



Förordning om ändring av flerartsplanen för Östersjön och ändring av EU:s havs- och fiskerifond

Näringsdepartementet

2019-12-05

Dokumentbeteckning

KOM (2019) 564

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/1139 vad gäller införandet av kapacitetsbegränsningar för östlig torsk i Östersjön, datainsamling och kontrollåtgärder i Östersjön och av förordning (EU) nr 508/2014 vad gäller definitivt upphörande för fiskeflottor som fiskar efter östlig torsk i Östersjön

Sammanfattning

Som en uppföljning till överenskommelsen om fiskemöjligheter i Östersjön för 2020 och tillhörande gemensamma uttalande av Östersjöländerna och kommissionen om mildring av de socioekonomiska effekterna av överenskommelsen presenterade kommissionen den 31 oktober 2019 ett förslag till förordning om att ändra dels förordningen (EU) 2016/1139 innehållande den fleråriga förvaltningsplanen för bestånden av torsk, sill och skarpsill i Östersjön, dels förordningen (EU) nr 508/2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden 2014-2020, EHFF-förordningen. Kommissionen har föreslagit att anpassa kapaciteten till resursen genom att reducera kapacitetstak för fartyg som fiskar/fiskade efter östlig torsk och kommissionen har föreslagit att detta bl.a. görs genom att återinföra möjlighet att stödja permanent upphörande av fiskeverksamhet genom skrotning när det gäller fiskare som är starkt beroende av fiske efter östlig Östersjötorsk.

Regeringen stödjer kommissionens övergripande målsättning med förslaget om ett hållbart fiske i Östersjön genom att via stödåtgärder uppnå balans mellan kapacitet och tillgängliga fiskeresurser i Östersjön.

1.1 Ärendets bakgrund

Internationella havsforskningsrådet, ICES, presenterade den 29 maj 2019 vetenskapliga råd för fiskbestånden i Östersjön inför fiskeåret 2020. Av ICES råd framgår att beståndssituationen för det östra torskbeståndet är mycket bekymmersam med en ovanligt hög naturlig dödlighet, låg produktivitet, låg biomassa och med få stora individer. En snabb återhämtning av bestånden till hållbara nivåer kan inte förväntas ske givet Östersjöns dåliga miljöstatus. Mot bakgrund av den allvarliga beståndssituation för det östra torskbeståndet beslutade kommissionen i juli 2019 en genomförandeförordning om nödåtgärder för östlig torsk, (EU 2019/1248). Nödåtgärderna innebär ett förbud mot riktat fiske av östlig torsk under återstoden av 2019.

I samband med Jordbruks- och fiskerådet den 14–15 oktober 2019 nådde rådet en politisk överenskommelse avseende fiskemöjligheterna för 2020 i Östersjön. Rådets överenskommelse bekräftades genom skriftlig beslutsprocedur den 29 oktober 2019 och rådets förordning (EU) 2019/1838 antogs. Rådets förordning innebär bl.a. att riktat fiske av östlig torsk fortsätter att vara förbjudet och att endast begränsade oundvikliga bifångster är tillåtna under 2020. Detta innebär en minskning av fiskemöjligheterna för torsk i östra Östersjön under 2020 med 92 procent jämfört med fiskemöjligheterna för torsk i östra Östersjön 2019. Förordningen innebär även omfattande sänkningar av fiskemöjligheterna för både torsk och sill i västra Östersjön under 2020 om 60 procent respektive 65 procent jämfört med 2019.

I samband med att rådet enades kring förordningen avseende fiskemöjligheter i Östersjön för 2020 ställde Östersjöländerna och kommissionen sig även bakom ett gemensamt politiskt uttalande avseende mildring av de socioekonomiska effekterna som följer av de omfattande fiskerestriktioner rådet enats om i Östersjön för 2020, framförallt avseende östlig torsk, västlig torsk och västlig sill. Östersjöns medlemsstater erkände i det gemensamma uttalandet också behovet av skyndsamma och effektiva åtgärder för att hantera källorna till Östersjöns dåliga miljöstatus och grundproblemet för Östersjöns ekosystem. I det politiska uttalandet erkände Östersjöländerna även att om medlemsstater behöver anpassa flottkapaciteten för att hantera nedgången inom fisket så kommer de att lägga fram en handlingsplan avseende detta i enlighet med reglerna i den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen uppmanas i uttalandet också att föreslå åtgärder för att lindra de socioekonomiska effekterna av rådets politiska överenskommelse genom att bl.a. skyndsamt föreslå ändringar av nuvarande EHFF-förordning för perioden 2014–2020. Det gemensamma politiska uttalandet var en förutsättning för flera av Östersjöns medlemsstater att ställa sig bakom de omfattande fiskerestriktionerna i Östersjön för 2020, och förordningen och uttalandet är således att ses som ett paket.

Som en uppföljning av rådets förordning (EU) 2019/1838 med tillhörande gemensamma uttalande presenterade kommissionen den 31 oktober 2019 ett förslag till förordning (KOM (2019) 564) som innebär ändringar i dels Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 innehållande en flerårsplan för torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön, dels Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 208/2014 om EU:s havs- och fiskerifond för perioden 2014–2020, EHFF-förordningen 2014–2020.

De föreslagna ändringarna av EHFF-förordningen 2014–2020 går ut på att återinföra möjlighet att stödja permanent upphörande av fiskeverksamhet genom skrotning när det gäller fiskare som är starkt beroende av fiske efter östlig Östersjötorsk. Allmän stödmöjlighet till skrotning genom EHFF fasades ut 2017. Syftet är att ge medlemsstaterna ett finansiellt verktyg för att uppnå balans mellan flottkapaciteten och fiskemöjligheterna och i förlängning skapa en hållbar förvaltning av fiskbestånden i Östersjön. Då inga nya medel tillförs EHFF i detta sammanhang är det nödvändigt att skapa flexibilitet för medlemsstaterna att omfördela vissa öronmärkta medel inom sina operativa program dock inte medel avsedda för kontroll och tillsyn samt datainsamling.

De föreslagna ändringarna av den fleråriga planen för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön, Östersjöplanen, innebär dels förslag om införandet av kapacitetsbegränsningar för fartyg som fiskar/fiskade efter östlig torsk, dels förslag avseende kontroll av fartyg med fiskemöjligheter för östlig östersjötorsk samt förslag avseende datainsamling för östlig torsk.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik är ett fullständigt harmoniserat politikområde. Förordningen är direkt tillämplig för medlemsstaterna.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget har inga direkta budgetära konsekvenser från EU:s och statsbudgetens perspektiv. Medlemsstaterna som väljer att bevilja stöd till permanent upphörande med fiskeverksamhet inom sina operativa program kommer inte att tilldelas extra medel för det utan måste göra det inom befintliga ramar.

Kommissionen har inte presenterat en specifik konsekvensanalys för detta förslag till förordning, men erinrar om att en konsekvensanalys har genomförts för kommissionens förslag om Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) för perioden 2021-2027. Slutsatsen av kommissionens analys var att politiken måste vara mer målinriktad och mer fokuserad för att den överkapacitet som finns i vissa segment av EU:s fiskeflotta ska kunna åtgärdas bättre och således minska risken för att fiskbestånden fiskas på

ohållbara nivåer. Mot denna bakgrund har kommissionen bl.a. föreslagit stöd för definitivt upphörande av fiskeverksamhet för nästa programperiod för EHFF, inom ramen för snäva villkor som säkerställer att stödet inriktas på att uppnå en balans mellan fiskekapacitet och tillgängliga fiskemöjligheter. Kommissionens bedömning är att möjliggörande av stöd för definitivt upphörande av fiskeverksamhet genom skrotning är det bästa alternativet givet den exceptionella situationen.

Kommissionen har inte presenterat någon uttrycklig jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning är att förvaltningsåtgärder ska beslutas i linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål och principer. Regeringen anser således att fiske- och vattenbruksverksamheterna ska vara miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Regeringens målsättning är också att åtgärderna ska vara i linje med Livsmedelsstrategin och SDG-målen.

Regeringen anser att omständigheterna är extraordinära och läget akut och att det är nödvändigt att snabbt agera för att anpassa flottkapaciteten och undvika att denna kapacitet överförs till fiske av andra arter och lindra de socioekonomiska effekter till följd av överenskommelsen om fiskemöjligheter i Östersjön för 2020 som innebär att inget riktat fiske efter östlig Östersjötorsk tillåts under 2020, men även omfattande sänkningar av fiskemöjligheter för torsk och sill i västra Östersjön. En snabb återhämtning av bestånden till hållbara nivåer kan inte förväntas ske givet Östersjöns dåliga miljöstatus, vilket ytterligare stärker behovet av åtgärder.

Regeringen har allmänt en restriktiv inställning till kompensationsstöd inom EHFF. Regeringen anser dock att dessa omständigheter motiverar möjligheten till åtgärder av det slag som kommissionen föreslår. Regeringen anser att det är viktigt att EHFF fortsätter att understödja genomförandet av den gemensamma fiskeripolitikens långsiktiga mål och därmed att medel för uppnående av dessa mål även fortsättningsvis försäkras inom fonden så att dessa mål inte påverkas negativt.

När det gäller fiskerikontroll anser regeringen att regelefterlevnad och kontroll är viktiga element för att säkerställa ett hållbart fiske och att målen som sätts upp inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken nås. Regeringen anser att kontrollåtgärderna ska vara ändamålsenliga, kostnadseffektiva, proportionerliga, leda till förbättrad och effektiv fiskerikontroll, men utan att öka den administrativa bördan för företagen.

Samtidigt är det viktigt att det ges lika villkor för fiskets aktörer. Detta uppnås genom att kontrollkraven uppfylls på ett likvärdigt sätt i medlemsstaterna och därigenom ges rättvisa konkurrensförhållanden för fiskets aktörer.

När det gäller datainsamling anser regeringen att datainsamling ska vara kostnadseffektiv, ändamålsenlig och bidra till att relevant vetenskaplig rådgivning ska kunna tas fram och ligga till grund för förvaltningsbeslut som syftar till att uppfylla målen och principerna i den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen stödjer åtgärder som syftar till att nå målet i den gemensamma fiskeripolitikens mål och principer, inklusive kapacitet i balans med resursen i syfte att uppnå målet om ett långsiktigt hållbart fiske. Regeringen stödjer således kommissionens övergripande målsättning med förslaget om ett hållbart fiske i Östersjön genom att via stödåtgärder uppnå balans mellan kapacitet och tillgängliga fiskeresurser i Östersjön.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har lämnat preliminära synpunkter på kommissionens förslag i rådets förberedande organ.

Flera medlemsstater har erinrat om att det gemensamma politiska uttalandet som rådet och kommissionen ställt sig bakom var en förutsättning för att flera av Östersjöns medlemsstater kunde ställa sig bakom de omfattande fiskerestriktionerna i Östersjön för 2020, och att förordningen och uttalandet således ska ses som ett paket. Många medlemsstater har i linje med detta uttryckt att de av kommissionen föreslagna stödmöjligheterna är för snäva och bl.a. ifrågasätter att den stödmöjlighet som kommissionen föreslagit att öppna för endast avser flottor som fiskar eller har fiskat efter östlig torsk, men inte avser flottor som drabbas av de omfattande sänkningarna av fiskemöjligheter för torsk och sill i västra Östersjön. De flesta medlemsstaterna har understrukt vikten av effektiv kontroll och datainsamling, men har ifrågasatt huruvida kommissionens förslag har det mervärde som kommissionen angett genom att de facto bidra till en ändamålsenlig och effektiv kontroll och datainsamling som är proportionerlig och kostnadseffektiv. Flera medlemsstater har efterfrågat en konsekvensanalys av de föreslagna åtgärderna då en sådan analys saknas för dessa delar av kommissionens förslag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har ännu inte yttrat sig.

Förslaget kommer att behandlas av Europaparlamentet parallellt med rådets behandling. Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förordningen antas av rådet efter medbeslutande med Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie beslutsförfarandet. Förordningen antas på grundval av ett förslag från kommissionen. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Unionen har i enlighet med artikel 3.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tilldelats exklusiv befogenhet för bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig.

Kommissionen har angett att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. De skäl som angetts är att rådet på grundval av bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning beslutade om nödvändiga, men exceptionella fiskerestriktioner i Östersjön för 2020. Kommissionens bedömning är att dessa restriktioner kommer att leda till överflödigt flottkapacitet och medföra allvarliga socioekonomiska konsekvenser för de kustsamhällen och fiskeriföretag som är beroende av detta fiske. Kommissionens bedömning är att en möjlighet att ansöka om stöd för definitivt upphörande genom skrotning kommer att bidra till att mildra dessa negativa socioekonomiska konsekvenser och samtidigt minska flottkapaciteten och därmed fisketrycket på det östra torskbeståndet. Det handlar om att ge medlemsstaterna möjlighet att omfördela och bevilja medel från EHFF i syfte att finansiera avveckling genom skrotning. Varken beviljande eller omfördelning kan ske utan en ändring av EHFF-förordningen. Kommissionens bedömning är att resultatet inte kan uppnås genom åtgärder på medlemsstatsnivå och att förslaget är proportionerligt.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen antog förslaget till förordning den 31 oktober 2019 och presenterade det för rådet den 7 november 2019 och för Europaparlamentet den 11 november 2019. Förslaget kommer att behandlas av Europaparlamentet parallellt med rådets behandling. Givet att förslaget avser stödmöjligheter för 2020 är det brådskande för institutionerna att enas kring förordningen. Det finska ordförandeskapets målsättning är att rådet ska enas om en allmän inriktning avseende förslaget vid Jordbruks- och fiskerådet i december 2019, medan Europaparlamentet preliminärt aviserat att de tidigast kommer att kunna fastställa Europaparlamentets inställning i februari/mars 2020. Först därefter kommer trepartssamtal att kunna inledas mellan EU:s institutioner.

4.2 Fackuttryck/termer