



Meddelande om en strategi mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske

Jordbruksdepartementet

2007-12-11

Dokumentbeteckning

KOM (2007)601 slutlig

Meddelande till för att motverka och undanröja olagligt och oreglerat fiske

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en ny strategi för att förebygga och motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU fiske). Strategin, som omfattar all fiske- och fiskeanknuten verksamhet länkad till IUU-verksamhet (fiske, omlastning, bearbetning, landning, handel osv.), syftar till att åtgärda de problem som finns på EU- nivå, regional och internationell nivå. Strategin bygger vidare på och utvecklar de nu mest förfinade åtgärderna på internationell och regional nivå. Vidare föreslås unilaterala insatser från EU:s sida där multilaterala initiativ ännu inte gett tillfredsställande resultat.

Huvuddragen i kommissionens nya strategi mot IUU-fiske innebär förslag inom följande områden

- Integrering av handelsdimensionen i EU:s system för åtgärder för att bekämpa IUU-fisket
- Effektivare metoder för att övertyga flaggstater som är ovilliga eller oförmögna att utöva lämplig kontroll av fiskefartygens efterlevnad av bestämmelserna
- En högre grad av efterlevnad av internationella normer och EU-normer från EU-fartygens och EU-aktörernas sida, och rent allmänt i gemenskapens vatten
- Bättre samarbete för att utreda IUU-verksamhet

- Intensifiering av EU:s politik mot IUU-fiske på öppet hav och gentemot utvecklingsländer
- 2007/08:FPM41

Vissa av de åtgärder som kommissionen föreslår måste baseras på en rättsakt, och de ingår därför i kommissionens förslag till förordning som presenterades samtidigt med detta meddelande. Andra åtgärder är endast avsedda att fungera som ledstjärna för EU:s framtida politik på det internationella planet eller i dess samarbete med sina partner och behöver därför inte utformas som en rättsakt.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Den nya strategin för att bekämpa IUU-fiske omfattar fiskeverksamhet både i och utanför EU:s vatten och inriktas på att avskräcka från och bestraffa den typ av överträdelser som tillfogar mest skada. Strategin föreslås tillämpas på överträdelser av bestämmelser om förvaltning och bevarande av fiskeresurserna i nationella och internationella vatten, fiske i områden på öppet hav som regleras av en regional fiskerierorganisation, vilket bedrivs av fartyg utan nationalitet eller som är registrerade i ett land som inte är part i den regionala fiskerierorganisationen, och som sker på ett sätt som bryter mot de regler som utfärdats av nämnda regionala fiskerierorganisation samt fiskeverksamhet i områden på öppet hav som inte regleras av en regional fiskerierorganisation, vilken sker på ett sätt som är oförenligt med det ansvar för att bevara fiskeriresurserna som åligger stater enligt internationell rätt.

De viktigaste utmaningarna som EU bemöter i sin strategi är

- Hur ska man identifiera, förhindra och straffa import till EU-marknaden av IUU-produkter från tredjeländer?
- Hur kan man genomföra effektivare åtgärder för att identifiera och straffa fartyg och stater som är involverade i eller stöder IUU-verksamhet på öppet hav eller i utvecklingsländernas territorialvatten?
- Hur kan man förbättra efterlevnaden av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser i EG:s vatten och/eller från EG-aktörernas sida?

För att kunna bemöta dessa tre problem föreslår kommissionen angående

- i) Integrering av handelsdimensionen i EU:s system för åtgärder för att bekämpa IUU-fisket.

Då nuvarande system inte är tillräckligt omfattande , bl.a. har marknadsdimension till stor del åsidosatts, föreslås att

- Det införs av en ny ordning som styr tillträdet till gemenskapens territorium för fiskefartyg från tredjeländer och importerade fiskeriprodukter. Ordningen bör baseras på principen att endast sådana fiskeriprodukter som den berörda flaggstaten kan intyga är lagliga får tas in i gemenskapen.

ii) Effektivare metoder för att övertyga flaggstater som är ovilliga eller oförmögna att utöva lämplig kontroll av fiskefartygens efterlevnad av bestämmelserna.

Bakgrunden är att trots att det tagits en rad initiativ på multilateral nivå har inte detta problem lyckats åtgärdas. Därför föreslås att

- Att bemyndiga kommissionen att handla unilateralt för att identifiera och svartlista stater som erbjuder ”flagg i strid med reglerna” och fartyg som bedriver IUU-fiske, samt vidta handelsåtgärder mot dem.

iii) En högre grad av efterlevnad av internationella normer och EU-normer från EU-fartygens och EU-aktörernas sida, och rent allmänt i gemenskapens vatten.

En rad undersökningar visar att införandet av den gemensamma fiskeripolitikens (GFP) bestämmelser i medlemsstaterna är långt ifrån tillfredsställande, bl.a. finns en betydande andel EU-aktörer, som har bekvämlighetsregistrerat sina fiskefartyg. Förutom att gemenskapslagstiftning ska efterlevas bättre, föreslås att åtgärder som syftar till att medlemsstater ska förhindra att illegalt fiske sker i deras territorialvatten eller att deras fartyg eller medborgare utövar IUU-fiske utanför EU:s vatten. Vidare måste de påföljder som utdöms vid överträdelser av fiskerilagstiftningen förstärkas, eftersom i nuläget går EU-medborgare som sysslar med eller stöder illegalt fiske utanför EU i stor utsträckning ostraffade. För att komma åt dessa brister föreslås.

- Att uppmuntra medlemsstater och EU-medborgare till att genomföra den gemensamma fiskeripolitikens nuvarande bestämmelser.
- Att på EU-nivå närma de maximala påföljderna för allvarliga överträdelse till den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser.
- Att tillämpa strängare kontroll- och tillsynsåtgärder mot medborgare i gemenskapen som gör sig skyldiga till IUU-fiske utanför gemenskapens vatten.

Vidare kommer kommissionen att åtgärda aktuella brister i samband med den planerade revision av EU:s ram för kontroll, inspektion och tillsyn av efterlevnaden, som planeras under 2008.

iv) Bättre samarbete för att utreda IUU-verksamhet.

Kommissionen har identifierat ett behov av förbättrad samordning och informationsutbyte mellan de aktörer, som arbetar med övervakning till havs och gränskontroll. Dessutom föreslås att Gemenskapens kontrollorgan för fiske (CFCA) får en central roll för

- insamling och spridning av uppgifter samt samordning av de nationella kontrollmyndigheternas, kommissionens och andra byråers verksamhet.
- ett förbättrat samarbete på internationell nivå i syfte att förbättra kontrollmyndigheternas operationella kontrollverksamhet när det gäller att spåra gränsöverskridande IUU-verksamhet.

De åtgärder som föreslås är

- På det internationella planet föreslås att EU medverkar väsentligt till det multilaterala arbetet (bland annat inom FAO) för att införa ett världstäckande register över fiskefartyg, ett internationellt nätverk för kontroll- och övervakningsverksamhet och för att främja ömsesidigt bistånd för att tillsammans med tredjeländer bekämpa IUU-fisket.
- På gemenskapsnivå bör samordningen mellan och inom medlemsstaternas kontrollmyndigheter förbättras med stöd av Gemenskapens kontrollorgan för fiske.

v) Intensifiering av EU:s politik mot IUU-fiske på öppet hav och gentemot utvecklingsländer.

Det är ur operationell synpunkt lämpligast att lösa problemet med IUU-fiske på öppet hav på regional nivå. Därför föreslås att EU skärper sin politik för att förebygga, motverka och undanröja IUU-fiske inom ramen för de regionala fiskerierorganisationerna. De åtgärder som föreslås är

- Att konsolidera, öka driftsdugligheten hos och utvidga åtgärderna i de 13 regionala fiskerierorganisationer som gemenskapen är part i, samt främja samordningen mellan dessa organisationer.
- Att bekräfta och stärka gemenskapens ekonomiska stöd till utvecklingsländer i kustområden så att de kan förbättra förvaltningen och övervakningen av fiskeverksamheten i sina respektive territorialvatten och fiskefartygs verksamhet. Att vidare utvärdera IUU-förordningens konsekvenser för utvecklingsländerna och behovet av och kostnaderna för kompletterande åtgärder.
- Att främja snabb och bred ratificering av ILO:s konsoliderade konvention om arbete i fiskesektorn samt av övriga internationella konventioner som rör säkerheten ombord på fiskefartyg, och möjligheterna att integrera dessa konventioner i gemenskapslagstiftningen ska utforskas.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Måste analyseras närmare då konsekvenserna inte kan överblickas inledningsvis.

1.3 Budgetära konsekvenser

Strategin bedöms komma att innebära ökade kostnader för fiskeri- och gränskontrollen. Vidare kan ökade kostnader uppstå för hamnverksamheten samt fiskbranschen.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen är mycket positiv till den nya strategin och välkomnar kommissionens initiativ. Det är angeläget att vidta skärpta åtgärder mot IUU-verksamhet, bl.a. mot bakgrund av biologiska men också ekonomiska och sociala skäl.

Regeringen anser att en av den främsta åtgärden för att komma tillrätta med IUU-verksamhet i dess vida bemärkelse är att ställa ökade krav på medlemsstaterna inom ramen för nuvarande regleringar. Med tydligare regelverk och en direkt ekonomisk koppling av EU-medel till krav på medlemsstaternas följsamhet till rapporteringsbestämmelser samt

kontrollverksamhetens utförande kan det skapas bättre förutsättningar för att upprätta en god fiskerikontroll.

2007/08:FPM41

Eftersom problematiken med IUU-verksamhet är mycket komplex är det av vikt att agera brett mot alla inblandade intressenter, särskilt för att nå en ökad spårbarhet av fisk efter landning. Här har näringen ett särskilt ansvar, där frivilliga lösningar bör eftersträvas. På sätt som framgår av kommissionens analys är handelsdimensionen nödvändig för att kunna bekämpa IUU-verksamhet effektivt. Med proportionerliga insatser som kan avgränsas i förhållande till särskilda fiskens utsatthet, geografiska områden eller annat kan en ändamålsenlig reglering uppnås. Förutom möjligheten att verka inom EU bör gemenskapen arbeta för att uppmuntra och förstärka det arbete som de regionala fiskerierorganisationerna har påbörjat om IUU-fiske, bl.a. de effektiva NEAFC – åtgärderna för hamnstatskontroll och svartlistning av fartyg. Även genom avtal om fiskepartnerskap med utvecklingsländer och andra utvecklingsinsatser kan gemenskapen bidra till uppbyggnad av fungerande fiskeriförvaltningar i utvecklingsländer

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget till ny strategi har ej behandlat i rådsarbetsgruppen ännu.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

EU:s institutioner har inte yttrat sig i frågan.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förordningen och tillhörande meddelande har varit ute på remiss. Följande instanser har svarat

Fiskeriverket välkomnar meddelandet och förordningen och anser att det är mycket angeläget att komma tillrätta med IUU-verksamhet. Viss tveksamhet finns dock om den föreslagna regleringen är proportionerlig i alla delar då samma åtgärder föreslås oavsett fiskinriktning, fartygsstorlek och flaggstat. En differentiering av åtgärder skulle därför kunna vara lämplig med mer fokus på näringens ansvar inom fisken som inte kan anses vara problemområden. För utvecklingsländer kan däremot certifieringsprocessen vara ett stöd för att komma till rätta med problemen. Om sådana krav införs måste också gemenskapen ta sitt ansvar för att stärka kontroll och administration i dessa länder så att inte laglig import försvåras. Kraven bör introduceras successivt och följas av stödinsatser t.ex. inom ramen för avtal om fiskepartnerskap. I förordningen ställs nya ökade krav på medlemsländerna och gemenskapens institutioner. Redan med nuvarande reglering är fiskerikontrollen mycket komplex. Med ytterligare föreskrifter får kommissionen en mycket svår och viktig uppgift att se till att reglerna får effekt och faktiskt efterlevs. Åtgärds paketet kräver ytterligare resurser. Regleringen innebär mer administration för stater och näringsidkare samt

utökad operativ kontroll. För svensk del torde ökad samverkan krävas mellan myndigheter, t.ex. med Tullverket som kan förväntas få en mer aktiv del i fiskerikontrollen. Likaså kan Fiskeriverket antas påföras ökade kostnader bl.a. genom krav på ökad närvaro i de hamnar som tillåter landningar av fartyg från tredjeländ.

Tullverket framhåller att förslaget innebär att Tullverket får ett nytt restriktionsområde. I förslaget finns en rad punkter som kräver förtydliganden för att Tullverket ska kunna bedöma innebörden och därmed dess konsekvenser. Förslagets omfattning och dess breda definitioner kan ifrågasättas, det finns enligt Tullverkets förmenande anledning att begränsa och förtydliga dessa. Tullverkets ärendehantering är numera så gott som helt elektronisk vilket innebär att genomförandet och implementeringen av förslaget har stor betydelse för konsekvenserna. Sammantaget är det i dagsläget inte möjligt för Tullverket att ha någon uppfattning annat än att det är många frågor som är oklara för Tullverkets vidkommande.

Kommerskollegium lyfter fram att importerad fisk och fiskprodukter inte får behandlas mer ofördelaktigt än motsvarande inhemska produkter. Skyddsåtgärder kan sannolikt motiveras med åberopande av artikel XX (g) i GATT. Dock är det mycket oklart hur långt gränsen för EU:s jurisdiktion, då det gäller ansvaret för fiskbestånden utanför den egna ekonomiska zonen, kan anses sträcka sig. Skyddsåtgärder får inte vara mer handelsstörande än nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet. Eftersom de planerade åtgärderna är av generell karaktär och omfattar alla fiskslag och fiskbestånd oavsett biologisk status, skulle systemet kunna betraktas som onödigt inskränkande för handeln. Mer selektivt verkande åtgärder vore troligen mer oantastliga ur ett WTO-perspektiv. Gemensamma regleringsåtgärder inom ramen för t.ex. FAO och de regionala fiskeförvaltningsorganen bör så långt möjligt prioriteras framför unilaterala åtgärder. Eftersom fisk är en viktig exportprodukt för många u-länder måste konsekvenserna för u-länderna av det föreslagna certifieringssystemet och importförbudet noga beaktas och behovet av bistånd övervägas inom EU.

Livsmedelsekonomiska Institutet (SLI) ställer sig positivt till en rådsförordning och meddelande som syftar till att förhindra illegalt, orapporterat och oreglerat (IUU) fiske. Motiveringen är att en ökad kontroll kring handeln med fisk visserligen kommer att innebära både direkta och indirekta kostnader för samhället, men dessa kostnader bör rimligen vara små jämfört med de vinster i form av förbättrade fiskbestånd som ett minskat IUU-fiske innebär. Ett minskat IUU-fiske kommer också att förbättra situationen för de europeiska fiskare som följer regelverket, både genom förbättrade bestånd och genom minskad konkurrens på marknaden från illegalt fångad fisk. Det senare gäller även icke-europeiska arter som konkurrerar med de europeiska på marknaden.

Livsmedelsverket har inga synpunkter på förslaget till rådsförordning.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget och meddelandet kommer inte upp för behandling under det portugisiska ordförandeskapet

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

-

3.3 Fackuttryck/termer

CFCA - Gemenskapens kontrollorgan för fiske

FAO - FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (Food and Agriculture Organisation) bl.a. för globala fiskefrågor och regional förvaltning.

GFP - Den gemensamma fiskeripolitiken

ILO - FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor (International Labour Organization)

IUU - Olagligt oreglerat och orapporterat fiske (Illegal, unreported and unregulated fishing)

NEAFC - North East Atlantic Fishery Commission