



Förordning om europeisk havs- och fiskerifond

Landsbygdsdepartementet

2012-01-20

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 804 slutlig.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1198/2006, rådets förordning (EG) nr 861/2006 och rådets förordning (EG) nr XXX/2011 om en integrerad havspolitik

Sammanfattning

Kommissionens förslag till förordning om en europeisk havs- och fiskerifond (EHFF) gäller för perioden 2014–2020 och fastställer hur unionen ska finansiera den gemensamma fiskeripolitiken, åtgärder avseende havsrätten, hållbar utveckling av områden beroende av fiske och insjöfiske, samt den integrerade havspolitik.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till en ny förordning om en europeisk havs- och fiskerifond. Regeringen uppskattar också kommissionens förslag att tydligare koppla EHFF till Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla, då detta kan säkerställa att EHFF tillför ett europeisk mervärde. Regeringen anser att EHFF är ett viktigt verktyg för att nå en hållbar och ekosystembaserad havs- och fiskepolitik.

I övrigt anser regeringen att det är viktigt att åtgärderna som införs inom ramen för fonden är i linje med ambitionen i Doha-förhandlingarna (WTO) om fisket.

1.1 Ärendets bakgrund

EU-lagstiftningen har hittills bidragit med få incitament för fiskerisektorn att handla ansvarsfullt och bidra till en hållbar resursanvändning. I april 2009 presenterade kommissionen en grönbok som innehöll en analys av bristerna i den aktuella fiskeripolitiken. Kommissionen inbjöd till ett offentligt samråd om grönboken till slutet av 2010. Resultatet av detta samråd och av olika intressentmöten ledde sedan fram till kommissionens förslag till reform av den gemensamma fiskeripolitiken. Avsikten med reformen är att förbättra de framtida villkoren för både fisk och fiskare, liksom för den marina miljön som de är beroende av. Reformen ska stödja Europa 2020-strategin och politiken kommer att utformas som en del av en bredare maritim ekonomi, så att åtgärderna för EU:s havs- och kustområden blir mer samlade och bidrar till stabila ekonomiska resultat i fiskerinäringen, tillväxt för alla samt en ökad sammanhållning i kustregionerna.

EHFF-förslaget är den sista delen i reformpaketet och publicerades den 2 december 2011. Förslaget presenterades för första gången vid Jordbruks- och fiskerådet den 16 december.

Avsikten är att förordningen ska träda i kraft den 1 januari 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Med EHFF-förslaget kommer en rad bestämmelser om EU-finansiering som tidigare varit spridda på flera förordningar att samlas i en enda förordning. Fem finansieringsinstrument för den gemensamma fiskeripolitiken och för den integrerade havspolitikerna sammanförs i en och samma fond. EHFF kommer därför att ha ett större tillämpningsområde än den nu gällande europeiska fiskerifonden, EFF. EHFF kommer vidare att kopplas till såväl Europa 2020-strategin om en smart och hållbar tillväxt för alla som förslaget om en ny grundförordning om den gemensamma fiskeripolitiken, GFP-förslaget. Kopplingen till GFP-förslaget utmärks av att stöd ges för bl.a. införandet av ett system med överlåtbara fiskerättigheter, datainsamling samt kontroll och marknadsåtgärder.

En nyhet i förhållande till EFF är att skrotningsbidrag inte kommer att kunna lämnas från EHFF. Denna typ av stöd har enligt kommissionens bedömning inte fungerat som det varit tänkt, eftersom fiskeansträngningen har inte minskat. En större andel av fondens medel kommer i stället att läggas på bl.a. att främja utvecklingen av selektiva redskap, ett konkurrenskraftigt vattenbruk, diversifiering och jobbskapande i fiskesamhällen samt ökad kunskap om havet, havsplanering, havsmiljöskydd och klimatets inverkan på kustområdena.

1.3 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa

Genom förslaget upphävs rådets förordning (EG) nr 1198/2006, rådets förordning (EG) nr 861/2006 och rådets förordning (EG) nr XXX/2011 om en integrerad havspolitik. I dagsläget finns det en nationell förordning och nationella myndighetsföreskrifter som kompletterar dessa förordningar. I den nationella förordningen anges bl.a. behöriga myndigheter, bemyndigande för Jordbruksverket att meddela tillämpningsföreskrifter och bestämmelser om återkrav av stöd. I Jordbruksverkets föreskrifter beskrivs det administrativa förfarandet för att ansöka om stöd. De nu nämnda nationella bestämmelserna kommer att behöva ändras till följd av EHFF-förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

EHFF utgör en del av EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014-2020. Det totala förslaget till EU:s fleråriga budgetram innebär en ökning av den samlade utgiftsnivån med sju procent jämfört med nuvarande budgetram, vilket riskerar att medföra en höjning av den svenska EU-avgiften med ca 10 miljarder kronor per år som en direkt följd av den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna på EU-avgiften samt av lågt genomförande och utestående åtaganden från innevarande budgetram.

EHFF har enligt förslaget en budget på omkring 6,5 miljarder euro. Den totala budgeten för EHFF tillsammans med partnerskapsavtalen och de regionala förvaltningsorganen, är omkring 7,5 miljarder euro.

Den totala budgeten för fisket perioden 2014–2020 motsvarar till synes den totala budgeten för 2007–2013. En närmare analys av de totala utgiftsnivåerna behöver emellertid göras i samband med beredningen av kommissionens förslag till förordning om ett nytt flerårigt finansiellt ramverk. Eftersom EHFF omfattar många fler åtgärder än den nu gällande fiskerifonden (EFF) är det inte möjligt att jämföra budgeten för dessa två fonder rakt av.

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys (SEC (2011) 1416) av förslaget som finns tillgänglig på kommissionens webbplats. Slutsatserna av konsekvensanalysen är i korthet följande.

2011/12:FPM93

Kommissionen konstaterade i konsekvensbedömningen av GFP-förslaget att den gemensamma fiskeripolitiken – trots framsteg sedan år 2002 – har misslyckats. Målen om miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet har inte uppnåtts. Kommissionen konstaterar att en del av misslyckandet kan hänföras till finansieringen av GFP som inte har varit ändamålsenlig. Kommissionen har identifierat flera problem. Ett problem är att samordningen med andra strukturfonder inte har fungerat tillfredsställande avseende vare sig gränsdragningen för att undvika ackumulering (stöd från mer än en fond) eller möjligheten att främja synergier mellan fonderna. Ett annat problem är att EFF inte i tillräcklig grad har fokuserat på målen med GFP. Avsaknaden av en strategisk ansats kan också förklara att många projekt inte har uppnått sin fulla potential. Vidare konstateras att EFF inte har kunnat utnyttjas tillräckligt på miljöområdet. Dessa problem kan hänföras till de ekonomiska stöd som omfattas av principen om delad förvaltning, dvs. att uppgifterna för att genomföra budgeten delegeras till medlemsstaterna givet att kommissionen kontrollerar medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem och gör finansiella korrigeringar om det behövs. En närmare granskning av de problem som hänför sig till den delade förvaltningen har också visat att:

- bidragen till skrotning av fiskefartyg, som totalt uppgått till 1,7 miljarder euro sedan 1994, inte har bidragit till att minska fiskeflottans överkapacitet. Detta har medfört både ett överfiske och en minskad lönsamhet i sektorn.
- GFP-förslagets förbud mot utkast av oönskad fångst måste kompletteras med ökade möjligheter att ekonomiskt stödja utvecklingen av selektiva fiskeredskap och fiskemetoder.

Problemen ser lite annorlunda ut vad gäller de finansiella instrument som omfattas av principen om direkt förvaltning, dvs. att kommissionens avdelningar själva ansvarar för de olika politikområdena. De direktförvaltade stöden för kontroll, datainsamling och genomförandet av den integrerade havspolitikerna har enligt kommissionens bedömning inte varit inbördes kongruenta och har därtill medfört en hög administrativ börda. Vidare är det ett problem att det i dag bara finns vetenskapliga beståndsdata tillgängligt för 45 procent av de kommersiella arter som EU är ansvarigt för. Detta hänger samman med dels att EU:s krav på medlemsstaterna att samla in data inte har efterlevts fullt ut, dels att samordningen med datainsamling på andra

maritima områden är bristfällig. Allt detta måste enligt kommissionen bli bättre om en övergång till ett uthålligt fiske ska vara möjligt.

2011/12:FPM93

Av konsekvensanalysen framgår kommissionens ambition att genom bättre samordningsmekanismer åstadkomma ett mindre omfattande förvaltnings- och kontrollsystem. Ett onödigt krångligt förvaltnings- och kontrollsystem leder till en hög administrativ börda för såväl den förvaltande myndigheten som för den enskilde stödmottagaren, något som gör att mervärdet av enskilt bidrag riskerar att bli mycket litet. Konsekvensanalysen ger emellertid vid handen att den administrativa vinsten av en ökad strategisk approach inte kommer att visa sig förrän på sikt. De initiala kostnaderna för att införa en strategisk approach kommer att bli höga.

Ett annat område som bättre måste stödjas av EU:s finansieringsinstrument är vattenbruket. Enligt kommissionens bedömning måste fokus läggas på ett mer strategiskt tillvägagångssätt och på att åstadkomma en miljömässigt hållbar tillväxt i sektorn.

Slutligen diskuteras i konsekvensanalysen problemet med fiskesamhällenas tillbakagång, bl.a. att nya aktiviteter som är mer attraktiva och lönsamma ersätter det traditionella yrkesfisket samtidigt som många fiskare inte har möjlighet att diversifiera sin verksamhet.

Vid en jämförelse av tre alternativa lösningar på de nu angivna problemen har kommissionen funnit att den bästa lösningen är att reglera samtliga finansiella instrument i en förordning och därmed tydligare koppla EU-bidragen till utvecklingen av hela GFP (inklusive fiskerikontroll och datainsamling) men också till den integrerade havspolitik och Europa 2020-strategin om en smart och hållbar tillväxt för alla.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens problembeskrivning i konsekvensanalysen och välkomnar därför kommissionens förslag till en ny förordning om en europeisk havs- och fiskerifond. EHFF kopplas också till målen för Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla genom tre flaggskeppsinitiativ: 1) Ett resurseffektivt Europa, 2) En innovationsunion och 3) En agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen. Regeringen

uppskattar denna koppling då den kan säkerställa att EHFF tillför ett europeiskt mervärde.

2011/12:FPM93

Regeringens övergripande mål i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är dels att modernisera utgiftsstrukturen genom såväl en minskad utgiftsnivå som omprioriteringar, dels att behålla den svenska bruttoavgiften oförändrad. Det nu aktuella förslaget svarar väl mot regeringens generella uppfattning att ekonomiskt stöd som är marknadsingripande eller kapacitetsdrivande bör undvikas. Stöd bör enligt regeringens uppfattning i stället reserveras för sådana åtgärder som kan bidra till en långsiktigt hållbar resurspolitik på fiskets område. Regeringen stödjer därför kommissionens ambition att genom det nu aktuella förslaget slopa stödet till skrotning och minska omfattningen av stödet till investeringar ombord och motorbyten. Detta är fallet dels för att skrotningsbidrag inte visat sig vara ett verkningsfullt instrument för att åstadkomma en balans i flottan, dels för att investeringar ombord och motorbyten i hög grad har haft en kapacitetsdrivande effekt.

Regeringen anser därtill att det är viktigt att EHFF ger möjlighet att lämna stöd för inrättandet av ett system med överlåtbara fiskerättigheter när nu skrotningsbidrag och stöd till motorbyten slopas. Det är viktigt för att bidra till målet att minska flottans överkapacitet. Regeringen stödjer också kommissionens ambition att genom det aktuella förslaget fasa ut stödet till den enda kvarvarande marknadsingripande åtgärden, den s.k. privata lagringen. Regeringen anser dock att utfasningen bör ske i en snabbare takt än till år 2019 så som nu föreslagits. Regeringen välkomnar samtidigt att EHFF-förslaget innebär ett ökat stöd till utvecklingen av selektiva redskap, ett konkurrenskraftigt vattenbruk samt diversifiering och jobbskapande i fiskesamhällen. Regeringen välkomnar vidare att förslaget möjliggör stöd till genomförandet av den integrerade maritima politiken inklusive åtgärder i enlighet med EU:s ramdirektiv om en marin strategi samt för havsplanering. Ökad kunskap om havet, havsmiljön och klimatets inverkan på kustområdena m.m. är av stor vikt. Regeringen anser vidare att det är av stor betydelse att fonden stödjer en bättre tillämpning av ekosystemansatsen och en övergång till ett tydligt ekosystembaserat beslutsfattande för havs- och fiskepolitiken.

I övrigt anser regeringen att det är viktigt att åtgärderna som införs inom ramen för fonden är i linje med ambitionen i Doha-förhandlingarna (WTO) om fisket.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det saknas i dagsläget öppet deklarerade ståndpunkter eftersom förslaget hittills bara har presenterats på Jordbruks- och fiskerådet den 16 december 2011. Förslaget kommenterades översiktligt på tjänstemannanivå vid en s.k. strategisk debatt som kommissionen anordnade den 10-11 december 2011. Debatten behandlade främst de nationella strategierna för användningen av

pengarna från den europeiska fiskerifonden perioden 2007–2013 men kom även att beröra den kommande programperioden och EHFF-förslaget. Flera deltagare aviserade då att deras regeringar skulle komma att ha stora problem att acceptera förslaget dels att slopa skrotningsbidragen helt, dels att minska omfattningen av investeringsstödet till yrkesfisket.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Varken Europaparlamentet, den ekonomiska och sociala kommittén eller regionkommittén har i nuläget (januari 2012) lämnat några yttranden över förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remisstiden går ut den 13 februari 2012. Några svar har i nuläget (januari 2012) inte inkommit.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden återfinns i artiklarna 42, 43.2, 91.1, 100.2, 53.3, 55, 188, 192.1, 194.2 och 195.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget.

Beslut fattas genom ordinarie beslutsförfarande. Detta betyder att beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet i medbeslutande med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EUF-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen, som anges i artikel 5.4 i fördraget, går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Kommissionens motivering lyder som följer.

EHFF:s huvudsyfte är att stödja genomförandet av de mål som fastställts för den gemensamma fiskeripolitiken. EU har exklusiv befogenhet både när det gäller den gemensamma fiskeripolitiken och arbetet med att vidareutveckla den integrerade havspolitik. Medlemsstaterna kan inte på egen hand uppnå

Regeringen anser att kommissionens bedömning är riktig. Enligt artikel 4.2 d gäller att unionen har delad befogenhet med medlemsstaterna på jordbruks- och fiskeområdet – med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser. Detta betyder att både unionen och medlemsstaterna får lagstifta och anta rättsligt bindande akter om sådant som rör fiskeripolitiken i sjöar och vattendrag. EHFF-förslaget möjliggör exempelvis ett omfattande ekonomiskt stöd till vattenbruket men lämnar till medlemsstaterna att bestämma reglerna för hur vattenbruk ska bedrivas.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

EHFF-förslaget skickades ut på remiss den 21 december 2011 med begäran om svar senast den 13 februari 2012. Förslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för externa och interna fiskefrågor under våren 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

GFP-förslaget Kommissionens förslaget till en ny grundförordning om den gemensamma fiskeripolitiken

EFF	Europeiska fiskerifonden
EJFLU	Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling
EHFF	Europeiska havs- och fiskerifonden
FFU	Fonden för Fiskets Utveckling (programperioden 2000–2006)
GSR-fonderna	Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och den framtida Europeiska havs- och

