

### Grunnlaget for den felles fiskeripolitikken

Med hjemmel i Romtraktaten har EU etablert en felles fiskeripolitikk som omfatter alt fiske og havbruk. Rammene for fiskeripolitikken ble i 1983 nedfelt i den såkalte grunnforordningen om en fellesskapsordning for bevaring og forvaltning av fiskeressursene. Grunnforordningens uttrykte målsetting var å opprettholde fiskebestandene på et forsvarlig nivå og samtidig legge til rette for tilfredsstillende økonomiske resultater.

EUs felles fiskeripolitikk ble vedtatt for en periode på 20 år. I løpet av denne perioden har den felles politikken blitt gradvis endret ikke minst som følge av utviklingen i havretten. En revisjon ble foretatt i 1992, og en ny grunnforordning ble vedtatt bl.a. for å inkorporere nye begreper som f.eks. bærekraftig ressursutnyttelse, likevekt mellom fiskeinnsats og disponible ressurser, strengere kontroll med adgang til bestandene og styrket håndhevelse av fellesskapets regelverk.

I henhold til den nye grunnforordningen skulle Europakommisjonen innen 31. desember 2001 utarbeide en rapport om fiskerienes situasjon. På dette grunnlag skulle EUs ministerråd vedta nødvendige tilpasninger i den felles fiskeripolitikken som skulle iverksettes fra 1. januar 2003.

### Forarbeidet: Europakommisjonens Grønbok

Kommisjonens rapport ble fremlagt 20. mars 2001 i form av et høringsnotat, den såkalte Grønboken om fremtidsutsiktene for den felles fiskeripolitikken. I Grønboken gjorde Kommisjonen opp status for sentrale sider ved den felles fiskeripolitikken, identifiserte problemområder og utfordringer. Samtidig la en opp til en omfattende debatt om den fremtidige utforming av den felles fiskeripolitikken.

Grønboken tegnet et dystert bilde av EUs fiskeripolitikk. Den vitnet samtidig om betydelig realisme og innsikt. Det ble vist til at de siste 15 årene har de fastsatte kvotene for bestandene i EUs farvann ligget ca. 30 % over havforskernes anbefalinger. De økonomisk viktigste fiskebestandene holder således på å forsvinne og fangstene består primært av småfisk. På 1970-tallet var antallet moden fisk omtrent dobbelt så høyt som på slutten av 1990-tallet. Kommisjonen fremhevet at hvis denne trenden fortsetter, vil mange av EUs fiskebestander kollapse.

Kommisjonen erkjente at den aktuelle ressurs situasjonen skyldes overfiske fra en flåte som er alt for stor i forhold til



ressursgrunnlaget, og at de tiltakene man har fastsatt ikke har vært effektive nok for å beskytte fiskebestandene. Det ble også påpekt at liten inntjening har fungert som et insentiv til enda hardere beskatning. Dette har i sin tur forverret bestandssituasjonen og samtidig underminert økonomien i næringen. Mellom 1990 og 1998 gikk 66.000 arbeidsplasser tapt i fangstleddet, en reduksjon på 22 %. I den samme perioden gikk sysselsettingen i fiskeindustrien ned med 14 %.

Kommisjonen konkluderte med at man måtte komme ut av denne nedgangsspiralen, og at det måtte resolutt handling til for å sikre opprettholdelse av fiskerisektoren. Fiskere og andre berørte parter ble derfor oppfordret til å ta del i debatten som skulle legge grunnlaget for en vei ut av uføret og således sikre den fremtidige utviklingen av europeisk fiskeri. Kommisjonen foreslo fire hovedmålsettinger for den nye fiskeripolitikken:

- 1) Bedre bevaring og beskyttelse av de marine økosystemer
- 2) Sikre økonomisk bærekraftige fiskerier og akvakultur
- 3) Involvere næringsutøverne mer i beslutningsprosessen
- 4) Støtte bærekraftige fiskerier også utenfor fellesskapets farvann

Grønboken dannet et godt utgangspunkt for den debatten EU ønsket å føre. Deltakelsen i prosessen var meget høy, både fra næringshold, interesseorganisasjoner, herunder miljøbevegelsen, og andre lands myndigheter. Også norske myndigheter overleverte skriftlig bidrag med de norske synspunkter på Grønboken. Fra norsk side deltok en dessuten i åpne høringer organisert av Kommisjonen.

Som høringsnotat inneholdt ikke Grønnboken forslag til ferdige løsninger. Men i lys av den offentlige høringsprosess utarbeidet Kommisjonen et forslag til reform av EUs fiskeripolitikk.

### Europakommisjonens reformforslag

Kommisjonens arbeid med reformforslaget ga opphav til betydelig diskusjon innad i EU og synliggjorde interessekonflikter mellom medlemslandene. Etter flere utsettelser, vedtok imidlertid Kommissærkollegiet reformutkastet den 28. mai 2002. Dagen etter ble det presentert for Europaparlamentet, og den 11. juni 2002 ble det lagt frem for politisk behandling i Rådet.

Reformforslaget besto av en pakke ambisiøse tiltak der det overordnede mål var å gi EUs fiskerisektor en fremtid. Utgangspunktet var en erkjennelse av at økonomisk stabilitet i næringen og opprettholdelse av arbeidsplasser i distriktene bare kan sikres gjennom en rimelig balanse mellom fiskeflåtens størrelse og de tilgjengelige ressurser. På en rekke områder ble det foreslått tiltak som skulle sikre bærekraftige fiskerier i EU:

### Ressursforvaltning

For å sikre at fisket holdes på et nivå som gjør at det blir tilstrekkelig fisk igjen i sjøen til å gjenoppbygge fiskebestandene samtidig som næringsutøverne sikres stabile rammebetingelser, foreslo Kommisjonen at man skulle gå bort fra de årlige kvotefastsettelsene. I stedet skulle det utarbeides flerårige forvaltningsplaner for alle kommersielle bestander. Disse planene skulle inneholde mål som gjenoppbygging og opprettholdelse skulle vurderes opp mot. Målene skulle uttrykkes i form av bestandsstørrelse, langtidsutbytte, fiskedødelighetsrater og fangststabilitet. De fastsatte målene skulle nås ved anvendelse av nye beskatningsregler for kvotefastsettelse og fiskeinnsats. I denne sammenheng skulle reduksjon i kvotenivå gjenspeiles gjennom tilsvarende reduksjon i fiskeinnsats. Man forutså en innsatsreduksjon på mellom 30 % og 60 % avhengig av bestandssituasjon og fiskeområde. I praksis ville dette innebære en betydelig reduksjon i EUs fiskeflåte.

Det var forutsatt at Rådet skulle vedta de flerårige forvaltningsplanene. Men på grunnlag av oppdatering av den biologiske kunnskap om bestandene, skulle Kommisjonen få overført kompetanse til å foreta årlige justeringer innenfor de vedtatte rammene.

Utfra bevaringshensyn og for å bedre utbyttet av bestandene foreslo Kommisjonen at man gjennom tekniske regulerings tiltak skulle redusere fangstene av ungfisk, bifangst i blandingsfiskeriene og utkast. Når det gjelder utkastproblematikken har Kommisjonen, innenfor rammen av reformforslaget, lagt frem en egen aksjonsplan. I henhold til planen skal Kommisjonen vurdere ulike tekniske tiltak for å unngå utkast (herunder stenging/åpning av fiskefelt, selektive fiskeredskaper, endringer i minste tillatte landingsstørrelse og endringer i tillatt fangstsammensetning i forhold til maskevidde). I dialog med medlemslandene og næringen, vil Kommisjonen undersøke alle aspekter ved et utkastforbud. I

denne sammenheng vil pilotprosjekter med utkastforbud bli gjennomført. Et eventuelt forslag om utkastforbud vil kunne bli fremlagt i 2005 med sikte på implementering i 2006. Det er for øvrig interessant å merke seg at Kommisjonen i denne prosessen også tar sikte på konsultasjoner med Norge.

### Reduksjon i fiskeflåten

Det kanskje viktigste elementet i reformpakken – og som for øvrig er det som har skapt størst intern strid i EU – var forslaget om å tilpasse flåtestørrelsen til ressursgrunnlaget. For å få bukt med overkapasitetsproblemet foreslo Kommisjonen i første rekke at det ikke lenger skulle gis offentlig støtte til nybygging av fiskefartøyer, og subsidiene til eksport av fiskefartøyer og til etablering av joint ventures med tredjeland skulle opphøre. Videre skulle støtte til flåtemodernisering begrenses til tiltak som ville bedre sikkerheten om bord eller til introduksjon av mer selektive redskaper. Det var en forutsetning at slik støtte ikke skulle bidra til kapasitetsøkning.

Kommisjonen foreslo i tillegg en mer aktiv bruk av kondemnering av fiskefartøyer. 32 millioner euro i friske midler skulle avsettes til et kondemneringsfond. Med bakgrunn i forslaget om opphør i støtten til eksport av fiskefartøyer og til joint ventures med tredjeland, foreslo man at de midlene som var avsatt til dette formål i stedet skulle brukes til kondemneringsstøtte. Ved en slik overføring fra strukturfondene ville man kunne bevilge ytterligere 272 millioner euro til kondemnering i perioden 2003–2006.

Kommisjonens Grønnbok omhandlet ikke de sosiale følgene av den foreslåtte struktur- og flåtepolitikken. Innenfor rammene av reformforslaget og i dialog med medlemslandene la imidlertid Kommisjonen frem en aksjonsplan for håndtering av de potensielle sosiale, økonomiske og regionale konsekvensene av den foreslåtte restrukturering av fiskerinæringen. Hensikten var å stille økonomiske midler til disposisjon for medlemslandene for å bøte på de kortsiktige negative konsekvensene av de flerårige forvaltningsplanene. Kommisjonen foreslo således at man ved omprogrammering av strukturfondene skulle avsette 611 millioner euro til sosiale tiltak (blant annet omskolering, førtidspensjonering, økonomisk kompensasjon) og reduksjon i flåtekapasitet.

### Kontroll og håndhevelse

For å sikre overholdelse av den nye politikken, foreslo Kommisjonen nye rammebetingelser for kontroll og håndhevelse. I lys av at kontroll og håndhevelse hører inn under medlemsstatenes kompetanse, foreslo Kommisjonen at fiskerikontrollen og straffereaksjonene ved brudd på fiskeribestemmelsene skulle være mest mulig ensartet i de ulike medlemslandene. Kommisjonen tok dessuten sikte på å utarbeide en handlingsplan for samarbeidet mellom de nasjonale kontrollmyndigheter. I denne sammenheng planla man et system med kompensasjon og sanksjoner for de tilfeller der medlemslandene ikke følger opp bestemmelsene under den felles fiskeripolitikken. En felles inspeksjonsstruktur skulle være på plass innen midten av 2004. I tillegg ble det lagt opp til en styrking av Kommisjonens kontroll av fiskefartøyer.

Det ble videre foreslått at alle unntak fra gjeldende satellittsporingbestemmelser skulle opphøre. Videre skulle sporing innføres for alle fiskefartøyer over 15 meter fra 1. januar 2003, og for alle fartøyer over 10 meter fra 1. januar 2004. I forbindelse med sporingen ble det videre lagt opp til gradvis introduksjon av elektroniske fangstdagbøker for registrering og rapportering av fangstdata.

#### Deltakelse av næringsutøverne i beslutningsprosessen

For å sikre gjennomføringen av reformen, understreket Kommisjonen at det var nødvendig å involvere næringsutøverne og andre berørte parter i beslutningsprosessen. For dette formål skulle det opprettes regionale rådgivende råd for fiskeriforvaltningen som ville ivareta deltakelsen på regionalt plan. Disse rådene skulle åpne for muligheten til å påvirke regelverket på fiskerisektoren, selv om Kommisjonen og medlemsstatene ikke ville være bundet av uttalelsene fra disse rådene.

#### Ressurs- og farvannsadgang

Kommisjonens reformforslag innebar at det ikke skulle foretas endringer i forhold til dagens regime for ressurs- og farvannsadgang, Medlemslandenes mulighet til å opprette nasjonale kystsoner på inntil 12 nautiske mil med begrenset adgang ble således foreslått videreført. Likeledes ble det foreslått å videreføre adgangsbegrensningen til områder som av biologiske grunner er særlig beskyttet, herunder "Shetlandsboksen" og "Irskeboksen".

Når det gjelder det grunnleggende prinsipp om relativ stabilitet, som innebærer at de enkelte medlemsland hvert år tildeles samme relative andel av fellesskapets fiskekvoter, foreslo Kommisjonen også her en videreføring. De relative andelene er for øvrig fremkommet på grunnlag av en samlet vurdering av landenes historiske fiske på de forskjellige bestandene, utfra lokalsamfunns avhengighet av fiske, samt en vurdering av tapte fiskerettigheter i tredjelands soner etter iverksettelsen av de økonomiske sonene på 200 mil.

Kommisjonen foreslo heller ingen endringer i forhold til adgangsbegrensningene til Nordsjøen som er nedfelt i tiltredelsestraktatene for Spania, Portugal og Finland. I praksis vil således disse landene, i tråd med sine tiltredelsestraktater, fra 1. januar 2003 få adgang til å fiske i Nordsjøen. Forslaget om å videreføre prinsippet om relativ stabilitet innebar imidlertid at fiskeadgangen ville bli begrenset til fiske på uregulerte fiskeslag.

#### Ministerrådets reformvedtak

Etter en lang og vanskelig prosess ble reformen av EUs fiskeripolitikk vedtatt på fiskerirådsmøtet 16.-20. desember 2002. Reformen bærer preg av å være et kompromissforslag der man har søkt å forene medlemslandenes ulike og til dels motstridende interesser. Vedtaket innebærer særlig følgende endringer i forhold til det opprinnelige forslag:

#### Ressursforvaltning

På ressursforvaltningsområdet ble de foreslåtte flerårige forvaltningsplanene ikke vedtatt. I henhold til den nye



grunnforordningen om bevaring og bærekraftig utnyttelse av fiskeressursene skal det fastsettes forvaltningsplaner for bestander som er innenfor sikre biologiske grenser, og gjenoppbyggingsplaner for bestander som er utenfor sikre biologiske grenser. I praksis vil forvaltningsplanene bli fastsatt på årlig basis, og således ikke nødvendigvis skille seg nevneverdig fra dagens kvotefastsettelsessystem. Når det derimot gjelder bestandene utenfor biologisk sikre grenser, vil kravet om etablering av gjenoppbyggingsplaner ventelig kunne bidra til å bedre bestandsutviklingen for de berørte bestandene.

For øvrig innebærer Rådsvedtaket at begrensning i fiskeinnsatsen nå vil bli gjenstand for særskilt vurdering i hvert enkelt tilfelle. Ved fastsettelse av gjenoppbyggingsplaner vil imidlertid innsatsregulering være et av de virkemidlene som, sammen med tekniske reguleringstiltak, vil bli anvendt. Her kan særlig vises til at det innenfor rammen av TAC- og kvoteforordningen for 2003 vil bli iverksatt gjenoppbyggingstiltak for torskebestandene i Nordsjøen, vest av Skottland og i Skagerrak og Kattegat fra 1. februar 2003. I tillegg til en vedtatt reduksjon i fiskedødelighet på 65 %, vil disse tiltakene innebære en reduksjon i antall tillatte fiskedøgn per måned for fartøyer over 10 meter. Eksempelvis er begrensningen i alle de berørte områdene satt til ni fiskedøgn per måned for trål med maskevidde 100 mm, og til 16 dager for garn.

For øvrig vil Kommisjonen innen 15. februar 2003 legge frem et revidert forslag til gjenoppbyggingsplaner både for

bestandene av torsk og for lysing med sikte på et Rådsvedtak før 31. mars 2003, og påfølgende ikrafttredelse innen 1. juli 2003.

### Flåte- og strukturpolitikk

Det kompromisset Rådet har vedtatt innebærer at all støtte til nybygging av fiskeflåte videreføres ut 2004, men kun for fartøyer under 400 tonn. Støtten som bevilges vil bli underlagt krav om at flåtekapasitet samtidig trekkes inn. For fartøyer under 100 tonn er kravet satt til 1:1, mens det for fartøyer over 100 tonn er satt et krav på 1:1,35.

Også støtteordningen for eksport av fiskefartøyer og etablering av joint ventures med tredjeland videreføres ut 2004, men kun for eksport til land som EU har inngått fiskeriavtaler med. Nivået på denne formen for offentlig støtte vil generelt bli redusert i forhold til dagens ordning.

Støtte til modernisering av fiskeflåten vil heretter bare bli gitt for fartøyer som er eldre enn fem år, for øvrig i tråd med de betingelsene foreslått av Kommisjonen.

Som foreslått av Kommisjonen er det avsatt 32 millioner euro til et eget fond for kondemnering av fiskefartøyer. Disse midlene skal brukes for å oppnå den tilsiktede reduksjon av fangstkapasitet i forbindelse med gjennomføring av gjenoppbyggingsplaner. I lys av at støtteordningen for eksport og joint ventures nå videreføres i ytterligere to år, vil de nødvendige tilleggsmidler måtte innhentes gjennom omprioriteringer innenfor rammen av medlemslandenes flåteprogrammer.

### Kontroll og håndhevelse

Som en oppfølging av forslaget om å opprette en felles inspeksjonsstruktur har Rådet bedt Kommisjonen om å utarbeide et forslag til en slik struktur tidlig i 2003. Rådet har videre vedtatt å styrke kontroll samarbeidet mellom medlemslandene. Hvert medlemsland vil således kunne kontrollere egne fartøyer i hele EU-sonen (unntatt innenfor de andre landenes 12 mils sone). I tillegg vil medlemslandene kunne kontrollere andre EU-fartøyer i EUs farvann etter samtykke fra den berørte kyststat, og i internasjonalt farvann.

Når det gjelder forslaget om utvidet adgang for Kommisjonens fiskeriinspektører til å foreta kontroll av fiskefartøyer, har Rådet vedtatt å begrense denne adgangen slik at

inspeksjoner ikke gjennomføres dersom den berørte part motsetter seg dette.

For å bøte på den store forskjellen i medlemslandenes straffereaksjoner, skal Rådet utarbeide en oversikt over det straffenivå som medlemslandene skal anvende ved alvorlige brudd på fiskeribestemmelsene.

Rådet har videre bestemt at Kommisjonen skal gis adgang til å iverksette preventive tiltak dersom en medlemsstats fiske innebærer en alvorlig trussel mot de marine ressurser. Slike tiltak kan iverksettes for tre uker og videreføres i inntil seks måneder, mot 12 måneder som opprinnelig foreslått.

For øvrig skal det innføres satellittsporing av fiskefartøyer over 18 meter fra 1. januar 2004 og for fartøyer over 15 meter fra 1. januar 2005.

### Farvanns- og ressursadgang

Kommisjonens forslag om å videreføre medlemslandenes adgang til å opprette nasjonale soner på 6-12 nautiske mil underlegges en tidsbegrensning, idet ordningen videreføres fram til utgangen av 2012. Da skal Rådet, på grunnlag av en rapport som skal utarbeides av Kommisjonen innen utgangen av 2011, ta ordningen opp til ny vurdering.

Kommisjonens forslag om å videreføre adgangsbegrensningen til særlig beskyttede områder skal opp til ny vurdering. I løpet av 2003 skal Kommisjonen således vurdere hensiktsmessigheten av ordningen. Innen utgangen av 2004 skal spørsmålet behandles og avgjøres i Rådet.

Ophøret av adgangsbegrensningen til Nordsjøen vil bli nøye overvåket med sikte på kartlegging av de konsekvenser dette måtte ha i forhold til de regulerte fiskeriene i området. Kommisjonen vil kunne legge frem forslag til nye regler i denne sammenheng i tråd med de vitenskapelige tilrådninger.

### Konklusjon

Kommisjonens forslag til reform av den felles fiskeripolitikken var meget ambisiøst, og vitnet om betydelig vilje til å finne løsninger på de mange og komplekse problemene fellesskapet sto overfor på fiskerisektoren. Den vedtatte reformen er mindre gjennomgripende enn Kommisjonens opprinnelige forslag. Den innebærer likevel en vesentlig forbedring på flere områder i forhold til dagens felles fiskeripolitikk.