



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 8.11.2000
KOM(2000) 724 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Fiske och fattigdomsbekämpning

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Fiske och fattigdomsbekämpning

1.	Fisket är en del av EU:s utvecklingspolitik ...	3
2.	Handeln med fiskprodukter är internationell och betydande	5
3.	De globala fiskeriresursernas hållbarhet är en angelägen internationell fråga ...	8
4.	Riktlinjer för målinriktning av gemenskapens åtgärder ...	9
BILAGA 1 Fiskens bidrag till proteinintaget i utvecklingsländerna		11
BILAGA 2 Avsnitt 2.2 "Att säkerställa samstämmighet och samordning" i Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik (KOM(2000)212 slutlig)		13
BILAGA 3 Situationen för fiskresurserna – huvudpunkterna i FAO:s rapport om situationen för fiske och vattenbruk 1998		15
BILAGA 4 Internationellt överenskomna principer om utveckling baserad på marina levande resurser.....		16
BILAGA 5 Åtgärder inom utvecklingspolitiken		19

INLEDNING

Kommissionen har analyserat fiskesektorns betydelse för samhällen i utvecklingsländer. Analysen ger värdefull vägledning inför framtida utformning av utvecklingsprogram, och visar samtidigt behovet av att utveckla sektorprogram i prioriterade länder. Vissa ytterligare riktlinjer behövs för insatser i länder med vilka gemenskapen har undertecknat ett fiskeavtal. I detta meddelande presenteras särskilda förslag till riktlinjer för riktade gemenskapsinsatser.

Politiken på området för fiske och fattigdomsbekämpning har också viktiga konsekvenser för gemenskapens politik på andra områden, och särskilt för den gemensamma fiskeripolitiken. Följderna för den gemensamma fiskeripolitiken kommer enligt uppgift att behandlas på ett mer operativt sätt i ett separat avsnitt i grönboken om den gemensamma fiskeripolitiken (som förväntas läggas fram i början av 2001) som leder fram till den översyn av fiskeripolitiken som skall äga rum 2002. Genom föreliggande meddelande önskar kommissionen också fästa rådets och Europaparlamentets uppmärksamhet på de aspekter av reformen av den gemensamma fiskeripolitiken som direkt hänför sig till fattigdomsbekämpning i utvecklingsländerna.

1. FISKET ÄR EN DEL AV EU:S UTVECKLINGSPOLITIK ...

Fisk och fiske är viktiga för utvecklingsländerna. Fisk föds upp, fångas, säljs, bearbetas och konsumeras och i varje led av processen finns ekonomiskt och socialt mervärde som utvecklingsländerna kan ta tillvara. Ett utvecklingspolitiskt förhållningssätt till fisket inrymmer betydande möjligheter att bekämpa fattigdom. Ur utvecklingssynpunkt är det därför viktigt hur industriländerna och utvecklingsländerna samspelar med varandra inom denna sektor.

Fiskesektorns betydelse för utvecklingsländernas samhällen är väldokumenterad. Över 150 miljoner fattiga människor i världen är beroende av fiskesektorn. Denna sektor stödjer arbetstillfällen inom fiske, landning, bearbetning, distribution liksom inom båtbyggnad och underhåll av fartyg. I många länder utgör fångsterna en del av den grundläggande livsmedelsförsörjningen. I utvecklingsländerna står fisken för i genomsnitt 19 % av konsumtionen av animalieprotein. I många fattiga länder, där denna procentandel överstiger 25 %, är fiskets bidrag till livsmedelsförsörjning och hälsa avgörande.¹ Förenta nationernas utvecklingsprogram, UNDP, rapporterar att fångsterna till havs har fyrdubblats under de senaste 50 åren och att "drygt en miljard människor i 40 utvecklingsländer riskerar att få klara sig utan sin främsta proteinkälla på grund av det överutnyttjande av fiskresurserna som den ökande efterfrågan på export av djurföda och oljor leder till på bekostnad av den inhemska konsumtionen".

Fiskresurserna ger slutligen många utvecklingsländer en viktig möjlighet att erhålla utländsk valuta, antingen genom handel med dessa produkter eller genom fiskeavtal.

Gemenskapens utvecklingspolitik måste ta itu med dessa frågor på ett resolut sätt. Fattigdomsbekämpning har gjorts till det centrala målet för gemenskapens verksamheter². Fem av de sex prioriterade områden som har valts ut för att bidra till detta mål (handel och utveckling, regionalt samarbete, transporter, livsmedelsförsörjning och institutionell

¹ Se bilaga 1.

² Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik, KOM(2000)212 slutlig, av den 26 april 2000

kapacitetsuppbyggnad) är direkt relevanta för fiskesektorn. Det är därför både lägligt och nödvändigt att nu staka ut gemenskapens politik i detta avseende.

... men utvecklingspolitiken behöver stöd från gemenskapens politik på andra områden

Kommissionen har tydligt deklarerat sin avsikt att eftersträva förbättrad samverkan mellan utvecklingspolitiken och politik på andra områden som sannolikt kan påverka utvecklingsländerna. Denna skyldighet härstammar från artikel 3.2 i Fördraget om Europeiska unionen och artikel 178 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. I det meddelande om utvecklingspolitiken som kommissionen nyligen gav ut, åtog den sig att "vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att principen om samstämmighet tillämpas i allt större utsträckning i dess egna förslag. Samtidigt bör motstridiga krav undvikas eller motverkas, eller också bör konflikten, om kraven är lika välgrundade, dras fram i ljuset och lösas"³. De förslag som läggs fram nedan skall ses som ett första bidrag för att uppfylla detta löfte.

... och måste eftersträva komplementaritet med medlemsstaternas insatser

I artikel 180 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen anges att "gemenskapen och medlemsstaterna skall samordna sin politik inom området för utvecklingssamarbete och samråda med varandra om sina biståndsprogram". Inom medlemsstaternas myndigheter och organ för utvecklingsbistånd finns rikligt med erfarenheter av och sakkunskaper om samarbete på området för fiske och vattenbruk.

Många projekt som avser särskilda geografiska områden eller specifika ämnen har genomförts. Dessa erfarenheter har medfört att det i olika medlemsstater finns experter med sakkunskaper och intressen på specifika områden, som exempelvis stöd till lokala samfund, utvärdering av resurser, system för övervakning av fisket, integrerad fysisk planering i kustområden, skydd av korallrev, uppgradering av industrin till gällande internationella normer, rättsligt och institutionellt stöd etc. Med hänsyn till hur komplicerade dessa samarbetsområden är och det relativt begränsade antalet experter som behärskar dessa olika aspekter, är det ytterst viktigt att det råder samverkan mellan dessa projekt och kunskaper.

Gemenskapens samarbetsstrategi kommer därför att innehålla uppgifter om medlemsstaternas verksamheter och de som andra stora biståndsgivare bedriver. Dessa uppgifter kommer att fungera som utgångspunkt i ansträngningarna att uppnå en ökad komplementaritet mellan medlemsstaternas stödåtgärder och de som genomförs av andra multilaterala givare.

2. HANDELN MED FISKPRODUKTER ÄR INTERNATIONELL OCH BETYDANDE ...

Uttryckt som värde hämtas mellan 50 och 60 % av världens fångster i vatten som står under utvecklingsländernas jurisdiktion. Utländska fartyg står för drygt 50 % av fångsterna i AVS-staternas (Afrika, Västindien och Stilla havet) vatten. Över 40 % av världsproduktionen saluförs inom den internationella handeln, vilket gör denna produktion till den del av livsmedelsproduktionen som mest omsätts i internationell handel. Som ett resultat av denna handel noterade utvecklingsländerna 1996 ett handelsöverskott netto på 16,6 miljarder dollar. Produkter med högt handelsvärde som stora frysta räkor, tonfisk och frysta fiskfiléer står för den största delen av exporten. Denna export går främst till industriländer, som köper nära 80

³ KOM(2000)212 slutlig, avsnitt 2.2.2., sidan 13 (se bilaga 2).

% av de produkter som saluförs på den internationella marknaden. Denna internationella handel med fisk karakteriseras av stark tillväxt.

... och EU är på samma gång nettoimportör, konsument och producent

Europa innehar en nyckelposition i denna handel som konsument, nettoimportör och producent. Med stöd av en betydande ökning av fiskkonsumtionen niodubblades importen till Europa från 1976 till 1996. Samtidigt som EU årligen exporterar cirka 1,6 miljoner ton fiskprodukter, importerar unionen 4,3 miljoner ton för att täcka egna behov. Följaktligen importeras 58 % av gemenskapens konsumtion. Under 1999 uppgick exporten av fisk från utvecklingsländer till Europeiska unionen till cirka 4 miljarder € varav 1,4 miljarder från Latinamerika, 1,4 miljarder från länderna i Afrika, Västindien och Stilla havet samt 1,2 miljarder från Asien. Man bedömer att 63 % av AVS-ländernas export på senare år har gått till Europeiska unionen, 27 % till Japan och 10 % till USA.

... som använder fiskeavtal inom den gemensamma fiskeripolitiken för att få tillträde till resurserna

Gemenskapen hade fram till helt nyligen fiskeavtal med 26 länder varav 17 är utvecklingsländer. Den genomsnittliga årliga kostnaden (1998-2000) för gemenskapens budget är 270 miljarder €. Denna siffra är betydligt högre än det som gemenskapen årligen anslår (EUF och budgeten) till fiskesektorn i samtliga utvecklingsländer. Frågan om hur utnyttjandet av dessa medel också stödjer utvecklingsmål är följaktligen av intresse.

Fiskeavtalen baseras på principerna i FN:s havsrättskonvention. Detta innebär att kuststaterna skall fastställa den tillåtna fångstmängden av de levande tillgångarna i sin ekonomiska zon (artikel 61). Då kuststaten inte har kapacitet att fånga hela den tillåtna fångstmängden, skall den ge andra stater tillgång till återstoden av den tillåtna fångstmängden i denna zon (artikel 62). En förutsättning för detta är att det finns tillförlitliga vetenskapliga uppgifter såväl om resurserna som om den nationella flottans fiskekapacitet.

Konventionen, som undertecknades 1982, vilar på begreppet "återstående bestånd" som inte fångas av den lokala sektorn. I enlighet med detta innebar den första generationens avtal att medel utbetalades till utvecklingsländernas regeringar som "betalning för fisk". Dessa betalningar har dock inte lett till att lokal fiskeriindustri har utvecklats i en omfattning som står i proportion till de medel som har utbetalats, och det tillträde till resurser som utländska fartyg får i utbyte mot dessa medel betraktas nu av vissa lokala samhällen som en verkligt hot mot det traditionella lokala fisket. Gemenskapen inser att det är nödvändigt att genomföra en reform av den gemensamma fiskeripolitiken på detta område om gemenskapens kombinerade politiska mål, inklusive målen för unionens utvecklingspolitik, skall nås.

... samtidigt som den ekonomiskt och socialt stödjer gemenskapens fiskesamhällen

Från början hade fiskeavtalen främst ett ekonomiskt och socialt syfte som betraktades som ytterst viktigt för Europeiska unionens flottor. Inom ramen för dessa avtal tillåts cirka 2 800 gemenskapsfartyg fiska i tredje länders vatten. Cirka 22 000 fiskare, stödda av olika led inom industri- och handelskedjan, är beroende av dessa avtal. Nästan 6 000 av dessa fiskare är medborgare i utvecklingsländer.

3. DE GLOBALA FISKERIRESURSERNAS HÅLLBARHET ÄR EN ANGELÄGEN INTERNATIONELL FRÅGA ...

De levande marina resursernas hållbarhet är en viktig fråga som berör hela världen. Det råder en reell risk att dessa resurser töms ut. Utvecklingsländerna hyser den största delen jordens fiskresurser men dessa är begränsade och sårbara inför riskerna med ett oreglerat och olagligt utnyttjande. 1998 konstaterade FAO att den totala världsproduktionen av fiskeriprodukter hade ökat under de senaste 20 åren och uppgick till nära 120 miljoner ton.⁴ Idag minskar dock produktionens tillväxttakt och världens produktivitet inom hela fiskesektorn är på tillbakagång. Världsproduktionen av bottenlevande arter (demersala arter) av hög kvalitet minskar och produktionen av mindre pelagiska arter av lägre kommersiellt värde ökar. De havsområden där det finns principiella möjligheter att öka fångsterna är östra och västra Indiska oceanen och nordöstra Stilla havet. Den största delen av de marina resurserna finns på en smal kontinentalsockel som är utsatt för ekologiskt tryck på grund av den enorma befolkningsökning som skett i kustområdena. Det bör noteras att 50 % av jordens befolkning lever mindre än 60 km från en kust. Denna siffra förväntas stiga till 70 % 2020.⁵

Problemets allvar har erkänts vid olika internationella konferenser vilket har lett till en internationell konsensus om de principer som skall tillämpas. (Se bilaga 4).

... och därför måste gemenskapspolitiken ha ett globalt förhållningssätt till hållbarhet och fattigdomsbekämpning

Europeiska unionen har försökt komma tillrätta med frågan om hållbarhet i gemenskapsvattnen genom att enas om en gemensam fiskeripolitik. Med alltför många fartyg i Europa och annorstädes, krävs effektiv övervakning och kontroll för att se till att det system för förvaltning och utnyttjande av resursen som överenskommit genomförs⁶.

Fisk är en knapp resurs som riskerar att tömmas ut. Under dessa omständigheter behöver de offentliga myndigheterna i de flesta utvecklingsländer hjälp att säkerställa att deras fattiga befolkningar får tillräckligt hållbart tillträde till de marina levande resurserna. Samtidigt krävs en mer global förvaltning som måste vara ansvarig inför de fattiga människor som är beroende av bestånden för sin överlevnad.

Som en av de största fiskemakterna i världen måste Europeiska unionen stå på en hög nivå och vara beredd att anpassa och förbättra riktade åtgärder för att stärka forskning och utvärdering av bestånden och bygga ut kontroll, utbildning, infrastruktur, förvaltning, hälsoskyddsinstallationer etc. Unionen kommer att sträva efter ansvarsfull förvaltning av fisket på global nivå.

Syftet måste vara att skydda resursernas hållbarhet lika kraftfullt i gemenskapens vatten som i övriga vatten.

... samtidigt som den beaktar konsumentfrågor och handelsintressen

⁴ Se bilaga 3.

⁵ FAO, 1998 "The state of world fisheries and aquaculture"

⁶ Som visades vid den internationella konferensen om fiskeövervakning och kontroll som hölls i Bryssel 24-27 oktober 2000.

Det europeiska konsumentintresset för fisk och fiskeriprodukter är verkligt och påtagligt. Tillgång på import förblir en angelägen fråga. Konsumentskydd är en annan viktig fråga, och undermåliga sanitära standarder och hygienstandarder kan utgöra hinder för handeln med fisk och fiskeriprodukter. Dessa frågor måste lösas inom ramen för utvecklingspolitiken. Hänsyn måste också tas till gemenskapens interna socioekonomiska avväganden, även om gemenskapsbudgetens kostnader för fiskeavtalen måste avvägas med hänsyn till storleken på de lokala samhällen i gemenskapen som drar nytta av dessa avtal.

Under alla omständigheter måste gemenskapen fastställa en långsiktig politik grundad på hänsynstagande till hållbarhet och rättvisa. Gemenskapen måste därför mobilisera all relevant politik som står till dess förfogande (utvecklingspolitik, fiskeripolitik, handelspolitik, forskningspolitik, miljöpolitik samt hälsoskyddspolitik) för att balansera följande mål:

- **Solidaritet med utvecklingsländerna**, vars befolkningar till mycket stor del är beroende av fiskresurser antingen för konsumtion eller ekonomiska verksamheter.
- **Handelsintresset** att fortsätta importera stora kvantiteter fisk från utvecklingsländerna för att fylla konsumenternas och livsmedelsindustrins behov.
- **Det ekonomiska och sociala intresset** att stödja vissa traditionella europeiska fiskesamhällen så att de kan fortsätta sina fiskeverksamheter i avlägset belägna vatten.
- **Miljöhänsyn**, eftersom hav och oceaner betraktas som en "global resurs" som alltmer betraktas som mänsklighetens gemensamma arv.

4. RIKTLINJER FÖR MÅLINRIKTNING AV GEMENSKAPENS ÅTGÄRDER ...

När gemenskapen eftersträvar dessa mål och intressen bör den målinrikta sina åtgärder i enlighet med följande riktlinjer:

I länder där fisket utgör ett prioriterat område i utvecklingsstrategin

- I samarbete med behöriga regionala och nationella organ kommer ett antal kriterier att utarbetas för att identifiera de länder eller regioner där fiske och vattenbruk bör vara ett prioriterat område i gemenskapens utvecklingssamarbete.⁷
- EU bör stödja utarbetande och genomförande av sektorpolitik och sektorprogram i de länder eller regioner där fisk eller vattenbruk utgör en tydlig utvecklingsprioritet. Detta bör underlätta ett djupare partnerskap, stärka den politiska dialogen med det berörda landet och förbättra givarsamarbetet. Exempel på sådana åtgärder anges i bilaga 5.
- I länderstrategier kommer att dels anges vilka roller som medlemsstaterna och andra givare har och dels föreslås en ledare som kan formulera och genomföra sektorstrategin.

⁷ Dessa kriterier innefattar bland annat följande: antal och storlek på de samhällen som är beroende av marina levande resurser, dessa resursers bidrag till livsmedelsförsörjningen, de marina levande resursernas relativa betydelse, fiskesektorns bidrag till BNP och sysselsättning samt storleken på handeln med fiskprodukter.

- Gemenskapen kommer att prioritera regionala åtgärder, varvid fiskefrågornas regionala karaktär, vilken ofta har konstaterats, och gemenskapens komparativa fördelar på detta område beaktas.

I länder där gemenskapen har undertecknat fiskeavtal

I de utvecklingsländer där gemenskapens fartyg får tillträde till fiskresurser i de exklusiva ekonomiska zonerna genom fiskeavtal, kommer gemenskapen att genom utvecklingssamarbetet stödja samhällen som är beroende av fisket. Detta kommer att ske genom ett sektorprogram som fullt ut beaktar såväl fiskets bidrag till livsmedelsförsörjningen som fiskeverksamheternas inverkan på landets utveckling.

Europeiska gemenskapen kommer att inrikta sina insatser på att förstärka den nödvändiga samstämmigheten mellan dess utvecklingspolitik och de externa aspekterna av dess gemensamma fiskeripolitik. I detta syfte kommer följande punkter att betonas i gemenskapens förbindelser med partnerländerna:

- Gemenskapen och partnerländerna måste säkerställa att artiklarna 61 och 62 i FN:s havsrättskonvention tillämpas fullt ut.
- Vid tillämpning av konventionen bör principen om hållbar förvaltning av naturresurser förstärkas. I synnerhet bör en ökande andel av den budget som anslås till europeiska fiskeavtal öronmärkas till uppbyggnad av den administrativa kapaciteten för att övervaka och kontrollera bevarandet av biologiska resurser och ställa nödvändiga tillförlitliga vetenskapliga uppgifter om resurser och flottkapacitet till förfogande.
- Principen om sund, ansvarig och öppen förvaltning av offentliga finanser kommer att utökas i fiskeavtalen. För att uppnå ökad öppenhet anser kommissionen att de finansiella bidrag som är knutna till fiskeavtalen bör utbetalas direkt till landets nationella budget. Målinriktade åtgärder bör föras upp på och betalas från ett offentligt konto i enlighet med förfaranden baserade på ömsesidiga rättigheter och skyldigheter. Kommissionen bör sträva efter att traditionella fiskesamhällen i utvecklingsländer rådfrågas och ges verkligt inflytande i utnyttjandet av medlen.
- Gemenskapen kommer att tydligt identifiera och utvärdera vilka åtgärder som bör genomföras som en del av utvecklingssamarbetet och vilka åtgärder som bör genomföras som en del av dess gemensamma fiskeripolitik. De medel som anslås till de olika typerna av åtgärder kommer att tydligt anges för att undvika dubblering. Val av särskilda verksamheter för ett visst land eller region bör ske efter det att en förhandsbedömning har genomförts. Gemenskapen kommer att kontrollera att dess åtgärder är internt konsekventa och överensstämmer med det övergripande målet att bekämpa fattigdomen. Detta innebär allvarligt övervägande av stöd till utveckling av den lokala fiskeriindustrin, inklusive bearbetning samt distributionsnät för lokal konsumtion.
- Kommissionen kommer att främja medverkan av det civila samhället och yrkesfiskarnas organisationer från "syd" i utarbetandet och genomförandet av fiskeavtalen.

BILAGA 1
Fiskens bidrag till proteinintaget⁸ i utvecklingsländerna

Land ⁹	Tillgång till fisk per capita (kg) (> 20)	Fiskproteiner/ animalieproteiner (%) (%>25%)	Fiskproteiner/ Totala proteiner (%) (%>25%)
Albanien	1,3	08	0,3
Angola	6,6	27,1	6,3
Anguilla	45	--	--
Antigua och Barbuda	24,3	13,9	9,3
Armenien	1,0	1,6	0,5
Azerbajdzjan	1,1	1,7	0,5
Bangladesh	10,6	48,3	6,6
Barbados	31,8	17,6	10,5
Benin	9,4	28,5	4,6
Burundi	3,2	29,6	1,9
Kambodja	6,6	28,3	5,2
Kamerun	9,2	25	5,8
Kap Verde	25,3	30,6	11,2
Chile	20,2	12,4	6,1
Kina	25,7	23,9	8,2
Komorerne	20,2	61,8	16
Dem. Rep. Kongo	5,7	31	5,6
Kongo	25,3	48,8	18,5
Cooköarna	53,4	29,4	19,7
Elfenbenskusten	11,1	36,9	6,7
Dominica	27,1	15,5	8,1
Ekvatorialguinea	22,6	61,9	33,2
Fijiöarna	32,9	21,4	9,1
Gabon	44,6	35	17,5
Gambia	23,7	61,7	15
Georgien	2,1	3,6	1,0
Ghana	22,5	63,2	14,9
Grenada	20,1	17	9,7
Guinea	16	60,2	9,4
Guyana	64,2	51,4	24,5
Haiti	2,6	12,1	1,8
Indonesien	18,2	53,1	9,7
Kiribati	74,2	66,2	32,5
Nordkorea	17,6	55,7	7,7
Sydkorea	50,7	43,3	17,7
Kirgizistan	0,6	0,5	0,2
Laos	8,5	29,7	4,8
Liberia	4,9	23	4,2
Macau	32,8	23,9	13
Madagaskar	7,6	16,9	4,8
Malawi	5,7	37,7	3,1
Malaysia	56,2	34,5	19,8
Maldiverna	165,1	64,4	53,5
Mauretanien	14,2	13	5,1
Mikronesien	40,4	43,5	20,4
Moçambique	2	19,2	1,8
Oman	24,1	21,5	9,8
Myanmar	17,5	45,4	6
Papua Nya Guinea	13,9	28	9
Peru	26,8	26,1	10,1
Filippinerna	30,3	42,8	19,9

⁸ Följande länder anges: länder som omfattas av gemenskapspolitiken för livsmedelssäkerhet, utvecklingsländer där förhållandet fiskintag/invånare/år är mer än 20 kg eller utvecklingsländer där andelen fiskprotein utgör mer än 20 % av det totala tillskottet av animaliskt protein.

⁹ Länder som anges med fetstil omfattas av gemenskapspolitiken för livsmedelssäkerhet

Samoaöarna	62,7	41,7	22,9
Sao Tomé & Príncipe	21,4	61,5	16
Senegal	36,3	47,4	16,1
Seychellerna	65,6	50,4	26,4
Sierra Leone	13,4	63	11,6
Salomonöarna	34,5	73,4	24,3
Sri Lanka	20,2	54,3	13,4
Surinam	2,2	26,7	10,9
Tadzjikistan	0,1	0,2	0
Tanzania	10,3	33,6	7
Thailand	33,7	41,5	18,5
Togo	17,3	50,2	8,3
Tonga	32	29,6	14,2
Tuvalu	23,6	41,7	16,3
Uganda	9,8	30	6,5
Vanuatu	22,8	29,2	9,9
Venezuela	20,1	20,4	10,1
Vietnam	17,4	39,4	8,8
Jemen	16,3	23,2	4,1

Bilaga 2

Avsnitt 2.2 "Att säkerställa samstämmighet och samordning" i Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik (KOM(2000)212 slutlig

2.2. Att säkerställa samstämmighet och samordning

I artikel 3.2 i EU-fördraget föreskrivs att unionen skall säkerställa att den genomgående handlar samstämmigt i relationerna med omvärlden, och i artikel 178 i EG-fördraget¹⁰ föreskrivs att gemenskapen skall beakta målen för utvecklingssamarbetet då den genomför sådan politik som kan beröra utvecklingsländerna. Rådet (biståndsfrågor) uppmanade i en resolution från maj 1997 kommissionen att lägga fram förslag om hur samstämmigheten kan förbättras, bl.a. genom praktiska förfaranden och regelbunden rapportering.

2.2.1. Samstämmighet i utrikespolitiken

Begreppet samstämmighet har flera dimensioner. En av dessa är den allmänna samstämmigheten i vår utrikespolitik. En harmonisk och successiv integration av utvecklingsländerna i världsekonomin (artikel 177.1) förutsätter å ena sidan en dramatisk förbättring av dessa länders inrikespolitik och å andra sidan ett starkare och mera konsekvent internationellt stöd till denna politik. EU är utvecklingsländernas främsta biståndsgivare och handelspartner. Dess internationella tyngd har vuxit i och med att euron infördes. EU innehar en allt viktigare roll i de internationella överläggningarna om miljöfrågor och konsumentskydd. Den måste maximera sin förmåga att agera inom de olika pelarna i det internationella ekonomiska systemet i syfte att säkerställa samstämmighet mellan handelsliberalisering (WTO), bistånd och finansiellt samarbete (Bretton Woods-institutionerna) och standardisering med sikte på hållbar utveckling (miljö, ILO, Codex Alimentarius, etc.). Kommissionen kommer inom kort att lägga fram en handlingsplan för hur utrikespolitiken kan utnyttjas för att förbättra samstämmigheten och den internationella ekonomiska styrningen i syfte att ytterligare främja utvecklingsländernas harmoniska och successiva integration i världsekonomin.

2.2.2. Att undvika oavsiktliga inkonsekvenser

Enligt artikel 178 i fördraget och sunt förnuft måste EU kontrollera att målen för dess utvecklingspolitik beaktas då genomförandet av politiken på andra områden sannolikt kan beröra utvecklingsländerna. Detta krav på samstämmighet gäller för flera av gemenskapens politikområden, inbegripet t.ex. handel, jordbruk, miljö, energi, forskning och teknisk utveckling, fiske, invandring, asyl, konfliktförebyggande, hälsovård, konkurrens, konsumentskydd och humanitärt bistånd. Utvecklingsmålen bör också återspeglas i de allmänna riktlinjerna för politiken inom sådana områden som investeringar, skuldförvaltning, transport- och telenät och utbildning.

Vid genomförandet av politiken på dessa andra områden kan EU verkligen påverka utvecklingsländerna, och detta både positivt och negativt. Det minsta man kan förvänta sig är att beslutsfattarna är fullt medvetna om vilka indirekta verkningar

¹⁰

Fördraget om Europeiska unionen respektive Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

politiken på deras område har. En noggrann analys och kvantifiering av dessa verkningar kommer att främjas.

Det är ändå möjligt att EU väljer att fortsätta föra en viss politik trots dess potentiellt negativa, indirekta och oavsiktliga verkningar för utvecklingsländerna. I sådana fall är det viktigt att se till att detta beslut fattas med fullt medvetande om de indirekta följderna. Om flera alternativ står till buds måste en sådan politik genomföras på det sätt som minst skadar utvecklingsländerna. Om det är nödvändigt och möjligt kan åtgärder eller program utarbetas för att hjälpa utvecklingsländerna att neutralisera eller motstå de negativa, oundvikliga verkningarna av EU:s politik på andra områden.

Alla institutioner, börjande med parlamentet, kommissionen och rådet, bär ansvaret för denna strävan efter bättre samstämmighet. Kommissionen kommer för sin del att vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att principen om samstämmighet tillämpas i allt större utsträckning i dess egna förslag. Samtidigt bör motstridiga krav undvikas eller motverkas, eller också bör konflikten, om kraven är lika välgrundade, dras fram i ljuset och lösas. Inkonsekventa beslut och riktlinjer kommer att uppmärksammas. Varje institutions samordningsmekanismer måste användas så fullständigt som möjligt.

2.2.3. Samordning och komplementaritet

Det är EG:s uppgift att främja samordning och säkerställa komplementaritet mellan gemenskapen och medlemsstaterna i ett bredare, internationellt sammanhang. En av de viktigaste aspekterna av samordningen inom EU är att förbättra EU:s förmåga att lägga fram gemensamma ståndpunkter i internationella organ och på så sätt utnyttja potentialen för ett ökat europeiskt inflytande. Denna samordningsinsats måste även förbättras i fråga om strategier för enskilda länder, riktlinjer för politiken inom olika sektorer samt på operativ nivå i partnerländerna. Detta är viktigt för utvecklingsländerna, som har begränsade personalresurser och skall samarbeta med många givarländer.

Med utgångspunkt från erfarenheterna hittills måste Europeiska unionen nu gå vidare och införa en fördelning av arbetet för att nå de gemensamt uppställda målen. Det är ytterst viktigt att framsteg görs när det gäller att uppställa riktlinjer för den europeiska politiken och att integrera medlemsstaternas politik i denna, samtidigt som man strävar efter samordning inom olika befintliga forum. Det är absolut nödvändigt att se till att gemenskapen inte bara blir en av sexton genomförandepartner på utvecklingssamarbetsområdet. I stället bör gemenskapen betraktas som initiativtagare och främjande kraft i sökandet efter nya europeiska förvaltningsmodeller.

BILAGA 3

Situationen för fiskresurserna – huvudpunkterna i FAO:s rapport om situationen för fiske och vattenbruk 1998

44 % av fiskbestånden bedöms vara helt utnyttjade och ha uppnått maximal eller nästan maximal avkastning, utan någon marginal för ökning. 16 % av bestånden är överutnyttjade (med risk för avbrott i produktionscyklerna om åtgärder för att minska utnyttjandet inte vidtas), och 6 % av bestånden bedöms vara tömda. 3 % av bestånden återhämtar sig sakta. Ökning av fångsterna är alltså omöjlig för 70 % av jordens fiskbestånd. De områden som berörs är Atlanten, östra delen av centrala Stilla havet och nordöstra Stilla havet, Svarta havet och Medelhavet.

Världsproduktionen av bottenlevande (demersala) arter tenderar att minska medan produktionen av små pelagiska arter av mindre kommersiellt värde ökar.

De havsområden där det finns principiella möjligheter att öka fångsterna är östra och västra Indiska oceanen och nordöstra Stilla havet (i de tempererade och tropiska områdena i Stilla havet finns stora resurser av tonfisk). Den största delen av de marina resurserna finns på en smal kontinentalsockel som är utsatt för ekologiskt tryck på grund av den enorma befolkningsökning som skett i kustområdena (50 % av jordens befolkning lever mindre än 60 km från en kust och denna siffra förväntas stiga till 70 % 2020).

Kvantiteten fisk av lågt kommersiellt intresse som kastas överbord utgör 25 % av den årliga kända produktionen fångad fisk. Till detta slöseri med biomassa kommer förlust av ett okänt, men förmodat stort, antal däggdjur, fåglar och marina reptiler i oönskad fångst.

BILAGA 4

Internationellt överenskomna principer om utveckling baserad på marina levande resurser

Flera viktiga principer som vägleder åtgärder inom området för utvecklingssamarbete baserat på marina levande resurser, har betonats i ett stort antal internationella deklARATIONER. Samtidigt som dessa principer ha antagits har internationell konsensus byggts upp om hur de skall tillämpas. Europeiska gemenskapen har vid flera tillfällen bekräftat att den avser att tillämpa dessa principer. I det följande anges nio av dessa principer, i kronologisk ordning enligt de fora där de antogs:

Montego Bay, 1982

Förenta nationernas tredje konferens om havsrätten utmynnade i undertecknandet av en konvention. Förenta nationernas konvention om havsrätten, som trädde i kraft den 16 november 1994, syftar till att främja den fredliga användningen av haven och oceanerna, ett rättvist och effektivt utnyttjande av deras tillgångar, bevarandet av deras levande tillgångar, samt studiet, skyddet och bibehållandet av den marina miljön.

- Princip 1

Kuststaterna skall främja målet om ett optimalt nyttjande av de levande tillgångarna i deras ekonomiska zoner. Härvid skall de bibehålla bestånd av fångade arter på, eller återställa dem till, nivåer som kan ge största konstanta avkastning med avseende på miljöfaktorer och ekonomiska faktorer av betydelse, vilka innefattar de kustfiskande samhällenas ekonomiska behov och utvecklingsländernas särskilda krav.

- Princip 2

Kuststaten skall fastställa sin kapacitet att nyttja de levande tillgångarna i den ekonomiska zonen. Då kuststaten inte har kapacitet att fånga hela den tillåtna fångstmängden, skall den genom överenskommelser eller andra arrangemang ge andra stater tillgång till återstoden av den tillåtna fångstmängden.

Rio de Janeiro, juni 1992

Vid toppmötet om miljö och utveckling i Rio de Janeiro antogs en deklARATION liksom en handlingsplan (Agenda 21), som innehåller flera rekommendationer och principer som skall tillämpas för förvaltning av marina resurser.

- Princip 3

Miljöhänsyn skall integreras i alla utvecklingsprocesser: "För att uppnå en hållbar utveckling måste skyddet av miljön utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen och inte betraktas som något isolerat därifrån."

- Princip 4

Försiktighetsprincipen skall tillämpas: "I syfte att skydda miljön ska försiktighetsprincipen tillämpas så långt möjligt och med hänsyn tagen till staternas möjligheter härtill. Om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada, får inte avsaknaden av vetenskaplig

bevisning användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring."

- Princip 5

De lokala samhällena måste ges ökat ansvar: "Urbefolkningar och deras samhällen, liksom andra lokalsamhällen, har en viktig roll i miljövard och utveckling på grund av deras kunskaper och traditionella sedvanor."

Rom, oktober 1995

Vid FAO:s 28:e konferens antogs uppförandekoden för ett ansvarsfullt fiske¹¹ med konsensus. FAO utarbetade denna frivilliga kod som följd av den stimulans som toppmötet i Rio givit till åtgärder för att beakta hållbar utveckling. Kodens syfte är att tillämpa principerna för hållbar utveckling för resursen. Den tar upp försiktighetsprincipen och klargör dess tillämpning på utveckling av fiske. Följande principer stödjer eller kompletterar de som redan räknats upp:

- Princip 6

Rätten att fiska för med sig skyldigheten att göra det på ett ansvarsfullt sätt. Fiskeansträngningen bör stå i proportion till de marina resursernas reproduktionskapacitet.

- Princip 7

Staterna bör samarbeta på underregional, regional och global nivå för att främja bevarande och förvaltning av resurserna. "Ökat tryck på fiskresurserna och bättre kunskaper om bestånden kommer att göra gemensam förvaltning av gemensamma bestånd en prioriterad fråga."

- Princip 8

Betydelsen av det småskaliga fiskets bidrag till sysselsättning och livsmedelsförsörjning måste erkännas, och fiskares och arbetares i fiskesektorn rättigheter måste skyddas. Lokalbefolkningens näringsbehov bör prioriteras. "Med hänsyn till de senaste årens tendens, kommer fiskeförvaltningen att gradvis inbegripa direkt medverkan av de som är engagerade i fiskeriverksamheter, tilldelning av "nyttjanderättigheter" och decentralisering av planeringsfunktioner utan att staten därför fränsäger sig sin administrativa roll, och självfinansiering av sektorn".

Kyoto, december 1995

Vid den internationell konferensen om fiskets hållbara bidrag till livsmedelsförsörjningen som hölls i Kyoto bekräftade 95 stater samt Europeiska gemenskapen sin medvetenhet om "det faktum att, om inga lämpliga åtgärder vidtas mycket snart kommer de sammanlagda effekterna, på global nivå, av befolkningsökning och ekonomisk tillväxt samt fortsatt överfiskning, alltför stor fiskekapacitet och försämring av den marina miljön, att innebära enorma påfrestningar på fiskesektorns förmåga att upprätthålla sitt nödvändiga bidrag till livsmedelsförsörjningen".

¹¹ Uppförandekoden har undertecknats av Europeiska gemenskapen och av nästan samtliga utvecklingsländer med vilka gemenskapen har undertecknat fiskeavtal.

- Princip 9

Den internationella handeln med fisk bör inte stå i strid med miljöhänsyn eller lokalbefolkningens livsmedelsförsörjning: Det är nödvändigt att "sörja för att handeln med fisk och fiskeriprodukter främjar livsmedelsförsörjningen, inte leder till miljöförstöring eller negativt inverkar på den rätt till och behov av näring som lokalbefolkningen har för vilken fisk och fiskeriprodukter är av avgörande betydelse för deras hälsa och välbefinnande ..."

Det ihållande och växande trycket på resursen och de svårigheter som utvecklingsländerna stött på för att organisera en fiskesektor som tillgodoser befolkningens behov visar att det råder stora skillnader mellan de principer som anges ovan och den verklighet som råder på fältet.

BILAGA 5

Åtgärder inom utvecklingspolitiken

1.1. Stärkande av civilsamhällets medverkan

- Stöd till inrättande och uppbyggnad av yrkesorganisationer som utgår ifrån ekonomiska aktörer engagerade i fisket. Stöd till organisation av lokala samhällen som är beroende av fisket. Stöd till lokala myndigheter för att ge dem möjligheter att aktivt medverka i hållbar utveckling av kustområden.
- Stöd till inrättande och stimulans av nätverk och strukturer för att underlätta utbyte av erfarenheter och kunskaper mellan samhällen som är beroende av fiskeriverksamheter. Stöd till de verksamheter som dessa organisationer utarbetar, inklusive stöd till produktiva investeringar.
- Stöd till kvinnors deltagande i dessa organisationer, särskilt de kvinnor som är verksamma inom bearbetning och saluföring av fiskeprodukterna.
- Stöd till utveckling och införande av finansiella instrument och tjänster som är anpassade till sektorns behov, särskilt till de behov som fiskare som bedriver småskaligt fiske och som kvinnor verksamma inom sektorn har.

1.2. Förbättrad skötsel av hållbar förvaltning av resurserna fokuserad på fattigdomsbekämpning

- Stöd till genomförandet av målen och principerna i FAO:s uppförandekod för ansvarsfullt fiske. Förbättring av kunskaperna om läget för resurserna och skydd av de marina ekosystemen. Förbättrad förvaltning av tillträdesrättigheter, sammanjämkning mellan fiskemetoder och möjlig minskning av fisketrycket. Förbättrad fångstselektivitet och/eller tillämpning av tillfälliga eller geografiskt begränsade verksamheter. Inrättande av integrerad förvaltning av kustområdena.
- Stöd till sund förvaltning i samband med inrättande av lämpliga rättsliga och institutionella ramar. Stöd till mekanismer för att säkerställa medverkansbaserad planering och utvärdering.

Stöd till genomförandet av nationella program för fiskesektorn

Vetenskapliga kunskaper

- Förbättring av de vetenskapliga kunskaperna om marina ekosystem och fiskeresurser, bland annat genom utökat vetenskapligt samarbete mellan forskningsorgan i EU och i utvecklingsländerna. Stöd till spridande av dessa kunskaper och till utbildning.
- Förbättring av kunskaperna på samtliga områden som har direkt anknytning till förbättring av levnadsförhållanden i samhällen som är beroende av marina levande resurser.
- Stöd till genomförande av miljöstudier och sociala studier innan insatser som påverkar miljön och de samhällen som är beroende av resursen genomförs.

Förvaltning av fiskeverksamheter

- Organisation och genomförande av system för övervakning och kontroll av fiskeverksamheter. Åtgärder för att bekämpa olagligt fiske som inte är reglerat eller registrerat.
- Stöd till resursförvaltning som garanterar att resursen utnyttjas på ett hållbart sätt, särskilt av småskaliga aktörer (fiskare som bedriver småskaligt fiske eller små fiskodlingar), och som genomförs med medverkan av de viktigaste parterna som forskare, myndigheter, andra nyttjare, fiskare, fiskodlare etc. Ge lokala myndigheter medbestämmanderätt.

Skydd och tillvaratagande av marina ekosystem

- Antagande av program som syftar till att återställa eller öka de marina ekosystemens biologiska produktivitet.
- Skydd och optimering av områden som har avgörande betydelse för fiskresursernas hållbarhet, integrerad kustförvaltning, skydd av mangrovevegetation och korallområden, beståndens lekområden etc.

Förbättring av produktion, saluföring och bidrag till livsmedelsförsörjningen

- Stöd till fiske och fiskodlingsenheter, bearbetning och förpackning för att bidra till utveckling av bättre produkter.
- Stimulans till utveckling av högkvalitativa produkter med högt mervärde för lokala och regionala marknader.
- Förbättring av hygienvillkoren för att säkerställa tillträde till export, produktfrämjande, märkning etc.
- Stimulans av privata partnerskap inom områdena för fiske, bearbetning, förpackning och handel.
- Åtgärder som syftar till att minska slöseriet inom hela sektorn från fångst (minskad mängd som kastas överbord) fram till bearbetning (bättre bevarande) och saluföring (försäljningskanaler som tillvaratar produkternas fulla potential).
- Åtgärder för att säkerställa livsmedelsförsörjning baserad på produktion och saluföring av fiskeriprodukter.

1.3. Stöd till underregionalt och regionalt samarbete för att främja bevarande och förvaltning av resurserna.

Verksamheter på underregional eller regional nivå kan vara lämpliga av flera orsaker, bland annat harmonisering av nationell lagstiftning och andra åtgärder som genomförs på ett bättre sätt på denna nivå på grund av stordriftsfördelar eller tillräcklig kritisk massa. Exempel på sådana verksamheter är följande:

- Stöd till inrättande och konsolidering av underregionala och regionala organisationer eller nät som handhar forskning, insamling av kunskaper om och förvaltning av resurserna, övervakning och kontroll av fiskeverksamheter eller skydd och återupprättande av ekosystem.

- Stimulans till inrättande och utveckling av regionala fiskeorganisationer.
- Utveckling av regionala sektorprogram för harmonisering av hälsoskydd och organisation av marknaderna.
- Harmonisering av de nationella lagstiftningarna för att möjliggöra bättre gemensam förvaltning av resurserna.
- Stöd till inrättande och samordning av regionala nätverk som underlättar utbyte av erfarenheter och kunskaper.
- Stöd till internationella forskningsprogram som kan bidra till att nå utvecklingspolitikens mål på detta område.
- Bistånd för att underlätta för utvecklingsländerna att medverka i internationella förhandlingar om saluföring av fiskeriprodukter, förvaltning av resurser och skydd av biologisk mångfald och i internationella fora för utbyte av vetenskapliga kunskaper och erfarenheter i alla andra frågor som kan hänföras till FAO:s uppförandekod.