



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.12.2011  
SEK(2011) 1575 endelig

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning**

**om visse foranstaltninger rettet mod ikke-samarbejdslande med henblik på bevarelse af  
fiskebestande**

{KOM(2011) 888 endelig}

{SEK(2011) 1576 endelig}

# ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

## RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

### *Ledsagedokument til*

#### **forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning**

#### **om visse foranstaltninger rettet mod ikke-samarbejdslande med henblik på bevarelse af fiskebestande**

#### **1. PROBLEMSTILLINGEN: HVAD ER PROBLEMET HELT PRÆCIST, HVEM PÅVIRKES MEST, OG HVORFOR ER OFFENTLIG INDGRIBEN PÅKRÆVET?**

I henhold til De Forenede Nationers havretskonvention<sup>1</sup> og FN-aftalen om fiskebestande<sup>2</sup> skal kyststater og stater, der fisker efter sådanne bestande i tilstødende farvande, samarbejde om en ansvarlig forvaltning af fælles fiskebestande og stærkt vandrende fiskearter med henblik på at sikre den langsigtede bæredygtighed, enten gennem direkte gensidig høring eller via de relevante regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO).

I visse tilfælde undlader et tredjeland at samarbejde om forvaltningen af fælles og stærkt vandrende fiskebestande, som EU også har interesse i, og hvad vigtigere er, kan landets holdning - gennem handling eller manglende handling - udgøre en risiko for overfiskning. I sådanne tilfælde er det bydende nødvendigt at anvende alle mulige midler til at overbevise det pågældende land om at opgive denne risikable holdning. Hvis de sædvanlige høringer og tekniske udvekslinger ikke fører til et resultat, vil gennemførelsen af handelsrelaterede restriktioner være en klar mulighed. EU har dog ikke noget middel, som gør det muligt hurtigt at vedtage dem inden for en rimelig tidsfrist.

På nuværende tidspunkt står EU over for en akut fare for overfiskning af makrelbestanden på grund af forvaltningsforanstaltninger, som Island og Færøerne har vedtaget uden hensyntagen til andre kyststaters og EU's rettigheder. Jo hurtigere EU får mulighed for at reagere hensigtsmæssigt, jo mere effektivt kan disse problemer og andre potentielle problemer løses.

Overfiskningsproblemet på grund af tredjelandes manglende samarbejde påvirker næsten alle parter på fiskeriområdet:

---

<sup>1</sup> De forenede Nationers havretskonvention af 10. december 1982.

<sup>2</sup> Aftalen om gennemførelse af bestemmelserne i De Forenede Nationers havretskommission af 10. december 1982 for så vidt angår bevarelse og forvaltning af fælles fiskebestande og stærkt vandrende fiskearter (i kraft pr. 1. december 2011).

Fiskeriet, både på kort og lang sigt: konkurrence om et begrænset marked og faldende udbytte på grund af overfiskning kan føre til store økonomiske tab og mange tabte arbejdspladser.

Forarbejdningsindustrien kunne måske på kort sigt få adgang til et større udbud af billige råmaterialer, men ville på mellemlang til lang sigt komme til at lide under konsekvenserne af overfiskning.

Forbrugerne vil sandsynligvis ikke nyde godt af det øgede udbud på kort sigt. Preiseffekten bliver muligvis neutraliseret af en stigning i indtjeningerne og flere arbejdspladser i bearbejdnings- og distributionsindustrien. De vil senere føle konsekvenserne af et faldende udbud på lang sigt ved at skulle betale højere priser.

Både på kort og på lang sigt vil det se ud, som om EU og de nationale forvaltninger ikke er i stand til at løse problemet. Manglende tillid til de offentlige institutioner vil blive afspejlet i meningsmålingerne, og det kan få stor betydning på andre områder.

Det er de offentlige myndigheders primære ansvar at forsvare disse parters interesser på lang sigt.

## **2. Subsidiaritetsanalyse: Er en indsats på EU-niveau berettiget ud fra subsidiaritetsprincippet (behov og EU-merværdi)?**

Det endelige formål med det påtænkte instrument er at forhindre overfiskning af visse fælles fiskebestande og stærkt vandrende fiskearter inden for rammerne af EU's fælles fiskeripolitik. Instrumentet (restriktion eller importforbud) hører dog ind under den fælles handelspolitik. Begge politikker hører ind under EU's enekompetence, og derfor finder subsidiaritetsprincippet ikke anvendelse i dette tilfælde.

## **3. EU-initiativets målsætninger: Hvilke politiske hovedmålsætninger forventes opfyldt?**

Det underliggende generelle politiske mål med initiativet er at bidrage til fiskebestandenes bevarelse, hvilket også er hovedmålet med den fælles fiskeripolitik. Det operationelle mål er at give EU et samhandelsrelateret instrument, der kan bidrage til at nå det overordnede mål.

## **4. Politiske løsningsmodeller: Hvilke optioner har været under overvejelse, og hvilke er blevet vurderet?**

De fem følgende optioner er blevet analyseret:

- 1) Der gøres ikke noget
- 2) Der træffes foranstaltninger i form af ikke-lovgivningsmæssige instrumenter ved f.eks. at placere skyld og gå i rette med de skyldige, bæredygtighedsmærkning eller forskellige former for diplomatiske foranstaltninger
- 3) Den fælles fiskeripolitik udstyres med et lovgivningsmæssigt instrument, der muliggør en hurtig løsning på problemet ved at indføre et forbud mod handel med

fiskerivarer, der er produceret på basis af de pågældende fiskebestande, og som stammer fra det pågældende land

- 4) Der indføres begrænsede handelsrestriktioner, herunder kun letgenkendelige fiskerivarer
- 5) Der indføres et reguleringsinstrument, som i tilfælde af en anden stats "internationale uretmæssige handlinger" giver mulighed for modforanstaltninger.

**5. Konsekvensanalyse: Hvad er den vigtigste økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvens af de enkelte optioner målt i (kvantificerede/pengemæssige) fordele og omkostninger (herunder skøn over den administrative byrde), andre omkostninger ved overholdelse af reglerne og gennemførelsesomkostninger for offentlige forvaltninger?**

For bedre at håndtere optionernes miljømæssige, økonomiske og sociale konsekvenser blev de analyseret på baggrund af et casestudie af situationen for makrel. Casen svarer til den aktuelle uenighed om forvaltningen af makrelbestanden i det nordøstlige Atlanterhav, hvor Island og Færøerne har vedtaget foranstaltninger uden hensyntagen til andre kyststats rettigheder, og som har bragt bæredygtigheden i fiskeriet i fare. De data og oplysninger, der er til rådighed om denne bestand, gør det muligt at foretage en sammenlignende analyse af ovenstående optioner.

I det omfang det er muligt, indeholder analysen en simulering af udviklingen i fiskeriet i de kommende 12 år på baggrund af resultaterne af de nyeste videnskabelige vurderinger af bestanden. Den indeholder også ad hoc-skøn over den administrative byrde og andre betragtninger om mulige fordele og ulemper.

Resultatet af analysen viser:

- Option 1 (ikke at gøre noget-optionen) er ikke acceptabel. EU bør handle.
- Mens ikke-lovgivningsmæssig handling (option 2) potentielt kan hjælpe i visse tilfælde, er muligheden for retsforfølgning langt at foretrække i de fleste tilfælde. Selv om den kun var at foretrække i få tilfælde, ville det retfærdiggøre vedtagelsen af den nødvendige juridiske mekanisme til rent faktisk at gennemføre den i disse få tilfælde.
- Et kort sammendrag af konsekvenserne ved option 3, 4 og 5 findes i tabellen nedenfor:

	Option 3	Option 4	Option 5
Miljø-, økonomiske og sociale konsekvenser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meget hurtig genopretning til de ønskede niveauer</li> <li>• Ingen risiko for overfiskning (*)</li> <li>• MSC-certificering fastholdes</li> <li>• Større tillid til forvalterne</li> <li>• Bedre løn efter genopretning af</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Som option 3, men måske med forsinket virkning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Som option 3, men måske mere effektiv</li> </ul>

	bestandene <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre forbrugerpriser</li> <li>•</li> </ul>		
Rangorden:	1	2	1
Administrativ byrde	Stor: meget detaljeret lovgivning (sporing), overvågning af mange produkter	Lille: enklere lovgivning, færre produkter at overvåge	Større end for option 1's vedkommende: flere forskellige foranstaltninger, kontroversiel lovgivning, kompleks overvågning
Rangorden:	2	1	3
Største ulemper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemer med at bestemme produkter, der indeholder arten</li> <li>• Bevis for overholdelse af proportionalitets- og lighedsfremmende foranstaltninger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen større problemer. Lettere at bevise overholdelse af proportionalitets- og lighedsfremmende foranstaltninger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samme som option 3, men det er sværere at bringe mere komplekse foranstaltninger i overensstemmelse med lovgivningen</li> </ul>
Rangorden:	2	1	3

\*) I casestudiet om makrel falder SSB til under grænseniveauet på 1,7 mio. t.

## 6. Sammenligning af optionerne: Hvilken option foretrækkes ud fra hvilke kriterier/begrundelser?

De miljømæssige, økonomiske og sociale konsekvenser er meget tæt forbundne og svarer meget til hinanden i de tre optioner. Den eneste forskel er, det for option 4's vedkommende forventes, at konsekvenserne viser sig senere, idet de vedtagne foranstaltninger ikke er så strenge som i option 3 og 5. Option 4 er ikke så effektiv, men det opvejes af en meget lettere anvendelse både med hensyn til udarbejdelsen af lovgivningen og den egentlige håndhævelse. Den samlede rangorden (5, 4, 7) giver ikke noget endeligt resultat, der gør det muligt enten at vælge eller fravælge en eller flere optioner.

Det er desuden svært at anvende ovenstående analyse af situationen for makrel mere generelt til andre fremtidige casestudier. Der kan være situationer, hvor option 3 ikke kan anvendes, hvis de importerede varer, som er fremstillet af den pågældende art, er blevet forarbejdet eller omformet i væsentlig grad. I andre tilfælde kan handelsforanstaltninger ikke anvendes (f.eks. hvis der ikke handles med den pågældende art). Der ville dog være

mulighed for at vedtage modforanstaltninger, men her mangler EU en effektiv juridisk mekanisme.

Det blev på denne baggrund besluttet, at det bedste nok vil være en løsning, der er fleksibel nok til at samtidig af forene de største fordele ved de tre optioner ovenfor, og som er i stand til at minimere ulemper og administrative omkostninger ved dem. En mulig beskrivelse af denne option ville være en EU-retsakt med følgende egenskaber:

- a) Retsgrundlaget er primært artikel 207 i TEUF. Et andet grundlag er også tænkeligt, hvis foranstaltningerne ikke er handelsrelaterede.
- b) Anvendelsesområde som beskrevet i dette dokument: situationer med manglende samarbejde i forvaltningen af fiskebestandene og vedtagelse af foranstaltninger, der klart går ud over normale internationale praksis vedrørende deling af fiskeressourcerne, og som truer bæredygtigheden.
- c) Der opstilles en liste over mulige foranstaltninger, der kan anvendes, fra handelsrestriktioner til modforanstaltninger af forskellig art.
- d) Fastsættelse af foranstaltningernes hovedprincipper og -kriterier: effektivitet, proportionalitet, lighed, overensstemmelse med lovgivningen osv.
- e) Kommissionen gives gennemførelsesbeføjelser, for så vidt angår anvendelsen af de nødvendige foranstaltninger til den passende løsning i overensstemmelse med ovennævnte kriterier.
- f) Fastsættelse af de nærmere kontrolmekanismer for medlemsstaterne i overensstemmelse med den nye forordning om komitologi.
- g) Fastsættelse af klare regler for en automatisk eller meget hurtig suspension af foranstaltninger, når en ikke-samarbejdende stat har vedtaget passende korrigerende foranstaltninger.
- h) Kommissionen bør også få beføjelse til, om fornødent, at oprette nye overvågningsmekanismer, hvis de eksisterende ikke længere er tilstrækkelige.

Anvendelsesområdet bør klart udelukke de tilfælde, der er omfattet af UUU-lovgivningen og af andre instrumenter. Listen over foranstaltninger bør være tilstrækkeligt omfattende, så den ikke udelukker nyudtænkte, effektive og ukontroversielle foranstaltninger, når de opstår. Principperne og kriterierne under d) bør derimod være meget strenge, således at Kommissionens spillerum klart er fastlagt.

## **7. Overvågning og evaluering: Hvordan konstateres de faktiske omkostninger og fordele, og hvordan opnås de ønskede virkninger?**

Målet med denne øvelse (se afsnit 3) er at bidrage til fiskebestandenes bevarelse og at bringe dem op på et niveau, der kan give et maksimalt bæredygtigt udbytte. De indikatorer, der normalt anvendes til at overvåge fiskebestandenes situation, er gydebiomassen (SSB), dvs. det antal fisk, der er parat til at gyde på gydetidspunktet, og fiskeridødeligheden, som er et udtryk for, hvor mange fisk der fjernes fra bestanden på grund af fiskeri. Der er andre supplerende indikatorer, som viser i hvor høj grad fiskeriet

ikke blot påvirker de bestande, der fiskes, men også andre fisk og marine organismer, der uforsætligt fanges eller beskadiges.

På nuværende tidspunkt sikrer et meget sofistikeret system en rettidig og videnskabeligt begrundet overvågning. I systemet indgår indsamling af fiskeridata, stikprøveindsamling og indsamling af biologiske data, videnskabelige undersøgelser til havs ved hjælp af forskningsfartøjer og en ramme for det internationale samarbejde mellem fiskeriforskere, som gør det muligt at samkøre og udveksle data og information, vurdering af fiskebestandene og videnskabelig rådgivning til fiskeriforvaltningen. For så vidt angår det nordøstlige Atlanterhav, koordineres de fleste af disse aktiviteter af Det Internationale Havundersøgelsesråd (ICES). Der findes tilsvarende organer for andre fangstområder af interesse for EU på fiskeriområdet.

De nuværende rammer for dataindsamling til videnskabelige analyser<sup>3</sup> og Den Videnskabelige og Tekniske Komité for Fiskeris mandat giver også et grundlag for en rutinemæssig udarbejdelse af økonomiske data, som ved hjælp af indikatorer som økonomisk udbytte, omsætning på EU's fiskerflåder og deres afhængighed af den ene eller den anden fiskebestand er nyttige til at overvåge, om den påtænkte foranstaltning virker. Opfølgning på importen er også rutinearbejde. For tiden er der derfor ingen grund til at oprette nye systemer eller styrke nogen af de eksisterende systemer til overvågning af fiskeressourcernes tilstand.

---

<sup>3</sup> 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.