



Förslag till EU:s gemensamma fiskeripolitik

Landsbygdsdepartementet

2011-12-07

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 425

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den gemensamma fiskeripolitiken

KOM(2011) 416

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter

KOM(2011) 424

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension

KOM(2011) 418

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om rapporteringsskyldigheterna i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken

KOM(2011) 417

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén - Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken

Sammanfattning

Den nuvarande förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken antogs 2002 och i grönboken identifierar kommissionen följande strukturella brister i dagens fiskeripolitik: den rådande överkapaciteten i fiskeflottan; vagt formulerade politiska mål; att dagens beslutsystem uppmuntrar till kortsiktigt

tänkande; ett regelverk som inte ger näringen och andra intressenter tillräckligt ansvar; brist på politisk vilja att säkerställa att regler följs; samt näringens bristande efterlevnad. Kommissionen presenterade den 13 juli 2011 ett förslag till reformpaket vad gäller den gemensamma fiskeripolitiken. Avsikten är att en reformerad fiskeripolitik ska börja gälla från den 1 januari 2013.

Regeringen anser att förslaget till en ny grundförordning för den gemensamma fiskeripolitiken till stora delar är bra.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Utifrån grönboken om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken år 2009 analyserade kommissionen hur den gemensamma fiskeripolitiken fungerar. Kommissionens slutsats var att trots att framsteg gjorts sedan 2002 års reform, har målet att åstadkomma ett fiske som är hållbart i alla dimensioner (miljömässigt, ekonomiskt och socialt) inte nåtts. I grönboken identifierades ett antal strukturella brister i den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken. Europaparlamentet och ministerrådet ställde sig bakom kommissionens slutsatser. Den 13 juli 2011 presenterade kommissionen ett förslag till reformpaket för den gemensamma fiskeripolitiken.

1.2 Förslagets innehåll

Huvuddragen i förslagen är:

Den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna skapar långsiktigt hållbara miljömässiga ekonomiska och sociala villkor, och bidrar till att trygga livsmedelsförsörjning.

Den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpa försiktighetsansatsen och fiskresurserna ska till år 2015 återhämtas och förvaltas på en nivå som innebär maximal hållbart nyttjande, så kallat MSY. Fleråriga förvaltningsplaner ska utarbetas och syfta till att återställa bestånden till maximal hållbart nyttjande. Där så är tillämpligt ska så kallade flerartsplaner,

det vill säga förvaltningsplaner som inkluderar flera olika bestånd som fiskas inom samma område, utarbetas.

2011/12:FPM43

Vidare ska utkasterna av fisk stegvis fasas ut, så att all fångst som fångas måste landas och räknas av kvoten. År 2014 ska detta gälla för det pelagiska fisket (bl.a. sill, makrill, blåvitling); år 2015 för torsk, kummel och tunga; och till år 2016 ska bestämmelserna gälla för i stort sett samtliga kommersiella arter.

Europaparlamentet och rådet föreslår fatta beslut om långsiktiga planer med tydliga målsättningar (för att maximal hållbart nyttjande ska uppnås till år 2015) och därefter låta medlemsländerna själva lägga fram förslag på bevarandeåtgärder för att uppnå målen med dessa planer. Åtgärderna ska notifieras kommissionen samt i förekommande fall andra berörda medlemsstater. Om åtgärderna inte uppfyller målsättningen med planen kan kommissionen anta specifika bevarandeåtgärder genom delegerade akter.

Medlemsstaterna åläggs att införa ett nationellt system för överförbara fiskerättigheter för alla fartyg med undantag för fartyg med passiva redskap under 12 meter.

Vid fiskeavtal med tredje land ska fiske enbart bedrivas på ett reellt överskott, i enlighet med havsrättskonventionen. Vidare ska även sådant fiske leda till maximal hållbart nyttjande.

Enligt förslaget vill kommissionen också att de nuvarande regionala rådgivande nämndernas (RAC) mandat breddas. De föreslås att benämnas rådgivande nämnder (AC) och ska kunna ge rekommendationer till både kommissionen och medlemsstaterna, påtala problem med fiske och vattenbruk, samt bidra till datainsamling.

Förslaget till marknadsordning för fiskeri- och vattenbruksprodukter syftar till ett förbättrat marknadsincitament för att främja hållbara produktionsmetoder; en förbättrad samordning för EU:s produktion; stabiliseringsåtgärder; förbättrad konsument- och marknadsinformation; samt att minska de administrativa bördorna. Förslaget innebär en tydligare koppling mellan marknadsordningen och målen i den gemensamma fiskeripolitiken.

Producentorganisationerna föreslås ges ett större ansvar för resursförvaltningen och för en hållbar produktion genom att de får en starkare roll vad gäller kollektiv förvaltning, övervakning och kontroll.

En ökad anpassning av produktionen till marknaden villkor ges genom att nuvarande interventionsåtgärder avskaffas och istället föreslås privat lagring att användas som skyddsåtgärd.

Enligt förslaget ska konsument- och handelsinformationen utökas. Den obligatoriska märkningen omfattar bland annat produktionsmetod, fångstområde fångst- eller skördedatum samt om den varit fryst, medan den frivilliga omfattar näringsinnehåll, produktionsteknik, etisk och social information samt miljöinformation.

Regler om handelsnormerna föreslås ha en tydligare koppling mellan minimistorlek och en hållbar produktion. Produkter som inte uppfyller handelsnormerna kan skänkas till välgörenhet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EU:s gemensamma fiskeripolitik är ett fullständigt harmoniserat politikområde. Enligt artikel 288 i fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF) anges att en förordning "skall ha allmän giltighet. Den skall till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat".

Förslaget till ny grundförordning kräver nationella lagändringar när det gäller införandet av ett system med överlåtbara fiskenyttjanderätter och införande av ett utkastförbud i straffbestämmelsen i fiskelagen. Nationella bestämmelser bör kunna vara på plats i enlighet med de datum som anges i förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Vilka budgetära konsekvenser förslagen får kommer att klargöras när förslaget om Europeiska havs- och fiskerifonden, som är den sista delen i reformpaketet för den gemensamma fiskeripolitiken, läggs fram av kommissionen i början av december 2011.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att förslaget till en ny grundförordning för den gemensamma fiskeripolitiken till stora delar är bra. Framför allt följande delar i förslaget är centrala för regeringen:

- att försiktighetsprincipen tillämpas i fiskeriförvaltningen.
- att en ekosystemansats tillämpas i unionens fiskeriförvaltningen.
- Miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens gemensamma fiskeripolitik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.
- att fiskeripolitiken ska bidra till att bestånden håller sig inom gränsen för maximalt hållbart utnyttjad till år 2015.

Regeringen anser dock att kommissionens förslag bör förbättras i följande avseenden:

- att ett generellt utkastförbud införs och att all kommersiell fångst landas och räknas av kvoten. Regeringen föredrar ett generellt utkastförbud med en lista på undantag snarare än ett partiellt utkastförbud som endast gäller för vissa arter.
- så att flottornas fiskekapacitet överensstämmer med fiskemöjligheterna.
- en tydligare skrivning om en ökad regionalisering/ decentralisering och mindre detaljreglering på rådsnivå. Fördelen med att decentralisera beslut är att de kan anpassas till lokala förutsättningar, att besluten kan fattas snabbare och näringen/intressenter blir involverade.
- om medlemsstaterna ska kunna bedriva fiskeverksamhet i särskilda bevarandeområden ska detta ske på ett sådant sätt att det inte negativt påverkar de bevarandevärden som de särskilda bevarandeområden är utsedda för.
- att respekten för de demokratiska principerna, för de mänskliga rättigheterna och för rättstatsprincipen utgör en grundförutsättning för hållbara fiskeavtal med tredjeland, och att avtalen innehåller en särskild klausul om mänskliga rättigheter. Utvärderingar ska göras vid översyn av alla avtal både i förväg och i efterhand. De hållbara fiskeavtalen ska vara transparenta. För att undvika EU-fiske på parallella avtal föreslås en

exklusivitetsklausul med tredje land. EU:s finansiering till redarna för tillgången av fiskeresurser i tredje land ska fasas ut och finansieras utanför EU:s budget. Ersättningarna från fiskeavtalen ska komma berörda folk till del och hänsyn ska tas till EU:s mål för utvecklingssamarbetet.

- överlåtbara fiskenyttjanderätter (TFC) bör medlemsstaterna ges möjlighet att själva utforma. För att TFC ska ha önskad effekt på kapacitetsutvecklingen bör huvuddelen av flottan omfattas och regeringen anser att en uppdelning i en andel av den nationella kvoten ska ingå i överförbara fiskerättighetssystem, istället för den nu föreslagna 12-metersgränsen. Regeringen anser också att giltighetstiden för TFC kan ifrågasättas och att en kortare period på minst 10 år, istället för de minst 15 år som föreslås av kommissionen, bör gälla. Dessutom anser regeringen att medlemsstaterna bör ges möjlighet att själva bestämma hur stor andel som kan reserveras av kvoten till fiskare för att t.ex. främja vissa regioner, selektiva fiskemetoder, nyrekrytering etc, eller så bör andelen höjas till minst 15 procent från de 5 procent som föreslås.
- en utvärderingsklausul som föreskriver en översyn av efterlevnaden av förordningen vart femte år bör finnas med.
- att varje producentorganisation själv ska kunna bestämma utlösande priser för lagringsåtgärder på grund av risken för en konkurrenssnedvridning och en ökad administration är regeringen skeptisk till.
- att kommissionen även framledes avser möjliggöra ekonomiskt stöd till producentorganisationers lagringsåtgärder anser regeringen bör ifrågasättas eftersom dessa åtgärder sannolikt har marknadsstörande effekter. Kommissionens förslag är dock ett steg i rätt riktning.
- att dubbelregleringar och motstridigheter i avsnittet om konsumentinformation ska undvikas och att vikten av att undvika onödiga administrativa bördor för företagen betonas
- att regelförenkling är en viktig princip som bör genomsyra besluten för att minska den administrativa bördan.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

- ett maximalt hållbart uttag

Alla medlemsstater understryker vikten av ett hållbart fiske. Några ger fullt stöd till ambitionen om att nå MSY till 2015, medan ett stort antal

medlemsstater uppger att de stödjer MSY som mål, men inte som ett absolut krav till 2015. Dessa anser att det kan finnas behov av att ha en progressiv tillnärmning och att det kan finnas regionala särdrag (t. ex. i Medelhavet) eller vissa omständigheter (exempelvis att det rör sig om blandfiske) som gör att man måste bedöma fiske för fiske. Ett antal medlemsstater tar även fram vikten av att det tas ekonomisk-sociala hänsyn.

- integrera EU:s miljölagstiftning

Flera medlemsstater är positiva till införandet av en miljöhänsyn i grundförordningen. Några anser att den gemensamma fiskeripolitiken inte ska underställas andra politikområden inom unionen, utan hävdar istället att den gemensamma fiskeripolitiken ska vara konsekvent gentemot alla andra politikområden.

- ett utkastförbud

Ett antal medlemsstater uppger att de stödjer ett utkastförbud och en övergång till fångstkvotsystem, medan flertalet anser att förslaget är för förenklat och att den föreslagna tidsplanen är orealistisk. Vissa anser att det vore mer lämpligt att ha ett utkastförbud fiske för fiske medan andra anser att det saknas incitament att efterleva förbudet. Vissa anser att man skulle sträva mot att minska utkasten, men att man också kan lösa dagens stora utkast genom att anpassa TAC och att arbeta vidare med att förbättra selektiviteten. Alla är överens om att utformningen av ett utkastförbud är avgörande samt att systemet byggs upp på ett flexibelt system. Även vikten av att arbeta tillsammans med industrin understryks av många medlemsstater.

- regionalisering

Ett antal medlemsstater är positiva till regionalisering, dock finns många frågetecken kring utformningen och hur det ska fungera i praktiken. Några medlemsstater har lyft fram vikten av småskaligt kustnära fiske i detta sammanhang.

- långsiktiga planer

Vikten av att fortsätta arbeta med långsiktiga planer understryks av ett antal medlemsstater. Flera har svårigheter att förstå hur man ska tillämpa planer för blandfiske och om det är det mest sårbara eller mest hållbara beståndet som ska styra framtagandet av planen. Flera anser också att det saknas en koppling till att planerna ska vara ekonomiska hållbart.

- tillträde till vatten

Flera medlemsstater är positiva till att behålla rätten till att begränsa fisket i vatten upp till 12 nautiska mil från baslinjen. Att fiske på områden med stora djup bör ske med försiktighet och vara begränsat framhålls liksom inrättandet av ett särskilt kapitel åt specialfall, t.ex. randområdet och Shetlandsboxen.

- överförbara fiskenyttjanderättigheter

Vissa medlemsstater är positiva till att införa ett obligatoriskt system för överförbara fiskenyttjande-rättigheter (TFC) för fartyg längre än 12 meter. Ett stort antal länder har dock frågetecken kring förslaget. Flera är oroad över effekter för det småskaliga kustnära fisket och oroad för koncentration av fiskekoncessioner på ett fåtal. Behovet av ett flexibelt system och tillräckliga skyddsklausuler understryks.

- den vetenskapliga rådgivningen

Ett antal länder understryker vikten av att förbättra den vetenskapliga rådgivningen. Både vikten av studier samt ett närmre samarbete mellan fiskenäring och forskare understryks.

-marknadsordningen

Flera medlemsstater har framhållit vikten av konsumentinformation och märkning. Flera har också nämnt att dubbelreglering ska undvikas och att marknadsordningen endast ska reglera sådant som de övergripande förordningarna inte gör. Vissa understryker vikten av att stärka producentorganisationernas (PO) roll. Något medlemsland lyfter fram vikten av lika konkurrensvillkor och att samma regler gäller för importerade produkter som för EU-interna produkter. Flera medlemsländer önskar förtydligande om förhållandet mellan minsta handelsstorlek och bevarandereferensstorlek som nämns i förslag till ny GFP. Ett antal länder har nämnt att de uppskattar att förslaget rör sig mot en större marknadsanpassning men att de gärna hade sett att marknadsåtgärder som privat lagring hade finansierats från PO:s egna medel och att de endast används i krissituationer när marknaden så behöver det. Vissa ställer sig undrande till hur ”utlösningenspris” ska fungera och att det inte ska få för stora regionala skillnader.

-vattenbruket

Flera medlemsstater lyfter fram vikten av vattenbruk och erinrade i detta sammanhang om de två deklARATIONER som tidigare presenterats avseende framtida vattenbruk och framtida finansiering. Vattenbruk kan enligt dessa länder hjälpa till att förbättra hållbarheten i haven samtidigt som den hjälper till att minska importberoendet från tredjeland.

- rådgivande nämnder

Flera medlemsstater välkomnar förslaget om att inrätta en ny rådgivande nämnd för vattenbruk. Dock anser vissa medlemsstater att den rådgivande nämnden borde delas upp i undergrupper, bl.a. en för sötvattenbruk. Även inrättandet av en ny rådgivande nämnd för Svarta Havet välkomnas av vissa, särskilt utifrån behovet av att samla forskare i området.

- den externa politiken

Flera medlemsstater välkomnar förslaget vad gäller den externa politiken och ambitionen om att ha samma standard oavsett om EU:s fartyg fiskar i EU-vatten eller i vatten tillhörande tredjeland. Även vikten av mänskliga rättigheter samt att det fiskas på ett överskott framhålls av några medlemsstater.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inga institutioner har hittills yttrat sig.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen om grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och marknadsordningen har varit på remiss under perioden 2011-08-23 -- 2011-10-07. Ett femtiotal instanser har inkommit med synpunkter.

-Grundförordningen

Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig välkomnar förslaget till grundförordning. Ingen remissinstans avstyrker förslaget, men tre

remissinstanser är tveksamma till om förslaget i sin helhet bidrar till en bättre hållbar utveckling för fiskbestånd och fiskerier. En remissinstans anser att fisketuristisk näringsverksamhet bör omfattas av förordningen.

Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig tillstyrker förslaget om ett förbud mot utkast av fisk, men flertalet av dessa instanser anser att förbudet ska omfatta alla arter. Tre remissinstanser avstyrker ett förbud mot utkast, särskilt vad gäller hanteringen av oönskade fångster.

Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig avstyrker förslaget om ett obligatoriskt införande av överförbara fiskemöjligheter. Fyra remissinstanser tillstyrker förslaget med vissa synpunkter på utformningen.

De remissinstanser som yttrat sig välkomnar generellt förslagen om långsiktiga förvaltningsplaner, ökad regionalisering, vattenbruk och den externa politiken men har i vissa fall lämnat synpunkter på förslagets utformning.

-Marknadsordningen

Flera remissinstanser välkomnar förslaget till ny marknadsordning men vissa efterfrågar tydligare regler om konsumentinformation och märkning medan någon remissinstans har motsatt sig förslaget om obligatorisk märkning.

Några remissinstanser anser att den privat lagring är ett steg i rätt riktning för en ökad marknadsanpassning men att även detta instrument ska fasas ut på sikt.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund vad gäller förordningsförslagen är 43.2 i fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt, EUF. Beslut fattas av rådet i medbeslutande med Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen ska principen om tilldelade befogenheter styra avgränsningen av unionens befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av dessa befogenheter. Subsidiaritetsprincipen innebär enligt samma artikel att unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

När det gäller de delar av förslaget som avser bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken omfattas dessa av unionens exklusiva befogenheter enligt artikel 3.1 d) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Subsidiaritets-principen är därför inte tillämplig på förslaget i dessa delar.

För förslaget i övrigt gäller delad kompetens. Vattenbruksområdet omfattas redan idag av den gemensamma fiskeripolitiken. Detsamma gäller marknadsordningen.

Sammantaget finner regeringen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Grundförordningen och meddelandet om den internationella dimensionen har behandlats i rådsarbetsgruppen för interna och externa fiskefrågor under hösten 2011. Förhandlingarna fortsätter under 2012 då även Europaparlamentet kommer att presentera sina förslag.

CFP – EU:s gemensamma fiskeripolitik

MSY–Maximalt hållbart nyttjande/uttag enligt målen i Johannesburgsdeklarationen från 2002

PO - Producentorganisationerna

RAC - Rådgivande Regionala nämnder

TAC - Totala tillåtna fångster

TFC - Överförbara fiskenyttjanderättigheter