forenklet, og fangstsektoren i højere grad vil blive inddraget i udarbejdelsen af tekniske foranstaltninger via de rådgivende råd. Hvis man på længere sigt går over til en resultatorienteret strategi, vil dette desuden resultere i en yderligere forenkling af de tekniske regler, omend dette indebærer, at bevisbyrden flyttes over på fangstsektoren.

Vil det have stor indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder?

Regionaliseringsprocessen indebærer yderligere omkostninger for de nationale forvaltninger, nemlig en skønnet merudgift på 80 000-120 000 EUR til udarbejdelse af en flerårig plan. Ikke alle disse omkostninger er direkte knyttet til tekniske foranstaltninger, som kun udgør en del af disse planer. Omkostningerne vil i stor udstrækning skulle afholdes tidligt i forbindelse med udarbejdelsen af planerne. Udgifterne til kontrol vil falde på kort sigt som følge af forenklingen, omend der vil påløbe ekstraomkostninger til gennemførelse af landingsforpligtelsen. På længere sigt skulle omkostningerne blive væsentlig reduceret, navnlig hvis regionerne går over til en resultatorienteret forvaltning, hvor der vil være mindre behov for at håndhæve præskriptive regler til

søs. Omkostningerne til håndhævelse af de tekniske regler til søs er i øjeblikket meget høje.
Vil der være andre væsentlige følger?
Med dette forslag forenkles strukturen som følger: Med en forordning erstattes 6 forordninger helt, 3 erstattes delvist, og 10 kommissionsforordninger ophæves. Forslaget giver mulighed for at gå direkte over til regionalisering som foreskrevet i den fælles fiskeripolitik.
D. Opfølgning
Hvornår vil politikken blive revideret?
Der bør foretages en efterfølgende evaluering inden 2020, hvor landingsforpligtelsen skulle være gennemført fuldt ud, MSY nået for alle bestande og havøkosystemerne være i en god miljøtilstand. Meningen er, at denne evaluering skal give input til den retrospektive evaluering af den fælles fiskeripolitik, som efter planen skal påbegyndes primo 2022.