



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.3.2001
KOM(2001) 135 slutlig

GRÖNBOK

OM DEN FRAMTIDA GEMENSAMMA FISKERIPOLITIKEN

(Framlagd av kommissionen)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Behovet av en reform av den gemensamma fiskeripolitiken.....	4
2.	Grundläggande principer för en gemensam fiskeripolitik	5
3.	Var står vi och vad kommer att hända om inte politiken ändras?.....	6
3.1.	Politik för bevarande	6
3.1.1.	Dagsläget för de viktigaste fiskbestånden	6
3.1.2.	Orsaker till nuvarande brister i förvaltningen.....	8
3.2.	Miljödimensionen.....	9
3.3.	Flottpolitik.....	10
3.4.	Beslutsprocess och medverkan av aktörer.....	11
3.5.	Övervakning och kontroll	12
3.6.	Ekonomisk och social dimension.....	13
3.7.	Vattenbruk.....	16
3.8.	Beredningsindustrin.....	16
3.9.	Den gemensamma fiskeripolitikens internationella dimension	17
3.10.	Medelhavsfiske	18
4.	En serie tydligare mål för framtiden.....	20
5.	Framtidens gemensamma fiskeripolitik: alternativ och preferenser	21
5.1.	Förstärkning och förbättring av bevarandepolitiken	21
5.1.1.	Flerårsförvaltning som inriktas på flera arter och på ekosystemen.....	21
5.1.2.	Tekniska åtgärder	22
5.1.3.	Övervakning och bedömning av ramen för bevarande och förvaltning	23
5.1.4.	Tillträde till vatten och resurser	23
5.2.	Främjande av miljödimensionen i den gemensamma fiskeripolitiken.....	24
5.3.	Främjande av hälsa och säkerhet i fiskerisektorn i konsumentskyddssyfte	25
5.4.	Flottpolitik.....	26
5.5.	Förbättring av styrningen inom den gemensamma fiskeripolitiken.....	28
5.5.1.	Större engagemang från aktörer	28
5.5.2.	Att effektivt ta itu med lokala förvaltningsbehov och krislägen.....	29
5.5.3.	Bättre integration av vetenskaplig rådgivning i beslutsprocessen	29
5.5.4.	Integrerad förvaltning av kustområden.....	29

5.6.	Övervakning, kontroll och tillämpning	30
5.7.	Förstärkning av den gemensamma fiskeripolitikens sociala och ekonomiska dimension.....	31
5.7.1.	Ett nytt grepp på den ekonomiska förvaltningen	32
5.7.2.	Nya prioriteringar för stöd till vattenbruk	33
5.7.3.	Främjande av beredningsindustrin	34
5.7.4.	Andra sociala frågor	34
5.8.	Yttre förbindelser	34
5.8.1.	Multilateralt samarbete	35
5.8.2.	Bilateralt samarbete	36
5.9.	Medelhavsfisket	38
5.10.	Forskning och vetenskaplig rådgivning.....	39
6.	Uppföljningsåtgärder.....	40

GRÖNBOK OM DEN FRAMTIDA GEMENSAMMA FISKERIPOLITIKEN

1. BEHOVET AV EN REFORM AV DEN GEMENSAMMA FISKERIPOLITIKEN

Den gemensamma fiskeripolitiken står nu inför stora utmaningar, sedan nästan 20 år förflutit från det att den infördes. Politiken har inte skapat något hållbart utnyttjande av fiskeresurserna, och ändringar kommer att krävas för att nå detta mål. Brister finns i bevarandet samt i ekonomiska och politiska faktorer.

När det gäller bevarande underskrider många bestånd f.n. säkra biologiska gränser. De exploateras alltför hårt, eller har små kvantiteter lekmogen fisk, eller bådadera. Läget är särskilt allvarligt för demersala fiskbestånd som torsk, kummel och vitling. Om nuvarande trender fortsätter, kommer många bestånd att helt försvinna. Samtidigt är den tillgängliga kapaciteten hos gemenskapens fiskeflotta långt större än vad som krävs för ett hållbart fiske.

Den nuvarande situationen med minskande resurser beror till stor del på att de årliga fångstbegränsningarna fastställdes på en högre nivå än den som kommissionen föreslagit på grundval av vetenskaplig rådgivning och på att förvaltningsplanerna för flottan inte var tillräckligt omfattande. Beslut som faktiskt tagits har inte verkställts fullt ut vilket också bidragit till överfisket.

Denna betänkliga situation inom fiskesektorn gäller inte endast för gemenskapen. I hela världen finns en oro över många fiskbestånds kritiska tillstånd och en överdimensionerad fiskeflotta, samtidigt som efterfrågan på fisk ökar.

Fiskerisektorn kännetecknas av ekonomisk bräcklighet som ett resultat av överinvestering, snabbt stigande kostnader och en krympande resursbas. Detta avspeglas i en svag lönsamhet och ständigt minskande sysselsättning. Gemenskapens fiskerisektor måste bli väsentligt mindre i framtiden än idag för att kunna överleva.

Politiskt känner sig aktörerna inte tillräckligt delaktiga i politikens förvaltning, och många tror inte att uppfyllandet och genomförandet sker på lika villkor.

Förutom dessa interna svagheter i systemet finns det också yttre utmaningar som skapar behov av en reform: den kommande utvidgningen av Europeiska unionen, ekonomins globalisering, inträdet av nya aktörer i världens fiske som avspeglar många utvecklingsländers legitima anspråk på att utvidga sin egen fiskerinäring, den ökade tonvikten på miljö- och utvecklingspolitiska överväganden i fiskeförvaltningen samt det allmännas ökande intresse för fiskefrågor är några av de aktuella problem som den gemensamma fiskeripolitiken måste finna godtagbara lösningar på.

Bilden är inte enbart negativ. Den gemensamma fiskeripolitiken har gett vissa positiva resultat under de senaste 20 åren. Den har i stor utsträckning lyckats hindra konflikter till havs, skapa ett visst mått av stabilitet i fiskerisektorn och, hittills, hindra att bestånden helt försvunnit, vilket emellanåt förekommit i vissa områden i världen. Dessa resultat har emellertid nåtts till ett högt pris med avseende på fiskerisektorns långsiktiga överlevnad. Dagens situation kräver en genomgripande

och angelägen reform av den gemensamma fiskeripolitiken, oberoende av de rättsliga krav som är knutna till tidsgränsen 2002¹.

2. GRUNDLÄGGANDE PRINCIPER FÖR EN GEMENSAM FISKERIPOLITIK

Det råder ett brett samförstånd världen över om det övergripande målet för en fiskeripolitik enligt definitionen i FAO:s uppförandekod för ansvarsfullt fiske: en ansvarsfull fiskeripolitik måste trygga ett effektivt bevarande och en effektiv förvaltning och utveckling av resurser som lever i vatten, med vederbörlig hänsyn till ekosystem och biologisk mångfald, så att såväl dagens som kommande generationer har tillgång till en livskraftig källa till livsmedel, sysselsättning, rekreation, handel och ekonomiskt välstånd för människor.

Även om det inte finns något särskilt kapitel om fiske i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (fördraget), fastställer det samma allmänna mål för den gemensamma fiskeripolitiken som för den gemensamma jordbrukspolitiken (artikel 33), nämligen att

höja produktiviteten genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av produktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,

tillförsäkra (fiskar)befolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten,

stabilisera marknaderna,

trygga försörjningen,

tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser,

följa principen om att utesluta varje form av diskriminering (artikel 34).

I artikel 6 i fördraget föreskrivs att miljöskyddskraven skall integreras i gemenskapens politik, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. Dessutom krävs i artikel 174 bl.a. att gemenskapens miljöpolitik skall bygga på försiktighetsprincipen.

I den gemensamma fiskeripolitiken skall också konsumentskyddskraven beaktas (artikel 153), liksom målen för ekonomisk och social sammanhållning (artikel 159).

Slutligen skall i den gemensamma fiskeripolitiken hänsyn tas till de mål för utvecklingssamarbetet som fastställs i fördraget (artiklarna 177 och 178).

I artikel 2 i rådets förordning nr 3760/92 (EGT L 389/1, 31.12.1992) föreskrivs att de allmänna målen för den gemensamma fiskeripolitiken skall i fråga om utnyttjandet vara att skydda och bevara de levande marina akvatiska resurser som är tillgängliga och får utnyttjas och att se till att dessa resurser långsiktigt utnyttjas på ett

¹ Tidsfristen 2002 gäller utgång/förnyelse av tre komponenter i gällande lagstiftning, nämligen reglerna om tillträde till 6-12-milsgränsen, Shetlandsboxen och Nordsjön (artikel 14.2 i rådets förordning nr 3760/92 och anslutningsakterna från 1985 och 1994).

ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt under de ekonomiska och sociala förhållanden som passar sektorn, varvid hänsyn skall tas till följderna för det marina ekosystemet och särskilt till producenternas och konsumenternas behov.

Den gemensamma fiskeripolitiken ställs inför ett antal mål och rättsliga krav som ibland kan verka motsägande eller oförenliga, särskilt på kort sikt. Som den nu är utformad har den följande mål:

Att trygga bevarandet av allt bräckligare fiskbestånd och samtidigt främja en fortsatt fiskeriverksamhet.

Att modernisera produktionsmedlen och samtidigt begränsa fiskeansträngningen.

Att trygga en riktig tillämpning av bevarandeåtgärderna, samtidigt som medlemsstaterna ansvarar för övervakning och sanktioner.

Att bevara sysselsättningen samtidigt som flottans kapacitet minskas.

Att tillförsäkra fiskarkåren en rimlig inkomst, även om gemenskapens egna resurser av fiskprodukter minskar och EU:s marknad för varje år blir alltmer importberoende.

Att skaffa fiskerättigheter i tredje länders vatten utan att äventyra ett hållbart utnyttjande av fisket.

Det är nu dags att tänka mera klart på den gemensamma fiskeripolitikens mål och att prioritera dem.

3. VAR STÅR VI OCH VAD KOMMER ATT HÄNDA OM INTE POLITIKEN ÄNDRAS?

3.1. Politik för bevarande

- Den biologiska hållbarheten hos ett stort antal bestånd kommer att hotas om utnyttjandet fortgår på nuvarande nivå, och f.n. är risken störst för demersala rundfiskbestånd. En förbättring av tillståndet är angelägen för många bestånd.
- Den gemensamma fiskeripolitiken har inte utnyttjat alla de verktyg som förordning nr 3760/92 erbjuder. Tillämpningen av fleråriga åtgärder har haft begränsad framgång och förvaltningen av ansträngningen har gett klen resultat.
- Rådet har systematiskt fastställt vissa högsta tillåtna fångster (TAC) på högre nivåer än de som kommissionen föreslagit på grundval av vetenskaplig rådgivning. Överfiskning, fisk som kastas överbord och överkapacitet i flottan har också medverkat till dagens problem.
- Vetenskaplig rådgivning och information lider av betydande brister och svagheter.

3.1.1. Dagsläget för de viktigaste fiskbestånden

Enligt uppskattningar av Internationella rådet för havsforskning, International Council for the Exploration of the Sea (ICES), har kvantiteterna av mogen demersal fisk i havet i många fall minskat avsevärt under de senaste 25 åren. I genomsnitt var de 90 % större i början av 1970-talet än i slutet av 1990-talet. En liknande nedgång

konstateras för landningarna. För vissa bestånd, t.ex. torsk, har mängden mogen fisk minskat ännu mera drastiskt. Biomassan för de pelagiska och industriella arterna har i genomsnitt ökat med 20 % sedan slutet av 1970-talet och mitten av 1980-talet och åtminstone delvis följt sillens återhämtning från de låga nivåerna i slutet av 1970-talet.

Det finns en allmän trend mot att en allt större andel av beståndet fångas varje år (fiskedödlighetstalet ökar), vilket har lett till att kvantiteterna lekmogen fisk minskat. Under de senaste åren har för många bestånd kvantiteterna lekmogen fisk i havet legat under eller mycket nära de miniminivåer som krävs för att ge en god sannolikhet för hållbarhet (försiktighetsnivåer för beståndsbiomassan), medan de historiskt tenderat att överskrida dessa. Likaså har många bestånd utsatts för fiskedödlighetstal som överskrider försiktighetsnivåerna, medan de historiskt tenderat att underskrida dessa.

Från biologisk synpunkt kommer hållbarheten hos ett stort antal bestånd att hotas om utnyttjandet fortgår på nuvarande nivå, och f.n. är risken störst för demersala bestånd av rundfisk, som har ett högt värde i handeln. Nya vetenskapliga rön visar på det mycket dåliga tillståndet för torskbestånden i Nordsjön, väster om Skottland och i Irländska sjön, samt för det nordliga kummelbestånd som finns i det geografiska området från Skagerrak till Biscayabukten. I samtliga fall ligger fiskedödlighetstalen f.n. vid eller nära historiska maxima och kvantiteterna lekmogen fisk vid eller nära historiska minima. Dessutom har de yngre åldersklasserna tenderat att vara svagt representerade i bestånden. Särskilda planer krävs för återuppbyggnad av dessa bestånd. En början gjordes för torsk i Irländska sjön under år 2000, liknande åtgärder har vidtagits i år för torsk i Nordsjön och andra planeras för torskbestånden väster om Skottland.

Läget är bättre när det gäller pelagiska bestånd. Bestånden av små pelagiska arter (sill/strömming, skarpsill, makrill, taggmakrill, ansjovis och sardin) och arter som försörjer industrifisket (vitlinglyra och tobisarter) har i allmänhet inte försämrats under de senaste tjugo åren, och i varje fall inte under de senaste tio åren. Under 1996 och 1997 var det möjligt att snabbt genomföra effektiva åtgärder för att återuppbygga beståndet av Nordsjösill, sedan man tvingats att helt upphöra med detta fiske i slutet av 1970-talet på grund av alltför sent införda fångstbegränsningar. När det gäller tonfisk är beståndet sedan 1994 föremål för de fångstbegränsningar som beslutats av Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten (*International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT*). Trots dessa begränsningar anser ICCAT:s vetenskapliga kommitté att beståndet är klart överexploaterat och att en minskning av fiskedödligheten med 25 % skulle behövas för att hejda minskningen av biomassan.

När det gäller bentiska (bottenlevande) resurser som havskräfta och plattfisk kan ett allmänt mönster av ekonomisk överexploatering noteras, men från biologisk synpunkt kan läget inte betraktas som genomgående allvarligt. Inom denna grupp av resurser skulle fisket efter de viktigaste bestånden (tunga, rödspätta, havskräfta, glasvar och marulk) kunna upprätthållas med reducerad fiskeansträngning och därför till lägre produktionskostnad. Det finns också resurser som rockor och mindre arter av plattfisk (bl.a. piggvar, slätvar, bergskädda, rödtunga och sandskädda) som inte följs upp i detalj i forskningen, men som också kan vara överexploaterade.

Läget skiftar mellan olika zoner, särskilt när det gäller den påtagliga utvecklingen av fiskedödligheten på medellång och lång sikt. I Östersjön verkar den nuvarande situationen inte vara hållbar. I Nordsjön har det inte varit möjligt att vända försämringen av rundfiskbestånden och, när det gäller tunga och rödspätta, inte heller att skapa en säkerhetsmarginal i linje med försiktighetsprincipen som också skulle ha förbättrat det ekonomiska läget för fisket efter dessa arter. I västliga vatten har fiskedödlighetstalen ökat och hunnit ifatt och ofta överskridit de historiska nivåer som observerats i Nordsjön. För Medelhavet är tillgängliga vetenskapliga data inte så fullständiga, men det råder bred enighet om att många viktiga bestånd är överfiskade.

Sammanfattningsvis har många bestånd nu passerat eller nästan passerat säkra biologiska gränser. De är alltför hårt utnyttjade, eller har små kvantiteter lekmogen fisk, eller bådadera. Läget är f.n. inte katastrofalt för flertalet bestånd. Om nuvarande trender fortsätter kommer emellertid många bestånd att bryta samman. För många fiskbestånd är en förbättring av tillståndet angelägen.

3.1.2. Orsaker till nuvarande brister i förvaltningen

För att reglera utnyttjandet av fiskbestånden har den gemensamma fiskeripolitiken nästan uteslutande tillämpat övre gränser för de kvantiteter fisk som får fångas under ett år (högsta tillåtna fångster eller TAC och därtill hörande nationella kvoter) samt åtgärder som maskstorlekar, stängda områden och fredningsperioder (tekniska åtgärder). Tidigare försök att kombinera sådana åtgärder (kontroll av fiskets produktion) med åtgärder för att kontrollera fiskeansträngningen (insatser i fisket) har i stort sett varit resultatlösa. Det har inte varit möjligt att utnyttja alla de verktyg som ingår i förordning nr 3760/92. Att man satte in åtgärderna i ett flerårsperspektiv visade sig inte särskilt fruktbart, och förvaltningen av fiskeansträngningen gav magra resultat.

Svårigheterna att förvalta TAC beror på att rådet i vissa fall systematiskt fastställt högre nivåer än de som rekommenderas från vetenskapligt håll, vidare på överfiskning, kastat överbord och illegala eller svarta landningar, samt på flottans överkapacitet. TAC kan dessutom endast spela en begränsad roll i förvaltningen av fiske i vilket många arter fångas samtidigt vid varje insats av fiskeredskap (blandat fiske eller flerartsfiske).

Det är ännu för tidigt att bedöma effekten av den nya förordningen om tekniska åtgärder som trädde i kraft i början av år 2000. Denna serie åtgärder kan endast delvis lösa de aktuella problemen. För många bestånd förblir de tillåtna maskstorlekarna alltför små för ett effektivt skydd av ungfisk. Kontroll av maskstorlekar är fortfarande svår, särskilt när mer än en maskstorlek kan användas under samma fiskeresor. Även att uppfylla de tekniska bestämmelserna förblir problematiskt beroende på deras komplexa natur och geografiska skillnader. Användningen av selektiv teknik har inte på långt när utnyttjats i möjlig omfattning. Det har inte heller varit möjligt att engagera fiskarkåren tillräckligt för att garantera deras stöd och medverkan med expertis.

Skyddet av småfisk är särskilt svårt att tillämpa. Läget har förvärrats i sådan grad att större fisk blivit sällsynt, och det ekonomiska utbytet av fisket hänger på fångst av småfisk, trots att den är föremål för skyddsåtgärder. Misslyckandet med att genomföra flera tekniska åtgärder i Medelhavet illustrerar denna punkt.

Det finns också svagheter i den vetenskapliga rådgivningen och informationen. Antalet kvalificerade forskare och ekonomer i fiskerisektorn i medlemsstaterna är begränsat. Av nödtvång är fiskeriforskarna ofta alltför engagerade i den årliga rutinen att ge råd om TAC och kvoter för att de skall få tid för innovativt tänkande och undersökning av möjliga alternativa förvaltningsåtgärder. Ekonomerna har inte tillgång till någon internationell organisation för att samordna och utveckla sitt arbete. Data är inte fullständiga för alla områden och domäner. På det hela taget råder brist på analys av ekonomiska aspekter på flerartsfiske och samspelet mellan fiskeansträngning och fiskedödlighet, och därigenom av en lämplig nivå på TAC.

3.2. Miljödimensionen

- Den gemensamma fiskeripolitiken bör göra mera för att integrera miljödimensionen i beslutsfattandet på ett proaktivt sätt.
- Kunskaper om de marina ekosystemens funktion och om sidoeffekterna av fiske saknas eller är otillräckliga, vilket förstärker de miljömässiga bristerna i den gemensamma fiskeripolitiken.
- Föroreningar från industrier eller annan mänsklig verksamhet har ett negativt inflytande på fiskens kvalitet och tillgänglighet samt på ekosystemen. Lämpliga åtgärder behöver vidtas för att motverka sådana negativa effekter.

All fiskeriverksamhet påverkar ekosystemet, men vidden av denna påverkan och den tid som krävs för att vända dess effekter är ofta inte känd. Det finns en växande oro över försämringen av livsmiljöer som ett resultat av fisket. Avlägsnande av individer från naturliga populationer kan också påverka den biologiska mångfalden och/eller ekosystemens effektiva funktion, om sådant avlägsnande sker på en nivå där arter kan befaras dö ut eller lokalt försvinna.

En rimlig balans måste upprätthållas mellan miljö- och fiskeintressena. Å ena sidan innebär själva fiskets natur att restriktioner måste införas för vissa former av fiske för att hålla dödligheten inom acceptabla gränser för arter som inte har något kommersiellt intresse. Å andra sidan är fiskerisektorns hållbarhet beroende av ett väl fungerande ekosystem och arterna inom detta.

Den gemensamma fiskeripolitiken har ännu mycket ogjort när det gäller att integrera miljödimensionen i beslutsfattandet. Överkapaciteten i EU:s flottor har lett till ett överutnyttjande av målbestånden och ett alltför stort tryck på icke-målarter och livsmiljöer. Den gemensamma fiskeripolitiken har inte i tillräcklig grad lyckats integrera miljöproblemen i alla överväganden i förvaltningen på ett proaktivt sätt. Problemet har förstärkts av att kunskap om de marina ekosystemens funktion och sidoeffekterna av fisket saknas eller är bristfällig.

I ärlighetens namn är det dock viktigt att understryka att många problem i den marina miljön inte endast beror på fisket, och att fisket har lidit av skador på miljön. Föroreningar har en negativ effekt på kvaliteten på den fisk som når konsumenten. Föroreningar från industrier och annan mänsklig verksamhet samt ändringar i klimatet har också bidragit till försämring av bestånden eller brist på fisk i vissa områden. Åtgärder för att motverka effekterna av dessa faktorer på bestånden är angelägna, om inte politiken för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna skall undergrävas permanent.

Det är också viktigt att hålla i minnet att en kombinerad inverkan av fiske och annan verksamhet kan leda till miljöproblem i många områden. Den kombinerade effekten av turism och fiske kan t.ex. försämra livsmiljöer som inte skulle ha tagit skada av endast en av dessa verksamheter. Detta medför ett behov av att se till att förvaltningen av fiske och annan verksamhet samordnas, särskilt i kusttrakter. Förfarandet med integrerad förvaltning av kustområden ger en uppsättning verktyg för att trygga en nödvändig samordning av politikområdena.

Det finns emellertid exempel där framsteg nåtts, och åtgärder är på gång för att förbättra läget, som t.ex. restriktioner för tobisfisket i Nordsjön för att skydda sjöfågel, och förbudet mot drivgarn som kan bidra till att skydda havslevande däggdjur. Gemenskapen har börjat tillämpa strategier på medellång sikt i överensstämmelse med försiktighetsprincipen.

Kommissionen håller nu på med att integrera miljöhänsynen i den gemensamma fiskeripolitiken liksom på andra politikområden i enlighet med mandatet i artikel 6 i fördraget. Det kommande meddelandet "En strategi för att integrera miljöskyddskraven i den gemensamma fiskeripolitiken" pekar ut särskilda mål för att uppfylla detta mandat. Väsentliga inslag i den föreslagna strategin är att i) en ekosystembaserad syn på fiskeriförvaltningen införs, ii) miljöprinciperna i artikel 174 i fördraget inarbetas, iii) den kommande "Åtgärdsplanen för biologisk mångfald i fiskerinäringen" liksom andra särskilda initiativ genomförs, av vilka vissa beskrivs i meddelandet "Fiskeriförvaltning och bevarande av naturen i havsmiljö" (KOM(1999)363).

3.3. Flottpolitik

- Den nuvarande flottan är mycket för stor. Tekniska framsteg förbättrar fiskefartygens effektivitet och undergräver ansträngningarna i programmen för att minska kapaciteten.
- De fleråriga utvecklingsprogrammen (FUP) fastställdes av rådet på nivåer som inte var tillräckligt ambitiösa för att angripa problemet med överskottskapacitet på ett effektivt sätt och de har ofta inte heller genomförts. De var också komplexa att förvalta.
- Stöd till nybyggnation/modernisering och driftskostnader kan ha förvärrat den nuvarande situationen.

Fiskekapaciteten anges f.n. i tonnage och maskinstyrka, men det finns många andra faktorer som bestämmer den fiskedödlighet flottan orsakar. Framsteg i teknik och utformning innebär att nya fartyg utvecklar en mycket större fiskeansträngning än gamla fartyg med motsvarande tonnage och maskinstyrka. I alla händelser är det klart att flottan f.n. är mycket för stor. I Gulland-rapporten som utarbetades 1990 och Lassen-rapporten från 1995 föreslogs att den nödvändiga minskningen av fiskedödligheten för en varsam förvaltning av bestånden skulle vara omkring 40 % och i många fall mycket större.

De fleråriga utvecklingsprogrammen (FUP) har angripit problemet med överskottskapacitet. FUP III (1992-1996) var ganska effektivt, och den minskning som faktiskt nåddes under denna period var ca 15 % i tonnage och 10 % i maskinstyrka. Det måste emellertid erkännas att fiskefartygens effektivitet ökar för

varje år, beroende på tekniska framsteg. Förbättring av fartygens utrustning och utformning, utrustning för att finna fisk och telekommunikationsutrustning bidrar till detta.

I strid med kommissionens förslag är det pågående programmet, FUP IV (1997-2001) mycket svagare och kräver minskningar av gemenskapsflottan med endast 3 % i kapacitet och 2 % i verksamhet under den femåriga tillämpningsperioden. I själva verket är dessa mål så lågt satta att gemenskapsflottan i sin helhet hade uppfyllt de slutliga kapacitetsmålen för 2001 redan när FUP IV antogs 1997. Dessutom är FUP IV mycket komplicerat och kostsamt att förvalta, både för medlemsstaterna och för kommissionen, beroende på införandet av kombinerade verksamhets- och kapacitetsminskningar.

Stödpolitiken har också ofta undergrävt de mål som eftersträvas i flottpolitiken. Stöd till nybyggnation, modernisering och driftkostnader kan ha förvärrat den nuvarande situationen, eftersom de inte har åtföljts av en tillräcklig minskning av kapaciteten.

En fortsättning av nuvarande system skulle inte bara göra det omöjligt att skära ner flottans överkapacitet, utan skulle också leda till en ökad fiskeansträngning i en situation där beståndet är i sådant skick att det inte ens tål nuvarande ansträngning.

3.4. Beslutsprocess och medverkan av aktörer

- Den nuvarande ramen är inte lämpad för snabba lokala insatser och krislägen.
- Aktörerna känner sig inte tillräckligt delaktiga i vissa viktiga moment av politiken.

Beslutsprocessen på gemenskapsnivå är inte lämpad för snabba lokala insatser och krislägen som berör en eller flera medlemsstater och innefattar åtgärder som kortvarig avstängning av fiskeområden i realtid i fall där ett beslut måste fattas inom timmar för att undvika obotliga skador på bestånd. Därför kan det bli nödvändigt att anpassa lagstiftningen så att en eller flera medlemsstater kan genomföra en sådan åtgärd.

Tillämpningen av den gemensamma fiskeripolitiken hittills och regionala förfrågningar om översynen år 2002 har visat att aktörerna inte känner sig tillräckligt delaktiga i vissa viktiga moment av politiken, bl.a. utarbetandet av vetenskaplig rådgivning och tillämpningen av tekniska åtgärder. Det är i synnerhet många fiskare som inte tycker att förvaltare och forskare tar tillräcklig hänsyn till deras synpunkter och kunskaper. Denna brist på engagemang undergräver stödet för de antagna bevarandeåtgärderna. Nuvarande samrådsförfaranden, där bl.a. Rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk ingår och som är utformade för att beakta alla synpunkter från fiskerisektorn och andra aktörer, betraktas inte som tillfredsställande av de berörda parterna. De regionala seminarier som kommissionen nyligen organiserat för att ta itu med särskilda förvaltningsproblem har setts som ett steg i rätt riktning, men det är tydligt att aktörerna kräver mer än så.

Olika förslag har redan lagts fram för att avhjälpa bristen på lämpligt engagemang från alla aktörers sida. Dessa omfattar bl.a. ett system för decentraliserad förvaltning av regioner eller zoner, ett system med regionala rådgivningskommittéer som ger råd till kommissionen, och ett system med individuella fiskerättigheter inom

gemenskapen som skulle förvaltas genom en central förvaltning inom gemenskapen, där forskarna och näringen skulle delta i tillräcklig omfattning.

Det behövs större politisk vilja för att lösa problemen och fatta lämpliga beslut. Vissa förfaranden bör emellertid också ändras. En fortsättning av nuvarande förfaranden skulle utan tvekan leda till ytterligare misstro och tvivel. Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken kan lyckas endast om fiskarkåren anser att den tar hänsyn till deras intressen, synpunkter och erfarenhet.

3.5. Övervakning och kontroll

- Det nuvarande förfarandet är otillfredsställande och kan inte skapa lika villkor i hela unionen.
- Organisationen av övervakning och kontroll är splittrad. En bättre samordning och ett optimalt utnyttjande av resurserna för övervakning och inspektion behövs.
- Uppföljningen av överträdelser har inte varit tillfredsställande.

Övervaknings- och kontrollverksamheten för att genomföra den gemensamma fiskeripolitiken ses allmänt som otillräcklig och diskriminerande. I nästan alla medlemsstater kräver fiskarna ett mera centraliserat och harmoniserat kontrollsystem på gemenskapsnivå, vilket de menar skulle leda till effektivare insatser och likabehandling i hela gemenskapen.

Även om de senaste ändringarna av "kontroll"-förordningen nr 2847/93 (EGT L 261, 20.10.1993) gick i rätt riktning, kunde medlemsstaterna inte enas om några förslag att stärka gemenskapens regler och att öka befogenheterna för gemenskapens inspektörer. Avsaknaden av en harmonisering av sanktionerna och de begränsade befogenheterna för gemenskapens inspektörer (särskilt det faktum att de inte får genomföra oberoende inspektioner) är svåra hinder mot effektiva insatser på gemenskapsnivå.

Uppföljningen av överträdelser har inte varit tillräcklig. Heterogena rättssystem leder ofta till olika behandling av överträdelser mellan medlemsstaterna, såväl när det gäller att följa upp ett enskilt fall som att införa sanktioner. Dessutom har kommissionen inte i tillräcklig omfattning kunnat följa upp medlemsstaternas överträdelser, beroende på rättsliga begränsningar i det nuvarande systemet.

I dagsläget är organisationen av kontroll och övervakning splittrad. Användningen av resurserna för inspektion och övervakning är långt ifrån optimal. Kommissionen har varken fått de personalresurser eller de befogenheter den behöver för att kunna genomföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Inte heller i medlemsstaterna är läget tillfredsställande.

Det har inte heller varit möjligt att anta någon gemenskapsposition om kontroll av fiskeriverksamheten inom ramen för de regionala fiskerierorganisationerna. Det finns ett behov av att definiera kommissionens och medlemsstaternas respektive ansvar, där de senare har en central roll i genomförandet av övervakningsförfaranden som antas och tillämpas av de regionala fiskerierorganisationerna. Bristen på en klar gemenskapsstrategi för kontroll och övervakning av fiskeverksamhet i internationella

vatten äventyrar ansträngningarna att uppfylla gemenskapens internationella åtaganden och att trygga en fortsatt närvaro av gemenskapens flotta i dessa vatten.

Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken gör det möjligt att åter ta upp debatten om en förbättring av kontrollförfarandena och att undersöka nya alternativ för effektivare påföljder. Missas denna möjlighet kommer den gemensamma fiskeripolitikens trovärdighet att lida ett ödesdigert nederlag.

3.6. Ekonomisk och social dimension

- Den gemensamma fiskeripolitiken har en viktig ekonomisk dimension. Fiskerisektorn tillförs årligen 1,1 miljarder euro av allmänna medel (gemenskapens och nationella).
- Överkapaciteten har negativa ekonomiska effekter på flottans lönsamhet. Förbättring av flottans ekonomiska och finansiella prestationer kräver en minskning av den totala kapitalinsatsen.
- Sysselsättningen inom fiskerisektorn minskar stadigt.
- Om politik och synsätt inte ändras kommer den europeiska fiskerisektorn att bli allt mindre hållbar och ekonomiskt livskraftig.

I förordning nr 3760/92 hänvisas till sektorns långsiktiga utveckling, de särskilda behoven i områden där lokalbefolkningen är särskilt beroende av fiske och därtill knuten verksamhet, och de ekonomiska och sociala konsekvenserna av en omstrukturering. Den gemensamma fiskeripolitikens ekonomiska och sociala effekter har emellertid försumrats.

Den gemensamma fiskeripolitiken har en betydande ekonomisk effekt. Den gemensamma organisationen av marknaden och den gemensamma handelspolitiken ger producenterna i gemenskapen prisstöd och tullskydd. Gemenskapen lämnar genom Fonden för fiskets utveckling (FFU) betydande bidrag till fiskerisektorn genom att finansiera investeringar i såväl fiskefartyg som anläggningar i land för beredning och vattenbruk. Den finansierar också kostnaderna för fiske enligt externa fiskeavtal. Vidare får sektorn visst statligt stöd utanför FFU. Den samlade effekten av dessa åtgärder på gemenskaps- och nationell nivå innebär att ca 1,1 miljarder euro av allmänna medel årligen tillförs fiskerisektorn, vilket är en betydande andel av värdet av den totala produktionen i gemenskapen (ca 7 miljarder euro för landad fisk och 2 miljarder euro för vattenbruk).

Problem som uppstår inom fiskesektorn får konsekvenser även för de områden som är beroende av fisket. I förordning nr 3760/92 talas det om den långsiktiga utvecklingen inom fisket, om de särskilda behoven i områden där lokalbefolkningen är mycket beroende av fiskerelaterade verksamheter, samt om de sociala och ekonomiska följder som omstruktureringen får. Under perioden fram till 2006 är EU:s mindre gynnade kustområden och öar berättigade till stöd via strukturfondernas mål 1-program (mål 1-områden är områden som släpar efter i utvecklingen). Program av det här slaget genomförs i större delen av kustområdena och på öarna i fyra länder: Portugal, Spanien, Italien och Grekland. Andra områden får stöd som mål 2-områden (områden som genomgår en omställningsprocess), och i det här fallet omfattas bl.a. fiskeberoende områden i svårigheter. Områden i fem medlemsstater,

med sammanlagt 1 miljon invånare, omfattas av den här typen av stöd. Under den föregående programperioden startade också ett särskilt gemensamt program, Pesca, för att hjälpa fiskare att anpassa sig efter de förändringar som sektorn genomgår och därigenom förbereda dem för alternativa verksamheter.

Trots vidden av gemenskapens ekonomiska engagemang i fisket ligger emellertid ansvaret för utarbetande av en ekonomisk strategi eller "näringsstrategi" för fiskerinäringen fortfarande på medlemsstaterna, och dessa strävar mot mycket olika mål på området, vilka delvis står i konflikt med varandra (i motsats mot andra sektorer där gemenskapen har drivit en strukturanpassningspolitik). Det finns ett stort behov av att bättre klarlägga de politiska målen för att främja effektiviteten i gemenskapens åtgärder.

Mot bakgrund av fiskerisektorns heterogena natur är det svårt att ställa en entydig diagnos på dess ekonomiska och finansiella prestation och villkoren för dess livskraft på kort och lång sikt. Det ekonomiska utbytet av storskaligt fiske - data från småskaligt fiske är knapphändiga - är emellertid ofta blygsamt och varierar starkt från år till år, varför sektorn befinner sig i en permanent instabil situation. Ofta är vinstmarginalerna inte sådana att de kan täcka kostnader och avskrivning på kapitalet. Efter flera år med betydande underskott inträdde en viss förbättring i mitten av 1990-talet. Denna berodde inte på någon grundläggande ändring av villkoren, utan snarare på en ökning av landningarnas värde och en minskning i reala termer av bränslekostnaden (som nu drastiskt har vänt). Den finansiella förbättringen var med andra ord ett resultat av cykliska snarare än strukturella faktorer.

Det nära sambandet mellan omsättningen och fiskeriföretagens intjäningsförmåga är en indikator på den kritiska betydelsen för lönsamheten av balansen mellan fartygens antal och kapacitet å ena sidan och tillgängliga fiskeresurser å den andra. Där överkapacitet råder, måste ett mer eller mindre konstant värde på landningarna delas mellan ett större antal aktörer. Överkapaciteten har ett antal negativa ekonomiska effekter. Den minskar varje fartygs möjlighet att ge en tillräcklig inkomst. Flottans lönsamhet äventyras genom underutnyttjandet av investeringarna, samtidigt som avsaknaden av en tillräcklig avkastning på kapitalet försenar en modernisering och ytterligare försvagar konkurrenskraften. För att det ekonomiska och finansiella utbytet av gemenskapens fiskeflotta skall kunna förbättras krävs därför först och främst en minskning av det totala sysselsatta kapitalet.

Det nuvarande stödet till fiskerinäringen och vissa skatteåtgärder, såsom skattefritt bränsle, leder inte mot detta mål. Genom en artificiell minskning av kostnader och risker av investeringar i en redan överkapitaliserad näring skapar det en alltför stor tillgång på kapital. Varje fartyg som får nytt stöd minskar produktiviteten och lönsamheten för alla andra fartyg i det berörda fisket. En sådan politik skadar också konkurrensen, eftersom fartyg med och utan stöd är verksamma på samma fiskebankar och marknad, och fartygsägarnas höga kostnader för amorteringar på investerat kapital minskar deras förmåga att betala sin arbetskraft bättre (eller utvidga den). Resultatet blir att sektorn har dragit till sig mera resurser än vad som annars skulle ha varit fallet, och den har på så sätt vållat en kostnad för ekonomin i övrigt, eftersom de utnyttjade resurserna hade kommit till mera lönsam användning på annat håll.

Fiskerisektorn krymper stadigt. Under perioden 1990-1997 sjönk sysselsättningen i sektorerna för fiske (-19 %) och beredning (-10 %), medan den steg i vattenbruket

(+22 %). Den totala sysselsättningen inom dessa sektorer visar en minskning med 13 % (alltså 60 000 förlorade arbetstillfällen). Förlusten skiljer sig mycket mellan länder och regioner (sålunda visar Grekland en ökning totalt, medan Danmark visar en kraftigare minskning inom alla sektorer).

Under samma period skedde vissa förändringar i gemenskapens beroende av fisket. Även om det stora flertalet fiskeberoende områden år 1990 fortfarande var beroende 1997, ändrades de fiskeberoende områdenas geografiska fördelning starkt. Graden av fiskeberoende i de mest beroende områdena minskade starkt, särskilt i Spanien, men på samma gång ökade beroendet i delar av Grekland. En minskning av beroendet av fångster/landningar kompenseras i vissa områden av en ökning av sysselsättningen i vattenbruket. En tendens mot ett ökat beroende kan noteras i vissa mål 1-områden, där den ekonomiska utvecklingen är svag och alternativ verksamhet saknas.

Den allmänna bilden präglas av en stadig minskning av sysselsättningen inom fisket. Den stödform gemenskapen prioriterat, nämligen stöd till kapitalinvestering, kan ha intensifierat problemet med överkapacitet, låg lönsamhet och utbyte av arbete mot kapital i fiskesektorn. Den kan också ha tenderat till att öka fiskeberoendet genom att behandla fiskerisektorn mera välvilligt än sektorer som kunde ge alternativ sysselsättning till dem som friställs i denna sektor. Ett anmärkningsvärt undantag var Pesca-programmet där gemenskapen aktivt försökte främja fiskares anpassning till alternativa verksamheter. Det här programmet var emellertid av blygsam omfattning jämfört med andra stödprogram, och de innovativa inslagen utnyttjades inte i tillräcklig utsträckning.

En politik som söker spara arbetstillfällen i fiskeberoende områden genom att bevilja stöd inom fiskerisektorn kan motverka sina syften. En sådan politik har inte hindrat en stadig nedgång i sysselsättningen inom fisket i EU i en genomsnittlig takt av två procent per år i fiskesektorn, driven av en brist på fiskresurser och tekniska framsteg som drastiskt har förbättrat arbetets produktivitet. Attraktionskraften i säkrare och bättre betalda arbeten i andra sektorer har inneburit att det i många områden blir allt svårare att finna besättningar till fiskefartygen, i synnerhet till flottor som fiskar i avlägsna vatten.

Den ekonomiska politik som hittills följts inom fiskerisektorn på gemenskaps- och nationell nivå lämnar mycket övrigt att önska. Om politik och synsätt inte ändras, kommer den europeiska fiskerisektorn att bli allt mindre hållbar och ekonomiskt livskraftig, och dess konkurrenskraft kommer att hotas, även på dess egen marknad. Dessutom kommer en överkapitaliserad och överdimensionerad flotta att äventyra fiskeresursernas hållbarhet utan att lösa sysselsättningsproblemet i regioner där fisket är ekonomiskt viktigt. Det är därför nödvändigt att nya grepp på fiskerisektorns ekonomiska förvaltning prövas i gemenskapen.

En hållbar förvaltning av fisket som återställer fiskbeståndens produktivitet kommer att skapa ekonomisk och social nytta för såväl näringen som samhället i dess helhet. I längden kommer ökade fiskbestånd att ge större fångster per fiske ansträngnings och en ökad lönsamhet för fisket som möjligen kan locka nya intressenter. Svaga bestånd har motsatt effekt och leder till förtjänster som är alltför låga för att täcka de totala kostnaderna, och till att kapital och arbetskraft lämnar näringen. Även på kort och medellång sikt kommer en minskning av insatserna av kapital och arbetskraft att påverka nettoinkomsten positivt för dem som fortsätter sin verksamhet, eftersom

återstående fartyg kommer att kunna få större fiskfångster till i stort sett samma driftskostnad.

3.7. Vattenbruk

- Vattenbruket ger ett väsentligt bidrag till försörjningen med fiskeriprodukter och skapar alternativ sysselsättning i många fiskeberoende områden.
- Det europeiska vattenbruket måste på ett effektivt sätt kunna ta itu med miljö- och hälsoskyddskraven.

Utvecklingen av vattenbruket har bidragit till försörjningen med fiskeriprodukter utan att trycket ökat på vildlevande bestånd. Den har också skapat alternativ sysselsättning i många fiskeberoende områden.

Vattenbruket har spelat en viktig roll för att förbättra kustområdenas socioekonomiska situation. Även om utvecklingen totalt sett är positiv, finns det ändå ett antal problem i gemenskapens vattenbruk. Särskilt betraktas ett expanderande vattenbruk alltmer som ett hot mot andra verksamheter. Turistnäringen är särskilt kritisk mot vattenbruket, som den anklagar för att ta upp utrymme som kunde användas för rekreation, och för att producera avfall som påverkar kvaliteten på närliggande badvatten. För att trygga en stabil framtid för vattenbruket är det viktigt att lösa dessa konflikter med andra som utnyttjar kustområdena.

Konkurrens från internationell handel har också påverkat gemenskapens vattenbruk under det senaste årtiondet. Värdet per kilo vid odlingsplatsen av alla vattenbruksprodukter sjönk, vilket stimulerade till ökad produktivitet och skapade innovativa grepp i saluföringen.

Vissa delar av den lagstiftning som införts under det senaste årtiondet, särskilt om miljö- och hälsoskyddskrav, har ökat produktionskostnaderna och minskat det ekonomiska utrymmet för marknadsföring och säljfrämjande åtgärder.

När det gäller vattenbruk verkar gemenskapens politik främst genom dess viktigaste finansiella instrument, FFU, som ingriper överallt men med förmånsstödsatser i mål 1-områden. Även om denna fond onekligen är ett kraftfullt instrument för europeisk integration, kvarstår det faktum att FFU hittills lämnat stöd främst i form av kapitalstöd till företags produktiva investeringar.

3.8. Beredningsindustrin

- Den europeiska beredningsindustrin består främst av små och medelstora företag som kämpar med otillräckliga, oregelbundna och icke konkurrenskraftiga leveranser, hälso- och hygienkrav, konkurrens från tredje land och tillkomsten av stora detaljhandelsföretag som tillämpar lägre priser.
- Gemenskapen har lämnat betydande strukturstöd till sektorn.

Det finns ca 2 000 beredningsföretag i näringen. Dessa är främst små och medelstora företag som haft att kämpa med ett antal problem: otillräckliga, oregelbundna och icke konkurrenskraftiga leveranser i kombination med svårigheter beroende på föråldrad produktionsutrustning, ofullständigt uppfyllande av hälso- och

hygienkraven, svår konkurrens från produkter från tredje land, och tillkomsten av stora detaljhandelsföretag som tillämpar lägre priser.

Råvarutillförseln är ett stort problem eftersom EU har brist på fiskeriprodukter, och minskande resurser inom gemenskapen förvärrar läget. Gemenskapens beredningsindustri kan importera fisk till reducerad tullsats för att bli konkurrenskraftig. Importen avser främst halvfabrikat och frysta produkter, som företag i gemenskapen i sin tur bereder så att ett mervärde skapas.

För att möta de problem som drabbat näringen de senaste åren har en betydande omstrukturering skett mot en koncentration, varigenom stora företag tillkommit (ofta integrerade i grupper inriktade på jordbruksbaserade livsmedel, finansiering eller storskalig distribution). Dessa har minst nationell men även europeisk täckning och framställer i allmänhet massprodukter med högt mervärde. Dessutom har stora, vertikalt integrerade företag utvecklats kring principen om privilegierad tillgång till råvaror. Dessa konglomerat har blivit stora aktörer i sektorn.

Mellan 1986 och 1999 utvecklades gemenskapens politik för stöd till beredningsindustrin, från att vara en politik för uppföljning av sektorns utveckling och modernisering, till att bli en politik för omstrukturering och främjande av införandet av en produktionsteknik som skulle möjliggöra en övergripande förbättring av konkurrenskraften.

3.9. Den gemensamma fiskeripolitikens internationella dimension

- Den nuvarande politiken behöver anpassas till ändrade förhållanden och nya utmaningar, såsom tillkomsten av nya aktörer, många utvecklingsländers legitima strävan att utveckla sin egen fiskerinäring, och kraven på en hållbar utveckling och ett ansvarsfullt fiske.

Gemenskapen har en av de största fiskeflottorna i världen, och även om den främst agerar på gemenskapens vatten är en stor del av gemenskapens fiskerisektor beroende av tillträde till resurser utanför gemenskapen, d.v.s. sådana som delas med tredje land eller som finns i vatten under mera avlägsna kuststaters jurisdiktion eller i internationella vatten. I alla dessa fall måste avtal om villkoren för tillträde slutas mellan gemenskapen och en eller flera kust- eller flaggstater.

Tekniska framsteg, tillkomsten av nya fiskemakter, det ökande antalet bekvämlighetsflaggade fartyg som inte respekterar internationella regler, och nytillkomna aktörers strävan att utveckla sina fiskerisektorer ändrar förutsättningarna för konkurrens utöver de traditionella konflikter som kännetecknar fiskevärlden (konflikter om redskap, konkurrens mellan små- och storskaligt fiske etc.). Dessutom minskar konkurrenskraften hos de europeiska flottor som fiskar i avlägsna vatten gentemot flottor från nya fiske nationer som arbetar till lägre kostnader.

Framtiden för gemenskapens bilaterala förbindelser på fiskeriområdet är osäker. Många stater strävar efter att förbättra sin förmåga att utveckla sitt eget fiske och även att delta i högsjöfisket. Av detta skäl finns det ett ökande behov av samarbete på områden som ekonomiskt stöd, stöd till personalutveckling, tekniskt stöd, tekniköverföring, rådgivnings- och konsulttjänster samt utbildning och kapacitet att utnyttja resurserna bättre.

Många tredje länder där europeiska flottor tidigare fiskat står också inför problemet med utfiskning, medan tillgången på fisk är central för deras livsmedelsförsörjning och ekonomiska utveckling. Fiske i vatten under utvecklingsländernas jurisdiktion ställs inför problem som allvarligt förstärks av den ekonomiska och sociala situationen, såsom brist på kunskap om de akvatiska resurserna och om fiskets inverkan på ekosystemen, svårighet att bestämma det "överskott" på resurser som är tillgängligt för utländska flottor, instabilitet och risker som är oförenliga med långsiktiga investeringar, brist på övervakning och kontroll av fisket samt svårigheter att bekämpa sjöröveri och olagligt fiske. Dessutom är det otänkbart att kräva en ökning av möjligheterna till fiske för europeiska fartyg i tredje länder där det är nödvändigt att minska flottkapaciteten.

Den externa fiskeripolitiken som den formuleras i gemenskapens bilaterala avtal brottas också med ett antal svagheter:

- Fiskeavtalen är inte alltid tillräckligt flexibla för att reagera snabbt på krislägen som minskande bestånd, de är inte flerartsinriktade, och försiktighetsprincipen nämns och tillämpas sällan.
- De fiskemöjligheter som erbjuds europeiska fartyg är inte alltid grundade på den verkliga utvecklingen av resursen.
- Den fiskedödighet som orsakas av den europeiska flottan är inte alltid känd.
- Vissa fiskeavtal ger inte tillräckliga garantier för skyddet av småskaligt kustfiske.
- Det finns en brist på samsyn inom den gemensamma fiskeripolitiken mellan fiskeavtal å ena sidan och överföring av fartyg med stöd från FFU å den andra. Fartyg som ägs av företag med övervägande europeiska ekonomiska intressen konkurrerar om samma resurs men efter olika regler.

Genom att följa uppförandekoden för ansvarsfullt fiske har gemenskapen gått med på att samarbeta med utvecklingsländer och att hjälpa dem att utveckla sina fiskerisektorer. Dessa åtaganden måste beaktas i gemenskapens framtida bilaterala relationer på fiskeriområdet.

Gemenskapens externa fiskeripolitik angrips ofta i internationella sammanhang, och det finns därför ett behov av att förbättra såväl dess trovärdighet som dess image gentemot den internationella allmänna opinionen.

Om den gällande externa fiskeripolitiken inte anpassas till ändrade förhållanden och till nya utmaningar kommer gemenskapens status som en stor och ansvarsfull internationell aktör att undergrävas.

3.10. Medelhavs fiske

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Gemenskapens politik i Medelhavet har inte motsvarat förväntningarna: genomförandet av de tekniska åtgärderna i förordningen för Medelhavet har inte varit tillfredsställande, data saknas, och framstegen i det internationella samarbetet har varit långsamma. |
|--|

Medelhavet är ett strategiskt område som förenar länder med mycket olika arv och bakgrund från kulturell, religiös, etnisk och ekonomisk synpunkt. Den gemensamma fiskeripolitiken kan spela en viktig politisk roll i samarbetet kring Medelhavet, baserad på en utbredd medvetenhet om vikten av gemensamma resurser och mål.

I motsats mot struktur- och marknadspolitiken, som är helt genomförd, har bevarande- och förvaltningsåtgärder endast delvis tillämpats i Medelhavsregionen. Detta beror främst på vissa särdrag hos Medelhavs fisket:

- Kontinentalsockeln är i allmänhet mycket smal, och fisket sker i regel i vatten under kuststaternas jurisdiktion. De flesta staterna hävdar inte jurisdiktion utöver territorialhavet på 12 nautiska mil. Fartyg som för icke-Medelhavsstaters flagg bedriver intensivt fiske efter tonfisk och andra värdefulla fiskeresurser i internationella vatten.
- Medelhavs fisket är småskaligt, och de lokala flottorna består i huvudsak av små fiskefartyg i såväl nationella som internationella vatten. Sekelgamla traditioner såsom *prud'homies* i Frankrike och *cofradías* i Spanien spelar fortfarande en betydande roll i Medelhavsregionerna.
- Fiske och vattenbruk spelar en viktig roll i ekonomin i ett antal områden. En stor del av gemenskapens fiskeberoende områden finns också i Medelhavsregionen.

Sedan början av 1990-talet har gemenskapen tagit ett antal initiativ till förbättring av fiskeförvaltningen i Medelhavet. Bland dessa kan nämnas harmonisering av tekniska åtgärder, större selektivitet när det gäller fiskeredskap (såsom förbud mot drivgarn) och förstärkning av det internationella samarbetet (organisering av de diplomatiska konferenserna i Kreta och Venedig), gemenskapens anslutning till de relevanta regionala fiskerierorganisationerna, Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavet (AKFM) och Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten "International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas" (ICCAT).

Resultaten motsvarade dock inte förväntningarna: såväl det internationella samarbetet som förstärkningen av AKFM-förfarandena fortskrider långsamt, medan de interna åtgärderna inte accepteras (och därför inte uppfylls) av fiskarna och övervakas dåligt av medlemsstaterna.

Hittills har det främsta verktyget för förvaltning av resurserna på gemenskapsnivå varit förordning nr 1626/94 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna i Medelhavet (EGT L 171, 6.7.1994), som syftade till att harmonisera kustmedlemsstaternas lagstiftning. Förordningen har emellertid inte tillämpats på ett tillfredsställande sätt.

Det har varit svårt att tillämpa och genomdriva minsta tillåtna landningsstorlekar. Förekomsten av en marknad för fisk som inte uppfyller storlekskraven, frånvaron av en tradition av stark kontroll i delar av Medelhavsregionen, och en utbredd uppfattning bland fiskare att de inte varit tillräckligt delaktiga i beslutsprocessen har medverkat till denna situation. Dessutom omfattas inte flottor från tredje länder av samma stränga regler.

På extern nivå har framstegen i det multilaterala samarbetet varit långsamma. Det råder brist på effektiv övervakning och kontroll och brist på vetenskaplig rådgivning

baserade på kvalitetsdata. Om läget inte förbättras kan vissa parter känna sig manade att vidta ensidiga åtgärder, såsom ytterligare utvidgande av fiskezoner eller kungörande av nya, vilket skulle kunna skapa allvarliga problem för fiskare inom gemenskapen och rättsliga komplikationer i gemenskapens relationer till tredje land.

Vidtas ingen åtgärd på de nämnda områdena kommer beståndens situation att försämrans. Passivitet från gemenskapens sida skulle leda till brist på relevanta data till stöd för förvaltningsbeslut, avsaknad av effektiv övervakning och genomförande, frånvaro av internationellt samarbete med de angränsande staterna och ett ökande inslag av ensidiga åtgärder.

4. EN SERIE TYDLIGARE MÅL FÖR FRAMTIDEN

Som beskrivits ovan bottenar många av den gemensamma fiskeripolitikens problem i mångfalden mål och bristen på klarhet i dessa. Den gemensamma fiskeripolitikens allmänna mål var för sig svarar mot legitima mål, men de kan endast uppnås på lång sikt. För en övergång mot långsiktig hållbarhet och livskraft krävs emellertid på kort sikt förbättringsåtgärder för att återställa fiskbeståndens produktivitet. Detta innebär lägre insatser av produktionsfaktorer, kapital och arbete. En sådan ändring, som leder till långsiktiga fördelar, bör dock ställas mot kostnaderna på såväl kort som lång sikt för att fortsätta med nuvarande politik.

Kommissionen är fast övertygad om att den gemensamma fiskeripolitiken skulle kunna lösa de problem den ställs inför om en serie sammanhängande mål utformades. Reformdebatten borde också ta sikte på den relativa vikt som ges dessa mål, och på behovet av klarare politiska val om målen är sinsemellan oförenliga.

Kommissionen har identifierat följande mål för den framtida gemensamma fiskeripolitiken:

- att skapa ett ansvarsfullt och hållbart fiske som tryggar sunda marina ekosystem med bevarande av de marina resursernas och livsmiljöernas kvalitet, mångfald och tillgänglighet. Det finns därför ett angeläget behov av att stärka och förbättra bevarandepolitiken för att vända nuvarande negativa trender i många bestånd.
- att genom lämpliga åtgärder inom fiskeförvaltningen nå de miljömål som fastställs i artikel 174 i fördraget. Lämpliga åtgärder för att minska de negativa miljökonsekvenserna av annan mänsklig verksamhet som sjöfart, oljeutvinning och muddring bör ses som komplement till fiskeripolitiska åtgärder.
- att införa hälsokrav i den gemensamma fiskeripolitiken så att människors och djurs hälsa och säkerhet skyddas och konsumenterna på den europeiska marknaden får tillgång till varor till skäliga priser.
- att snarast möjligt harmonisera flottans kapacitet med resursernas tillgänglighet och hållbarhet.
- att främja en bättre styrning genom att införa mera öppna, ansvariga och flexibla förvaltnings- och beslutsprocesser med medverkan från aktörer även på regional och lokal nivå, som borgar för att lokala kriser och bevarandeproblem hanteras på ett lämpligt sätt.

- att trygga ett effektivt genomförande av den gemensamma fiskeripolitikens regler genom tydliga förfaranden som kan garantera samma behandling i hela unionen.
- att trygga en ekonomiskt livskraftig och självbärande fiske- och vattenbrukssektor som kan konkurrera på en globaliserad marknad.
- att ta itu med de strukturella anpassningsproblem som kommer att vara resultatet av ett åtagande om hållbart fiske.
- att främja ett ansvarsfullt och rationellt utnyttjande av fiskeresurserna i internationella vatten och att utveckla partnerskap med tredje länder på ett sätt som stämmer överens med gemenskapens utvecklingspolitik.
- att förbättra kvaliteten och mängden av relevanta data som stöd för beslutsfattandet och att främja ämnesövergripande vetenskaplig forskning som kan ge läglig och kvalitativ vetenskaplig information och råd om fiske, tillhörande ekosystem och relevanta miljöfaktorer.

Inledandet av en allmän debatt på grundval av denna grönbok är ett första steg för att uppnå dessa mål.

5. FRAMTIDENS GEMENSAMMA FISKERIPOLITIK: ALTERNATIV OCH PREFERENSER

5.1. Förstärkning och förbättring av bevarandepolitiken

- Genomförande av en flerårig och ekosysteminriktad förvaltning.
- Antagande av kraftfullare tekniska åtgärder för att skydda ungfisk och minska mängden fisk som kastas överbord, inbegripet pilotprojekt för åtgärder som inte tillämpats hittills, t.ex. förbud mot att kasta fisk överbord.
- Utveckling av ett system för att följa framstegen i den gemensamma fiskeripolitiken för en hållbar utveckling och förvaltningssystemens och politikens effektivitet mot fastställda mål.
- Utvidgning av tillträdesordningen till 6-12-milsgränsen och Shetlandsboxen.

Även om det inte finns någon patentmedicin för bevarandeproblemet gör den aktuella kritiska situationen i många bestånd det mera angeläget än någonsin att effektivt tillämpa hela arsenalen av tillgängliga verktyg.

Följande mera specifika åtgärder bör vidtas:

5.1.1. Flerårsförvaltning som inriktas på flera arter och på ekosystemen

Behovet av att fastställa fleråriga förvaltningsplaner, där försiktighetsprincipen beaktas, inses nu i vida kretsar. Kommissionen lade i december 2000 fram ett

meddelande för rådet och Europaparlamentet om tillämpning av försiktighetsprincipen och fleråriga förfaranden för fastställandet av TAC².

En flerårig ansats skulle medverka till att två stora olägenheter med ett årligt fastställande av TAC och kvoter undviks, nämligen att svåra beslut skjuts på framtiden och att TAC-volymerna plötsligt ändras från år till år.

För att ett flerårsförfarande skall kunna genomföras måste man fastställa fleråriga strategier som är förenliga med försiktighetsprincipen för en serie bestånd. Sådana förvaltningsstrategier kommer att grundas på en planerad utveckling av fiskedödligheten på medellång sikt (3 - 5 år).

Genomförandet av fleråriga ramar kan grundas på det arbete som genomförts för de bestånd som delas med Norge och de baltiska staterna, och bör integrera försiktighetsprincipen. Miljö- och ekosystemsmål på medellång sikt och strategier för kritiska arter och livsmiljöer kan också fastställas genom att gränsvärden införs för bifångster och oförutsedda fångster, särskilt för arter som finns upptagna i miljölagstiftningen.

Blandfiske tillämpas allmänt i gemenskapens vatten, och därför kan en förvaltning av grupper av bestånd vara att föredra för väl definierat fiske. Inrättande av ett riktigt system för förvaltning av ansträngningen skulle kunna vara ett steg på vägen mot en flerartsförvaltning. Det finns också ett behov av att vidareutveckla ett ekosysteminriktat synsätt för alla delar av fiskeförvaltningen, från resurser till konsumenter, som ett medel för att nå ett hållbart utnyttjande av de marina ekosystemen.

I de yttersta randområdena varierar resursläget mellan regionerna. Detta kan medföra ett behov av åtgärder som är anpassade till den speciella situationen i dessa regioner.

5.1.2. *Tekniska åtgärder*

Det finns ett behov av att skapa effektivare regler. Införande och främjande av användningen av selekterande anordningar som minskar eller eliminerar bifångster av icke-målarter, och av fiskemetoder med mindre fysiska miljökonsekvenser, skulle med säkerhet bidra till att förbättra situationen gentemot nuläget. Tekniska åtgärder bör också beakta miljödimensionen på ett bättre sätt. Exempelvis är avstängning av en viss zon och fredning för varje form av fiskeverksamhet kanske av begränsad nytta för fiskeförvaltningen, men den kan skydda ett för icke-målarter ekologiskt känsligt och viktigt område.

Det finns också behov av att undersöka nyttan av åtgärder som hittills inte tillämpats, t.ex. förbud mot att kasta fisk överbord i vissa fiskevatten som lätt kan kontrolleras, och avstängning av vissa områden i realtid. Andra möjliga lösningar kan också undersökas, t.ex. beaktande av en procentsats bifångstarter som en del av TAC, vilket görs i Organisationen för fisket i nordvästra Atlanten "Northwest Atlantic Fisheries Organisation" (NAFO). Pilotprojekt utefter dessa linjer kan lätt prövas.

I återställandeplaner för krislägen, t.ex. den som antogs år 2000 för torsk i Irländska sjön, måste i framtiden ingå särskilda tekniska åtgärder som en viktig komponent.

² KOM(2000) 803 slutlig.

Begreppet återuppbyggnad av bestånd bör också införas. Återuppbyggnaden av bestånden kan ske gradvis under en relativt lång period för bestånd utsatta för överexploatering som fortfarande är uthärdlig. Återuppbyggnaden bör emellertid vara mycket mera radikal för bestånd som ligger långt under hållbara nivåer.

Det finns ett behov av att inleda en ny debatt om tekniska åtgärder mot bakgrund av den erfarenhet som vunnits vid tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen, pilotprojekt och återställandeplaner. Samtidigt finns det ett behov av att engagera fiskarkåren i utformningen av nya regler, att främja närmare samarbete mellan fiskare och forskare och att ytterligare främja klarheten i den vetenskapliga rådgivningen.

5.1.3. *Övervakning och bedömning av ramen för bevarande och förvaltning*

Det finns ett behov att utveckla ett system för att utvärdera framstegen i den gemensamma fiskeripolitiken för en hållbar utveckling och förvaltningssystemens och politikens effektivitet mot fastställda mål.

Sociala, miljömässiga och ekonomiska indikatorer och därtill knutna referenspunkter behöver tas fram som kan användas för att fastställa hur väl dessa mål fullföljs och huruvida det mera övergripande målet, en hållbar utveckling, förverkligas.

Arbete som utförts inom andra internationella organisationer, bl.a. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation och organ som Europeiska miljöbyrån, kan utnyttjas i detta syfte.

5.1.4. *Tillträde till vatten och resurser*

5.1.4.1. Relativ stabilitet

Principen om relativ stabilitet har sedan 1983 lämnat medlemsstaterna garantier för kvotandelar, varigenom man undvikit årliga upprepningar av en politisk debatt om fördelningsnyckeln som skulle ha gjort beslutsfattandet om TAC ännu mera komplicerat. Tillämpningen av de s.k. Haag-preferenserna har medgett en viss grad av flexibilitet för att tillgodose ett antal specifika önskemål från vissa områden, även om denna tillämpning inte mottagits välvilligt av alla berörda medlemsstater och fiskare.

Kommissionen kan i nuläget inte se någon praktisk alternativ princip som skulle kunna ge samma resultat. Samrådsförfarandet visade att hela gemenskapen delar denna syn. Därför finns det inte behov av någon radikal ändring av nuvarande system.

När fiskerisektorns strukturproblem har åtgärdats och den ekonomiska och sociala situationen i sektorn stabiliserats, kan det bli möjligt att ompröva behovet av att ha kvar principen om relativ stabilitet och möjligheten att låta marknadskrafterna verka inom fiskerinäringen liksom inom EU:s ekonomi i övrigt.

5.1.4.2. 6-12-milszonen

Det grundläggande målet för principen om en 6-12-mils kustzon var att skydda fiskeresurser genom att förbehålla tillträdet för småskaligt kustfiske, som i allmänhet utövar mindre tryck på bestånden i dessa zoner, som ofta hyser yngelplatser, och att

skydda kustsamhällenas hantverksmässiga fiske och därigenom hjälpa dem att bevara sin ekonomiska och sociala struktur.

I betraktande av den fortgående försämringen av de flesta fiskbestånden och de fortsatta svårigheterna för fiskeberoende områden att dra nytta av den pågående ekonomiska tillväxten verkar dessa mål lika relevanta i dag som de var 1992, och de stöds allmänt av hela gemenskapen.

Krav på utvidgning av kustzonen utöver 12 mil i vissa medlemsstater har inget stöd i verifierbara data.

En ändring av 6—12-milsordningen skulle störa den balans som sedan länge präglat politiken.

5.1.4.3. Shetlandsboxen och tillträdet till Nordsjön

Shetlandsboxen skapades eftersom arter i denna region är biologiskt känsliga beroende på deras utnyttjandeegenskaper. Inrättandet av boxen spelade också en viktig roll för att nå acceptans för den jämvikt som etablerats mellan de olika flottorna och fiskargemenskaperna.

Utvecklingen av beståndet i detta område medger inte någon ökad fiskeansträngning, och kommissionen anser att de nuvarande restriktionerna för fisket bör bibehållas. Förbättrad vetenskaplig rådgivning för möjliga ändringar av systemet behövs dock.

De rättsliga restriktionerna för tillträde till Nordsjöns vatten löper ut den 31 december 2002. Då allt fiske efter arter av kommersiellt intresse emellertid regleras genom TAC och kvotsystem, är tillträdet till resurserna förbehållet flottor som innehar kvoter. Möjligt illegalt fiske bör övervakas noga.

5.2. Främjande av miljödimensionen i den gemensamma fiskeripolitiken

- Full tillämpning av relevanta miljöinstrument, åtgärdsplaner och strategier för skydd av den biologiska mångfalden, samt integration av miljöskyddskrav i den gemensamma fiskeripolitiken.
- Igångsättning av en debatt om ekologisk märkning av fiskeriprodukter.

Miljöskyddet behöver inarbetas i den gemensamma fiskeripolitiken. I det kommande meddelandet "En strategi för att integrera miljöskyddskraven i den gemensamma fiskeripolitiken" beskrivs en lämplig strategi för att nå denna integration. Även om strategin kan genomföras inom nuvarande gemensamma fiskeripolitik utan att någon reform behövs, anser kommissionen att det skulle vara fördelaktigt att utnyttja den pågående översynen av den gemensamma fiskeripolitiken för att göra genomförandet effektivare genom att förstärka den tillämpliga rättsliga grunden. Den nya gemensamma fiskeripolitiken bör vara särskilt skraddarsydd så att ovannämnda strategi kan genomföras på ett effektivt sätt.

Kommissionen avser också att i en nära framtid sätta igång en debatt om ekologisk märkning av fiskeriprodukter. System för ekologisk märkning är en marknads- och informationsbaserad metod för att främja fiskets hållbarhet genom att erbjuda

konsumenten tydligare val, baserade på upplysning om en produkts inverkan på miljön eller på hållbarheten i den fiskeresurs från vilken den härrör.

Kommissionen biträder målen för ekologiska märkningssystem i fiskerisektorn, nämligen att stimulera konsumentens medvetenhet om fiskets miljödimension och därigenom stimulera såväl förvaltares som fiskares miljöansvar. Detta utgör en del av ett ökande intresse för att göra de som ansvarar för fiske och fiskeförvaltning mera medvetna om fiskets miljökonsekvenser. Därför bör frivilliga system för ekologisk märkning som komplement till lagstiftning om utnyttjande av fiskeresurser och livsmedelssäkerhet främjas, och deras funktion på marknaden underlättas. Myndigheternas primära ansvar för skyddet av naturresurserna kvarstår, men det äventyras inte av frivilliga marknadsledda initiativ.

System för ekologisk märkning bör emellertid trygga en objektiv och kontrollerbar information till konsumenten, och överensstämmelsen med gjorda påståenden måste övervakas ordentligt. Det finns även ett antal svårigheter som är specifika för ekologisk märkning av fiskeriprodukter, nämligen följderna för icke-certifierad fisk som fångats i överensstämmelse med den gemensamma fiskeripolitiken, vetenskaplig eller teknisk bevisning av tillämpade kriterier, och identifiering av den certifierade produkten genom marknadskedjan.

Myndigheterna kan behöva skapa en rättslig ram för frivillig ekologisk märkning för att garantera lämpliga bedömningskriterier, opartisk kontroll av uppfyllandet och korrekt information till konsumenten. Konstruktiv medverkan från myndigheternas sida kommer att förstärka trovärdigheten i sådana system och öka potentialen för att de gynnsamma effekterna av den ekologiska märkningen skall förverkligas. Myndigheterna kanske önskar gå längre genom att fastställa de bedömningskriterier som skall användas i systemen för ekologisk märkning. Den exakta nivån och typen av medverkan från myndigheterna kommer att utgöra kärnan i den framtida debatten om ekologisk märkning av fiskeriprodukter inom gemenskapen.

5.3. Främjande av människors och djurs hälsa och säkerhet i fiskerisektorn i konsumentskyddssyfte

- Uppföljning av återverkningarna av den pågående översynen av gemenskapens livsmedelslagstiftning på fiskeriprodukter.
- Tryggande av konsumentskyddet i samband med import från tredje land.

En mängd vetenskaplig litteratur bekräftar den gynnsamma inverkan på människors hälsa av att äta fisk, som är rik på fleromättade fettsyror vilka bidrar till att förebygga inflammatoriska sjukdomar och hjärtkärlsjukdomar samt att förbättra utvecklingen av syn och nervsystem hos småbarn. Det finns emellertid vissa risker för folkhälsan i samband med handel, beredning och distribution av fisk, t.ex. kontaminering av giftiga kemikalier eller tungmetaller, mikrobiologisk kontaminering, giftiga arter, förekomst av skadegörare, histaminer etc. Dessutom finns det en risk för att införa eller sprida djursjukdomar som kan få allvarliga ekonomiska konsekvenser för vattenbruket. Hälsokraven i gemenskapslagstiftningen bör därför tillämpas för att skydda människors och djurs hälsa och säkerhet.

Livsmedelskvaliteten prioriteras högt i gemenskapen, och fiskeriprodukter kommer i den närmaste framtiden att påverkas av den pågående översynen av gemenskapens

livsmedelslagstiftning, som avses fastställa högsta normer för livsmedel. Detta kan bl.a. leda till att striktare gränsvärden fastställs för föroreningar som tungmetaller eller dioxiner.

En korrekt tillämpning av gemenskapens hälsoskyddsnormer kommer att få olika effekt på fiskerisektorn. En effekt kommer att vara att övertyga de europeiska konsumenterna om fiskeriprodukternas sundhet och säkerhet. Detta bör ytterligare kunna öka efterfrågan på fisk gentemot andra proteinkällor. Å andra sidan skulle en korrekt tillämpning av hälsokraven för fisket i särskilt förorenade områden kunna innebära antingen en förändring av fiskeriverksamheten eller, i undantagsfall, upphörande med fisket. Detta kan också att återverka på beredningsindustrin (bl.a. fiskmjöls- och fiskoljesektorn). Behovet av strukturanpassning till följd av att gemenskapens hälsokrav måste följas måste beaktas i medlemsstaternas program för stöd till sektorn inom ramen för Fonden för fiskets utveckling.

Som en stor importör av fiskeriprodukter måste gemenskapen se till att sådana produkter uppfyller hälsokrav som är likvärdiga de krav som ställs i gemenskapslagstiftningen. Mera ekonomiskt stöd kan behöva ges till utvecklingsländer, särskilt de utvecklingsländer med vilka gemenskapen har slutit fiskeavtal, för att hjälpa dem att uppfylla nödvändiga krav på livsmedelssäkerhet.

5.4. Flottpolitik

- Fastställande av en effektivare flottpolitik, i linje med fleråriga mål, som tar hänsyn till tekniska framsteg och ser till att offentligt stöd inte bidrar till att fiskeansträngningen ökar.
- Det nya systemet bör säkerställa insyn och enkelhet med strängare kontroll och tillämpning från medlemsstaternas sida liksom kraftfullare sanktioner då reglerna inte följs.

För framtiden måste ett system inrättas som är enklare och effektivare än den nuvarande politiken när det gäller effekterna på resursläget. Flottpolitiken bör skapa en balans mellan flottans kapacitet och utnyttjandegrader som står i samklang med de långsiktiga förvaltningsmålen. Minskningstakten bör anpassas till utnyttjandegrader förenade med fleråriga TAC. Detta skulle ha fördelen att skapa ett samband mellan de två politikområdena. Tanken kan visa sig vara alltför komplicerad att genomföra i praktiken, särskilt på segment som bedriver blandfiske, även om den är tilltalande från teoretisk synpunkt.

För att bedriva en effektiv flottpolitik måste man även inse att fiskeansträngningen ökar för varje år, beroende på tekniska framsteg. Framsteg i utformningen av fartyg och redskap, utrustning för att finna fisk och för telekommunikation medverkar här till. Minskningstakten bör vara minst så hög att den uppväger effekten av tekniska framsteg. I överexploaterat fiske måste den vara mycket större än så. Det är också rimligt att minskningstakten anpassas för att främja miljövänliga redskap eller fiskemetoder.

Politiken måste naturligtvis ta itu med frågan om överkapacitet per medlemsstat, men den måste skilja mellan individuella fisken genom att upprätthålla en segmentering av flottan. I annat fall skulle en minskning av den totala kapaciteten kunna dölja en ökning av kapaciteten hos de fartyg som fiskar de mest överexploaterade arterna,

vilka vanligen också är de som har högst kommersiellt värde. Detta kan nås genom en segmentering enligt FUP IV eller, om man betänker att denna i vissa fall utarbetades för att minimera den totala kapacitetsminskningen snarare än för att utgöra en exakt underindelning av flottan, en segmentering grundad på klart fastställda kriterier som är gemensamma för alla medlemsstater. I vissa fall kan skulle man kunna tänka sig regionala segment.

Frågan om flottor som fiskar i avlägsna vatten kräver också lämpliga överväganden. För segment där fartyg som verkar utanför gemenskapens vatten sammanförs bör man inte endast beakta tillståndet hos det bestånd som skall utnyttjas. Hänsyn bör även tas till andra restriktioner för tillträdet, såsom de fiskemöjligheter som erbjuds av tredje land och de rättigheter som erhålls i regionala fiskeriorganisationer och som båda kan befaras minska på lång sikt beroende på nya intressenter.

En annan viktig grundprincip är att offentligt stöd under inga förhållanden får medverka till att öka fiskeansträngningen. Snarare bör en nettominskning av fiskeansträngningen ske så länge offentligt stöd används för att förnya flottan. På lång sikt bör sådant stöd upphöra.

Särskilda åtgärder bör också vidtas för att främja småskaligt fiske.

Varje ny politik måste uppfylla de krav som beskrivs ovan. Följande två strategier kan tillämpas och även kombineras för att nå målen enligt ovan.

Den första är att fortsätta med ett system där kvantitativa mål fastställs som skall uppnås under en viss period med följande inslag:

- Minskningar, i första hand beträffande kapaciteten.
- En allmänt angiven segmentering av flottan för alla medlemsstater.
- Fasta minskningssatser för varje typ av segment i alla medlemsstater.

För att nå de mål som fastställs i programmet kan de ordningar för "inträde/utträde" som medlemsstaterna infört enligt artiklarna 6 och 9 i rådet förordning nr 2792/99 ("tillämpningsförordningen till FFU", EGT L 337, 30.12.1999) anpassas så att så snart ny kapacitet införs i flottan skall en större kapacitet tas ut. Detta system skulle kunna göras mera restriktivt när offentligt stöd beviljas till nybyggnation eller modernisering av fartyg. I detta fall skulle införande av ny kapacitet stödd med allmänna medel förenas med att en väsentligt större kapacitet tas bort. Ytterligare ett medel för att begränsa flottan skulle kunna vara att man införde ett kapacitetsvite varje gång en licens går i handel.

Fördelarna med ett sådant system skulle vara tydlighet och enkelhet. Det skulle emellertid kräva att medlemsstaterna går med på striktare kontroll och genomdrivande av åtgärder och strängare sanktioner om reglerna inte följs.

Den andra strategin skulle vara att helt avstå från att fastställa mål för perioden fram till 2006 och i stället skapa en mekanism varigenom flottans kapacitet gradvis och automatiskt minskar över tiden. Detta skulle kräva att det system med "inträde/utträde" som beskrivs ovan skärps så att flottan systematiskt kan minskas i lämplig omfattning, och man kan också tänka sig kapacitetsviten när det uppstår en

handel med licenser. Fördelen med ett sådant system är att ju mer flottan förnyas, desto större blir minskningen av flottan, vilket står i samklang med behovet av att motverka effekterna av tekniska framsteg. Ovannämnda kvoter för "inträde/utträde" kunde justeras, antingen för att beakta graden av överexploatering av resursen eller för att främja vissa miljövänliga typer av redskap eller fiskeverksamhet.

5.5. Förbättring av styrningen inom den gemensamma fiskeripolitiken

- Inrättande av regionala rådgivningskommittéer för att engagera aktörerna mera effektivt i politikens utformning.
- Decentralisering av visst förvaltningsansvar för att möta lokala behov och krislägen.
- Främjande av klarheten i den vetenskapliga rådgivningen.
- Förbättring av den gemensamma fiskeripolitikens förenlighet med annan politik som påverkar kustområdena genom integrerad förvaltning av kustområden.

Den gemensamma fiskeripolitiken måste ha en organisation för fiskeförvaltningen som är tydlig, kostnadseffektiv, flexibel och i stånd att snabbt och effektivt ta itu med krislägen, och som medger ett större engagemang från aktörernas sida.

Förbättringar kan göras på följande områden:

5.5.1. Större engagemang från aktörer

Även om aktörerna inte formellt medverkar i beslutsprocessen inom den nuvarande institutionella ramen, varken på gemenskapsnivå eller på regional nivå, är det möjligt och önskvärt att införa nya former av medverkan i beslutsberedningsfasen i den gemensamma fiskeripolitiken. Om ett nät av regionala rådgivningskommittéer för fiskerifrågor etablerades kunde aktörerna enligt kommissionens åsikt medverka mera och tidigare i diskussioner om fiskets förvaltning, och på samma gång se till att styrningen av fisket stämmer överens med fördragets rättsliga och institutionella ram samt att den inte påverkar den gemensamma fiskeripolitikens globala och gemensamma karaktär.

Dessa kommittéer skulle kunna vara öppna för tjänstemän från nationella organ, representanter för näringen, icke-statliga organisationer samt fiskeribiologer och ekonomer från medlemsstaterna med ett verkligt intresse för det berörda fisket. Deltagande skulle också stå öppet för representanter för näringen och tjänstemän från andra medlemsstater. Vissa parter kan tycka att kommissionen borde delta i varje regionalt möte och svara för ordförandeskap och förvaltningsstöd, men det kan bli svårt för kommissionen att ta på sig ett sådant ansvar i varje enskilt fall. Det skulle därför bli nödvändigt för inblandade aktörer att dela förvaltningen av den föreslagna ordningen.

De regionala kommittéerna skulle kunna samfinansieras av gemenskapen, nationella myndigheter och intressenter. Det verkar rimligt att alla parter som vill delta i samråden också bär en del av kostnaderna.

De regionala kommittéerna skulle täcka regionala förvaltningsenheter (t.ex. Nordsjön) eller vissa bestånd som skall fastställas (t.ex. migrerande arter som tonfisk) och skulle sammanträda regelbundet. Sektorn skulle på så sätt engageras i sådana diskussioner innan förslag om förvaltningsåtgärder läggs fram av kommissionen.

Dessa kommittéer skulle ge råd till kommissionen som i sin tur skulle beakta dessa när den lägger fram förslag och fattar beslut om förvaltning.

5.5.2. *Att effektivt ta itu med lokala förvaltningsbehov och krislägen*

För att förbättra förvaltningsåtgärdernas effektivitet/lämplighet skulle ansvaret för antagande av särskilda lokala bevarandeåtgärder inom territorialvattnen i vissa fall kunna delegeras till medlemsstaterna på villkor som fastställts på gemenskapsnivå. Medlemsstaternas ansvar, tidsfrister för sådana åtgärder och närmare föreskrifter för översyn av dessa kunde fastställas i en sådan ny lagstiftning. Kommissionen skulle behålla rätten att ta initiativ till krisåtgärder.

Ett annat viktigt område där ytterligare decentralisering skulle vara värdefull är förvaltningen av fisket inom territorialvattnen. Medlemsstaterna får f.n. anta striktare bevarandeåtgärder i områden under deras överhöghet eller jurisdiktion, varvid ett villkor är att de endast är tillämpliga på den berörda medlemsstatens fiskare. Medlemsstaterna skulle i framtiden kunna bemyndigas att anta bevarandeåtgärder som gäller för alla fartyg som är verksamma i dessa områden. Detta prerogativ skulle begränsas till 12-milszonen (eller 6-milszonen, beroende på medlemsstat). Gemenskapsgarantier kunde införas för att säkra att medlemsstaterna inte öppet eller förtäckt diskriminerade fiskare från andra medlemsstater, och att de vidtagna åtgärderna är förenliga med åtgärder som tillämpas utanför territorialvattnet. Detta nya system skulle tillåta medlemsstaterna att snabbare och effektivare ta itu med förvaltningsfrågor som är mycket viktiga såväl för reproduktionen av många bestånd som för kustfiskesamhällen där småskaligt fiske dominerar.

5.5.3. *Bättre integration av vetenskaplig rådgivning i beslutsprocessen*

En fast vetenskaplig grund är nödvändig som stöd för fiskeförvaltarens och andra berörda parter beslutsfattande. Den gemensamma fiskeripolitiken behöver råd som är resultatet av ämnesövergripande forskning omfattande bl.a. biologi, ekologi, socialvetenskap och ekonomi. Men utöver inrättandet av lämpliga ramar och mekanismer för att skaffa sådana råd måste beslutsfattarna också se till att råden utnyttjas optimalt i beslutsprocessen.

Vetenskaplig information som lämnas ut vid lämpligt tillfälle och publiceras, i förekommande fall med iakttagande av att de är konfidentiella, skulle bidra till att relevanta myndigheter fattade bättre beslut, och skulle öka fiskarkårens förtroende för den. Dessutom skulle tydligheten främjas ytterligare genom närmare band mellan fiskare och forskare. Kommissionen är beredd att stödja initiativ som för intressenterna, vetenskapssamhället och beslutsfattarna närmare varandra.

5.5.4. *Integrerad förvaltning av kustområden*

Integrerad förvaltning av kustområden är en process för att förbättra planering och förvaltning av kustområden och för att minska konflikterna mellan fiskesamhällena

och andra användare av kustområdena (som består av både land och hav) genom tillämpning av ett antal principer som innebär god styrning. Integrerad förvaltning av kustområden främjar medverkan från aktörerna och lämpligt utnyttjande av information samt verkar för en samordning av politiken inom olika sektorer som påverkar kustområdena. Det globala synsätt som föredras i den integrerade förvaltningen av kustområdena kräver dessutom en detaljerad undersökning av inverkan av landbaserad verksamhet på de marina resurserna och vice versa.

Inom den europeiska strategin för integrerad förvaltning av kustområden (KOM(2000) 547) skall kommissionen arbeta för att förbättra förenligheten i EU:s politiska riktlinjer som rör kustområdena, bl.a. den gemensamma fiskeripolitiken. Denna process bör också användas för att säkra sammanhanget mellan tillämpningen av den gemensamma fiskeripolitiken och de många nationella och lokala handlingsprogram som rör utnyttjandet av kustområdena.

5.6. Övervakning, kontroll och tillämpning

- Ytterligare framsteg behövs när det gäller samordning av medlemsstaternas nationella politik, harmonisering av sanktioner, uppföljning av överträdelser och fastställande av medlemsstaternas respektive kommissionens ansvar för tillämpningen av kontrollsystem som antagits av regionala fiskeriorganisationer.
- Möjligheten att bygga upp en gemensam organisation för inspektioner inom gemenskapen, för att samordna inspektionspolitik och inspektionsverksamhet mellan gemenskapen och medlemsstaterna, bör övervägas som ett alternativ.

Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken ger en möjlighet att stärka nuvarande förfaranden för att möta fiskerisektorns krav på likformighet i kontroll och verkställande i hela gemenskapen, och för att göra tillämpningen av den gemensamma fiskeripolitiken effektivare.

Kommissionen gjorde följande officiella åtaganden vid den internationella konferens om kontroll och övervakning av fisket som hölls i Bryssel i oktober 2000:

- Att utarbeta en uppförandekod för inspektörer och fiskare som klargör deras respektive rättigheter och skyldigheter.
- Att i förväg utarbeta en "utvärdering av kontrollerbarheten" för varje nytt förslag till bevarandeåtgärder.
- Att fastställa en diagnos av "kontrollerbarheten" för alla pågående åtgärder.
- Att initiera en analytisk bedömning av utgifterna för kontrollen för att bättre utvärdera de verkliga kontrollkostnaderna och erhållen nytta.
- Att så långt möjligt utnyttja ny teknik för kontrolländamål.

Kommissionen anser att andra områden där framsteg behövs för att förbättra övervakningen, kontrollen och verkställandet av den gemensamma fiskeripolitiken skulle vara att samordna nationell kontrollpolitik, att harmonisera påföljderna för överträdelser av fiskebestämmelserna, att göra gemenskapens och nationella inspektörers rapporter godtagbara som bevismaterial i alla medlemsstater och att

följa upp överträdelser på ett sätt som medger insyn. Verksamheten hos gemenskapsfartyg som är verksamma utanför gemenskapens vatten bör hållas under optimal och effektiv övervakning. Det är nödvändigt att gemenskapen snabbt tar ställning till fördelningen mellan kommissionen och de nationella myndigheterna av ansvaret för kontrollen av fiskeriverksamhet i vatten som förvaltas av de regionala fiskeriorganisationerna.

Möjligheten att bygga upp en gemensam organisation för inspektioner i gemenskapen för att samordna inspektionspolitik och inspektionsverksamhet mellan gemenskapen och medlemsstaterna och att samordna medel och resurser för kontrolländamål är ett alternativ som allvarligt bör övervägas. Skärpning av nuvarande förfaranden vid överträdelser bör också bidra till att skapa likabehandling i hela unionen. Ett tredje inslag i detta paket skulle vara att undersöka möjligheterna att förbättra den avskräckande effekten i påföljderna vid överträdelser, bl.a. genom "administrativa" påföljder såsom förlust av fiskekvoter, indragning av licenser eller återbetalning av finansiellt stöd för fartyg som överträder fiskebestämmelserna.

5.7. Förstärkning av den gemensamma fiskeripolitikens sociala och ekonomiska dimension

- Ett nytt grepp på den ekonomiska förvaltningen för att göra sektorn hållbar och ekonomiskt livskraftig genom att det offentliga stödets roll omvärderas.
- Åtgärder för att hjälpa f.d. fiskare att finna alternativ sysselsättning.
- Undersökning av konsekvenserna av nya förvaltningsverktyg, t.ex. rättighetsbaserad förvaltning.
- Omvärdering av prioriteringen mot stöd till sektorerna för vattenbruk och beredning.

I ett läge med svår utarmning av vissa av gemenskapens strategiska fiskbestånd, överkapacitet och stadigt minskande sysselsättning i fisket behöver gemenskapen ta ett nytt grepp på den ekonomiska förvaltningen av fiskerisektorn. Särskilt fiskesektorn måste bli väsentligt mindre än i dag för att bli hållbar, och gemenskapen behöver planera för en genomgripande strukturanpassning. Prioriteringarna för stöd till vattenbruks- och beredningssektorerna behöver också omprövas.

I allmänhet behövs åtgärder av två slag, dels åtgärder som hjälper till att slå vakt om en hållbar och ekonomiskt livskraftig fiskerisektor, dels åtgärder för att hjälpa dem som nu är sysselsatta inom sektorn och som måste söka alternativ sysselsättning. Metoder för att övervinna problemet med att överföra fiskarnas yrkeskunna och erfarenhet till nya ekonomiska verksamheter skulle också behöva undersökas. Någon form av övergångsstöd under omskolningen till annan sysselsättning kan bli nödvändig. Vid val av åtgärder måste man beakta "fiskeberoendet" i vissa kustområden i förhållande till småskaligt, icke-industriellt fiske.

Beträffande de yttersta randområdena i Europeiska unionen har kommissionen redan sagt att den tänker lägga fram förslag och att i den gemensamma fiskeripolitiken vidta de stödåtgärder som krävs för dessa områden³.

5.7.1. *Ett nytt grepp på den ekonomiska förvaltningen*

Även om de program som nu finansieras via strukturfonderna, och även via FFU, kommer att finnas kvar fram till 2006 finns det marginaler för flexibilitet som kan utnyttjas för att främja en mer hållbar och ekonomiskt självständig fiskerisektor och för att stärka och diversifiera den ekonomiska basen i de områden som är beroende av fiske. Det behövs särskilda ansträngningar för att så effektivt som möjligt medverka till att övervinna sektorns överkapacitetsproblem, som är upphovet till dess aktuella svårigheter.

Omprövningen av befintligt stöd genom FFU bör göras på följande tre nivåer:

- på kort sikt kommer det att bli nödvändigt att ändra vissa bestämmelser i FFU (rådets förordning nr 2792/99) för att beakta nya oförutsedda händelser som redan ökar behovet av strukturanpassning, t.ex. införandet av de återhämtningsplaner för bestånden som rådet nyligen beslutat, eller minskningen av möjligheterna att fiska i tredje lands vatten som blivit större än förutsett. Detta kan t.ex. kräva en betydande lindring av gränsen för stöd till tillfällig upplägning av fiskefartyg.
- mot bakgrund av denna utveckling kommer medlemsstaterna troligen att behöva se över sina prioriteringar för strukturstöd till fiskeflottan genom att t.ex. minska andelen för stöd till modernisering eller byggnad av fiskefartyg och öka andelen för stöd till skrotning eller upplägning.
- det kan också bli nödvändigt för gemenskapen att överväga huruvida och på vilka villkor investeringsstödet till fiskeflottan kan fasas ut, så att det inte genom sin inverkan på fiskekapaciteten motverkar sitt syfte, och så att gemenskapsstödet kan dirigeras om och uteslutande inriktas på en ytterligare minskning av fiskeflottan genom t.ex. ett "engångsstöd" för skrotning på mera attraktiva ekonomiska villkor.

I det här sammanhanget måste det kanske göras undantag för småskaligt icke-industriellt fiske. Skälet till detta är att den typen av fiske är av så stor betydelse för sysselsättningen, särskilt på lokal nivå i områden med få alternativa sysselsättningsmöjligheter, och att det påverkar bestånden i mindre utsträckning, under förutsättning att det bedrivs på ett korrekt sätt. Den här typen av fiske skulle kunna omfattas av ett speciellt stödprogram med klara villkor för stödberättigande och med bl.a. gemensamma definitioner av begreppen "småskaligt" fiske och ett kustområdes "fiskeberoende", vilket endast skulle få begränsad effekt på konkurrensen mellan medlemsstaternas flottor.

Parallellt med denna omprövning på gemenskapsnivå av stödet till kapitalinvesteringar bör medlemsstaterna kunna utnyttja flexibilitetsmarginalerna inom pågående regionala program och program för utveckling av mänskliga resurser som finansieras via strukturfonderna under perioden 2000-2006, för att därigenom kunna sätta in mer kraftfulla åtgärder i fråga om de sociala och ekonomiska följderna

³ KOM(2000) 147.

av en allt mindre fiskeflotta inom gemenskapen, och för att hjälpa personer som är sysselsatta inom sektorn att anpassa sig till förändringarna och om möjligt finna alternativ sysselsättning. Alla justeringar måste göras inom ramen för befintliga program och ekonomiska resurser. Dessutom kan den översyn av strukturfonderna som skall göras efter halva tiden år 2003, och den tilldelning från resultatreserven som görs efter denna översyn, utnyttjas för att försöka lösa problem av den här arten.

Enligt kommissionens andra sammanhållningsrapport⁴ kan öar och perifera områden där fiskesektorn alltid har varit mycket viktig för den lokala ekonomin i framtiden få stöd via sammanhållningspolitiken. I det här sammanhanget kan FFU spela en viktig roll i samverkan med övriga strukturfonder.

Gemenskapen bör också börja undersöka konsekvenserna av förvaltningsverktyg som ännu inte används allmänt i Europa, t.ex.

- marknadsbaserade system för tilldelning av kvoter, dels individuella överförbara kvoter, dels auktioner, som skapar en marknad för fiskerättigheter och kan öka rättighetsinnehavarnas intresse för fiskets långsiktiga hållbarhet,
- "samförvaltningssystem",
- tillträdesavgifter för fiskerätt, åtminstone för vissa delar av gemenskapsflottan.

Sådana mekanismer skulle under vissa förutsättningar kunna spela en viktig kompletterande roll i gemenskapens fiskeförvaltning. Kommissionen erbjuder sig att samordna ett meningsutbyte med medlemsstaterna i dessa frågor, om så är lämpligt eventuellt med deltagande av experter från tredje land, i syfte att snarast, senast under år 2003, utarbeta en rapport i ämnet för de andra institutionerna.

Konsekvenserna av dessa nya grepp för vissa principer (såsom relativ stabilitet) måste också övervägas.

5.7.2. Nya prioriteringar för stöd till vattenbruk

Samspelet mellan vattenbruk och miljö är ytterst viktigt. Hållbara odlingsmetoder måste uppnås, jämsides med en nödvändig hälso- och kvalitetsstandard på produkterna. Åtgärdsplanen för biologisk mångfald i fiske och vattenbruk bör bidra till att detta mål uppnås. I planen bör ingå ett antal åtgärder knutna till minskningen av miljöeffekterna, samt åtgärder för att begränsa de problem som kan uppstå då nya arter införs, liksom åtgärder för att trygga djurens hälsa. Dessa åtgärder behöver kompletteras med forskning knuten till vattenbruk.

Marknaden måste vara drivkraften för vattenbrukets utveckling. Produktion och efterfrågan är nu i god balans, och någon ökning av produktionen utöver den sannolika tillväxten i efterfrågan bör inte uppmuntras. Under 1980-talet var vattenbruket (och särskilt det marina vattenbruket) fortfarande väsentligen en högriskverksamhet. I dag är dessa risker borta för ett antal odlade arter. Det är därför tveksamt huruvida gemenskapen bör fortsätta att subventionera privata företags investeringar i produktionskapacitet i fråga om arter där marknaden i princip är mättad.

⁴ KOM(2001) 24.

Myndigheternas insatser till förmån för vattenbruk bör i framtiden omfatta andra åtgärder än stöd till investeringar som ökar produktionen av arter för vilka marknaden håller på att bli mer än mättad. De bör istället syfta till att täcka utgifter för t.ex. utbildning, kontroller, forskning och utveckling (särskilt när det gäller nya arter), behandling av avloppsvatten och utrotning av sjukdomar. Fr.o.m. år 2000 har FFU:s verksamhetsområde vidgats så att det innefattar de flesta sådana stöd. Offentligt stöd bör särskilt användas för att stimulera utveckling av "ren" teknik.

5.7.3. *Främjande av beredningsindustrin*

I vissa områden utgör fiskberedningsindustrin en betydande del av en mera selektiv och lokal näringsverksamhet, särskilt vad gäller sysselsättningen. I enlighet med den strategi som förordas för stöd till fiskeflottan bör EU:s politik för sektorn vara mera selektiv och geografiskt koncentrerad på grundval av kriterier för ekonomisk och social sammanhållningspolitik och skulle i huvudsak kunna inriktas på att stödja små och medelstora företag i de områden som är mest beroende av fiske.

Utarbetandet av en lämplig strategi för beredningsindustrin försvåras emellertid av bristen på tillförlitliga statistiska data om sektorns struktur, produktion och ekonomi. Medlemsstaterna är mycket motvilliga att lämna sådan information, och rådets nyligen antagna förordning om insamling av data för den gemensamma fiskeripolitiken tvingar inte medlemsstaterna att lämna data för beredningsindustrin förrän 2006.

5.7.4. *Andra sociala frågor*

Utöver uppgiften att skaffa hållbar sysselsättning i fiskerisektorn och att vid behov medverka till att slussa in fiskeriarbetare i andra sektorer behöver gemenskapen även ta itu med andra sociala frågor, t.ex. förbättring av fiskefartygens fysiska säkerhet och reglering av arbetsförhållandena i sektorn, bl.a. arbetstiden, för att minimera säkerhetsriskerna. Detta gäller även fiskefartyg från EU som är verksamma utanför gemenskapens vatten, där en betydande andel av besättningen kanske inte är EU-medborgare. Det måste tillses att gemenskapens arbetslagstiftning helt uppfylls. Gemenskapen är också angelägen om att den betydande roll kvinnor spelar i fiskerisektorn erkänns och förbättras.

5.8. **Yttre förbindelser**

- Medverkan till en förbättring av den globala styrningen i frågor knutna till fisket genom ett effektivt genomförande av gällande internationell lagstiftning och förstärkning och främjande av regionala samarbetsmekanismer.
- Utveckling av ett "partnerskapsförhållande" till utvecklingsländerna.

Det är gemenskapens uppgift att slå vakt om ett ansvarsfullt fiske och att jämka samman emellanåt motstridiga intressen. Gemenskapen bör agera endast när det är av verkligt intresse för gemenskapens fiskesektor, särskilt när dess flotta faktiskt finns på plats för att utnyttja fiskeresurserna, och för att föreslå och stödja initiativ i internationella fora till att främja ett ansvarsfullt fiske.

Att bereda tillträde för gemenskapens flotta till överskottsbestånd i tredje lands exklusiva ekonomiska zon förblir ett mål för gemenskapens externa fiskeripolitik.

Detta mål skall dock nås på ett sätt som stämmer överens med andra mål, t.ex. utvecklings- och miljöpolitikens, och skall vara förenligt med den gemensamma fiskeripolitikens grundläggande uppdrag, d.v.s. att slå vakt om fiskeresursernas hållbarhet. En sådan strategi skulle, i enlighet med gemenskapens internationella förpliktelser, stärka dess bidrag till utvecklingen av ett ansvarsfullt och hållbart fiske på öppna havet och i vatten som står under dess partnerkuststaters jurisdiktion. Den bör också följas på ett sätt som främjar gemensam förståelse mellan berörda intressen, inklusive samhället.

I globaliseringssammanhang finns det också ett europeiskt intresse av att stärka det ekonomiska samarbetet mellan europeiska företag och andra privata partner i utvecklingsländerna. I den gemensamma fiskeripolitikens nya externa dimension måste hänsyn också tas till förbättringar i politikens interna dimension, såsom genomförandet av miljöåtgärder, effektivare tekniska åtgärder, ett flerårigt och flerartsinriktat synsätt, förstärkning av forskning och kontroll samt ökad medverkan från aktörernas sida.

Investeringar i skapande och förstärkning av forskningskapacitet i partnerländer och regioner, särskilt där unionen har intresse av en hållbar förvaltning av vattenresurser och deras ekosystem, är en förutsättning för en samordning mellan olika politikområden. Det kommer att bli nödvändigt att bygga upp en organisation för att få tillgång till vetenskaplig expertis i fråga om resursernas tillstånd i partnerländerna.

5.8.1. *Multilateralt samarbete*

EG bör leda det internationella samhällets ansträngning att förbättra den globala styrningen när det gäller bevarande och hållbart utnyttjande av de marina levande resurserna i öppna havet. Det är angeläget att så många stater som möjligt ratificerar och fullständigt genomför alla relevanta internationella instrument.

Gemenskapen bör snarast möjligt ratificera Förenta nationernas avtal om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd, så att gemenskapen kan agera med trovärdighet i olika internationella sammanhang.

EG bör fortsätta att främja internationellt samarbete, bidra till att stärka de regionala fiskeriorganisationerna enligt kraven i havsrättskonventionen och i FN:s avtal om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd och stödja ansträngningar att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske på öppna havet.

Gemenskapens engagemang för ett hållbart fiske på öppna havet bör gynna de flottor i gemenskapen som vill utnyttja fiskeresurser utanför gemenskapens vatten och på samma gång bidra till andra mål, bl.a. mål relaterade till miljöskydd, utvecklingsarbete och skydd av arbetstagares rättigheter.

Gemenskapen måste också beakta de nya fiskerinationernas och utvecklingsländernas intressen genom en rättvisare fördelning av fiskeresurserna, vars försämring inte endast förstärker problemet utan även begränsar potentiella lösningar.

Vissa frågor måste prioriteras i gemenskapens internationella handlande. De kan sammanfattas som följer:

- främjande, där så är möjligt, av regionala fiskeavtal, som har den fördelen att de är mera inriktade på den regionala aspekten av resursen, kan stödja ett verkligt regionalt fiskesamarbete mellan tredje länder, och kan underlätta övervakning och kontroll av fisket.
- främjande av ett rationellt utnyttjande av det öppna havets resurser, bl.a. fastställande av nya aktörers rättigheter och skyldigheter, genom fastställande av mekanismer för tilldelning av tillträdesrättigheter, inom ramen för regionala fiskerierorganisationer eller förfaranden.
- medverka till tillämpning av försiktighetsprincipen, varvid miljöskyddskraven skall beaktas.
- upptrappning av kampen mot olagligt, orapporterat och oreglerat fiske, och särskilt mot den slapphet tillsynsmyndigheterna i vissa stater visat mot fartyg som för deras flagg och mot deras egna medborgare som bryter mot reglerna. För att åstadkomma detta behövs en förstärkning av övervakningen och kontrollen av fiskeriverksamheten, inte endast på öppna havet och i vatten tillhörande tredje land som har slutit fiskeavtal med gemenskapen, utan också i hamnarna. Användningen av handelsrelaterade åtgärder i samband med regionala fiskerierorganisationer bör också ingå tillsammans med kontroll av flaggstater och hamnstater.
- prioritering av uppmärksamheten på arbetet i de regionala organisationer som förvaltar resurser som delas med gemenskapen.
- främjande av samarbete med utvecklingsländer i de regionala och subregionala fiskerierorganisationerna för att underlätta och uppmuntra ett effektivt deltagande från dessa stater i organisationerna.

5.8.2. *Bilateralt samarbete*

Gemenskapens bilaterala förbindelser måste anpassas till ändrade förhållanden. Fiskeavtal bör i framtiden kunna uppfylla utvecklingsländernas krav och legitima anspråk på att kunna utveckla sitt eget fiske.

Det bör betonas att gemenskapens bilaterala avtal ger bättre garantier för ett ansvarsfullt fiske än privata arrangemang. Ändå återstår betydande framsteg att göra, särskilt vad gäller genomförande av dessa avtal och deras förmåga att bidra till utvecklingen av utvecklingskuststaternas fiskeripolitik.

Gemenskapens ambition bör därför vara att tillsammans med partnerkuststaterna komma fram till en hållbar ram för fiskeripolitiken inom vilken gemenskapens intressen kan spela en positiv roll, samtidigt som gemenskapens egna fartyg om möjligt får fiskemöjligheter.

Gemenskapens fiskeavtal bör ta hänsyn till relevanta aspekter från gemenskapens politik på andra områden, samtidigt som de blir pådrivande i fråga om en utveckling mot rationellt och ansvarsfullt utnyttjande av fiskeresurserna i vatten som står under utvecklingskuststaternas jurisdiktion. I detta avseende är fördraget tydligt såtillvida att den gemensamma fiskeripolitiken måste utformas med hänsyn till målen för gemenskapens utvecklingspolitik.

Fiskeavtal med utvecklingsländer bör knytas till de strategier för utvecklingssamarbete som etablerats mellan gemenskapen och tredjelandspartnern och bidra till uppfyllandet av målen för sådana strategier. I dessa avtal bör man dessutom beakta den mångfald som är typisk för situationen i utvecklingsländernas fiskerinäringar. För att kunna bedöma om man får valuta för pengarna måste det i fiskeavtalen finnas en klar skiljelinje mellan själva fisket och utvecklingsaspekten.

Det finns politiska, institutionella och socioekonomiska skillnader mellan gemenskapens förbindelser med länderna i Afrika, Västindien och Stilla havet och med utvecklingsländerna i allmänhet, å ena sidan, och de nordiska och baltiska länderna å den andra. Detta beror främst på uppenbara politiska, institutionella och socioekonomiska obalanser. Det vore lämpligt att skapa en dubbel strategi som beaktar våra fiskepartners utvecklingsnivå.

Fiskeavtalen med de nordiska och baltiska staterna måste bli föremål för förhandlingar i syfte att skapa en stabil normerande struktur där villkoren för tillträde läggs fast på en rättvis och om möjligt flerårig bas och befäster närvaron av gemenskapens flotta i dessa vatten. I detta sammanhang bör man också undersöka möjligheterna att utvidga den skyldighet som fartygsägare redan har enligt vissa avtal, nämligen att de själva måste bidra ekonomiskt om de får tillgång till fiskerättigheter enligt avtal som innebär ekonomisk kompensation från gemenskapens sida.

Gemenskapen bör utveckla partnerskapsavtal med utvecklingskuststaterna i fiskerisektorn i syfte inte endast att säkerställa tillträdet till överskottsresurser för gemenskapens flotta, utan även att bidra till att en struktur för politisk dialog och ett ansvarsfullt och hållbart fiske skapas. De bör vara förenliga med en möjlig utveckling av sektorn i kuststaterna och med deras nationella fiskeripolitik, och de bör vara avtalsbundna och fleråriga. Partnerskapsavtalet i Cotonou är ett viktigt steg i gemenskapens politik för utvecklingssamarbete i samband med Lomékonventionen genom att det lägger fast nya huvudprinciper och fastställer nya prioriteringar, särskilt när det gäller fattigdomsbekämpning⁵.

Följande mera specifika åtgärder, som redan ingår i ett antal gällande fiskeavtal, kan utvidgas ytterligare:

- Förstärkning av dialogen om sektorspolitiken genom tekniskt bistånd till utformning av sektorspolitik, genom stöd till bildande av yrkessammanslutningar, genom medverkan till förstärkning av institutionell och förvaltningsmässig kapacitet och till genomförande av sunda förvaltningsprinciper, och genom stöd till igångsättning och befästande av regionalt och internationellt samarbete.
- Medverkan till ett ansvarsfullt fiske genom att samarbete om forskning, beståndsuppskattning, övervakning och kontroll främjas, genom att kampen mot illegalt fiske trappas upp, genom att åtgärder vidtas för att återställa marina ekosystem och genom att resursförstörande metoder minimeras i hela fiskerisektorn.

⁵ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om fiske och fattigdomsbekämpning, KOM(2000) 724 slutlig.

- Medverkan till utveckling av ett hållbart fiske i partnerkuststaterna genom stöd till utveckling och genomförande av finansiella instrument för att fylla sektorns olika behov, bl.a. inom privata partnerskap med entreprenörer i gemenskapen, genom medverkan i utvecklingen av lokala traditionella fiskarsamhällen och i en förbättring av den lokala hamninfrastrukturen, genom stöd till utveckling och utbildning av lokal personal - bl.a. möjliga initiativ för kvinnor - och genom att främja åtgärder för att förbättra säkerheten och kvaliteten hos lokala fiskeriprodukter.

5.9. Medelhavs fisket

- Stöd till integration av Medelhavet i den gemensamma fiskeripolitiken genom förbättring av den vetenskapliga rådgivningen, översyn av förordning nr 1626/94 om tekniska åtgärder och förstärkning av kontrollen och genomförandet.
- Återupptagande av ansträngningarna att främja internationellt samarbete.

Analysen av situationen i Medelhavet visar att det är nödvändigt att sätta in ny politisk kraft i den gemensamma fiskeripolitiken i detta område. Medelhavet bör integreras helt i den gemensamma fiskeripolitiken, med de ändringar som behövs för att beakta de speciella förhållandena för fisket i regionen. Det grundläggande målet skall vara detsamma som i andra vatten, dvs. att garantera ett hållbart fiske i gemenskapens vatten och i öppna havet.

För att trygga ett hållbart fiske måste följande synpunkter beaktas i en framtida fiskeripolitik för Medelhavet:

- En rationell fiskeförvaltning måste grundas på en sund och läglig vetenskaplig rådgivning. Förstärkningen av Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavet och av dess dotterorgan, tillsammans med den nya gemenskapsstrukturen för insamling av data, kommer att få synnerligen stor betydelse på detta område.
- Förordning nr 1626/94 bör ses över mot bakgrund av tidigare erfarenheter i avsikt att identifiera prioriterade områden som kräver gemenskapsbaserade lösningar. Gemenskapens åtgärder bör inriktas på de regioner där konkurrensen är starkast och där det finns potentiella konflikter mellan fiskare av olika ursprung. Regionala seminarier där aktörerna medverkar och särskilda möten i Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerisektorn (STECF) bör anordnas i detta syfte.
- Beroende på att strandområdena används för flera ändamål och på det särskilda trycket på kustområdena i Medelhavet ökar behovet av en inriktning på integrerad förvaltning av kustområden som ett grundläggande verktyg, inte endast för skydd och främjande av fiske och vattenbruk, utan även för en harmonisk integration av dessa verksamheter med miljöhänsyn och andra mänskliga användningssätt⁶.

⁶ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om integrerad förvaltning av kustområden: En gemenskapsstrategi, KOM(2000) 547.

- Kontrollen av fiskeriverksamheten bör stärkas så att de som efterlever reglerna inte straffas genom att en effektiv ordning saknas så att vissa fiskare ostraffat kan överträda reglerna.

Parallellt härmed bör gemenskapen också agera externt:

- Även i fortsättningen bör en förstärkning av det multilaterala samarbetet, och särskilt en förbättring av AKFM, prioriteras. För att driva på den politiska utvecklingen bör gemenskapen överväga att skapa ett forum på ministernivå med uppgift att ta fram politiska riktlinjer för en fiskeripolitik för Medelhavet. Ett sådant forum skulle kunna utformas som en konferens med fiskeriministrarna i de angränsande staterna, som skulle sammankallas regelbundet. En prioriterad uppgift för detta forum skulle vara att diskutera övervakning och kontroll av fisket i Medelhavet.
- Subregionalt samarbete är mycket viktigt, eftersom många problem förekommer och deras potentiella lösningar endast står att finna i viss subregioner. Utveckling av strukturer för subregionalt samarbete bör ske på ett tydligt sätt.
- Kontroll av fisket på öppna havet, och särskilt frågan om fiske av flaggstater utanför Medelhavsregionen, förtjänar ett multilateralt grepp utöver de åtgärder som vidtas av AKFM och ICCAT. Med hänsyn till problemets politiska dimension kan lösningen vara en särskild konferens för ändamålet med deltagare från alla stater vars flottor är verksamma i Medelhavet.
- Fiskarorganisationer från alla Medelhavsstaterna bör uppmanas skapa och/eller förstärka organisationer som främjar samarbete. Gemenskapen bör uppmuntra och hjälpa dem med deras uppgift.

5.10. Forskning och vetenskaplig rådgivning

För att fiskeresurserna skall kunna fogas in i sitt vidare ekosystem krävs en verklig ansträngning för att bättre förstå de akvatiska ekosystemens funktion och deras reaktion på olika typer av fisketryck och strategier för utnyttjande. Detta skulle väsentligt öka insikterna i olika alternativ för förvaltning av fisket i sökandet efter en livskraftig och socialt godtagbar kompromiss mellan motstridiga intressen som ekonomisk effektivitet, ekosystemens stabilitet eller produktivitet, sysselsättning och tillgänglighet för andra tjänster.

Sådan forskning är till sin natur ämnesöverskridande och går utöver ren instrumentell forskning för att motivera tekniska åtgärder. Den innebär en kombination av å ena sidan konventionell fiskeriforskning och å andra sidan bevarandeproblematiken och ekonomi, och den bygger på en betydande fond av kunskap från forskning om gemensamma resurser. Den måste hålla en öppen kanal till fiskarkårens eget kunnande. För att bevara sin trovärdighet och förmåga att främja utvecklingen av samförstånd måste den hålla ett visst mått av oberoende från offentliga och privata beslutsfattare.

Forskningens prioriteringar behöver också preciseras bättre. Innovativ forskning behövs på områden som selektiva och miljövänliga fiskeredskap, genetik, metodik för förbättrade uppskattnings- och provtagningsprogram samt hållbara vattenbrukssystem.

Data som till största delen samlats in med offentlig finansiering måste vara allmänt tillgängliga och öppna för oberoende analys. God vetenskap måste kunna påvisas vara felaktig och kunna tåla en oberoende granskning.

Tonvikt måste läggas på utveckling av innovativa analytiska metoder som skall ge tillräckligt goda insikter i komplexa socioekonomiska och naturliga ekosystem på ett kostnadseffektivt sätt för att förbättra grunden för beslutsfattande, även i länder eller regioner där kostsamma mekanismer som uppskattningar av ICES-typ (endast av själva resursen) är orealistiska.

6. UPPFÖLJNINGÅTGÄRDER

Syftet med den debatt som startas genom denna grönbok är att fastställa grunddragen i en ny gemensam fiskeripolitik. Denna nya politik bör vara så utformad att den på ett bättre sätt kan möta de utmaningar den kommer att ställas inför. För att nå detta mål behöver den gemensamma fiskeripolitiken en serie klara, sammanhängande och förenliga mål, och den måste förses med de instrument som behövs för att nå dessa.

Då dessa frågor är av grundläggande betydelse, synes det lämpligt att föra en grundlig debatt mellan alla de parter som berörs i fiskefrågor på grundval av denna grönbok, innan kommissionen lägger fram sina formella förslag till en ny gemensam fiskeripolitik i slutet av innevarande år.

Alla som är intresserade av att bidra till denna debatt uppmanas att senast den 30 september 2001 skicka sina kommentarer, synpunkter, idéer och kritiska anmärkningar till kommissionen, som åtar sig att analysera dem noga. Bidrag kan också skickas med e-post till följande adress: fisheries-greenpaper@cec.eu.int. Kommissionen hoppas att debatten kommer att föras på alla nivåer, och särskilt i de mest berörda regionerna i gemenskapen.

Under tiden 5-7 juni 2001 ämnar kommissionen också organisera en offentlig utfrågning om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken genom att sammanföra aktörer och andra berörda parter från hela gemenskapen för att samla in och diskutera deras tankar i frågan.