



Förordning om olagligt, oreglerat och orapporterat fiske

Jordbruksdepartementet

2007-12-10

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 601

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions on a new strategy to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing

KOM (2007) 602

Proposal for a Council Regulation Establishing a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing

SEC (2007) 1310

SEC (2007) 1312

SEC (2007) 1336

Sammanfattning

Kommissionen har under en längre tid föreberett en ny strategi för hur det olagliga, oreglerade och orapporterade fisket ska hanteras av gemenskapen. Då tidigare handlingsplaner visat sig vara otillräckliga föreslås nu ett omfattande och ingripande system i syfte att säkra och uppnå spårbarhet i fiskens hela leveranskedja. Förslaget innebär att man inte enbart fokuserar på fiskeverksamheten utan integrerar kontroll av handelsledet vid import av fisk. Dessutom sätts press på flaggstaterna både inom och utom gemenskapen att ta sitt ansvar att följa upp och kontrollera att flaggstatens fiske bedrivs i enlighet med gällande regler. Regionala fiskeriorganisationer bedöms vara särskilt lämpliga för att stärka samarbetsinsatser i syfte att

kontrollera efterlevnaden av bestämmelser. Vidare föreslås att genom bilaterala avtal främja utvecklingsländers möjligheter till uppföljning och kontroll av fiskebestämmelser.

Till förordningen följer en konsekvensanalys där följande tre alternativ övervägts

1. Utan ny reglering, förbättra genomförandet av nuvarande regelverk inom gemenskapens vatten samt agera kraftfullt och pådrivande mot IUU - verksamhet i internationella organ och bilaterala sammanhang. Detta alternativ bedöms inte vara tillräckligt effektivt eftersom det inte tar hand om den illegala importen av fisk till gemenskapen och inte heller löser problemen med bekvämlighetsflaggade fartyg.
2. Utveckla en policy med särskilda åtgärder som kan variera från fall till fall men företrädesvis inriktas på känsliga områden och arter. Eftersom IUU - verksamheten är föränderlig och mobil anses en sådan reglering vara ofullständig som riskerar att ständigt ligga steget efter och därmed missa målet.
3. Ett nytt förhållningssätt med en genomgripande ansats som allsidigt och heltäckande tar hand om problematiken med tre huvudsakliga inriktningar; att få stopp på importen av fisk som härrör från IUU - verksamhet, att komma tillrätta med fartyg som för bekvämlighetsflagg utanför gemenskapens vatten samt att förbättra genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken. Detta förslag ansågs vara krävande och medföra betydande förändringar med nya uppgifter och kostnader. Kostnaderna bedömdes proportionella i förhållande till behovet.

Kommissionen har valt att utgå från principen i punkten 3 när den har utarbetat förordningsförslaget.

Förslaget är till sin utformning såväl omfattande som genomreglerande och kommer inte att behandlas under det portugisiska ordförandeskapet

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Huvudinnehållet i förslaget till förordning omfattar följande åtgärder.

Kapitel 1 Allmänna bestämmelser

Definitionen av IUU - verksamhet är mycket vid. Den omfattar en stor del av den typ av överträdelser som även förekommer inom svensk fiske, t.ex. fiske utan tillstånd, användning av otillåtna redskap, fiske i fredningsområden etc. Dessutom är det geografiska tillämpningsområdet mycket stort och fiskeverksamhet anses innefatta även transportfartyg, frysfartyg och supportfartyg, oavsett fartygsstorlek.

En generell hamnstatskontroll för fartyg från tredje land föreslås. Landningar, omlastningar och hamnservice får endast ske i utpekade hamnar. Förhandsanmälan tillsammans med ett fångstcertifikat ska sändas till kuststaten senast 72 timmar före ankomst till hamn. Informationen ska verifieras av medlemsstaterna. Vissa undantag kan tillåtas av kommissionen. Fisk som inte godkänts får förklaras förverkad. Medlemsstaterna ska inspektera åtminstone 15 procent av fartygen. Kontrollanterna ska ha rätt att förhöra befälhavaren eller dennes representant.

Kapitel 3 Villkor för import av fiskeriprodukter från tredjeland till EU

Kapitlet behandlar ett nytt system för certifiering. All import av fisk till gemenskapen, som inte direktlandas, ska i förväg godkännas innan den kan tas in i gemenskapen. Vid indirekt import ska dessutom intygas att fångst övervakats av tullmyndigheter vid omlastning etc. Certifieringsintyg ska också medfölja medlemsstaternas export av fisk. Flaggstaten ska som huvudregel intyga att fisken är lagligt fångad senast 72 timmar innan fisken ska importeras. Medlemsstaterna ska, på visst sätt, kontrollera intygens äkthet. Om intyget inte är fullständigt ifyllt, eller om något annat av ett antal uppräknade omständigheter är vid handen, ska importen vägras. Ett sådant beslut ska kunna överklagas. Kommissionen ska se till att flaggstater har system anpassade för denna typ av hantering. Mer liberala krav ställs på utvecklingsländer.

Kapitel 4 Gemenskapens varningssystem

Kommissionen ska inrätta och administrera ett system som larmar medlemsstaterna vid misstanke om otillåten verksamhet av fiskefartyg från tredje land eller förekomst av fiskprodukter från tredje land som inte följt gällande bestämmelser för import. Berörda medlemsstater ska då genomföra inspektioner samt ingående granskningar av dokumentation m.m. för att därefter rapportera resultaten till kommissionen. Om det efter kontrollen inte längre finns grund för misstanke om oegentligheter ska kommissionen publicera denna information samt meddela berörda stater. I det fall misstankarna kvarstår ska upplysningar lämnas om detta.

Kapitel 5 Identifiering av fartyg som bedriver IUU-fiske

Kommissionen eller ett annat organ ska sammanställa information om IUU - verksamhet och medlemsstaterna ska på begäran bistå med sådana uppgifter. Flaggstaten ska agera mot ett fartyg som med stöd av tillräcklig information kan antas vara inblandad i IUU - verksamhet. En IUU - lista ska upprättas. Viss kommunikation ska ske med fartygets ägare innan ett fartyg förs upp på listan. För att strykas från listan kräva agerande från flaggstaten eller

fartygets ägare. Fartyg som tagits upp på listor hos regionala fiskerierorganisationer, RFMOs skal automatiskt föras upp på gemenskapens IUU - lista.

2007/08:FPM40

Kapitel 6 Icke-samarbetande tredjestater

Kommissionen ska kartlägga och "svartlista" stater som inte samarbetar enligt fastlagda kriterier för att bekämpa IUU - verksamhet. Genom beslut av kommissionen kan stater avföras från listan. Möjlighet till nödgärder införs.

Kapitel 7 Åtgärder rörande fartyg och stater som är inblandade i IUU-verksamhet

Fartyg på IUU - listan hindras från all möjlighet att verka inom gemenskapen. Ett gemenskapens fiskefartyg som IUU -listats kan endast verka i flaggstaten. En stat som är svartlistad kan inte bedriva fiskerirelaterad verksamhet inom gemenskapen och export från gemenskapens fiskefartyg är förbjuden.

Kapitel 8 Medborgare

Medlemsstaterna åläggs att införa skärpta bestämmelser för att motverka, bekämpa och beivra IUU - verksamhet av egna fartyg och medborgare. Medborgare från varje medlemsstat måste notifiera till den kompetenta myndigheten all information som hänför sig till legala eller ekonomiska intressen i fartyg som är flaggade i tredje land. Medlemsstaterna ska försäkra att underlåtenhet att tillhandahålla sådan information sanktioneras nationellt. Att göra affärer med eller tillhandahålla tjänster till IUU -verksamhet blir också förbjudet.

Kapitel 9 Omedelbara tillsynsåtgärder, sanktioner och åtföljande åtgärder

Kapitlet innehåller en definition av vad som utgör allvarliga överträdelser genom att identifiera gärningar. Någon vägledning ifall det krävs en viss grad/kvantitet/omfattning för att kvalificera överträdelsen som allvarlig finns däremot inte. Medlemsstaten måste agera kraftfullt mot allvarliga överträdelser och även juridiska personer ska kunna straffas. För att säkra kännbara sanktionsnivåer föreslås att det maximala bötesbeloppet inom medlemsstaterna ska bestämmas till åtminstone 300 000 euro för fysiska personer respektive 500 000 euro för juridiska personer.

Kapitel 10 Genomförande av föreskrifter som har antagits inom vissa regionala fiskerierorganisationer avseende iakttagelser av fartyg

Kapitel 11 Ömsesidigt stöd mellan medlemsstater, med tredjestater, kommissionen och informationssystemet avseende IUU-fiske

Medlemsstaterna ska samarbeta med tredje länder och kommissionen. Ett gemensamt informationssystem för IUU-fiske ska upprättas.

1.1.1 Analys

Det förslag till förordning som nu presenteras är långtgående och inledningsvis kan inte konsekvenserna av förslaget överblickas. Definitionen av IUU-verksamhet är omfattande och måste förtydligas. Idag förknippas verksamheten snarast med frystrålare från tredje land medan det aktuella förslaget innebär risk för att även svenska fartyg kan bli listade.

Den certifieringsprocess för import av fisk till gemenskapen medför en betydande administration för såväl näringsidkare som myndigheter. Även det larmsystem som kommissionen ska förvalta ställer nya krav på kontrollmyndigheterna. Systemen blir sannolikt resurskrävande både vad gäller personal och tekniska kommunikationslösningar. De föreslagna reglerna kan komma att drabba exportörer/stater med mindre administrativ kapacitet hårdare. En viss risk finns också att de föreslagna reglerna kan komma att verka som handelshinder. Viss hänsyn föreslås dock tas till utvecklingsländernas begränsningar. På vilket sätt och i vilken utsträckning det ska ske är inte klart.

Olika rättssäkerhetsaspekter måste också utredas vidare bl.a. ifråga om IUU-listning av fartyg och stater. Frågor om sekretess likaså. Förslaget bedöms ligga inom den exklusiva kompetensen men innehåller delar som direkt innebär krav på ändring av medlemsstaternas sanktionssystem.

Kommissionen får också, förutom att bevaka efterlevnaden av regleringen, en ny än mer operativ roll att samordna och på andra sätt vidta åtgärder mot medlemsstater, tredje länder och andra intressenter.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Måste analyseras närmare då konsekvenserna inte kan överblickas inledningsvis.

1.3 Budgetära konsekvenser

Förslaget bedöms komma att innebära ökade kostnader för såväl fiskerikontrollen som för gränskontrollen. Ökade kostnader kan även bli aktuellt för de svenska hamnarna samt för fiskbranschen, där EU har beräknat de ökade kostnaderna till ca 500 euro/företag.

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till rådsförordning och ser positivt på de åtgärder som föreslås. Regeringen anser att det är angeläget att vidta skärpta åtgärder mot IUU-verksamhet, bl.a. mot bakgrund av biologiska men också ekonomiska och sociala skäl.

Preliminärt vill regeringen lyfta fram följande

- Positivt med förslagets breda angreppssätt mot alla relevanta intressenter.
- Det är angeläget att föreslagna certifieringsprocesser och ev. handelssanktioner är WTO-förenliga och inte skapar onödiga handelshinder i syfte att uppnå de miljömässiga målen. Vidare bör inte importerad fisk diskrimineras så att den europeiska fiskeflottan får omotiverade konkurrensfördelar.
- Förutom möjligheten att verka inom EU bör kommissionen uppmuntra och stärka regionala fiskerierorganisationers arbete.
- Kommissionen bör få en aktiv roll för uppföljning av medlemsstaternas kontrollverksamhet.
- Det samordningsarbetet som Gemenskapens organ för fiskerikontroll (CFCA) genomfört av gemensamma inspektionsinsatser har goda möjligheter att bidra till en konstruktiv utveckling av fiskerikontrollen.

Vidare bör möjligheter till förenklingar beaktas, då den föreslagna certifieringsprocessen framstår som administrativt tungrodd.

Regeringen anser att det bör ifrågasättas om den föreslagna regleringen är den mest ändamålsenliga. Regeringen anser att 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. Detta är angeläget inte minst för att förstärka gemenskapens trovärdighet i dessa frågor.

Eftersom problematiken med IUU - verksamhet är mycket komplex är det också viktigt att agera brett mot alla inblandade intressenter, särskilt för att nå en ökad spårbarhet av fisk efter landning. Sådana förväntningar finns inte minst i konsumentledet. Här har också näringen ett stort ansvar. Den föreslagna certifieringsprocessen framstår som administrativt tungrodd och motverkar alla former av regelförenkling. Frivilliga lösningar bör eftersträvas istället för införande av en stor kontrollapparat som riskerar att bli en pappersprodukt som medlemsstaterna inte förmår följa.

Förutom möjligheten att verka inom EU bör gemenskapen arbeta för att uppmuntra och stärka regionala fiskerierorganisationers arbete. Inom dessa organisationer finns möjlighet att besluta om ändamålsenliga regler för hur fisket ska få bedrivas inom det aktuella området. Åtgärder som hamnstatskontroll och tillämpning av svartlistning av fartyg inom t.ex. NEAFC har visat sig vara effektiva.

Gemenskapen bör också ställa högre krav på uppföljning och kontroll från medlemsländerna vid ingående av bilaterala avtal. Då fiskeindustrin utgör en mycket stor andel av flera kuststaters ekonomier är effekterna av IUU - fiske utanför deras kuster mycket stora för kustsamhällena i de berörda utvecklingsländerna.

Kommissionen bör tilldelas en mycket aktiv roll för uppföljning av medlemsstaternas kontrollverksamhet. Detta synes i år ha fungerat i Östersjön. Efter upprepade inspektioner av medlemsstaterna runt Östersjön under åren 2005-2007 har kommissionen identifierat brister och ställt krav på agerande av bl.a. Sverige och Polen. Insatserna tycks vara verksamma och ge önskat resultat. Sverige har efter påpekanden från kommissionen kartlagt förbättringsbehovet, vilket medfört att kontrollverksamheten förstärks. Även Polen har i samråd med kommissionen tagit fram en handlingsplan som syftar till att stärka fiskerikontrollen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget har ej behandlat i rådsarbetsgruppen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

EU:s institutioner har inte yttrat sig över kommissionen förslag till förordning om IUU-fiske.

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. Åtgärdspaketet 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 nogta 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 minskad 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 radsförordning.

Sjöfartsverket anser inte att meddelandet och förordningen påverkar dess verksamhet.

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

Artikel 37 i EG-fördraget. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter att ha hört Europaparlamentet.

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

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

NEAFC -North East Atlantic Fishery Commission