EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.4.2009
KOM(2009)163 slutlig

# GRÖNBOK

## Reform av den gemensamma fiskeripolitiken

**GRÖNBOK**

**Reform av den gemensamma fiskeripolitiken**

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING


1. En vision för det europeiska fisket 2020 ... 4

*2.* Inledning ... 4

3. Den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken och dess resultat ... 6

4. Åtgärdande av de fem strukturella felen i politiken ... 8

4.1. Åtgärder mot det djupt rotade problemet med överkapacitet i flottorna ... 8

4.2. Fokusering på politiska mål ... 9

4.3. Fokusering på en beslutsram med långsiktiga kärnprinciper ... 11

4.4. Uppmuntran till näringen att ta mer ansvar för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken ... 12

4.5. Utveckling av en kultur av efterlevnad ... 14

5. Ytterligare förbättring av förvaltningen av EU:s fiske ... 15

5.1. En differentierad fiskeriordning som skyddar småskaliga kustflottor? ... 15

5.2. Att göra det bästa av vårt fiske ... 16

5.3. Relativ stabilitet och tillträde till kustfisken ... 17

5.4. Handel och marknad – från fångst till konsument ... 18

5.5. Integreringen av den gemensamma fiskeripolitiken i ett bredare havspolitiskt sammanhang ... 20

5.6. Kunskapsbasen för politiken ... 21

5.7. Strukturpolitik och offentligt ekonomiskt stöd ... 22

5.8. Den externa dimensionen ... 23

5.9. Vattenbruk ... 26

6. Nästa steg ... 26

7. Delta i debatterna ... 27

8. Förkortningar ... 28

## 1. EN VISION FÖR DET EUROPEISKA FISKET 2020

*Mänsklighetens viktigaste källa till högkvalitativt animaliskt protein och nyttiga fetter är fisk. Fiskmarknaden har åter börjat växa och fisk har åter blivit en regelbunden del av kosthållningen för över en halv miljard europeiska konsumenter. Trenden med minskade fångster för den europeiska fiskeflottan bröts omkring 2015. Europa är fortfarande väldigt beroende av fiskeimport, men den inhemska fiskens andel börjar öka. Konsumenterna betraktar fisk som fångats eller producerats i Europa som en kvalitetsprodukt.*

*Det flagranta överfisket med stora konsekvenser för kustekonomierna tillhör numera historien. Nästan alla Europas fiskbestånd har återställts till nivåer med maximal hållbar avkastning. Det här innebär att många bestånd har vuxit avsevärt jämfört med 2010 års nivå. Yrkesfiskarna kan tjäna mer på dessa större fiskbestånd som består av vuxna och större exemplar. Ungdomar från kustsamhällen betraktar återigen fiske som ett attraktivt och stabilt försörjningssätt.*

*Den europeiska fiskeindustrin har blivit mer finansiellt solid. Det industriella segmentet av flottan är effektivt och inte beroende av offentliga bidrag. Fartygen är miljövänliga och storleken är anpassad till det tillåtna fisket. I andra änden av spektrumet fortsätter det småskaliga fisket att producera färsk fisk av hög kvalitet som konsumeras lokalt och saluförs med kvalitets- och ursprungsmärkning som ökar värdet för yrkesfiskarna. Det faktum att en allt större andel av Europas befolkning lever längs kusterna ökar efterfrågan på lokalt producerade livsmedel av hög kvalitet. Deras arbete har också blivit mycket mer integrerat med andra ekonomiska sektorer, som är mycket viktiga för kustsamhällena. I hela sektorn har myndigheterna och konsumenterna full insyn i produktions- och saluföringskedjan och råmaterialens ursprung redovisas ”från nätet till tallriken”. Den europeiska vattenbrukssektorn är också en viktig leverantör av fisk till de europeiska konsumenterna. Den ligger i den tekniska utvecklingens framkant och fortsätter att exportera kunnande och teknik till länder utanför Europa.*

*EU:s gemensamma fiskeripolitik har förenklats och är nu betydligt billigare och enklare att förvalta. Beslutsprocessen har lagts upp så att fiskarna själva kan delta när specifika tekniska beslut fattas. De som bedriver fiskeverksamhet ges incitament för ansvarsfullt handlande och förväntas också kunna visa att de följer de grundläggande principerna i den gemensamma fiskeripolitiken. Aktörerna deltar helt i alla beslut och diskussioner om genomförandet av politiken. Fiskekontrollen har blivit effektivare.*

*Utanför Europa fortsätter EU sitt arbete med att främja goda styrelseformer för havet och ett ansvarsfullt globalt fiske. Avtal med tredjeländer har prioriterats upp för att Europa bättre ska kunna bidra till det lokala fiskets utveckling och till utvecklingen av investeringar och goda styrelseformer för havet. Det finns nya regionala program för att förbättra kontrollen och den vetenskapliga övervakningen av beståndden, och världens största fiskenationer deltar i dessa.*

## *2.* INLEDNING

Den här framtidsvisionen ligger långt från dagens verklighet med överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, stora subventioner, svag ekonomisk

återhämtningsförmåga och minskade fångster för Europas yrkesfiskare. Den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken (GFP) har inte fungerat tillräckligt bra för att förhindra dessa problem.

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. Den här reformen får inte bli ännu ett lappverk utan måste leda till en grundläggande omvandling där man angriper själva kärnorsakerna till den onda cirkel som det europeiska fisket dragits in i de senaste årtiondena.

Fiskerinäringen är mycket viktig som leverantör av livsmedel till medborgarna. Den ger också försörjning i Europas kustområden. Ett centralt politiskt mål för Europeiska unionen måste vara att säkra framtiden för denna näring, och den måste säkerställas i ett komplicerat och föränderligt sammanhang.

De europeiska fiskbestånden har överfiskats i årtionden och fiskeflottorna är fortfarande för stora i förhållande till de tillgängliga resurserna. Detta innebär att alltför många fartyg är ute efter alltför få fiskar och att många delar av den europeiska fiskeflottan saknar ekonomisk livskraft. Resultatet har blivit att den mängd som fiskas i europeiska vatten hela tiden minskat: mer än hälften av den fisk som konsumeras på den europeiska marknaden importeras numera. De instabila oljepriserna och finanskrisen har förvärrat fiskets dåliga ekonomiska återhämtningsförmåga.

Fiskerisektorn kan inte längre betraktas isolerat från sitt bredare marina sammanhang och från övrig politik som omfattar marin verksamhet. Fisket är mycket beroende av tillgången till havsrummet och till friska ekosystem i havet. Klimatförändringen påverkar redan de europeiska haven och medför förändringar vad gäller fiskbeståndens riklighet och fördelning. Konkurrensen om havsrummet ökar också när allt större delar av våra hav och kuster upptas av annan användning. Fiskeekonomierna påverkas mycket av allmänna sysselsättnings- och utvecklingstendenser i kustsamhällena, till exempel framväxten av nya sektorer som erbjuder möjligheter för omställning eller diversifiering av inkomster. En omformulering av den gemensamma fiskeripolitiken kräver därför att vi alla tar en ny titt på hela bilden vad gäller havsområden, såsom förespråkas i den integrerade havspolitiken och dess miljöpelare, ramdirektivet om en marin strategi[1].

Vi måste vara medvetna om att havens betydelse hela tiden ökar, liksom behovet av att bevara dem och utnyttja dem på ett hållbart sätt. Detta har lett till en betydligt större tonvikt på ekologisk hållbarhet för fisket i hela världen. Vid världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 fastställdes specifika mål för fiskeförvaltning, bland annat att fiskbestånden skulle återställas till maximal hållbar avkastning (Maximum Sustainable Yield, MSY)[2] till 2015, vilket alla fiskerimyndigheter måste ta till sig.

---

1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi), EUT L 164, 25.6.2008.

2 Den maximala hållbara avkastningen är den maximala årliga fångst som i genomsnitt kan tas år efter år från ett fiskbestånd utan att försämra beståndets produktivitet. Fiske över den maximala hållbara

Viktiga steg har också tagits i Förenta nationerna för att begränsa inverkan på fisket i fria havet. Livsmedelssäkerhet har blivit en allt viktigare fråga i EU och globalt, vilket har gjort det ännu viktigare att förvalta och utnyttja naturresurser på ett ansvarsfullt sätt utan att hota deras framtid. En del av de mest bränsleintensiva fiskemetoderna har blivit allt svårare att försvara när utsläppen av växthusgaser måste minskas.

Konsumenterna och berednings- och återförsäljningssektorerna delar allt mer denna syn och kräver garantier för att den fisk de konsumerar och säljer kommer från ett väl förvaltat och hållbart fiske.

Det europeiska fisket måste tydligt baseras på ekonomiskt rationella principer. Fiskeflottorna måste förbättra sin ekonomiska återhämtningsförmåga och anpassa sig till förändringarna i miljön och på marknaderna. Några anpassningsåtgärder håller på att vidtas, som frivillig avveckling av fartyg och en övergång till mindre bränsleintensiva fiskemetoder. Några initiativ har tagits för att förbättra kvaliteten, informationen till konsumenterna och sammanjämkningen av utbud och efterfrågan för att öka den ekonomiska livskraften. Dessa åtgärder är dock långt ifrån tillräckliga för att uppnå en anpassning till förändring och återställa sektorns ekonomiska livskraft.

EU-fördragen fastställer att fiskeförvaltningen tillhör gemenskapens exklusiva behörighet. Detta beror på att fisk inte håller sig inom nationell jurisdiktion och fiskarna har följt efter fisken i alla tider, långt innan exklusiva ekonomiska zoner inrättades och den gemensamma fiskeripolitiken föddes. Vi delar de marina ekosystem som vårt fiske behöver. Varje fiskeflottas verksamhet har därmed en direkt påverkan på de framtida fiskemöjligheterna för andra som utnyttjar samma fiskbestånd och ekosystem. Handeln med fiskeriprodukter är också i hög grad integrerad.

Den gemensamma fiskeripolitiken går nu in i en ny reformrunda. Den här grönboken syftar till att starta en diskussion om reformen så att kommissionen får den återkoppling och vägledning som den behöver för sitt arbete

## 3. DEN NUVARANDE GEMENSAMMA FISKERIPOLITIKEN OCH DESS RESULTAT

De viktigaste förändringar av den gemensamma fiskeripolitiken som gjordes 2002 är följande:

– En övergång mot ett mer långsiktigt perspektiv på fiskeriförvaltningen genom införandet av återhämtningsplaner och förvaltningsplaner.

– Ett tydligare åtagande om att säkerställa att miljöhänsyn integreras med fiskeriförvaltningen.

– Ökat deltagande av aktörerna genom inrättandet av regionala rådgivande nämner.

---

avkastningen på kort sikt kommer att leda till lägre fångstmöjlighteter på längre sikt eftersom beståndet fiskas ner.

– En ny politik för fiskeflottor, som innebär att obligatoriska mål för kapacitetsminskning avskaffas. De ersätts med nationella tak, och inom dessa gränser är medlemsstaterna fria att själva välja hur fiskeflottorna ska hanteras.

– Införande av fiskeansträngning (t.ex. begränsning av antalet dagar som ett fartyg kan bedriva verksamhet till havs), som ett grundläggande verktyg i fiskeriförvaltningen, framför allt i samband med fleråriga återhämtningsplaner.

– En mer selektiv användning av offentliga medel för att stödja utvecklingen av sektorn. Detta omfattar ett avskaffande av stödet för byggande av nya fartyg, en strukturpolitik som är mer förenlig med målen för den gemensamma fiskeripolitiken och en ökad tonvikt på diversifiering av kustsamhällen.

– Nya bilaterala fiskeavtal som syftar till att utveckla partnerskap med berörda tredjeländer.

De mål som 2002 fastställdes för att uppnå ett hållbart fiske har dock generellt sett inte uppnåtts.

De marina ekosystemen i europeiska vatten har potential för fiskbestånd med hög produktivitet. De flesta bestånden har dock fiskats ned. 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 fisketryck. 30 % av dessa bestånd ligger under de säkra biologiska gränserna, vilket innebär att de kanske inte kan fyllas på genom fortplantning[3]. Dagens europeiska fiske är beroende av unga och små exemplar som oftast fångas innan de kan fortplanta sig. Exempelvis fiskas 93 % av Nordsjötorsken upp före fortplantning[4]. Denna övergripande bild döljer stora variationer mellan olika havsregioner och arter. De europeiska fiskena håller dock 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 omintetgjorts av den tekniska utvecklingen av fiskeeffektiviteten (som beräknas till 2 till 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

---

[3] Enligt bedömningar som gjordes av Internationella havsforskningsrådet (ICES) 2008. Siffrorna avser bestånd där det finns tillräckligt med information för att en bedömning av deras tillstånd ska kunna göras. Det finns ingen anledning att tro att läget är bättre för de bestånd där informationen är bristfällig.

[4] Enligt uppgifter från ICES.

ständiga politiska och ekonomiska trycket har fått näringen och medlemsstaterna att begära oräkneliga avvikelser, undantag och särskilda åtgärder. I många fall har näringen hittat olika sätt att motverka dessa åtgärders kortsiktigt negativa ekonomiska effekter, vilket skapat ett behov av ännu mer detaljerade åtgärder. Denna mikroförvaltning gör det allt mer komplicerat, svåröverskådligt och dyrt att förvalta och kontrollera dokumentation, beslut, genomförande och kontroll som rör det vidsträckta och av mångfald präglade europeiska fisket.

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 stödsystem 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 uttryck betyder det här att de europeiska medborgarna nästan betalar två gånger för sin fisk: en gång i affären och sen en gång till via skattsedeln.

## 4. ÅTGÄRDANDE AV DE FEM STRUKTURELLA FELEN I POLITIKEN

Kommissionen anser att ovanstående 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.

### 4.1. Åtgärder mot det djupt rotade problemet med överkapacitet i flottorna.

Trots fortsatta insatser är flottans överkapacitet fortfarande det grundläggande problemet med den gemensamma fiskeripolitiken. Totalt sett är de europeiska fiskeflottorna fortfarande alltför stora för de tillgängliga resurserna och denna obalans är själva roten till alla problem kopplade till svaga ekonomiska resultat, dålig efterlevnad och överexploaterade resurser. Framtidens gemensamma fiskeripolitik måste ha inbyggda mekanismer som säkerställer att de europeiska fiskeflottornas storlek anpassas och hela tiden står i proportion till de tillgängliga fiskbestånden. Detta är en förutsättning för att alla andra delar av politiken ska fungera.

Man har på flera olika sätt försökt göra något åt de europeiska fiskeflottornas överkapacitet. EU har upprepade gånger försökt genomföra strukturåtgärder i syfte att minska fiskeflottan, till exempel bidragssystem för skrotning av fartyg. Erfarenheterna visar dock att ett permanent stöd för skrotning inte minskar

kapaciteten i praktiken, eftersom verksamhetsutövarna helt enkelt tar med skrotningspremien i beräkningen för framtida investeringsbeslut. Engångsbidrag för skrotning skulle förmodligen vara mer effektiva.

Användning av marknadsinstrument som överförbara fiskerättigheter kan vara ett effektivare och mindre kostsamt sätt att minska överkapaciteten, och skulle lägga en större del av ansvaret på näringen. Flera medlemsstater har på senare år tagit steg mot användningen av sådana instrument. Detta har i allmänhet lett till mer rationella investeringsbeslut och till kapacitetsminskningar, eftersom verksamhetsutövarna anpassar sin flotta till sina fiskerättigheter för att uppnå ekonomisk effektivitet[5]. Sådana system kan kompletteras med skyddsklausuler som förhindrar för stor ägarkoncentration eller negativa effekter på mer småskaliga fisken och kustsamhällen.

- Bör kapaciteten begränsas genom lagstiftning? Om ja, på vilket sätt?
- Är lösningen ett engångsbidrag för skrotning?
- Kan överförbara rättigheter (individuella eller kollektiva) användas mer för att stödja kapacitetsminskning för storskaliga flottor och, i så fall, hur kan denna förändring åstadkommas? Vilka skyddsklausuler bör införas om ett sådant system genomförs? Kan andra åtgärder vidtas med samma verkan?
- Bör detta val helt överlåtas på medlemsstaterna eller behövs det gemensamma standarder på havsregionsnivå eller EU-nivå?

### 4.2. Fokusering på politiska mål

I den nuvarande förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken anges att ”Den gemensamma fiskeripolitiken skall säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende”[6]. Ingen prioritering fastställs för dessa mål och visserligen görs direkta hänvisningar till att en försiktighetsmetod och en ekosystembaserad strategi ska tillämpas, men det klargörs inte hur detta förhåller sig till de ekonomiska och sociala villkoren. Det finns inga tydliga indikatorer och måttstockar som kan ge mer konkret vägledning eller bidra till att mäta hur politiken lyckas.

För ekonomisk och social hållbarhet krävs produktiva fiskbestånd och friska ekosystem i havet. Fiskets ekonomiska och sociala livskraft är helt beroende av att fiskbeståndens produktivitet återställs. Det finns därför inge konflikt mellan ekologiska, ekonomiska och sociala mål på lång sikt. Dessa mål kan dock stå i strid med varandra på kort sikt – och gör det ofta, särskilt när fiskemöjligheterna tillfälligt måste minskas så att överutnyttjade fiskbestånd kan återuppbyggas. De sociala målen, som sysselsättning, har ofta åberopats för att motivera mer generösa kortsiktiga fiskemöjligheter. Resultatet har alltid varit att beståndens situation hotats ytterligare och därmed även framtiden för de fiskare som är beroende av dem, Det är

---

5 *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU.* Studie av Europeiska kommissionen, 2009.

6 Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken

därför mycket viktigt att alla kompromisser som görs för att mildra de omedelbara ekonomiska och sociala effekterna av minskade fiskemöjligheter är förenliga med den långsiktiga ekologiska hållbarheten, och att de innebär en övergång till fiske inom den maximala hållbara avkastningen, ett avskaffande av bruket att kasta fångst överbord och ett säkerställande av ett fiske med små ekologiska konsekvenser.

Den ekologiska hållbarheten är därför en förutsättning för det europeiska fiskets ekonomiska och sociala framtid.

- Hur kan målen avseende ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet fastställas på ett entydigt sätt med tydliga prioriteringar som ger vägledning på kort sikt och säkrar fiskets långsiktiga hållbarhet och livskraft?

- Bör framtidens gemensamma fiskeripolitik syfta till att bibehålla sysselsättningen i fiskerinäringen eller bör den syfta till att skapa alternativa arbetstillfällen i kustsamhällena genom den integrerade havspolitiken och annan EU-politik,

- Hur kan indikatorer och mål för genomförandet fastställas som ger riktig vägledning för beslutsfattande och ansvarsfrågor? Hur ska tidsramarna för målen fastställas?

### 4.3. Fokusering på en beslutsram med långsiktiga kärnprinciper

Den nuvarande beslutsramen för den gemensamma fiskeripolitiken skiljer inte mellan principer och genomförande: Alla beslut fattas på högsta politiska nivå i rådet. Detta har lett till en fokusering på kortsiktiga överväganden på bekostnad av den mer långsiktiga miljömässiga, ekonomiska och sociala hållbarheten för europeiskt fiske. En annan konsekvens är att den gemensamma fiskeripolitiken regleras genom extremt detaljerade rådsförordningar som möjliggör väldigt lite flexibilitet i genomförandet. Denna mycket otillfredsställande situation är utan tvivel den viktigaste anledningen till att den gemensamma fiskeripolitiken kritiseras av aktörerna. ”Bryssel” – vilket i själva verket betyder rådet (fiske) – anses bestämma minsta lilla detalj i genomförandet av politiken.

Enligt Lissabonfördraget skulle medbeslutandeförfarandet (som innebär att rådet och Europaparlamentet fattar beslut gemensamt) gälla för alla fiskeribeslut utom för fastställandet av de årliga fiskemöjligheterna. Detta gör det än mer nödvändigt att göra en ny utvärdering av dagens mikroförvaltning på högsta politiska nivå och anpassa beslutsfattandet inom den gemensamma fiskeripolitiken till beslutsfattandet inom annan EU-politik, dvs. en tydlig hierarki mellan grundläggande principer och tekniskt genomförande.

Ett alternativ skulle vara att delegera mer av dagens detaljerade förvaltning till kommissionens samarbete med medlemsstaterna och Europaparlamentet genom det så kallade kommittéförfarandet. Kommittéförfarandet innebär att kommissionen utarbetar förslag i nära samråd med medlemsstaterna och Europaparlamentet.

Ett annat alternativ som bör övervägas nog är att i möjligaste mån förlita sig på särskilda regionala förvaltningslösningar som genomförs av medlemsstaterna, som skulle omfattas av gemenskapsstandarder och -kontroll. Enligt fördraget måste politiken baseras på gemenskapens exklusiva behörighet, men detta skulle inte hindra att genomförandebeslut delegeras till medlemsstaterna, så länge som de är bundna av principbeslut på gemenskapsnivå. Exempelvis kan beslut om vissa principer och standarder, som fiske inom gränsen för maximal hållbar avkastning, anpassning av flottkapacitet till tillgängliga resurser eller avskaffande av bruket att kasta fångst överbord ligga kvar gemenskapsnivå, medan det överlåts åt medlemsstaterna att reglera sina fisken inom dessa gemenskapsstandarder. I de flesta fall skulle denna delegering behöva organiseras på havsregionsnivå, eftersom gemensamma fiskbestånd och ekosystem täcker stora geografiska områden och inte kan förvaltas

av enskilda medlemsstater som agerar isolerat. Medlemsstaterna skulle därför behöva arbeta tillsammans för att utveckla de strukturer som behövs. För detta krävs att gemenskapen har effektiva kontrollmekanismer som kan säkerställa att de gemensamma standarderna upprätthålls när politiken genomförs.

Politiken bör placeras på rätt nivå, genom att rådet och Europaparlamentet tillåts fokusera på principer och genomförandebeslut delegeras till medlemsstaterna, kommissionen och/eller omfattas av näringens självförvaltning, vilket bör ge en förenklad och mindre kostsam politik. Det skulle göra genomförandet känsligare för specifika lokala förhållanden och ge näringen mer ansvar att forma sitt eget öde. Därigenom skulle regeringarna och näringen kunna anpassa genomförandet av politiken till sina behov och hitta de bästa lösningarna både tekniskt och ekonomiskt.

Man måste också granska betydelsen av samrådsstrukturer som den rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk och de regionala rådgivande nämnderna inom den nya strukturen. Beslut om politiken skulle i vilket fall även fortsättningsvis fattas av gemenskapens institutioner och medlemsstaterna. En övergång mot regionala strukturer skulle förmodligen lyfta fram de regionala rådgivande nämndernas rådgivande roll.

- Hur kan vi förtydliga den nuvarande fördelningen av ansvar mellan beslutsfattande och genomförande för att främja ett långsiktigt perspektiv och effektivare uppnående av målen? Vad bör delegeras till kommissionen (i samråd med medlemsstaterna), till medlemsstaterna och till näringen?

- Anser ni att det vore en bra idé med decentraliserade beslut om tekniska frågor? Vad skulle vara bästa sättet att decentralisera antagandet av tekniska beslut eller genomförandebeslut? Skulle det vara möjligt att flytta genomförandebeslut till nationella eller regionala myndigheter inom ramen för gemenskapens lagstiftning om principer? Vilka är riskerna när det gäller kontroll och säkerställande av att politiken efterlevs och hur kan dessa åtgärdas?

- Hur kan aktörernas rådgivande roll förbättras i samband med beslutsfattandet? Hur skulle den rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk och de regionala rådgivande nämnderna kunna anpassas till en regionaliserat angreppssätt?

### 4.4. Uppmuntran till näringen att ta mer ansvar för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken

Mycket lite kan uppnås om den kommande reformen inte lyckas motivera fångstsektorn, beredningskedjan, fisk- och skaldjurskedjan och konsumenterna att stödja politikens mål och ta ett ansvar för ett effektivt genomförande av dem. En förutsättning för framgång är att näringen förstår behovet av politiken, stöder den och engagerar sig helhjärtat för få den att lyckas. Den gemensamma fiskeripolitiken har hittills huvudsakligen bedrivits uppifrån och ned, vilket gett fiskerinäringen få incitament att bete sig som en ansvarstagande aktör som är ansvarsskyldig för den hållbara användningen av en offentlig resurs. Medförvaltningssystem skulle kunna utvecklas för att vända den här situationen.

Det finns två med varandra nära förbundna aspekter av ett ökat deltagande från näringens sida: ansvar och rättigheter.

Näringen kan ges mer *ansvar* genom självförvaltning. Resultatbaserad förvaltning är en möjlig väg i denna riktning. I stället för att fastställa bestämmelser om hur fisket ska gå till skulle man anta bestämmelser som inriktas på det resultatet som ska uppnås och låta de mer detaljerade genomförandebesluten fattas av näringen. Myndigheterna skulle fastställa gränser för näringens verksamhet, t.ex. fångstbegränsningar eller begränsning av bifångsterna av ungfisk. De skulle sedan ge näringen befogenhet att utveckla de ekonomiskt och tekniskt sett bästa lösningarna.

En resultatbaserad förvaltning skulle minska bördan av detaljerad förvaltning av tekniska frågor för både näringen och beslutsfattarna. Den skulle behöva kopplas till en omvänd bevisbörda: Näringen måste visa att den bedriver sin verksamhet på ett ansvarsfullt sätt för att få tillgång till fiske. Detta skulle bidra till en bättre förvaltning genom att förenkla politiken avsevärt och undanröja de nuvarande incitamenten för att tillhandahålla falsk eller bristfällig information. Proportionalitetsprincipen bör iakttas liksom vilka effekter genomförandet av en resultatbaserad förvaltning har på bevarandet av en konkurrenskraftig näring.

Det finns redan många exempel på sådan självförvaltning genom nedifrån och upp-initiativ inom den europeiska fångstsektorn. En del producentorganisationer förvaltar sina medlemmars kvotutnyttjande och har infört privata påföljder för sådana som överskrider sina individuella kvoter på bekostnad av andra. Det finns exempel på grupper av fartyg som har tagit på sig bevisbördan genom att tillhandahålla uttömmande dokumentation av sina fångster, ofta som ett svar på trycket från beredningsföretag och återförsäljare att förbättra spårbarheten. Dessa initiativ skulle kunna generaliseras genom att göra producentorganisationerna till organ genom vilka näringen tar ansvaret för dokumentationen och förvaltningen av kvoter/ansträngningar.

Om näringen ska ges större ansvar måste skyddsmekanismer införas och tillämpas av gemenskapen.

Det finns fall där fångstsektorn axlar större ansvar för att anpassa storleken på sin flotta och sina förvaltningskostnader. I en del fall har detta uppnåtts genom att man gett näringen *rättigheter*, vilket har uppmuntrat dem att använda sina investeringar mer effektivt och eliminera överskottskapacitet (se 4.1).

Inom ramen för en gemensam fiskeripolitik som ger mer rättigheter till fångstsektorn och lättar mikroförvaltningens börda för näringen kommer det att vara relevant att ta upp frågan om delade kostnader för fiskeförvaltningen. Hittills har fiskerinäringen fått fri tillgång till en offentlig resurs och förvaltningskostnaderna har i princip burits av skattebetalarna.

Rättigheter, ansvar och redovisningsskyldighet bör givetvis gå hand i hand: Det bör vara de som utövar sitt ansvar på ett korrekt och effektivt sätt som ges tillgång till fiskbestånden.

- Hur kan mer ansvar ges till näringen så att den får ökad flexibilitet och samtidigt bidrar till målen för den gemensamma fiskeripolitiken?

- Hur kan fångstsektorn bäst struktureras för att ta ansvaret för självförvaltning? Bör producentorganisationerna göras till organ genom vilka näringen tar på sig

förvaltningsansvar? Hur man garantera att producentorganisationerna är representativa?

- Vilka skyddsmekanismer och övervakningsmekanismer krävs för att se till att fångstsektorns självförvaltning inte misslyckas och för att framgångsrikt genomföra den gemensamma fiskeripolitikens principer och mål.

- Bör fångstsektorn ta på sig ett ökat ekonomiskt ansvar genom att betala för rättigheter eller dela förvaltningskostnaderna, t.ex. kontroll? Bör detta endast gälla för storskaligt fiske?

- När näringen ges ett ökat ansvar, hur kan vi tillämpa principerna om bättre förvaltning och proportionalitet och samtidigt bidra till sektorns konkurrenskraft?

- Finns det exempel på god praxis inom särskilda fisken som bör främjas mer allmänt? Bör incitament ges för tillämpning av god praxis? Om ja, vilka?

### 4.5. Utveckling av en kultur av efterlevnad

I en rapport som offentliggjordes i november 2007[7] gjorde revisionsrätten en ingående beskrivning av bristerna i kontrollen av fisket i Europeiska unionen. Kontrollen av fisket har i allmänhet varit svag, påföljderna är inte avskräckande och inspektionerna inte tillräckligt täta för att uppmuntra efterlevnad. Inga kontroller har heller byggts in i systemet för att säkerställa att, till exempel, medlemsstaterna endast får tillgång till gemenskapsfinansiering om de uppfyller sina grundläggande kontroll- och bevarandeskyldigheter. Vid sidan av ett omfattande överfiske har detta gett upphov till ett starkt motstånd mot att genomföra av politiken och spritt en känsla av att politiken inte genomdrivs på ett enhetligt sätt överallt. Systemen för datainsamling för att mäta fångster för kvotövervakning på kort sikt och för strukturbedömning på medellång sikt är inte tillfredsställande och sammanhållningen måste förbättras.

Kommissionen var enig med EG-domstolens analys och ansåg att det oavsett vilken annan politik som antas i framtiden var viktigt att gå vidare med en omedelbar djupgående reform av systemet för kontroll och tillsyn. Kommissionen lade därför fram ett ambitiöst förslag i november 2008, och det diskuteras nu med medlemsstaterna och Europaparlamentet[8].

- Hur kan systemen för datainsamling förbättras på kort och medellång sikt för att säkerställa enhetlig information för tillsynen?

- Vilka tillsynsmekanismer anser ni vore bäst för att säkerställa en hög grad av efterlevnad: centraliserade mekanismer (dvs. direkta kommissionsåtgärder och nationella eller gränsöverskridande kontroller) eller decentraliserade mekanismer?

---

7 Särskild rapport nr 7/2007 om kontroll-, inspektions- och sanktionssystemen när det gäller bestämmelserna för bevarande av gemenskapens fiskeresurser samt kommissionens svar.

8 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om förslaget till rådets förordning om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, KOM(2008) 718.

- Skulle ni stödja en koppling mellan en effektiv efterlevnad av kontrollskyldigheterna och tillgången till gemenskapsfinansiering?

- Kan en ökad självförvaltning från näringens sida bidra till det här målet? Kan förvaltning på de geografiska regionernas nivå bidra till samma sak? Vilka mekanismer kan säkerställa en hög grad av efterlevnad?

## 5. YTTERLIGARE FÖRBÄTTRING AV FÖRVALTNINGEN AV EU:S FISKE

### 5.1. En differentierad fiskeriordning som skyddar småskaliga kustflottor?

Fisket har med sin stora andel små och medelstora företag en stor betydelse för samhällsstrukturen och den kulturella identiteten i många av Europas kustområden. Många kustsamhällen är fortfarande beroendet av fisket för sina inkomster och vissa har endast begränsade möjligheter för ekonomisk diversifiering. Det är därför mycket viktigt att säkra en framtid för kustfiskare, fiskare som bedriver småskaligt fiske och fritidsfiskare och ta full hänsyn till de små och medelstora företagens särskilda situation.

Om fiskeflottornas kapacitet anpassas till fiskemöjligheterna och behålls på den nivån kommer det oundvikligen att leda till att den totala sysselsättningen inom fångstsektorn går ned. Det är ett legitimt socialt mål att försöka skydda de mest utsatta kustområdena från denna trend. De sociala hänsynen måste hanteras på ett sådant sätt att det inte hindrar de större fiskeflottorna från att genomgå den nödvändiga anpassningen.

Ett sätt skulle kunna vara att ha differentierade förvaltningssystem: ett för storskaliga flottor, där det centrala är kapacitetsanpassning och ekonomisk effektivitet, och ett annat för mindre fiskeflottor i kustsamhällen, där fokus bör ligga på sociala mål. Arrangemangen för det storskaliga segmentet skulle då kunna innefatta ekonomiska incitament för anpassning av fiskeflottor (t.ex. marknadsbaserade tilldelningsmekanismer) medan det småskaliga kustfisket skulle kunna förvaltas genom direkt tilldelning av kvoter eller ansträngningar eller genom kollektiva system. Strategin för offentligt finansiellt stöd skulle vara olika för de två segmenten: den storskaliga flottan skulle förväntas klara sig utan ekonomiskt stöd, medan offentlig finansiering kan hjälpa det mer småskaliga segmentet att anpassa sig till de ändrade villkoren efter GFP-reformen och därigenom stärka dess ekonomiska livskraft och bevara dess bidrag till kustsamhällenas liv.

Många fartyg är små och deras påverkan på miljön är begränsad, men även det småskaliga fisket kan skada känsliga livsmiljöer längs kusterna och den samlade effekten kan vara betydande med reella konsekvenser för bestånden. Det finns fall där små- och storskaliga flottor fiskar efter samma fiskbestånd. Ett differentierat system måste vara noga genomtänkt för att kunna säkra ekologisk hållbarhet för de bestånd som dessa fiskesamhällen är beroende av. Samtidigt som övergripande principer och standarder måste gälla över hela EU, bör det fattas särskilda beslut för småskaliga flottor i så nära samarbete med kustsamhället som möjligt.

- Hur kan den övergripande flottkapaciteten anpassas samtidigt som hänsyn tas till de sociala frågor som kustsamhällena ställs inför och de små och medelstora företagens

särskilda situation inom denna sektor beaktas?

- Hur skulle ett differentierat system kunna fungera i praktiken?
- Hur kan det småskaliga fisket definieras med hänsyn till dess anknytning till kustsamhällena?
- Vilken typ av riktlinjer och vilka förutsättningar för jämna spelregler skulle krävas på EU-nivå?

## 5.2. Att göra det bästa av vårt fiske

Vid världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 godtogs förvaltningsmodellen maximal hållbar avkastning av samtliga medlemsstater som ett mål som ska ha uppnåtts 2015 Den ingick också i FN:s avtal om fiskbestånd från 1995. Detta internationella åtagande bör nu ingå i den framtida gemensamma fiskeripolitiken som en princip för förvaltning av bestånden.

De flesta EU-fisken utanför Medelhavet förvaltas med hjälp av totala tillåtna fångstmängder (TAC), och varje medlemsstat tilldelas en nationell kvot ur dessa. Detta förvaltningssystem med landningskvoter framstår som relativt enkelt, men det har visat att systemet inte är helt optimalt i flera hänseenden. I blandade fisken som riktas mot flera arter skapar det oönskade bifångster när den tilldelade kvoten för en art har uttömts, men kvoter för andra arter kvarstår. Detta leder till att yrkesfiskarna inte har något val annat än att kasta den fisk de inte har rätt att landa över bord. Dessa utkast är inte bara ett slöseri med värdefulla resurser, utan har också hindrat flera bestånd från att återhämta sig trots låga kvoter. I framtiden bör den gemensamma fiskeripolitiken garantera att fisk inte längre kastas överbord.

Förvaltning riktad mot fiskeansträngningen (t.ex. en begränsning av det antal dagar som ett fartyg får vara ute till sjöss) skulle undanröja detta problem, men räcker kanske inte till för att den gemensamma fiskeripolitikens mål ska kunna uppnås.

- Hur kan långsiktiga förvaltningsplaner för allt fiske i Europa utvecklas inom ramen för GFP? Bör den framtida GFP inriktas på förvaltningsplaner för fisket i stället för, som idag, på förvaltningsplaner för bestånden?
- Bör vi överväga en reform av GFP i två steg, med särskilda åtgärder för att övergå till maximal hållbar avkastning före 2015 följt av åtgärder för att upprätthålla en maximal hållbar avkastning som övre gräns för uttag efter det datumet?
- Hur kan åtagandet maximalt hållbar avkastning tillämpas på blandade fisken samtidigt som man undviker utkast?
- Vilket förvaltningssystem bör främst tillämpas för gemenskapens fisken och vilka fisken bör det gälla för? Fångstbegränsningar? Ansträngningsförvaltning? En kombination av båda? Finns det andra lösningar?
- Vilka åtgärder bör vidtas för att ytterligare förhindra utkast inom EU-fisket? Kan en förvaltning baserad på överförbara rättigheter ge resultat i detta hänseende?

### 5.3. Relativ stabilitet och tillträde till kustfisken

Relativ stabilitet fastställdes som en princip för den första gemensamma fiskeripolitiken 1983. Den innebär att medlemsstaternas andel av varje gemenskapskvot bör vara konstant över tiden.

Relativ stabilitet har haft den fördelen att det infördes en mekanism för fördelning av fiskemöjligheter mellan medlemsstaterna. Det har emellertid också lett till mycket komplicerade rutiner, som kvotbyte mellan medlemsstater och utflaggning. Sedan lades ansträngningsförvaltningsmålen till detta och bilden blev ännu suddigare. Efter mer än tjugofem års politik och de förändringar i fiskemönstren som skett under denna tid, råder det nu en betydande diskrepans mellan de kvoter som tilldelas medlemsstaterna och det faktiska behovet och utnyttjandet inom deras flottor. Det är kort sagt rimligt att anta att relativ stabilitet inte längre kan garantera att fiskerättigheterna stannar inom fiskesamhällena.

Principen innebär också begränsad flexibilitet inom förvaltningen av GFP på minst tre olika sätt:

– Den minskar fiskerisektorns möjligheter att effektivt utnyttja sina resurser och att införa andra typer av fisken, tekniker och mönster.

– Den är ett av de största skälen till att de nationella förvaltningarna har fokuserat på att öka sina TAC (högsta tillåtna fångstmängder), och därmed sin andel fisk, på bekostnad av andra långsiktiga överväganden. Detta skapar i många fall ett inflationstryck på TAC, eftersom en medlemsstat som vill ha en högre kvot inte har någon annan möjlighet än att begära en ökning av TAC för hela gemenskapen.

– Den bidrar till utkasten, eftersom det leder till en mångfald nationella kvoter som i sin tur genererar utkast: en nationella flotta kanske inte har uttömt sin kvot för en viss art, medan en annan nationell flotta som uttömmer sin kvot eller som kanske inte har någon kvot tvingas kasta fisken överbord.

Av ovannämnda skäl är det viktigt att ta ställning till om modellen relativ stabilitet bör fortsätta att tillämpas i sin nuvarande form. Ett alternativ kunde vara att ersätta relativ stabilitet med ett mer flexibelt system, som tilldelning av fiskerättigheter. Ett annat alternativ kunde vara att behålla principen, men införa flexibla arrangemang för att åtgärda de ovannämnda bristerna och anpassa de nationella kvoterna till de nationella flottornas faktiska behov.

En annan historisk begränsning av fiskemöjligheterna är systemet med 12 nautiska mil, som innebär att medlemsstaternas kustområden förbehålls deras egna nationella flottor (med undantag för de särskilda tillträdesrättigheter för andra flottor som grundar sig på historiska fiskemönster). Systemet har i allmänhet fungerat väl, och skulle också kunna skärpas om det utarbetas ett särskilt system för småskaliga kustflottor.

- Hur kan modellen relativ stabilitet omformas för att bättre bidra till GFP:s mål? Bör den avskaffas eller, om inte, göras med flexibel? I så fall hur? Hur bör sådana alternativ struktureras?

- Bör tillträdet till området inom 12 nautiska mil vara förbehållet fartyg för småskaligt fiske?

## 5.4. Handel och marknad – från fångst till konsument

Endast en mycket liten del av det pris konsumenterna betalar för fisken går till Europas fiskerinäring (inom både fiske och vattenbruk). Priserna för fisk vid första försäljning har stagnerat generellt, även vid de tillfällen då det har förekommit ovanligt stora variationer i bränslepriserna som under 2008.

Detta har fått tre stora konsekvenser:

(1) De bestående låga priserna uppmuntrar yrkesfiskarna att öka kvantiteterna.

(2) Det faktum att det är omöjligt att föra ökade produktionskostnader vidare till konsumenten leder till kroniskt låg förtjänst och blir återigen ett incitament till överfiske.

(3) Detta ökar yrkesfiskarna beroende av offentligt stöd, med följden att stöden blir en del av och ett ständigt inslag i fiskerinäringens affärsplaner.

Det finns flera orsaker till denna utveckling.

För det första är EU:s fisk- och skaldjursproduktion mycket fragmenterad, och producenterna har inte organiserat sig för att saluföra sina produkter på ett sätt som leder till att en större del av värdet kommer dem till del. Detta står i stark konstrast till den högt koncentrerade distributionssektorn, genom vilken 90 % av produktionen saluförs.

För det andra har konsumenterna en tendens att föredra beredda eller frysta produkter framför färska. Energi– och transportkostnaderna för dessa produkter är låga, och det har framhållits att detta beror på att kostnaderna för deras koldioxidavtryck inte återspeglas i priserna. Distributionssektorn ställs inte heller inför samma omedelbara begränsningar som yrkesfiskarna vid chocker utifrån, t.ex. på grund av oljepriserna. Följden blir en relativ ökning av kostnaderna för andra ingredienser, beredning och saluföring och en minskning av fiskens relativa andel i det slutliga konsumentpriset.

För det tredje påverkas priset på vissa fiskeriprodukter även av den mycket höga andel produkter som importeras till EU-marknaden. Handelsordningarna spelar här en viktig roll. Meningen är att de ska garantera försörjningen av marknaden till bästa priser, men de bör även bidra till en hållbar utveckling. EU bör sträva efter att se till att fiskeriprodukterna kommer från hållbart förvaltade fisken och på så sätt skapar jämna spelregler på EU-marknaden.

Det system för marknadsintervention som idag existerar inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaderna (GMO) innebär direkta offentliga åtgärder så snart priserna för vissa arter hamnar under de satta målpriserna. Systemet tar inte hänsyn till den förändrade jämvikten mellan utbud och efterfrågan och har

visat sig allt besvärligare att förvalta. Det dåliga läget vad gäller resurserna samt EU-marknadens stora importberoende, har successivt minskat systemets betydelse[9].

Det bör fortfarande finnas utrymme för en gemensam organisation av marknaderna som avskaffar det direkta prisstödet, men detta skulle innebära att producenterna måste bli mycket bättre på att organisera sig sinsemellan. Förutom eventuella ökade befogenheter vad gäller fiskeriförvaltning, skulle producentorganisationerna kunna spela en allt större roll inom saluföringen av sina produkter. De stärkta banden mellan olika branschorganisationer som blir följden skulle leda till att producenterna lättare kan förutse efterfrågan både vad gäller tidsaspekter, kvalitet och presentation. Det skulle också bli möjligt för dem att hantera konsumenternas och därmed även återförsäljarnas ökade efterfrågan på fiskeriprodukter av hållbart ursprung med hjälp av certifiering, bättre märkning och spårbarhet. Denna strategi som går ut på att ”fiska för att sälja” med fokus på kvaliteten, skulle kunna leda till att producenterna får ut ett högre värde för sina fångster.

[9] Den nuvarande gemensamma organisationen av marknaderna kommer att ses över under 2009 och de offentliga samråden pågår.

- Hur kan marknadsmekanismerna användas för att främja utvecklingen av marknadseffektiva fisken som samtidigt utnyttjas på ett hållbart sätt?
- Hur kan den framtida GFP bäst stödja initiativ till certifiering och märkning?
- Hur kan spårbarhet och insyn i produktionskedjan stödjas på bästa sätt?
- Hur kan EU arbeta för att främja att fiskeriprodukterna kommer från hållbart förvaltade fisken som innebär lika spelregler för alla?
- Hur kan producentorganisationerna arbeta för att bättre anpassa produktionen till marknadsbehoven? Vilka nya marknadsbaserade policyinstrument skulle kunna införas genom producentorganisationerna? Hur kan yrkesfiskarna förbättra sin ställning gentemot beredning och distribution?
- Vilken roll har handelspolitiken när det gäller att skapa balans mellan producenternas och konsumenternas intressen samt våra relationer med exportländerna?

### 5.5. Integreringen av den gemensamma fiskeripolitiken i ett bredare havspolitiskt sammanhang

Fiskerisektorn interagerar nära med andra maritima sektorer. Den integrerade havspolitiken[10] tar upp interaktionen mellan alla EU:s policyområden och havsfrågor. Den framtida gemensamma fiskeripolitiken måste ta detta steg framåt med hjälp av en integrerad strategi:

– En ekosystemansats i havsförvaltningen som täcker alla sektorer håller på att genomföras genom ramdirektivet om en marin strategi. Direktivet är den integrerade havspolitikens miljöpelare och det ålägger medlemsstaterna att uppnå god miljöstatus till 2020. Den framtida gemensamma fiskeripolitiken måste kunna tillhandahålla rätt instrument till stöd för ekosystemansatsen[11]. Detta ligger också i fiskerisektorns intresse, eftersom ansatsen kommer att omfatta andra sektorers påverkan på fiskeresurserna på ett proportionellt och konsekvent sätt.

– Klimatförändringen kommer att få allvarliga konsekvenser för havsmiljön. De marina ekosystemen och den biologiska mångfalden, som redan står under hårt tryck från föroreningar och överfiske, kommer att påverkas ytterligare av varmare temperaturer och försurning, vilket kommer leda till förändringar när det gäller arternas reproduktion och riklighet och när det gäller de marina organismernas fördelning och kommer att leda till omfördelningar av planktonpopulationerna. Den nya gemensamma fiskeripolitiken måste även inriktas på att underlätta anpassningen till klimatförändringarna och arbetet med att mildra påverkan på havsmiljön. Klimatförändringarna innebär en ytterligare belastning på de marina ekosystemen, vilket gör det ännu angelägnare att minska fisketrycket till en hållbar nivå. Ett hållbart fiske måste därför införas i överfiskets ställe, då detta har

[10] En integrerad havspolitik för Europeiska unionen KOM(2007) 575.

[11] Den gemensamma fiskeripolitikens roll för att genomföra en ekosystemansats i havsförvaltningen. Kommissionens meddelande (KOM(2008) 187.

gjort de marina ekosystemen ännu mer känsliga för klimatförändringarna och därmed mindre lämpade att anpassa sig.

– Fiske och vattenbruk tävlar i allt högre grad med andra maritima sektorer om havsrummet. Den fysiska planering hav och havsområden är en viktig del av den integrerade havspolitiken, med vilken den framtida gemensamma fiskeripolitiken måste integreras.

– Den integrerade havspolitikens starka fokus på hållbar utveckling i kustområdena, t.ex. i form av hållbar turism, kan väsentligt bidra till att mildra de socioekonomiska effekterna av en kapacitetsminskning inom fångstsektorn. Den gemensamma fiskeripolitiken kan inte ensam verka för kustsamhällenas utveckling. Detta måste ses som ett större företag inom ramen för den integrerade havsstrategin och EU:s sammanhållningspolitik.

– Det finns en stark synergi mellan de olika havssektorerna, däribland fisket, när det gäller övervakning, data, kunskap och forskning.

Avgörande utmaningar som klimatförändringarna, utsläppspolitiken och energieffektiveten måste beaktas vid utarbetandet av den framtida gemensamma fiskeripolitiken och av den roll som denna bör spela i arbetet med att utforma de framtida fiskeri- och vattenbrukssektorerna. Det är också viktigt att säkra lämplig finansiering av de bredare målen för den integrerade strategin för havet, antingen genom EFF eller genom andra finansiella verktyg.

- På vilka andra områden interagerar fiskerinäringen nära med andra sektorer? På vilka områden är en integrering med den integrerade strategin för haven särskilt viktig?

- Hur kan den framtida gemensamma fiskeripolitiken bidra till att fisket (här ingår både fiskeflottor och vattenbruk) får fortsatt tillträde till havsområdet, inom ramen för en integrerad fysisk planering?

- Hur kan den framtida gemensamma fiskeripolitiken på bästa sätt garantera konsekvens i förhållande till direktivet om en marin strategi och dess genomförande?

- Hur kan den framtida gemensamma fiskeripolitiken stödja anpassning till klimatförändringarna och garantera att fisket inte underminerar de marina ekosystemens återhämtningsförmåga?

## 5.6. Kunskapsbasen för politiken

Vetenskapliga kunskaper och data är avgörande för den gemensamma fiskeripolitiken, eftersom politiska beslut måste baseras på befäst och sund kunskap om vilken utnyttjandegrad bestånden klarar, om fiskets påverkan på de marina ekosystemen och om effekterna av olika förändringar som t.ex. klimatförändringar. De mänskliga och institutionella resurser som kan stå till tjänst med denna typ av rådgivning blir alltmer begränsade och de frågor som behöver hanteras allt fler och mer komplicerade.

De långsiktiga GFP-inriktade forskningsprogrammen måste i framtiden kunna hantera nya utmaningar, som t.ex. behovet att främja synergi på europeisk, nationella och regional nivå, och de måste integrera fiskeripolitiken med andra havsfrågor, särskilt ekosystemansatsen och klimatförändringarna, samt vidareutveckla policyinstrumenten och styrelseformerna. Det meddelande om en europeisk strategi för havs- och sjöfartsforskning[12] som nyligen offentliggjordes av kommissionen är ett första steg på vägen mot denna integration.

Förbättrad kommunikation mellan forskare, beslutsfattare och intressenter (särskilt rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk och de regionala rådgivande kommittéerna) samt säkerställande av deras fulla engagemang bör förbli en prioritet.

- Hur kan man skapa rätt villkor för produktion av högkvalitativ vetenskaplig forskning om fisket i framtiden, även i regioner där detta för närvarande saknas? Hur kan vi bäst se till att forskningsprogrammen är väl samordnade inom EU? Hur kan vi se till att det finns tillräckliga resurser och att unga forskare utbildas på detta område?

- Hur kan redan tillgängliga resurser säkras och utnyttjas i syfte att snabbt tillhandahålla relevant rådgivning?

- Hur kan vi bättre främja intressenternas deltagande i forskningsprojekt och införliva deras kunskaper i de forskningsbaserade rekommendationerna?

## 5.7. Strukturpolitik och offentligt ekonomiskt stöd

Det offentliga ekonomiska stödet till fisket är omfattande, vare sig det ges via EU:s fiskerifonder eller i form av bidrag eller stödåtgärder från medlemsstaterna, inklusive skattelättnader. Det går ofta också stick i stäv med GFP:s mål, särskilt behovet att minska överkapaciteten, och har ibland visat sig förvärra strukturproblem snarare än att hjälpa till att lösa dem.

Reformen av GFP 2002 ledde till viktiga steg i rätt riktning i och med att en del av det ekonomiska stöd som direkt bidrog till överkapacitet och överinvesteringar togs bort. Synergin är dock inte tillräckligt utvecklad och de sätt på vilka medlemsstaterna använder sina medel ur fiskerifonderna omfattas av få villkor. Vidare är det nya systemet inte utformat för att hantera nya utmaningar eller hastigt förändrade förhållanden. Det måste kunna anpassas till t.ex. den integrerade havspolitiken, genomförandet av direktivet om en marin strategi och kustområdenas anpassning till klimatförändringarna. För närvarande sker fördelningen av EFF-medlen på grundval av kriterier för regional konvergens snarare än på grundval av EU-flottans sammansättning och dess strukturella brister.

Detta visar att det krävs en mycket starkare länk mellan den offentliga finansieringen (framför allt Europeiska fiskerifonden) och policymålen och de nya utmaningar som påverkar havsbaserade verksamheter. Nästa reform måste kunna garantera att de strukturella bristerna inom näringen åtgärdas samtidigt som den måste kunna hindra att reformen får oönskade bieffekter. Den bör främja och underlätta omstrukturering

[12] En europeisk strategi för havs- och sjöfartsforskning - KOM(2008) 534.

och modernisering av EU:s fiskerinäring, hjälpa den att förbättra sin bärkraft på lång sikt och undvika artificiellt bevarad överkapacitet.

- Vilka bör huvudprioriteringarna för det framtida offentliga ekonomiska stödet vara och varför? Vilka förändringar kan sektorn inte klara att driva igenom på egen hand och kräver därför offentligt ekonomiskt stöd?

- Hur kan vi omrikta EU:s finansiella resurser för att främja innovation och anpassning till ny politik och nya förhållanden? Finns det nya policyområden som kräver finansiering? Bör det offentliga ekonomiska stödet inriktas på särskilda övergångsfrågor, som till exempel att stoppa utkasten (bruket att kasta fisk överbord) inom fiskerinäringen?

- Hur kan synergi och konsekvens mellan möjlig GFP-finansiering och andra EU-instrument och nationella instrument säkerställas?

- Hur kan synergi mellan de olika pelarna inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnås? Bör offentligt stöd vara villkorat i förhållande till hur medlemsstaterna lyckas med att uppnå policymålen?

- Hur kan EU:s finansiella resurser utvecklas så att de ger den flexibilitet som behövs för snabb reaktion i händelse av en kris?

- Bör det offentliga ekonomiska stödet tillämpas lika på alla sektorer (små- som storskaliga)? Bör Europeiska fiskerifonden fortsätta att göra skillnad mellan konvergensregioner och andra regioner?

- Bör indirekt stöd såsom tjänster knutna till fiskeriförvaltningen (tillträde, forskning, kontroll) även i fortsättningen vara kostnadsfritt för alla sektorer inom näringen?

- Bör det permanenta stödet till fiskerisektorn utfasas och bara upprätthållas temporärt om dess syfte är att mildra de sociala verkningarna av omstruktureringen av sektorn?

## 5.8. Den externa dimensionen

Enligt fördraget sträcker sig unionens exklusiva behörighet i frågor som rör bevarandet av havsresurserna till förvaltningen av EU-flottornas fiskeverksamhet i vattnen utanför EU.

Huvudmålet för den verksamhet som faller under den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension bör vara att sprida principerna om ett hållbart och ansvarsfullt fiske internationellt. Detta mål måste införlivas helt med den integrerade havspolitikens strävan efter goda styrelseformer för haven och en hållbar utveckling i kustområdena. Andra mål som för närvarande styr den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension, såsom att upprätthålla en EU-flotta internationellt och se till att denna flotta försörjer EU-marknaden, kan vara mindre relevanta idag.

Tanken att närvaron av EU-fartyg i hela världen är främjar EU:s legitimitet och inflytande i de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna framstår idag inte som lika självklar. Många internationella partner har visat att det är möjligt att påverka styrningen av globala fiskeripolitiska frågor såväl som att delta aktivt i internationella forum utan att själva ha direkta fiskeintressen. Vidare räcker EU-marknadens stora betydelse inom världshandeln med fiskeriprodukter till för att ge oss tillräcklig legitimitet att agera inom ramen för regionala eller andra multilaterala forum. Det ska också sägas att den logik som legat till grund för en extern EU-flotta som försörjer EU-marknaden börjar undermineras av vårt stora och ökande importberoende.

Överensstämmelsen med EU:s politik på andra områden måste säkras inom alla delar av den gemensamma fiskeripolitiken. Om den även ska innehålla en extern del, har EU:s utvecklings- och miljöpolitik en särskild roll att spela.

Det är därför avgörande att målen för den externa dimensionen ses över och omdefinieras så att de uppfyller det tjugoförsta århundradets behov.

En framtida GFP bör fortsätta att främja ett ansvarsfullt fiske i internationella forum som FN:s generalförsamling och FAO, som ett led i EU:s allmänna ansvar och ansträngningar att uppnå bättre globala styrelseformer för haven. Vi måste fortsätta att arbeta med frågor som havsrätten och skyddet av sårbara marina ekosystem gentemot destruktiva fiskemetoder, även inom förhandlingarna för att utarbeta ett internationellt avtal om marina genetiska resurser utanför nationell jurisdiktion.

De regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna anses än så länge vara det de bästa verktygen för att styra fisket, särskilt när det gäller gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd i de exklusiva ekonomiska zonerna (EEZ) och på det fria havet. Resultaten är dock ojämna och organisationerna har inte alltid varit effektiva när det gäller att anta stränga åtgärder för bevarande och förvaltning eller säkra efterlevnaden av dessa åtgärder, och inte heller när det gäller kontrollmedlen. Det är därför nödvändigt att stärka deras engagemang i detta avseende samtidigt med den övergripande prestandan. Arbetet tillsammans med internationella partner kommer även i fortsättningen vara nödvändigt för att detta ska kunna uppnås.

Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken 2002 ledde till en övergång från traditionella fiskeriavtal, huvudsakligen grundade på principen ”betala, fiska och stick”, till en mer omfattande och samarbetsbaserad strategi enligt de nuvarande partnerskapsavtalen om fiske. Samtidigt som de ger EU-fartygen tillträde till fiske söker de nya partnerskapsavtalen öka partnerländernas kapacitet att säkra ett hållbart fiske i sina egna vatten.

Huvuddelen av det finansiella bidrag som är knutet till avtalen hjälper partnerländerna att stärka sin fiskeripolitik, bland annat den vetenskapliga forskningen samt kontrollen och övervakningen av fisket i deras vatten. Avtalen kräver dock ett mycket ”kraftigt underhåll” och har visat sig vara problematiska att genomföra i många länder på grund av politiska oroligheter eller låg grad av utnyttjande (eller inget utnyttjande alls) av det stöd som lämnats för att främja fiskeripolitiken. Delar av EU:s fiskerinäring – särskilt tonfisksektorn – uttrycker däremot ett starkt intresse av att utöka avtalsnätverken i syfte att bättre kunna följa efter långvandrande arter till intilliggande exklusiva ekonomiska zoner och fiska där.

EU:s yrkesfiskare har också intresse av att bedriva verksamhet i exklusiva ekonomiska zoner där EU-avtalen tillhandahåller en hög nivå av rättslig säkerhet och insyn.

Partnerskapsavtalens största förtjänst är att de bidrar till att förbättra fiskeriförvaltningen i utvecklingsländernas vatten. Vetenskaplig analys och forskning visar dock att det behövs större kapacitet för att bättre bedöma beståndets bevarandestatus och fastställa hållbara fångstnivåer.

Stödet till fiskerisektorn, särskilt inom ramen för partnerskapsavtalen, har bidragit till att utveckla denna näring, men inte på ett sätt som haft några större verkningar i kampen mot fattigdomen eller strävan efter att uppnå millenniemålen för utveckling. Den externa fiskeripolitiken bör i mycket högre grad ta hänsyn till tredjeländernas strategier för livsmedelstrygghet.

Våra avtals nuvarande utseende bör därför granskas och vi bör utforska alternativa former för våra arrangemang med tredjeländer, så att dessa kan uppfylla vår egen fiskerinärings och våra partners behov på ett bättre sätt. Införandet av regionala samarbetsformer kan vara värt att utforska i detta sammanhang, särskilt i dessa tider när den regionala integrationen framhålls som ett utvecklingsverktyg.

- Den gemensamma fiskeripolitikens främsta mål är att främja ett ansvarsfullt och hållbart fiske. Finns det något skäl till varför den externa dimensionen av GFP bör styras av olika mål?

- Hur kan EU stärka sin roll internationellt för att bättre främja globala styrelseformer för havet och särskilt för fisket?

- Hur kan EU samarbeta med sina partner för att göra de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna mer effektiva?

- Bör man i stället för den nuvarande principen om fritt tillträde till internationella vatten införa ett system där yrkesfiskarna betalar för rätten att fiska på det fria havet enligt regler som fastställs av de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna?

- Hur kan uppfyllandet av mål som främjande av investeringar (skapande av gemensamma företag, kunskaps- och tekniköverföring, investeringar och kapacitetsförvaltning för fiskerinäringen...), skapande av arbetstillfällen (på fartyg, i hamnar, inom beredningsindustrin) eller främjande av goda styrelseformer för havet eftersträvas inom ramen för de framtida internationella fiskeriavtalen?

- Är partnerskapsavtalen om fiske det bästa verktyget i strävan efter att uppnå hållbarhet utanför EU:s vatten, eller bör de ersättas av andra samarbetsformer? Bör det regionala perspektivet utforskas ytterligare och antingen helt ersätta eller fungera som komplement till ett standardiserat bilateralt perspektiv?

- Hur kan vi göra den vetenskapliga forskning som ligger till grund för bedömningen av fiskbeståndens hållbarhet och kontrollen av fiskeverksamheten mer öppen och effektiv?

- Hur kan vi säkra ett bättre samarbete med samt efterlevnad av ny lagstiftning i utvecklingsländerna?

- Bör EU:s aktörer själva stå för alla kostnader för sin fiskeverksamhet i tredjeländers vatten, eller bör gemenskapens budget fortsätta att stödja delar av dessa kostnader?

- Hur kan vi bidra till att öka utvecklingsländernas fiskeriförvaltningskapacitet, t.ex. genom riktat stöd?

- Bör en integrering av EU:s fiskeflottor och intressen i tredjeländer drivas aktivt som ett mål för den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension, framför allt i syfte att stödja de berörda partnerländernas utveckling?

- Hur kan vi skapa bättre synergi mellan olika stödformer, olika partner inom den stärkta fiskerisektorn och kuststaternas utvecklingsstrategier?

- Bör vattenbruket ingå i partnerskapsavtalen i framtiden?

- Hur kan den potential för hållbarhet och ekologiska och sociala fördelar som finns hos det icke industriella fisket i tredjeländer utnyttjas på bästa sätt?

### 5.9. Vattenbruk

Vattenbruket bidrar i växande grad till framställningen av fisk- och skaldjursprodukter världen över. Inom EU är vattenbruket en viktig ekonomisk verksamhet i många kust- och inlandsregioner, men har förblivit stabilt under senare år. Kommissionen har tagit upp de specifika kort- och långsiktiga problem som rör vattenbruket i ett särskilt meddelande[13]. Det är emellertid viktigt att diskutera vattenbrukets roll inom en reformerad GFP.

- Vilken roll bör vattenbruket spela inom den framtida GFP: bör det integreras som en grundpelare inom GFP med särskilda egna mål och instrument, eller bör det överlåtas åt medlemsstaterna att utveckla vattenbruket på nationell basis? Vilka instrument krävs för att integrera vattenbruket i GFP?

## 6. NÄSTA STEG

Arbetet med reformen kommer inte att stanna vid att effektivisera den gemensamma fiskeripolitiken inom den nuvarande ramen. Mycket kan och kommer att göras under den tid som återstår innan reformen börjar genomföras. Detta omfattar följande:

– Reform av kontrollpolitiken i syfte att garantera att besluten verkligen genomförs och att det råder lika villkor mellan de olika medlemsstaterna.

[13] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Mot en hållbar framtid för vattenbruket - Nya impulser för strategin för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket, KOM(2009) 162).

– En fortsatt offensiv för att bekämpa illegalt, icke rapporterat och oreglerat fiske, med målet att bekämpa denna typ av fiske i Europas vatten och stoppa importen av alla former av produkter som härrör från sådant fiske.

– Nya initiativ för att förhindra att fisk kastas överbord och för att skydda känsliga arter och livsmiljöer.

– Fortsatt integrering av den gemensamma fiskeripolitiken med den integrerade havspolitiken för att på så sätt garantera miljöskydd för de marina ekosystemen.

– En ny strategi för vattenbruket som kan lösa problemet med flaskhalsar som hindrar denna sektor från att utvecklas.

– Upprättande och genomförandet av kompletterande långsiktiga förvaltningsplaner i syfte att minska fisketrycket på överexploaterade bestånd och återföra dem till nivån för en maximal hållbar avkastning.

– Ökad insyn för konsumenterna och ytterligare förbättringar av produktionens spårbarhet längs hela marknadskedjan.

Målet med dessa initiativ är att åtgärda problem på kortare och medellång sikt samtidigt som diskussionerna kring den långsiktiga översynen av den politiska ramen pågår. Initiativen kommer att i möjligaste mån utarbetas i linje med de framväxande riktlinjerna för nämnda reform av den gemensamma fiskeripolitiken.

Tillsammans med bidrag från intresseorganisationer, forskarsamhället, medlemsstaternas regeringar, det civila samhället och tredjeländer, bör denna grönbok kunna ligga till grund för en offentlig debatt om den framtida gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen hoppas att denna debatt kommer att engagera ett brett spektrum av beslutsfattare och medborgare, allt från dem som är direkt involverade i fiskerisektorn till dem som verkar inom andra policyområden och till EU-medborgarna överlag, dvs. konsumenter, medborgare och skattebetalare. Företrädare för och intressenter från utvecklingsländer uppmanas att bidra till diskussionen ur sitt eget perspektiv.

Mot bakgrund av budgetöversynen och utan att föregripa den förestående diskussionen om nästa budgetram, kommer kommissionen att sammanfatta resultaten av debatten under första halvåret 2010 och utarbeta slutsatser om riktningen för reformen av den gemensamma fiskeripolitiken. Det kommer sedan att göras en konsekvensanalys och efter vidare samråd med olika intressenter kommer kommissionen att utarbeta ett förslag till en ny grundförordning som tillsammans med alla övriga förslag om rättslig grund kommer att läggas fram för rådet och Europaparlamentet i samband med den nya budgetramen efter 2013.

## 7. DELTA I DEBATTERNA

Syftet med denna grönbok är att få igång och uppmuntra till en offentlig debatt och framkalla synpunkter på den framtida gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen

inbjuder alla berörda parter[14] att lämna sina synpunkter på de frågor som tas upp i denna grönbok och uppmuntrar dem att skicka in dem tillsammans med eventuella ytterligare kommentarer senast den 31 december 2009 till:

Europeiska kommissionen – Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske

”GFP-reformen”

1049 Bruxelles/Brussel

Belgien

eller via e-post till: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Alla inlägg kommer att offentliggöras på Internet. Det är viktigt att läsa under rubriken Skydd av personuppgifter. Där informeras det om hur personuppgifter och personliga inlägg kommer att behandlas.

Underlag och ytterligare information om samrådet finns på nedanstående webbplats: http://ec.europa.eu/fisheries/reform

## 8. FÖRKORTNINGAR

GFP …… Gemensamma fiskeripolitiken

ACFA ……. Rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk

CMO ……... Gemensam organisation av marknaderna

EFF …….…... Europeiska fiskerifonden

EEZ ……..... Exklusiv ekonomisk zon

FPA …….…… Partnerskapsavtal om fiske

ICES… ……. Internationella havsforskningsrådet

IMP ……..…… Integrerade havspolitiken för Europeiska unionen

MSY …….…… Maximal hållbar avkastning

PO …… Producentorganisation

RAC ……..…..... Regional rådgivande nämnd

RFMO …….. Regional fiskeförvaltningsorganisation

TAC ……. Totala tillåtna fångstmängder

[14] Branschorganisationer inbjuds att registrera sig i Europeiska kommissionens register över intresseorganisationer (http://ec.europa.eu/transparency/regrin). Registret inrättades inom ramen för det europeiska initiativet för att främja öppenhet i syfte att förse kommissionen och allmänheten med information om intresseorganisationernas mål, finansiering och struktur.