

## Status i arbeidet med en ny felles fiskeripolitikk CFP, juni 2012

Rapport skrevet av fiskerirådene Jan Fredrik Danielsen og Rune Dragset, EU-delegasjonen

- Det har vært god fremdrift i Rådet under dansk formannskap i arbeidet med å behandle Kommisjonens forslag til ny fiskeripolitikk, og på det siste rådsmøtet 12. juni ble oppnådd enighet om en omforent tekst på to av tre forordninger.
- Reformforslaget dominerer alt arbeid i fiskerikomiteen i Europaparlamentet, men kompleksiteten i forslagene og intern uenighet forsinker arbeidet.
- Det er særlig forslagene om omsettelige konsesjoner, utkastforbud og kutt i flåtesubsidier som skaper de største utfordringene for Europaparlamentet og Rådet.
- Kommisjonen inntar en bevist passiv rolle mens Rådet og Europaparlamentet utvikler sine posisjoner.

Etter 18 timers forhandlinger på rådsmøtet mellom EUs fiskeriministre 12. juni holdt den danske fiskeriministeren Mette Gjerskov og fiskerikommissær Maria Damanaki en pressekonferanse (onsdag kl 04.30). Her redegjorde Gjerskov om at Rådet hadde lyktes i å oppnå enighet, en "General Approach", både på grunnforordningen ([Basic Regulation](#)) og markedsforordningen ([Common Market Organisation](#)). Det ble uttrykt stor tilfredshet med at dette innebar forpliktende datoer for innfasing av utkastforbud i EU og mer ansvarlig kvotefastsetting (MSY). Damanaki uttrykte tilfredshet med at det var oppnådd enighet, men minnet om at hennes forslag var mer ambisiøst og fortsatt lå som grunnlag for forhandlingene i Europaparlamentet. Damanaki takket Gjerskov for stort personlig engasjement og beskrev Rådets posisjon som et steg i rett retning.

### **Grunnforordningen**

De mest sentrale forslagene fra Kommisjonen er mer ansvarlig kvotefastsetting (lovregulering av at kvoter ikke kan settes høyere enn **maksimalt bærekraftig utbytte** (Maximum Sustainable Yield -MSY) fra 2015), **regionalisering** (større fullmakter til grupper av medlemsland, særlig i forhold til tekniske reguleringer) **utkastforbud** (landingspåbud for all fangst over en innfasingsperiode på tre år fra 2014) og **omsettelige konsesjoner** (Transferable Fishing Concessions TFC) (obligatorisk for alle medlemsland å utvikle et system med omsettelige konsesjoner). I randsonen av dette diskuteres også den sosiale dimensjonen, småskalafiske og definisjoner på overkapasitet.

**Rådet** har under dansk formannskap hatt alle de nevnte forslagene til behandling på ministernivå. Med hensyn til **maksimalt bærekraftig utbytte** -forslaget, synes det som om Rådet er enig i at maksimalt bærekraftig utbytte skal fases inn som prinsipp, men vil utvide endelig frist fra 2015 til 2020. Rådet ønsker større grad av **regionalisering** av forvaltningsbeslutninger. Dette ønskes gjennomført ved at berørte medlemsland rundt et avgrenset forvaltningsområde (for eksempel Nordsjøen, Østersjøen etc.) selv kan beslutte reguleringstiltak, innenfor rammen av formålet med den felles fiskeripolitikk. Kommisjonen vil likevel ha en rolle i regionale beslutninger, men vil kun kunne endre dette dersom det direkte undergraver Den felles fiskeripolitikken (CFP). Rådet har samlet seg om prinsippet om å innføre et **utkastforbud**, der dette skal fases inn over noe lenger tid en det kommisjonen foreslo.

Rådet ønsker ikke obligatorisk **omsettelige konsesjoner (TFC)** i alle medlemsland. Det kan tyde på at Rådet ønsker at medlemslandene årlig skal rapportere til Kommisjonen om i hvilken grad fangstkapasiteten er tilpasset fiskemuligheter. Dersom det beregnes overkapasitet, skal medlemslandene orientere om hvilke tiltak som skal iverksettes. Det ses også på en mulig kobling mellom at tilgang til penger i EUs fiskerifond er betinget av medlemslandets oppfølging av sin kapasitetsrapport. Rådet ønsker også å videreføre ordningen med å definere et kapasitetstak for hvert medlemsland, men nå som et annekset til grunnforordningen (Kommisjonen foreslo en oppmykning og delvis utfasing tekniske kapasitetsbegrensninger når et TFS-system var på plass).

**Europaparlamentet** har også diskutert alle elementene i grunnforordningen, og saksordførerne fra både miljøkomiteen og fiskerikomiteen har lagt frem sine innstillinger. Miljøkomiteen har samlet seg om noen overordnede prinsipper, som det er opp til den ansvarlige komité, fiskerikomiteen, å følge opp. Frem til 18. juni kan parlamentarikere i fiskerikomiteen fremme endringsforslag, som vil bli lagt frem for frem for avstemming 16. september i fiskerikomiteen og for plenum i november.

Legger en til grunn sakførers (MEP Ulrike Rodust, tysk, sosialdemokrat) [innstilling](#), så foreslår hun at **maksimalt bærekraftig utbytte** skal fases inn fra 2015 i tråd med Kommisjonens forslag. Hun foreslår også at representanter fra EP skal delta under Rådets behandling, for å påse at maksimalt bærekraftig utbytte-prinsippet ikke fravikes (årlig kvotefastsetting ligger under Rådets enekompetanse). En rekke forslag til endringer skal bidra til å definere og konkretisere medlemslands mulighet til mer **regionalisert forvaltning**. Hun foreslår videre at et **utkastforbud** skal innføres for alle fiskerier frem til 2018.

**Omsettelige konsesjoner (TFC)** foreslås innført over en lengre periode. Først skal fiskerettigheter defineres og fordeles som konsesjoner med gyldighet i åtte år (mot minst 15 år i kommisjonens forslag). 5 % av konsesjonene skal brukes som rekrutteringskvoter. Innen 6 år skal konsesjonene gjøres omsettelige, men unntak kan gjøres dersom spesielle forhold tilsier det. Medlemsland gis mulighet til å begrense omsetteligheten (safeguards).

Rodust foreslår ellers at spesielle regler skal gjelde forvaltningen av Middelhavet. Videre at 10 prosent av et medlemslands territorialfarvann skal avsettes til oppvekstområde der fiske forbys. Hun foreslår også at medlemsland som ikke overholder grunnforordningens regler kan miste tilgang til fiskerifondet, og at De regionale rådgivende organene (RAC) skal utvides og få større fullmakter.

Diskusjonen i Europaparlamentet om ny grunnforordning er mer kompleks enn det som fanges opp i Rodusts rapport. Likevel er denne tatt vel imot i ulike leire, og representerer således et mulig kompromiss blant representanter med svært ulikt utgangspunkt.

### **Kommentar**

Arbeidet med en ny grunnforordning har det siste halvår vært drevet frem av et aktivt dansk formannskap og engasjerte MEPer i Europaparlamentet. Flere forslag er kontroversielle, og diskusjonen har vært preget av store motsetninger. Rådet har formelt sett kommet lenger, men har i mindre grad enn Europaparlamentet vært villige til å diskutere store og forpliktende endringer. Det kan være flere grunner for dette. Ansvarlige ministre vil i Rådet balansere mellom hjemlig opinion,

egen fiskerinæring i krise og forslag som kan gi færre arbeidsplasser. Imidlertid er det nok likevel slik at det opplevde behovet for store endringer er mer fremtredende blant de som er bekymret for fremtidige fiskeressurser enn de som har sitt daglige brød fra fiskeriaktivitet. Et betydelig korps av "grønne" NGO-er har heltidsansatte som nå jobber svært tett på medlemmene i Europaparlamentet. Samtidig framstår representanter for fiskere som mer opptatt av å pleie egne særinteresser, enn å bidra i diskusjoner om ny retning for den felles fiskeripolitikk.

### **Den finansielle forordningen (European Maritime and Fisheries Fund)**

De mest sentrale i **Kommisjonens** forslag til nytt fiskerifond (EMFF) er omleggingen fra strukturell støtte (kondemnering, kompensasjonsstøtte til midlertidig stans av fiske, noen begrensede former for investeringsstøtte) til å fokusere fondet mot å støtte fiskere og lokalsamfunn som satser på annen aktivitet enn fiske. EMFF forslaget er således konstruert for å støtte opp forslagene i grunnforordningen. Forslag til totalramme er på 6,5 milliarder euro (over en 7 års periode). Dette er omlag som inneværende periode. Ulike tiltak er imidlertid samlet under EMFF, herunder maritim politikk, datainnsamling, kontroll og overvåkning og tiltak for styrket samarbeid mellom forskning og næring. Midlene avsatt til kontroll og overvåking foreslås økt med nesten 40 prosent. Omlag 1 milliard euro avsettes i tillegg EUs til fiskeripartnerskapsavtaler (FPA). Fondet skal være gjeldende fra 2014 til 2020.

**Rådet** har hatt en første sondering på ministernivå av innretningen på EMFF. Her fremkom det nokså ulike oppfatninger hvilke innretning fondet skal ha. Fiskerikommissær Maria Damanaki har imidlertid vært tydelig på at subsidielolitikken må legges kraftig om. Mer substansielle diskusjoner om EMFF vil skje under det kypriotiske formannskapet i høst.

Fiskerirådsgruppen jobber fortsatt med denne forordningen. Så langt synes det som om gruppen har realistiske forventninger til størrelsen på fondet, og det er mer et spørsmål om fordeling enn å øke midlene. Det er flere medlemsland som gir uttrykk for at forslaget til totalbudsjett for EMFF er på et riktig nivå og således må gå under radaren for fremtidige kutt. EU skal diskutere totalrammer og fordeling av sitt budsjett for perioden 2014 til 2020 tidlig i 2013. Diskusjonen om fordelingen av fondet går langs to akser. For det første om nøkkelen til fordeling mellom ulike medlemsland er optimal, fordi medlemslandene har ulik utnyttelse egne andeler i inneværende periode. For det andre, om det bør brukes mer eller mindre til for eksempel akvakultur, kontroll og overvåking samt datainnsamling. Flere medlemsland ønsker fortsatt støtte til kondemnering av fiskefartøy.

I **Europaparlamentet** er diskusjonene preget av at saksordfører Alan Cadec (MEP, fransk, konservativ) er en varm tilhenger av subsidier. Han presenterte sent i mai et arbeidsdokument der han redegjorde for sitt syn. Her avviser han at det er overkapasitet i flåten, men ønsker likevel midler til kondemnering. Han ønsker også penger til modernisering av fiskefartøy, drivstoffsubsidier, kompensasjonsstøtte til midlertidig stans av fiske, samt støtte til markedsføringstiltak og bearbeiding av fisk. Cadec også har tidligere dominert debatten om fiskerifondet, med workshops og konferanser der deltagerne har vært håndplukket til å legitimere hans ståsted.

### **Kommentar**

Diskusjonene om EMFF er mindre modnet siden Kommisjonens forslag først ble fremmet i desember, 6 måneder etter de andre delene i reformpakken. Dagens debatt dreier seg, som tidligere, om hvor stor andel av subsidiene som skal kanaliseres direkte til fangstleddet. I perioden 1994 til 1999 var denne andelen 54 prosent, men ble redusert til 42 prosent i den påfølgende budsjettperioden. I inneværende budsjettperiode er andelen nede på 27 prosent. Denne andelen vil trolig ytterligere bli betydelig redusert i EMFF. Ved ikke å kutte budsjettet, er det således anledning til å kanalisere mer midler til andre tiltak. Spørsmålet er imidlertid om det er for romslige rammer til at midlene effektivt kan innrettes mot å støtte fiskere og lokalsamfunn som satser på *annen* aktivitet enn fiske.

For å få utløse medfinansiering gjennom EMFF, må medlemslandet finansiere deler av tiltaket selv. Andelen varierer, men er ofte på om lag 50 prosent. Det er således kostbart å hente ut midler fra EMFF. Dette har ført til krav om å redusere andelen medlemslandene må bidra med under gjeldende ordning, noe som helt sikkert også vil bli et tema fremover.

Hovedargumentene for fortsatt støtte til flåteleddet, dreier seg om å lette hverdagen for små fartøy i EU. Det er om lag 70 000 fartøy under 12 meter i EU, av totalt 83 000 fartøy. En gjennomgang av fordelingen av subsidier til kondemnering, nybygging og fornying de siste ti årene, viser at midlene langt på vei har bidratt til oppbygging av kapasitet blant store fartøy og nedbygging blant små. Kun omlag 10 prosent av subsidiene har gått til fartøy under 12 meter. Disse midlene har stort sett gått til kondemnering. 92 prosent av midlene som gått til modernisering og nybygging har endt opp hos fartøy over 12 meter. Her kan også nevnes at flere rapporter fra European Court of Auditors viser liten grad av måloppnåelse med subsidiepolitikken. Det er således mye som taler for en omlegging av politikken. I fiskerirådsgruppen synes det nå å være en generell aksept av at subsidiepolitikken må endres fra dages mer generelle ordninger til mer rettede tiltak.

## **Markedsforordningen**

**Kommisjonens** forslag til ny markedsordning for fisk er tilpasset forslaget til ny grunnforordning, og spesielt utkastforbudet. Utkastforbud betyr at tilbaketrekkingsprisen fra tidligere markedsordning (prisinterveneringsmekanismen) faller bort. Som en følge av dette skal også EUs produsentorganisasjoner styrkes. Det foreslås videre at produsentorganisasjonene (PO) får en styrket rolle i kontroll og overvåking, og at det innføres bestemmelser for bedre merking/sporbarhet i verdikjeden, noe som er relevant for tredjeland.

**Rådet** diskuterte markedsordningen på ministermøtet i mars, og det er bred enighet om at produsentorganisasjonene skal styrkes. Rådet er mer splittet i synet på styrket forbrukerinformasjon. Selv om medlemslandene støtter økt sporbarhet og transparens, så er en bekymret for økt krav til næringen (jf. økte kostnader og overlappende EU-krav). Mange medlemsland ønsker ikke obligatoriske krav om for eksempel fangst og slaktedato. Etter ministermøtet 12. juni er det også enighet om en "general approach" for markedsforordningen og Rådet oppfordrer her blant annet Kommisjonen å vurdere å etablere EU minstekrav for merking av sjømatprodukter.

I **Europaparlamentet** har saksordfører Struan Stevenson (skotsk, konservativ) lagt fram et forslag som i stor grad støtter i stor grad Kommisjonens forslag. Endringer knyttes til

produsentorganisasjonenes rolle i forhold til gjennomføring av utkastforbudet og forslaget til merkekrav for sjømat. Behandlingen i Europaparlamentets fiskerikomiteé er ventet i løpet av juni.

### **Kommentar**

Drøftingene rundt markedsordningen har ikke vært spesielt kontroversielle i og med at den er underordnet grunnforordningen. Selv om det er bred enighet om å styrke produsentorganisasjonene, så blir dette i siste instans også et spørsmål om gjennomføring. I dag er det stor forskjell på hvor godt organisert produsentorganisasjonene er. Hovedutfordringen blir å endre deres arbeid til å administrere et landingspåbud. Når det gjelder krav om mer forbrukerinformasjon, gjennom blant annet obligatoriske fangst og slaktedatokrav, ser det ut til at det vil være utfordrende for Kommisjonen å få gjennom sitt syn gitt Rådet og Europaparlamentets skepsis.

### **Den eksterne dimensjonen**

Som et tilleggselement i refompakken la **Kommisjonen** frem en egen melding om EUs tredjelandsavtaler og forholdet til regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (RFMO). Kommisjonen foreslår å innføre en "ny generasjon" avtaler ("Sustainable Fisheries Agreements"). Disse avtalene, hvor EU kjøper adgang til å fiske i tredjelands farvann, skal bli mer transparente og baseres på det Kommisjonen kaller "overskuddsregelen", dvs. at EU fartøy bare skal fiske på overskuddet av den tillatte fangstmengde i tredjelandet. En skal også i enda sterkere grad bidra til å bygge opp tredjelandsenes fiskeriforvaltning.

**Rådet** har drøftet meldingen og la frem sine konklusjoner etter ministermøtet i mars. Hovedlinjen er at EU skal etterleve de samme reglene i andres farvann som de må følge i EU-farvann.

**Europaparlamentet** har drøftet meldingen og saksordfører Isabella Lövin (svensk, De grønne) rapport gir Kommisjonen generell støtte for sine ambisjoner, men påpeker blant annet at EU må gjøre mer for å sikre at avtalen etterfølges. Åpenhet omkring EUs tredjelandsavtaler må også styrkes. Fiskerikomiteen skal stemme over Lövin rapport i juli.

### **Kommentar**

Rådets konklusjoner og Europaparlamentets rapport om Kommisjonens melding er ikke juridisk bindende, men vil legge føringer for inngåelse av tredjelandsavtaler (hovedsakelig sørlige avtaler) i framtiden. Selv om retorikken peker mot bedre etterlevelse så vil nok dette være et svært vanskelig felt å håndheve for Kommisjonen. Det er betydelige interesser, særlig i Spania, til å fiske i andres lands farvann.

### **Samlet vurdering:**

Det er en omfattende prosess å endre Den felles fiskeripolitikk. Betydelig arbeid er lagt med i Kommisjonen fra 2008 til fremleggelsen av reformpakken i 2011. Beslutningsprosessen i Rådet/medlemslandene og Europaparlamentet er også krevende. I Europaparlamentet legges det ned en betydelig innsats, men tidsplaner forsinkes stadig. Forordningene som behandles er i sin detaljrikdom en hybrid mellom en lovtekst og en forskrift. Siden de virkelige utfordringene ligger i detaljene, skulle en således anta at lovgiverne ville konsentrere seg om å legge overordnede føringer,

og gi Kommisjonen fullmakt til selv utforme nødvendige forskrifter for å nå disse føringene. Det er imidlertid det motsatte en er vitne til.

Den samlede lengden på grunnforordningen er betydelig økt som følge av Europaparlamentets forslag til endringer (saksordførers rapport). Dette reflekterer både manglende tillit mellom institusjonene og at Europaparlamentets direkte inngripen på politikktutformingene skjer gjennom denne reformprosessen. Det er lang tradisjon for ti års intervaller mellom reformene av Den felles fiskeripolitikk. Kompleksiteten i beslutningsstrukturene tilsier således at neste gang Europaparlamentet vil kunne påvirke fiskeripolitikken direkte er om vel ti år. Dette gir næring til ønske om å øke detaljrikdommen i forordningstekstene.

Da Kommisjonen i 2008 presenterte utviklingstrekk som underbygde behovet for en reform av Den felles fiskeripolitikk, ble dette dårlig mottatt i Rådet. Gjennomgangstonen var i hovedsak at Kommisjonen tegnet et for dystert bilde. Tidligere endringer hadde bidratt til et trendsifte, og det var viktig å la gjeldende virkemidler få tid til å virke. Det var også mange i Kommisjonen som mente at hovedutfordringen mer gikk på dårlig implementering av eksisterende virkemidler enn at virkemidlene som sådan var feil. Dagens diskusjon må ses i lys av dette. Det har skjedd en betydelig endring i oppfatningen av behovet for en reform, og konturene av hvordan denne vil se ut er i hovedsak oppløftende.

Få ser for seg et endelig utfall som ikke endrer dagens utkastpolitikk. Subsidier vil fortsatt bli et dominerende virkemiddel, med det vil bli et betydelig trendsifte i de siste 30 års vekst i bruk av subsidier rettet mot fiskerinæringen. Kommisjonen har tatt et klart standpunkt til hvilken utvikling de støtter med hensyn til strukturvirkemiddel, og de land som selv har utviklet systemer for omsettelige konsesjoner (TFC) har betydelig goodwill. Selv om ikke systemet for omsettelige konsesjoner blir obligatorisk, har land som selv ønsker å utvikle TFC-systemer har fått en oppskrift på hvordan dette kan gjøres, mens de land som ikke ønsker dette selv har en bevisbyrde for hvorfor dette ikke er nødvendig.

Som en naturlig følge av at utfordringene i EUs havområder er forskjellige, vil et utslag av reformen kunne bli en mer diversifisert fiskeripolitikk med hovedskiller i nord-syd akse. Denne tendensen ser en også tydelig i de ulike lands posisjoner, der det er mindre motsetninger mellom land som omkranser et felles havområde enn mellom land som omkretser forskjellig havområder. En mer differensiert fiskeripolitikk er også en naturlig konsekvens av forslaget om økt regionalisering.

#### ***Videre prosess***

Den formelle beslutningsmodellen i EU legger opp til at Kommisjonens reformforslag legges frem for behandling i Europaparlamentet og Rådet parallelt. Imidlertid er det Parlamentet (etter første lesning) som sender sin innstilling til Rådet, som deretter ferdigstiller sin første lesning. Det høye tempo under dansk formannskap har gjort at Rådet, trolig før Kypros tar over formannskapet, vil vedta sitt konsoliderte syn, som så oversendes Europaparlamentet til orientering. Dette vil ikke være noe bindende dokument for Rådet, men Rådet ønsker å gi Europaparlamentet en mulighet til å tilnærme seg Rådets ståsted i sin innstilling. Det mest sannsynlige er nok at reformforslagene vil kreve en andre lesning iht. medbestemmelsesprosedyren, slik endelig beslutning således tidligst vil bli tatt før sommeren 2013 under det irske formannskapet.