



Bruxelles, den 14.9.2020  
COM(2020) 494 final

## **RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Første rapport om gennemførelsen af den flerårige plan for torske-, silde- og  
brislingebestandene i Østersøen og fiskeriet, der udnytter disse bestande**

{SWD(2020) 171 final}

**DA**

**DA**

## KONKLUSIONER

Udviklingen i havmiljøet og fiskebestandene i Østersøen bestemmes af langsigtede tendenser, der begyndte, lang tid før den flerårige forvaltningsplan trådte i kraft i 2016. **De grundlæggende og medvirkende årsager til, hvordan fiskeriet i Østersøen har ændret sig, rækker mange år tilbage.** Fiskeriet havde udviklet sig moderat positivt i mange år. Alligevel er visse bestande, først og fremmest torsk i den østlige del af Østersøen, i dag truet af kollaps som følge af påvirkninger, der begyndte længe før 2016. Mens gennemførelsen af den flerårige plan har reduceret fiskeritrykket siden 2016, er andre dødelighedsfaktorer blevet fremherskende for visse bestande. Hvad angår torsk i den østlige del af Østersøen mener forskere f.eks., at der dør tre gange flere fisk som følge af miljøbelastninger end på grund af egentligt fiskeri.

De hørte **interessenter og medlemsstater har divergerende meninger om den flerårige plan.** Medlemsstaterne finder det for tidligt at evaluere virkningerne af den flerårige plan, men ser et potentiale for, at den kan blive et vigtigere instrument for fiskeriforvaltningen, da den indeholder alle de elementer, der er nødvendige for at nå de relevante mål. Det Rådgivende Råd for Østersøen og dets medlemmer er dog overvejende negative. Af økonomiske årsager ville fiskeindustrien støtte en bredere anvendelse af de øvre  $F_{MSY}$ -intervaller. Tidligere erfaringer har dog vist, at for hårdt fiskeri på bestande, som ikke har det godt, er udtryk for en kortsigtet indstilling, som fører til overfiskning og kollaps i fiskeriet. Omvendt betragter NGO'er ikke de øvre intervaller som værende i overensstemmelse med det maksimalt bæredygtigt udbytte ("MSY"). Kommissionen er ikke enig i dette synspunkt, da hele intervallet er i overensstemmelse med MSY, der er et langsigtet økonomisk begreb, som medlovgiverne blev enige om i 2014.

Kommissionen mener, at den flerårige plan for Østersøen<sup>1</sup> har vist sig at være et **nyttigt redskab til gennemførelse af den fælles fiskeripolitik**<sup>2</sup>, navnlig med hensyn til fastsættelse af fiskerimuligheder. Den fastlægger gennemsigtige regler for regionalt tilpasset fiskeriforvaltning. For fiskebestande med en datarig vurdering (eller en MSY-vurdering) fastsætter planen de øvre grænser for de årlige samlede tilladte fangstmængder (TAC), samtidig med at den giver mulighed for en vis **fleksibilitet for sunde bestande.** For bestande, der er under pres, og som består af så få fisk i havet, at de er under farlige minimumsniveauer, skaber planen et **sikkerhedsnet.** For bestande under pres sørger sikkerhedsnettet for, at kvoterne reduceres til et minimum, og at der træffes yderligere afhjælpende foranstaltninger for at genoprette dem.

Kommissionen mener, at de **bæredygtige og til tider vanskelige beslutninger, som Rådet har truffet** vedrørende østersøbestandene, er gjort **mulige af den ramme, som blev indført ved, at den flerårige plan kombinerer et sikkerhedsnet med fleksibilitet.** Uden en flerårig plan ville det have været meget vanskeligt at nå til enighed om foranstaltninger til at hjælpe bestande, der

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1139 af 6. juli 2016 om en flerårig plan for torske-, silde- og brislingebestandene i Østersøen og fiskeriet, der udnytter disse bestande (EUT L 191 af 15.7.2016, s. 1). I det følgende benævnt "den flerårige plan".

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 22). I det følgende benævnt "grundforordningen for den fælles fiskeripolitik".

ligger under grænsen, med at blive genoprettet, og kvoterne ville sandsynligvis være blevet fastsat på et højere niveau. På den anden side gav den flerårige plan også mulighed for fleksibilitet i forbindelse med sunde bestande ved at give mulighed for, at det øvre  $F_{MSY}$ -interval anvendes til at afbøde kraftige reduktioner i kvoterne. Den flerårige plan har sikret, at alle fiskerier i dag enten forvaltes i overensstemmelse med MSY, eller at der træffes foranstaltninger for at bringe dem tilbage til MSY, hvilket skaber grundlag for fiskeindustriens og de tilknyttede sektors langsigtede rentabilitet.

Kommissionen konkluderer derfor, at den **flerårige plan udgør et stabilt, langsigtet instrument til gennemførelse af den fælles fiskeripolitik i Østersøen**, hvilket medfører **mindre usikkerhed med hensyn til fastsættelse af kvoter**, sikrer **afhjælpnde foranstaltninger for bestande, der er under pres**, gør **proceduren for fastsættelse af kvoter mere gennemsigtig** for interessenter og medlemsstater og **giver fiskeindustrien bedre mulighed for at planlægge fiskeriet**.

## 1. INDLEDNING

Aftalen i den interinstitutionelle taskforce om flerårige planer mellem Europa-Parlamentet og Rådet i 2014<sup>3</sup> banede vejen for vedtagelsen af den første flerårige forvaltningsplan for Østersøen i 2016. Det er fastlagt i den flerårige plan, at Kommissionen aflægger rapport til medlovgiverne om resultaterne og virkningerne af den flerårige plan for bestandene og fiskeriet efter disse bestande, navnlig for så vidt angår opfyldelsen af målsætningerne i den flerårige plan. Dette er den første sådanne rapport.

Den flerårige plans mål er at bidrage til opfyldelsen af den fælles fiskeripolitikks mål, sikre, at fiskebestandene genoprettes til og opretholdes over niveauer, der kan producere maksimal bæredygtig fangst, bidrage til at eliminere udsmid ved at undgå og reducere uønskede fangster og til at gennemføre landingsforpligtelsen for de relevante arter samt gennemføre en økosystembaseret tilgang til at minimere fiskeriets negative indvirkning på miljøet. Taskforcen blev enig om, og efterfølgende besluttede medlovgiverne, at målet for fiskeridødelighed skulle fastsættes som et interval af værdier (med øvre og nedre grænser), som er i overensstemmelse med opnåelsen af MSY. Det skal bemærkes, at hele intervallet er i overensstemmelse med MSY, som er et langsigtet økonomisk begreb. Den flerårige plan indeholder gennemsigtige regler for fastsættelse af fiskerimuligheder for fiskebestande med en vurdering til at opnå MSY. Den indeholder også specifikke regler om kontrol og bemyndigelse af Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter vedrørende visse bifangstarter, undtagelser fra landingsforpligtelsen og tekniske foranstaltninger.

Den flerårige plan omfatter som målarter torsk, sild og brisling samt bifangst af rødspætte, skrubbe, pighvar og slethvar<sup>4</sup>. Målarterne repræsenterer omkring 95 % af de samlede fangster i Østersøen.<sup>5</sup> Rådets forordninger om årlige fiskerimuligheder i Østersøen fastsætter årlige TAC'er og nationale kvoter for målbestandene samt for rødspætte og laks.

Den flerårige plan blev anvendt første gang for den fangstperiode, der startede den 1. januar 2017. Da den flerårige plan for Østersøen er den første af sin art, har den fungeret som model for efterfølgende flerårige planer for Nordsøen, de vestlige farvande og det vestlige Middelhav. Erfaringerne fra gennemførelsen af den flerårige plan for Østersøen er blevet anvendt til at forbedre denne flerårige plan og til at udarbejde de efterfølgende flerårige planer.

Denne rapport er baseret på den seneste ICES-rådgivning for de relevante bestande i Østersøen<sup>6</sup>, en særlig ad hoc-rådgivning fra ICES<sup>7</sup>, analysen foretaget af Kommissionens Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri (STECF)<sup>8</sup> af de nationale rapporter fra 2018 om

---

<sup>3</sup> Dokument 8529/14, Limite, Peche 117, Codec 1004, af 3. april 2014, Rådet for Den Europæiske Union.

<sup>4</sup> For østersølaks foreslog Kommissionen en flerårig plan i KOM(2011) 470 endelig af 12.8.2011.

<sup>5</sup> ICES-rådgivning 2019: "Baltic Sea Ecoregion — Fisheries Overview" af 2. september 2019, s. 5.

<sup>6</sup> Findes på <http://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/Latest-advice.aspx>.

<sup>7</sup> ICES-rådgivning 2019 — sr.2019.15 af 27. juni 2019.

<sup>8</sup> Kommissionens afgørelse 2016/C 74/05 af 25. februar 2016 om oprettelse af en videnskabelig, teknisk og økonomisk komité for fiskeri (EUT C 74 af 26.2.2016, s. 4).

landingsforpligtelsen<sup>9</sup> samt oplysninger, som Kommissionen ligger inde med. Desuden blev gruppen af medlemsstater i Østersøområdet (Baltfish), Det Rådgivende Råd for Østersøen og dets medlemmer hørt<sup>10</sup>. Denne rapport præsenterer derfor udviklingen i de relevante områder af gennemførelsen af den flerårige plan og sigter mod at drage konklusioner efter tre hele gennemførelsesår (2017-2019) og fire på hinanden følgende år (2017-2020) med fiskerimuligheder, der er fastlagt under den flerårige plan.

## 2. UDVIKLINGEN PÅ RELEVANTE OMRÅDER

Rapporten fokuserer på udviklingen siden 2016 inden for fem hovedområder: fiskeriniveauer, udsmid, den økosystembaserede tilgang, regionalt samarbejde og socioøkonomiske aspekter.

### 2.1. FISKERIMULIGHEDER FASTSAT SIDEN 2017

Indtil 2019 forelå der en MSY-vurdering for syv ud af de otte bestande — en sådan vurdering var ikke tilgængelig for torsk i den østlige del af Østersøen. I 2020 var den ikke længere tilgængelig for sild i Den Botniske Bugt.

Ved de fire TAC-fastsættelser siden den flerårige plans ikrafttræden i juli 2016 måtte der fastsættes i alt 32 TAC'er, der var omfattet af den flerårige plan. Heraf var 24 ligetil, mens der i 8 tilfælde var behov for yderligere kontekst<sup>11</sup>.

Ud af de 24 ligetil tilfælde har Kommissionen i 23 tilfælde foreslået TAC'er på  $F_{MSY}$ -værdien eller i den nedre del af  $F_{MSY}$ -intervallet. I ét tilfælde (sild i den centrale del af Østersøen for 2019) foreslog Kommissionen i overensstemmelse med den flerårige plan en TAC på den øverste  $F_{MSY}$ -værdi, hvilket Rådet fulgte. I ovennævnte 24 tilfælde fulgte Rådet Kommissionens forslag i 16 tilfælde, i to tilfælde besluttede det at fastsætte TAC'er på et niveau, der lå under Kommissionens forslag (brisling for 2017 og sild i den centrale del af Østersøen for 2018), i fem tilfælde øgede det TAC'en inden for de pågældende  $F_{MSY}$ -intervaller i den flerårige plan (sild i Rigabugten for 2017, sild i den vestlige del af Østersøen og i Den Botniske Bugt for 2018, torsk i den vestlige del af Østersøen for 2019 og brisling for 2020). I et enkelt tilfælde vedrørende en bifangstart forøgede det TAC'en ud over den forsigtighedsbaserede rådgivning (rødspætte for 2018), mens TAC'en for alle andre år blev fastsat i overensstemmelse med den kombinerede MSY-rådgivning og forsigtighedsbaserede rådgivning.

De 8 tilfælde med særlig kontekst er torsk i den vestlige del af Østersøen for 2017 og 2018, sild i den vestlige del af Østersøen for 2019 og 2020 og torsk i den østlige del af Østersøen i hele perioden. De er skitseret nedenfor.

#### 2.1.1. Torsk i den vestlige del af Østersøen

<sup>9</sup> STECF's 60. plenarmøderapport (PLEN-19-01), punkt 6.2, s. 18-33, Ad hoc-rapport med titlen "Evaluation of Member States' Annual Reports on the Landing Obligation (for 2018), March 2019", baggrundsdokument til plenarmøderapporten.

<sup>10</sup> Spørgeskemaet og svarene findes i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2020) XXX, der ledsager denne rapport.

<sup>11</sup> Bilaget til det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, indeholder en detaljeret oversigt.

Det har været kendt i årevis, at væsentlige mængder af den østlige torskebestand forekom i område 24, som er en del af det vestlige forvaltningsområde for torsk. I 2015 lykkedes det ICES at kvantificere dette fænomen, og rådet fremlagde forvaltningsmuligheder. Disse muligheder havde direkte konsekvenser for den relative stabilitet, men gruppen af medlemsstater i Østersøområdet var ikke i stand til at nå til enighed om vejen frem. I begge tilfælde foreslog Kommissionen efterfølgende en TAC på  $F_{MSY}$ -værdien (svarende til en reduktion på henholdsvis 35 % og 88 % i forhold til TAC'en for det foregående år) baseret på forekomsten af både den østlige og den vestlige torskebestand i forvaltningsområdet. Rådet fastsatte TAC'en for 2017 ved at reducere TAC'en for 2016 med 56 %. For 2018 tog Kommissionen igen hensyn til forekomsten af de to torskebestande og foreslog en videreførelse af TAC'en for 2017, hvilket Rådet fulgte. Da mængden af fisk i havet desuden har været lavere end  $B_{trigger}$  i mange år, har Kommissionen foreslået og Rådet vedtaget lukninger i gydetider og en fangstbegrænsning for lystfiskeri. For så vidt angår TAC'en for 2019 skal det bemærkes, at den videnskabelige rådgivning angav et meget bredt interval (fra +30 % til næsten +400 %). Kommissionen foreslog den laveste værdi, fordi den videnskabelige rådgivning tydede på, at bestanden kun var baseret på en enkelt god årgang. Rådet fastsatte TAC'en i den lave del af intervallet med en stigning på 70 %. Efter ICES' anbefaling af, at mængden af fisk i den ene gode årgang skulle nedjusteres med 54 %, foreslog Kommissionen at fastsætte TAC'en for 2020 til den laveste værdi, hvilket svarer til en reduktion på 68 % i forhold til TAC'en for 2019. Rådet fastsatte TAC'en i den lave del af intervallet og reducerede den med 60 %.

#### 2.1.2. Torsk i den østlige del af Østersøen

Der blev ikke foretaget nogen MSY-vurdering for torsk i den østlige del af Østersøen i den periode, som denne rapport omhandler, og indtil 2019 anbefalede ICES hvert år at reducere TAC'en for torsk i den østlige del af Østersøen baseret på den forsigtighedsbaserede rådgivning. For 2017 foreslog Kommissionen en TAC på -39 % i overensstemmelse med rådgivningen fra ICES om forekomsten af den østlige torskebestand i udbredelsesområdet. Rådet fastsatte en TAC på -25 % i forhold til TAC'en for 2016. For 2018 tog Kommissionen hensyn til bestandens forekomst i udbredelsesområdet og foreslog en nedsættelse af TAC'en på 28 %, hvorved Kommissionen fastsatte en TAC, der lå lidt over den, ICES anbefalede. Derfor foreslog Kommissionen at videreføre TAC'en for den vestlige bestand under  $F_{MSY}$ -værdien. Rådet reducerede TAC'en for den østlige bestand med 8 % i forhold til TAC'en for 2017. For 2019 foreslog Kommissionen en TAC svarende til en reduktion på 15 % i forhold til TAC'en for 2018, hvilket Rådet vedtog. De TAC'er, som Rådet har fastsat for de tre år, lå alle over det niveau, som ICES anbefalede i sin forsigtighedsbaserede rådgivning.

For 2020 blev ICES' rådgivning betydelig strengere med den første fangstrådgivning på 0 nogensinde. Kommissionen søgte derfor at finde et forslag, der tog hensyn til realiteterne for blandet fiskeri i Østersøen, hvor torsk fra den østlige torskebestand er en uundgåelig bifangst ved de fleste andre fiskerier. Den foreslog følgelig at lukke ethvert målrettet fiskeri efter torsk i den østlige del af Østersøen og kun at tillade en restriktiv TAC for bifangster på 2 000 t (svarende til -92 % i forhold til TAC'en for 2019). Denne restriktive TAC for bifangster skal dække uundgåelige bifangster af den østlige torskebestand i forbindelse med andre fiskerier, så de kan

fortsætte deres aktivitet. Som krævet i den flerårige plan blev dette koblet sammen med afhjælpende foranstaltninger såsom lukning i gydetider for alle flåder, der fanger torsk i den østlige del af Østersøen. Rådet godkendte Kommissionens forslag. I betragtning af den vanskelige situation, som denne bestand befinder sig i, foreslog Kommissionen at ændre den flerårige plan for Østersøen med henblik på at styrke visse forvaltningsforanstaltninger og give operatørerne mulighed for at nedlægge deres fartøjer og forlade sektoren permanent<sup>12</sup>.

### 2.1.3. Sild i den vestlige del af Østersøen

TAC'en for sild i den vestlige del af Østersøen blev i mange år indtil 2018 fastsat i overensstemmelse med MSY. I 2018 vurderede ICES på ny bestanden og konkluderede, at bestandens biomasse lå under det farlige grænseniveau  $B_{lim}$ . Da ingen positiv TAC ville genoprette bestanden til over  $B_{lim}$  i det følgende år, udstedte ICES en fangstrådgivning på 0 for 2019. Kommissionen søgte at finde en afbalanceret løsning, samtidig med at den foreslog en TAC, der var lav nok til at kunne genoprette bestanden. Ved anvendelse af bestemmelserne i den flerårige plan foreslog Kommissionen for 2019 en reduktion i TAC'en på 44 % (dvs. den lave  $F_{MSY}$ -værdi) kombineret med en afhjælpende foranstaltning som krævet i henhold til den flerårige plan i form af en yderligere reduktion på 19 procentpoint. I overensstemmelse med den flerårige plan reducerede Rådet TAC'en med 48 % i forhold til TAC'en for 2018. For 2020 foreslog Kommissionen en reduktion i TAC'en på 42 % (dvs. den lave  $F_{MSY}$ -værdi) kombineret med en afhjælpende foranstaltning i form af en yderligere reduktion på 29 procentpoint. Ifølge ICES var formålet hermed at genoprette bestanden til over  $B_{lim}$  senest i 2022. I overensstemmelse med den flerårige plan fastsatte Rådet TAC'en til et niveau, der svarer til en reduktion på 65 % i forhold til TAC'en for 2019. Dette viser, at Rådet har taget vanskelige, men nødvendige beslutninger, og at disse blev muliggjort af de mere langsigtede rammer for genopretning i den flerårige plan, der kombinerer restriktive TAC'er med yderligere afhjælpende foranstaltninger.

### 2.1.4. Sammenfatning

I 2016 blev tre ud af de syv TAC'er for bestande, for hvilke der forelå en MSY-vurdering, fastsat i overensstemmelse med MSY-rådgivningen, nemlig for sild i den vestlige og centrale del af Østersøen samt rødspætte. Fra 2017 til 2019 blev der hvert år fastsat seks TAC'er i overensstemmelse med MSY — det var ikke tilfældet for torsk i den vestlige del af Østersøen i 2017, rødspætte i 2018 og sild i den vestlige del af Østersøen i 2019, da sidstnævnte fik en fangstrådgivning på 0, fordi bestandenes biomasse lå under sikre biologiske grænser. Et fiskeri, der får en fangstrådgivning på 0, er i princippet ikke i overensstemmelse med MSY, og prioriteten er at genoprette bestanden. Først når bestanden er genoprettet, bliver det igen et spørgsmål om, hvilken TAC der kan fastsættes i overensstemmelse med ICES' MSY-rådgivning

<sup>12</sup>

Kommissionens forslag COM(2019) 564 af 31. oktober 2019 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/1139 for så vidt angår indførelsen af kapacitetsgrænser for fiskeri efter torsk i den østlige del af Østersøen samt dataindsamling og kontrolforanstaltninger i Østersøen og af forordning (EU) nr. 508/2014 for så vidt angår endeligt ophør for fartøjer, der fisker efter torsk i den østlige del af Østersøen.

og den flerårige plan. For 2020 blev fem ud af seks TAC'er for bestande, for hvilke der forelå en MSY-vurdering, fastsat i overensstemmelse med MSY — det skete ikke for sild i den vestlige del af Østersøen, da denne bestand igen fik en fangstrådgivning på 0.

De hørte interessenter gav udtryk for divergerende holdninger til den flerårige plans rolle i forhold til fastsættelse af TAC'er. Ifølge de nationale myndigheder lettede den flerårige plan processen og understregede samtidig vigtigheden af analytiske vurderinger af bestande og virkningen af udsving fra år til år i de anbefalede TAC-niveauer foruden ikkefiskerirelaterede faktorer. Ifølge Det Rådgivende Råd for Østersøen har den flerårige plan ikke gjort nogen tilfredse — nogle medlemmer finder den endda kontraproduktiv. Der findes to argumentationslinjer, som underbygger denne vurdering — nogle medlemmer betragter den flerårige plan som værende for ufleksibel, fordi den ikke tillader tilstrækkelig store forhøjelser af TAC'en i visse situationer, mens andre argumenterer for, at den flerårige plan er for fleksibel og derfor ikke sikrede, at alle TAC'er blev fastsat til MSY senest i 2020.

Kommissionen deler ikke de synspunkter, der kommer til udtryk i Det Rådgivende Råd for Østersøen. På baggrund af ovenstående er det tydeligt, at den flerårige plan har gjort det lettere at nå til enighed om fiskerimuligheder og afhjælpende foranstaltninger ved at skabe klare regler, som Kommissionen på den ene side kan følge i sine forslag, og som Rådet på den anden side kan rette sig efter i sin beslutningstagning. Fordi de detaljerede regler, der er fastsat i den flerårige plan, er blevet fulgt, har beslutningerne været sammenhængende og i overensstemmelse med målene i den fælles fiskeripolitik og giver desuden resultater. F.eks. forventes den vestlige torskbestand at være genoprettet i 2020, og sild i den vestlige del af Østersøen er på vej mod genopretning.

## 2.2. LANDINGSFORPLIGTELSE OG UDSMID

Et af hovedformålene med den reviderede fælles fiskeripolitik er at gennemføre landingsforpligtelsen og gradvist eliminere udsmid ved at undgå og reducere uønskede fangster. Landingsforpligtelsen gælder for arter, der forvaltes af en TAC. I Østersøen trådte landingsforpligtelsen i kraft den 1. januar 2015 for torsk, sild, brisling og laks og den 1. januar 2017 for rødspætte.

Den flerårige plans artikel 7 indeholder mere detaljerede bestemmelser om gennemførelsen af landingsforpligtelsen. Den giver Kommissionen bemyndigelse til at vedtage delegerede retsakter om undtagelser vedrørende høj overlevelseshastighed og *de minimis*, om særlige bestemmelser om dokumentation og om fastsættelse af bevarelsesmæssige mindstereferencetørrelser.<sup>13</sup> Endvidere præciserer den flerårige plan, at landingsforpligtelsen ikke gælder for lystfiskeri.

---

<sup>13</sup> Artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1241 af 20. juni 2019 om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af marine økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger, om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1967/2006 og (EF) nr. 1224/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 og (EU) 2019/1022 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 894/97, (EF) nr. 850/98, (EF) nr. 2549/2000, (EF) nr. 254/2002, (EF) nr. 812/2004 og (EF) nr. 2187/2005 (EUT L 198 af 25.7.2019, s. 105) indeholder også en bemyndigelse.



ICES anslår<sup>14</sup>, at udsmidspraksis sandsynligvis ikke har ændret sig meget siden landingsforpligtelsens ikrafttræden: Udsmid af pelagiske arter er fortsat ubetydelig, og for det øvrige fiskeri er det officielt rapporterede udsmid reduceret til tæt på nul, men der foregår fortsat ulovligt udsmid. STECF har i sin evaluering af medlemsstaternes årsrapporter for 2018 om landingsforpligtelsen<sup>15</sup> anført, at de relevante regionale organer for Østersøen proaktivt har udviklet metoder til at forbedre gennemførelsen af landingsforpligtelsen. STECF anførte imidlertid også, at kvantitative data på tværs af havområderne fortsat var for begrænsede til, at komitéen kunne foretage skøn over ændringer i udsmidsmængderne. Endvidere var der tegn på, at fiskeindustriens praksis på havet ikke havde ændret sig, hvilket tydede på, at en reduktion af udsmid virkede ret usandsynlig.

De hørte interessenter deler ICES' synspunkter vedrørende det fortsatte udsmid. De er af den opfattelse, at kontrollen bør forbedres. Interessenterne understreger med rette, at denne kontrol hører under den fælles fiskeripolitik kontrolforordning (EF) nr. 1224/2009<sup>16</sup> og ikke under den flerårige plan. Nogle interessenter hævder, at en mere hyppig anvendelse af det øvre  $F_{MSY}$ -interval ved fastsættelsen af TAC'er ville have bidraget til at reducere udsmid, mens NGO'er slet ikke ønsker at anvende de øvre intervaller. Alle respondenter har en sammenfaldende vurdering af, at de faktiske udsmidsniveauer har været forholdsvis stabile siden landingsforpligtelsens ikrafttræden.

Kommissionen mener, at det fortsatte problem med udsmid primært skyldes manglende kontrol og håndhævelse fra medlemsstaternes myndigheders side og skal håndteres inden for rammerne af EU's fiskerikontrolordning. Den flerårige plan for Østersøen er ikke udarbejdet med henblik på at løse dette problem.

### 2.3. EN ØKOSYSTEMBASERET TILGANG

Det hedder i artikel 2, stk. 3, i grundforordningen om den fælles fiskeripolitik, at den fælles fiskeripolitik skal gennemføre den økosystembaserede tilgang til fiskeriforvaltning for at mindske fiskeriets negative indvirkning på det marine økosystem. I henhold til artikel 3, stk. 3, i den flerårige plan skal den flerårige plan være i overensstemmelse med EU's miljølovgivning og navnlig med målet om at opnå en god miljøtilstand senest i 2020 som krævet i havstrategirammedirektiv 2008/56/EF (i det følgende benævnt "havstrategirammedirektivet")<sup>17</sup>. Havstrategirammedirektivet definerer 11 kvalitative deskriptorer til bestemmelse af god miljøtilstand. Formålet med den flerårige plan er at sikre, at deskriptor 3 (som er den, der er mest relevant i forbindelse med fiskeriforvaltning) opfyldes, og bidrage til opfyldelsen af andre relevante deskriptorer i forhold til den rolle, som fiskeriet spiller.

---

<sup>14</sup> Jf. fodnote 5, s. 7-8, ICES-rådgivning 2019: "Baltic Sea Ecoregion — Ecosystem Overview" af 12. december 2019, s. 8.

<sup>15</sup> Jf. fodnote 9.

<sup>16</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en kontrolordning for Unionen med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik (EUT L 343 af 22.12.2009, s. 1).

<sup>17</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (EUT L 164 af 25.6.2008, s. 19).

Deskriptor 3 er direkte knyttet til fastsættelsen af fiskerimuligheder. Den lyder således: "Populationerne af alle fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt, ligger inden for sikre biologiske grænser og udviser en alders- og størrelsesfordeling, der er betegnende for en sund bestand." Fiskeriet har indvirkning på deskriptorerne vedrørende biodiversiteten (1), fødenettet (4), havbundens integritet (6) og affald i havet (10). Fiskeriets bidrag til de andre deskriptorer er i bedste fald indirekte og/eller uvæsentligt<sup>18</sup>.

Fiskeriaktiviteters påvirkning af bestanden af marsvin i Østersøen giver anledning til alvorlig bekymring. Drukning i fiskeredskaber anses for at være den primære årsag til menneskeskabt dødelighed for disse pattedyr. Med en anslået bestand på kun 447 individer er denne population i dag klassificeret som kritisk truet<sup>19</sup>. Kommissionen mener ikke, at medlemsstaterne i Østersøområdet har truffet tilstrækkelige foranstaltninger til at beskytte disse dyr, og vil overveje hasteforanstaltninger, der kan berettiges, og som er videnskabeligt underbyggede.

ICES bekræfter, at økosystemet i Østersøen netop nu gennemgår en grundlæggende forandring og ikke er i balance. Mange arter og habitater i Østersøen er på grund af menneskelig påvirkning af havmiljøet ikke i en god miljøtilstand<sup>20</sup>. De fem væsentligste belastninger af Østersøen er næringsstofberigelse og organisk berigelse, fiskeri, indførelse af forurenende stoffer, indførelse af ikkehjemmehørende arter samt afskrabning og tab af substrat.

#### 2.4. REGIONALT SAMARBEJDE

For i højere grad at tage hensyn til forskellene mellem de forskellige havområder og inddrage interessenterne mere i fiskeriforvaltningen indførte EU i 2004 rådgivende råd<sup>21</sup>. Det Rådgivende Råd for Østersøen blev oprettet i marts 2006. Dets hovedformål er at rådgive om forvaltningen af fiskeriet i Østersøen. Det består af organisationer, der repræsenterer fiskeindustrien og andre interessegrupper, som berøres af den fælles fiskeripolitik (f.eks. miljøorganisationer og sports- og lystfiskerorganisationer)<sup>22</sup>.

Reformen af den fælles fiskeripolitik i 2013 styrkede yderligere denne regionale dimension og ejerskabet af fiskeriforvaltningen. De rådgivende råds rolle og funktion blev integreret i grundforordningen om den fælles fiskeripolitik<sup>23</sup>. Rådgivende råd skal høres om visse spørgsmål, navnlig medlemsstaternes fælles henstillinger, og deres råd skal tages i betragtning. Der skal redegøres for afvigelser i de vedtagne foranstaltninger. Kommissionen og medlemsstaterne kan høre det rådgivende råd om enhver foranstaltning, og de rådgivende råd kan fremsætte

---

<sup>18</sup> Indførelse af ikkehjemmehørende arter (2), menneskeskabt eutrofiering (5), hydrografiske egenskaber (7), koncentrationer af forurenende stoffer i havet (8), koncentrationer af forurenende stoffer i fisk og skaldyr (9), indførelse af energi, herunder undervandsstøj (11).

<sup>19</sup> Jf. fodnote 14 (Ecosystem overview), s. 18.

<sup>20</sup> Jf. fodnote 7, s. 1, fodnote 14 (Ecosystem overview), s. 3.

<sup>21</sup> Rådets afgørelse 2004/585/EF af 19. juli 2004 om oprettelse af regionale rådgivende råd som led i den fælles fiskeripolitik (EUT L 256 af 3.8.2004, s. 17).

<sup>22</sup> <http://www.bsac.dk/BSAC/About-the-BSAC>.

<sup>23</sup> Artikel 43-45 i forordning (EU) nr. 1380/2013. Desuden blev der ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/242 af 9. oktober 2014 om detaljerede regler for arbejdet i de rådgivende råd, der oprettes inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik, fastsat detaljerede regler for de rådgivende råds virkemåde (EUT L 41 af 17.2.2015, s. 1).

henstillinger om og oplyse om problemer vedrørende fiskeriforvaltning og socioøkonomiske og bevaringsmæssige aspekter.

Et andet aspekt af en styrket regionalisering er, at de relevante medlemsstater kan forelægge fælles henstillinger på områder, for hvilke Kommissionen har bemyndigelse til at vedtage delegerede retsakter, dvs. om nødvendige bevaringsforanstaltninger, tekniske foranstaltninger og udsmondsplaner. I den forbindelse oprettede medlemsstaterne i Østersøområdet sidst i 2013 et regionalt forum for fiskeri i Østersøen ("Baltfish")<sup>24</sup>. Baltfishs primære mål er at forbedre koordineringen og samarbejdet mellem forummets medlemsstater om fiskeriforvaltning og at udvikle samarbejdet med andre vigtige interessenter i regionen. Det har to arbejdsniveauer: en gruppe på højt plan, der består af medlemsstaternes fiskeridirektører med repræsentanter fra Kommissionen tilknyttet, og et forumseminar bestående af repræsentanter for medlemsstaterne, Kommissionen, Det Rådgivende Råd for Østersøen og relevante mellemstatslige organisationer og andre interessenter.

De hørte interessenter er ikke overbevist om, at den flerårige plan tilbyder en merværdi med hensyn til regionalt samarbejde. Medlemsstaterne er af den opfattelse, at det regionale samarbejde har udviklet sig positivt, men understreger samtidig, at især udarbejdelsen af fælles henstillinger kan forbedres. Der er forståelse for tanken om fælles henstillinger som et skræddersyet regionalt instrument, men udarbejdelsen af dem kræver ofte tidskrævende forudgående research. Desuden tager vedtagelsen af delegerede retsakter tid på grund af de forskellige videnskabelige og administrative skridt, som processen indebærer. Endelig er Rådets og Europa-Parlamentets kontrol vigtige skridt i processen. Medlemsstaterne gør opmærksom på, at der er behov for mere formelle strukturer for regionale grupper, hvilket den flerårige plan ikke indeholder bestemmelser om. Det forklarer, hvorfor interessenterne mener, at den flerårige plan har vist sig at være utilstrækkelig til at fremme regionaliseringen.

Det Rådgivende Råd for Østersøen er enig i, at den flerårige plan ikke har styrket det regionale samarbejde. Det beklager navnlig, at Baltfish ikke bruger tilstrækkelig tid på spørgsmål, der ikke vedrører de årlige fiskerimuligheder.

Kommissionen mener, at den flerårige plan udstikker de nødvendige retlige rammer, og at medlemsstaterne burde have gjort mere brug af regionalisering ved at udarbejde flere fælles forslag og ved at rådføre sig med de rådgivende råd og andre interessenter om de spørgsmål, der har haft indflydelse på Østersøen de seneste år. Centrale spørgsmål såsom en mere bæredygtig forvaltning af torsk i den østlige del af Østersøen eller reelle foranstaltninger til beskyttelse af marsvin, der er en kritisk truet art i Østersøen, er ikke blevet behandlet i fællesskab.

## **2.5. SOCIOØKONOMISK UDVIKLING**

Samlet set har fiskeriet i Østersøen skabt overskud, selv om der er sket en reduktion i landingerne og i værdien af dem, hovedsagelig på grund af faldende priser på torsk. På nuværende tidspunkt er der ingen data til rådighed om udviklingen siden 2018, men den miljømæssige situation, den nedfiskede torskebestand i den østlige del af Østersøen og den nuværende folkesundhedssituation har med sikkerhed haft en negativ virkning.

---

<sup>24</sup> Aftalememorandum om principper og arbejdsmetoder i det regionale forum for fiskeri i Østersøen (Baltfish) af 13. december 2013, <http://www.bsac.dk/BSAC-Resources/Documents-section/BALTFISH>.

De hørte interessenter hævder, at der er en negativ sammenhæng mellem gennemførelsen af den flerårige plan og den socioøkonomiske udvikling på grund af den negative udvikling i bestandene. Fiskeindustrien hævder, at den store mangel ved den flerårige plan er dens manglende socioøkonomiske hensyn og manglende fleksibilitet i fastsættelsen af TAC'er, da industrien mener, at betingelserne for at anvende de øvre intervaller bør være mindre strenge, så de øvre intervaller kan anvendes oftere. NGO'er hævder på den anden side, at hensyntagen til socioøkonomiske hensyn i fastsættelsen af TAC'en ikke er tilstrækkeligt dokumenteret, og at anvendelsen af de høje  $F_{MSY}$ -intervaller er ensbetydende med "overfiskning". De mener også, at "overfiskning" har medført en negativ socioøkonomisk udvikling. Medlemsstaterne understreger, at det øvre interval kan anvendes af socioøkonomiske årsager.

Kommissionen er af den opfattelse, at den flerårige plan har været gavnlig. Det blandede billede af udviklingen i fiskebestandene og i fiskeriet skyldes ikke så meget gennemførelsen af den flerårige plan, men snarere årsager, der har gjort sig gældende, længe før den flerårige plan trådte i kraft, dvs. miljøfaktorer og navnlig ikkebæredygtigt fiskeri, som med tiden har medført reelle socioøkonomiske skadevirkninger med alvorlige konsekvenser for de fiskere, der er afhængige af fiskeri som deres levebrød. Kun bæredygtige fangstmetoder og hensigtsmæssig miljøbeskyttelse kan sikre fiskersamfund, der trives i det lange løb. Det er, hvad den flerårige plans retlige ramme sikrer.

Endelig bør det nævnes, at EHFF-forordningen<sup>25</sup> støtter målsætningerne i den fælles fiskeripolitik og dermed også gennemførelsen af den flerårige plan. I denne forbindelse anvender medlemsstaterne især EHFF til at støtte udviklingen af mere selektivt fiskeri, til at medfinansiere fiskerikontrol og håndhævelsesaktiviteter og til at reducere de socioøkonomiske virkninger for fiskerne af visse bevarelsesforanstaltninger. På grundlag af indberetninger fra medlemsstaterne fremlægger Kommissionen en årlig rapport om gennemførelsen af EHFF<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 508/2014 af 15. maj 2014 om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2328/2003, (EF) nr. 861/2006, (EF) nr. 1198/2006 og (EF) nr. 791/2007 samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1255/2011 (EUT L 149 af 20.5.2014, s. 1).

<sup>26</sup> Seneste udkast til rapport findes på [https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/2019-11-26-emff-implementation-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/2019-11-26-emff-implementation-report_en.pdf).