

6. januar 2014

AQUAMIND

Responsum

Udfordringer og løsninger for den nye EU fiskeripolitik

Baggrund

EU har truffet politisk beslutning om en fundamental reform af fiskeripolitikken. Hvor fiskeripolitikken tidligere i høj grad var en sag mellem EU Kommissionen og Ministerrådet er denne reform præget af en langt bredere kreds af interessenter, med et konstruktivt og aktivt Europaparlament og en stærk NGO indflydelse, der har understøttet parlamentet politisk og fagligt. Flere medlemslande, herunder Danmark har aktivt bidraget til processen.

Den nye politik adskiller sig fra den tidligere på tre afgørende områder:

1. Forvaltningsregimet, der hidtil er baseret på påbudt udsmid af fisk, forbyder nu udsmid – eller discard. Det har en række afledte uafklarede konsekvenser.
2. Fiskeripolitikken regionaliseres. Det åbner for en ny initiativret til medlemslandene. Den institutionelle ramme er imidlertid ikke afklaret i forholdet mellem Kommission, Råd og EU Parlament.
3. MSY skal sikre en høj og bæredygtig udnyttelse af fiskebestandene i en økosystem-sammenhæng, der er imidlertid ikke en klar forståelse af princippet anvendelse.

Gennemførelsen af reformen er i vidt omfang Kommissionens og medlemslandenes ansvar. Spørgsmålet er, om der er tilstrækkelig fremdrift i arbejdet og om gennemførelsesarbejdet har den rigtige retning, eller der er ved at blive skabt mere regulering og mindre incitament. Noget tyder på det sidste.

Fiskeripolitikken succes afhænger i høj grad af, at den bliver anvendelig i praksis, at dens stærke forbud mod udsmid opfattes som legitimt, og at regionaliseringen ikke kun bliver en sag for embedsmandssamarbejdet, men en mulighed for at erhvervet, NGO'er og andre interessenter kan få reel indflydelse på især de flerårige fiskeriplaner, der bliver omdrejningspunktet for politikens gennemførelse.

Den politiske beslutning om discardforbuddet har været nødvendig, men den er truffet uden særlig viden om de erhvervsmæssige konsekvenser. Det er derfor nødvendigt, at gennemførelsen sker med mest mulig hensyntagen til, at fiskeriet skal være et erhverv, der kan skabe vækst. Dette er fuldt ud muligt, men der skal tænkes i alternative forvaltningsstrategier. Her kan både de seneste 5 års fangstkvoteforsøg i Danmark og UK og regeringens vækstplan for fødevarer – med regulering på output i stedet for input, give inspiration på konkret såvel som konceptuelt plan.

Politisk ansvar for gennemførelsen

Fødevarerministeriets deltagelse i EU forhandlingerne om reformen har været præget af en solid proces, en klar ansvarsplacering for forhandlingerne og en minister, der har taget stilling og direkte ansvar for alle væsentlige elementer i forhandlingslinjen.

Gennemførelsesarbejdet er ikke mindre vigtigt – det er prøven på om politikken kan forbindes med virkeligheden. Arbejdet har to væsentlige sider: Den institutionelle, især vedrørende det regionale samarbejde og interessenters direkte involvering heri og den konkrete regeludformning, herunder MSY anvendelsen, undtagelser fra discardforbuddet, tilpasning af kontrollen, regelafvikling og anvendelsen af de ukurante fisk, der landes i havnen.

Tilsyneladende foregår det regionale samarbejde i embedssystemet uden en prioriteret inddragelse af de rådgivende udvalg, og tilsyneladende er der ikke tilvejebragt en plan for den konkrete regeludformning i EU, regionalt eller nationalt. En række konkrete konsekvenser af den ny politik er uafklarede, og der er ikke tilvejebragt en organisering eller målretning af arbejdet, der skaber tryghed for at processen er sat på det rigtige spor. Ministeren synes endvidere at have sluppet det direkte politiske lederskab af processen efter vedtagelsen af den overordnede politik.

Fødevarerministeren bør tage et synligt ansvar for gennemførelsesarbejdet, og der bør etableres en projektorganisation og planlægning, der binder den hidtidige politiske linje sammen med gennemførelsen, og binder gennemførelsen sammen med en målrettet videnudvikling, der er koordineret med og understøttet af de forskningssystemer og støtteordninger, ministeriet allerede råder over.

Reformens vigtigste elementer

Fangstkvoter

Reformens vigtigste politiske princip er fangstkvoteprincippet, dvs. kravet om at alle fangster skal tælle på kvoten. Fangstkvoteprincippet er koblet sammen med kravet om, at al fisken landes. På trods af en række undtagelser, er bestemmelserne tilstrækkeligt vidtrækkende, men der er betydelig usikkerhed overfor, om de kan virke.

Det er værd at notere, at udsmid af fisk over mindstemålet har været forbudt en årrække, og at et omfattende og dokumenterbart udsmid af mindre, men absolut salgbare fisk, alligevel har fundet sted. Det nye udvidede landingskrav, skal omfatte fisk uden værdi og fisk, som det vil være en omkostning at lande og skaffe sig af med!

Reformens afgørende instrument til sikring af at discardforbuddet kan fungere, er fuld dokumentation af den overvejende del af fangsterne. Fuld dokumentation eller "kameradokumentation" er illustreret på <http://www.youtube.com/watch?v=ndbbl6Wg-8U>. Reformen foreskriver "detaljeret og nøjagtig dokumentation for alle fangstrejser samt

tilstrækkelig kapacitet og midler, f.eks. observatører, tv-overvågningskameraer, mm". Samtidig åbner reformen for, at medlemslandene i de regionale flerårige fiskeriplaner kan fastlægge kravene. Tilsyneladende vil flere medlemslande, herunder Danmark, som introducerede fangstkvoteordningen med fuld dokumentation, fravælge denne løsning. Dette valg er kritisk i forhold til discardpolitikens gennemførelse. Og det er uforståeligt i forhold til den righoldige dokumentation, der forligger fra bl.a. Danmark og UK om ordningens effekt. I 2013 fangedes omkring 40% af Nordsøens torskefangster under den frivillige fangstkvoteordning med fuld dokumentation.

I embedsmandsarbejdet om forvaltningsplanerne i Østersøen indgår en række reguleringskrav, som ikke kan forventes overholdt uden fuld dokumentation.

Reformens vigtigste instrument til at sikre fiskernes mulighed for at tilpasse sig de nye krav er en resultatbaseret forvaltning. Den hidtidige danske holdning bag reformens fangstkvotep princip indebærer, at inputstyring, dvs. detailstyring af fiskernes valg af redskaber, udførelse af fiskeriet og antal dage på havet erstattes af resultatbaseret forvaltning - eller outputstyring, dvs. en præcis styring af hvor meget, der opfiskes af hver bestand. Reformen giver ikke svar på hvorledes denne reguleringsomlægning kan ske, det er et spørgsmål, der afventer revisionen af forordningerne om de tekniske bevaringsforanstaltninger, der gennem 30 år har udviklet et omfattende regelsystem, som fastlægger fiskernes valg af fiskeredskaber, - metoder og aktivitetsniveau. I øjeblikket er indtrykket, at indførelsen af discardforbuddet i de tekniske drøftelser alene ses som en anledning til at gennemføre flere regler.

Regelafvikling er en nødvendig følge af reformen. Dels er detailregler unødvendige når der er sikkerhed for at al fisken tæller på kvoterne, dels begrænser detailregulering fiskerens mulighed for at tilpasse og udvikle sit fiskeri. De undtagelser fiskerne har ønsket fra discardforbuddet må selvsagt sættes ind i en ramme, der kræver nye regler.

BalticSea2020's forslag er, at de dele af fiskerflåderne, der kan levere fuld dokumentation fritages for en række nærmere definerede regler og fritages for et eventuelt kvotefradrag pga. usikkerhed om fartøjernes reelle fangster. Forslaget er oprindeligt dansk politik og bør derfor kunne nyde fremme i bl.a. det kommende arbejde med reformens gennemførelse i Østersøen. Forslaget er ligeledes i tråd med anbefalingen i vedlagterapport af 20. december 2013 vedrørende "Udnyttelse af discard".

Fødevareministeriet bør prioritere en sammenhængende forvaltningsløsning og gennemførelsesplan, der kan sikre at fangstkvoteordningen og discardforbuddet har udsigt til at kunne gennemføres med succes, og at det sker på en måde, der giver erhvervet fordelene af frit redskabsvalg, forenklet kontrol m.v. Folketingets Europaudvalg og Fødevareudvalg afgav 21. december 2009 en fælles udtalelse til EU Kommissionen om reformen af fiskeripolitikken. Med EU's beslutning om fangstkvoteprikket står den stadig som en markør for det videre arbejde:

"Dertil kommer, at de gældende regler og kontrolmekanismer ofte fratager fiskerne ansvaret for en bæredygtig forvaltning af ressourcerne og begrænser fiskernes incitament til at overholde reglerne.... Udvalgene finder, at der på EU-niveau bør indføres en

incitamentsstruktur, således at fartøjer, der fisker mere selektivt, uden discard og med færre uønskede bifangster kan opnå fordele i form af større selvforvaltning og større kvoter. Indførelse af valgfrihed mellem forskellige ordninger, kombineret med konkrete fordele, vil dels kunne give fiskerne mulighed for at udvælge den ordning, der egner sig bedst for den enkelte, dels give fiskerne ansvaret tilbage for deres egen situation. Et middel til at nå dette mål er at erstatte eller supplere den gældende regulering, hvor opfyldelsen af de enkelte fiskeres kvoter opgøres efter, hvor mange fisk, der landes i havnene, med en frivillig fangstkvoteordning, hvor alle fisk tælles med i kvoten fra det øjeblik de fanges. Belønningen for at deltage i en sådan ordning ville være opnåelsen af en større kvote. En sådan frivillig fangstkvoteordning vil reelt fjerne incitamentet til udsmid eller "high-grading", som er en af de største ulemper ved den gældende fiskeriregulering. Den vil også udgøre et væsentligt incitament for den enkelte fisker til at vælge de mest selektive fangstredskaber og tilrettelægge de fiskeruter, der giver det bedste udbytte. Dermed vil valget af selektive fangstredskaber i højere grad være en naturlig konsekvens af fiskerens interesse i at opnå det økonomisk mest fordelagtige udbytte af fiskeriet. En sådan ordning skulle i givet fald ledsages af et ændret kontrolsystem, der sikrer en tilstrækkelig registrering af fangsterne ombord på fartøjerne. I den forbindelse bør der sikres en sammenkobling af satellitkontrollen og kameraovervågningen af fangsterne ombord."

EU Kommissionen har inviteret medlemslandene og det regionale samarbejde til at fremkomme med deres løsninger før næste sommer. Lykkes dette ikke, vil Kommissionen udarbejde forslag til gennemførelsen!

MSY og kvoteopskrivning

Den nye fiskeripolitik bestemmer, at fiskebestandene skal genoprettes til og opretholdes på et biomasseniveau, der kan give maksimalt bæredygtigt udbytte (Maximum Sustainable Yield: MSY). Det anføres i forordningen, at forvaltningsbeslutninger om MSY i det blandede fiskeri bør tage højde for de vanskeligheder, der er forbundet med at fiske alle bestande på MSY niveau på samme tid. Dette hensyn skaber mulighed for en vis fleksibilitet vedrørende udformningen af de flerårige forvaltningsplaner.

Balancen mellem kvoterne i det blandede fiskeri har væsentlig betydning for fiskeriet. I den nuværende forvaltning kan en uheldig balance mellem kvoterne i blandede fiskerier medføre betydeligt udsmid for de arter, hvor kvoterne ikke rækker til. I den nye forvaltning skal et blandet fiskeri stoppe, hvis blot der mangler kvote til én af arterne – "choke species" problemet.

Spørgsmålet om "kvoteopskrivning" skal ses i to sammenhænge.

1. En overgang fra landingskvoteprincippet til fangstkvoter medfører logisk set ingen fangstopskrivning. Derimod betyder fuld kvoteafregning, at der ikke længere er behov for at fratække fangstmængder til dækning af beregnet udsmid. Det betyder, at ministerrådet kan fastsætte højere TAC'er end ellers, også selvom MSY målet respekteres.

2. Erhvervet har argumenteret for, at de betydelige usikkerheder om bl.a. choke species bør udløse en (midlertidig) kvoteopskrivning ud over hvad fangstkvoteordningen giver. Det er en ren politisk vurdering. Fødevareministeren åbnede på Danmarks Fiskeriforenings generalforsamling i 2013 for denne mulighed. Anvendelsen bør i givet fald vurderes på et meget konkret grundlag.

Udmøntningen af MSY og kvoteopskrivningsproblemet er væsentligt for erhvervet. Fødevareministeriet bør sikre sig en fælles opfattelse af spørgsmålets løsning.

Regionalisering

Reformens regionale tilgang til fiskeripolitikken giver muligheden for en forvaltning, der passer til de forskellige farvandsområder og regionale prioriteringer. Medlemslandenes udvikling af dette instrument får afgørende betydning. Formelt set er det de enkelte landes myndigheder, der tegner den institutionelle konstruktion og nyder retten til at fremsætte forslag til EU vedtagelse af forvaltningsakter. Det regionale samarbejde indeholder imidlertid også de Rådgivende Råd, som er bredt sammensat af fiskeri, industri og NGO'er. Der vil være en række fordele forbundet med at give De Rådgivende Råd de facto kompetence til udarbejdelse af de flerårige forvaltningsplanforslag og overlade den processuelle gennemførelse til embedsmandssamarbejdet. De Rådgivende Råd er videreført i næsten uændret form fra den hidtidige fiskeripolitik, og de har allerede under den tidligere politik opbygget velfungerende organisationer og samarbejder.

Fødevareministeriet gør en stor indsats for at få de institutionelle rammer til at fungere i regionale embedsmandsgrupper for Nordsøen og Østersøen. Indtil videre har embedsmandsgrupperne imidlertid ikke demonstreret særlig interesse for at inddrage eller udnytte de styrker, som de Rådgivende Råd besidder.

Forskning og udvikling

Fiskeripolitikken er i høj grad forsknings- og rådgivningsdrevet. Fødevareministeriet råder over en myndighedsbevilling, og man råder over EU-Fiskerifonden, som tidligere i vidt omfang skabte et vidgrundlag til støtte for fiskeripolitikken. EU Kommissionen har netop lanceret Horizon2020calls, hvor løsningen af discardproblemet har en fremtrædende plads. Ministeriet må styrke sin indsats for at få disse instrumenter til at understøtte den ny fiskeripolitik og for at indfase dansk fiskeri så effektivt som muligt. Det siger sig selv, at anvendelsen af den viden, der udvikles forudsætter, at erhvervet har de nødvendige frihedsgrader til at udnytte den.

Sammenfatning

Danmark har indtaget en fremtrædende rolle ved arbejdet for en ny fiskeripolitik og har dermed skabt en forventning om, at man også påtager sig et ansvar for at drive gennemførelsesprocessen frem. Det kræver et politisk lederskab, og at Fødevareministeriet

organiserer og planlægger sit arbejde – og samarbejde, ud fra en sammenhængende og synlig strategi.

Der er centralt i Kommissionen og Parlamentet bekymring for om udsמידsforbuddet kommer til at virke. Det, sammen med den vedblivende usikkerhed hos erhvervet om konsekvenserne af forbuddet giver næring til en reel frygt for at forbuddet bliver en "hvilende retsakt". Det er nødvendigt, at få en klar strategi og en plan for gennemførelsen af forbuddet. Det er centralt at slå fast, at fuld fangstafregning og fuld dokumentation hænger sammen, og skal gennemføres i en model, der sikrer dette instruments tilstrækkelige effektivitet. I sammenhæng hermed må der gennemføres en afvikling af regler, der ikke er relevante, når alle fisk tæller på kvoten; fangstkvoteprikkippet betyder nemlig, at erhvervet har brug for frihed til at tilrettelægge fiskeriet fra dag til dag afhængig af de konkrete omstændigheder og kvotebalancer. I dag bestemmer EU i detaljer hvilke redskaber, der må anvendes under forskellige forhold. Med den nye EU co-decision tager det typisk to år at justere regelsættet – det er ikke holdbart for et erhverv, som i så udpræget grad er afhængigt af vind, vejr og udsving i fiskeforekomsterne.

Fiskeripolitikken er ikke længere en sag for ministerrådet. Parlamentet, NGO'er og offentligheden har i hidtil uset grad præget reformens indhold. Gennemførelsen af politikken vil i høj grad hvile på den legitimitet, der kan skabes i forhold til erhvervet, industrien, NGO'er og offentligheden. Den legitimitet kan skabes i de Rådgivende Udvalg, der forener disse hensyn. Ministeriets arbejde med etableringen af det regionale samarbejde må ikke institutionalisere det regionale samarbejde i en myndighedsstruktur, men skal arbejde for, at de Rådgivende Udvalg får reel indflydelse.

Den danske indsats for fiskeripolitikken har betydelig indflydelse på omfiskeriet består som et økonomisk erhverv. I forhold til den europæiske usikkerhed og udbredte skepsis overfor reformen kan den danske indsats også blive afgørende for om fiskeripolitikken kolliderer eller opnår succes.