



18.9.2015

UDKAST TIL BETÆNKNING

om en ny fælles fiskeripolitik: strukturen i de tekniske foranstaltninger og de flerårige planer
(2015/2092(INI))

Fiskeriudvalget

Ordfører: Gabriel Mato

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	3
BEGRUNDELSE	9

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om en ny fælles fiskeripolitik: strukturen i de tekniske foranstaltninger og de flerårige planer (2015/2092(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 43,
 - der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, særlig artikel 7, stk. 2, 9 og 10,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 52,
 - der henviser til betænkning fra Fiskeriudvalget (A8-0000/2015),
- A. der henviser til, at der siden 2009 næsten ikke er sket noget fremskridt i lovgivningsforslagene vedrørende både tekniske foranstaltninger og flerårige planer, hvilket på den ene side skyldes, at Kommissionens forslag om disse planer skabte gnidninger mellem EU-institutionerne vedrørende deres respektive beføjelser i beslutningstagningen i henhold til artikel 43 i TEUF, og på den anden side, at der i forbindelse med de tekniske foranstaltninger har været vanskeligheder med at tilpasse lovgivningen til Lissabontraktaten;
- B. der henviser til, at reformen af den fælles fiskeripolitik bl.a. havde til formål at opnå den maksimalt bæredygtige fangst ved at anvende en økosystembaseret tilgang, og at de tekniske foranstaltninger og de flerårige planer i deres egenskab af bevarelsesforanstaltninger er de vigtigste redskaber til at nå dette mål;
- C. der henviser til, at afskaffelsen af udsmid og regionaliseringen også var blandt de vigtigste ændringer, der blev indført med reformen af den fælles fiskeripolitik i 2013;
- D. der henviser til, at de tekniske foranstaltninger i øjeblikket udgør et komplekst, heterogent og uorganiseret system af bestemmelser, der ofte er usammenhængende og endog kan være modstridende, og desuden er vanskelige at forstå for fiskerisektoren;
- E. der henviser til, at de tekniske foranstaltningers kompleksitet og de dermed forbundne vanskeligheder samt manglen på konkrete positive resultater af den fælles fiskeripolitik og manglen på incitament er bidraget til at skabe mistillid blandt fiskerne;
- F. der henviser til, at revisionen af de tekniske foranstaltninger bør have til formål at forbedre fiskeressourcernes bæredygtighed uden at sætte fiskeriets økonomiske rentabilitet på spil, idet den baseres på et solidt videnskabeligt grundlag;
- G. der henviser til, at forbuddet mod udsmid og målsætningen om det maksimalt bæredygtige udbytte medfører en forpligtelse til at sikre en forbedring af fiskeredskabernes selektivitet

- H. der henviser til, at forbuddet mod udsmid indebærer en radikal ændring af tilgangen til forvaltningen af fiskeriet, hvilket gør det nødvendigt at gribe de tekniske foranstaltninger på vigtige områder såsom fangstsammensætningen an på en helt anden måde;
- I. der henviser til, at Rådets manglende stillingtagen har forhindret en tilpasning af lovgivningen om de tekniske foranstaltninger til Lissabontraktaten, og at denne blokering efter reformen af den fælles fiskeripolitik synes at blive løst ved hjælp af delegerede retsakter, der vedtages af Kommissionen efter forslag fra medlemsstaterne;
- J. der henviser til, at det er nødvendigt med en definition af fælles grundprincipper for alle havområder ved hjælp af et rammedirektiv, der vedtages med fælles beslutningstagning ("almindelig lovgivningsprocedure", i henhold til Lissabontraktaten), for at sikre lige vilkår for de forskellige operatører og for at lette gennemførelsen af og kontrollen med de tekniske foranstaltninger;
- K. der henviser til, at det ikke er nødvendigt at anvende den fælles beslutningstagning til foranstaltninger af regional karakter eller foranstaltninger, der ofte ændres, men at det er nødvendigt at anvende ved den til de bestemmelser, der er fælles for alle havområder, eller som ikke vil blive ændret inden for et rimeligt tidsrum;
- L. der henviser til, at regionaliseringen kan sikre, at bestemmelserne tilpasses de specifikke forhold inden for de forskellige fiskeriformer og de forskellige havområder, hvilket giver fleksibilitet og gør det muligt at reagere hurtigt på nødsituationer;
- M. der henviser til, at regionaliseringen kan bidrage til at forenkle bestemmelserne og gøre dem mere forståelige, hvorved de vil blive vel modtaget af fiskerisektoren, især hvis sektoren inddrages i vedtagelsen af bestemmelserne;
- N. der henviser til, at regionaliseringen ikke bør give anledning til en renationalisering, fordi dette ikke er foreneligt med den fælles fiskeripolitik, der er en fælles politik, hvor EU har enekompetence på grund af bestandenes fælles karakter;
- O. der henviser til, at vedtagelsen af de tekniske foranstaltninger på grundlag af regionaliseringen skal følge den model, som lovgivningsmyndighedens to grene er blevet enige om inden for rammerne af den nye fælles fiskeripolitik, dvs. Kommissionens vedtagelse af delegerede retsakter på grundlag af fælles henstillinger fra de berørte medlemsstater;
- P. der henviser til, at visse forslag til specifikke forordninger, der indeholder tekniske foranstaltninger (drivgarn, utilsigtede fangster af hvaler, forbud mod afskæring af hajers finner om bord eller dybhavsfiskeri) har skabt uoverensstemmelser; der henviser til, at nogle forslag - såsom forslaget om fiskeri af dybhavsbestande i det nordøstlige Atlanterhav - har været blokeret i over tre år; der henviser til, at proceduren om drivgarnsfiskeri også er lammet, og at specifikke forordninger om tekniske foranstaltninger lejlighedsvis er blevet forkastet af de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer, sådan som det er tilfældet med fjernelse af hajfinner om bord på fartøjerne;
- Q. der henviser til, at de tekniske foranstaltninger, der gælder for Middelhavet, ikke altid er

- tilpasset de forskellige lokale fiskeriformers behov;
- R. der henviser til, at der i Middelhavet hersker forhold, der er meget forskellige fra resten af EU's havområder, fordi det deles med tredjelande, hvis bestemmelser om bevarelse af bestandene adskiller sig meget fra EU's;
- S. der henviser til, at effektiviteten af de flerårige planer, der blev vedtaget mellem 2002 og 2009, har været forskellig, og at de dårligste resultater generelt har været knyttet til visse instrumenters ineffektivitet og til mangelfuld kontrol;
- T. der henviser til, at reformen af den fælles fiskeripolitik indførte en landingsforpligtelse uden at løse problemet med TAC- og kvoteordningernes manglende fleksibilitet;
- U. der henviser til, at der kan forudses vanskeligheder ved anvendelsen af forbuddet mod udsmid i de former for blandet fiskeri, der omfatter "choke species", og det vil som led i de flerårige planer være rimeligt at give fortrinsret til instrumenter såsom regulering af fiskeriindsatsen, der ikke udviser den mangel på fleksibilitet, som TAC- og kvoteordningerne gør, og som ville gøre det lettere at nå målet om det maksimalt bæredygtige udbytte og derved forbedre fiskerflådens økonomiske resultater ved en bestemt fiskeridødelighed;
- V. der henviser til, at Europa-Parlamentet efter Lissabontraktaten er medlovgiver på fiskeriområdet, undtagen for så vidt angår TAC og kvoter;
- W. der henviser til, at der ikke er blevet vedtaget nogen flerårig plan siden 2009 på grund af blokeringen af forslagene i Rådet;
- X. der henviser til, at lovgivningsmyndighedens to grene inden for rammerne af den interinstitutionelle arbejdsgruppe ("task force") om flerårige programmer har anerkendt, at det er vigtigt at samarbejde for at finde en pragmatisk måde til at komme videre med de flerårige planer, selv i betragtning af meningsforskellene vedrørende fortolkningen af retsgrundlaget;
- Y. der henviser til, at de flerårige planer bør udgøre en solid og varig ramme for forvaltningen af fiskeriet, at de bør være baseret på den bedste og nyeste foreliggende videnskabelige og socioøkonomiske rådgivning, og at de bør være fleksible for at tilpasse sig udviklingen i bestandene med hensyn til den årlige beslutningstagning om tildeling af fiskerimuligheder;
- Z. der henviser til, at den interinstitutionelle task force om flerårige planer har fastlagt følgende som fælles elementer i de fremtidige flerårige planer: målet om det maksimalt bæredygtige udbytte og en tidsplan til at nå det, et bevarelsesreferencepunkt til at udløse beskyttelsesforanstaltninger, en mekanisme for tilpasning til uforudsete ændringer i den videnskabelige rådgivning og en revisionsbestemmelse;
- AA. der henviser til, at planerne skal indeholde et generelt mål, der kan nås ved hjælp af forvaltningsforanstaltninger, og som underbygges af en videnskabelig vurdering; der henviser til, at et højt og stabilt udbytte bør være en del af dette generelle mål, som bør afspejles i Rådets årlige afgørelser om fiskerimuligheder i lyset af den nyeste videnskabelige rådgivning; der henviser til, at disse årlige afgørelser kun må vedrøre

tildelingen af fiskerimuligheder, og at store udsving i disse så vidt muligt bør undgås;

- AB. der henviser til, at Domstolens dom af 26. november 2014 i sag C-103/12 Europa-Parlamentet mod Rådet og sag C-165/12 Kommissionen mod Rådet, vedrørende tildeling af fiskerimuligheder i EU-farvande til fiskerfartøjer, der fører Den Bolivariiske Republik Venezuelas flag, i den eksklusive økonomiske zone ud for Fransk Guyanas kyst, skaber præcedens ved at afklare indholdet af og grænserne for retsgrundlaget i artikel 43 i TEUF, og at artikel 43, stk. 3, kun kan anvendes som retsgrundlag for tildelingen af fiskerimuligheder, sådan som det sker i de såkaldte TAC- og kvoteforordninger;
- AC. der henviser til, at Domstolen ventes at afsige dom i sag C-124/13 Europa-Parlamentet mod Rådet om forordning (EU) nr. 1243/2012 om fastlæggelse af en langsigtet plan for torskebestande, hvori Parlamentet gør gældende, at denne forordning i medfør af dens formål og indhold burde have været vedtaget på grundlag af artikel 43, stk. 2, i TEUF, under anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure med Parlamentet som medlovgiver; der henviser til, at Parlamentet også er imod opsplitningen af Kommissionens forslag, eftersom Rådet har splittet forslaget i op i to retsakter;
- AD. der henviser til de fremskridt, der er gjort i forbindelse med den flerårige plan for Østersøen, hvor Rådet har accepteret at arbejde sammen med EP med henblik på at vedtage målene for fiskeridødelighed;
- AE. der henviser til, at planerne om udsmid, der vedtages af Kommissionen med delegerede retsakter på grundlag af henstillinger fra de berørte medlemsstater, i mangel af flerårige planer vil kunne ændre den bevarelsesmæssige mindstestørrelse;
- AF. der henviser til, at planerne om udsmid spiller en væsentlig rolle, fordi en ændring af de bevaringsmæssige mindstestørrelser kan føre til ændringer i fisketeknikken, og derved ville der også ske ændringer i fiskeridødeligheden og gydebiomassen, som er de to kvantificerbare mål i de flerårige planer; der henviser til, at man ved at ændre mindstestørrelsen ved hjælp af delegerede retsakter vil ændre de vigtigste parametre i de flerårige planer uden om disse planer;
- AG. der henviser til, at det var lovgivernes ønske, at disse delegerede retsakter skulle være af overgangskaraktér og under ingen omstændigheder kunne gælde for en periode på over tre år;
- AH. der henviser til, at de bevaringsmæssige mindstestørrelser for én og samme art kan variere fra en zone til en anden for at tage hensyn til de forskellige fiskeriformers og de anvendte redskabers specifikke karakter; der henviser til, at det altid så vidt muligt er ønskeligt at træffe horisontale afgørelser for alle zonerne med henblik på at lette kontrolgaverne;
1. mener, at de tekniske foranstaltninger i fremtiden skal forenkles og indsættes i en klart struktureret retlig ramme og være udformet på et solidt videnskabeligt grundlag;
 2. mener, at det er nødvendigt med en revision af de tekniske foranstaltninger, der retter op på de gældende bestemmelser kompleksitet og heterogenitet, forbedrer deres videnskabelige grundlag og skaber større sammenhæng i dem og derved øger

fiskerisektorens accept af dem;

3. mener, at de tekniske foranstaltninger så vidt muligt skal tilpasses de enkelte fiskeriformers og de enkelte regioners specifikke forhold, hvilket vil sikre, at den berørte sektor i højere grad overholder bestemmelserne;
4. mener, at det for at forbedre fiskerisektorens accept og overholdelse af bestemmelserne i den fælles fiskeripolitik er nødvendigt, at fiskerne i større omfang deltager i beslutningstagningen, samt at de får incitament ved, at støtten til innovation forbedres, samt incitament til at øge fiskeredskabernes selektivitet;
5. mener, at det er nødvendigt at bibeholde den fælles beslutningstagning til vedtagelse af fælles bestemmelser for alle havområderne eller til dem, der ikke skal ændres inden for en rimelig tidsperiode;
6. mener, at det ikke er nødvendigt at anvende fælles beslutningstagning til at vedtage regionale foranstaltninger eller foranstaltninger, der ofte ændres;
7. mener, at strukturen i bestemmelserne om de tekniske foranstaltninger skal deles i tre dele, der er omfattet af den fælles beslutningstagning, og en fjerde, som bygger på regionalisering; mener, at de tre første dele skal omfatte et sæt fælles centraliserede bestemmelser, et sæt specifikke bestemmelser for de vigtigste havområder og et vist antal specifikke tekniske forskrifter; mener, at alle disse foranstaltninger skal vedtages med fælles beslutningstagning; mener desuden, at regionalisering skal finde anvendelse på regionale bestemmelser eller bestemmelser, der ofte ændres;
8. mener, at det er nødvendigt at evaluere hensigtsmæssigheden og effektiviteten af specifikke forordninger, der bygger på tekniske foranstaltninger f.eks. vedrørende drivnet, utilsigtede fangster af hvaler, forbud mod afskæring af hajers finner om bord eller dybhavsfiskeri, og hvilke samfundsøkonomiske konsekvenser de har for EU's fiskerflåder;
9. mener, at det er stærkt påkrævet at indføre et sæt sammenhængende operationelle tekniske foranstaltninger for hvert af de tre vigtigste havområder under hensyntagen til det enkelte områdes særlige forhold, især Middelhavets, hvor EU's afgørelser på dette område kan få stor indflydelse på konkurrencen mellem EU's fiskere og tredjelandes fiskerflåder;
10. fastholder i betragtning af forbuddet mod udsmid, at bestemmelserne om tekniske foranstaltninger med hensyn til f.eks. fangstsammensætning bør være tilstrækkeligt fleksible til, i realtid, at tage hensyn til udviklingen i fiskeriet og de fremskridt, der gøres med hensyn til at forbedre fiskeredskabernes selektivitet;
11. mener, at der under gennemgangen af de tekniske foranstaltninger skal tages hensyn til disses indvirkning på ikke blot bevarelsen af bestandene, men også på driftsomkostningerne og rentabiliteten i fiskeriet;
12. mener, at det bevaringsmæssige mål, der forfølges med bestemmelserne om tekniske foranstaltninger, kan fremmes med foranstaltninger, der har til formål at forbedre styringen af udbud og efterspørgsel ved hjælp af en voksende koncentration af sektoren

i producentorganisationer, hvilket vil gøre det muligt at optimere de resultater, der tilstræbes med EU-bestemmelserne;

13. mener, at de flerårige planer kommer til at spille en stadig større rolle i den fælles fiskeripolitik med hensyn til bevarelse af fiskebestandene, fordi de udgør det bedste instrument til at vedtage og anvende specifikke tekniske foranstaltninger på regionalt niveau;
14. mener, at det er nødvendigt, at lovgiverne fortsætter deres bestræbelser på at nå frem til aftaler om de flerårige planer på grundlag af EU-Domstolens retspraksis;
15. mener, at de flerårige planer bør udgøre en solid og varig ramme for forvaltningen af fiskeriet og bør være baseret på den bedste og nyeste foreliggende videnskabelige og socioøkonomiske rådgivning, idet de tilpasses udviklingen i bestandene og giver fleksibilitet i Rådets årlige beslutningstagning om tildeling af fiskerimuligheder; mener, at disse årlige afgørelser kun må vedrøre tildelingen af fiskerimuligheder, og at store udsving i disse så vidt muligt skal undgås;
16. fastholder, at det er nødvendigt at udforme de fremtidige flerårige planer, således at de opfylder målsætningen om det maksimalt bæredygtige udbytte med en forud fastlagt tidsplan, et bevarelsesreferencepunkt, der udløser beskyttelsesforanstaltninger, en mekanisme for tilpasning til ændringer i den videnskabelige rådgivning samt en revisionsbestemmelse;
17. der henviser til, at det, for at undgå problemer som følge af landingsforpligtelsen i forbindelse med blandet fiskeri, forekommer rimeligt at prioritere en regulering af fiskerivirksomheden, som ikke udviser den mangel på fleksibilitet, som TAC- og kvotesystemet har;
18. mener, at det er nødvendigt at øge de interesserede parter deltagelse i udformningen og udviklingen af flerårige planer ved hjælp af de rådgivende råd og i alle afgørelser vedrørende regionaliseringen;
19. vurderer, at Europa-Parlamentet bør behandle retsakterne i forbindelse med planerne for udsmid med særlig opmærksomhed;
20. finder, at den midlertidige gyldighed for de delegerede retsakter i forbindelse med planerne for udsmid, herunder ændringer af mindstestørrelser, ikke under nogen omstændigheder må overskride en grænse på tre år, idet de i givet fald bør erstattes med en flerårig plan, og at de flerårige planer derfor bør vedtages hurtigst muligt;
21. mener, at afgørelserne om mindstestørrelser inden for rammerne af regionaliseringen skal vedtages under hensyntagen til behovet for at undgå for mange heraf for hver enkelt art, fordi dette ville vanskeliggøre kontrol og kan medføre uregelmæssigheder eller svig i markedsføringen af varerne;
22. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

BEGRUNDELSE

1. Indledning

Reformen af den fælles fiskeripolitik (FFP), der blev gennemført i 2013, havde som et af sine mål at opnå det maksimalt bæredygtige udbytte (MSY) ved at anvende en økosystembaseret tilgang. Både de tekniske foranstaltninger og de flerårige planer er i deres egenskab af bevarelsesforanstaltninger de vigtigste redskaber til at nå dette mål

Siden 2009 er der imidlertid næsten ikke er sket noget fremskridt i lovgivningsforslagene vedrørende både tekniske foranstaltninger og flerårige planer. I sidstnævnte tilfælde er det kommet til en interinstitutionel blokering. Denne blokering skyldes, at lovgivningsforslagene vedrørende flerårige planer medtog fordeling af fiskerimuligheder blandt bestemmelserne for fangstkontrol. Dermed skabte Kommissionens forslag gnidninger i forbindelse med artikel 43 i TEUF. For så vidt angår de tekniske foranstaltninger, skyldtes vanskelighederne tilpasning af lovgivningen til Lissabontraktaten.

2. Tekniske foranstaltninger

Formålet med de tekniske foranstaltninger er at undgå fangst af ungfisk og andre bifangster. Systemet bygger i princippet på tre forordninger, der er geografisk opdelt (Østersøen, Middelhavet og Atlanterhavet og andre farvande). De tekniske foranstaltninger er et specifikt sæt regler, men somme tider indgår de i et mere omfattende sæt forvaltningsinstrumenter såsom de flerårige planer. Der findes også specifikke forordninger som f.eks. forordningen om forbud mod drivnet, forebyggelse af utilsigtede fangster af hvaler eller forbuddet mod afskæring af hajers finner om bord. De tekniske foranstaltninger er således fordelt på over tredive forskellige forordninger og udgør et komplekst, heterogent og uorganiseret system af bestemmelser, der ofte er usammenhængende og endog kan være modstridende.

De tekniske foranstaltningers kompleksitet skyldes delvis, at de er blevet vedtaget med forskellige lovgivningsprocedurer og med forskellige motivationer. Nogle af de tekniske foranstaltninger er blevet fremmet af de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO). I andre tilfælde er de blevet vedtaget i forbindelse med de årlige forordninger om TAC og kvoter. De fleste af de tekniske foranstaltninger er imidlertid blevet vedtaget af Rådet eller af Kommissionen i henhold til komitologiproceduren, før Lissabontraktatens ikrafttræden og uden Europa-Parlamentets medvirken.

En del af de tekniske foranstaltningers heterogene karakter og manglende sammenhæng skyldes, at en god del af dem er blevet vedtaget efterhånden af Rådet som del af de årlige forordninger, der fastsætter den samlede tilladte fangstmængde (TAC) og kvoter. Nogle af de tekniske foranstaltninger er derfor resultat af mellemstatslige politiske forhandlinger med et begrænset videnskabeligt grundlag, der skaber uberettigede forskelle mellem havene. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden skal de forskellige foranstaltninger i forbindelse med TAC og kvoter vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab.

De tekniske foranstaltningers geografiske fokus kommer klart til udtryk i den særbehandling, der er blevet Middelhavet til del. I dette tilfælde blev der først vedtaget et mere eller mindre sammenhængende sæt foranstaltninger i 2006. Det Rådgivende Råd for Middelhavet har ved flere lejligheder anmodet om revision af visse tekniske foranstaltninger. Det er værd at lægge

mærke til, at Kommissionen i sin nylige studie om tekniske foranstaltninger¹ ikke har medtaget Middelhavet på grund af den komplekse karakter.

En del af de tekniske foranstaltninger består af specifikke forordninger. Lovgivningsproceduren har skabt kontroverser i forbindelse med størstedelen af dem. Især forslaget om fiskeri af dybhavsbestande i det nordøstlige Atlanterhav² har været blokeret i over tre år. Proceduren vedrørende fiskeri med drivgarn³ er også blokeret. Disse vanskeligheder og kontroverser skyldes indholdet af forslagene. I visse tilfælde såsom fjernelse af hajfinner om bord på fartøjerne⁴, er forordningen blevet forkastet af de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer, hvorved EU's fiskerflåde stilles ugunstigt i forhold til tredjelande. I andre tilfælde som f.eks. i forbindelse med utilsigtede fangster af hvaler⁵, vil det være nødvendigt at vurdere effektiviteten af forordningen.

Forordningerne om tekniske foranstaltninger indeholder desuden en række undtagelser og dispensationer, og alle bestemmelserne er blevet ændret. For eksempel er forordning (EF) nr. 850/98 blevet ændret fjorten gange. For hver af disse ændringer er de tekniske foranstaltninger blevet mere komplekse. Der findes en hel del uoverensstemmelser, og der mangler en klar definition af anvendelsesområdet for delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, hvilket virker hæmmende for behandlingen af lovgivningsforslagene. Som følge deraf har der i lang tid været behov for at rationalisere og forenkle de tekniske foranstaltninger og tilpasse dem til Lissabontraktaten.

I 2002 og 2008 forsøgte man at gennemføre et par revisioner af alle de tekniske foranstaltninger⁶. Et forsøg slog fejl, og det andet blev kun til endnu en af de utallige ændringer. Der skete heller ikke noget fremskridt med lovgivningsforslagene om tilpasning til Lissabontraktaten af de tre vigtigste geografiske forordninger.

Kommissionen afsluttede i maj 2014 en offentlig undersøgelse om nye rammer for de tekniske foranstaltninger i den reformerede fælles fiskeripolitik. Størstedelen af de medlemsstater, der svarede, fandt det nødvendigt at forenkle de tekniske foranstaltninger og sikre lige vilkår, hvilket kræver, at den fælles beslutningstagning opretholdes for nogle regler, og at omfanget af regionalisering i udformningen af tekniske foranstaltninger bør koncentreres om den praktiske anvendelse og tage hensyn til kontrol- og overvågningsaktiviteter. Deltagerne i fiskerisektoren mente, at det er nødvendigt at anvende en minimalistisk fremgangsmåde i forbindelse med den nye struktur for de tekniske foranstaltninger og ikke lade den fælles beslutningstagning omfatte afgørelser om forvaltning på mikroniveau. NGO'erne mente for deres vedkommende, at det er nødvendigt med en generel ramme for tekniske foranstaltninger, der omfatter generelle mål og fælles minimumsregler, som skal gælde for hele EU for at sikre, at de ikke opstår huller i forvaltningen, og derfor må der ikke ske nogen forenkling på bekostning af miljøbeskyttelsen.

I den kommende regulering af de tekniske foranstaltninger er det nødvendigt med fælles beslutningstagning for at sikre lige vilkår og for at fremme gennemførelse og kontrol.

¹ A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP. Projektnr.: ZF1455_S02. 7. juli 2014

² COM(2012)0371 - 2012/0179(COD)

³ COM(2014)0265 - 2014/0138(COD)

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 605/2013 af 12. juni 2013.

⁵ Rådets forordning (EF) nr. 812/2004 af 26. april 2004.

⁶ COM(2002)0672 og COM(2008)0324.

Regionaliseringen kan for sit vedkommende forenkle forvaltningen, sikre, at bestemmelserne tilpasses de forskellige fiskeriformers og de forskellige havområders specifikke forhold, hvilket giver fleksibilitet og gør det muligt at reagere hurtigt på nødsituationer. Desuden kan regionaliseringen kan bidrage til at forenkle bestemmelserne og gøre dem mere forståelige, hvorved de vil blive vel modtaget af fiskerisektoren, især hvis sektoren inddrages i vedtagelsen af bestemmelserne. Imidlertid er en absolut regionalisering ikke forenelig med den fælles fiskeripolitik, idet den er en fælles politik, hvor EU har enekompetence på grund af bestandenes fælles karakter.

Det er derfor ikke at nødvendigt at anvende den fælles beslutningstagning til foranstaltninger af regional karakter eller foranstaltninger, der ofte ændres, men det er nødvendigt at beholde den til de bestemmelser, der er fælles for alle havområder, eller som ikke vil blive ændret inden for et rimeligt tidsrum;

Strukturen i bestemmelserne om de tekniske foranstaltninger skal deles i fire dele. De tre dele skal omfatte et sæt fælles centraliserede bestemmelser, et sæt specifikke bestemmelser for de vigtigste havområder og et vist antal specifikke tekniske forskrifter, der vedtages med fælles beslutningstagning. Den fjerde del, der gøres til genstand for regionalisering, skal finde anvendelse på regionale bestemmelser eller bestemmelser, der ofte ændres;

3. De flerårige planer

De flerårige planer har til formål at regulere forvaltningen af de vigtigste fiskearter, der er af interesse for fiskeriet. Det fælles formål med dem er at indføre mål for forvaltningen af bestandene, for så vidt angår størrelsen af gydebiomassen og fiskeridødeligheden. Der findes i øjeblikket 11 flerårige planer, der gør brug af forskelligartede instrumenter. Generelt anvendes der de samlede tilladte fangstmængder (TAC), men der findes også andre typer instrumenter som f.eks. tekniske foranstaltninger, begrænsninger i fiskeriindsatsen eller specifikke kontrolbestemmelser.

De flerårige planer blev taget i brug efter reformen af den fælles fiskeripolitik i 2002. To af de eksisterende planer regulerer de bestande, der forvaltes af de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer, nemlig almindelig tun og hellefisk, medens resten regulerer bestande i fællesskabsfarvande i overensstemmelse med udtalelserne fra Det Internationale Havundersøgelsesråd (ICES). Mellem 2002 og 2009 udviklede de sig relativt langsomt, og der skete en ændring af deres forskellige former. Siden 2009 er der ikke blevet vedtaget nogen flerårig plan på grund af en blokering af forslagene i Rådet.

Effektiviteten af de flerårige planer har været forskellig. Generelt har de dårligste resultater været knyttet til ineffektiviteten i mekanismerne til reduktion af fiskeriindsatsen og til mangelfuld kontrol. Det må ikke glemmes, at forvaltningen af fiskerflåden og dermed af den effektive fangstkapacitet har mistet betydning i den fælles fiskeripolitik. Selv om de forskellige kriser har ført til betydelig indskrænkning af fiskerflåden, har reduktionen af fiskerikapaciteten været meget mindre.

Trods de flerårige planers betydning har der næsten ikke været nogen udvikling i dem i de senere år på grund af den interinstitutionelle blokering, der skyldes Europa-Parlamentets og Rådets forskellige fortolkning af, hvilket retsgrundlag der skal anvendes i planerne, og navnlig om man skal anvende artikel 43, stk. 2, eller artikel 43, stk. 3, i TEUF. Artikel 43, stk. 3, giver Rådet hele beslutningskompetencen og udelukker Europa-Parlamentet. Den 26.

november 2014 afsagde Domstolen en fælles dom i to sager¹, der var anlagt af Europa-Parlamentet og Kommissionen med påstand om annullering af Rådets afgørelse om tildeling af fiskerimuligheder i EU-farvande til fiskerfartøjer, der fører Den Bolivariiske Republik Venezuelas flag, i den eksklusive økonomiske zone ud for Fransk Guyanas kyst. Denne dom skaber præcedens, idet den afklarer, at artikel 43, stk. 3, kun kan anvendes som retsgrundlag for tildeling af fiskerimuligheder, sådan som det sker i henhold til forordningerne om TAC og kvoter.

Man afventer stadig Domstolens dom i sag C-124/13 Europa-Parlamentet mod Rådet om forordning (EU) nr. 1243/2012 om fastlæggelse af en langsigtet plan for torskebestande, hvori Parlamentet gør gældende, at denne forordning i medfør af dens formål og indhold burde have været vedtaget på grundlag af artikel 43, stk. 2, i TEUF, under anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure med Parlamentet som medlovgiver. Parlamentet er også imod opsplitningen af Kommissionens forslag, eftersom Rådet har splittet forslaget i op i to retsakter.

På den anden side blev arbejdet i den interinstitutionelle arbejdsgruppe ("task force") om flerårige programmer afsluttet i april 2014. Repræsentanterne for de to lovgivere anerkendte under deres arbejde betydningen af at samarbejde for at finde en pragmatisk måde til at komme videre med de flerårige planer, selv i betragtning af meningsforskellene vedrørende fortolkningen af retsgrundlaget. Man vurderede, at de flerårige planer bør udgøre en solid og varig ramme for forvaltningen af fiskeriet, med udgangspunkt i den bedste foreliggende videnskabelige rådgivning. De bør desuden give mulighed for tilpasning til udviklingen i bestandene og giver fleksibilitet i beslutningstagningen om tildeling af fiskerimuligheder.

Følgende blev fastsat som fælles elementer i de fremtidige flerårige planer: målet om det maksimalt bæredygtige udbytte og en tidsplan til at nå det, et bevarelsesreferencepunkt for udløsning af beskyttelsesforanstaltninger, en mekanisme for tilpasning til uforudsete ændringer i den videnskabelige rådgivning og en revisionsbestemmelse.

Efter reformen af den fælles fiskeripolitik i 2013 skal de flerårige planer som mål indbefatte det maksimalt bæredygtige udbytte og en tidsplan til at nå det. De skal ligeledes indeholde foranstaltninger til gennemførelse af forbuddet mod udsmid og af landingsforpligtelsen² samt garanti for anvendelse af afhjælpende foranstaltninger og revisionsbestemmelser. Endvidere fastsættes de to kvantificerbare mål for de flerårige planer, nemlig fiskeridødeligheden og gydebiomassen.

Reformen af den fælles fiskeripolitik indførte et forbud mod udsmid uden at løse problemet med TAC- og kvoteordningernes manglende fleksibilitet. Eftersom der kan forudses problemer i det blandede fiskeri, der omfatter "choke species", forekommer det rimeligt at prioritere visse instrumenter såsom en regulering af fiskeriindsatsen, der ikke udviser den mangel på fleksibilitet, som TAC- og kvotesystemet har. Desuden ville en regulering af fiskeriindsatsen gøre det lettere at nå målet om det maksimalt bæredygtige udbytte og derved forbedre fiskerflådens økonomiske resultater ved en bestemt fiskeridødelighed.

4. Reformen af den fælles fiskeripolitik i 2013

¹ Sag C-103/12 Europa-Parlamentet mod Rådet og sag C-165/12 Kommissionen mod Rådet.

² Landingsforpligtelse. Artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013.

Et væsentligt element i reformen af den fælles fiskeripolitik, der vedrører både de flerårige planer og de tekniske foranstaltninger, er regionaliseringen¹ eller det regionale samarbejde om bevarelsesforanstaltninger. De flerårige planer synes at være det bedste instrument til at vedtage og anvende specifikke tekniske foranstaltninger i forbindelse med regionaliseringen.

Det fastsættes, at når der tillægges Kommissionen delegationsbeføjelser i forbindelse med flerårige planer, bevarelsesforanstaltninger, der er nødvendige for EU's miljølovgivning eller landingsforpligtelsen, kan de interesserede medlemsstater, der er berørt af sådanne foranstaltninger, også fremsætte fælles henstillinger inden for en bestemt frist. For at fremsætte sådanne henstillinger bør medlemsstaterne høre de berørte rådgivende råd. Kommissionen kan vedtage de anbefalede foranstaltninger ved hjælp af delegerede retsakter, men den kan også fremsætte forslag, hvis det ikke lykkes alle medlemsstaterne at blive enige om fælles henstillinger inden for den fastsatte frist. Kommissionen kan ligeledes fremsætte forslag, hvis de fælles henstillinger ikke anses for at være i overensstemmelse med målene og de kvantificerbare mål i bevarelsesforanstaltningerne. Den eneste rolle, som Europa-Parlamentet kan spille, ligger i muligheden for at gøre indsigelse mod en delegeret retsakt inden for to måneder.

Disse nye bestemmelser har konsekvenser for de tekniske foranstaltninger og er i vidt omfang knyttet til de flerårige planer eller er afledt af manglen på sådanne planer, og de kommer i stand ved, at Kommissionen vedtager delegerede retsakter. Hvis der f.eks. inden for en bestemt fiskeriform ikke er blevet vedtaget en flerårig plan eller en forvaltningsplan, har Kommissionen beføjelser til at vedtage delegerede retsakter, hvorved den på midlertidig basis og for en periode på højst tre år fastsætter en specifik plan for udsmid, der desuden kan omfatte en ændring af mindstestørrelserne².

Desuden blev der med forordningen om landingsforpligtelsen³ indført ændringer af de tre regionale forordninger om tekniske foranstaltninger (Atlantehavet, Middelhavet og Østersøen). Planerne for udsmid er blevet den vigtigste drivkraft til at indføre ændringer ved hjælp af delegation af beføjelser til Kommissionen. Kommissionen har fået beføjelser til at fastsætte bevarelsesmæssige mindstestørrelser for arter, der hører under landingsforpligtelsen, ved hjælp af delegerede retsakter og om nødvendigt til at fastsætte undtagelser fra disse mindstestørrelser. Dette var allerede tilfældet med udsmidsplanen for Østersøen⁴, hvor mindstestørrelsen for torsk blev reduceret fra 38 til 35 cm.

I de fleste tilfælde vil de bevaringsmæssige mindstestørrelser blive vedtaget af Kommissionen ved hjælp af delegerede retsakter. Det vil gøre det lettere at vedtage visse foranstaltninger på regionalt niveau, men de bevaringsmæssige mindstestørrelser spiller en rolle, der rækker betragteligt videre end regionaliseringen, og det kunne således ændre udviklingen af de flerårige planer i betragtelig grad. Når en mindstestørrelse ændres, ændrer fiskerne fangstmetoder, og samtidig ændres fiskeridødeligheden og gydefiskenes alderspyramide. I grundforordningen om den fælles fiskeripolitik fastsættes det, at disse to parametre skal være

¹ Regionalt samarbejde om bevarelsesforanstaltninger. Artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013.

² Artikel 15, stk. 6, i forordning (EU) nr. 1380/2013.

³ Artikel 1, nr. 10, artikel 2, nr. 5, og artikel 3, nr. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/812 af 20. maj 2015.

⁴ Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 1396/2014 af 20. oktober 2014.

de kvantificerbare mål i de flerårige planer¹. Hvis mindstestørrelsen ændres ved hjælp af en delegeret retsakt, vil de vigtigste parametre i de flerårige planer blive ændret uden om selve planerne. Der skal tages hensyn til, at mindstestørrelserne spiller en væsentlig rolle for markedsføringen og for kontrollen med fiskerivirksomheden.

5. Ordførerens holdning

5.1. Flerårige planer

Lovgiverne skal finde en pragmatisk måde til at komme hurtigt videre med de flerårige planer i lyset af EU-Domstolens retspraksis.

Det er desuden nødvendigt at øge de interesserede parters effektive deltagelse i udformningen og udviklingen af de flerårige planer.

Endelig bør de flerårige planer vedtages hurtigst muligt. Således undgås det, at foranstaltningerne på lang sigt reguleres ved hjælp af udsmidsplaner, der i kraft af deres karakter kun bør indeholde midlertidige foranstaltninger.

5.2. Tekniske foranstaltninger

For så vidt angår de fremtidige tekniske foranstaltninger, bør de være enkle og klare for at gøre det lettere for fiskerne at forstå dem.

De tekniske foranstaltninger bør så vidt muligt tilpasses de særlige forhold inden for de forskellige fiskeriformer og regioner (regionalisering).

Imidlertid bør bestemmelser, der er fælles for alle havområder, eller som ikke skal ændres inden for en rimelig periode, vedtages af EU's to lovgivningsgrene under anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure, dvs. fælles beslutningstagning.

Faktisk er en absolut regionalisering ikke forenelig med den fælles fiskeripolitik, eftersom den er en fælles politik, hvor EU har enekompetence på grund af bestandenes fælles karakter.

Endelig er det nødvendigt med en stærkere og mere effektiv inddragelse af fiskerne i beslutningsprocessen vedrørende de tekniske foranstaltninger, ned til mindste detalje, og det er nødvendigt at indføre incitamenter til at lette anvendelsen af dem.

¹ Artikel 10, stk. 1, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013.