



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.7.2011
SEK(2011) 884 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

Följedokument till

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING
om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter**

{KOM(2011) 416 slutlig}
{SEK(2011) 883 slutlig}

SAMMANFATTNING

EU är den främsta världsmarknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter - en marknad på 55 miljarder euro (eller 12 miljoner ton). EU-medborgare äter i genomsnitt 22 kg fiskeri- och vattenbruksprodukter per år, vilket motsvarar 15 % av deras proteinintag. Konsumtionsmönster varierar kraftigt mellan medlemsstaterna, från knappt 10 kg i vissa länder (huvudsakligen länderna i öster) till över 30 kg i andra. Alla EU-länder registrerar dock en ökning av konsumtionen. Eftersom produktionen i EU har minskat under de senaste tio åren har EU-kvoten av självförsörjning också sjunkit kraftigt: från 57 procent till 35 procent.

Det har funnits en gemensam marknadsordning för fiskeri- och vattenbruksprodukter sedan 1970. Den är en av grundpelarna i den gemensamma fiskeripolitiken. Dess nuvarande rättsliga grund är förordning 104/2000 som antogs 1999. Den reform av den gemensamma fiskeripolitiken som nu pågår är ett utmärkt tillfälle att se över marknadspolitiken och eventuellt ändra de mål och instrument som gäller för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Problemen

Kommissionen har sedan 2008 genomfört omfattande utvärderingar och samråd, i det dubbla syftet att bedöma hur det nuvarande regelverket har fungerat tillsammans med den utveckling av EU:s marknad som skett under det senaste decenniet å ena sidan och för att få in synpunkter från de berörda parterna å den andra. I denna rapport presenteras och analyseras de fem viktiga problemområden som konstaterats och som kan sammanfattas på följande sätt:

- Vår marknadspolitik har inte i tillräcklig utsträckning bidragit till hållbar produktion.
- EU-produktionens ställning på marknaden har försämrats.
- Vi har inte kunnat förutspå eller hantera konjunkturväxlingar.
- Vår marknadspotential är i stor utsträckning outnyttjad.
- Marknadspolitikens genomförande försvåras av ett tungrott, alltför invecklat regelverk.

Än i dag finns det flera EU-fisken som inte utnyttjas på ett hållbart sätt. Incitamenten på marknaden för att använda hållbara metoder är försumbara, och det utdöms inte några sanktioner för att hindra ohållbara eller potentiellt ohållbara metoder. Vår marknadspolitik har inte lyckats öka värdet på stagnerade eller minskade produktionsvolymerna. Den har heller inte uppmuntras god praxis.

EU-utbudet både varierar och är fragmenterat. Mot bakgrund av den sjunkande produktionen och en alltmer globaliserad marknad saknar utbudet konkurrenskraft och det har varit omöjligt att förutsäga och hantera fluktuationer på marknaden eller att anpassa utbudet till efterfrågan genom att förutse volymer eller kvalitet och presentation av varor.

Under de fem viktigaste problemen finns också en rad andra problem.

Fiskeri- och vattenbruksproducentorganisationer, som skulle kunna spela en viktig roll i det dagliga genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken (så länge deras uppdrag, resurser och rättigheter och skyldigheter är väl avvägda), saknar vanligen de resurser och de

incitament som krävs för att effektivt organisera produktion och förvalta fiskeverksamheten, bjuda ut produktionen på marknaden osv.. Dessutom, om större delen av fiskerinäringen är fragmenterad tenderar beredningsföretag och distributörer att vara koncentrerade, särskilt i detaljistledet. Genom att utveckla eller främja koncentration av utbudet, kommer den ekonomiska ställningen för EU:s fiskare sannolikt att förbättras. En bättre organisation av produktionen förefaller vara en förutsättning för en väl fungerande samordning av alla element längs saluföringskedjan.

Information om efterfrågan på marknaden, kundernas preferenser, trender och prisbildningen är inte allmänt tillgänglig för alla aktörer. Genom bättre förståelse för marknadsdimensionen av sin verksamhet skulle EU:s producenter ha bättre möjlighet att styra fiskare mot produktion som har en större chans att sälja till ett rimligt pris (den gyllene regeln bör vara att fisk som troligen inte kommer att säljas bör förbli i vattnet). Detta innebär bättre planering av tillgång och försäljning – med andra ord aktivt fatta beslut om vilken typ av produkt som ska säljas och när och var den ska säljas.

Beslutsfattare behöver också bakgrundsinformation – samt tidig varning om eventuella marknadskriser - vid utformningen av politiken.

I den rådande situationen med överutnyttjade bestånd är det inte längre försvarbart att anslå offentliga medel för att förstöra fisk. Det så kallade "återtagandet" av fiskeriprodukter från marknaden bör avskaffas. Effekten av interventionsmekanismer på marknadens stabilitet har ändå varit svag, och endast begränsad till ett fåtal hamnar och vissa små pelagiska arter.

Detta beror på att marknadsinterventioner kan hjälpa symptom på plötsligt prisfall, men aldrig angripa orsaken till problemet. Det är dock utan tvivel så att fiske fortfarande är en osäker och riskabel ekonomisk verksamhet. Det kommer alltid att vara en utmaning att anpassa tidpunkter och fångstmängder till marknadens särskilda behov vid en viss tidpunkt. Varje rimlig marknadspolitik måste ta hänsyn till detta problem och åtminstone inrymma de inneboende riskerna för yrkesfiskare.

EU:s handelsnormer, som fastställer standardiserade kommersiella egenskaper, är viktiga för en väl fungerande inre marknad för fisk. Både i den utvärdering som gjorts och i denna rapport analyseras i vilken utsträckning de nuvarande gemensamma handelsnormerna bör ses över.

Information till konsumenterna är ett viktigt inslag i marknadsordningen, dels på grund av den stora mängd fisk och skaldjur som nu finns på hyllorna, dels eftersom människor blir alltmer medvetna om miljöfrågor och vill kunna göra välinformerade inköpsval. Är denna fisk färsk eller tinad? Var exakt har den fångats? Har den fiskats eller producerats på ett hållbart sätt eller handlats med på ett rättvist sätt? Konsumenterna har rätt att få tillförlitlig information om vad de köper från märkningen på produkten.

Ökande konsumtion i hela EU erbjuder faktiska ekonomiska möjligheter för både EU:s och tredjeländers producenter.

EU:s rätt att agera

Enligt artikel 3.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska Europeiska unionen ha exklusiv befogenhet när det gäller bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt artikel 4.2 d i EUF-fördraget ska EU ha delad befogenhet när det gäller de andra komponenterna i den gemensamma fiskeripolitiken. Dessa bestämmelser fastställer tillämpningsområdet för åtgärder när det gäller vad som behöver åtgärdas på EU-nivå och vilket utrymme som återstår för medlemsstaterna att agera. De påverkar också formen av EU-åtgärd när det gäller val av instrument. Marknadsåtgärder inom den gemensamma marknadsordningen omfattas av artikel 4.2 d i EUF-fördraget, och det är därför nödvändigt att motivera åtgärderna med beaktande av subsidiaritetsprincipen.

Inrättandet av en marknadspolitik på EU-nivå är av avgörande betydelse för att uppnå en inre marknad för fiskeri- och vattenbruksprodukter och säkerställa sund konkurrens. I enlighet med subsidiaritetsprincipen bör medlemsstater och ekonomiska aktörer åtnjuta en hög grad av självständighet vid tillämpning av olika mekanismer som rör marknadsåtgärder.

Samverkan med reformen av den gemensamma fiskeripolitiken

Huvudsyftet med reformen av den gemensamma fiskeripolitiken är att främja hållbar förvaltning av fiskeriresurserna genom en ekonomiskt livskraftig sektor, som i sin tur i ökad utsträckning får ansvaret för sin egen förvaltning. För att uppnå detta mål måste vi börja med att hjälpa sektorn att organisera sig effektivare.

Slutsatserna av konsekvensanalysen av den gemensamma fiskeripolitiken visade att det med hänsyn till de nya målen och instrumenten i den gemensamma fiskeripolitiken var nödvändigt med en långtgående reform av marknadspolitik; marknadsinriktade instrument bör, direkt eller indirekt, bidra till att uppfylla den gemensamma fiskeripolitikens viktigaste mål.

För att lösa problemen med överfiske och icke hållbara metoder och frångå produktionsstrategier enbart baserade på volym, kommer den nya marknadspolitik att stödja följande:

- Ökat medinflytande för producentorganisationer och deras medförvaltning av nyttjanderätt samt produktions- och saluföringsverksamhet.
- Marknadsåtgärder som stärker producenternas förhandlingsposition (inom fiske och vattenbruk), öka förutsebarheten, förebygga och hantera marknadskriser och främja insyn och effektivitet på marknaden.
- Marknadsincitament och premier för hållbara metoder; partnerskap för hållbara produktions-, inköps- och konsumtionsmönster; certifiering (miljömärkning), säljfrämjande och konsumentupplysning.
- Kompletterande marknadsåtgärder mot att kasta fångst överbord.

Mål

För var och en av de viktigaste problemområden som anges ovan, fastställs det i konsekvensanalysen särskilda mål för den nya marknadspolitiken för fiskeri- och vattenbruksprodukter:

- Förbättra sådana marknadsincitament som främjar hållbara produktionsmetoder
- Förbättra marknadsställningen för EU-produktionen
- Förstärka sambandet mellan EU:s produktion och EU:s marknad
- Förbättra EU-produkternas marknadspotential
- Stödja bättre styrelseformer och förenkla regelverket

Alternativ

På grundval av utvärderingar som utförts, berörda aktörers synpunkter, särskilda mål som satts upp och politiska verktyg som identifierats har fyra alternativ analyserats:

- Alternativ 1: Behålla den nuvarande marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.
- Alternativ 2: Ändra den nuvarande marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.
- Alternativ 3: Förbättra marknadspolitiken för fiskeri- och vattenbruksprodukter.
- Alternativ 4: Upphäva den nuvarande marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Alternativ 1 innebär att den nuvarande marknadsordningen förblir densamma, och att fokus huvudsakligen läggs på marknadsåtgärder för att stödja prisstabilitet (återtag, överföring, privat lagring, kompensationsbidrag för tonfisk), autonoma tullförfarande (befrielse och kvoter), handelsnormer (färsighet och storlek) och obligatorisk information till konsumenterna (handelsbeteckning, produktionsmetod: havsfångad, sötvattensfångad eller odlad, ursprung (fångstområde eller ursprungsland för sötvattensprodukter eller odlade produkter).

Alternativ 2 reducerar interventionsmekanismerna till ett enda lagringsstöd för fiskeriprodukter som är avsedda att användas som livsmedel. Alternativet tar itu med inkonsekvenserna mellan minsta tillåtna landningsstorlek och handelsstorlek. Alternativet innebär större flexibilitet när det gäller att ändra tullkvoter och autonom tullbefrielse (vart tredje år).

Alternativ 3 är samma som alternativ 2, men det gör producentorganisationer och branschorganisationer mer delaktiga med ytterligare uppgifter och de får ekonomiskt stöd

för att utarbeta och genomföra hållbara produktions- och saluföringsplaner. Detta alternativ även förenklar och anpassar handelsnormernas tillämpningsområde. Det innebär efterlevnaden av internationella konventioner för fiskeriförvaltning i det autonoma systemet med förmånstullar. Det inrättar en europeisk marknadsobservatör. Det innebär att den obligatoriska konsumentinformationen och dess räckvidd utvidgas till att omfatta alla produkter (färska, frysta, konserverade, beredda). Det utgör en ram för att säkerställa riktighet och kontroll av frivillig märkning.

Alternativ 4: ingen gemensam marknadsordning. Detta alternativ innebär att allt ekonomiskt stöd avskaffas (intervention och stöd till gemensamma åtgärder) liksom alla specifika rättsliga instrument för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Inga villkor för importerade fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Bedömning av alternativen

Miljömässig hållbarhet

Alternativ 1 är fortfarande inriktat på att hantera interventionsmekanismer. Det varken ger producentorganisationerna större inflytande att sköta sin fiskeverksamhet på ett hållbart sätt eller ser till att vattenbruksverksamheten bedrivs på ett hållbart sätt.

Avskaffa stöd för återtag i alternativ 2 kommer att ha en ganska begränsad direkt effekt, med tanke på de små volymer som har berörts av återtag under de senaste åren. Det sänder dock fortfarande ett starkt politiskt budskap att större förutseende när det gäller efterfrågan på marknaden och avsättningsmöjligheterna är nödvändigt.

Alternativ 3: Bemyndiga producentorganisationer med kollektiv förvaltning, övervakning och kontroll av de fiskemöjligheter som fördelats av medlemsstaterna (inklusive individuella fiskerättigheter och de egna medlemmarnas fiskeansträngningar) skulle avsevärt förbättra hållbarheten i EU:s fiskesektor. Konsumenternas tillgång till mer exakt information om alla produkter, oavsett presentation, kommer att avsevärt öka kunskaperna om fiskeri- och vattenbruksprodukter. Detta kommer att hjälpa konsumenterna att göra bättre, välinformerade val och i slutändan stödja ansvarsfull konsumtion.

Brist på stöd till producentorganisationer i alternativ 4 skulle negativt påverka deras samordning i genomförandet av hållbara fiskemetoder. Det skulle också begränsa de förvaltningsansträngningar som producentorganisationerna för närvarande gör. Även om privata initiativ mot en hållbar anskaffning och konsumtionen ökar i EU, måste denna nya marknadsutveckling fortfarande växa och att bygga upp trovärdighet och förtroende.

Ekonomisk hållbarhet

Med alternativ 1 kommer mervärdet av producentorganisationer att förbli begränsat till möjligheten att dra fördel av interventionsmekanismer. Producentorganisationer kommer sannolikt inte att tillhandahålla ytterligare tjänster till sina medlemmar, i synnerhet för att bättre knyta sin produktion till efterfrågan på marknaden och öka värdet på sina produkter.

I fråga om konsekvenser av alternativ 2 för priserna vid första försäljningen, kommer producenterna sannolikt att förbli "pristagare" tills de lär sig gruppera sitt utbud på ett effektivt sätt och bättre främja sina produkter.

När det gäller alternativ 3 så visar riktmärkning med frukt och grönsaker ett klart samband mellan produktionsstrukturnivå, prisstabilitet och mervärde. Planering och koncentration av utbudet bör därför leda till större prisstabilitet i första försäljningsledet. Tillräcklig sakkunskap om marknaden bör stärka marknadsställningen och förmågan att förutse marknadstrender eller kriser. Producenternas förstärkta förhandlingsposition bör leda till mer balanserad fördelning av mervärdet. Mer korrekt information till konsumenterna om ursprung (t.ex. om bestånd, FAO-delområde, definierade havsområden såsom Biscayabukten, Engelska kanalen osv.) kommer att stödja lokala inköp och fokusera på hållbar konsumtion. Småskaliga fiskeflottorna skulle kunna marknadsföra sin produktion bättre och konsumenternas förtroende skulle återställas eller upprätthållas. Utvidgade informationskrav för beredda produkter skulle också tillfredsställa konsumenternas förväntningar och hjälpa till att förebygga bedrägerier.

Avskaffandet av marknadspolitiska instrument som i alternativ 4 skulle ta bort varje incitament att strukturera sektorn. Det skulle försvaga producenternas förhandlingsposition och begränsa deras förmåga att anpassa utbudet till efterfrågan (splittrat utbud, bristande samordning mellan producenter). Information till konsumenterna på frivillig basis är en fungerande lösning, eftersom operatörerna gjort åtaganden om hållbar produktion. Det uppfyller dock inte målet att informera EU:s konsumenter bättre och öka deras kunskaper om fiskeri- och vattenbruksprodukter. Det har funnits fall då falska påståenden om miljöhänsyn har vilselett eller förvirrat konsumenterna, och detta undergräver varje försök att återställa bilden av sektorn.

Social hållbarhet

I alternativ 1 och 2 förblir effekterna på inkomsterna mycket begränsade, dels eftersom de endast avser fall där prisfall måste förebyggas, dels eftersom stödnivån är mycket låg (0,2 % av EU:s produktionsvärde).

Med alternativ 3 förväntas den förbättrade produktionsstruktureringen att förbättra krismedvetandet och öka mervärdet genom att diversifiera marknadsföringsstrategier. Detta bör upprätthålla sysselsättning och inkomstnivåer.

I alternativ 4 kommer avskaffandet av marknadsinstrument sannolikt att påverka vissa sektorer (små pelagiska fiskkonservindustrier) som kan flytta utanför EU. I dessa fall skulle effekterna på sysselsättning och inkomst kunna bli stora på lokal nivå.

Jämförelse av alternativen

Utifrån de analyserade konsekvenserna och de identifierade riskerna jämförs alternativen med grundscenariot (status quo) i fråga om effektivitet och ändamålsenlighet i förhållande till målen och i fråga om överensstämmelse med EU:s övergripande mål (dvs. den gemensamma fiskeripolitikens mål, men även andra övergripande frågor). Analysen kan sammanfattas på följande sätt:

Alternativ 1, eller status quo, utvärderades i detalj och bedömdes delvis vara ineffektivt och alltför komplicerat för att uppfylla dess nuvarande mål. Hittills har huvudinriktningen på den gemensamma marknadsordningen varit prisstabilitet genom marknadsinterventioner. Detta har visat sig ha liten effekt och låg prestationsförmåga. Marknadsordningen tog itu med symtomen snarare än de faktiska orsakerna, den har sänt fel politiska signaler och den la lite om något ansvar alls på aktörerna. I dag, tolv år efter det att den antogs, kan marknadsordningen inte tackla de utmaningar som EU-marknaden står inför. Status quo skulle innebära ännu större ineffektivitet och möjligen även oförenlighet med målen i den reformerade gemensamma fiskeripolitiken.

Alternativ 2 syftar till att avhjälpa de största bristerna i den nuvarande gemensamma marknadsordningen genom anpassningar och förenklingar som skulle förbättra dess funktion. Dess betydelse för de huvudsakliga målen med reformen av den gemensamma fiskeripolitiken skulle dock förbli ifrågasatt.

Alternativ 4 skulle avskaffa EU:s marknadspolitik helt och hållet. Visserligen har den marknadsdrivna utvecklingen och incitamenten för hållbarhet ökat. De åtaganden som förädlingsföretag och återförsäljare gjort bör, i kombination med ett ökat tryck från icke-statliga organisationer och det civila samhället att få tag i hållbara produkter, föra oss

närmare våra miljömål. De största problem som identifierats, nämligen den komplicerade och fragmenterade EU-utbudssektorn och riskerna med vilseledande eller förvirrande information till konsumenterna, skulle endast delvis lösas. Faktum är att industrin kommer att ges mer ansvar att förvalta sin verksamhet, men brist på stöd för att strukturera sin produktion och kompletterande marknadsåtgärder skulle stå i strid med reformens mål att stödja marknadsbaserade instrument (snarare än dyrbara strukturåtgärder) och hjälpa producentorganisationer förbättra saluföringen av sina produkter.

Alternativ 3 avser att förbättra marknadspolitiken så att den bistår fiskeri- och vattenbrukssektorn i övergången till hållbara produktionsmetoder. Mycket kan göras på områdena organisation och saluföring för att öka förutsebarheten vad gäller tillgången och för att minska transaktionskostnaderna. Med detta alternativ betonar man alla de viktigaste intressenternas roll när det gäller att främja hållbara metoder.

Med detta alternativ skulle den nya marknadspolitikens struktur och mål vara mycket mer allmängiltiga och djärvare:

- Flera verktyg, särskilt mekanismer för marknadsintervention, har övergetts. Detta innebär ett starkt politiskt budskap och enorm förenkling.
- Vissa inslag, såsom handelsnormer och autonoma tullar, finns kvar men med ökad flexibilitet. Ytterligare mål införs (för att stödja utvecklingen av distansförsäljning eller e-handel, lika konkurrensvillkor osv.).
- Andra inslag lyfts fram: Sektorn omstruktureras med starkare inriktning på producenternas förmåga att förvalta sin produktion och saluföra sina produkter. Ett förenklat samlat lagringsstöd planeras (produkter som ska lagras, förädlas och återinföras på marknaden), informationen till konsumenterna utvidgas betydligt i omfattning och innehåll.
- Ett nytt inslag är EU-organet för marknadsbevakning.

Slutsatsen av konsekvensanalysen av reformen av den gemensamma fiskeripolitiken är att det krävs en långtgående reform av marknadspolitiken, en reform som stärker producent- och branschorganisationernas roll och saluföringsåtgärder i allmänhet. Detta kommer att bidra till reformens mål om ekonomisk hållbarhet samtidigt som den hjälper miljömässig hållbarhet. Marknadspolitiken bör inrikta produktionsverksamheten på områden där marknadsförhållandena är goda och där det finns en marknad för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Marknadspolitiken bör bidra till att öka fiskeri- och vattenbruksprodukternas värde i ett sammanhang där det ekonomiska stödet till fiskeflottan begränsas (särskilt stöd till skrotning och tillfälligt upphörande med fiskeverksamhet) till förmån för smarta, miljövänliga, innovativa och marknadsinriktade lösningar för fiskeri- och vattenbrukssektorn. Vissa aspekter av marknadsreformen bör åtfölja och stödja genomförandet av den nya gemensamma fiskeripolitiken:

- Ge producentorganisationerna rätt att säkerställa förvaltning, tillsyn och kontroll av sina medlemmars fiskeverksamhet.

- Marknadsbaserade överlåtbara fiskerätter (TFS, *transferable fishing shares*) ger fiskeindustrin möjlighet att anpassa flottkapaciteten till de tillgängliga marina resurserna utan att det behövs offentlig intervention. Producentorganisationerna kan ha ansvaret för den gemensamma förvaltningen av de överlåtbara fiskerätterna
- Marknadsåtgärder som åtföljer en aktiv politik för obligatorisk landning av all fångst av bestånd som omfattas av fångstbegränsningar bör definieras noggrant och kunde genomföras av producentorganisationer.
- Värdesätt mer selektiv och hållbar produktion och överge en strategi baserad på volym där producentorganisationerna har en bättre planering av produktion och saluföring och där EU:s konsumenter spelar en mer aktiv roll när de kan göra välinformerade val.

Variationer i fördelningsmässiga effekter mellan områden eller regioner är mycket begränsade eftersom producentorganisationerna har samma tillgång till finansiella instrument och alla regler.

Ett stort antal intressenter kommer att i stor utsträckning gynnas av alternativ 3. Producentorganisationerna ökade ansvar och resurser kommer att skapa nya affärsmöjligheter för producenter av fiskeri- och vattenbruksprodukter, som kommer att anse medlemskap mer lockande. Den nya tullpolitiken kommer att förbättra förutsägbarheten när det gäller tillgång till råvaror och detta kommer att göra det möjligt för branschen att bättre förutse sin verksamhet. Hela sektorn kommer att vara bättre samordnad och uppmuntras att inleda initiativ av gemensamt intresse i synnerhet för att främja ett hållbart fiske. Konsumenterna att kunna fatta bättre underbyggda beslut genom bättre och mer exakt märkning av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Slutligen kommer förenkling och minskad administrativ börda att ha en positiv inverkan på kommissionen, medlemsstaternas förvaltningar och ekonomiska aktörer.

Mot bakgrund av konsekvensanalysen stöder GD MARE alternativ 3 om att inrätta en förstärkt marknadspolitik för fiskeri- och vattenbruksprodukter.