



Council of the
European Union

Brussels, 16 July 2014
(OR. en, fr, es, da)

11962/14

PECHE 364

NOTE

From: Commission Services
To: Working Party on Internal and External Fisheries Policy
Subject: Assessment of the ex-post and ex-ante evaluation of the Protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the European Union and Greenland
- Working document and Final Report

Delegations will find attached the Executive Summary of the Assessment of the ex-post and ex-ante evaluation of the Protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the European Union and Greenland as well as a working document from the Commission Services.

The Final Report itself is divided in three parts as follows:

ST 11962/14 PECHE 364 ADD 1 - Final Report Introduction and parts 1-3;

ST 11962/14 PECHE 364 ADD 2 - Final Report parts 4-6;

ST 11962/14 PECHE 364 ADD 3 - Final Report parts 7 - ANNEXES.

These documents are circulated in view of the Working Party on 18 July 2014.

**WORKING DOCUMENT PREPARED BY THE DIRECTORATE GENERAL FOR MARITIME AFFAIRS AND
FISHERIES OF THE EUROPEAN COMMISSION**

**ASSESSMENT OF THE EX-POST AND EX-ANTE EVALUATION OF THE PROTOCOL TO THE FISHERIES
PARTNERSHIP AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND GREENLAND**

The present working document is an assessment of the report by the independent contractor on an ex-post and ex-ante evaluation of the Protocol to the Fisheries Partnership Agreement with Greenland, in particular its findings and conclusions.

The descriptive part of the report provides governance, economic and political overview of Greenland, a presentation of the state of its fishery resources and their current exploitation by local and foreign fleets, as well as data on fish processing, export and trade figures. The report further provides background information on bilateral fishing agreements of Greenland and third parties, relevant data on EU Northern agreements and linkages with the Greenland FPA.

The descriptive part is completed by an ex-post assessment chapter on the implementation of the current Protocol (supported by an economic and financial analysis of its effects) and a prospective chapter on the appropriateness and possible options for the renewal of the existing Protocol, based on an analysis of the needs and wishes of both Parties as well as on the state of the relevant stocks.

The main conclusion of the report is that it would be in the interest of both the EU and Greenland to renew the Protocol. The Protocol provides important economic benefits to both Parties, and helps ensure coherence with EU fishing activities elsewhere in the region. Based on the first year of implementation of the current Protocol the evaluation report suggests that just over two-thirds of the fishing possibilities were utilised. In fact, for half of the species they were fully utilised.

While the task of the contractor is not to identify a strategy for renegotiating the Protocol, the evaluation report does give some insights into the orientations the EU could follow. In particular, the report stresses that the renewal of the Protocol should serve to increase benefits in terms of sustainable exploitation and ensure the security and equitable distribution of those benefits, provide value for money on the basis of the actual needs of all stakeholders and resolve some ongoing operational difficulties.

However, the recommendations of the report need to be considered in the light of time and methodology constraints, notably:

1) With regard to timing, the negotiations for a new Protocol would start in the autumn of 2014 to accommodate the necessary internal EU procedures for the signature and provisional application of the Protocol and to avoid interruption of fishing activities. In view of this, the contractor worked on the report from late January to early July 2014 and thus the ex-post evaluation focused only on the first out of three years of implementation of the current Protocol. The developments during the early months of the second year have been only partially covered wherever data was available. For example recent availability of capelin was not included. Even though some comparison was made with catch data under the previous Protocol, this is of limited utility due to differences with the current Protocol. Where such comparison would have been insightful, but is missing from the evaluation, is with regard to the impact of sectoral support. Funding priorities have been constant over subsequent Protocols and actual improvements for example in administrative capacity can only be observed over a longer period of time. The evaluation of sectoral support outcomes thus appears rather superficial.

The timing factor constitutes an important limitation to the findings of the evaluation: the short time coverage made it difficult to get sufficient feedback or relevant data on the concrete implementation of the Protocol's provisions.

Therefore, even if its conclusions somehow appear valid, they are to be taken as provisional and will need to be confirmed by the subsequent years of implementation of the Protocol (2014, 2015).

2) As for the analysis of the economic and financial aspects of the current Protocol (chapter 6 of the evaluation report), we take note of data, information and results of the economic evaluation made available in the ex-post/ex-ante report. However, we are cautious about the conclusions of the evaluation report and their robustness for two main reasons.

In particular, it is important to stress that such analysis is very much dependant on sets of fish market prices used. Price series used when negotiating the Protocol (known as reference prices in the Protocol and in the report) and when assessing the economic value of the Protocol (known as landing prices in the report) were not extracted from the same databases. Usually, the Commission refers to public price databases like EUMOFA or COMEXT while the authors of the report have chosen to recalculate prices from data compiled for the purpose of the Annual Economic Report on the European Fishing Fleet. It would have been useful to see some more discussion and justification by the contractor on the choice of data sources, reference years and more explanation on potential differences.

In addition, we are cautious about the assessment of the contractor about the value of the Protocol and more particularly the level of wealth directly or indirectly induced inside and outside the EU and Greenland by activities of the EU fleet fishing in Greenlandic waters. Nevertheless, the methodology used by the contractor is summarised in annex D of the evaluation report and the different ratios to calculate the value-added are made available. The detailed economic data has not been provided in the report for confidentiality reasons. We therefore consider the economic results in the report as the best estimates that the contractors could deliver, considering all the limits of the study.

The contractors' assessment of the cost-effectiveness of the current Protocol has therefore to be approached with care, taking into account all assumptions and limits associated to this exercise.

Framework contract MARE/2011/01
Evaluation and impact assessment activities
for DG MARE. Lot 3 – retrospective and prospective
evaluations on the international dimension of the
common fisheries policy

Specific contract n° 13

Ex post and ex ante evaluation of the Protocol to the
Fisheries Partnership Agreement between the EU,
and the Government of Denmark and the Home
Rule Government of Greenland



Final report
July 2014

GRL171R01D



This report has been prepared with the financial support of the European Commission.
 The views expressed in this study are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the European Commission or of its services.
 The content of this report may not be reproduced, or even part thereof, without explicit reference to the source.

This report must be cited as follows:

POSEIDON, MRAG, NFDS and COFREPECHE, 2014. Ex post and ex ante evaluation of the Protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the EU, and the Government of Denmark and the Home Rule Government of Greenland. (Framework contract MARE/2011/01 – Lot 3, specific contract 13). Brussels, 213 p.

COFREPECHE: 32 rue de Paradis, 75010 Paris, France. info@cofrepeche.fr

Version: Final Report (version D)	Report ref.: GRL171R01D Number of pages: 213 (all included)	Date issued: 11 July 2014
--------------------------------------	--	---------------------------

Action	First name	Surname	Organisation Position
Author(s)	Graeme	Macfadyen	Poseidon, Director (Team Leader)
	Rod	Cappell	Poseidon, Director
	Tom	Peatman	MRAG
	Robert	Wakeford	MRAG, Director
Peer review	Kim	Stobberup	Consultant
Editing	Anna	Mees	MRAG
Approval	Tim	Huntington	Poseidon, Director
Validation	Vincent	Defaux	COFREPECHE, consortium focal point

Executive summary

Introduction

1. This report provides an ex post and an ex ante evaluation of the Protocol to the Fisheries Partnership Agreement (FPA) between the European Union (EU), and the Government of Denmark and the Home Rule Government of Greenland, hereafter referred to as the EU/Greenland¹ FPA. The current Protocol to the EU/Greenland FPA runs from 1 January 2013 to 31 December 2015. The evaluation is based on a review of relevant literature and data, and a wide range of consultations with all interested stakeholders in Greenland and in the EU.

Background information on Greenland

2. Greenland is the world's largest island and has an Exclusive Economic Zone (EEZ) of nearly 2.2 million km². In 1979 Denmark granted 'Home Rule' to Greenland, and following a referendum in 2008 all functions of government rest with the Government of Greenland except for those related to defence, fishery inspection outside the territorial waters, constitutional affairs, currency and monetary policy, which are retained by Denmark. The small population of 56 370 (in 2013²) has remained relatively constant over the past 20 years and is comprised of around 85 % Greenlanders with the remaining 15 % being Danish. Significant increases in immigrant workers are expected in the coming years with the emergence of mining and oil operations. This could address some of the current negative demographic and structural economic trends in Greenland. Greenland trade and geo-political relations with other countries remain strongest with Denmark and the EU. These relations include a block grant from Denmark of around EUR 490 million per year, an overall association with the EU as defined in the Overseas Association Decision (OAD; 2013/755/EU), development support provided under the Council Decision on relations between the EU, Greenland and Denmark (2014/137/EU) of up to EUR 217.8 million for the period 2014-2020, the FPA/Protocol (providing financial contributions of around EUR 18 million per year), and a trade relationship with the EU along with various preferential trade arrangements as defined in the OAD (discussed below). Gross Domestic Product (GDP) amounted to EUR 1 848 million in 2012, and GDP per capita was EUR 32 564 in 2012, but much of the GDP per capita is comprised of external subsidy support. Greenland's economy is highly dependent on the fisheries sector (contributing around 20 % of GDP when considering multiplier effects).

Fisheries governance in Greenland

3. The Ministry of Fisheries, Hunting and Agriculture (MFHA) has overall responsibility for fisheries policy and the management of fish resources in Greenland, with the Institute of Natural Resources responsible for providing the biological basis for fisheries management advice to the MFHA. The Greenland Fishery License Control Authority (GFLK) is another key institution with responsibilities for monitoring control and surveillance and is also responsible for the provision of data to the North Atlantic Fisheries Organisation (NAFO) and the North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC). Offshore inspection duties are however performed by the Royal Danish Navy's Arctic Command (AKO) by agreement with GFLK. Greenland possesses a robust monitoring, control and surveillance (MCS) regime.

¹ Hereafter, when referring to 'Greenland' in the context of the FPA/Protocol or a possible new Protocol, 'Greenland' is taken to read the Government of Denmark and the Government of Greenland.

² Statistics Greenland, 2013.

4. The legal framework for the management of Greenland's fisheries resources is provided primarily by Act No. 18 of 31 October 1996 on Fisheries (the 'Fisheries Act'), amended by ten subsequent Acts³, and fisheries management plans have been developed for a number of Greenlandic fisheries (cod in offshore waters, West Greenlandic shrimp, lumpfish and snow crab). Offshore fisheries (and some inshore fisheries) are regulated through the setting of Total Allowable Catches (TACs) and individual vessel quotas or individual transferable quotas (ITQs). The current Fisheries Act is under ongoing revision.

5. In addition to fisheries relations with the EU, Greenland has longstanding fisheries agreements with Norway, Russia, Iceland and the Faroe Islands covering a range of species. In addition to EU vessel catches in Greenland of 17 844 tonnes in 2013, these agreements resulted in foreign catches in Greenland of 6 384 tonnes by Norway, 4 385 tonnes by Russia, and 624 tonnes by the Faroes the same year. Iceland, the Faroe Islands and Greenland have proposed a long-term management plan and harvest control rule for demersal golden redfish in Subareas V, VI, XII and XIV. In recent years, mackerel has begun to move into Greenlandic waters, but Greenland does not participate in Coastal State negotiations for mackerel in the northeast Atlantic.

Greenland's fish resources and their status

6. Greenlandic waters are within the convention areas of NAFO and NEAFC. For most species relevant to the FPA/Protocol, the Scientific Council of NAFO and the International Council for the Exploration of the Sea (ICES) carry out stock assessments and provide management advice. Generally speaking (and with the exception of northern prawn, cod and pelagic redfish, which straddle both convention areas), advice for stocks in West Greenland i.e. in NAFO 1 is provided by NAFO, whereas advice for stocks in East Greenland i.e. ICES XIV and V is provided by ICES. Three key fisheries are thought to be sustainable, stable, or precautionary advice is followed (West Greenland halibut, East northern prawn and capelin) and five key fisheries are either thought to be unsustainable, at risk of overfishing, or precautionary advice is not followed (cod, East Greenland halibut, west northern prawn, demersal redfish and pelagic redfish). However, for these five fisheries, the EU quotas established under the agreement are either a very small fraction of the overall quota (e.g. West northern prawn, pelagic redfish), additional measures are taken (e.g. cod) or a stepwise decrease of the quota has been taken recently (East Greenland halibut). The sustainability of the two Atlantic halibut fisheries is unknown and the snow crab fishery is managed based on advice from the Greenland Institute of Natural Resources. Finally, the Northeast Atlantic mackerel fishery is thought to be sustainable in the short term.

7. With respect to bycatch species, precautionary advice for roundnose grenadier in West Greenland has been followed. Greenland's quota for roundnose grenadier in East Greenland does not appear to be consistent with ICES advice, in that the quota for bycatch is higher than the recommended level. Bycatch is considered to be generally low in both offshore and inshore fisheries, and various methodologies and technologies are used to minimise bycatch amounts. Observations of interactions between fisheries and endangered, threatened or protected (ETP) species are reported as minimal within Greenland's offshore and inshore fisheries, while interactions with seabirds are generally limited to some inshore gillnet fisheries. Habitat impacts of shrimp trawl fisheries on hard corals and sponges are dealt with through mitigation measures included in the Greenland management plan for the shrimp fisheries.

³ Act No. 12 of 6 November 1997, Act No. 6 of 20 May 1998, Act No. 15 of 12 November 2001, Act No. 5 of 21 May 2002, Act No. 28 of 18 December 2003, Act No. 5 of 12 November 2008, Act No. 17 of 3 December 2009, Act No. 8 of 22 November 2011, Act No. 5 of 4 June 2012 and Act No. 12 of 3 December 2012.

Domestic fisheries sector in Greenland

8. The most important Greenlandic fisheries are trawl fisheries for northern prawn, Greenland halibut, cod and redfish. In 2012 the offshore fleet landings were valued at around EUR 200 million with the inshore catch valued at EUR 110 million, with Greenland halibut and prawns each accounting for more than 40 % of total values. Mackerel is an emerging fishery with catches in 2012 of 5 000 tonnes, and a unilaterally declared quota in 2014 of 100 000 tonnes. Greenland's catching sector employed 1 238 full-time equivalent (FTE) fishermen in 2011, and two groups, Royal Greenland and Polar Seafoods, account for 77 % of fisheries production value. Much of the inshore fleet, numbering 2 282 vessels in 2013⁴, are small open boats owned by Greenlanders undertaking fishing and hunting at subsistence levels. Inshore fisheries mainly occur in the coastal waters of Western Greenland rather than off the more exposed east coast. Upstream businesses based in Greenland generally supply Greenlandic vessels only, as few foreign vessels land to Greenland. Downstream processing activities are also limited, but protected by the Greenland Fisheries Act that requires at least 25 % of domestic offshore shrimp and Greenland halibut and 100 % of inshore shrimp and Greenland halibut to be landed to Greenland.

Fish trade to/from Greenland

9. Greenland's trade balance is strongly negative, and fish account for nearly 90 % of exported goods. In 2012 the export value of fish and shellfish was close to EUR 335 million, with export prices around 30 % higher than in 2010. Virtually all of Greenland's exports of fish products are destined for the EU, with Denmark accounting for more than 90 % of EU imports. Frozen shrimp/prawns, Greenland halibut and cod are the most important exports. Greenland is an Overseas Country and Territory (OCT) and therefore enjoys a preferential arrangement in its trade with the EU. According to the OAD, OCTs have duty- and quota-free access to the EU market for goods, including seafood products originating in Greenland. Whilst all Greenlandic products benefit from the tariff preference, given the high significance of shrimp in the fishery products exported to the EU, it is the EU tariff regime for this product that is of particular interest to Greenland. In the context of the OAD, Greenland has also enjoyed a derogation to the EU's 'rule of origin', allowing foreign goods, for example, from Canada, to be considered as originating in Greenland, as long as sufficient processing takes place locally. Greenland is also able to benefit from the current autonomous tariff quota (ATQ) regulation (2012–2015) which sets the volume for cooked and peeled *Pandalus borealis* shrimp at 30 000 tonnes (at 0 % duty) collectively for all third countries.

Ex post evaluation of the current Protocol to the EU/Greenland FPA

10. The FPA between Greenland and the EU allows EU vessels to fish in Greenland's EEZ and provides sectoral policy support in a legally regulated environment monitored by the Joint Committee set up by the associated Protocol. The initial FPA ran until 31 December 2012 and is tacitly renewed for six-year periods. The current Protocol⁵ applies from 1 January 2013 to 31 December 2015. The Greenland-EU FPA/Protocol takes the form of a 'mixed agreement', which permits EU vessels to fish for a range of species (cod, pelagic and demersal redfish, Greenland halibut in West and East Greenland waters, shrimp in West and East Greenland waters, Atlantic halibut in West and East Greenland waters, capelin, snow crab, and grenadier in West and East Greenland waters). Indicative annual fishing opportunities are specified totalling 85 765 tonnes, with Greenland offering and the EU accepting a part of total Greenlandic quotas for individual species

⁴ MFHA data.

⁵ EU Protocol of Council Decision 2012/653/EU.

each year based on scientific advice and the needs of both the EU and Greenlandic private sectors. The Protocol provides annually for EUR 15 104 203 (calculated based on reference prices for each species) including a financial reserve of EUR 1 500 000 for additional quantities of species. Furthermore, EUR 2 743 041 are provided to support Greenlandic sectoral fisheries policy. The sectoral policy support is broken down into three main areas: administration (e.g. capacity development); control and enforcement; and scientific research and advice. The EU pays a fixed annual financial compensation for access irrespective of the fishing opportunities agreed through the Protocol. If the agreed fishing opportunities are lower than the indicative fishing opportunities outlined in the Protocol, then the Protocol makes provision for Greenland to either provide equivalent alternate fishing opportunities to the EU for the year in question, or compensate the EU in the following year.

11. From 2012 to 2014 the total agreed quota has been less than half of the indicative quota outlined in the relevant Protocol. However, this was almost exclusively accounted for by the low levels of agreed quota for capelin, due to both the inherent natural variability of the stock and the timing of the setting of the preliminary TAC for the fishery. After the Joint Committee has agreed quotas, the EU may then exchange these quotas with Norway, Iceland and the Faroe Islands. Since 2011, the EU has not exchanged quota for Greenlandic fishing opportunities with Iceland. However, the EU has exchanged quota with Norway, and in 2013 quotas transferred to Norway represented between 13 % and 38 % of the EU's total quota for individual species. In 2014 the EU exchanged quota with the Faroe Islands even though of a much smaller proportion than with Norway. Following the transfers of quota to Norway, Faroes (and potentially Iceland), the remaining EU quota of most species is distributed amongst the EU Member States using relative stability keys. In 2013 the total quota for EU Member States was 28 020 tonnes including 1 400 tonnes for the experimental mackerel fishery, with Germany, Denmark, and France being the main recipients, and Spain, Ireland Portugal, the UK, and Sweden (capelin) receiving lower quota allocations. Member States then engage in quota exchanges and intra-EU Member State quota transfers were relatively stable between 2012 and 2013, with a total of approximately 9 900 tonnes exchanged in each year. In 2013 utilisation of remaining EU quota (after the exchange with Norway) by Member States was in excess of 97 % for cod, Greenland halibut, mackerel, prawns in West Greenland/NAFO, and demersal and pelagic redfish. Utilisation rates of quota for other species were 0 % for capelin, snow crab and 31 % for prawns in East Greenland, while Atlantic halibut possibilities were not utilised by Member States but were exchanged with Norway.

12. Positive findings from the ex post evaluation show that the Protocol, and its implementation over 2013, resulted in: (i) significant benefits to the EU fleet (and upstream and downstream sectors) of being able to fish in Norwegian, Faroese and potentially Icelandic waters, through the EU exchange agreements with those countries where the EU trades fishing opportunities received from Greenland under the EU/Greenland FPA/Protocol for opportunities in the waters of those northern countries; (ii) annual direct value-added from catches made in Greenland by EU vessels of around EUR 10 million for the catching sector, and indirect value-added of EUR 6 million for upstream EU businesses and EUR 7 million for downstream EU businesses. In addition to these economic benefits, fishing authorisations in Greenland generated direct catching sector employment for around 79 EU and 11 Greenlandic nationals; (iii) payments to Greenland in 2013 of over EUR 15 million for access (by the EU and vessel operators), and an additional EUR 3 million for sectoral support which provides considerable benefits to Greenland and which is generally well utilised; (iv) provision of quantities of fish from Greenlandic waters to the EU market, as well as from Norwegian waters due the quota exchanges mentioned above; (v) compliance with almost all covenants and obligations in the legal text by both the EU and Greenland; and (vi) good implementation of the sectoral support matrix.

13. Some key concerns and issues identified in the ex post evaluation include: (i) over-payment in 2013 by the EU to Greenland, largely due to payment in advance by the EU for capelin opportunities that later were not available, causing a Greenlandic debt that had to be repaid in 2014; (ii) some problems with regard to the management of bycatch (of cod in the demersal redfish fishery and vice versa); (iii) quota offered by Greenland, and in some cases accepted by the EU, above levels suggested by scientific advice for some species; (iv) the three-year period of the Protocol, which provides a low level of security for both the EU and Greenland of the benefits created by the Protocol; (v) the low/zero utilisation of fishing opportunities for snow crab and Atlantic halibut by Member States; (vi) reference prices in the Protocol for many species being above current prices, and (vii) vessels from other northern countries catching EU quota in Greenland following quota exchanges not having to pay vessel authorisation fees as is required for EU vessels. Nevertheless, despite these issues, the ex post evaluation concludes that the Protocol generates very significant benefits to both Greenland and the EU, with the share of total benefits being broadly fair.

14. With respect to evaluation criteria/questions, and firstly to *effectiveness*, the Protocol was partially effective in contributing towards resource conservation and environmental sustainability: the FPA/Protocol takes account of Greenland's management strategies, as well as agreements for shared stocks; EU and Greenlandic scientists cooperate where necessary and attend scientific meetings of NAFO and ICES to improve the scientific and technical evaluation of the fisheries concerned; and the EU's sectoral support contributions provided substantial support to Greenland's fisheries control activities. However it is noted that even though EU catches represented only small percentages of total catches, not all agreed quotas fully reflected stock status and management advice. The Protocol has been effective in protecting the EU fleet operating in Greenland and northern waters and the employment it creates, through the provision of fishing opportunities as part of a regional network of opportunities (although the short duration of the Protocol reduces security), and has ensured a continued supply of product from Greenlandic waters to the EU market. The sectoral support provided by the EU through the Protocol effectively contributed to capacity development of Greenland's fisheries administration.

15. With respect to *efficiency* and the EU's financial compensation for access, utilisation of agreed quotas by the EU fleet was good for most but not all species, while for the EU vessel owners the cost of fishing authorisations is judged by the evaluation to be 'fair' given levels of value added made from catches. The evaluation also notes that the EU's compensation for access results in considerable indirect value added in upstream and downstream sub-sectors in the EU. While the Protocol results in only small levels of direct and indirect value-added in Greenland, Greenland receives a high level of resource rent through the financial compensation for access from the EU and EU vessel owners.

16. With respect to *economy*, payments by the EU and EU vessels owners were made in due time, and the sectoral support funds were fully spent by Greenland. *Coherence* between the objectives of the FPA/Protocol and both the Common fisheries policy (CFP) and Greenlandic fisheries policy is good, and the FPA/Protocol is also coherent with wider development and cooperation policy between the EU and Greenland in the form of the OAD, DG DEVCO financial instruments, and trade policy. All parties consider the *acceptability* of the Protocol to be high, due the mutual benefits that it generates, although some improvements (generally reflecting the concerns of the ex post evaluation presented above) were identified as being possible in the future.

Ex ante evaluation of a possible future Protocol to the EU/Greenland FPA

17. The ex ante evaluation of a possible future Protocol to the EU/Greenland FPA, which would need to be in force by the beginning of January 2016, outlines the key needs to be met by both Greenland and the EU. Shared needs of both parties are (i) sustainable resource exploitation, (ii) a fair sharing of benefits between the two parties (potentially involving adjustment to reference prices), and (iii) a longer period for a new Protocol to provide greater security of the benefits resulting from the Protocol. Needs specific to Greenland relate primarily to the need for continued financial contributions in exchange for access by EU vessels, and the sectoral support provided by the EU. Needs specific to the EU relate to (i) continued fishing opportunities in Greenland, and in Norway/Faroes/Iceland through the exchange of EU Greenlandic quota with those countries, as well as in NAFO and NEAFC as part of a regional network of fishing opportunities in the North Atlantic and North Sea, (ii) possible removal of snow crab and Atlantic halibut for EU vessels due to low levels of utilisation (retaining small quantities of Atlantic halibut for exchange with Norway), (iii) possible changes to bycatch provisions in the Protocol and the flexibility with regard to catches made in specific years, (iv) a level playing field with other parties fishing in Greenlandic waters, (v) a continued supply of product from Greenlandic and Norwegian/Faroese waters for EU processors and consumers, (vi) revision of the system whereby the EU pays Greenland in advance for quota before knowing how much will actually be offered and accepted, (vii) more timely scientific advice about capelin, and (viii) some increased flexibility as to when and where EU vessels can catch quota.

18. Based on these needs, and other lessons learned, the ex ante evaluation proposes a set of general and specific objectives for a possible future Protocol to the EU/Greenland FPA. The ex ante evaluation then describes and assesses three possible policy options. The first represents the status quo and agreement of a new Protocol identical to the existing one in terms of content and duration. The second option is 'No Protocol'. The third option is 'A new modified Protocol', which would provide for amended content and a longer duration for the next Protocol to address the specific problem areas highlighted in the ex post evaluation (as listed above) and better meet the needs of both parties. In reviewing the results of the three options, the evaluation finds that option 2 could result in very significant negative impacts for both parties given the cessation of the benefits currently generated by the Protocol. It concludes that option 3 would better meet evaluation criteria of sustainability, effectiveness, efficiency and relevance than would option 2. The risks to option 3 include a failure to agree and adopt a new Protocol before the existing one expires, a failure to agree a sectoral support matrix, and weak monitoring of the FPA/Protocol by the Joint Committee. With the reform of the Common Fisheries Policy (CFP), if there is no Protocol in force, the mere existence of a framework FPA triggers the exclusivity clause. So the added value of EU/DG MARE involvement becomes heightened, indeed essential, if the benefits of the FPA/Protocol as described in the ex post evaluation are to be continued in the future under a new Protocol. If the EU/DG MARE was not involved in negotiating a new Protocol, this would mean the lapsing of the Protocol and potentially serious negative impacts for all parties – for Greenland in terms of the decline in financial contributions and the cessation of sectoral support for sustainable fisheries in Greenlandic waters, and for the EU in terms of reduced fishing opportunities not just in Greenland but also in other northern countries.

19. Appropriations from the EU budget under the preferred option would be determined by levels of financial contribution to be paid by the EU to Greenland for access, and the sectoral support. The exact amounts involved cannot be estimated at this stage and would depend on the negotiations but would be unlikely to exceed current levels.

Résumé

Introduction

1. Ce rapport présente les résultats d'une évaluation ex post et ex ante du protocole à l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche (APP) entre l'Union européenne (UE) d'une part et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland d'autre part, ci-après dénommé APP Union européenne/Groenland. L'actuel protocole d'APP UE/Groenland s'applique du 1 janvier 2013 au 31 décembre 2015. L'évaluation est basée sur une analyse de documents et de données pertinentes ainsi que sur un nombre important de consultations effectuées au Groenland et dans l'UE avec toutes les parties prenantes concernées.

Information contextuelle sur le Groenland

2. Le Groenland est la plus grande île du monde et possède une zone économique exclusive (ZEE) de près de 2,2 millions de km². En 1979, le Danemark a accordé l'autonomie (*Home Rule*) au Groenland : depuis un référendum en 2008, toutes les fonctions gouvernementales sont sous la responsabilité du Groenland à l'exception de celles liées à la défense, à l'inspection de la pêche en dehors des eaux territoriales, aux affaires constitutionnelles, à la monnaie et à la politique monétaire dont le Danemark reste en charge. La faible population de 56 370 habitants (en 2013⁶) est demeurée relativement constante au cours des 20 dernières années et est composée de près de 85 % de Groenlandais, les 15 % restants étant des Danois. Une augmentation importante du nombre de travailleurs immigrés est attendue dans les prochaines années en lien avec l'émergence des opérations minières et pétrolières. Ceci pourrait être une solution en réponse à certaines tendances négatives de la démographie et de l'économie structurelle du Groenland. Les relations commerciales et géopolitiques du Groenland restent très fortes avec le Danemark et l'UE. Ces relations incluent un bloc d'aides du Danemark de l'ordre de 490 millions d'euros par an et une association globale avec l'UE telle que définie dans la décision d'association outre-mer (DAO; 2013/755/UE), une aide au développement fournie en vertu de la décision du Conseil sur les relations entre la UE, le Groenland et le Danemark (2014/137/UE) jusqu'à 217,8 millions d'euros pour la période 2014-2020, l'APP/protocole (apportant des contributions financières de l'ordre de 18 millions d'euros par an) et une relation commerciale avec l'UE comprenant divers arrangements commerciaux préférentiels tels que définis dans la DAO (et détaillés ci-dessous). Le produit intérieur brut (PIB) s'est élevé à 1 848 millions d'euros en 2012 et le PIB par habitant était de 32 564 EUR en 2012 mais il est surtout composé d'aides externes. L'économie du Groenland est très dépendante du secteur de la pêche (qui contribue à environ 20 % du PIB en tenant compte des effets multiplicateurs).

La gouvernance des pêches au Groenland

3. Le ministère des pêches, de la chasse et de l'agriculture (MPCA) est responsable de la globalité de la politique de la pêche et de la gestion des ressources halieutiques au Groenland. L'Institut des ressources naturelles est chargé de fournir au MPCA les données biologiques de base pour l'établissement des recommandations sur la gestion des pêches. L'Autorité de contrôle des licences de pêche du Groenland (GFLK) est une autre institution-clé ayant des responsabilités dans le suivi, le contrôle et la surveillance (des pêches). Elle est également responsable de la fournir les données (de pêche) à l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest (OPANO) et à la Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE).

⁶ Statistiques Groenland 2013

Les fonctions d'inspection en mer sont cependant effectuées par le Commando arctique de la marine royale danoise (AKO) par un accord avec la GFLK. Le Groenland possède un solide dispositif de suivi, contrôle et surveillance (SCS).

4. Le cadre juridique de la gestion des ressources halieutiques du Groenland est défini principalement par la loi n° 18 du 31 octobre 1996 relative à la pêche (la «loi sur la pêche») modifiée par dix lois successives⁷. En complément des plans de gestion des pêches mis au point pour un certain nombre de pêches groenlandaises (cabillaud pêché au large [‘au large’ pour *offshore waters*], crevette nordique de l’ouest du Groenland, lompe et crabe des neiges). La pêche au large (et certaines pêches côtières) est régie à travers la fixation de totaux admissibles de captures (TACs) et de quotas individuels ou quotas individuels transférables (QIT). L’actuelle loi sur la pêche est en cours de révision.

5. Outre les relations avec l’UE concernant la pêche, le Groenland possède des accords de pêche de longue date, couvrant différentes espèces, avec la Norvège, la Russie, l’Islande et les Îles Féroé. Au-delà des 17 844 t de captures effectuées en 2013 par les navires de l’UE au Groenland, ces accords ont résulté en un volume de captures étrangères, la même année, de 6 384 t pour la Norvège, 4 385 t pour la Russie et 624 t pour les Îles Féroé. L’Islande, les Îles Féroé et le Groenland ont proposé d’établir un plan de gestion à long terme et une règle de capture pour le sébaste doré démersal dans les sous-zones V, VI, XII et XIV. Au cours des dernières années le maquereau s’est déplacé dans les eaux groenlandaises mais le Groenland ne participe pas aux négociations des États côtiers pour le maquereau dans l’Atlantique Nord.

Les ressources halieutiques du Groenland et leur statut

6. Les eaux groenlandaises se trouvent dans les domaines de convention de l’OPANO et de la CPANE. Le Conseil scientifique de l’OPANO et le Conseil international pour l’exploration de la mer (CIEM) procèdent à des évaluations des stocks et donnent des conseils de gestion pour la plupart des espèces concernées par l’APP/protocole. D’une manière générale (et à l’exception de la crevette nordique, de la morue et du sébaste pélagique qui chevauchent les zones des deux conventions), les conseils pour les stocks se situant à l’ouest du Groenland - dans la zone OPANO 1 - sont fournis par l’OPANO, tandis que les conseils pour les stocks de l’est du Groenland – zones CIEM XIV et V – sont fournis par le CIEM. Les trois principales pêches sont estimées durables, stables ou suivant les conseils de précaution (flétan noir commun⁸ de l’ouest du Groenland, crevette nordique de l’est et capelan). Les cinq autres principales pêches sont soit considérées comme non durables, soit risquant la surpêche ou ne suivant pas les conseils de précaution (morue, flétan noir commun de l’est du Groenland, crevette nordique de l’ouest, sébaste démersal et sébaste pélagique). Cependant pour ces cinq pêches, soit les quotas de l’UE établis au sein de l’accord représente une très petite fraction de l’ensemble des quotas (crevette nordique de l’ouest, sébaste pélagique) soit des mesures additionnelles sont prises (la morue) ou une diminution graduelle du quota a été établie récemment (flétan noir commun de l’est du Groenland). La durabilité des deux pêches de flétan de l’Atlantique est inconnue. En outre la pêche du crabe des neiges suit les avis de l’Institut des ressources naturelles du Groenland. Enfin, la pêche du maquereau de l’Atlantique Nord est estimée durable à court terme.

⁷ Loi n° 12 du 6 novembre 1997, loi n° 6 du 20 mai 1998, loi n° 15 du 12 novembre 2001, loi n° 5 du 21 mai 2002, loi n° 28 du 18 décembre 2003, loi n° 5 du 12 novembre 2008, loi n° 17 du 3 décembre 2009, loi n° 8 du 22 novembre 2011, loi n° 5 du 4 juin 2012 et loi n° 12 du 3 décembre 2012.

⁸ [nom utilisé dans le protocole à l’accord de pêche].

7. En ce qui concerne la capture d'espèces accessoires, les avis de précaution relatifs au grenadier de roche à l'ouest du Groenland ont été suivis. Le quota fixé par le Groenland pour le grenadier de roche à l'est du Groenland ne semble pas être compatible avec l'avis du CIEM puisque le quota pour les prises accessoires est supérieur au niveau recommandé. Les prises accessoires sont considérées généralement faibles dans les pêches côtières et au large, et diverses méthodes et technologies sont utilisées pour minimiser les quantités de prises accessoires. Les observations des effets des activités de pêche sur les espèces en voie de disparition, menacées ou protégées (EMP) signalent des interactions minimales dans les pêches côtières et au large du Groenland, tandis que les interactions avec les oiseaux de mer sont généralement limitées à certaines pêches côtières utilisant des filets maillants. L'impact de la pêche de la crevette au chalut sur l'habitat des coraux durs et des éponges est géré à travers des mesures d'atténuation prévues dans le plan de gestion du Groenland pour les pêches de crevettes.

Le secteur national de la pêche au Groenland

8. Les pêches groenlandaises les plus importantes sont la pêche au chalut de la crevette nordique, du flétan noir commun, de la morue et du sébaste. En 2012, les débarquements de la flotte de pêche au large ont été évalués à environ 200 millions d'euros et les captures de la pêche côtière à 110 millions d'euros, le flétan noir et les crevettes représentant chacun plus de 40 % des valeurs totales. Le maquereau est une nouvelle pêche capturant 5 000 t en 2012 et avec un quota déclaré unilatéralement en 2014 de 100 000 t. Le secteur de la capture au Groenland emploie 1 238 pêcheurs à équivalent temps plein (ETP) en 2011 et deux groupes, le Royal Greenland et Polar Seafoods, comptent pour 77 % de la valeur de la production de poisson. Une grande partie de la flotte de pêche côtière, comptant 2 282 navires en 2013⁹, est composée de petites embarcations ouvertes appartenant à des Groenlandais qui pratiquent la pêche et la chasse de subsistance. La pêche côtière est principalement située dans les eaux côtières de l'ouest du Groenland, la côte est étant plus exposée. Les entreprises en amont basées au Groenland fournissent en général uniquement des navires groenlandais car peu de navires étrangers débarquent au Groenland. Les activités de transformation en aval sont également limitées, mais elles sont protégées par la loi sur la pêche du Groenland qui établit qu'au moins 25 % des captures nationales de crevettes et de flétan noir au large et 100 % des captures côtières de crevettes et de flétan noir doivent être débarquées au Groenland.

Le commerce de poisson au/du Groenland

9. La balance commerciale du Groenland est fortement négative et le poisson représente près de 90 % des marchandises exportées. En 2012, la valeur des exportations de poissons et de crustacés était proche de 335 millions d'euros, avec des prix à l'exportation environ 30 % supérieurs à 2010. Virtuellement presque toutes les exportations de produits de la pêche du Groenland sont destinées à l'UE, le Danemark comptant pour plus de 90 % des importations de l'UE. Les crevettes surgelées, le flétan noir et la morue sont les exportations les plus importantes. Le Groenland est un pays et territoire d'outre-mer (PTOM) et bénéficie de ce fait d'un régime préférentiel dans ses échanges avec l'UE. En vertu de la DAO, les PTOM ont un accès libre de droits et de contingents au marché de l'UE pour les biens, y compris les produits de la mer originaires du Groenland. Comme tous les produits du Groenland bénéficient de la préférence tarifaire, compte tenu de la grande importance de la crevette dans les produits de la pêche exportés vers l'UE, c'est le régime tarifaire de l'UE pour ce produit qui est d'un intérêt particulier pour le Groenland. Dans le cadre de la DAO, le Groenland bénéficie également d'une dérogation à la «règle d'origine» de l'UE permettant que des marchandises

⁹ Données MPCA

étrangères, par exemple en provenance du Canada, soient considérées comme originaires du Groenland tant qu'un processus de transformation suffisant ait eu lieu localement. Le Groenland est également en mesure de bénéficier du règlement du contingent tarifaire autonome (CTA) en vigueur, inscrit dans le règlement (2012-2015) et qui définit le volume de crevettes cuites et décortiquées *Pandalus borealis* à 30 000 t (avec 0 % de droits) de façon collective pour tous les pays tiers.

Évaluation ex post du protocole d'APP UE/Groenland actuel

10. L'APP entre le Groenland et l'UE permet aux navires de l'UE de pêcher dans la ZEE du Groenland et fournit une aide à la politique sectorielle dans un cadre réglementé surveillé par le comité mixte mis en place par le protocole. Le premier APP s'est appliqué jusqu'au 31 décembre 2012 et est renouvelé par accord tacite pour des périodes de six ans. Le protocole en vigueur¹⁰ s'applique du 1 janvier 2013 au 31 décembre 2015. L'APP/protocole Groenland - UE prend la forme d'un « accord mixte », qui permet aux navires européens de pêcher différentes espèces (cabillaud, sébaste pélagique et démersal, flétan noir commun dans les eaux à l'ouest et à l'est du Groenland, crevette nordique dans les eaux à l'ouest et à l'est du Groenland, flétan de l'Atlantique dans les eaux à l'ouest et à l'est du Groenland, capelan, crabe des neiges et grenadier dans les eaux à l'ouest et à l'est du Groenland). Les possibilités annuelles de pêche indicatives représentent un total de 85 765 t. Le Groenland propose alors, et l'UE accepte, chaque année une partie des quotas totaux groenlandais par espèce, basés sur les avis scientifiques et les besoins des secteurs privés de l'UE et du Groenland. Le protocole prévoit 15 104 203 EUR par an (calculés sur la base des prix de référence pour chaque espèce), comprenant une réserve financière de 1 500 000 EUR pour des quantités d'espèces supplémentaires. En outre, 2 743 041 EUR sont prévus pour soutenir la politique sectorielle de la pêche groenlandaise. L'appui à la politique sectorielle se décompose en trois grands domaines: l'administration (par exemple, le renforcement des capacités) ; le contrôle et l'application ; et la recherche et les conseils scientifiques. L'UE paie une compensation financière annuelle pour l'accès, indépendamment des possibilités de pêche fixées par le protocole. Si les possibilités de pêche fixées sont inférieures aux possibilités de pêche indicatives énoncées dans le protocole, celui-ci prévoit que le Groenland accorde à l'UE des possibilités de pêche alternatives équivalentes pour l'année en question ou de compenser l'UE l'année suivante.

11. De 2012 à 2014, le quota total accordé équivalait à moins de la moitié du quota indicatif inscrit dans le protocole en cours. Cependant, cela était presque exclusivement dû aux faibles niveaux de quota accordé pour le capelan en raison de la variabilité naturelle du stock et du moment de la fixation du TAC préliminaire pour cette pêche. Après que le Comité mixte a accepté les quotas, l'UE peut ensuite échanger ces quotas avec la Norvège, l'Islande et les Îles Féroé. Depuis 2011, l'UE n'a pas échangé de quotas de possibilités de pêche au Groenland avec l'Islande, mais elle en a échangé avec la Norvège. En 2013, les quotas transférés avec la Norvège représentaient entre 13 % et 38 % du quota total de l'UE par espèce. En 2014, l'UE a aussi échangé des quotas avec les Îles Féroé cependant dans une plus faible proportion qu'avec la Norvège. Après les transferts de quotas avec la Norvège, les Îles Féroé (et potentiellement l'Islande), le quota restant de l'UE pour la plupart des espèces est réparti entre les États membres de l'UE en suivant les règles de la stabilité relative. En 2013, le quota total pour les États membres de l'UE était de 28 020 t, dont 1 400 t pour la pêche expérimentale au maquereau, l'Allemagne, le Danemark et la France étant les principaux bénéficiaires et l'Espagne, l'Irlande, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède (capelan) recevant des allocations de quotas inférieures. Les États membres s'engagent alors dans des échanges de quotas. Les transferts de quotas entre États membres ont été relativement stables entre 2012 et 2013, avec un total d'environ 9 900 t échangées

¹⁰ Protocole UE de la décision 2012/653/UE du Conseil.

chaque année. En 2013, l'utilisation des quotas restants de l'UE (après l'échange avec la Norvège) par les États membres était de plus de 97 % pour la morue, le flétan noir, le maquereau, les crevettes à l'ouest du Groenland/OPANO et le sébaste démersal et pélagique. Les taux d'utilisation des quotas pour les autres espèces étaient de 0 % pour le capelan et le crabe des neiges et de 31 % pour les crevettes à l'est du Groenland. Les possibilités pour le flétan de l'Atlantique n'ont pas été utilisées par les États membres mais elles ont été échangées avec la Norvège.

12. Les constats positifs de l'évaluation ex post montrent que le protocole et sa mise en œuvre au cours de 2013 ont abouti à : (i) des avantages significatifs pour la flotte de l'UE (et les secteurs en amont et en aval) issus de la possibilité de pêcher dans les eaux norvégiennes, des Îles Féroé et potentiellement islandaises, à travers les accords d'échange de l'UE avec ces pays en vertu desquels l'UE échange des possibilités de pêche reçues du Groenland dans le cadre de l'APP/protocole UE/Groenland contre des possibilités de pêche dans les eaux de ces pays nordiques ; (ii) une valeur ajoutée directe annuelle des captures effectuées par des navires du Groenland de l'ordre de 10 millions d'euros pour le secteur de la capture, une valeur ajoutée indirecte de 6 millions d'euros pour les entreprises de l'UE à l'amont du secteur et 7 millions d'euros pour les entreprises de l'UE en aval. En plus de ces avantages économiques, les autorisations de pêche au Groenland ont généré des emplois en aval (sous-secteur « captures ») pour environ 79 ressortissants de l'UE et 11 du Groenland ; (iii) des paiements au Groenland en 2013 de plus de 15 millions d'euros pour l'accès (par l'UE et les armateurs), et un montant supplémentaire de 3 millions d'euros pour l'appui sectoriel, qui apporte des bénéfices considérables au Groenland et qui est en général bien utilisé ; (iv) l'approvisionnement de volumes de poissons en provenance des eaux du Groenland au marché de l'UE, ainsi que des eaux norvégiennes suite aux échanges de quotas mentionnés plus haut ; (v) l'application de presque tous les engagements et obligations inscrits dans le texte juridique à la fois par l'UE et par le Groenland ; et (vi) la bonne mise en œuvre de la matrice d'appui sectoriel.

13. Quelques préoccupations et questions clés identifiées dans l'évaluation ex post comprennent : (i) l'excès de paiement par l'UE au Groenland en 2013, en grande partie dû au paiement anticipé par l'UE des possibilités de capelan qui ne se sont pas avérées disponibles, provoquant une dette groenlandaise qui a dû être remboursée en 2014 ; (ii) certains problèmes en ce qui concerne la gestion des captures accessoires (de la morue dans la pêche au sébaste démersal et vice versa) ; (iii) les quotas proposés par le Groenland et dans certains cas acceptés par l'UE au dessus des niveaux proposés par les avis scientifiques pour certaines espèces ; (iv) la période de trois ans du protocole, qui fournit un faible niveau de sécurité à la fois pour l'UE et le Groenland par rapport aux avantages créés ; (v) l'utilisation faible/nulle des possibilités de pêche pour le crabe des neiges et le flétan de l'Atlantique par les États membres ; (vi) les prix de référence de nombreuses espèces inclus dans le protocole qui sont au dessus des prix actuels, et (vii) les navires en provenance d'autres pays nordiques capturant des quotas de l'UE au Groenland à la suite d'échanges de quotas et n'ayant pas à payer des frais d'autorisation pour leurs navires comme cela est exigé pour les navires de l'UE. Néanmoins, malgré ces problèmes, l'évaluation ex post conclut que le protocole génère des retombées très importantes, à la fois pour le Groenland et pour l'UE, avec une répartition des bénéfices globalement juste.

14. En ce qui concerne les critères d'évaluation/questions concernant tout d'abord l'efficacité, le protocole a été partiellement efficace dans sa contribution à la conservation des ressources et à l'environnement durable : l'APP/protocole tient compte des stratégies de gestion du Groenland ainsi que des accords pour les stocks partagés ; l'UE et les scientifiques groenlandais coopèrent lorsque cela est nécessaire et participent aux réunions scientifiques de l'OPANO et du CIEM visant à améliorer l'évaluation scientifique et technique des pêches concernées ; enfin, les contributions de l'appui sectoriel de l'UE ont apporté un soutien important aux activités de contrôle de la pêche du Groenland. Cependant, il est à noter que même si les captures de l'UE ne représentent qu'un faible pourcentage des captures totales, les quotas convenus ne correspondent pas

toujours à l'état des stocks et aux conseils de gestion. Le protocole a été efficace pour protéger la flotte de l'UE opérant au Groenland et dans les eaux nordiques ainsi que les emplois créés grâce l'obtention de possibilités de pêche dans le cadre d'un réseau régional de possibilités (bien que la courte durée du protocole en réduise la sécurité). Il a aussi assuré un approvisionnement continu de produits en provenance des eaux groenlandaises au marché de l'UE. L'appui sectoriel fourni par l'UE à travers le protocole a efficacement contribué au développement des capacités de l'administration des pêches du Groenland.

15. En ce qui concerne l'*efficacité* et la compensation financière de l'UE pour l'accès, l'utilisation des quotas convenus par la flotte de l'UE a été bonne pour la plupart des espèces, tandis que pour les armateurs de l'UE le coût des autorisations de pêche est jugé « juste » par l'évaluation étant donné la valeur ajoutée réalisée sur la base des captures. L'évaluation note également que la compensation versée par l'UE pour l'accès génère une valeur ajoutée indirecte considérable dans les sous-secteurs amont et aval dans l'UE. Bien que le protocole ne crée que de faibles niveaux de valeur ajoutée directe et indirecte au Groenland, le Groenland reçoit un niveau élevé de rente basée sur ses ressources à travers la compensation financière pour l'accès versé par l'UE et les armateurs de l'UE.

16. En ce qui concerne l'*économie*, les paiements par l'UE et les armateurs de l'UE ont été réalisés en temps voulu et les fonds de l'appui sectoriel ont été entièrement dépensés par le Groenland. La *cohérence* entre les objectifs de l'APP/protocole et ceux de la politique commune de la pêche (PCP) et de la politique de la pêche groenlandaise est bonne et l'APP/protocole est également cohérent avec la politique plus large de développement et de coopération entre l'UE et le Groenland sous la forme de la DAO, des instruments financiers de la DG DEVCO et de la politique commerciale. Toutes les parties considèrent que l'*acceptabilité* du protocole est élevée en raison des avantages réciproques qu'il génère même si certaines améliorations (reflétant généralement les préoccupations de l'évaluation ex post présentées ci-dessus) ont été identifiées comme étant possibles à l'avenir.

Évaluation ex ante d'un possible futur protocole d'APP UE/Groenland

17. L'évaluation ex ante d'un possible futur protocole d'APP UE/Groenland, qui devrait être en vigueur début janvier 2016, décrit les besoins essentiels à satisfaire pour le Groenland et l'UE. Les besoins communs des deux parties sont (i) l'exploitation durable des ressources, (ii) un partage équitable des avantages entre les deux parties (impliquant potentiellement un ajustement des prix de référence), et (iii) une période d'application plus longue pour le nouveau protocole, qui donnerait une plus grande sécurité des avantages qui en découlent. Les besoins spécifiques du Groenland portent principalement sur le maintien des contributions financières et de l'appui sectoriel de l'UE en échange de l'accès des navires de l'UE. Les besoins propres à l'UE sont (i) le maintien des possibilités de pêche au Groenland et en Norvège/Îles Féroé/Islande grâce à l'échange de quotas groenlandais de l'UE avec ces pays, ainsi que dans l'OPANO et la CPANE dans le cadre d'un réseau régional de possibilités de pêche dans l'Atlantique Nord et la mer du Nord, (ii) l'éventuelle suppression des possibilités de pêche du crabe des neiges et du flétan de l'Atlantique pour les navires de l'UE en raison des faibles niveaux d'utilisation (ne conservant que de petites quantités de flétan de l'Atlantique pour un échange avec la Norvège), (iii) les modifications possibles des dispositions relatives aux prises accessoires dans le protocole et à la souplesse en ce qui concerne les captures effectuées dans des années spécifiques, (iv) une égalité de traitement entre les différentes parties pêchant dans les eaux groenlandaises, (v) un approvisionnement continu de produits provenant des eaux groenlandaises et norvégiennes/Îles Féroé pour les transformateurs et les consommateurs de l'UE, (vi) la révision du système dans lequel l'UE paye le Groenland à l'avance pour un quota sans savoir combien sera finalement offert et accepté, (vii) des avis scientifiques à des moments plus opportuns pour le capelan, et (viii) une flexibilité accrue quant à la date et au lieu où les navires de l'UE peuvent capturer leurs quotas.

18. Sur la base de ces besoins et d'autres enseignements, l'évaluation ex ante propose un ensemble d'objectifs généraux et spécifiques pour un éventuel protocole d'APP UE/Groenland. Ensuite, l'évaluation ex ante décrit et examine trois options de politiques possibles. La première représente le statu quo et la signature d'un nouveau protocole identique à celui existant en termes de contenu et de durée. La deuxième option consiste à ne pas signer de protocole. La troisième option est «un nouveau protocole modifié», avec un contenu modifié et une durée plus longue pour répondre aux problématiques spécifiques mises en évidence dans l'évaluation ex post (et énumérées ci-dessus), afin de mieux correspondre aux besoins des deux parties. En examinant les résultats de ces trois options, l'évaluation conclut que l'option 2 pourrait avoir des conséquences négatives considérables pour les deux parties au vu des bénéfices qui découlent de ce protocole. Il conclut que l'option 3 répondrait mieux aux critères d'évaluation de la durabilité, de l'efficacité, de l'efficacité et de la pertinence que l'option 2. Les risques pour l'option 3 comprennent une absence d'accord et d'adoption d'un nouveau protocole avant que le protocole en vigueur n'expire, une absence d'accord sur une matrice de soutien sectoriel et un suivi insuffisant de l'APP/protocole par le comité mixte. Avec la réforme de la politique commune de la pêche (PCP), s'il n'y a pas protocole en vigueur, la simple existence d'un APP-cadre déclenche la clause d'exclusivité. C'est pourquoi l'implication de l'UE/DG MARE devient nécessaire, voire indispensable, si les avantages de l'APP/protocole tels que décrits dans l'évaluation ex post doivent perdurer à l'avenir dans le cadre d'un nouveau protocole. Si l'UE/DG MARE ne s'impliquait pas dans la négociation d'un nouveau protocole, cela mènerait à l'expiration du protocole et à des impacts négatifs potentiellement graves pour toutes les parties : pour le Groenland, en termes de baisse des contributions financières et de la cessation de l'appui sectoriel pour la pêche durable dans ses eaux et pour l'UE, en termes de réduction des possibilités de pêche non seulement au Groenland mais aussi dans d'autres pays du nord.

19. Les volumes de crédits du budget de l'UE à affecter pour l'option préférée seront déterminés par les niveaux de contribution financière versés par l'UE au Groenland pour l'accès et pour l'appui sectoriel. Les montants exacts impliqués ne peuvent pas être estimés à ce stade et dépendront des négociations, mais il est peu probable qu'ils dépassent les niveaux actuels.

Resumen

Introducción

1. Este informe ofrece una evaluación ex post y una evaluación ex ante del protocolo de Acuerdo de Asociación en el sector Pesquero (AAP) entre la Unión Europea (UE) por una parte y el Gobierno de Dinamarca y el Gobierno Autónomo de Groenlandia por otra parte, en adelante denominado el AAP UE/Groenlandia¹¹. El actual protocolo del AAP UE/Groenlandia está en vigor desde el 1° de enero 2013 hasta el 31 de diciembre 2015. La evaluación se basa en una revisión de la literatura y de los datos pertinentes y en una amplia variedad de consultas con todas las partes interesadas en Groenlandia y en la UE.

Información contextual sobre Groenlandia

2. Groenlandia es la isla más grande del mundo y cuenta con una zona económica exclusiva (ZEE) de cerca de 2,2 millones de km². En 1979 Dinamarca dió la 'autonomía' a Groenlandia, y desde el referéndum de 2008 todas las funciones del gobierno se han transferido al Gobierno de Groenlandia a excepción de los poderes relacionados con la defensa, la inspección de la pesca fuera de las aguas territoriales, los asuntos constitucionales, la moneda y la política monetaria, que siguen siendo competencia de Dinamarca. La pequeña población de 56 370 de habitantes (en 2013¹²) se ha mantenido relativamente constante en los últimos 20 años y está compuesta por cerca de 85 % de groenlandeses y 15 % de daneses. Se espera que aumente significativamente el número de trabajadores inmigrantes en los próximos años debido al desarrollo de las operaciones mineras y petroleras. Esto podría solucionar algunas de las actuales tendencias demográficas y económicas estructurales negativas en Groenlandia. Las relaciones comerciales y geopolíticas de Groenlandia con otros países siguen estando centradas en Dinamarca y la UE. Estas relaciones incluyen una ayuda global de Dinamarca de alrededor de 490 millones EUR al año, un acuerdo de asociación global con la UE tal y como se define en la Decisión de Asociación Ultramar (DAU; 2013/755/UE), ayudas al desarrollo proporcionadas en virtud de la Decisión del Consejo sobre las relaciones entre la UE, Groenlandia y Dinamarca (2014/137/UE) de hasta 217,8 millones EUR para el período 2014-2020, el AAP/protocolo (que incluye una contrapartida financiera de cerca de 18 millones EUR por año), y una relación comercial con la UE a la que se suman varios acuerdos comerciales preferenciales definidos en la DAU (véase más adelante). El Producto Interior Bruto (PIB) ascendió a 1 848 millones EUR en 2012 y el PIB per cápita era de 32 564 EUR en 2012, pero la mayor parte del PIB per cápita está compuesto por ayudas extranjeras. La economía de Groenlandia es altamente dependiente del sector de la pesca (que aporta el 20 % del PIB, considerando los efectos multiplicadores).

Gobernanza de la pesca en Groenlandia

3. El Ministerio de Pesca, Caza y Agricultura (MPCA) es responsable de la totalidad de la política pesquera y de la gestión de los recursos pesqueros en Groenlandia. El Instituto de recursos naturales se encarga de proporcionar los datos biológicos utilizados como base para el consejo de gestión de la pesca para el MPCA. La Autoridad de Control de las Licencias de Pesca de Groenlandia (ACLPG) es otra institución clave con responsabilidades en el seguimiento, de control y vigilancia, y también es responsable de proveer datos a la Organización de la Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO) y a la Comisión de la Pesca

¹¹ Cuando se refiera a 'Groenlandia' en el contexto del AAP/protocolo o de un posible nuevo protocolo, 'Groenlandia' designará al Gobierno de Dinamarca y al de Groenlandia.

¹² Estadísticas de Groenlandia, 2013.

del Atlántico Nordeste (CPANE). Sin embargo, las funciones de inspección en alta mar son realizadas por el Comando Ártico de la Marina Danesa (CAMD) en base a un acuerdo con la ACLPG. Groenlandia posee un régimen de seguimiento, control y vigilancia (SCV) fuerte.

4. El marco legal para la gestión de los recursos pesqueros de Groenlandia se define principalmente en la Ley N° 18 del 31 de octubre 1996 relativa a la pesca (la «Ley de pesca»), enmendada por diez leyes¹³ posteriores. Varios planes de ordenación pesquera han sido desarrollados por diferentes pesquerías de Groenlandia (bacalao de aguas de alta mar, camarones de Groenlandia occidental, lompo y cangrejo de nieve). La pesca de altura (y algunas pesquerías costeras) están reguladas mediante la fijación de Totales Admisibles de Capturas (TACs) y con cuotas individuales para los buques o cuotas individuales transferibles (CITs). La actual Ley de Pesca está siendo revisada.

5. Aparte de las relaciones pesqueras con la UE, Groenlandia también tiene acuerdos de pesca desde hace años con Noruega, Rusia, Islandia y las Islas Feroe. Además de las capturas de los buques de la UE en Groenlandia de 17 844 toneladas en 2013, estos acuerdos cubren una amplia gama de especies y resultaron en un total de capturas extranjeras de 6 384 toneladas por parte de Noruega, 4 385 toneladas para Rusia, y 624 toneladas por parte de las Islas Feroe en el mismo año. Islandia, las Islas Feroe y Groenlandia han propuesto un plan de gestión a largo plazo y reglas de control de las capturas para la gallineta nórdica demersal en las subzonas V, VI, XII y XIV. En los últimos años, la caballa ha comenzado a moverse en aguas de Groenlandia pero Groenlandia no participa en las negociaciones para la caballa de los Estados ribereños en el Atlántico noreste.

Los recursos pesqueros de Groenlandia y su estado

6. Las aguas de Groenlandia están dentro de las zonas de las convenciones de la NAFO y de la CPANE. Para la mayoría de las especies de interés para el AAP/protocolo, el Consejo científico de la NAFO y el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) llevan a cabo evaluaciones de las poblaciones y proporcionan asesoramiento para su gestión. En términos generales (y con la excepción de la gamba nórdica¹⁴ - o camarón norteño, del bacalao y de la gallineta nórdica pelágica que cubren las áreas de las dos convenciones), los asesoramientos sobre las poblaciones del oeste de Groenlandia, es decir, en la zona NAFO 1, son redactados por la NAFO, mientras que aquellos sobre las poblaciones que se encuentran al este de Groenlandia, es decir CIEM XIV y V, son preparados por el CIEM. Tres pesquerías clave son consideradas sostenibles, estables, o se les aplica el principio de precaución (el fletán negro del oeste, la gamba nórdica del este y el capelán) y cinco pesquerías clave son consideradas insostenibles, en riesgo de sobrepesca o no se aplica el principio de precaución para su gestión (el bacalao, el fletán negro del este, la gamba nórdica del oeste, la gallineta nórdica demersal y pelágica). Sin embargo, para estas cinco pesquerías, o bien las cuotas de la UE establecidas en el acuerdo representan una fracción muy pequeña de la cuota global (por ejemplo, gamba nórdica del oeste, gallineta nórdica pelágica), o se están tomando medidas adicionales (por ejemplo, para el bacalao), o bien ha habido una disminución gradual de la cuota recientemente (fletán negro del este). La sostenibilidad de las dos pesquerías de fletán del Atlántico es desconocida y la pesquería de cangrejo de las nieves se gestiona basándose en el asesoramiento del Instituto de Recursos Naturales de Groenlandia. Por último, se considera que la pesquería de caballa del

¹³ Ley No. 12 del 6 de Noviembre 1997, Ley No. 6 del 20 de Mayo 1998, Ley No. 15 del 12 de Noviembre 2001, Ley No. 5 del 21 de Mayo 2002, Ley No. 28 del 18 Diciembre de 2003, Ley No. 5 del 12 de Noviembre de 2008, Ley No. 17 del 3 de Diciembre 2009, Ley No. 8 del 22 de Noviembre 2011, Ley No. 5 del 4 de Junio 2012 y Ley No. 12 del 3 de Diciembre 2012.

¹⁴ Nombre utilizado en la versión española del protocolo del AAP en vigor.

Atlántico nororiental para ser sostenible en el corto plazo. La sostenibilidad de las dos pesquerías de fletán del Atlántico se desconoce. En el caso del cangrejo de las nieves, el Instituto de recursos naturales de Groenlandia sugiere que en algunas áreas de gestión las poblaciones están sobreexplotadas. Finalmente, la pesquería de caballa del Atlántico nororiental se considera sostenible a corto plazo.

7. Con respecto a las especies capturadas incidentalmente, los consejos de precaución relativos al granadero en el oeste de Groenlandia han sido seguidos. La cuota groenlandesa de granadero en el este de Groenlandia no parece ser consistente con el dictamen del CIEM, ya que la cuota para capturas incidentales es más alta que el nivel recomendado. Las capturas incidentales se consideran generalmente bajas en las pesquerías costeras y de altura, y diversas metodologías y tecnologías se utilizan para reducir al mínimo esas cantidades de capturas incidentales. Las observaciones de la pesca y las especies en peligro de extinción, amenazadas o protegidas (EAP) reflejan interacciones mínimas en la pesca de altura y de bajura en Groenlandia, mientras que las interacciones con las aves marinas se limitan generalmente a algunas pesquerías costeras que usan redes de enmalle. Los impactos en los hábitats de las pesquerías de arrastre de gamba nórdica sobre los corales duros y las esponjas se gestionan a través de medidas de mitigación incluidas en el plan de gestión para la pesca de gamba nórdica en Groenlandia.

El sector pesquero doméstico en Groenlandia

8. Las pesquerías más importantes para Groenlandia son las pesquerías de arrastre de camarón boreal, el fletán negro, el bacalao y la gallineta. En 2012 los desembarques de la flota de pesca de altura fueron valorados en unos 200 millones EUR. La pesca de bajura representa 110 millones EUR. El fletán negro y los camarones representan cada uno más del 40 % de los valores totales. La caballa es una pesquería emergente con capturas de 5 000 t en 2012 y una cuota declarada unilateralmente en 2014 de 100 000 t. El sector de las capturas de Groenlandia emplea a 1 238 pescadores que trabajan un equivalente a tiempo completo (ETC) en 2011. Dos grupos, Royal Greenland y Polar Seafoods, representan el 77 % del valor de la producción pesquera. Gran parte de la flota de bajura, que cuenta 2 282 buques en 2013¹⁵, está compuesta por pequeños barcos abiertos propiedad de groenlandeses que practican una pesca y una caza de subsistencia. Las pesquerías costeras se encuentran principalmente en las aguas costeras de Groenlandia occidental, ya que la costa este está más expuesta. En general, las empresas de aprovisionamiento basadas en Groenlandia sólo abastecen a buques groenlandeses ya que pocos buques extranjeros amarran en Groenlandia. Las actividades de procesamiento también son limitadas, aunque estén protegidas por la Ley de Pesca de Groenlandia que requiere que por lo menos el 25 % del camarón y del fletán negro frente capturado a las costas nacionales y el 100 % del camarón y del fletán negro de bajura se desembarquen en Groenlandia.

Comercio de pescado hacia/desde Groenlandia

9. La balanza comercial de Groenlandia es fuertemente negativa y el pescado representa casi el 90 % de los bienes exportados. En 2012 el valor de las exportaciones de pescado y marisco rondaba los 335 millones de EUR, con precios de exportación de cerca de un 30 % más altos que en 2010. Prácticamente la totalidad de las exportaciones de productos pesqueros de Groenlandia se destinan a la UE, y Dinamarca representa más del 90 % de estas importaciones. Las exportaciones más importantes son las gambas/camarones congeladas/os, el fletán negro y el bacalao. Groenlandia es un País y Territorio de Ultramar (PTU) y por lo tanto goza de un acuerdo preferencial para su comercio con la UE. De acuerdo con

¹⁵ Datos MPCA.

la DAU, los PTU tienen acceso sin contingentes ni derechos de aduana al mercado de la UE para sus productos, incluidos los productos pesqueros originarios de Groenlandia. Aunque todos los productos de Groenlandia se benefician de la preferencia arancelaria, dada la gran importancia de los camarones en los productos de la pesca exportados a la UE, el régimen arancelario más interesante para Groenlandia es el relativo a este producto. En el contexto de la DAU, Groenlandia también ha gozado de una excepción a la «regla de origen» de la UE. Esto que permite que productos extranjeros provenientes, por ejemplo, de Canadá puedan ser considerados como originarios de Groenlandia siempre y cuando se lleven a cabo procesamientos suficientes a nivel local. Groenlandia también se beneficia del actual reglamento relativo a los Contingentes Arancelarios Autónomos (CAA) (2012-2015) que fija de forma colectiva para todos los terceros países un contingente de camarones *Pandalus borealis* cocidos y pelados de 30 000 toneladas (con un arancel al 0 %).

Evaluación ex post del protocolo vigente del AAP UE/Groenlandia

10. El AAP entre Groenlandia y la UE permite a los buques de la UE faenar en la ZEE de Groenlandia y proporciona un apoyo a la política sectorial en un marco legal controlado por la Comisión Mixta creado por el protocolo asociado. El AAP inicial estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre 2012 y ha sido renovado tácitamente por un período de seis años. El protocolo actual¹⁶ está vigente desde el 1° de enero 2013 hasta al 31 de diciembre 2015. El AAP/protocolo de Groenlandia-UE sigue la forma de un «acuerdo mixto», que permite que los buques de la UE pesquen diversas especies (bacalao, gallineta nórdica pelágica y demersal, fletán negro en las aguas al este y al oeste de Groenlandia, camarón nortero en las aguas al este y al oeste de Groenlandia, fletán del Atlántico en las aguas al este y al oeste de Groenlandia, capelán, cangrejo de las nieves y granadero en las aguas al este y al oeste de Groenlandia). Se especifican indicativas posibilidades de pesca anuales por un total de 85 765 t con Groenlandia ofreciendo y la UE aceptando cada año una parte de las cuotas totales en Groenlandia para las distintas especies basadas en asesoramiento científico y en las necesidades de los sectores privados de Groenlandia y de la UE. El protocolo fija una suma anual de 15 104 203 EUR (calculada en base a los precios de referencia para cada especie), incluyendo una reserva financiera de 1 500 000 EUR para las cantidades adicionales de especies. Por otra parte, 2 743 041 EUR son destinados al apoyo de la política para el sector pesquero en Groenlandia. El apoyo a la política sectorial se divide en tres áreas principales: administración (por ejemplo, desarrollo de la capacidad); control y aplicación; y la investigación y el asesoramiento científico. La UE paga una compensación financiera anual fija para el acceso, independientemente de las posibilidades de pesca acordadas por el protocolo. Si las posibilidades de pesca acordadas son más bajas que las posibilidades de pesca indicativas señaladas en el protocolo, el protocolo prevé dos posibilidades: que Groenlandia conceda oportunidades de pesca alternativas equivalentes para el año en cuestión, o que compense a la UE al año siguiente.

11. De 2012 a 2014 la cuota total acordada era de menos de la mitad de la cuota indicativa incluida en el protocolo vigente. Sin embargo, esto era casi exclusiva una consecuencia de los bajos niveles de cuotas acordadas para el capelán debidos tanto a la variabilidad natural inherente de esta población como al momento elegido para la fijación de los TACs preliminares para esta pesquería. Una vez que estas cuotas son aprobadas por la Comisión Mixta, la UE puede intercambiar estas cuotas con Noruega, Islandia y las Islas Feroe. Desde 2011, la UE no ha intercambiado cuotas de posibilidades de pesca de Groenlandia con Islandia. Sin embargo, la UE ha intercambiado cuotas con Noruega y en 2013 las cuotas transferidas a

¹⁶ Decisión n° 2012/653/UE del Consejo.

Noruega representaban entre el 13 % y el 38 % de la cuota total de la UE para las especies individuales. En 2014 la UE intercambió cuotas con las Islas Feroe aunque en una proporción mucho menor que con Noruega. Tras los intercambios de cuotas con Noruega, las Islas Feroe (y potencialmente Islandia), las cuotas restantes de la mayoría de las especies son repartidas entre los Estados miembros de la UE usando las reglas de la estabilidad relativa. En 2013 la cuota global para los Estados miembros de la UE era de 28 020 t, incluidas 1 400 t para la pesquería experimental de caballa. Los principales beneficiarios fueron Alemania, Dinamarca y Francia. España, Irlanda, Portugal, el Reino Unido y Suecia (capelán) recibieron asignaciones de cuotas más bajas. Los Estados miembros de la UE también participan en los intercambios de cuotas y las transferencias de cuotas entre Estados miembros dentro de la UE se han mantenido relativamente estables entre 2012 y 2013, con un total de aproximadamente 9 900 t intercambiadas cada año. En 2013 la utilización de la cuota de la UE restante (tras el intercambio con Noruega) por los Estados miembros fue superior al 97 % para el bacalao, el fletán negro, la caballa, los camarones en el oeste de Groenlandia/NAFO y la gallineta pelágica y demersal. Las tasas de utilización de las cuotas para las demás especies fueron de 0 % para el capelán y el cangrejo de las nieves y 31 % para los camarones en las aguas al este de Groenlandia, mientras que las posibilidades de fletán del Atlántico no fueron utilizadas por los Estados miembros sino que se intercambiaron con Noruega.

12. Los resultados positivos de la evaluación ex post muestran que el protocolo y su aplicación durante el año 2013 resultaron en : (i) beneficios significativos para la flota de la UE (y los sectores de aprovisionamiento y de transformación) al poder pescar en aguas noruegas, feroeses y potencialmente islandesas a través de los acuerdos de intercambio de la UE con estos países, en virtud de los cuales la UE da posibilidades de pesca recibidas de Groenlandia en virtud del AAP/protocolo UE/Groenlandia a cambio de oportunidades en las aguas de estos países nórdicos ; (ii) un valor añadido directo anual de las capturas efectuadas en Groenlandia por los buques de la UE de alrededor de 10 millones EUR para el sector de las capturas, y un valor añadido indirecto de 6 millones EUR para las empresas de aprovisionamiento de la UE y de 7 millones EUR para las empresas transformadoras de la UE. Además de estos beneficios económicos, las autorizaciones de pesca en Groenlandia generan alrededor de 79 empleos en la UE y 11 en Groenlandia en el sector extractivo ; (iii) pagos a Groenlandia en 2013 de más de 15 millones EUR para el acceso (por la UE y los armadores), y un gasto adicional de 3 millones EUR para el apoyo sectorial que aporta beneficios considerables a Groenlandia y que en general se utiliza bien ; (iv) el suministro de cantidades de pescado provenientes de aguas de Groenlandia al mercado de la UE así como de aguas noruegas como consecuencia de los intercambios de cuotas mencionados anteriormente ; (v) el cumplimiento de casi todos los convenios y obligaciones incluidos en el texto legal de la UE y de Groenlandia ; y (vi) la buena aplicación de la matriz de apoyo sectorial.

13. Las principales preocupaciones y problemas identificados en la evaluación ex post incluyen: (i) el excedente de pago en 2013 por parte de la UE a Groenlandia, en gran parte a causa del pago por adelantado de la UE para las oportunidades de capelán que luego no estaban disponibles causando una deuda groenlandesa que tuvo que ser reembolsada en 2014 ; (ii) algunos problemas con respecto a la gestión de las capturas incidentales (de bacalao en la pesquería de gallineta demersal y viceversa) ; (iii) la cuota ofrecida por Groenlandia y en algunos casos aceptada por la UE por encima de los niveles sugeridos por los dictámenes científicos para algunas especies ; (iv) el período de duración de tres años del protocolo, que proporciona un bajo nivel de seguridad de los beneficios aportados por el protocolo, tanto para la UE como para Groenlandia ; (v) la utilización baja/nula de las posibilidades de pesca de cangrejo de las nieves y de fletán del Atlántico por parte de los Estados miembros ; (vi) los precios de referencia superiores a los precios actuales para muchas especies incluidos en el protocolo, y (vii) los buques de otros países nórdicos que capturan cuota de la UE en Groenlandia tras los intercambios de cuotas que no tienen que pagar

honorarios de autorización para sus buques cuando esto se le exige a los buques de la UE. Sin embargo, a pesar de estos problemas, la evaluación ex post concluye que el protocolo genera beneficios muy importantes tanto para Groenlandia como para la UE, que el reparto de estos beneficios son justos en líneas generales.

14. Con respecto a los criterios de evaluación/preguntas, y en primer lugar en relación con la *eficacia* del protocolo, éste fue parcialmente eficaz en su contribución a la conservación de los recursos y a la sostenibilidad del medio ambiente: el AAP/protocolo tiene en cuenta las estrategias de gestión de Groenlandia así como los acuerdos para las poblaciones compartidas ; los científicos de la UE y de Groenlandia cooperan cuando es necesario y asisten a reuniones científicas de la NAFO y del CIEM para mejorar la evaluación científica y técnica de las pesquerías en cuestión ; y las contribuciones de apoyo sectorial de la UE han aportado un apoyo sustancial a las actividades de control de la pesca de Groenlandia. Sin embargo, se observa que a pesar de que las capturas de la UE solo representen un pequeño porcentaje de las capturas totales, no todas las cuotas acordadas reflejan plenamente el estado de las poblaciones y los consejos de gestión. El protocolo ha sido eficaz para proteger la flota comunitaria que opera en Groenlandia y en las aguas nórdicas y los empleos que genera mediante la provisión de oportunidades de pesca como parte de una red regional de oportunidades (aunque la corta duración del protocolo reduzca su seguridad). También ha asegurado un suministro continuo de productos provenientes de aguas groenlandesas al mercado de la UE. El apoyo sectorial proporcionado por la UE a través del protocolo contribuyó eficazmente al desarrollo de capacidades de la administración pesquera de Groenlandia.

15. Con respecto a la *eficiencia* y a la compensación financiera de la UE para el acceso, la utilización de las cuotas acordadas por la flota de la UE era buena para la mayoría - aunque no todas - las especies, mientras que para los propietarios de los buques de la UE el costo de las autorizaciones de pesca es juzgado ser «justo» por la evaluación, dados los niveles de valor añadido creado en base a las capturas. La evaluación señala también que la compensación de la UE para el acceso resulta en importantes niveles de valor añadido indirecto en los subsectores del aprovisionamiento y del procesamiento en la UE. Si bien el protocolo sólo resulta en pequeños niveles de valor agregado directo e indirecto en Groenlandia, Groenlandia recibe un alto nivel de renta de sus recursos a través de la compensación financiera para el acceso de la UE y de los armadores de la UE.

16. Con respecto a la *economía*, los pagos de la UE y de los armadores de la UE se hicieron en tiempo debido y los fondos de apoyo sectorial han sido gastados en su totalidad por Groenlandia. La *coherencia* entre los objetivos del AAP/protocolo y los de la política pesquera común (PPC) y de la política pesquera de Groenlandia es buena y el AAP/protocolo también es coherente con la política más amplia de desarrollo y cooperación entre la UE y Groenlandia dentro del marco de la DAU, de los instrumentos financieros de la DG DEVCO y de la política comercial. Todas las partes consideran que la *aceptabilidad* del protocolo es alta debido a los beneficios mutuos que genera a pesar de que algunas mejoras (que por lo general reflejan las preocupaciones de la evaluación ex post presentada anteriormente) se hayan identificado como siendo posibles en el futuro.

Evaluación ex ante de un posible protocolo de AAP UE/Groenlandia

17. La evaluación ex ante de un posible protocolo de AAP UE/Groenlandia, que debería entrar en vigor a principios de enero de 2016, describe las principales pautas que deberán cumplir tanto Groenlandia como la UE. Las necesidades compartidas por ambas partes son (i) la explotación sostenible de los recursos, (ii) una distribución justa de los beneficios entre las dos partes (que podría suponer un ajuste de los precios de referencia), y (iii) un período de duración más largo para el nuevo protocolo con el fin de proporcionar una

Page xx

Consortium: COFREPECHE (leader) – MRAG – NFDS – POSEIDON

Ex post and ex ante evaluation of the Protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the EU, and the Government of Denmark and the Home Rule Government of Greenland –Final Report

mayor seguridad de los beneficios derivados del protocolo. Las necesidades propias a Groenlandia son principalmente contribuciones financieras continuas a cambio del acceso de los buques de la UE, y el apoyo sectorial proporcionado por la UE. Las necesidades de la UE son (i) posibilidades de pesca continuas en Groenlandia y en Noruega/Islands Feroe/Islandia a través del intercambio de cuotas de Groenlandia con estos países, así como en las zonas NAFO y CPANE como parte de una red regional de posibilidades de pesca en el Atlántico norte y en el mar del Norte, (ii) la posible eliminación de las posibilidades de pesca de cangrejo de las nieves y de fletán del Atlántico para los buques de la UE debido a los bajos niveles de utilización (con pequeñas cantidades de fletán del Atlántico intercambiadas con Noruega), (iii) posibles cambios de las disposiciones relativas a las capturas incidentales en el protocolo y flexibilidad con respecto a las capturas efectuadas en años específicos, (iv) la igualdad de condiciones con las demás partes que faenen en aguas de Groenlandia, (v) un suministro continuo de producto proveniente de aguas de Groenlandia y Noruega/Islands Feroe para los procesadores y consumidores de la UE, (vi) la revisión del sistema por el que la UE paga a Groenlandia por adelantado por una cuota sin saber la cantidad que le será ofrecida y aceptada, (vii) dictámenes científicos en momentos más oportunos para el capelán, y (viii) mayor flexibilidad en cuanto, a cuándo y dónde los buques de la UE pueden realizar capturas.

18. En base a estas necesidades y a otras lecciones aprendidas, la evaluación *ex ante* propone un conjunto de objetivos generales y específicos para un posible protocolo de AAP UE/Groenlandia. La evaluación *ex ante* describe y evalúa tres posibles opciones de política a seguir. La primera representa el statu quo y la firma de un nuevo protocolo idéntico al existente en términos de contenido y duración. La segunda opción es la de no tener protocolo. La tercera opción reside en «un nuevo protocolo modificado», con un contenido modificado y una duración más larga para abordar los problemas puestos en relieve en la evaluación *ex post* (y que se enumeran más arriba) y para una mejor conformidad con las necesidades de ambas partes. Al revisar los resultados de las tres opciones, la evaluación concluye que la opción 2 podría resultar en impactos negativos muy significativos para ambas partes por el cese de los beneficios generados actualmente por el protocolo. Se llega a la conclusión de que la opción 3 cumpliría mejor con los criterios de evaluación de la sostenibilidad, eficacia, eficiencia y pertinencia que la opción 2. Los riesgos de la opción 3 incluyen una falta de acuerdo y de adopción de un nuevo protocolo antes de que venza el que está vigente, la falta de acuerdo sobre una estructura para el apoyo sectorial, y la falta de seguimiento de la aplicación del AAP/protocolo por la Comisión Mixta. Con la reforma de la política pesquera común (PPC), sin protocolo vigente la existencia de un AAP sin protocolo desencadena la aplicación de la cláusula de exclusividad. Por lo tanto, si los beneficios de la AAP/protocolo deben mantenerse en el futuro en virtud de un nuevo protocolo tal como se describen en la evaluación *ex post* la implicación de la UE/DG MARE es importante e incluso indispensable. Si la UE/DG MARE no se implicara en la negociación de un nuevo protocolo, esto llevaría a la caducidad del protocolo y tendría como consecuencia impactos negativos potencialmente graves para ambas partes – para Groenlandia en términos de disminución de las contribuciones financieras y del cese del apoyo sectorial para la pesca sostenible en sus aguas, y para la UE en términos de reducción de las posibilidades de pesca no sólo en Groenlandia sino también en otros países del norte.

19. Las asignaciones del presupuesto de la UE en la opción preferida dependerían de los niveles de la contribución financiera de la UE a Groenlandia para el acceso y el apoyo sectorial. Los importes exactos no pueden ser estimados en esta etapa y dependerán de las negociaciones, pero sería poco probable que superen los niveles actuales.

Resume

Introduktion

1. Denne rapport giver en *ex-ante* og en *ex-post* evaluering af protokollen til fiskeripartnerskabsaftalen (FPA) mellem den Europæiske Union (EU), Danmarks regering og Grønlands Landsstyre, i det følgende benævnt FPA¹⁷. Den nuværende protokol til FPA løber fra 1. januar 2013 til 31. december 2015. Evalueringen er baseret på en gennemgang af relevant litteratur og data, samt ved at rådføre sig hos alle interessenterne i så stor udstrækning som muligt i Grønland og i EU.

Baggrundoplysninger om Grønland

2. Grønland er verdens største ø, og har en eksklusiv økonomisk zone (EEZ) på næsten 2,2 mio km². I 1979 blev Grønlands Hjemmestyre etableret i forhold til Danmark, og efter en folkeafstemning i 2008 blev det vedtaget at alle regeringsfunktioner føres af Grønland med undtagelse af dem, der vedrører forsvar, fiskerikontrol udenfor territorialfarvandene, konstitutionelle anliggender, valuta- og pengepolitik, som forbliver under Danmarks ansvar. Den lille befolkning på 56 370 (i 2013¹⁸) har været forholdsvis konstant i de sidste 20 år og består af omkring 85% grønlændere, mens de resterende 15% er danskere. Betydelige stigninger i udenlandske arbejdere forventes i de kommende år i sammenhæng med en vækst i minedrift og olie-operationer. Det er muligt at dette kommer til at løse nogle af de nuværende negative demografiske og strukturelle økonomiske udviklinger i Grønland. Grønlands handels og geopolitiske forhold med andre lande fortsætter med at være stærkest med Danmark og EU. Disse forhold omfatter et bloktilskud fra Danmark på omkring 490 mio EUR om året, Grønlands associering med EU som er defineret i den Oversøiske Lande og Territorier associeringsafgørelsen (OAD, 2013/755/EU), en støtte til udvikling i henhold til EU Rådets afgørelse om samarbejde mellem EU, Grønland og Danmark (2014/137/EU) på op til 217,8 mio EUR for perioden 2014-2020, FPA / Protokollen (levere finansielle bidrag på omkring 18 millioner EUR om året), og handel med EU, som er kendetegnet ved forskellige præference handelsordninger som er defineret i associeringsafgørelsen (OAD; beskrevet nedenfor). Bruttonationalproduktet (BNP) udgjorde 1 848 mio EUR i 2012, og BNP per indbygger var på 32 564 EUR i 2012, men en stor del af BNP per indbygger består af ekstern støtte i form af tilskud. Grønlands økonomi er stærkt afhængig af fiskeri (der bidrager med ca 20% af BNP, når man tager multiplikationseffekter i betragtning).

Fiskeriforvaltning i Grønland

3. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har det overordnede ansvar for fiskeripolitik og forvaltning af fiskeressourcer i Grønland, mens Grønlands Naturinstitut er ansvarlig for at levere den biologiske rådgivning til Departementet. Grønlands fiskerilicenskontrol (GFLK) er en anden vigtig institution med ansvar for fiskerikontrol og er også ansvarlig for levering af data til det Nordatlantiske Fiskeriorganisation (NAFO) og det Nordøstatlantiske Fiskerikommission (NEAFC). Fiskerikontrol i grønlandske farvande (på åbent hav) er dog udført af det danske søværns Arktiske Kommando (AKO) efter aftale med GFLK. Grønland har et robust fiskerikontrol og overvågningssystem.

4. De juridiske rammer for forvaltningen af Grønlands fiskeressourcer er primært fastsat ved Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri (fiskeriloven), som er blevet ændret ved ti efterfølgende retsakter¹⁹. Forskellige forvaltningsplaner er blevet udviklet for grønlandske fiskerier (havgående torskfiskeri,

¹⁷ Herefter når der henvises til Grønland i forbindelse med FPA / Protokollen eller en eventuel ny protokol, så er indeforstået at det henviser både til Danmarks regering og Grønlands Landsstyre.

¹⁸ Grønlands Statistik 2013

¹⁹ Lov nr. 12 af 6. november 1997, lov nr. 6 af 20. maj 1998, lov nr. 15 af 12. november 2001, lov nr. 5 af 21. maj 2002, lov nr. 28 af 18. december 2003, lov nr. 5 af 12. november 2008 lov nr. 17 af 3. december 2009, lov nr. 8 af 22. november 2011, lov nr. 5 af 4. juni 2012 og lov nr. 12 af 3. december 2012.

rejer i Vestgrønland, stenbider og snekrabbe). Havgående fiskerier (og nogle kystnære fiskerier) reguleres ved fastsættelse af totale fangstkvoter (TAC), individuelle fartøjskvoter eller individuelle omsættelige kvoter. Den nuværende fiskerilov er under revision.

5. Udover fiskeriforbindelser med EU, har Grønland i mange år haft fiskeriaftaler med Norge, Rusland, Island og Færøerne, omfattende en række arter. Udover fangster på 17 844 tons af EU-fartøjer i Grønland i 2013, har disse andre aftaler medført udenlandske fangster i Grønland på 6 384 tons af Norge, 4 385 tons af Rusland, og 624 tons af Færøerne i samme år. Island, Færøerne og Grønland har foreslået en langsigtet forvaltningsplan og fangstregel for gyldne rød fisk i ICES-områderne V, VI, XII og XIV. I de senere år er makrel begyndt at bevæge sig ind i de grønlandske farvande, men Grønland deltager ikke i kyststatsforhandlingerne om makrelfiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav.

Grønlands fiskeressourcer og deres status

6. Grønlandske farvande hører under NAFO og NEAFC konventionsområderne. For de fleste arter der er relevante i sammenhæng med FPA / Protokollen, så er det NAFOs videnskabelige råd og ICES der foretager bestandsvurderinger og producerer biologisk rådgivning. Generelt (dog med undtagelse af rejer, torsk og pelagisk rød fisk, som findes i begge konventionsområder) leverer NAFO den biologiske rådgivning for bestande i vestkysten, det vil sige i NAFO område 1, mens ICES står for rådgivning for bestande i østkysten i ICES-områderne XIV og V. Tre vigtige fiskerier menes enten at være bæredygtige, stabile, eller forsigtighedsprincippet følges i forvaltningen (helleflynder i vest, rejer i øst og lodde), mens fem andre vigtige fiskerier menes enten at være uholdbare, der er risiko for overfiskning, eller forsigtighedsprincippet følges ikke (torsk, helleflynder i øst, rejer i vest, og rød fisk). Men for disse fem fiskerier, er EU kvoten enten en meget lille brøkdelen af den samlede kvote (f.eks rejer i vest, pelagisk rød fisk), der træffes yderligere foranstaltninger i fiskeriet (f.eks torsk), eller en trinvis reduktion af kvoten er blevet fastsat for nyligt (helleflynder i øst). Bæredygtigheden af de to helleflynderfiskerier kendes ikke. Fiskeriet efter snekrabbe forvaltes på grundlag af den biologiske rådgivning, som produceres af Naturinstituttet. Og til sidst menes makrelfiskeriet i det nordøstlige Atlanterhav at være bæredygtig på kort sigt.

7. Med hensyn til bifangster, følges forsigtighedsprincippet i rådgivningen for skolæst i vest. Den grønlandske kvote for skolæst i øst synes ikke at være i overensstemmelse med ICES rådgivningen, idet den vedtagne kvote for bifangst er højere end det anbefalede niveau. Bifangstmængder anses generelt for at være små i både havgående og kystnære fiskerier, og der bruges forskellige metoder og teknologier for at begrænse bifangst. Observationer af samspillet mellem fiskeri og truede/beskyttede arter er rapporteret som minimale indenfor Grønlands havgående og kystnære fiskerier, mens interaktioner med havfugle generelt er begrænset til nogle kystnære garnfiskerier. Påvirkninger af rejefiskeriet på hårde koraller og svampe behandles gennem forskellige foranstaltninger for at mindske disse, hvilket indgår i forvaltningsplanen for rejefiskeri i Grønland.

Grønlandske fiskerier

8. De vigtigste grønlandske fiskerier er trawlfiskerierne efter rejer, hellefisk, torsk og rød fisk. Værdien af fangsterne fra de havgående flåder blev vurderet til omkring 200 mio EUR i 2012, mens fangsterne fra de kystnære fiskerier blev vurderet til 110 mio EUR, hvor hellefisk og rejer hver tegner sig for mere end 40% af den samlede værdi. Makrel er et fiskeri i vækst med en fangst på 5 000 tons i 2012, og en ensidigt erklæret kvote på 100 000 tons i 2014. Den grønlandske fangstsektor beskæftigede 1 238 fiskere (i fuldtidsækvivalenter - FTE) i 2011. De to koncerner, Royal Greenland og Polar Seafoods, tegner sig for 77% for værdien af fiskeriproduktionen. Det meste af den kystnære flåde, i alt 2 282 fartøjer i 2013²⁰, består af små åbne både, der ejes af grønlændere som driver fiskeri og jagt på et eksistensminimum. Kystnære fiskerier forekommer især i det vestlige Grønland snarere end på østkysten, som er mere udsat. Normalt så leverer de tilknyttede virksomheder, som er baseret i Grønland, kun til grønlandske fartøjer. Kun få udenlandske fartøjer

²⁰ Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug

lander i Grønland. Forarbejdning af fiskeprodukter er også begrænset, men er beskyttet af fiskeriloven, der kræver at mindst 25% af fangsterne fra havgående grønlandske fartøjer og hele fangsten af rejer og hellefisk fra kystnære fiskerier skal landes i Grønland.

Handel med fisk til og fra Grønland

9. Grønland har en stærkt negativ handelsbalance og fisk tegner sig for næsten 90% af de eksporterede varer. Værdien af eksport af fisk og skaldyrprodukter var tæt på 335 mio EUR i 2012, hvor eksportpriserne var cirka 30% højere end i 2010. Stort set hele Grønlands eksport af fiskeprodukter er bestemt for EU, og Danmark tegner sig for mere end 90% af importen fra EU. Frosne rejer, hellefisk og torsk er de vigtigste eksportvarer. Grønland er associeret til EU via OLT-ordningen (Oversøiske Lande og Territorier) og nyder derfor en præferenceordning i sin samhandel med EU. Ifølge associeringsafgørelsen (OAD), har OLT-varer en afgift- og kvotefri adgang til EU-markedet, herunder fiskeprodukter med oprindelse i Grønland. Alle grønlandske produkter drager fordel af den toldpræference, men givet den høje betydning af rejeprodukter der eksporteres til EU, er det EU toldordningen for dette produkt, der har særlig interesse for Grønland. I forbindelse med OAD har Grønland også draget fordel af en undtagelse fra EU-reglen om oprindelse, der gør at udenlandske råvarer, fra for eksempel Canada, kan betragtes som varer med oprindelse i Grønland, så længe tilstrækkelig forarbejdning finder sted lokalt. Grønland er også i stand til at drage fordel af den nuværende EU regulering af autonome toldkvoter (ATQ; 012-2015), som fritager en mængde på 30 000 tons kollektivt for alle tredje lande af kogte og pillede *Pandalus borealis* rejer for toldafgift.

Ex-post evaluering af den nuværende protokol til fiskeripartnerskabsaftalen (FPA)

10. FPA mellem Grønland og EU giver EU-fartøjer ret til at fiske i Grønlands EEZ samt giver støtte til fiskerisektoren i et juridisk reguleret miljø som overvåges af fællesudvalget, der er nedsat i henhold til protokollen. Den første FPA løb indtil den 31. december 2012 og fornyes stilltende for seksårige perioder. Den nuværende protokol²¹ gælder fra 1. januar 2013 til 31. december 2015. FPA / Protokollen tager form af en blandet aftale (blandede arter), der tillader EU-fartøjer at fiske en række arter (torsk, pelagiske og demersale rødfisk, hellefisk i vest og øst grønlandske farvande, rejer i vest og øst grønlandske farvande, helleflynder i vest og øst grønlandske farvande, lodde, krabbe og skolæst i vest og øst grønlandske farvande. De vejledende årlige fiskerimuligheder er angivet til i alt 85 765 tons, hvor Grønland tilbyder og EU accepterer kvoter. I praksis så er disse tilbudte kvoter baseret på biologisk rådgivning og en efterfølgende fastsættelse af de samlede grønlandske kvoter for de enkelte arter, hvor behovene i EU og den grønlandske private sektor tages i betragtning. Protokollen fastslår et årligt beløb på 15 104 203 EUR (beregnet på grundlag af referencepriser for hver art), herunder en finansreserve på 1 500 000 EUR til yderligere kvoter. Desuden er 2 743 041 EUR afsat til støtte af fiskerisektoren i Grønland. Sektorstøtten er opdelt i tre hovedområder: administration (fx kapacitetsudvidelse); fiskerikontrol og overvågning; og videnskabelig forskning og rådgivning. EU betaler et fast årligt erstatning for adgang uanset de fiskerimuligheder der aftales gennem protokollen. Hvis de aftalte fiskerimuligheder er lavere end de vejledende fiskerimuligheder, der er angivet i protokollen, da indeholder protokollen bestemmelser om at Grønland skal give tilsvarende alternative fiskerimuligheder til EU i det pågældende år eller kompensere EU i det følgende år.

11. I perioden fra 2012 til 2014 har den totale aftalte kvote været mindre end halvdelen af den totale vejledende kvote, som er angivet i protokollen. Dette var næsten udelukkende som følge af lave aftalte kvoter for lodde, hvilket skyldes både den naturlige variation i bestandsstørrelsen samt timingen for fastsættelsen af den foreløbige total kvote for fiskeriet. Efter at fællesudvalget har vedtaget fiskerimulighederne, så er EU frit stillet til at udveksle disse kvoter med Norge, Island og Færøerne. Siden 2011 har EU ikke udvekslet grønlandske kvoter med Island. Derimod har EU udvekslede kvoter med Norge, og i 2013 udgjorde udvekslede kvoter med Norge mellem 13% og 38% af EUs samlede kvoter for de enkelte arter. I 2014

²¹ EU Protocol of Council Decision 2012/653/EU

udvekslede EU kvoter med Færøerne selv om det var i langt mindre grad end med Norge. Efter kvoteudvekslinger til Norge, Færøerne (og potentielt Island), er de resterende EU-kvoter for de fleste arter fordelt blandt EU-medlemsstater ved hjælp af relative stabilitetsnøgler. I 2013 var den samlede kvote for EU-medlemsstater 28 020 tons, herunder 1 400 tons i forsøgsfiskeriet for makrel, hvor Tyskland, Danmark og Frankrig er de største modtagere, mens Spanien, Irland, Portugal, Storbritannien og Sverige (lodde) modtager lavere kvoter. Derefter udveksler medlemsstaterne kvoter mellem sig. Intra-EU udvekslinger af kvoter har været forholdsvis stabilt mellem 2012 og 2013 med i alt cirka 9 900 tons udvekslet hvert år. I 2013 var udnyttelse af kvoter blandt EU-medlemsstater (efter udveksling med Norge) over 97% for torsk, hellefisk, makrel, rejer i vest Grønland, demersale og pelagiske rødfisk. Udnyttelsesgraden af kvoter for andre arter var 0% for lodde og snekrabbe og 31% for rejer i øst Grønland, mens kvoter for helleflynder ikke blev udnyttet af medlemsstaterne, men blev udvekslet med Norge i stedet for.

12. Ex-post evalueringen gav positive resultater, nemlig at protokollen og dens gennemførelse i 2013 resulterede i: (i) betydelige fordele for EU-flåden (og tilknyttede sektorer) igennem muligheden for at kunne fiske i norske, færøske og potentielt islandske farvande gennem EU aftaler om udveksling med disse lande, hvor EU bytter fiskerimuligheder modtaget fra Grønland under FPA / Protokollen med kvoter i disse nordlige landes farvande; (ii) en årlig merværdi af EU fangster taget i Grønland på cirka 10 mio EUR, 6 mio EUR til leverende virksomheder i EU og 7 mio EUR til forarbejdningsvirksomheder i EU. Udover disse økonomiske fordele, genererede fiskerimulighederne i Grønland beskæftigelse for omkring 79 EU og 11 grønlandske statsborgere; (iii) betalinger (af EU og fartøjsoperatører) til Grønland på over 15 mio EUR i 2013 for adgang og yderligere 3 mio EUR til støtte af fiskerisektoren, som giver betydelige fordele for Grønland og som generelt er godt udnyttet; (iv) levering af mængder af fisk fra både grønlandske og norske farvande til EU-markedet; (v) begge parter (EU og Grønland) overholdelse af næsten alle partnerskabsaftalens pagter og forpligtelser; og (vi) god gennemførelse af programmet for støtte til fiskerisektoren.

13. De vigtigste bekymringer og problemer, som blev identificeret i ex-post evalueringen, omfatter: (i) EUs overbetaling til Grønland i 2013, hovedsagelig på grund af forudbetalingen for lodde fiskerimuligheder som viste sig ikke at være tilgængelige, hvilket forårsagede en grønlandsk gæld der skulle tilbagebetales i 2014; (ii) nogle problemer med hensyn til håndteringen af bifangst (torsk bifangst i rødfiskefiskeriet og omvendt); (iii) Grønland tilbyder kvoter for visse arter, som er over de niveauer foreslået af den biologiske rådgivning, og disse accepteres af EU i nogle tilfælde; (iv) protokollens korte periode (tre år) skaber usikkerhed for både EU og Grønland i muligheden for at udnytte fordelene, der kommer deraf; (v) EU-medlemsstaters lav / nul udnyttelse af fiskerimulighederne for snekrabber og helleflynder; (vi) referencepriser, som er angivet i protokollen, er over gældende priser for mange af arterne; og (vii) fartøjer fra andre nordiske lande, som fisker EU-kvoter i Grønland efter kvoteudvekslinger betaler ikke for fiskerilicenser, hvilket er nødvendigt for EU-fartøjer. Trods disse problemer konkluderer ex-post evalueringen at protokollen genererer mange betydelige fordele for både Grønland og EU, samt at disse fordele deles på rimelig måde blandt parterne.

14. Med hensyn til evalueringskriterier / spørgsmål og i første omgang effektivitet, så var protokollen delvis effektiv med at bidrage til bevarelse af ressourcerne og bæredygtighed: FPA / Protokollen tager hensyn til Grønlands forvaltningsstrategier, samt gældende aftaler om fælles bestande; EU og grønlandske forskere samarbejder, hvis der er brug for det, og deltager i videnskabelige møder i NAFO og ICES med hensigt på at forbedre den videnskabelige og tekniske vurdering af de relevante fiskerier; og EU sektorstøtte har ydet betydelig støtte til Grønlands aktiviteter indenfor fiskerikontrol. Det bemærkes dog, at selv om EU-fangster repræsenterede kun små procentdele af de samlede fangster, er det ikke alle aftalte kvoter, som er blevet sat i overensstemmelse med bestandernes status og den biologiske rådgivning. Protokollen har været effektiv til at beskytte EU-flåden, der opererer i Grønland og nordlige farvande, og den tilknyttede beskæftigelse ved at tilvejebringe fiskerikvoter som en del af et regionalt netværk af fiskerimuligheder (selvom den korte varighed af protokollen reducerer sikkerhed), og har sikret en fortsat levering af fiskeprodukt fra grønlandske farvande til EU-markedet. EUs støtte til fiskerisektoren har været effektiv til at bidrage med kapacitetsudvikling af Grønlands fiskeridadministration.

15. Med hensyn til nyttevirkning og EUs økonomisk kompensation for adgang, var EUs udnyttelse af aftalte kvoter godt for de fleste, dog ikke for alle arter. EU fartøjsoperatørernes omkostninger i forbindelse med fiskeritilladelser er bedømt af evalueringen til at være "fair", når man tager i betragtning merværdien som følge af fangster. Evalueringen konstaterer også, at EUs kompensation for adgang resulterer i en betydelig indirekte merværdi i tilknyttede virksomheder i EU. Mens protokollen resulterer i kun små niveauer af direkte og indirekte merværdi i Grønland, så modtager Grønland en høj ressourcerente gennem den økonomiske kompensation for adgangen fra EU og EU-fartøjsoperatører.

16. Med hensyn til økonomi, har EU og EU fartøjsoperatører betalt rettidigt, og sektorstøtten er blevet fuldt udnyttet af Grønland. Kohærens er god mellem målsætningerne fra FPA / Protokollen, den fælles (EU) fiskeripolitik og grønlands fiskeripolitik. FPA / Protokollen er også kohærent med den bredere udviklings- og samarbejdspolitik mellem EU og Grønland i form af OAD, DG DEVCO finansielle instrumenter og handelspolitik. Alle parter har en stor accept af protokollen som følge af de gensidige fordele, selvom det er muligt at forbedre bestemte aspekter i fremtiden (dette afspejler generelt bekymringer/problemer som blev identificeret i ex-post evalueringen anført ovenfor).

Ex-ante evaluering af en mulig fremtidig protokol til fiskeripartnerskabsaftalen (EU / Grønland)

17. Ex-ante evalueringen af en mulig fremtidig protokol til fiskeripartnerskabsaftalen (EU / Grønland), som burde træde i kraft fra begyndelsen af januar 2016, angiver Grønlands og EUs vigtigste behov. Fælles behovene er (i) en bæredygtig udnyttelse af ressourcerne, (ii) en rimelig fordeling af fordele mellem parterne (med en potentiel justering af referencepriser), og (iii) en længere protokolsperiode for at give større sikkerhed for udnyttelse af fordelene, der kommer med protokollen. Grønlands specifikke behov vedrører en fortsættelse af de finansielle bidrag til gengæld for adgang til EU-fartøjer og en fortsættelse af EUs støtte til fiskerisektoren. EUs specifikke behov vedrører (i) fortsatte fiskerimuligheder i Grønland, og i Norge / Færøerne / Island gennem udveksling af EU-grønlandske kvoter med disse lande, samt i NAFO og NEAFC sammenhæng, som en del af et regionalt fiskerisamarbejde i Nordatlanten og Nordsøen, (ii) eventuel fjernelse af snekrabbe og helleflynder fiskerimuligheder for EU-fartøjer som følge af den lave udnyttelse (mulig opbevaring af små kvoter helleflynder til udveksling med Norge), (iii) eventuelle ændringer af bestemmelser for bifangst og fleksibilitet med hensyn til fangster i bestemte år, (iv) lige vilkår med andre parter der fisker i grønlandske farvande, (v) en fortsat forsyning af fiskeprodukter fra grønlandske og norske / færøske farvande til EUs forarbejdningsvirksomheder og forbrugere, (vi) revision af det system, hvorved EU betaler Grønland forud for kvoter, før det vides hvor meget der rent faktisk vil blive tilbudt og/eller accepteret, (vii) biologisk rådgivning om lodde skal være tilgængelig tidligt i sæsonen, og (viii) øget fleksibilitet med hensyn til hvor og hvornår EU fartøjer kan udnytte kvoter.

18. Når man tager disse behov i betragtning, samt andre erfaringer, foreslår ex-ante evalueringen en række generelle og specifikke mål for en mulig fremtidig protokol til fiskeripartnerskabsaftalen (EU / Grønland). Ex-ante evalueringen beskriver så og vurderer tre mulige løsningsmodeller. Den første repræsenterer status quo og vedtagelsen af en ny protokol, som er identisk med den eksisterende i både indhold og varighed. Den anden mulighed er "ingen protokol". Den tredje mulighed er en ny protokol, der vil give mulighed for at ændre indholdet og forlænge protokolsperioden for at løse de specifikke problemområder der blev fremhævet i ex-post evalueringen (som anført ovenfor), samt bedre imødekomme af behovene hos begge parter. Ved en gennemgang af resultaterne af de tre løsningsmodeller, viser det sig at løsningsmodel nr 2 (ingen protokol) kunne resultere i betydelige negative konsekvenser for begge parter på grund af ophør af de ydelser, der er genereret af protokollen. Det konkluderes, at løsningsmodel nr 3 bedre vil kunne opfylde evalueringskriterierne for bæredygtighed, effektivitet, nyttevirkning og relevans i forhold til løsningsmodel nr 2. Løsningsmodel nr 3 er behæftet med nogle risici såsom manglende enighed om vedtagelse af en ny protokol inden den eksisterende udløber, en manglende enighed om støtteprogrammet for fiskerisektoren, og fællesudvalgets svage overvågning af FPA / Protokollen. I forbindelse med reformen af den fælles fiskeripolitik (FFP) vil en mangel på en gyldig protokol udløse klausulen om eksklusivitet ved den blotte eksistens af en fiskeripartnerskabsaftale (FPA). Deraf bliver merværdien af EU / DG MAREs engagement forstærket, hvilket er afgørende hvis fordelene ved FPA / Protokollen, som beskrevet i ex-post evalueringen, skal fortsætte under

Page xxvi

Consortium: COFREPECHE (leader) – MRAG – NFDS – POSEIDON

Ex post and ex ante evaluation of the Protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the EU, and the Government of Denmark and the Home Rule Government of Greenland –Final Report

en ny protokol. Hvis EU / DG MARE ikke var engageret i forhandlingerne om en ny protokol ville det betyde et bortfald af protokollen med potentielt alvorlige negative konsekvenser for alle parter - for Grønland i form af et fald i finansielle bidrag og ophør af sektorstøtte til bæredygtigt fiskeri i grønlandske farvande, og for EU i form af reducerede fiskerimuligheder, ikke bare i Grønland, men også i andre nordiske lande.

19. Bevillinger fra EU-budgettet under den foretrukne løsningmodel vil blive bestemt af niveauet af de finansielle bidrag, der skal betales af EU til Grønland for at få adgang og for at støtte fiskerisektoren. De nøjagtige involverede beløb kan ikke vurderes på dette stadium og vil afhænge af forhandlingerne, men det er usandsynligt at de vil overstige det nuværende niveau.