



Grönbok Reform av den gemensamma fiskeripolitiken

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, KOM(2009) 163. I grönboken inbjuds alla berörda parter att bidra till debatten om den framtida gemensamma fiskeripolitiken.

I grönboken framhålls att det europeiska fisket präglas av överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, stora subventioner, svag ekonomisk återhämtningsförmåga och minskade fångster för Europas yrkesfiskare. De mål som 2002 fastställdes för att uppnå ett hållbart fiske har generellt sett inte uppnåtts. Kommissionen anser dock att en fullständig och genomgripande reform av den gemensamma fiskeripolitiken och en ny mobilisering av fiskerisektorn kan ge de dramatiska förändringar som krävs för att vända den nuvarande situationen. Kommissionen kommer därför att utarbeta ett förslag till en ny grundförordning som kommer att läggas fram för rådet och Europaparlamentet i samband med den nya budgetramen efter 2013. Grönboken syftar till att starta en diskussion om reformen så att kommissionen får den återkoppling och vägledning som den behöver för sitt arbete. I grönboken presenteras ett antal frågeställningar mot bakgrund av den situation fisket befinner sig i.

Utskottet välkomnar en debatt om hur den gemensamma fiskeripolitiken bör utformas för att ge ett långsiktigt hållbart fiske och delar kommissionens analys i grönboken av rådande problem. Utskottet vill främst framhålla att reformen måste utgå från en ekosystemansats med en tydlig målhierarki och beslutsordning som möjliggör ett agerande i enlighet med denna ansats. Vad gäller beslutsordningen vill utskottet se en delegering av beslutsbefogenheter. En rådsförordning bör utformas som en ram där mål och riktlinjer ställs upp. Både tekniska beslut och genomförandebeslut bör sedan delegeras från ministerrådet. Utskottet vill i detta sammanhang i synnerhet framhålla möjligheten att regionalisera beslutsfattandet med utgångspunkt från de havsområden och delar av havsområden som definieras enligt det marina direktivet. Slutligen vill utskottet även framhålla att

mot bakgrund av subventionernas negativa effekter på resursallokering och bestånd bör de avskaffas. Detta gäller även subventionen i form av undantag från bränsleskatt som bör avskaffas inom hela EU.

Utlåtandet innehåller 1 särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Grönbokens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets granskning	8
Särskilt yttrande	12
Grönbok om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken (mp)	12
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Grönbok om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 10 november 2009

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Claes Västerteg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Bengt-Anders Johansson (m), Carina Ohlsson (s), Sofia Arkelsten (m), Bo Bernhardsson (s), Ann-Kristine Johansson (s), Jan-Olof Larsson (s), Irene Oskarsson (kd), Rune Wikström (m), Wiwi-Anne Johansson (v), Helén Pettersson i Umeå (s), Erik A Eriksson (c), Tina Ehn (mp), Staffan Appelros (m), Roland Bäckman (s) och Lars Tysklind (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 23 april 2009 hänvisade kammaren Europeiska kommissionens grönbok om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken KOM(2009) 163 till miljö- och jordbruksutskottet.

I grönboken framhålls att det europeiska fisket präglas av överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, stora subventioner, svag ekonomisk återhämtningsförmåga och minskade fångster för Europas yrkesfiskare. De mål som 2002 fastställdes för att uppnå ett hållbart fiske har generellt sett inte uppnåtts. Kommissionen anser dock att en fullständig och genomgripande reform av den gemensamma fiskeripolitiken och en ny mobilisering av fiskerisektorn kan ge de dramatiska förändringar som krävs för att vända den nuvarande situationen. Kommissionen kommer därför att utarbeta ett förslag till en ny grundförordning som kommer att läggas fram för rådet och Europaparlamentet i samband med den nya budgetramen efter 2013. Grönboken syftar till att starta en diskussion om reformen så att kommissionen får den återkoppling och vägledning som den behöver för sitt arbete. I grönboken presenteras ett antal frågeställningar mot bakgrund av den situation fisket befinner sig i. Kommissionen inbjuder alla berörda parter att skicka in sina synpunkter på dessa frågor senast den 31 december 2009.

Utskottet har mottagit Regeringskansliets faktapromemoria 2008/09: FPM133 Grönbok om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken. Utskottet har även tagit del av den analys som Fiskeriverket har gjort i samråd med Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen och som presenteras i rapporten Analyser av den gemensamma fiskeripolitiken och dess framtida utformning.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Beskrivning av rådande förhållanden

Det europeiska fisket präglas i dag av överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, stora subventioner, svag ekonomisk återhämtningsförmåga och minskade fångster för Europas yrkesfiskare. De mål som 2002 fastställdes för att uppnå ett hållbart fiske har generellt sett inte uppnåtts.

De marina ekosystemen i europeiska vatten har potential för fiskbestånd med hög produktivitet. De flesta bestånden har dock fiskats ned. Runt 88 % av gemenskapens bestånd fiskas över maximal hållbar avkastning. Detta betyder att dessa fiskpopulationer skulle kunna öka och generera mer ekonomisk avkastning om de bara gavs några få år med lägre fiskestryck. Av dessa bestånd ligger 30 % under de säkra biologiska gränserna, vilket innebär att de kanske inte kan fyllas på genom fortplantning.

Dagens europeiska fiske är beroende av unga och små exemplar som oftast fångas innan de kan fortplanta sig. Exempelvis fiskas 93 % av Nord-sjötorsken upp före fortplantning. De europeiska fiskena håller på att utarma sin egen ekologiska och ekonomiska bas.

Några av EU:s fiskeflottor är vinstgivande utan offentligt stöd, men de flesta går antingen med förlust eller ger mycket små vinster. De generellt sett dåliga resultaten beror på en kronisk överkapacitet, där överfiske är både orsak och verkan. Fiskeflottorna klarar att fiska betydligt mer än vad som kan tas ut utan att hota beståndens framtida kapacitet. De senaste årens kapacitetsminskning har inte räckt för att bryta den här onda cirkeln. Variationerna är visserligen stora mellan olika havsregioner och fiskeflottor, men i genomsnitt har flottorna minskats med endast 2 % per år. Denna minskning har i princip ointetgjorts av den tekniska utvecklingen av fiskeeffektiviteten (som beräknas till 2–3 % per år). Den bristande jämvikten mellan fiskeflotta och tillgänglig fisk har inte åtgärdats. Resultatet är minskade landningar och ett ökat beroende av import på EU-marknaden. En annan viktig konsekvens av den onda cirkeln med överfiske, överkapacitet och låg ekonomisk återhämtningsförmåga är det starka politiska trycket om att öka fiskemöjligheterna på kort sikt på bekostnad av näringens framtida hållbarhet. Det ständiga politiska och ekonomiska trycket har fått näringen och medlemsstaterna att begära oräkneliga avvikelser, undantag och särskilda åtgärder.

Den här situationen har uppstått i samband med det omfattande offentliga stödet till fiskerinäringen, där ett resultat är att en alltför hög fiskekapacitet har upprätthållits på konstlad väg. Utöver direktstödet från Europeiska fiskerifonden och liknande nationella stödssystem omfattas näringen av ett antal indirekta stöd. Det viktigaste av dessa är det allmänna undantaget från bränsleskatt. Till skillnad från andra sektorer gynnas fisket också av fri tillgång till de naturresurser som näringen utnyttjar och behöver inte bidra till de offentliga förvaltningskostnader som är förknippade med dess verksamheter, t.ex. kontroll och säkerhet till havs. I flera medlemsstater har det beräknats att de kostnader för fisket som belastar de offentliga budgetarna överstiger det totala värdet på fångsterna. Enkelt uttryckt betyder det här att de europeiska medborgarna betalar nästan två gånger för sin fisk: en gång i affären och sedan en gång till via skattsedeln.

Områden och förslag till diskussion

Kommissionen anser att ovanstående problem beror på följande fem viktiga strukturella fel:

- Det djupt rotade problemet med överkapacitet i flottorna.
- Vagt formulerade politiska mål som ger otillräcklig vägledning för beslutsfattande och genomförande.
- Ett system för beslutsfattande som uppmuntrar till ett kortsiktigt tänkande.

- Ett regelverk som inte ger näringen själv tillräckligt ansvar.
- Bristande politisk vilja att se till att bestämmelserna följs och låg grad av efterlevnad i näringen.

I grönboken presenteras ett antal frågeställningar mot bakgrund av dessa strukturella fel. Utöver redogörelsen och frågorna med anledning av dessa strukturella problem lyfter kommissionen fram hur småskaliga flottor kan skyddas, vilket system som skulle kunna vara bäst för förvaltningen av fiskeresurserna, hur tillträde till fisket ska regleras, hur en marknad och handel skulle kunna skapas som främjar ett hållbart fiske, integrering av den gemensamma fiskeripolitiken i ett bredare havspolitiskt sammanhang, hur såväl kunskapen om vilken utnyttjandegrad bestånden klarar som användningen av denna kunskap skulle kunna förbättras, hur det offentliga stödet till fiskerisektorn bör utformas, vilka mål som bör uppställas för den externa dimensionen av fiskeripolitiken och hur dessa mål kan uppnås, och slutligen om, och i så fall hur, vattenbruket kan integreras i den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen presenterar även mot bakgrund av dessa områden ett antal frågeställningar.

Utskottets granskning

Faktapromemoria

I faktapromemorian redovisar regeringen sin preliminära ståndpunkt. Regeringen framhåller att grunden för en lyckad fiskeripolitik är en långsiktigt hållbar förvaltning av alla berörda fiskbestånd för att kunna tillhandahålla ett viktigt livsmedel till unionens konsumenter. Vidare framhålls att de vetenskapliga rekommendationer som utfärdas av Ices måste beaktas. Regeringen anser att frågor som rör sysselsättning och lokal utveckling också måste beaktas liksom frågor som rör fritidsfiske och fiske som turistnäring. Fiskets omfattning måste anpassas så att det möjliggör en lönsamhet för näringen, vilket i sin tur kan bidra till levande kust- och glesbygder i många delar av EU.

Regeringen delar kommissionens identifiering och analys av de fem viktigaste strukturella problemen. Regeringen vill även lyfta fram betydelsen av att reformen utgår från en ekosystemansats och sker i samstämmighet med andra politikområden inom EU såsom havspolitik, vattendirektivet, den marina strategin och biståndspolitik.

Utgifterna för fiskeripolitiken är höga, både på nationell och på gemenskapsnivå. Regeringen framhåller att en bedömning av vad politiken får kosta måste göras i samband med utformningen av en ny politik med utgångspunkt i samhällsnytta och långsiktig hållbarhet. Frågor som kan diskuteras är bl.a. näringens deltagande i finansieringen av förvaltningen och riskbaserade kontrollsystem. En svensk ståndpunkt är att kostnaderna ska minska.

Regeringen meddelar även att en mer detaljerad svensk ståndpunkt kommer att tas fram i samråd med berörda parter under konsultationstiden.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Eftersom det i grönboken inte presenteras några konkreta förslag till ny lagstiftning är det inte aktuellt med en bedömning utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar en debatt om hur den gemensamma fiskeripolitiken bör utformas för att ge ett långsiktigt hållbart fiske. Utskottet delar även kommissionens analys av rådande problem i grönboken.

Inledningsvis vill utskottet framhålla att reformen måste grunda sig på ekosystemansatsen för att ett hållbart fiske ska kunna uppnås med fiskbestånd som med god marginal återställs till nivåer som gör att en långsik-

tigt hållbar avkastning är möjlig. Av ekosystemansatsen följer dels att vi måste ha kunskap om ekosystemen, dels att vi agerar i enlighet med den kunskapen.

Vad gäller kunskapen behövs ett bredare och mer långsiktigt vetenskapligt underlag än det som finns i dag, i första hand i biologiskt och ekologiskt hänseende, men även vetenskapliga underlag som speglar de företags- och samhällsekonomiska konsekvenserna av besluten. Fiskerinäring och andra intressenter bör medverka genom att bidra med fakta, och en bättre kommunikation av resultat och bedömningar bör göras för att skapa en mer enhetlig syn på vad som behöver göras.

För att underlätta ett agerande i enlighet med det vetenskapliga underlaget anser utskottet att förbättringar vad gäller beslutsfattandet behövs, och detta främst i två avseenden: målhierarki och beslutsordning.

För att kunna skapa ett regelverk som det är möjligt att tillämpa under den kommande tioårsperioden måste det finnas tydligare mål i den nya gemensamma fiskeripolitiken. Framför allt är det viktigt att skapa en målhierarki som gynnar ett långsiktigt beslutsfattande. Fiskeripolitikens mål måste vara tydligt formulerade och inbördes prioriterade. Prioritering nummer ett måste vara ett långsiktigt hållbart fiske som tillförsäkrar konsumenter sunda livsmedel genom att nyttja det akvatiska ekosystemet så optimalt som möjligt. Detta utan att riskera den biologiska mångfalden och systemets motståndskraft mot störningar. Därefter ska fiskeripolitiken bidra till den maritima politiken och till att mål som gäller sysselsättning, rekreationsmöjligheter m.m. kan beaktas.

Vidare anser utskottet att beslutsordningen måste förändras. Den nuvarande beslutsordningen har lett till en fokusering på kortsiktiga överväganden på bekostnad av mer långsiktig miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet i fisket. Ekosystemansatsen kräver mer övergripande och långsiktiga beslut. Principiellt sett bör beslutsbefogenheter delegeras från ministerrådet både vad gäller tekniska beslut och genomförandebeslut. En rådsförordning bör utformas som en ram där mål och riktlinjer ställs upp. För att en delegering ska bli ändamålsenlig krävs att mål, indikatorer och principer för beslutsfattande formuleras entydigt och att uppföljning, utvärdering och korrekationer utförs kontinuerligt för att kvalitetssäkra politikens genomförande. Förvaltnings- och återhämtningsplaner ska spela en central roll i detta avseende. Öppenhet och insyn är som vid allt beslutsfattande viktigt, och vid en delegering är det även av vikt att det finns erforderliga kontrollmekanismer för att se till att alla beslut håller sig inom ramen för den beslutsmakt som delegerats.

Utskottet vill i detta sammanhang i synnerhet framhålla möjligheten att regionalisera beslutsfattandet. Större regional hänsyn skulle särskilt underlätta framtagandet av många förvaltningsbestämmelser. Att låta samma regler gälla för olika havsområden är inte alltid lämpligt och leder ofta till svårigheter i kontrollförfarandet. Förhållandena i de olika havsområdena är ofta så åtskilda att allmänt hållna regler som går utmärkt att tillämpa i ett

område blir nästan omöjliga att tillämpa i ett annat. En delegering till medlemsstaterna på regional nivå skulle kunna ske genom att medlemsstaterna får ett regionalt förvaltningsansvar över vissa havsområden. Utgångspunkten bör vara de havsområden och delar av havsområden som definieras enligt det marina direktivet.

Vad gäller problemet med överkapacitet i flottorna vill utskottet i likhet med kommissionen framhålla att näringen omfattas av ett antal indirekta stöd, utöver direktstödet från Europeiska fiskerifonden och liknande nationella stödssystem. Som påpekas i grönboken är det viktigaste av dessa indirekta stöd det allmänna undantaget från bränsleskatt. Mot bakgrund av subventionernas negativa effekter på resursallokering och bestånd anser utskottet att subventionerna bör avskaffas. Detta gäller även subventionen i form av undantag från bränsleskatt som bör tas bort på EU-nivå. Det är märkligt att EU ännu inte klarat av att på ett ansvarfullt sätt ta bort denna subvention som är till så stor skada, inte minst för miljön. Vidare anser utskottet att ett införande av tydligare fiskerättigheter för enskilda eller för grupper av företag skulle vara mer effektivt mot överkapaciteten än dagens kostsamma strukturanpassningspolitik.

Slutligen vill utskottet betona att det är självklart att fiskeripolitiken utvecklas i samstämmighet med andra politikområden, såsom havspolitik, den marina strategin och biståndspolitiken, och i detta sammanhang vill vi särskilt beröra den externa dimensionen av fiskeripolitiken. Utskottet anser att det är en självklarhet att gemenskapen måste ha samma inställning till vad som är ett hållbart nyttjande av ett fiskebestånd, oavsett var i världen och i vilket forum frågan hanteras. Som påpekas i grönboken har partnerskapsavtalen visat sig vara problematiska att genomföra i många länder. För det fall partnerskapsavtal ändå är den form man väljer för samarbetet anser utskottet att det är nödvändigt att vissa grundläggande principer följs. För det första bör avtalen endast omfatta fiske inom ett outnyttjat överskott inom regionen. En förutsättning för fiske är således att det finns tillräcklig kunskap om de aktuella bestånden baserad på trovärdiga och regelbundna bedömningar av tillgången på alla fisksorter som ska fiskas. För det andra bör det vid utformningen av finansieringen öronmärkas medel för alla de åtgärder som behövs i kuststaten för att avtalen ska kunna genomföras på ett riktigt vis, inklusive kontrollåtgärder och kunskapsöverföring. Vidare bör de fiskande parterna stå för en mycket större andel av avtalets värde, och slutligen måste sociala och ekonomiska effekter av avtalet för kuststaten i fråga, inklusive lokalsamhällen, utvärderas vid utformningen av avtalet och kontinuerligt följas upp så att avtalet kan förändras eller sägas upp om negativa effekter framkommer. Utskottet anser även att det är förkastligt att illegalt fångad fisk från tredjeland säljs till konsumenter inom EU. Utskottet förväntar sig därför att nya regler om bl.a. spårbarhet och kontroll kommer att ge konsumenter inom EU en garanti för att den fisk de köper inte har fiskats illegalt.

Utskottet delar inte bara kommissionens analys av problemen, utan också den vision om bl.a. återställda fiskbestånd, en finansiellt solid fiskeindustri och ett miljövänligt fiske för 2020 som ges inledningsvis i grönbo-ken. Denna vision delades även av Nordiska rådet vid dess session i Stockholm i oktober 2009. Utskottet hoppas därför att de reformer och initiativ som redan är på gång vad gäller bl.a. kontroll, bekämpning av illegalt fiske, spårbarhet och integrering av olika politikområden leder till märkbara förbättringar och ser fram emot att få ta del av både sammanfattningen av denna debatt och de slutsatser som kommissionen har för avsikt att utarbeta angående riktlinjerna för reformen av den gemensamma fiskeripolitiken.

Särskilt yttrande

Grönbok om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken (mp)

Tina Ehn (mp) anför:

Vi ser att mycket av den kritik som framförs av hur EU:s fiskeripolitik bedrivits hittills i stora delar är samstämmig med den kritik som Miljöpartiet och de gröna framfört genom åren. Vi står bakom utskottets ställningstagande beträffande grönboken. Vi vill med detta yttrande peka på några ytterligare frågor som bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet med grönboken.

Det inte är brist på kunskap som leder till att nödvändiga beslut om fiskbestånd saknas. Om det råder brist på säker information finns bl.a. försiktighetsprincipen som gör det möjligt att skydda hotade bestånd.

Kritiken runt subventioner och bränsleskatt är berättigad. Kommissionen medger att subventioner är en viktig orsak till överfisket. Det har tidigare funnits direkta subventioner för utbyggnad av kapaciteten. Det finns fortfarande direkt stöd till näringen från EU:s fiskerifond och nationella stödssystem. Dessutom finns en rad indirekta subventioner. Kommissionen pekar ut undantaget från bränsleskatt som den viktigaste.

Vidare bör betydelsen av att veta varifrån fisken kommer uppmärksammas. Detta är en konsumenträttighet. Ursprungsmärkning bör därför tas upp i det fortsatta arbetet med grönboken.

Det är inte självklart att den relativa stabiliteten ska behållas. Ett annat sätt att premiera hållbart fiske behöver tas fram. Fångstmöjligheter bör exempelvis fördelas efter kriterier för hållbart fiske, såsom hög selektivitet, skonsamma fiskemetoder, låg energiförbrukning, säker arbetsmiljö och laglydighet.

Stor osäkerhet finns kring huruvida EU:s fiskeavtal med fattiga länder är hållbara ur ekologisk och social synvinkel; därför bör inga nya avtal tecknas förrän positiva nettoeffekter kan garanteras. Om och när avtal tecknas, ska de följa försiktighetsprincipen och ekosystemansatsen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens grönbok om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, KOM(2009) 163.