

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

3. oktober 2008

**Rapport
om
ny europæisk fiskeripolitik**

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og kommissorium	3
2. Sammenfatning og anbefalinger	6
3. De grundlæggende principper i den fælles fiskeripolitik.....	11
Grundforordningen.....	11
TAC/kvoteregulering	12
Indsatsregulering	12
Tekniske bevaringsforanstaltninger	13
Kontrolregler.....	13
Miljøintegration i fiskeripolitikken.....	13
Fungerer den fælles fiskeripolitik?	14
4. Kortlægning af relevante EU-processer/politikområder	16
Indsatsregulering – overgang til kilowatt-dagesystem.....	16
Revision af tekniske bevaringsforanstaltninger for Nordsøen og Skagerrak/Kattegat	16
Revision af kontrolforordningen	17
Kommissionens meddelelse om discard	17
Revision af grundforordningen	18
Langsigtede forvaltningsplaner.....	18
Kommissionens meddelelse om miljømærkeordninger for fiskevarer	18
5. Identifikation af politikområder og forslag til reform.....	19
5.1. Forslag til tilpasning af den eksisterende politik	19
Indsatsregulering.....	19
Problemstilling i forhold til nuværende forvaltning	19
Mulige alternative indsatsreguleringsmodeller	21
Indsatsregulering uden kvoter.....	22
Anbefalinger.....	23
Discard/uønskede bifangster	24
Problemstilling i forhold til nuværende forvaltning	24
Relevante EU-processer.....	25
Revision af tekniske bevaringsforanstaltninger i 2008 og forslag fra Kommissionen i forhold til meddelelsen om discard/genopretningsplanen for torsk.....	25
Anbefalinger.....	31
Kontrol, sporbarhed og dokumentation	32
Problemstilling i forhold til nuværende forvaltning	32
Initiativer til at sikre en bedre kontrolpolitik	33
Anbefalinger.....	37
5.2. Overgang til fangstkvoter og dokumentation.....	38
Fordeling af fangstmulighederne og principper for deres udnyttelse	39

1. Indledning og kommissorium

EU's fiskeripolitik fastsætter i dag både målene for de enkelte fiskebestandes størrelse og meget detaljerede regler for fiskeriet for at opnå disse mål. Regler, der omfatter hvor stor fiskerflåden må være, hvor mange dage den må fiske, hvor og hvornår den må fiske, størrelsen af de enkelte fisk, størrelsen af fiskeredskaberne og sammensætningen af fisk i de enkelte fangster. For at sikre, at disse regler overholdes, er der gennem kontrolpolitikken indført en række detaljerede regler vedrørende bl.a. fangstregistrering, satellitsporing og krav om landing af fisk i bestemte havne. På trods af denne meget omfattende detailregulering er den måde, fiskeressourcerne udnyttes på i dag, ikke tilfredsstillende. Der er et betydeligt omfang af discard i europæisk fiskeri, samtidig med at mange bestande er udsat for et fiskeritryk, der betyder, at disse langt fra udnyttes optimalt. Hertil kommer, at urapporterede landinger fortsat er et problem. Samtidig stilles der fra omverdenens side stigende krav til fiskerierhvervet om at kunne levere produkter fanget på et bæredygtigt grundlag. Der er derfor behov for en nyorientering af den fælles fiskeripolitik, som skaber plads til og belønner den fisker, der kan fiske bæredygtigt uden unødvendigt spild, og som kan dokumentere det. Det forventes, at den fælles fiskeripolitik skal reformeres i 2012. Processen med at skabe en mere enkel og bæredygtig fiskeripolitik bør imidlertid allerede begynde nu, ved at der formuleres politikinitiativer i forhold til de relevante EU-processer, der kan forudses på fiskeriområdet frem mod 2012.

Gennemførelsen af regeringsgrundlaget fra februar 2005 har betydet, at Danmark har gennemført en reform af den nationale fiskeripolitik, der med betydelige strukturtilpasninger har skabt grundlag for et økonomisk sundt fiskeri. Næste skridt er derfor, at der i den fremtidige EU-fiskeripolitik skabes rammer for, at den enkelte fisker belønnes for at fiske med mindst mulig ressource-belastning.

Regeringen fremlagde den 22. november 2007 et nyt regeringsgrundlag, hvor følgende målsætninger indgår for fiskeriet:

”Regeringen vil også reformere fiskeriområdet i EU. Siden indførelsen af den fælles fiskeripolitik er regelsættet blevet mere og mere kompliceret. Det er nødvendigt at gå en ny vej. Lande, der fisker skånsomt og bæredygtigt, skal i højere grad belønnes, end det er tilfældet i dag.

Konkrete initiativer:

Bevaring af fiskebestande og styrket indsats for udvikling af fiskerisektoren

EU's fiskeripolitik er blevet stadig mere kompliceret og uigennemskuelig for fiskere og borgere. Regeringen vil udarbejde et forslag til en ny europæisk fiskeripolitik. En ny forvaltningsmodel skal sikre en mere enkel regulering og belønne lande, som fisker skånsomt. Regeringen ønsker endvidere at støtte op om omstillingsprocessen i den danske fiskerisektor og akvakultur blandt andet ved anvendelse af midler fra EU's Fiskeriudviklingsfond.”

På den baggrund blev der i Fødevarerministeriet iværksat et udredningsarbejde med følgende kommissorium:

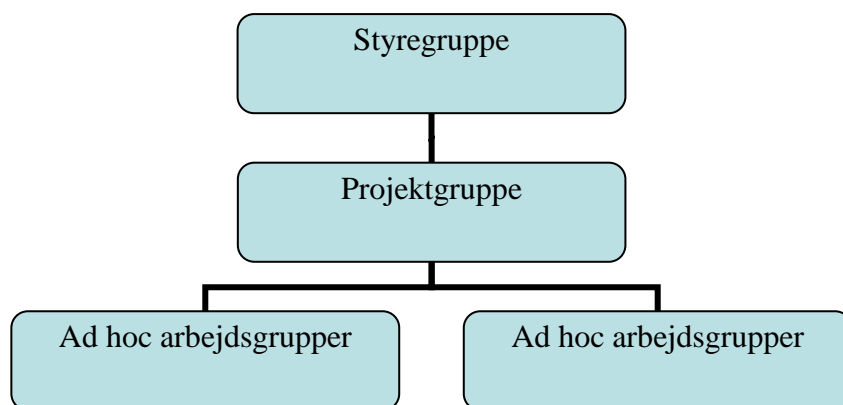
”Der nedsættes en projektorganisation, der har til opgave at udarbejde forslag til en mere enkel og sammenhængende EU-ressourcepolitik på fiskeriområdet. Det er projektets hovedformål at identificere nødvendige politikområder samt at fremkomme med konkrete forslag, der kan munde ud i en fremtidig ressourcforvaltningsmodel med en incitamentstruktur, der belønner fiskeri, der er mindre ressourcbelastende. I den forbindelse skal tages højde for implementeringen af MSY-princippet.

Forslaget skal indeholde en kortlægning af, hvornår det i EU-sammenhæng vil være hensigtsmæssigt at fremkomme med nye initiativer på relevante politikområder frem mod den kommende revision af den fælles fiskeripolitik i 2012. På baggrund heraf skal projektgruppen udarbejde forslag og anbefalingerne vedr.:

- *forvaltningstiltag, herunder TAC-kvotestyling og indsatsregulering, der sikrer en bedre incitamentsstruktur, således at skånsomme fiskerier kan belønnes i form af f.eks. højere kvoter eller flere havdage. Heri kan indgå overvejelser om anvendelsen af selektive redskaber, områdebegrænsninger/lukninger og forvaltning på baggrund af fuld dokumentation, hvor bevisbyrden ligger hos erhvervet*
- *konkrete tiltag til at reducere omfanget af discard og uønskede bifangster i forhold til at begrænse de negative indvirkninger heraf på bestandssituationen, økosystemet og fiskerierhvervets økonomi*
- *behovet for øget grad af miljøintegration i fiskeripolitikken, herunder mulighederne for anvendelsen af Marine Protected Areas (MPA) og real time closures i fiskeripolitikken*
- *behovet for at modernisere og forenkle den eksisterende kontrolpolitik særligt i forhold til sporbarhed og dokumentation.*

Projektorganisation

Der nedsættes en projektorganisation bestående af en styregruppe og en projektgruppe. Desuden kan der efter behov nedsættes ad hoc arbejdsgrupper.



Styregruppe

Styregruppens opgave er at foretage den overordnede ledelse af projektet og tage stilling til væsentlige beslutningspunkter i projektforløbet, herunder allokering af de nødvendige ressourcer til projektets gennemførelse. Styregruppen sammensættes således:

Afdelingschef Anders Mikkelsen, departementet (formand)

Udviklingschef Mogens Schou, departementet

Kontorchef Ole Poulsen, departementet

Kontorchef Mogens Kjørup, departementet

Direktør Esben Egede Rasmussen, Fiskeridirektoratet

Cheffiskerirådgiver Eskild Kirkegaard, DTU Aqua

Projektgruppe

Fuldmægtig Uffe Sveistrup, departementet – projektleder

Specialkonsulent Birgitte Riber Rasmussen, departementet

Fuldmægtig Bo Eske Nielsen, departementet

Fuldmægtig Ulla Wiborg, Fiskeridirektoratet

Fuldmægtig Martin Andersen, Fiskeridirektoratet

Seniorrådgiver Morten Vinther, DTU Aqua

Tidshorisont

Projektgruppens forslag skal foreligge 1. juli 2008.”

Foruden ovennævnte har chefkonsulent Bent Pallisgaard Christensen, Fiskeridirektoratet, og fuldmægtig Anne Mette Bæk Jespersen, departementet, bidraget til rapporten.

2. Sammenfatning og anbefalinger

Målsætningen for EU's fælles fiskeripolitik er at sikre, at de levende akvatiske ressourcer udnyttes på en økonomisk, miljømæssig og socialt bæredygtig måde. Generelt har fiskeripolitikken ikke levet op til målsætningen, og udbyttet af de fleste kommercielle fiskebestande har de seneste 30 år været støt faldende. Reguleringen af fiskerierne ved hjælp af kvoter og tekniske regler har overordnet ikke sikret balance mellem fiskeriindsatsen og fiskerimulighederne.

Med reformen af fiskeripolitikken i 2002 blev der sat større fokus på bæredygtighed og i de områder, hvor danske fartøjer fisker, er den negative spiral med stigende fiskeritryk og negativ udvikling af fiskebestandene generelt blevet brudt, og fiskeritrykket på en række af de kommercielt vigtigste bestande er faldet. Reguleringen af fiskeriindsatsen, som et integreret element i den årlige forvaltning af fiskerierne, har i væsentlig grad været medvirkende til at ændre udviklingen.

Der er fortsat behov for en revision af fiskeripolitikken. EU's fælles fiskeripolitik er blevet mere og mere kompleks. Den tiltagende detailregulering har ikke underbygget en forvaltning, hvor fiskeressourcerne udnyttes på en optimal måde. At der fortsat er et betydeligt omfang af discard (udsmid) i europæisk fiskeri afspejler, at den nuværende forvaltning ikke i tilstrækkeligt omfang tilskynder til skånsomt fiskeri. Samtidig stilles fiskeripolitikken i disse år over for voksende udfordringer i forhold til at honorere omverdenens krav om bæredygtighed i fiskeriet samt sporbarhed og dokumentation af fangsterne.

Denne rapport søger at identificere på hvilke konkrete områder, der er behov for ændringer af den eksisterende politik. Det sker med udgangspunkt i en kortlægning af de relevante EU-processer frem mod den forventede reform af den fælles fiskeripolitik i 2012.

Forudsætningen for, at en fremtidig reform vil kunne vedtages og lykkes, er, at de nuværende instrumenter i den fælles fiskeripolitik justeres, således at de kan medvirke til at sikre en solid platform for det foreslåede regimeskifte.

Rapportens anbefalinger hviler derfor på to ben: I rapportens første del fremlægges konkrete forslag til tilpasning af den eksisterende politik i retning af at sikre en mere hensigtsmæssig udnyttelse af bestandene. Dernæst præsenteres, i sidste del af rapporten, et bud på en gennemgribende reform af den fælles fiskeripolitik. De foreslåede tiltag forudsætter, at de nuværende forvaltningssystemer i de fleste medlemslande tilpasses, og at de teknologiske forudsætninger er til stede. Der er således tale om et fremsynet forslag, der skal implementeres over en årrække og har potentialet til at sikre en optimal ressourcudnyttelse.

Forslag til tilpasning af EU's nuværende fiskeripolitik

Som en forudsætning for, at der på længere sigt kan gennemføres en mere gennemgribende reform af EU's fiskeripolitik, er der behov for justeringer af de nuværende foranstaltninger vedrørende blandt andet indsatsregulering, discard og kontrol.

Indsatsregulering

Den stigende detailstyring har givet sig udslag i en meget kompleks regulering af fiskeriet i Nordsøen, Skagerrak og Kattegat. Havdageordningen (regler om antallet af dage til havs) blev oprindeligt indført som en supplerende foranstaltning i forhold til torskefiskeriet, men omfatter nu også flere andre demersale bestande. Som følge af en lang række undtagelser er den eksisterende havdageordning blevet gradvist mere uoverskuelig og vanskelig at kontrollere, samtidig med at den gør det meget vanskeligt på nationalt plan at give fiskerne tilstrækkeligt incitament til at udvikle et bæredygtigt fiskeri. Der er derfor behov for en ny model, der kan sikre effektive rammer for en mere enkel, fleksibel og bæredygtig forvaltning.

På den baggrund anbefales det, at Danmark arbejder for, at reglerne for indsatsregulering i Nordsøen, Skagerrak og Kattegat baseres på en kW-dage-ordning (havdage ganget med motorkraft). Det er i den forbindelse væsentligt, at kW-dage-ordningen udformes, således at:

- torskebestandene i Nordsøen, Skagerrak og Kattegat forvaltes på et mere bæredygtigt grundlag.
- tildelingen af kW-dage til de enkelte medlemslande sker på et retfærdigt og afbalanceret grundlag i form af en repræsentativ referenceperiode, og at der er balance mellem ressourcer og kapacitet for det enkelte land (kW-dage til rådighed i forhold til fangstrettigheder),
- der sikres råderum for en incitamentsstruktur på EU-niveau indenfor og mellem de forskellige redskabskategorier, således at fartøjer, der fisker mere selektivt med mindre discard (og dermed mere bæredygtigt), kan opnå fordele,
- ordningen er tilpas fleksibel, så medlemslandene får mulighed for i samarbejde med fiskerierhvervet at sikre samspil med nationale reguleringssystemer og fiskerimønstre. Det vil lette opgaven med at administrere forvaltningen og efterlevelsen af den,
- ordningen er dynamisk/adaptiv og kan tilpasses i forhold til udefra kommende forhold (et aktuelt eksempel herpå er de stigende brændstofpriser, der påvirker forskellige flådetyper forskelligt),
- der tilstræbes størst mulig grad af forenkling.

For så vidt angår Østersøen og Bælterne anbefales det, at den nuværende indsatsforvaltning baseret på en lukket periode og havdage videreføres.

Discard og uønskede bifangster

Discard er fortsat et væsentligt problem i europæisk fiskeri. På trods af, at discard er ensbetydende med et betydeligt ressourcospild, er der i den eksisterende fiskeripolitik indbygget nogle mekanismer, der fører til, at fisk discardes. Dette skyldes hovedsageligt, at reguleringen bygger på landinger og ikke fangster, hvorfor den enkelte fisker i mange situationer kan være tvunget til at discarde fisk og dermed at belaste bestanden unødigt. Konkret kan discard henføres til en række forhold, bl.a. mindste landingsmål, utilstrækkelig redskabsselektivitet, manglende kvote i forbindelse med blandede fiskerier og økonomiske forhold (high grading).

Med sigte på at begrænse omfanget af discard i europæisk fiskeri anbefales det, at:

- Reducere fangsten af uønskede fisk og skaldyr ved at:
 - a) prioritere udvikling af selektive redskaber og fangstmetoder,
 - b) gøre selektive redskaber obligatoriske i EU for udvalgte fiskerier, således at fangst af unge fisk undgås,
 - c) skabe EU-hjemmel til at de nationale myndigheder i medlemslandene kan gennemføre midlertidige lukninger ("real-time closures") af fiskerier, hvor discard forekommer i uacceptabel grad.

- EU-regler, som kan medføre discard tilpasses ved:
 - a) at afskaffe mindstemål som forvaltningsinstrument. Det kan blandt andet ske i forbindelse med revisionen af de tekniske bevaringsforanstaltninger for Nordsøen, Skagerrak og Kattegat,
 - b) at der indføres år-til-år fleksibilitet for flere bestande, hvor der er biologisk grundlag herfor, herunder for bestande, der forvaltes i fællesskab med 3. lande,
 - c) at der skabes EU-rammer for en gradvis overgang til regulering af fiskerier på baggrund af fangster frem for landinger eventuelt kombineret med discardforbud.

- Forbedre monitoringen af discard ved at:
 - a) der i EU indføres pligt til at registrere al fisk, som discardes i fartøjets logbog. Det vil sikre bedre data om omfanget af discard i europæisk fiskeri samt fremme en hensigtsmæssig adfærd,
 - b) der skabes bedre rammer for at etablere forsøgsordninger med elektronisk dokumentation og alternativer, der kan sikre fuld dokumentation af fiskeriet, som for eksempel anvendelsen af standardfangstsammensætning, beregnet på grundlag af en referenceflåde, kombineret med VMS og elektronisk logbog,

- c) der i højere grad anvendes referenceflåder i europæisk fiskeri med henblik på at fremskaffe forbedret viden/dokumentation om fangstsammensætning og discard.

Det anbefales desuden, at fokus rettes mod de fiskerier, hvor discard i dag er størst, og at der arbejdes med udgangspunkt i de enkelte fiskerier. Danmark bør derfor aktivt støtte Kommissionens forslag om for udvalgte fiskerier at definere konkrete mål for nedbringelsen af discard, hvor det er op til fiskerierhvervet selv at beslutte med hvilke midler, målet skal nås.

Kontrol og sporbarhed

Også på kontrolområdet er EU-reglerne præget af uoverskuelighed og kompleksitet, hvilket medfører unødvendige byrder for både fiskere og kontrollører. Desuden har Revisionsretten¹ påpeget væsentlige mangler ved den eksisterende kontrolpolitik, der særligt på grund af dårlig fangstregistrering betegnes som ineffektiv og omkostningstung. Det gør det svært at sikre, at ulovligt fangede fisk ikke finder vej til forarbejdningsindustrien og detailhandlen. Dette er et stort problem for både fiskere og forbrugere, idet de lovlige fiskere udsættes for unfair konkurrence fra billigere ulovlige fisk, og det er umuligt for den enkelte forbruger at gennemskue, om en given fisk er fanget lovligt eller ej. Hertil kommer, at disse mangler ved kontrollen undergraver det centrale instrument i fiskeripolitikken – TAC/kvotestyringen. Der er derfor behov for en ny kontrolpolitik, hvor der sættes ind mod de fiskerier, hvor risikoen for overtrædelser og de bestandsmæssige konsekvenser af overtrædelser er størst, og som sikrer dokumentation og sporbarhed af fisk i hele kæden fra fangsten til detaileddet.

Det anbefales derfor:

- at Danmark arbejder for klare og præcise kontrolregler,
- at Danmark i samarbejde med Kontrolagenturet og EU-Kommissionen tager initiativ til en konference med henblik på at sætte fokus på risikobaseret kontrol som et bærende princip for den fremtidige kontrolpolitik,
- at Danmark arbejder for, at risikobaseret kontrol på sigt kan indføres som kontrolprincip i EU-lovgivningen, herunder indførsel af økonomisk papirkontrol som supplement til den fysiske kontrol,
- at Danmark arbejder for, at princippet om en ubrudt sporbarhedskæde fra fangst til forbruger integreres i den fremtidige kontrolpolitik for at sikre sporbarhed og dokumentation,

¹ Revisionsrettens særberetning nr. 7/2007 om de kontrol-, inspektions- og sanktionssystemer, der skal sikre, at reglerne om bevarelse af Fællesskabets fiskeressourcer overholdes, EUT C 317/1 af 28. december 2007.

- at det overvejes, hvordan Kommissionen kan få mulighed for hurtigere at agere, eventuelt ved at det gøres muligt at reducere støtte fra Den Europæiske Fiskerifond² ved manglende overholdelse af kontrolregler (clearance of accounts)

Forslag til reform af den fælles fiskeripolitik

I forbindelse med den forventede revision af den fælles fiskeripolitik i 2012 er der behov for en ny strategi for fiskeripolitikken, hvis der skal gøres op med den tiltagende detailstyring og problemerne med discard.

Et bærende element i fiskeriforvaltningen er TAC/kvotesystemet, hvor den årlige maksimale fangst, der må tages af en bestand, fastlægges og fordeles mellem medlemslandene. TAC/kvotesystemet har i sin nuværende form ikke formået at sikre en bæredygtig udnyttelse. Det skyldes især, at TAC/kvotesystemet er gennemført som begrænsninger i, hvad fiskerne må lande og ikke, hvad de må fange. Den samme kvote kan derfor resultere i forskellig grad af ressourcebelastning (discard) afhængigt af, hvor selektivt det pågældende fiskeri er. Der har derudover været og er fortsat problemer med håndhævelse af kvoterne.

Det anbefales derfor, at Danmark som en overordnet målsætning arbejder for, at TAC/kvotesystemet ændres, så kvoterne fastlægges som "fangstkvoter" i stedet for "landingskvoter". Fangstkvoterne kan fastsættes på et højere niveau end landingskvoterne, idet de indeholder de mængder, der, med de nuværende landingskvoter, ikke registreres, herunder især discard. Dette vil indebære en række fordele:

- der vil i modsætning til i dag ske en registrering af totaludtaget af bestanden,
- det overordnede fiskerimønster kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt,
- datagrundlaget for den biologiske rådgivning bliver afgørende forbedret, og rådgivningen må derfor i højere grad forventes at falde sammen med fiskernes opfattelse af bestandsforholdene,
- al fanget fisk tæller på kvoten, fiskeren kan ikke længere optimere sit fiskeri ved at smide fisk ud, men må gøre det ved at anvende selektive fiskerimetoder.,
- behovet for komplekse regler reduceres og i takt med, at fiskerne overgår til et fuldt dokumenteret fangstkvotesystem, er der ikke behov for indsatsregulering.

Perspektiverne for den enkelte fisker er:

- at der kan blive mulighed for, at fiskere, der dokumenterer deres fiskeri, får tildelt ekstra fiskerimuligheder,
- at elektronisk dokumentation erstatter et større antal EU kontrolregler,
- at EU's fiskeri er fremtidssikret på de "bæredygtige markeder".

² Rådets forordning (EF) nr. 1198/2006 af 27. juli 2006 om Den Europæiske Fiskerifond.

Anvendelsen af fangstkvoter forudsætter, at den enkelte fisker er i stand til at kunne dokumentere en korrekt opgørelse og registrering af fangsterne. Dette kan opfyldes ved, at fartøjet medtager en observatør ombord eller ved at anvende elektronisk dokumentation i form af et kamera monteret ombord på fartøjet. Idéen er dermed, at fiskeren kan få adgang til den (højere) fangstkvote, hvis han vil dokumentere sit fiskeri fuldt ud. På denne måde skabes der incitament til at udvikle et selektivt fiskeri uden discard, samtidig med at der sikres fuld dokumentation med det enkelte fiskeri.

Sidstnævnte vil kunne medvirke til at understøtte en bedre kontrol og honorere markedets krav om fiskeprodukter fanget på et bæredygtigt grundlag og certificeret herefter. Strategien med fangstkvoter og fuld dokumentation stiller store krav i forhold til pålideligheden af den dokumentation, fiskeriet påtager sig ansvar for. Den bør derfor implementeres gradvist, således at de nye forvaltningsprincipper tilbydes fiskerne som en mulighed i takt med at mulighederne for eksempelvis elektronisk dokumentation forbedres.

Overgangen vil skulle ske gradvist over en længere tidshorisont og konceptet vil gradvist skulle udvikles i takt med, at der indhøstes erfaringer. I Danmark har man i efteråret 2008 indledt et pilotprojekt med fuld fangstdokumentation på 6 fartøjer i Kattegat.

3. De grundlæggende principper i den fælles fiskeripolitik

Den fælles fiskeripolitik blev en realitet i 1983 ud fra hensynet om at sikre en effektiv regulering og at undgå overfiskeri og med det formål at forvalte en fælles ressource. Den fælles fiskeripolitik er siden blevet revideret i 1992 og 2002. Fiskeripolitikken kan opdeles i ressource- og bevaringspolitikken, der vedrører forvaltningen af fiskeressourcerne, markedspolitikken, der regulerer omsætningen af fisk og fiskeprodukter, samt strukturpolitikken, som omfatter tilpasningen af flådekapaciteten til ressourcerne.

I det følgende vil der udelukkende blive fokuseret på ressource- og bevaringspolitikken.

Grundforordningen

Rammerne for EU's ressource- og bevaringspolitik er fastlagt i Rådets forordning nr. 2371/2002³ (Grundforordningen). Grundforordningen fastlægger målsætningerne og instrumenterne i den fælles fiskeripolitik, hvor det fremgår, at "den fælles fiskeripolitik skal sikre, at de levende akvatiske ressourcer udnyttes på en økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtig måde". Det fremgår

³ Rådets forordning (EF) [Nr. 2371/2002](#) af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (EFT L 358/59 af 31.12.2002).

ligeledes, at der ved fastlæggelsen af fiskeripolitikken skal sikres en bæredygtig udnyttelse af fiskebestandene under hensyntagen til forsigtighedsprincippet, og at det skal tilstræbes, at fiskeriet efterhånden forvaltes efter økosystembaserede principper. Endelig skal det tilstræbes at sikre fiskerne en rimelig levestandard samtidig med, at der tages hensyn til forbrugerinteresserne. Der er altså tale om en forholdsvis bred målsætning, hvor en række sidestillede hensyn skal varetages samtidigt. Det er forventningen, at Grundforordningen skal revideres inden udgangen af 2012. De vigtigste instrumenter i ressource- og bevaringspolitikken gennemgås nedenfor.

TAC/kvoteregulering

Det mest centrale element i ressourceforvaltningen er den kvantitative regulering i form af samlede tilladte fangstmængder (TAC = Total Allowable Catch) og kvoter for at sikre, at bestandene ikke overudnyttes. Rådet træffer årligt beslutning om TAC/ kvoter for de enkelte bestande på baggrund af videnskabelig rådgivning fra ICES⁴ og Kommissionens eget rådgivningsorgan STECF⁵. En del fiskerier forvaltes på baggrund af flerårige forvaltnings- og genopretningsplaner, som det bl.a. er tilfældet med fiskerierne efter torsk, sild, rødspætte og tunge i Nordsøen samt torsk i Østersøen. Fordelingen af fangstmængderne mellem medlemsstaterne følger en fast fordelingsnøgle, der bl.a. er fastlagt på baggrund af historisk fiskeri, og som sikrer medlemslandene en fast andel af fiskerimulighederne – den såkaldte relative stabilitet. Det er op til medlemslandene selv at fastsætte de nærmere regler for, hvordan kvoterne nationalt forvaltes.

EU's medlemslande har på Verdenstopmødet i Johannesburg i 2002 om bæredygtig udvikling forpligtet sig til at forvalte fiskebestandene i overensstemmelse med princippet om det maksimale bæredygtige udbytte (MSY). Der blev i Johannesburg sat som mål, at alle fiskebestandene inden 2015 skal fiskes og om nødvendigt genopbygges, så de kan producere det maksimale bæredygtige udbytte (MSY).

Da langt den overvejende del af de bestande, som forvaltes i EU, er overfisket i forhold til MSY-niveauet, er der påbegyndt en proces med at tilpasse den nuværende TAC/kvoteforvaltning og MSY konceptet indgår nu i den videnskabelige rådgivning.

Indsatsregulering

Grundforordningen giver mulighed for at regulere fiskeriet ved hjælp af indsatsregulering. Denne form for regulering har i en lang årrække været anvendt i farvandet vest for de britiske øer, men størst betydning for dansk fiskeri har den havdageordning, som blev indført i forbindelse med genopretningsplanen for torskebestandene i bl.a. Nordsøen, Skagerrak og Kattegat. Som en foranstaltning til beskyttelse af torskebestandene blev det i december 2002 besluttet at indføre et

⁴ International Council for Exploration of the Sea (Det internationale Havundersøgelsesråd).

⁵ Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri).

loft for antallet af havdage for fartøjer på 10 meter og derover, afhængig af hvilken redskabstype der fiskes med. Denne indsatsregulering i form af havdage er nu en del af den årlige TAC-kvoteforordning.

Tekniske bevaringsforanstaltninger

Den kvantitative regulering af fiskeriet suppleres af en kvalitativ regulering i form af en række tekniske bevaringsforanstaltninger primært rettet mod at beskytte unge fisk. Reglerne omfatter mindstemaskestørrelser, mindstemål for fisken, bifangstregler, forbud mod visse fiskerier eller anvendelse af visse redskabstyper i bestemte områder eller perioder. Det er hensigten at sikre selektivitet i fiskerierne, og at fangst af ungfisk og uønskede bifangster undgås.

Kontrolregler

Kontrolreglerne udgør en integreret del af den fælles fiskeripolitik. Kontrolforordningen pålægger de enkelte medlemsstater at udføre kontrol med egne, andre medlemsstaters og 3. landes fartøjer i de farvande, der henhører under deres jurisdiktion. Opgaverne omfatter kontrol, inspektion og overvågning af alle fiskeriaktiviteter, herunder fiskeri, omladning, landing, afsætning, transport, oplagring af fiskevarer samt registrering af landinger og salg. Kommissionen har desuden et korps af inspektører, som efterprøver, hvordan de nationale myndigheder gennemfører de kontrolforpligtelser, som de er pålagt.

Der blev i juni 2008 opnået politisk enighed i EU om bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (IUU-fiskeri). Forordningen etablerer et kontrolsystem til verifikation af lovligheden af fiskeprodukter fra tredjelande. Kontrolsystemet er baseret på, at fiskeprodukter ledsages af en fangstattest, der er valideret af et godkendt tredjeland. Fangstattesterne vil indeholde oplysninger om oprindelsen af fiskeprodukterne, lovligheden af fangsterne og tredjelandenes eksisterende bevaringsforanstaltninger. Etableringen af kontrolsystemet skal nedbringe importen af ulovlige fiskeprodukter til EU.

De gældende kontrolregler er vanskelige at håndhæve, da de er komplekse, spredt i forskellige forordninger og angår et stort og meget varieret geografisk område. Der har været en tendens til at indføre nye kontrolregler til at løse konkrete problemer, hvilket har medført en vis uoverskuelighed på kontrolområdet.

Miljøintegration i fiskeripolitikken

Fiskeripolitikken har med tiden ændret sig fra kun at skulle fokusere på optimering af fangstgrundlaget til også at tage højde for fiskeriets indvirkninger på økosystemerne og miljøforhold. Fiskeripolitikken vil fortsat skulle inddrage miljøhensyn og bidrage til at opfylde de

målsætninger, der følger af bl.a. biodiversitetskonventionen og kravet om økosystembaseret forvaltning. Som noget nyt vil fiskeripolitikken, på linie med andre sektorpolitikker, der udnytter havets ressourcer, skulle indgå i en samlet ramme for forvaltning af havene med henblik på bl.a. at udnytte mulige synergieffekter.

Sideløbende med en voksende miljøbevidsthed blandt forbrugere af fiskeprodukter i Europa medfører dette øgede krav om, at fiskeripolitikken i større grad inddrager miljøpåvirkninger og brede økosystemhensyn. Den primære udfordring består derfor i at sikre en hensigtsmæssig samordning mellem fiskeripolitiske og naturbeskyttelseshensyn.

Et af de forvaltningsinstrumenter, der globalt i stigende grad anvendes til at adressere konflikten mellem naturbeskyttelse og fiskeri er lukkede/beskyttede områder, eller Marine Protected Areas (MPA'er). Begrebsmæssigt betragtes MPA som et område, der lukkes med baggrund i miljøforhold, f.eks. for at beskytte koralrev eller sårbare habitater, mens lukkede områder er drevet af fiskeriforhold, f.eks. lukning af et område for at beskytte yngelfisk.

Danmark overvejer i øjeblikket sammen med Sverige at udpege et lukket område i Kattegat med det formål at beskytte et af Kattegattorskens vigtigste ynglesteder.

Fungerer den fælles fiskeripolitik?

Den fælles fiskeripolitik har undergået flere ændringer i løbet af de seneste 15 år og den negative udvikling er vendt for en række bestande. Alligevel er der fortsat meget, der kan gøres bedre. Der stilles endvidere øgede krav fra omverdenen om, at fiskeripolitikken i større omfang inddrager hensyn til bl.a. bæredygtighed og sporbarhed.

De politiske bestræbelser på at sikre bestandsudviklingen har gennem årene ført til, at den fælles fiskeripolitik er blevet mere og mere kompleks. Med henblik på at beskytte bestandene er indført en række tiltag, hvilket har haft den uheldige sidevirkning, at flere fiskerier er blevet underlagt stadig mere detailregulering. I 2002 blev indført indsatsregulering i Nordsøen, i erkendelse af, at en regulering udelukkende gennem kvoter ikke var tilstrækkelig til at forhindre en overfiskning af bestandene. Dette ekstra "lag" af regulering skulle begrænse fiskernes tid på havet og dermed bedre tilpasse indsatsen til de fastsatte kvoter. Indsatsregulering i form af havdage har dog ikke for alle bestande kunnet sikre det ønskede fald i fiskeritryk. Havdageordningen er løbende blevet ændret i form af et betydeligt antal undtagelser for at tage højde for specifikke nationale forhold. Resultatet er en meget kompleks ("lag på lag") regulering, der er vanskelig at kontrollere.

Fiskeriet forvaltes derfor i dag ved en kombination af mængdebegrænsning (TAC/kvoter), begrænsning af fiskeriindsats (havadage) og detaljerede tekniske regler i form af bl.a. krav til mindstemål, bifangstprocenter og maskestørrelser.

Efter en række nedjusteringer i antallet af havdage er der i de seneste år for første gang konstateret en reduktion i den samlede fiskeriindsats i de berørte farvande, og der er tegn på, at fiskeridødeligheden på en række bestande, herunder torsk er gået ned. Om reduktionen i indsatsen og dermed i fiskeridødeligheden udelukkende kan relateres til indsatsforvaltningen eller også skyldes andre årsager som f.eks. de øgede brændstofpriser eller ændringer i nationale forvaltningssystemer, er uklart.

De tekniske bestemmelser er også komplekse. Bestemmelserne varierer fra område til område og der er behov for meget præcise retningslinjer for redskabernes konstruktion (maskestørrelser, maskeudformning, materiale, knuder med mere). Kravene til selektivitet i fiskeriet indebærer, at der også i fremtiden må forventes en omfattende detailregulering på dette område.

Udover at regelsættet er meget kompliceret, er der også i forvaltningssystemet indbygget en række mekanismer, som ikke fremmer en hensigtsmæssig adfærd. Den tiltagende detailregulering skaber i sig selv grobund for en adfærd, der snarere sigter mod at omgå den gældende regulering end at udvikle et mere skånsomt fiskeri. En teknisk regel, der indføres for at reducere fangsten af små fisk, vil umiddelbart betyde, at fiskerens fangstværdi reduceres, hvormed der skabes incitament til at tilpasse eller udvikle nye redskaber, der kan afbøde den negative økonomiske virkning. Resultatet er, at den forvaltningsmæssige effekt på bestanden delvist neutraliseres. Et andet problem er, at man i en række tilfælde kan optimere sit fiskeri økonomisk ved at fiske efter en given målart med en mindre maskestørrelse med en stor discard (udsmid) af undermålsfisk til følge i stedet for at fiske med en større maskestørrelse, hvor discard og dermed ressourcebelastningen er mindre. Fiskerireguleringen fremmer således ikke en adfærd, der stemmer overens med de målsætninger man har for ressourceudnyttelsen.

Mere generelt kan det udtrykkes sådan, at der ikke er noget incitament for den enkelte fisker til at udvise en bæredygtig adfærd. Det forhold, samt en presset økonomi, har indebåret, at opgaven med at sikre en bæredygtig ressourceudnyttelse i højere grad har hvilet på myndighederne end på fiskerne selv. Et forhold som har gjort det vanskeligere at opnå de bevaringsmæssige mål, der er fastsat i fiskeripolitikken.

En lang række eksterne forhold har endvidere betydning i forhold til udviklingen i den fælles fiskeripolitik. Forbrugerne stiller stadig større krav til de produkter, de skal købe, for eksempel om bæredygtigt fiskeri m.v. Forbrugerne påvirkes fra mange sider, og der er et stort behov for objektiv og pålidelig information. Der er således et pres på både fiskere og detailhandel for at kunne påvise, at den fisk, som forbrugeren skal købe er fanget i et bæredygtigt fiskeri. Som eksempel kan nævnes den tiltagende anvendelse af Marine Stewardship Council's miljømærkeordning (MSC-mærkning)⁶.

⁶ Marine Stewardship Council (MSC), som blev oprettet i 1997 af de to organisationer Unilever og Verdensnaturfonden (WWF) i fællesskab, men som nu arbejder selvstændigt, har igangsat et omfattende privat miljømærkningsinitiativ, der skal sikre, at de pågældende produkter kommer fra forsvarligt forvaltet fiskeri, og at de ikke har bidraget til miljøskadeligt overfiskeri.

Disse forhold stiller således krav til fiskeripolitikken om tilstrækkelig gode muligheder for dokumentation og sporbarhed samt om en bæredygtig forvaltning.

4. Kortlægning af relevante EU-processer/politikområder

Der er opnået gode fremskridt, men den fælles fiskeripolitik fungerer i dag ikke optimalt. Komplexiteten og de utilsigtede virkninger understøtter ikke i tilstrækkelig omfang en adfærd, der sikrer en optimal udnyttelse af fiskeressourcerne. Der er derfor behov for grundlæggende ændringer af den eksisterende politik for at sikre en mere effektiv og enkel forvaltning.

Indsatsregulering – overgang til kilowattdagesystem

EU-Kommissionen har i april 2008 stillet forslag⁷ om, at man vil indføre en ordning med kilowattdagelofter til afløsning for den nuværende havdageordning i torskegenopretningsplanen for blandt andet Nordsøen, Kattegat og Skagerrak⁸. Ved kilowatttage forstås det antal dage, som et fartøj har brugt til havs ganget med den effekt målt i kilowatt, som fartøjets motor har.

Tanken bag kilowattdagesystemet er, at medlemslandene tildeles indsatslofter for de vigtigste redskabskategorier i de enkelte farvande, hvorefter kilowattdagene administreres nationalt. Det nye forslag indebærer, at redskabskategorierne reduceres fra 16 til 10 i hvert farvandsområde, og at der ikke bliver selektive undtagelser, uagtet om undtagelserne er indført af hensyn til selektivitet eller særlige lokale forhold. Hensigten er, at det nye system skal være mere fleksibelt og effektivt end det nuværende system. Indsatslofterne skal forvaltes på nationalt plan af medlemsstaterne på baggrund af en række kriterier.

Drøftelsen af forslaget er påbegyndt april 2008 og skal efter planen implementeres 1. februar 2009.

Revision af tekniske bevaringsforanstaltninger for Nordsøen og Skagerrak/Kattegat

Den gældende forordning om tekniske regler for Nordsøen og Skagerrak/Kattegat er fra 1998⁹ og har været ændret 10 gange siden da. Reglerne er meget detaljerede og ganske uoverskuelige. Som et yderligere supplement indeholder den årlige TAC/kvoteforordning midlertidige tekniske bevaringsforanstaltninger.

Kommissionen har i juni 2008 fremlagt et forslag til revision af de gældende tekniske regler. Forslaget vil finde anvendelse for fiskeri i alle EU-farvande - undtagen for Middelhavet, Østersøen,

⁷ Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 4237/2004 for så vidt angår genopretning af torskebestande og om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93, KOM (2008) 162.

⁸ Rådets forordning (EF) nr. 423/2004 af 26. februar 2004 om foranstaltninger til genopretning af torskebestande.

⁹ Rådets forordning (EF) Nr. 850/98 af 30. marts 1998 om bevarelse af fiskeressourcerne gennem tekniske foranstaltninger til beskyttelse af unge marine organismer.

Sortehavet og for fiskeri efter stærkt vandrede bestande i alle farvande. Hovedprioriteten er at fastsætte et nyt sæt enklere og klarere regler. Der bliver én ”moder”-Rådsforordning indeholdende generelle principper og bestemmelser og fire regionale gennemførelsesbestemmelser i form af Kommissionsforordninger omfattende RAC’ernes virkeområder: Nordsøen, det Sydvestlige Atlanterhav, det Nordvestlige Atlanterhav og det pelagiske fiskeri, således at der tages højde for regionale forskelle. Forslaget sigter mod at mindske discarden gennem bl.a. forbedret selektivitet, midlertidige lukninger, reduktion af antallet af mindstemål og en regel om, at man kun må have et redskab om bord ad gangen.

Drøftelsen af Kommissionens forslag er påbegyndt.

Revision af kontrolforordningen

Den gældende kontrolforordning er fra 1993¹⁰ og skal tilse, at fiskeriforvaltningen lever op til sin målsætning om bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne.

Revisionsretten konkluderede dog i sin beretning fra 2007 om kontrol-, inspektions- og sanktionssystemerne, at medlemsstaternes fangstdata hverken er fuldstændige eller pålidelige, at inspektionssystemet ikke sikrer forebyggelse og effektiv konstatering af overtrædelser, at der ikke er dokumentation for, at der for enhver overtrædelse foretages opfølgning og sanktionering, og at overkapaciteten lægger en dæmper på rentabiliteten i fiskerierhvervet. Revisionsretten udtaler derfor, at en fortsættelse af denne situation vil have svære konsekvenser, ikke blot for ressourcerne, men ligeledes for fiskerierhvervets fremtid.

Bl.a. i lyset af Revisionsrettens beretning, skal kontrolforordningen revideres og Kommissionen forventes at fremsætte forslag i oktober 2008 med henblik på vedtagelse i Rådet i 2009 og ikrafttræden 2010.

Kommissionens meddelelse om discard

I marts 2007 fremlagde Kommissionen en meddelelse¹¹ med henblik på at tage skridt til udformning af en politik til at reducere uønskede bifangster og gradvist eliminere discard i europæisk fiskeri. Rationalet er, at discard er spild af samfundsressourcer og har negativ indvirkning på økosystemet og de pågældende bestande. Den grundlæggende tanke er at fremme en mere hensigtsmæssig adfærd og teknologi, der kan modvirke discard og uønskede bifangster frem for mere detailregulering i form af tekniske regler. Meddelelsen er holdt på et meget overordnet plan og indeholder ikke konkrete initiativer.

¹⁰ Rådets forordning (EØF) nr. 2847/93 af 12. oktober 1993 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik.

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: En politik, der skal reducere uønskede bifangster og eliminere discard i europæisk fiskeri KOM (2007) 136.

Kommissionen har i april 2008 udsendt et non-paper i høring, hvori der foreslås fastlagt konkrete mål for nedbringelsen af discard i henholdsvis bundtrawlsfiskeriet efter jomfruhummer vest for de britiske øer og bomtrawlsfiskeriet efter fladfisk i Nordsøen og Kanalen over en femårig periode.

Det fremgår af meddelelsen, at Kommissionen vil opstille en tidsplan og en gennemførelsesplan for de enkelte fiskerier, hvorefter der i slutningen af i år og næste år vil blive fremlagt konkrete forslag.

Revision af grundforordningen

Rådet vedtog i december 2002 en ny grundforordning¹², der udgør rammen for den fælles fiskeripolitik. Det fremgår, at Kommissionen senest inden udgangen af 2012 skal aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af den fælles fiskeripolitik. Der forventes et diskussionsoplæg fra Kommissionen i første halvår af 2009.

Langsigtede forvaltningsplaner

Fiskeriforvaltningen har gradvist bevæget sig fra en ad hoc baseret tilgang til en flerårig strategi, hvor en række fiskerier forvaltes på baggrund af langsigtede forvaltnings- eller genopretningsplaner. Disse planer indeholder typisk et langsigtet mål for gydebiomassen og/eller fiskeridødeligheden i forhold til hvilken TAC, der årligt fastsættes. Genopretningsplaner har til formål at genopbygge bestande, der er uden for sikre biologiske grænser. Planerne bliver løbende revideret med henblik på relevante tilpasninger i lyset af deres evne til at leve op til de opstillede mål.

Kommissionens meddelelse om miljømærkeordninger for fiskevarer

EU-Kommissionen har i juni 2005 fremlagt et oplæg til debat om miljømærkeordninger for fiskevarer¹³. Produkter, der er omfattet af miljømærkeordningen, kan forsynes med et særligt logo eller en erklæring, der garanterer forbrugerne, at produktet er fremstillet efter et givet sæt miljøstandarder, f.eks. hvad angår den anvendte råvarekildes bæredygtighed, fremstillingsmetode eller produktets genanvendelighed. Kommissionen skitserer tre modeller for håndtering af ordningerne 1) Overlade det til markedet selv 2) Indførelse af en EU-ordning, som forvaltes af myndighederne og dækker alle stadier af udvikling, drift og kontrol. 3) EU opstiller mindstekrav til frivillige miljømærkeordninger. Kommissionens hælder til den tredje løsningsmulighed.

Forventningen er, at der fremlægges et konkret forordningsforslag primo 2009.

¹² Rådets forordning (EF) Nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik.

¹³ Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg – Oplæg til debat om en fællesskabstilgang til miljømærkeordninger for fiskevarer, KOM (2005) 275 af 29. juni 2005.

5. Identifikation af politikområder og forslag til reform

5.1. Forslag til tilpasning af den eksisterende politik

Fangstkvoter vil i den ideelle verden være et mere retvisende forvaltningsinstrument end de nuværende landingskvoter. Det forudsætter imidlertid en solid platform i form af en sammenhængende fiskeripolitik og sunde bestande. En opstramning af den nuværende fiskeripolitik er således en forudsætning for at gennemføre en reform. I det følgende præsenteres tiltag, der vil kunne forbedre den eksisterende fiskeripolitik, så en gradvis overgang til fangstkvoter kan gøres mulig.

Indsatsregulering

Problemstilling i forhold til nuværende forvaltning

Genopretningsplanen for visse torskebestande¹⁴ (bl.a. omfattende Nordsøen, Skagerrak og Kattegat) var EU's første langsigtede forvaltningsplan. Formålet med planen var at sikre, at torskebestandene i løbet af fem til ti år igen kunne nå op på den bestandsstørrelse, som forskerne tilråder efter forsigtighedsprincippet. I erkendelse af, at det traditionelle reguleringsinstrument TAC og kvoter, ikke havde medvirket til at forbedre bestandssituationen for en række torskebestande, blev det besluttet at supplere de mængdemæssige begrænsninger med en begrænsning af den tid, fartøjerne kunne være på havet med redskabskategorier, der fanger torsk. Hafdageordningen var oprindeligt (i 2004) en forholdsvis overskuelig ordning med seks redskabskategorier, men den har over tiden udviklet sig til en meget kompleks og administrativ krævende ordning, der delvist bygger på et forældet fiskerimønster.

Hovedsigtet med genopretningsplanen var at begrænse fiskeriindsatsen rettet mod torsk. Men allerede valget af de seks oprindelige redskabsgrupper betød, at en lang række fiskerier, der ikke havde torsk som hovedfangst, blev berørt. I takt med vedtagelsen af andre genopretningsplaner og flerårige forvaltningsplaner for bl.a. den nordlige kulmulebestand¹⁵ og rødspætte og tunge i Nordsøen¹⁶ blev målsætningen bredere, og forsøget på at integrere disse i den årlige gennemførelse af torskegenopretningsplanen har bidraget til kompleksiteten.

Hafdageordningen indebar fra begyndelsen, at der gjaldt ensartede regler for alle fartøjer, uanset nationalitet, der anvender en bestemt redskabskategori. Det har dog samtidig betydet, at der ikke er taget hensyn til lokale forhold og nationale reguleringer. Som resultat heraf er en række undtagelser

¹⁴ Rådets forordning (EF) nr. 423/2004 af 26. februar 2004 om foranstaltninger til genopretning af torskebestande.

¹⁵ Rådets forordning (EF) nr. 811/2004 af 21. april 2004 om foranstaltninger til genopretning af den nordlige kulmulebestand.

¹⁶ Rådets forordning (EF) nr. 676/2007 af 11. juni 2007 om en flerårig plan for fiskeriet efter rødspætte og tunge i Nordsøen.

blevet indført. Denne knopskydningsproces har gjort havdageordningen mere kompleks og tilsvarende vanskelig at administrere. Samtidig må det dog konstateres, at der i de senere år har kunnet registreres et fald i fiskeridødeligheden for torsk om end bestandene fortsat befinder sig på et lavt niveau. Genopretningen sker imidlertid meget langsomt.

Der er andre problemer med havdageordningen, herunder at den ikke altid giver tilstrækkeligt incitament til at anvende mere selektive redskaber, ligesom den på nogle punkter ikke forekommer logisk. For eksempel tildeles der som udgangspunkt færre havdage til fartøjer, der anvender stormaskede redskaber (trawl, snurrevod og til dels garn), hvilket ellers normalt opfattes som værende et mere selektivt fiskeri end fiskeri med en lille maskestørrelse. Baggrunden herfor er, at brugen af store maskestørrelser muliggør, at fartøjerne kan drive et lovligt målrettet/direkte torskefiskeri, hvilket ikke er muligt for fartøjer, der bruger mindre maskestørrelser, da torsk her kun må udgøre en (mindre) bifangst. Der er dermed risiko for, at en u hensigtsmæssig stor del af fiskeriet foregår med mindre maskestørrelser. Denne form for detailregulering, hvor hensigterne er vanskelige at forklare, bidrager ikke til at skabe den ”culture of compliance”, som er nødvendig. Et andet mere generelt problem er, at havdageordningen regulerer alle fartøjer i alle medlemslande med samme maskestørrelse på samme måde uanset, hvor meget disse påvirker fiskeridødeligheden for torsk. Konsekvensen heraf kan være, at ”et specifikt problem”, der berører specifikke fartøjer, løses ved en generel reduktion i fiskeriindsatsen fordelt på alle fartøjer, hvilket kan være problematisk for rentabiliteten for mange fiskerier.

Der er i et vist omfang indbygget incitamenter i den nuværende havdageordning til et mere selektivt fiskeri, eksempelvis udløser brug af visse sorteringspaneler, der øger selektiviteten i fiskeriet, flere havdage.

Et andet i Danmark meget omtalt problem med havdageordningen er, at den har medvirket til at omkring 100 danske fiskefartøjer er blevet til såkaldte spøgelsesskibe. Det vil sige, at fartøjsejerne har solgt fartøjernes kvoter, havdage og kapacitet, og at fartøjerne ligger inaktive i havnene. Grunden til, at fartøjsejerne beholder dem, i stedet for at de bliver ophugget eller på anden måde permanent udtages, er, at det fysiske fartøj med passende historik har tilknyttet havdage, som under den nuværende ordning kun med sikkerhed kan aktiveres i forholdet 1:1, hvis fartøjet fysisk er til stede.

I **Østersøen og Bælterne**, hvor torskefiskeriet er kendetegnet ved at være et mere målrettet fiskeri end i de områder, der er omfattet af torskegenopretningsplanen i Nordsøen, Skagerrak og Kattegat, er der ligeledes siden 2007 gennemført en indsatsregulering¹⁷. Fiskeriindsatsbegrænsningen i Østersøen er direkte målrettet fiskeri med de redskaber, der bruges ved torskefiskeri. Den vedtagne forvaltningsplan/genopretningsplan indebærer, at fiskeriindsatsen gradvist reduceres, indtil den når

¹⁷ Rådets forordning (EF) nr. 1098/2007 af 18. september 2007 om en flerårig plan for torskebestandene i Østersøen og fiskeriet, der udnytter disse bestande, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 779/97.

et bæredygtigt niveau, der er nærmere defineret i forordningen, og som i øvrigt er forskelligt i den vestlige og østlige Østersø. Selve indsatsreguleringen er sammensat af en fast lukket periode (også differentieret mellem den vestlige og østlige Østersø) kombineret med et maksimalt antal havdage i hvert af områderne. I forvaltningsplanen indgår også en fast periodelukning i 3 traditionelle gydeområder i den østlige Østersø.

De første indikationer tyder på, at indsatsreguleringsmodellen for Østersøen er mere succesfuld. Først og fremmest fordi fiskeriet i Østersøen er mere målrettet mod torsk og derved enklere at regulere.

Mulige alternative indsatsreguleringsmodeller

Indsatsregulering i form af kW-dage

Hvor havdageordninger regulerer fiskeriindsatsen med udgangspunkt i et maksimalt antal havdage, der tildeles alle fartøjer, der anvender bestemte redskabskategorier i bestemte farvandsområder, fastlægges fiskeriindsatsen i en kW-dageordning som antallet af forbrugte havdage i en given referenceperiode multipliceret med de korresponderende fartøjers kW-forbrug (som et udtryk for fartøjernes motorkraft). En kW-dageordning kan være underopdelt på f.eks. ICES-områder (fiskerizoner), redskabskategorier eller hovedfiskerier.

Formålet med en kW-dageordning er på den ene side at give større mulighed for at differentiere tildelingen til de enkelte fartøjer, samtidig med at kW-dage ordningen tager udgangspunkt i den faktisk forbrugte fiskeriindsats (uden ”luft”) i en referenceperiode.

En kW-dage ordning har umiddelbart en række forvaltningsmæssige fordele sammenlignet med den nuværende havdageordning.

For det første vil den passive indsats – dvs. den indsats, som ikke har været anvendt i en given periode -, men som kan aktiveres under visse forudsætninger, bortfalde, da mængden af kW-dage bestemmes som den forbrugte indsats i given referenceperiode. Der bliver med andre ord fastsat et nyt udgangspunkt for indsatsniveauet på et mere bæredygtigt grundlag.

For det andet giver en kW-dage ordning i princippet medlemslandene større fleksibilitet til at udvikle effektive forvaltningsløsninger, som kan målrettes de specielle behov, der gælder for den nationale/lokale flåde, og som bedre kan tilgodese hensynet til de varierende lokale fiskerimønstre og bestandssituationer. I Kommissionens forslag er der imidlertid en række begrænsninger i redskabskategorier, som begrænser medlemslandenes råderum.

For det tredje ville en fleksibel kWdagemodel give medlemslandene mulighed for i højere grad at involvere fiskerne i udformningen af konkrete forvaltningstiltag. En sådan partnerskabstilgang kan

betyde, at erhvervets egne forslag til bevaringstiltag lettere kan integreres i en samlet løsning. Dette medvirker til at skabe større ansvarlighed. Da der grundlæggende er behov for at ændre fiskerimønsteret i en mere bæredygtig retning med større fokus på at reducere fiskeridødeligheden for visse arter og mindske discard, er en øget grad af involvering i udmøntningen fra erhvervets side en helt afgørende faktor.

Et potentielt problem ved overgang til en kW-dageordningen er dog, at man ved at afskaffe de eksisterende muligheder for at tildele fartøjer, der vælger at fiske med selektive redskaber, ekstra havdage og blot tildeler hvert medlemsland en mængde kW-dage, risikerer, at fiskerne vil vælge at fiske med en lavere maskestørrelse end hidtil eller uden et supplerende selektivt redskab. Det er derfor afgørende, at det samlede beskyttelsesniveau ikke svækkes, og at der i et kW-dage system også indbygges en incitamentstruktur på EU-plan, således at der kan opnås fordele ved at skifte til et højere maskemål og/eller anvende panel eller rist, der giver et mere selektivt fiskeri.

En anden ulempe ved ordningen er, at der knytter sig en vis usikkerhed i forhold til at måle et fartøjs motorkraft. På nyere motorer kan fabrikanten typisk op- og nedjustere effekten ved såkaldt chiptuning, hvilket vil sige indgreb i motorens elektroniske styring, der foretages ved hjælp af en bærbar PC. Det betyder, at det er vanskeligt at kontrollere, om et givet medlemslands fartøjer holder sig inden for rammerne af den tildelte mængde kW-dage. Desuden vil de nævnte fordele i stor udstrækning afhænge af, hvordan den konkrete ordning opbygges. I det foreliggende forslag fra Kommissionen om en revision af genopretningsplanen for torsk er der lagt op til en model, hvor det kun under visse betingelser er muligt at overføre indsats fra en redskabskategori til en anden, ligesom forslaget udelukker relative ændringer i flådestrukturen i forhold til et givet referenceår. Dermed begrænses den fleksibilitet til at udvikle forvaltningsløsninger, der er tilpasset det enkelte medlemslands specifikke forhold, som er en af ordningens grundlæggende fortrin.

Indsatsregulering uden kvoter

Et alternativ er den ”rene” indsatsmodel, hvor reguleringen alene sker i form af havdage og områdelukninger evt. kombineret med tekniske foranstaltninger, men hvor der ikke reguleres ved kvoter. Denne model har bl.a. den fordel, at problemet med discard må formodes at være mindre, da der ingen kvotebegrænsninger er. Omvendt stiller den krav om en effektiv styring af flådekapaciteten for at undgå et for stort udtag fra bestandene. Modellen har i en årrække været praktiseret på Færøerne for en række demersale bestande og har ikke givet særlig overbevisende resultater, jf. den aktuelle kritiske situation som bl.a. torsk i færøsk farvand befinder sig i. Indsatsregulering uden kvoter er derfor næppe et realistisk alternativ til EU’s nuværende havdageordning.

Anbefalinger

Som det er fremgået, har den eksisterende havdageordning i Nordsøen haft en positiv effekt, men er kendetegnet ved at være kompleks, vanskelig at administrere og til dels baseret på et forældet fiskerimønster. Ordningens mange undtagelser giver ikke mulighed for fremadrettet at styre indsatsforbruget, og det må samtidig konstateres, at det endnu ikke er lykkedes at sikre en tilstrækkelig genopretning af torskebestandene i berørte områder, om end der for visse bestande nu kan registreres et fald i fiskeridødeligheden.

Derfor er der behov for et nyt indsatsregime, der er mere enkelt og fleksibelt, og samtidig skaber effektive rammer for en bæredygtig forvaltning af torskebestandene.

På den baggrund anbefales det, at Danmark arbejder for, at indsatsregimet i Nordsøen, Skagerrak og Kattegat baseres på en kW-dage-ordning. Det er i den forbindelse væsentligt, at kW-dage-ordningen udformes, således at:

- Torskebestandene i Nordsøen, Skagerrak og Kattegat forvaltes på et mere bæredygtigt grundlag.
- Tildelingen af kW-dage til de enkelte medlemslande sker på et retfærdigt og afbalanceret grundlag i form af en repræsentativ referenceperiode mm.og at der er balance mellem ressourcer og kapacitet for det enkelte land (kW-dage til rådighed i forhold til fangstrettigheder).
- Der sikres råderum for en incitamentsstruktur på EU-niveau inden for og mellem de forskellige redskabskategorier, således at fartøjer, der fisker mere selektivt med mindre discard (og dermed mere bæredygtigt) kan opnå fordele.
- Ordningen er tilpas fleksibel, så medlemslandene får mulighed for i samarbejde med fiskerierhvervet at sikre samspil med nationale reguleringssystemer og fiskerimønstre. Det vil lette opgaven med at administrere forvaltningen og efterlevelsen af den.
- Ordningen er dynamisk/adaptiv og dermed muliggør nødvendige tilpasninger i forhold til udefra kommende forhold (et aktuelt eksempel herpå er de stigende brændstofpriser, der påvirker forskellige flådetyper forskelligt).
- Der tilstræbes størst mulig grad af forenkling.

Det anbefales endvidere, at man på længere sigt overvejer muligheden for at revurdere forvaltningsmodellen, herunder behovet for indsatsregulering, når torskebestandene er genoprettet til et niveau, hvor man ikke kan fiske sine kvoter.

For så vidt angår Østersøen og Bælterne anbefales det, at den nuværende indsatsregime baseret på en lukket periode og havdage videreføres.

Relevante EU-processer

Forslaget til ændring af genopretningsplanen for torsk i Nordsøen og Skagerrak/Kattegat, der er fremlagt i april 2008 og forventes vedtaget inden udgangen af 2008, samt implementeringen heraf i de årlige TAC/kvoteforordninger.

Discard/uønskede bifangster

Problemstilling i forhold til nuværende forvaltning

Undersøgelser peger på, at der er en betydelig grad af discard i europæisk fiskeri. Det er ikke muligt at fastsætte pålidelige tal for omfanget af discard. Omfanget varierer afhængig af type af fiskeri og farvandsområde, men ifølge en opgørelse fra STECF discards mellem 20 og 60 pct. af fangstvægten i typiske demersale fiskerier, dvs. fiskerier rettet mod torsk, rødspætter, kuller, jomfruhummer og sej. STECF har anslået, at discarden i Nordsøen for EU-fartøjer med bomtrawl udgør mellem 40 og 60 pct. af fangsten og ca. 40 pct. for demersale trawl. For langt de fleste arter gælder det, at de sjældent kan overleve at blive fanget og kastet overbord igen. Både ud fra biologiske og forvaltningsmæssige forhold udgør discard derfor et betydeligt og kritisabelt problem.

At discard udgør en ekstra dødelighed betyder, at de potentielle fangstmuligheder forringes. Discard er også ensbetydende med ressourcspild, når den fisk, der discards, kunne være landet og afsat til konsum. Hvis discard af ungfisk kunne undgås, ville de overlevende fisk kunne medvirke til at forøge bestanden og dermed øge det fremtidige fangstgrundlag. Der er derfor en betydelig samfundsinteresse i at undgå eller nedbringe omfanget af discard.

Årsagerne til discard er flere, men kan overordnet set henføres til udformningen af regler for fiskeriet og/eller økonomiske årsager.

a) Fangsten opfylder ikke gældende mindstemål

I følge EU's tekniske bevaringsforanstaltninger skal fisk, der ikke opfylder de gældende EU mindstemål, discards. Fisken må ikke beholdes ombord eller landes og afsættes.

b) Fangsten har lav økonomisk værdi

Discard forekommer også, når den pris, som fiskeren kan opnå ved at lande fisken, ikke står mål med omkostningerne ved at håndtere og opbevare fangsten. Visse fisk og skaldyr vil, selvom de opfylder gældende mindstemål, ikke kunne afsættes til konsum på grund af ringe efterspørgsel, hvorfor det ikke kan betale sig at lande fangsten. I andre tilfælde vil det være fordelagtigt at discarde mindre størrelser af en given art og kun beholde de store fisk, da afsætningsprisen er højere

(såkaldt high grading). I Danmark har der dog siden 2002 været indført et forbud mod high grading af konsumarter, der lovligt kan landes.

c) Kvoten for den enkelte bestand er opbrugt

En anden kilde til discard relaterer sig til blandede fiskerier. Det følger af TAC-kvoteforordningen, at fisk, der fanges, når et medlemslands kvote er opbrugt, ikke må landes, hvorfor det forudsættes, at fisken discardes. Når et fartøj har opbrugt sin kvote af en bestand, men kan fortsætte fiskeriet efter bestande, hvor der stadig er kvote (og indsats) tilbage, vil al fangst af den af bestand, hvor kvoten er opbrugt, skulle discardes. For eksempel vil et fartøj med en given FKA-mængde for torsk være tvunget til at discarder den del af fangsten, fx torsk, men også rødspætte, kuller og sej, som ikke opfylder de gældende mindstemål. Når fartøjet kun har en mindre andel af sin torskekvote tilbage, vil der være incitament til at beholde de mest værdifulde af torskene om bord ("high grading") og discarder de, økonomisk mindre værdifulde, små torsk. Hvis torskekvoten er opbrugt, må fartøjet hverken fiske, lande eller omsætte de torsk, som fanges i resten af året – men fartøjet kan fortsætte med at fiske, idet fartøjet har mulighed for at fiske efter de arter, hvor kvoten ikke er opbrugt, eller som ikke er kvoteret. Al torsk, der indgår som uønsket fangst, kan ikke lovligt landes og skal discardes.

Desuden vil der også kunne opstå discard som følge af, at en given fangst ikke opfylder gældende bifangst- eller fredningsbestemmelser.

Discard er således ofte en direkte konsekvens af det gældende regelsæt og er i de fleste tilfælde en legal handling, der optimerer værdien af den enkelte fangstrejse. På trods af at discard øger ressourcebelastningen, er der altså i den nuværende forvaltning indbygget nogle mekanismer, der fører til, at fisk discardes.

Der er altså i den eksisterende regulering indbygget nogle "systemfejl", som blokerer for incitamentet til at udvikle fiskerier med mindre discard og dermed mindre ressourcebelastning. Der er derfor behov for at foretage nogle strukturelle ændringer i den nuværende forvaltning, såfremt omfanget af discard skal reduceres væsentligt.

Relevante EU-processer

Revision af tekniske bevaringsforanstaltninger i 2008 og forslag fra Kommissionen i forhold til meddelelsen om discard/genopretningsplanen for torsk.

Initiativer til reduktion af discard/uønskede bifangster

Tilpasning/afskaffelse af mindstemål

En betydelig del af den fisk, som discardes, er undermålsfisk¹⁸. Dette taler for, at en nedsættelse eller fjernelse af mindstemålet som bevaringsinstrument kunne være én løsning i forhold til at nedbringe omfanget af discard. I Danmark har man nedsat de nationalt fastsatte mindstemål, så de stemmer overens med EU-målene, for netop at nedbringe omfanget af discard og fiskeridødeligheden for bl.a. torsk i Kattegat. Det er dog for tidligt at vurdere de mulige effekter heraf.

Afskaffelse af mindstemålene indebærer, at legal discard af undermålsfisk ophører og at alle fangster skal afskrives på en kvote. Dette indebærer, at fiskekvoterne hurtigere vil blive opfisket og samtidig en risiko for high grading. En løsning herpå kunne være et forbud mod high grading, som allerede er indført i Danmark. Hvorvidt en afskaffelse af mindstemålene vil have effekt i forhold til at reducere discard afhænger da også af, om man samtidig kan undgå at omfanget af high grading øges. Den rigtige løsning er, at de anvendte redskaber i størst mulig omfang tilpasses, så fangstsammensætningen passer med den størrelse fisk, som markedet efterspørger.

Redskabsselektivitet

At der discardes forholdsvis store mængder undermålsfisk illustrerer, at forbedringer af selektiviteten i fiskeredskaber kan have stor betydning i forhold til at nedbringe omfanget af discard. At markedet også i større udstrækning efterspørger information om bæredygtige fangstmetoder betyder, at der er selvstændig interesse i fortsat at udvikle og forbedre selektiviteten i fiskeriet.

Det er teknisk set muligt at forbedre størrelsesselektiviteten i stort set alle redskabstyper. Forbedringer i selektiviteten kan typisk opnås ved større maskemål eller anvendelse af sorteringspaneler eller riste, der tillader små fisk og uønskede arter at slippe ud. Helt generelt gælder, at maskestørrelsen må fastsættes, så den stemmer overens med de gældende mindstemål, såfremt fangst af undermålsfisk skal undgås. Dette er ikke tilfældet i dag. Der er dog nogle praktiske problemer forbundet hermed, idet der f.eks. i blandede fiskerier ikke vil være én maskestørrelse, som er optimal for alle arter samtidigt. Der kan være visse økonomiske tab på kort sigt for den enkelte fisker ved at skifte til et mere selektivt redskab. Dette kan dog ikke begrunde en uhensigtsmæssig forvaltning og vil desuden ofte kunne opvejes af et bedre udbytte på langt sigt. Et vigtigt element i den sammenhæng er, at der skabes incitament til at udvikle og anvende selektive redskaber, f.eks. gennem tildeling af flere fiskerimuligheder.

En anden mulighed er at indføre en reduktionsfaktor i kvoten afhængig af hvilket redskab, der fiskes med. I fiskerier, hvor der kan påvises en betydelig grad af discard, vil der kunne opnås en positiv bestandseffekt ved at ”belønne” fiskere, der f.eks. fisker med et højere maskemål med en lavere eller ingen reduktion af kvoten, hvorimod fiskere, der fisker med et lavere maskemål påføres en større reduktion. Et lignende princip ligger til grund for beslutningen om, at én havdag skal tælle

¹⁸ Se bl.a. Fødevareministeriets arbejdsdokument, Discard i dansk fiskeri, marts 2006, www.fiskeriudvikling.dk.

som 2½, når der fiskes efter torsk i Kattegat i perioden februar – april for at begrænse fiskeritrykket, når torsken samler sig og er lettere at fange.

Områdelukninger/real time closures

Forbud mod fiskeri i områder og perioder, hvor der er stor sandsynlighed for at fange fisk, som vil blive discardet, er et almindelig anvendt instrument i fiskeriforvaltningen. Disse områder, der har til formål at beskytte ungfisk eller gydemodne fisk, kan enten være permanent lukkede, periodevis lukkede eller lukket for visse typer af fiskerier. Et eksempel på et permanent lukket område er den såkaldte ”rødspættekasse” i Nordsøen, hvor der i et bestemt afgrænset område er forbud mod trawlfiskeri, idet andelen af små fladfisk er særlig stor.

Midlertidige lukninger (real time closures) gennemføres med kort varsel, hvis der f.eks. konstateres for store bifangster eller for stor en andel af undermålsfisk i fangstsammensætningen, hvorefter fiskerne er tvunget til at skifte område og fangstplads. Området lukkes typisk for en kortere periode, f.eks. 3 uger, hvorefter der igen tillades fiskeri i det pågældende område. Real time closures er således helt afhængige af fiskernes aktive medvirken, da systemet bygger på indberetninger fra fartøjerne om fangstsammensætningen. For at lukningerne skal have effekt forudsætter de endvidere et tæt samarbejde mellem alle de medlemslandes fiskere, som har adgang til at fiske i de pågældende områder. Ordningerne har den fordel, at det er forholdsvis let at kontrollere overholdelsen ved hjælp af satellitovervågning. Real time closures praktiseres bl.a. på Færøerne og i Norge, ligesom Skotland har iværksat et såkaldt Conservation Credits Scheme med midlertidige lukninger, som danske fiskere har været omfattet af.

Det kan være vanskeligt at påvise i praksis, at sådanne lukninger har positiv effekt på bestanden, men lukning af områder vil have en positiv effekt i retning af at begrænse de situationer, hvor der forekommer discard i stor stil, såfremt der skiftes fiskeplads til områder, hvor andelen af småfisk er mindre. Et problem kan være såkaldt ”fortrængningsfiskeri”, hvor fiskeritrykket blot øges i andre områder eller ”fiskeri på kanten”, hvor der fiskes tæt op ad det lukkede område.

Konkrete mål for nedbringelsen af discard

En anden mulighed er at fastsætte konkrete målsætninger for nedbringelsen af discard for de fiskerier, hvor discard er et alvorligt problem. I et non-paper fra april 2008 foreslår Kommissionen, at discarden i fiskeriet efter jomfruhummer vest for De britiske øer (ICES område VII) reduceres gradvist fra 50 pct. i vægt og 60 pct. i antal til hhv. 10 pct. og 15 pct. over en femårig periode. Ligeledes foreslås det, at discarden i bomtrawlsfiskeriet efter fladfisk i Nordsøen og Den Engelske Kanal reduceres fra 70 pct. i vægt, hvoraf rødspætter udgør 50 pct., og 80 pct. i antal til hhv. 15 pct. og 20 pct. over en femårig periode. Det er så op til medlemslandene og erhvervet selv at bestemme, hvilken metode man vil anvende for at opnå målet. Den gradvise reduktion skal give erhvervet tid og mulighed for at foretage de nødvendige tilpasninger og afprøve nye tiltag, der kan nedbringe

discarden. Denne løsning har den fordel, at erhvervet kan inddrages aktivt i forhold til udviklingen af nye fangstmetoder.

En række betingelser skal være opfyldt, hvis forslaget skal gennemføres. For det første skal der foreligge relativt præcise data for discard i det pågældende fiskeri, som gør det muligt at måle effekten af de forskellige tiltag fra år til år. Hertil kommer, at en effektiv kontrol med de pågældende fartøjer er nødvendig, idet det ellers ikke vil være muligt at påvise, om målsætningen opfyldes. I Kommissionens forslag søges dette løst ved et særligt overvågningsprogram¹⁹, som inkluderer observatørdækning. Desuden pålægges medlemslandene at indføre særlige kontrolprogrammer for at sikre målopfyldelsen. Såfremt det ikke lykkes at leve op til målsætningen, skal de pågældende fartøjer lande de uønskede fangster, hvorefter der skal tages nærmere stilling til, hvordan disse fangster håndteres markedsæssigt.

Discardforbud

Skridtet videre er et decideret discardforbud, som det bl.a. kendes fra Norge og Island.

Argumenterne for et discardforbud er meget lig ovenstående, idet et forbud må forvente at styrke fiskernes incitament til at anvende og udvikle redskaber, der er mere selektive og giver den mest optimale fangst. Desuden vil en forpligtelse til at lande alle fangster give en bedre fangstregistrering og dermed et bedre grundlag for den biologiske rådgivning.

Den islandske fiskerilovgivning indeholder et forbud mod discard, således at alle fangster i princippet skal medbringes i land, også hvis fartøjets kvote overskrides. Der er dog i reguleringen indbygget nogle mekanismer, der sikrer en vis fleksibilitet i forhold til at håndtere et eventuelt overfiskeri. For alle demersale arter bortset fra torsk gælder det, at der tillades et vist overfiskeri af fartøjets kvote mod at fartøjets øvrige kvoter reduceres tilsvarende. Desuden indeholder lovgivningen bestemmelser om år-til-år fleksibilitet, sådan at der i et år kan overfiskes op til 5 pct. for demersale arter, sild og dybvandsrejer, mod at dette fratrækkes fartøjets kvote det følgende år. Fartøjsejeren har også mulighed for, inden for et kortere tidsrum efter at der er konstateret et overfiskeri, at tilkøbe sig ekstra kvoter via systemet med individuelle omsættelige kvoter. Endvidere er det muligt for det enkelte fartøj at beslutte, at en vis del af fangsten ombord (op til 0,5 pct. af pelagiske arter og op til 5 pct. af andre arter) ikke skal afskrives på fangstknoten, men i stedet sælges separat, hvor provenuet går til en særlig fond med henblik på at støtte havforskning. Endelig indeholder lovgivningen også mulighed for, at fiskeriministeren kan fastsætte regler, om at undermålsfisk kun delvist skal tælle med i fangstopgørelsen.

¹⁹ Dette foreslås kombineret med et særligt overvågningsprogram i overensstemmelse med reglerne i Dataindsamlingsforordningen, jf. Rådets forordning (EF) nr. 199/2008 af 25. februar 2008 om fastlæggelse af en EF-ramme for indsamling, forvaltning og anvendelse af data i fiskerisektoren samt støtte til videnskabelig rådgivning vedrørende den fælles fiskeripolitik. Medlemslandene skal sikre, at mindst 15 pct. af alle fangstrejserne sker med en observatør ombord eller andet overvågningsudstyr med henblik på at supervisere fangst og discardregistrering.

I Norge har et discardforbud været praktiseret siden midten af 1980'erne i forhold til en række af de økonomisk vigtigste arter, som torsk, kuller, sej, rødfisk, hellefisk, rejer, makrel, sild, guldlaks og lodde. Listen over arter omfattet af discardforbuddet revideres løbende og omfatter i dag stort set alle økonomisk vigtigste arter. Erfaringerne fra Norge tyder ikke på, at et discardforbud alene løser problemet med discard. I Norge har man også valgt at supplere discardforbuddet med andre tiltag, såsom midlertidig lukning af følsomme områder; forpligtelse til skift af fangstområde, når omfanget af ungfisk oversteg bestemte niveauer samt krav om bedre redskabsselektivitet. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at Norge med få undtagelser ikke har indført år-til-år fleksibilitet i fiskeriforvaltningen og ikke opererer med omsættelige kvoter.

Hvorvidt den islandske model er mere effektiv i forhold til sikre, at discardforbuddet overholdes end det f.eks. er tilfældet i Norge, er vanskeligt at vurdere. Ifølge de islandske myndigheder peger undersøgelser på, at omfanget af discard i islandsk farvand er ret begrænset. Sådanne undersøgelser er naturligvis behæftet med stor usikkerhed, men både erfaringerne fra Island og Norge peger i retning af, at et discardforbud næppe kan stå alene, men må suppleres af andre initiativer, som sikrer en vis fleksibilitet i forhold til selektivitet, områdelukninger og/eller muligheden for at kunne tilkøbe supplerende fiskerimuligheder og fleksibilitet mellem kvoteårene.

Alt tyder dog samtidig på, at indførelsen af et discardforbud har haft en positiv effekt, og at omfanget af discard i både norsk og islandsk farvand er mindre end i EU's farvande. Dette kan muligvis også skyldes mere direkte fiskerier efter få arter.

Reduktion af fiskeritrykket

Det gælder fortsat, at en stor del af de bestande, som har kommerciel interesse i f.eks. i Nordsøen er overfisket i større eller mindre grad. Det betyder, at bestandene domineres af ungfisk. Typisk vil store fisk være økonomisk mere attraktive end mindre fisk, hvorfor det må formodes, at risikoen for discard af ungfisk og fisk under mindstemålet er større i en situation, hvor bestandene domineres af små fisk. En genopbygning af bestandene gennem en reduktion af fiskeridødeligheden til MSY-niveauet må da formodes også at have en positiv effekt i forhold til at reducere discard.

Kontrol og håndhævelse

Effekten af de fleste af initiativerne til at nedbringe discard står og falder med at kunne sikre en effektiv kontrol og håndhævelse. Der er i princippet flere muligheder for at sikre denne kontrol. En mulighed er observatørordninger, hvor en eller flere observatører medbringes ombord på de pågældende fartøjer og overvåger, om gældende regler i forhold til mindstemål, fangstsammensætning, discardforbud m.v. overholdes. Observatørordninger må umiddelbart vurderes som en effektiv metode til at sikre, at reglerne overholdes. Imidlertid er der tale om en meget omkostningstung løsning. I visse fiskerier må det endda formodes, at udgiften til observatører vil betyde, at fiskeriet ikke længere er rentabelt. Der knytter sig endvidere nogle praktiske problemer i forhold til bl.a. små fartøjer, hvor pladsforhold og lignende gør det vanskeligt

at benytte observatører. Under alle omstændigheder står det klart, at observatørordninger alene af økonomiske årsager ikke vil kunne anvendes som et generelt instrument til at sikre en effektiv håndhævelse. Man kan dog tænke sig en ordning, hvor fartøjer, mod frivilligt at tage observatører ombord og afholde udgiften i forbindelse hermed, tildeles ekstra fiskerimuligheder. Dette har bl.a. været overvejet i forhold til makrelfiskeriet i regi af Den pelagiske RAC.

En anden mulighed er elektronisk dokumentation, hvor hvert fartøj får installeret et antal kameraer, der filmer fangstprocessen. Disse film gennemses efterfølgende for at verificere, om de relevante regler er overholdt. Elektronisk dokumentation har stort set ikke været anvendt i europæisk fiskeri, men anvendes bl.a. i British Columbia i Canada. Udover at en lang række tekniske forhold skal være afklaret, i forhold til udstyrets robusthed over for vejrlig, fartøjstyper, fiskerityper m.v., kræver elektronisk dokumentation et tæt samarbejde med og accept fra fiskerierhvervet. Desuden vil der skulle tages stilling til bl.a. ejerskabet af og adgangen til den store datamængde. Endelig vil indførelsen af elektronisk dokumentation også medføre betydelige omkostninger om end i mindre størrelse end ved traditionel observatørdækning²⁰. Det kan ikke udelukkes, at elektronisk dokumentation kan introduceres som et redskab til at sikre en effektiv dokumentation, eventuelt i form af en tilvalgsordning, hvor de deltagende fartøjer tildeles ekstra fiskerimuligheder. Danmark gennemfører fra september 2008 til september 2009 et forsøg med elektronisk observatør.

Et andet alternativ er at anvende en referenceflåde til at dokumentere de enkelte typer af fiskerier i forhold til f.eks. fangstsammensætning, discard m.v. I Norge har man etableret et formelt samarbejde mellem myndigheder og erhverv, hvor et antal fartøjer på kontrakt indsamler relevante data, der bidrager til at fremskaffe bedre data og information om de enkelte fiskerier. Ligeledes har man som et middel til at håndhæve det norske discardforbud indført en ordning med kvotefradrag i makrelfiskeriet, hvis størrelsessammensætningen ved landing adskiller sig fra en defineret normalsammensætning baseret på referencetræk. Muligvis kan referenceflåder og -træk også være relevante i europæisk fiskeri. I Danmark er iværksat et større projekt med udvikling af referenceflåder i bl.a. Østersøen og Kattegat gennem et samarbejde mellem forskere og fiskere med henblik på at tilvejebringe detailviden, herunder discard i forhold til konkrete fiskerier.

I den forbindelse kunne et discardforbud tænkes håndhævet ved at tage udgangspunkt i særlige farvandsområder eller fiskepladser, hvor der på baggrund af biologiske data er opnået grundig viden om den typiske arts- og størrelsessammensætning (referencesammensætningen). Reguleringen tager herefter udgangspunkt i et krav om, at fangstsammensætningen skal svare til referencesammensætningen med en vis defineret udsvingsmargen. På baggrund heraf kan kontrollen stille krav om:

- redskabsanvendelse i det pågældende farvandsområde
- fuld VMS-dækning for hele fangstrejsen

²⁰ I Canada estimeres udgifterne til elektronisk dokumentation at udgøre i gennemsnit 25 pct. af udgifterne til traditionel observatørdækning.

- elektronisk logbog med dokumentation for hvert træk

Såfremt fangstsammensætningen falder inden for referencesammensætningen betragtes fiskeriet som værende uden discard. Hvis den falder uden for referencesammensætningen vil den være at betragte som en fangstrejse med discard, medmindre man ved hjælp af redskabsanvendelsen, VMS-dækningen og den elektroniske logbog kan godtgøre, at der har været tale om et fiskeri uden discard.

Et problem er, at der kan være stor forskel på artssammensætningen fra slæb til slæb, ligesom der på længere fangstrejser typisk anvendes mere end et redskab. Som en variant kunne man belønne fartøjer, der kun medbringer ét (selektivt) redskab og har fuld VMS-dækning samt dokumentation i form af elektronisk logbog med en ekstra kvote, mens konventionelle fiskerier ikke belønnes, samtidig med, at fangstsammensætninger, der falder uden for normalen udløser en administrativ sanktion.

En beslægtet idé går i retning af at kontrollere ”redskaber frem for fisk”, således at adgang til et bestemt fiskeri kræver, at der fiskes med ét bestemt redskab med dokumenterede selektive egenskaber. Fangsten vil således forudsættes at være lovlig, når der fiskes med godkendte redskaber. Dette er selvsagt ingen garanti for, at der ikke discards fisk, men i forhold til at sikre et mere selektivt fiskeri kan der være tale om et relevant tiltag..

Anbefalinger

Med afsæt i ovenstående anbefales det, at Danmark med en målsætning om at reducere discard til et minimum aktivt arbejder for at:

- 1) Reducere fangsten af uønskede fisk og skaldyr ved at:
 - a) prioritere udvikling af selektive redskaber og fangstmetoder,
 - b) at gøre selektive redskaber gøres obligatoriske i EU for udvalgte fiskerier, således at fangst af unge fisk undgås,
 - c) der skabes EU-hjemmel til at de nationale myndigheder i medlemslandene i samarbejde med erhvervet kan gennemføre midlertidige lukninger (”real-time closures”) af fiskerier, hvor discard forekommer i uacceptabel grad.
- 2) Tilpasse EU-regler som kan medføre discard ved:
 - a) at afskaffe mindstemål som forvaltningsinstrument. Det kan blandt andet ske i forbindelse med revisionen af de tekniske bevaringsforanstaltninger for Nordsøen, Skagerrak og Kattegat,

- b) at der indføres år-til-år fleksibilitet for flere bestande, hvor der er biologisk grundlag herfor.
- c) at der skabes EU-rammer for gradvis overgang til en regulering af fiskerier på baggrund af fangster frem for landinger.

3) Forbedre monitoreringen af discard ved at:

- a) der i EU indføres pligt til at registrere al fisk, som discardes i fartøjets logbog med henblik på at tilvejebringe bedre data om omfanget af discard i europæisk fiskeri, samt for at fremme en hensigtsmæssig adfærd
- b) der etableres forsøgsordninger med elektronisk dokumentation og alternativer, der kan sikre fuld dokumentation af fiskeriet, som for eksempel anvendelsen af standardfangstsammensætning kombineret med VMS og elektronisk logbog.
- c) i højere grad at anvende referenceflåder i europæisk fiskeri med henblik på at fremskaffe forbedret viden/dokumentation om fangstsammensætning og discard.

Det anbefales desuden, at fokus rettes mod de fiskerier, hvor discard i dag er størst, og at der arbejdes med udgangspunkt i de enkelte fiskerier.

Kontrol, sporbarhed og dokumentation

Problemstilling i forhold til nuværende forvaltning

EU's regelsæt på kontrolområdet er meget komplekst. Der er i kontrolpolitikken fastsat særlige regler i flere selvstændige forordninger. Samtidig fastsættes der i de enkelte TAC/kvoteforordninger også særskilte regler for kontrol, logbogsføring og redskabsanvendelse. Det skaber uigennemsigtighed, hvilket hæmmer udviklingen af en "culture of compliance" i fiskerierhvervet.

For at kunne opfylde målsætningen om et bæredygtigt europæisk fiskeri, er det nødvendigt at sikre, at fangsttallene, er i overensstemmelse med de mængder, der faktisk er fanget. Hvis ikke de registrerede landingstal er i overensstemmelse med faktiske landinger, kompromitteres hjørnестenen i den fælles fiskeripolitik, TAC/kvotereguleringen.

Iflg. Revisionsretten er fangsttallene hverken pålidelige eller troværdige og derfor er de sande fangsttal ukendte. Revisionsretten nævner følgende elementer, der kan være årsag til den manglende overensstemmelse mellem indsendte landingstal og faktisk fiskeri: 1) logbogsbladet skal først indsendes indtil 48 timer efter landingen er afsluttet, hvilket kan friste nogle fiskere til at opgive noget andet end det, der faktisk er landet, når der ikke er landingskontrol, 2) generelt er det ikke obligatorisk at veje landingerne, 3) reglen om logbogstolerance og 4) salgsnotaerne indeholder ikke altid de korrekte fangsttal.

Til eksempel kan nævnes reglen om 20 pct. logbogstolerance der medfører, at der, når der ikke er landingskontrol, kan være en underdeklaration på op til 33,3 pct. i forhold til faktisk fiskeri. Hvis det overslag, som man anfører i logbogen, opgøres til 1000 kg, så er denne opgørelse inden for 20 pct. tolerancereglen med en faktisk landing på op til 1200 kg. Hvis der ikke er landingskontrol, giver det mulighed for at anføre 20 pct. mindre i landingsopgørelsen end logbogsoverslaget, nemlig 800 kg. Disse 800 kg, der er den mængde, der afskrives på kvoten, udgør en underdeklaration på 33,3 pct. i forhold til den faktiske landing på 1200 kg.

Reglerne om logbogstolerance kompliceres yderligere af, at der i forhold til forvaltningsområder og fiskearter er forskel på, hvilke toleranceniveauer, der gælder for fejlskøn, når de fangede mængder føres i logbogen. Reglerne varierer således i forhold til hvilke arter, der fanges, hvor de fanges og hvor store mængder, det drejer sig om. For eksempel er der mulighed for 20% afvigelse af det reelle landingstal, når der landes rødspætte fra Skagerrak, mens der på en fangstrejse i Nordsøen kun må være 8 % afvigelse. Hertil kommer så problematikken med at håndhæve disse regler, når landingen vedrører en fangstrejse, hvor der er udøvet fiskeri i begge reguleringsområder.

Det er desuden problematisk, at genopretningsplanernes benchmarks og minimumskrav til antal gennemførte kontroller allokterer kontrolressourcerne derhen, hvor størstedelen af fiskeriet og landingerne foregår, til trods for, at trawlerne og de største havne ikke nødvendigvis er de mest relevante kontrolobjekter.

Ulovlige fisk i afsætningskæden

Den nuværende kontrol forhindrer ikke, at ulovligt fangede fisk finder vej til afsætningskæden. Dette er et problem i forhold til bestandene og i forhold til de fiskere, der fisker lovligt, idet de udsættes for en unfair konkurrence fra billigere sorte fisk, men også i forhold til forbrugerne, som basalt set ikke har mulighed for at gennemskue, om fisken er lovligt fanget. Desuden er det et problem i forhold til kontrolmyndighederne, hvis der afsættes sorte fisk uden om systemet og kvoterne. Ydermere udgør ikke-rapporterede landinger et problem for den biologiske rådgivning. Der er således behov for en metode, der kan dokumentere, at den fisk, der afsættes, er fanget lovligt. En metode, der samtidig kan understøtte og supplere kontrolsystemet. En tilgang kunne være at tilvejebringe sporbarhed på fisk, således at fisken kan spores fra forbrugeren tilbage til fartøj, fangststed og -tidspunkt.

Initiativer til at sikre en bedre kontrolpolitik

Risikobaseret kontrol

Kvantitative mål for antal kontroller – enten i absolutte tal eller som relative andele af landinger eller mængder (bench marking) giver ikke nødvendigvis det mest retvisende billede eller den mest effektive kontrol. De bør derfor i et vist omfang erstattes af kvalitative mål, der kan dokumentere, at kontrolindsatsen er relevant og har effekt.

Risikobaseret fiskerikontrol handler om at sætte kontrollen ind der, hvor den gør størst virkning til gavn for en bæredygtig udnyttelse af bestandene.

En forudsætning for reel risikobaseret kontrol er en klar prioritering og vurdering af trusler. Første prioritet bør være at rette kontrollen mod de væsentligste trusler mod fiskeriets bæredygtighed. Fiskerikontrollen har også en rolle i forhold til at sikre lige konkurrencevilkår og en moderne fiskerikontrol må være baseret på at yde rådgivning og service i forhold til erhvervet. Men vigtigst er det dog, at risikovurderingen og den endelige prioritering af kontrolindsatsen tager sigte på at opnå den størst mulige effekt pr. kontroltime i forhold til en forsvarlig forvaltning af naturressourcerne. Det indebærer, at kontrollen skal målrettes de bestande, geografiske områder, fartøjer og virksomheder, hvor omfanget og konsekvenserne for bestandene af et ulovligt fiskeri vurderes størst. Det er mest ressourceøkonomisk, giver den bedste præventive effekt og styrker myndighedernes troværdighed og regelværkets legitimitet.

Den store udfordring er at udvikle relevante kontrolmetoder og standarder for IT-baserede dataanalyser, der kan understøtte risikovurderingen og dokumentere effekten af kontrollen. Den udfordring gælder dog i lige mål uanset om man vælger en kvalitativ eller en kvantitativ målestok for kontrollen.

Danmark har igennem de seneste par år arbejdet med at udvikle en risikobaseret tilgang til fiskerikontrollen. De erfaringer, Danmark og andre pionerlande har på området, bør søges samlet, udbredt og videreudviklet på fællesskabsniveau. En mulighed er, at Danmark sammen med Kontrolagenturet og EU-Kommissionen igangsætter en proces med henblik på at sætte fokus på risikobaseret kontrol frem mod 2012.

Som alternativ til flere kvantitative ”benchmarks” i EU’s kontrolregler bør der i stedet udvikles strategiske og relevante indikatorer for kontrol, såsom særlig fokus på fartøjer, der har hyppige satellitudfald, der konsekvent glemmer at forudanmelde, eller der hyppigt overtræder reglerne vedr. logbogstolerance. På den måde kan Kontrolagenturet og Kommissionens fiskerikontrollører holde medlemslandene op på, at de gennemfører en målrettet kontrol på baggrund af systematisk dataanalyse, rettet mod de væsentligste problemområder i deres respektive farvande.

Indikatorerne bør omfatte hele kæden, således at der indhentes relevante data på fartøjer, flåder, virksomheder, farvande og bestande.

Målet er at opnå en viden og en dokumentation, som sætter kontrolmyndighederne i stand til at vurdere, hvilke fartøjer der bør holdes særligt øje med, hvilke fartøjer der bør have rådgivning og hvilke fartøjer og virksomheder, der kan nøjes med få stikprøvevise kontroller, som primært tjener

til at sikre den generalpræventive effekt og test af, at kontrolsystemet giver de resultater, der forventes.

Som produkt af en risikobaseret kontrolmetode og de mange fælles operative kontrolkampagner (JDP's) på fællesskabsniveau, kan der udvikles en "kontrolhåndbog" med beskrivelse af kontrolformer, standarder og metoder. "Kontrolhåndbogen" skal understøtte, at den enkelte kontrollant er i stand til at træffe fagligt velbegrundende beslutninger under udøvelse af kontrollen.

Visionen er, at "*a level playing field*" tilgodeses ved, at de nationale fiskerikontrollører får en fælles referenceramme og kontrolfilosofi at arbejde ud fra. På sigt vil fiskerne i de enkelte lande derfor opleve en ensartet kontrolmetode og kontrolstrategi, uanset hvilket nationalt farvand de opholder sig i.

Hvis ikke alle medlemslande er parate til et sådant skifte i kontrolsystem kan man forestille sig en fleksibel ramme, hvor medlemslandene kan vælge mellem risikobaseret kontrol og kvantitative "benchmarks", således at et medlemsland enten får godkendt den ene eller anden type kontrolprogram. Det betyder, at hvis man kan lave et overbevisende risikobaseret kontrolsystem, behøver man ikke at tage så mange ud til kontrol. Kan man ikke det, skal man levere et relativt stort og repræsentativt antal kontroller.

Økonomisk papirkontrol som supplement til fysisk kontrol

Som supplement til den fysiske kontrol, dvs. kontrol til søs og ved landing, og den papirkontrol, der allerede nu foretages ved at logbøger samkøres med satellitdata og med afregninger, kan man forestille sig et tredje kontrolinstrument, nemlig kontrol/samkøring af data i forbindelse med samarbejde med andre myndigheder, f.eks. skattemyndighederne. Dette samarbejde vil kunne resultere i ny viden, således at man med udgangspunkt i denne kan følge op på uoverensstemmelser. Et sådant samarbejde er med positive resultater påbegyndt i Danmark.

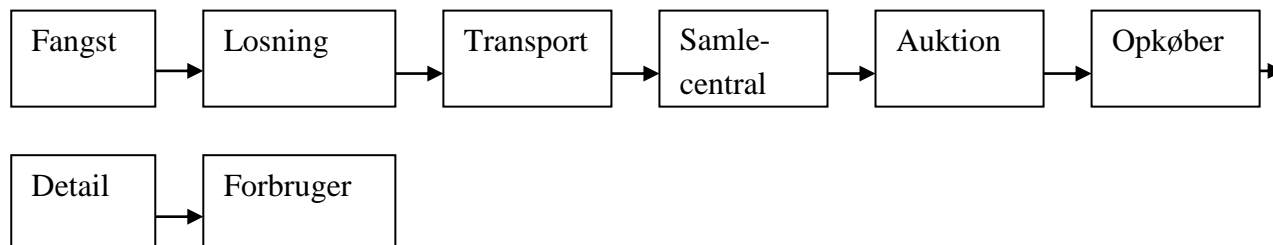
"Clearance of accounts"

Det er i dag et problem, at et lands omgåelse af EU's kontrolregler alene kan afprøves ved EF-Domstolen, hvilket normalt er en meget langstrakt proces. Kommissionen har derfor ikke har reelle sanktionsmuligheder, når medlemslandene ikke lever op til kontrolreglerne. En mulig løsning på dette problem kunne være at indføre et krav om reduceret refusion af medlemslandenes udbetalte støtte. På landbrugsområdet opererer man med krav om tilbagebetaling af støtte, hvis et medlemsland opererer med inadækvate kontrolprocedurer, eller EU-reglerne ikke overholdes. Selvom der ikke er direkte sammenhæng mellem ressourceforvaltningen og udbetalinger fra Fiskerifonden kunne man tænke denne praksis overført til fiskeriområdet, således at støtte fra Den Europæiske Fiskerifond ville kræves tilbagebetalt, hvis reglerne ikke overholdes.

Sporbarhed og dokumentation

Sporbarhed indebærer, at fisken kan spores fra forbrugeren tilbage til fartøj, fangststed og -tidspunkt. En sporbarhedskæde kan indeholde mange eller få led. Følgende figur er et eksempel på en kæde med mange led:

Sporbarhedskæde



For at et sporbarhedssystem kan fungere, er det nødvendigt med troværdig og sammenhængende dokumentation af fiskerierne. Et nyt kontrolprincip bør derfor inkorporere et kædeprincip. Det vil sige, at udgangspunktet for kontrolstrategien er, at det enkelte fiskeri betragtes som en del af en sammenhængende sporbarhedskæde fra fangst til forbruger, hvori det drejer sig om at tilvejebringe så troværdig dokumentation og verifikation som muligt gennem hele kæden. Gennem forbedret dokumentation og sporbarhed af fisken kan kontrolmyndighederne opnå en metode til bedre at sikre korrekte fangstdata og at sikre at de fisk, der afsættes til forbrugeren, er fisket inden for kvoten, idet der i systemet skal kunne redegøres for modtagelse / afsending af alle fiskepartier.

Sporbarhedssystemet kan tænkes med ind i den risikobaserede kontrol, således at de fiskerier, der er med i en sporbarhedsordning, fremstår med en anden risikoprofil overfor myndighederne end dem, der ikke er.

Sporbarhedskæden indeholder to dele: Første del angår kæden fra fangst til førstehåndsopkøber. Anden del angår kæden fra førstehåndsopkøber til forbruger. De to kæder indeholder to forskellige hovedproblemer. Den første del angår problemet om troværdig dokumentation i forhold til myndighedernes mulighed for at kontrollere, at der ikke landes mere end kvoten. Den anden del angår problemet om sammenblanding af fisk, således at forbrugeren kan være sikker på at den købte fisk er fisket bæredygtigt og lovligt.

For at de fangsttal, der indberettes fra fiskeren og førstehåndsopkøberen til medlemsstatens kontrolmyndighed, er troværdige, må der ikke være usikkerhed om 1) hvilket farvand fisken stammer fra, 2) hvilken art det er og 3) hvor store mængder, der er landet.

For at kontrolreglerne kan være med til at understøtte, at fisk ikke sammenblandes og ulovligt fangede fisk ikke finder vej til afsætningskæden, er det nødvendigt, at der tilvejebringes forbedret identifikation af fisk undervejs fra førstehåndsopkøber og frem til forbrugeren, hvilket forudsætter

gennemsigtighed i samlecentraler og i transportleddet, hvor der er stor risiko for sammenblanding af fisk og dermed tab af sporbarhed.

Sporbarhed giver flere fordele både for fiskerne, forbrugerne, opkøberne og kontrolmyndighederne.

I forhold til forbrugerne er markedets krav til bæredygtighed og certificering accelereret betydeligt i de seneste to år. Formentlig vil kravene fortsat øges, og en forvaltning, der bygger på fuld dokumentation må forventes at kunne spille effektivt sammen med markedet.

Udviklingen det seneste år tyder på en accelererende udvikling i de store afsætningskæders krav om bæredygtighed og certificering af fiskerier. Marine Stewardship Council (MSC) er i dag det eneste globale anerkendte certificeringsinstitut for bæredygtige fiskeprodukter. OECD har igangsat et analysearbejde vedrørende certificeringsmetoder. Kravene til certificering er betydelige og i vidt omfang dækkes de samme hensyn som søges tilgodeset med den fælles fiskeripolitik. Det ligger i sagens natur, at det er frivilligt for fiskerierne, hvorvidt de vil lade sig certificere. Imidlertid tyder markedsudviklingen på, at det for mange fiskerier vil være et valg svarende til, om man vil være på markedet eller ej.

Hvis et sporbarhedssystem kobles med en certificeringsordning, således at fiskeproduktet mærkes som lovligt og bæredygtigt, kan fiskeren opnå bedre/andre afsætningsmuligheder, idet flere og flere opkøbere kun er interesseret i certificerede fiskeprodukter. En fisker vil dermed ikke blot snyde kontrolmyndighederne, hvis han angiver forkerte data vedrørende farvand, art og mængde, men også forbrugeren. En afsløring af en eventuel omgåelse vil således få andre konsekvenser end bøden fra myndigheden, idet det vil kunne medføre færre afsætningsmuligheder. På denne måde vil den enkelte fisker få en større egeninteresse og et ansvar for at kunne dokumentere et lovligt fiskeri.

De certificeringsorganer, der er kendt inden for fiskeri, er private. Der vil således være tale om et samspil/samarbejde mellem det private certificeringsorgan og medlemslandets kontrolmyndighed.

En udvikling af fiskeripolitikken i retning af at belønne dokumenterede fiskerier med fangstincitamer vil på samme vis som certificering fremme fiskeriets overgang til dokumenteret og bæredygtige fiskerier. Anvendelsen af princippet om incitamer og dokumentation i fiskeripolitikken vil derfor også på dette område indebære fordele.

Anbefalinger

Formålet med kontrol og sanktionering er dels generalpræventiv og dels gennem rådgivning at ændre adfærd hos de aktører, der bevidst eller på grund af manglende viden handler i strid med reglerne.

Kontrollen skal, for at opfylde sit formål, anvende de virkemidler, der er effektive og proportionale.

På grund af variationen i forholdene farvandene og fiskerierne imellem bør regelværket også være tilstrækkeligt fleksibelt til at kontrolressourcerne er mobile. Hvis kontrollen har succes med at ændre fiskernes adfærd skal indsatsen flyttes og ikke være låst til et "benchmark".

Med afsæt i ovenstående anbefales det, at følgende konkrete initiativer overvejes:

- at Danmark arbejder for klare og præcise kontrolregler
- at Danmark i samarbejde med Kontrolagenturet og EU-Kommissionen tager initiativ til en konference med henblik på at sætte fokus på risikobaseret kontrol som et bærende princip for den fremtidige kontrolpolitik
- at Danmark arbejder for, at risikobaseret kontrol på sigt kan indføres som kontrolprincip i EU-lovgivningen, herunder indførelse af økonomisk papirkontrol som supplement til den fysiske kontrol
- at Danmark arbejder for, at princippet om en ubrudt sporbarhedskæde fra fangst til forbruger integreres i den fremtidige kontrolpolitik for at sikre sporbarhed og dokumentation,
- at det overvejes, hvordan Kommissionen kan få mulighed for hurtigere at agere, eventuelt ved at det gøres muligt at reducere støtte fra Den Europæiske Fiskerifond ved manglende overholdelse af kontrolregler (clearance of accounts)

Relevante EU-processer

Revision af kontrolforordningen/Kommissionens meddelelse om eco-labelling (juni 2005).

5.2. Overgang til fangstkvoter og dokumentation

Der er en række problemer med den eksisterende fiskeripolitik i forhold til at sikre en enkel forvaltning og et fiskeri med en optimal ressourceudnyttelse. En lang række forhold i EU's fiskeripolitik bør forbedres i tråd med de anbefalinger, der er skitseret i det foregående.

Et grundlæggende problem er anvendelsen af landingskvoter, hvormed ressourceforvaltningen ikke er baseret på de reelle fangster. Det er derfor formålet med en reorientering af strategien for udviklingen af den fælles fiskeripolitik at opnå en situation, hvor man anvender fangstkvoter frem for landingskvoter. Fiskeripolitikken bør legitimeres – fiskerne skal arbejde med og ikke imod ressourcebevaringen. Discard som forvaltningskrav er uacceptabelt ud fra et ressourcehensyn.

Reglerne skal ikke kræve, at fiskerne smider fisk ud, fiskerne skal derimod have incitament til at beholde fisken ombord.

EU forvaltningen bør som følge heraf fokusere på målstyring og lempe detailstyringen i takt med, at fiskeriet selv kan dokumentere bæredygtigheden af sine aktiviteter.

Udgangspunktet i den efterfølgende gennemgang af strategien er, at den enkelte fisker får ansvar for bestandsbevaringen og for at dokumentere, at han udfylder dette ansvar. Formålet er, at fiskeren gennem efterlevelsen af de opsatte mål både optimerer bestandsudnyttelsen og sin egen økonomi.

Fordeling af fangstmulighederne og principper for deres udnyttelse

Hovedparten af EU's forvaltnings- og kontrolregler skal sikre, at det fiskeri, der udøves under denne kvotestyring sker således, at fangsternes arts- og størrelsessammensætning samt fiskeritrykket ikke medfører discard og ulovligheder, der ligger væsentligt ud over de tilladte "landingskvoter".

Grundlaget vil fortsat være, at EU's ressourcepolitik skal sikre, at fiskeriet på de enkelte fiskebestande har en størrelse, der giver et optimalt, langsigtet bæredygtigt udbytte (MSY), og at fangstrettighederne fordeles mellem medlemslandene i overensstemmelse med grundforordningens principper (den relative stabilitet).

De mange forskellige fiskerier og komplekse bestandsforhold betyder imidlertid, at den fiskeridødelighed, som en given landingsmængde medfører for bestanden kan være vidt forskellig fra fiskeri til fiskeri. Et illustrativt eksempel er rødspættefiskeriet, der kan udøves med både 80 mm eller 120 mm med en meget betydelig forskel i discard af undermålsfisk til følge.

Målet må være, at kvoterne fastlægges som "fangstkvoter" i stedet for "landingskvoter". Fangstkvoterne fastsættes på et højere niveau end landingskvoterne, idet de helt eller delvist tager højde for de mængder, der med de nuværende landingskvoter ikke registreres.

Anvendelsen af fangstkvoter forudsætter, at den enkelte fisker er i stand til at kunne dokumentere en korrekt opgørelse og registrering af fangsterne. Dette kan opfyldes ved, at fartøjet medtager en observatør ombord eller ved at anvende elektronisk dokumentation i form af et kamera monteret ombord på fartøjet. Idéen er dermed, at fiskeren kun får adgang til den (højere) fangstkvote, hvis han kan dokumentere sit fiskeri fuldt ud. På denne måde skabes der incitament til at udvikle et selektivt fiskeri uden discard, samtidig med at der sikres fuld dokumentation med det enkelte fiskeri.

Fangstkvoter indebærer en lang række fordele af afgørende betydning for fiskeripolitikens succes:

- Der vil i modsætning til i dag ske en registrering af totaludtaget af bestanden.
- Det overordnede fiskerimønster kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt
- Datagrundlaget for den biologiske rådgivning bliver afgørende forbedret, og rådgivningen må derfor i højere grad forventes at falde sammen med fiskernes opfattelse af bestandsforholdene.
- Al fanget fisk tæller på kvoten, fiskeren kan ikke længere optimere sit fiskeri ved at smide fisk ud, men må gøre det ved at anvende selektive fiskerimetoder.
- Behovet for komplekse regler reduceres og i takt med, at fiskerne overgår til et fuldt dokumenteret fangstkvotesystem er der ikke behov for indsatsregulering.

Perspektiverne for den enkelte fisker er:

- at der kan blive mulighed for, at fiskere, der dokumenterer deres fiskeri, får tildelt ekstra fiskerimuligheder,
- at elektronisk dokumentation erstatter et større antal EU kontrolregler,
- at EU's fiskeri er fremtidssikret på de "bæredygtige markeder".

Princippet om anvendelse af fangstkvoter fjerner den tilpasningsmekanisme, som discardet udgør i dag. Det betyder, at blandede fiskerier enten må ophøre, når blot én af blandingsarterne er opfisket, eller at fiskeren må tilkøbe sig de nødvendige rettigheder jf. afsnittet om national forvaltning nedenfor.

En fiskeripolitik, hvor der gives mulighed for nogle fiskere for at deltage i en incitamentsordning har konsekvenser i forhold til den nationale fiskeriforvaltning. Som hovedtyper af national forvaltning i EU kan nævnes,

- regulering ved rettighedsbaseret forvaltning (f.eks. IOK²¹ eller FKA²²),
- regulering ved rationer eller
- regulering overdraget til fællesskaber blandt fiskerne (producentorganisationer).

I en rettighedsbaseret forvaltning, hvor den enkelte fisker har en given andel af det nationale kvotegrundlag er det principielt simpelt for den enkelte fisker at overgå fra en landingskvote til en fangstkvote. I det omfang hans rettighed kan omsættes vil det endvidere være muligt for ham at

²¹ Individuelle omsættelige kvoter.

²² Fartøjskvoteandele.

tilpasse sine rettigheder til den faktiske udvikling i hans fangstsammensætning i f.eks. blandede fiskerier. Det er her forudsat, at en fisker, der har opfisket sin fangstrettighed af en art i et blandet fiskeri, enten må stoppe det pågældende fiskeri helt eller må tilkøbe sig en fangstret, der muliggør en fortsættelse. På grund af det tættere tilhørsforhold og følelsen af ejerskab må fartøjskvoter forventes at give ejeren en mere langsigtet interesse i bestandenes udvikling, hvilket sikrer en bedre udnyttelse af bestandene.

Fiskerier i puljer eller fællesskaber vil ligeledes kunne overgå til en fangstbaseret kvotestyring, såfremt alle i puljen deltager.

Denne metode betegner et egentlig paradigmeskift, hvor den enkelte fisker selv bærer ansvar og konsekvens af sit fiskeri. Det er denne ansvarsplacering en ændret fiskeripolitik skal sikre.

Incitamentet til at opnå flere fiskerimuligheder bliver dermed den løftestang, som gradvist skal føre til en forvaltning baseret på fangstkvoter. Visionen er, at EU forvaltningen skal overgå fra den centrale detailstyring til målstyring, når fiskeriet selv kan dokumentere bæredygtigheden af sine aktiviteter.

En række fiskerier i Europa vil ikke have de tekniske eller reguleringsmæssige forudsætninger i form af IOK-ordninger og vil derfor have problemer med at udnytte det foreslåede system. På samme måde vil der i Danmark for rationsregulerede fiskerier, som f.eks. MAF-fiskeriet²³, være et problem, at den enkelte fisker ikke har mulighed for at tilpasse sine fangstrettigheder til udviklingen i sit fiskeri.

Konklusionen er, at der vil være tale om et tilbud i form af en mulighed for at overgå til et nyt system. Overgangen vil skulle ske gradvist over en længere tidshorisont og konceptet vil gradvist skulle udvikles i takt med, at der indhøstes erfaringer.

Sandsynligheden for, at visionen kan realiseres, skal ses i sammenhæng med nedenstående forhold:

- Der er i EU-Kommissionen en tilkendegivelse af, at den nuværende fiskeripolitik står over for store problemer
- Den teknologiske udvikling er nu på et sådant niveau med hensyn til kamerateknologi, processorkraft og lagringsteknologi, at elektronisk dokumentation kan etableres med relativt billige standardprodukter. Opgaven er at opsætte systemet på pålidelig vis og at sikre mod omgælder. Canadiske forsøg giver en stærk indikation af, at elektronisk observation er realistisk i EU.

²³ Mindre aktive fartøjer.

- Fiskernes mulighed for selv at tilrettelægge et selektivt fiskeri er løbende forbedret gennem en årrække (sonarteknologi, GPS, redskabstyper, fangstmonitoring i redskabet m.v.)

Den afgørende forudsætning for, at ændringen forbedrer bestandsudnyttelsen, er, at den kun gennemføres i det tempo og på de områder, hvor fiskeriets omfang kan dokumenteres fuldt ud. Ændringen må derfor ske ved gradvist at åbne for fiskerier, der ønsker at fiske skånsomt og en gradvis overgang til en ny forvaltning vil være lettere at få vedtaget end en forpligtende og omfattende reform.

Den danske strategi bør det næste år primært være at afklare de konkrete tekniske muligheder for at styre fiskeriet gennem ”incitamenter og dokumentation” og i øvrigt at formidle idégrundlaget.

Forsøget med elektronisk dokumentation afrapporteres på et internationalt seminar under Danfish i Ålborg 7.-9. oktober 2009. Såfremt resultaterne er positive, bør der være grundlag for at Kommissionen stiller forslag om et fællesskabsforsøg for 2010.

Omlægningen af forvaltningsstrategien indebærer nye muligheder for fiskerne, men også stærke krav i forhold til pålideligheden af den dokumentation fiskeriet påtager sig ansvaret for. Det er derfor både nødvendigt og hensigtsmæssigt at implementere strategien gradvist. Det sker bedst ved at de nye forvaltningsprincipper tilbydes fiskerne som en mulighed, de kan vælge. Vælger de ikke den nye mulighed, er de fortsat omfattet af EU's almindelige forvaltning.

Udviklingen af en fiskeriforvaltning, hvor fiskerne påtager sig ansvaret for at dokumentere deres fiskeri betyder dels at der skal fastlægges nogle retningslinier for denne "egenkontrol", dels at der bør igangsættes et udviklings- og valideringsarbejde, der kan sikre at egenkontrollen sker efter principper og metoder, der er enkle, pålidelige og indrettet til på samme tid at opfylde markedets krav og kontrolkravene. Dette udviklingsarbejde er ligeledes et privat ansvar, hvor myndighederne dog får en væsentlig rolle som medspiller i forhold til at sikre kravenes indfrielse. Eksempler på samarbejde om denne udviklingsopgave er forsøgene med elektronisk dokumentation og udvikling af sporbarhedskæder for fiskerierne.