



FISKERIVERKET

29 maj 2009

Analys av den gemensamma fiskeripolitiken och dess framtida utformning

**Rapportering av uppdrag till Fiskeriverket i samråd med
Naturvårdsverket**

Analyser av den gemensamma fiskeripolitiken och dess framtida utformning

Sammanfattning	4
1 Inledning.....	7
1.2 Några viktiga drag i Europeiska kommissionens grönbok.....	8
1.2.1 Den nuvarande fiskeripolitiken	8
1.2.2 Strukturella fel i den nuvarande politiken	9
2 Bakgrund	10
2.1 Nuläget	10
2.2 Orsaker till dagens situation	11
3 Förbättringsförslag inom ramen för nuvarande fiskeripolitik	13
3.2.1 Förvaltningsplaner.....	13
3.2.2 Insatsreglering	14
3.2.3 Gynnande av skonsamma fiskemetoder	14
4. En ny gemensam fiskeripolitik.....	15
4.1 Den gemensamma fiskeripolitikens mål och målhierarki	15
4.1.1 Brister i målens struktur och formulering	16
4.1.2 Ekosystemansatsen som grund för en ny fiskeripolitik.....	16
4.1.3 Fiskeripolitikens omfattning	17
4.1.4 Överväganden och förslag.....	17
4.2 Vetenskapligt beslutsunderlag.....	19
4.2.1 Brister i rådgivningsprocessen	19
4.2.2 Överväganden och förslag.....	19
4.3 Beslutsprocesser och intressenters medverkan	20
4.3.1 Beslutsprocesser och kompetensfördelning	20
4.3.2 Näringens och andra intressenters roll	22
4.3.3 Överväganden och förslag.....	23
4.4 Rättighetsbaserad förvaltning.....	24
4.4.1 Svenska erfarenheter av rättighetsbaserad förvaltning.....	24
4.4.2 Överväganden och förslag.....	25
4.5 Överkapaciteten inom den europeiska fiskeflottan	26
4.5.1 Den europeiska fiskeflottan.....	26
4.5.2 Överväganden och förslag.....	28
4.6 Relativ Stabilitet.....	29
4.6.1 Begreppet Relativ stabilitet	29
4.6.2 Överväganden och förslag.....	30
4.7 Externa delen av fiskeripolitiken.....	31
4.7.1 Nuläget	31
4.7.2 Överväganden och förslag.....	31
4.8. Vattenbruket	34
4.8.1 Vattenbruket i fiskeripolitiken	34
4.8.2 Överväganden och förslag.....	34
4.9 Fiskerikontroll	35
4.9.1 Förvaltningsregler från ett kontrollperspektiv.....	35
4.9.2 Brister i den nuvarande fiskerikontrollen.....	36
4.9.3 Önskvärd framtida kontrollregim.....	36

5. Konsekvenser för det svenska fisket	39
5.1 Fiskeripolitikens mål och målhierarki	39
5.2 Vetenskapligt beslutsunderlag	39
5.3 Beslutsprocesser	39
5.4 Externa aspekter	40
5.5 Rättighetsbaserad förvaltning	40
5.6 Överkapaciteten i fiskeflottan	41
5.7 Kontroll på fiskets område	41
6 Begrepp och definitioner	42

Sammanfattning

Fiskeriverket har i samråd med Naturvårdsverket på regeringens uppdrag analyserat den gemensamma fiskeripolitiken och dess framtida utformning. Myndigheterna finner att den förda politiken inte lyckats förhindra överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, bristande lönsamhet och minskade fångster för Europas yrkesfiskare. Orsakerna ligger huvudsakligen i grundläggande strukturella brister. Nedan presenteras huvuddragen i myndigheternas analys kring fiskeripolitikens brister och förslag till åtgärder.

Målen

Fiskeripolitikens mål måste, till skillnad från de nuvarande, vara tydligt formulerade och inbördes prioriterade. Målen ska vara vägledande i förvaltningsbesluten. Ramen skall vara att ekosystemansatsen tillämpas. Fiskeripolitikens mål skall struktureras och prioriteras efter ekosystemtjänsternas huvudkategorier.

1. Fiskeripolitiken ska tillförsäkra konsumenter sunda livsmedel genom att nyttja det akvatiska ekosystemet så nära maximalt utbyte som möjligt utan att riskera den biologiska mångfalden och systemets motståndskraft emot störningar.
2. Fiskeripolitiken ska bidra till den maritima politiken. Detta ska manifesteras genom att hänsyn tas till sektorns inverkan på det akvatiska ekosystemets reglerande och stödjande funktioner, såsom syreproduktion, när盐sbalans och nedbrytning av miljögifter.
3. Fiskeripolitiken ska bidra till att fiskesektorn skapar sysselsättning, inkomst, rekreativsmöjligheter och tjänar som bärare av ett kulturarv. Fiske ska ge rimlig levnadsstandard för sektorns utövare, vilket förutsätter att politiken säkerställer en kontinuerlig anpassning av fångstkapaciteten till tillgängligt resursutrymme.

Det vetenskapliga beslutsunderlaget

Den biologiska rådgivningen kan i huvudsak fortsätta med samma organisation som nu, men baseras på analys av fiskerier och hela fiskekosystemet, samt ge råd över längre tidshorisont.

Som ett nytt steg efter den biologiska rådgivningens redovisning av olika scenarier bör en vetenskapligt baserad ekonomisk- och samhällsvetenskaplig konsekvensanalys av alternativen göras.

Beslutsprocessen

För närvarande fattas allt för många beslut på högsta politiska nivå - man skiljer inte mellan principer och genomförande och har en fokusering på kortsiktiga överväganden. En delegering av beslutsbefogenheter från ministerrådet bör ske. Grundprincipen skall vara att en rådsförordning utgör en ram där mål och riktlinjer ställs upp för att sedan genomföras på en lägre nivå. Därutöver föreslås:

- Att en delegering av genomförande- och tillämpningsbestämmelser sker till Europeiska kommissionen genom ett förstärkt kommittologiförfarande, i vilket medlemsstaterna ges ett starkare inflytande över beslutsprocessen. En regionalisering kan i första hand ske genom att ett regionalt kommittologiförfarande inrättas.
- Att såväl medlemsstaterna som andra intressenter får ett ökat inflytande i beredningsförfarandet genom ett förstärkt samrådsförfarande. Kommissionen bör åläggas en strikt samrådsskyldighet innan förslag presenteras.

Rättighetsbaserad förvaltning

Vanliga rättigheter som definieras i en rättighetsbaserad förvaltning är tillträde till ett begränsat område, rätt att fiska ett antal dagar och rätt att göra ett visst uttag från ett bestånd under en tidsperiod. Definierade fiskerättigheter kan vara ett instrument för att reducera flottkapaciteten. Myndigheterna gör följande överväganden:

- Man bör överväga att systematiskt införa tidsbegränsade dispositionsrätter för delar av flottan och lägga en del av förvaltningskostnaderna på näringen, på liknande sätt som görs inom miljöområdet.
- Om fiskeripolitiken förändras så att det blir möjligt att köpa och sälja rättigheter över nationsgränserna mister förhandlingarna om årliga kvotuttag sin nationella anknytning och den relativa stabiliteten urholkas. Handel bör då vara möjligt endast med vissa rättigheter t.ex. fisket utanför ett definierat kustområde eller enbart för vissa arter.
- Fiskerier har olika karaktär och olika stark koppling till lokala kustområden. Myndigheterna föreslår att det utreds hur och om en viss kustnära zon kan avsättas för enbart fartyg med en viss specifikation och definierade anknytningsförhållanden.

Överkapaciteten i fiskeflottan

Det främsta problemet att beakta i en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken är överkapaciteten, som har både biologiska och ekonomiska orsaker. För att få en långsiktig lönsam fiskeflotta krävs en reduktion av kapaciteten. Skälen till att detta inte sker med nuvarande instrument är flera. Minskade, icke-fullständigt fördelade och avgränsade, fiskemöjligheter ökar konkurrensen och driver fram ökad fångstkapacitet. De tak för motorstyrka och tonnage som finns medger flera undantag. Subventioner minskar fiskets kostnader och offentliga medel till skrotning uppmuntrar till större risktagande.

För att komma ur denna situation föreslår myndigheterna bl.a.:

- Att indikatorerna för fiskeflottan, BT och kW, bör kompletteras med andra indikatorer som bättre belyser fiskeflottans relation till befintliga resurser.
- Att tydligare dispositionsrättigheter för enskilda eller grupper av företag införs.
- Att varje medlemsstat åläggs en kapacitetsminskning av 2-4% per år, motsvarande den kontinuerliga tekniska effektiviseringen med ett oförändrat tonnage.
- Att mot bakgrund av subventionernas negativa effekter dessa avskaffas i så stor utsträckning som möjligt.

Fiskerikontrollen

Fiskerikontrollen omfattas inte av översynen av den gemensamma fiskeripolitiken. I stället är fiskerikontrollen föremål för en pågående översyn. Ett antal faktorer som är viktiga från kontrollperspektiv behöver dock ses över när nya regler för förvaltningen av fisket utformas. I dag finns bestämmelser som är beslutade trots att de i princip är omöjliga eller mycket dyra att följa upp. Vid besluten om dessa regler har systematiken för kontroll inte analyserats i tillräcklig grad. Detta kan i en ny fiskeripolitik förbättras genom:

- Att konsekvensanalys för uppföljning och tillsyn sker vid all utformning av nya förvaltningsregelverk, så att regler blir kontrollerbara och enkla att efterleva.
- Att mer regionala hänsyn tas i förvaltningsbestämmelser.
- Att proportionaliteten mellan kontrollregler och administrativ börda för fisket ses över.
- Att medlemsstaterna ges större frihet att, med utgångspunkt i riskanalysbaserade kontroller, reglera kontrollförfarandet nationellt utifrån uppställda målformuleringar.
- Att kommissionens inspektionsförfarande stärks och får ett revisionsperspektiv.

Den relativa stabiliteten

En övergång till mer insatsreglerad förvaltning innebär att fördelningen av fiskemöjligheter sannolikt kräver ett annat system än dagens relativa stabilitet. En framtida relativ stabilitet bör utformas som en konsekvens av en förvaltningsreform och inte vara en begränsande faktor.

Om den nya gemensamma fiskeripolitiken lämnar möjlighet till handel med kvoter eller fiskemöjligheter mellan medlemsländer finns ändå en möjlighet att behålla en relativ stabilitet för fisket i en kustzon där endast fartyg med en starkare anknytning till området får tillträde.

De externa delarna av fiskeripolitiken

I den externa fiskeripolitiken samlas frågor med en internationell dimension. Det finns behov av att väga in såväl internationella havsmiljö- som utvecklingspolitiska konsekvenser även i beslut som nu betraktas som EU-interna. Detta kan ske genom:

- Att fastställa samstämmighetsmål för fiskesektorn och att besluta om riktlinjer för tillämpning av dessa.

Gemenskapens fiskepartnerskapsavtal med utvecklingsländer finansieras till två tredjedelar av gemenskapen. Avtalens överensstämmelse med utvecklingspolitiken bör stärkas genom:

- Att avtalen grundas på ett fiske på ett verkligt resursöverskott inom ett långsiktigt hållbart fiske.
- Att övervakningen av gemenskapens fiske inom avtalen är av samma kvalitet som i EU:s egna vatten.
- Att inför förhandling, liksom kontinuerligt under genomförandet, utvärdering sker av de ekonomiska och sociala konsekvenserna av avtalet för kuststaten ifråga.

Vattenbruket

Vattenbruket bör fortsatt vara en del av den gemensamma fiskeripolitiken. Inom ramen för ekosystemansatsen bör även vattenbrukets bedrivande inkluderas genom att alternativen vildfångad och odlad fisk beaktas vid upprättande av förvaltnings- och återhämtningsplaner.

1 Inledning

Regeringen har genom beslut den 4 december 2008 givit Fiskeriverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket analysera den gemensamma fiskeripolitiken och dess framtida utformning. Analysen ska avse hela gemenskapen, redovisa effekter av lagda förslag för det svenska fisket samt beakta kopplingar till EU:s havs-, miljö och samstämmighetspolitik och den svenska politiken för global utveckling.

Bakgrunden till uppdraget är den översyn av fiskeripolitiken som enligt nuvarande regelverk ska genomföras före utgången av 2012 och som minst ska avse hur den gemensamma fiskeripolitiken fungerar med avseende på bevarande och hållbarhet, anpassning av fiskekapaciteten samt bestämmelser om tillträde till farvatten och fiskeresurser.

Översynen av den gemensamma fiskeripolitiken har initierats av Europeiska kommissionen (fortsättningsvis benämnd kommissionen i dokumentet) i och med att en s.k. grönbok¹ lades den 22e april. Grönboken är nu föremål för konsultation med medlemsstater och intressenter och denna konsultation och debatt ska kommissionen sammanfatta under första halvåret 2010. Kommissionen ska då också lägga fram slutsatser om inriktning på den förestående reformen och analysera konsekvenserna av denna inriktning. Därefter kommer ytterligare konsultation med intressenter att äga rum, innan nya förslag presenteras och behandlas.

Under det svenska EU-ordförandeskapet hösten 2009 avser Sverige, att som ett led i den konsultation som nu pågår, verka för att översynen av fiskeripolitiken aktivt debatteras i olika sammanhang. Myndigheternas rapport syftar till att ge regeringen ett underlag i detta arbete.

I rapporten analyseras den gemensamma fiskeripolitiken med utgångspunkten att brister i fiskeriförvaltningen kan bero såväl av brister i målen med nuvarande politik, de förvaltningsbeslut som fattats inom ramen för målen, det vetenskapliga beslutsunderlaget eller genomförandet av besluten.

1.1 Något om den gemensamma fiskeripolitiken

Den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken har som mål att säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Detta mål slås fast i den nu gällande s.k. grundförordningen från 2002 (Rådets förordning (EG) nr 2371/2002). Grundförordningen rör i första hand gemenskapens resurspolitik på fiskets område men utgör också utgångspunkt inom andra delar av fiskeripolitiken såsom strukturpolitik och kontrollfrågor. Av grundförordningen framgår också att en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken ska göras före utgången av 2012.

För frågor som rör bevarandet av havets akvatiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken har gemenskapen exklusiv behörighet. Detta framgår av fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), Artikel 37, där fiskeripolitiken regleras som en del av jordbrukspolitiken.

På områden som fisket där gemenskapen har exklusiv behörighet får endast EU lagstifta och anta rättsligt bindande akter, medan medlemsstater får göra detta endast efter bemyndigande

¹ KOM(2009)163 - Reform av den gemensamma fiskeripolitiken

ifrån gemenskapen eller för att genomföra akter som har antagits av gemenskapen. Europeiska unionens råd (fortsättningsvis benämnt ministerrådet i dokumentet) utfärdar, på förslag från kommissionen och med kvalificerad majoritet, förordningar eller direktiv eller fattar beslut. Europaparlamentet ska höras innan detta sker. Subsidiaritetsprincipen är inte tillämplig i frågor där gemenskapen har exklusiv kompetens.

1.2 Några viktiga drag i Europeiska kommissionens grönbok

1.2.1 Den nuvarande fiskeripolitiken

Kommissionen konstaterar i sin grönbok att den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken inte lyckats förhindra överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, svag ekonomisk återhämtningsförmåga och minskade fångster för Europas yrkesfiskare.

De viktigaste förändringarna i den gemensamma fiskeripolitiken sedan den trädde i kraft 2002 är enligt kommissionens redovisning i grönboken:

En övergång har skett till ett mer långsiktigt perspektiv på fiskeriförvaltningen, i första hand i form av förvaltningsplaner och återhämtningsplaner.

En ökad integrering av bredare miljöhänsyn i fiskeriförvaltningen har skett. Till viss del har ekosystemansatsen tillämpats. Verksamheten inom det ansvariga generaldirektoratet i kommissionen har breddats till att avse ett spektrum av marina frågor.

Fiskerinäringen och andra intressenters medverkan har ökat, bl.a. genom att Regionala Rådgivande Nämnder (RAC) bildats och givits en reglerad roll inför gemenskapens beslutsfattande. Möjligheterna att från nationell sida nyttja producentorganisationer i förvaltning av fiskeresurserna har ökat.

En ny flottpolitik har införts som bl.a. innebär att de av gemenskapen fastställda målen för kapacitetsminskning i flottan tagits bort och ersatts med nationella mål inom ramen för fastställda maximala nivåer. Inom ramen för strukturpolitiken har möjligheterna att lämna bidrag till nybyggnation tagits bort.

Reglering av fiskeansträngning i stället för av landad fångst har införts som ett grundläggande verktyg i fiskeriförvaltningen, främst i samband med återhämtningsplaner. Detta innebär att parallellt med ett system med fångstkvoter regleras också det antal dagar som ett visst fiske kan bedrivas.

Inom ramen för strukturstödet har en ökad tonvikt lagts vid en diversifiering av kustsamhällen där fisket traditionellt haft stor betydelse.

De bilaterala fiskeavtal som gemenskapen sluter med tredje land har i ökad omfattning kommit att bygga på ett utvecklat partnerskap.

1.2.2 Strukturella fel i den nuvarande politiken

I grönboken gör kommissionen vidare en analys av dagens situation och finner fem huvudsakliga strukturella brister i dagens fiskeripolitik:

Det grundläggande problemet i fiskeripolitiken är den rådande överkapaciteten i fiskeflottan. (Behandlas vidare i den här rapporten i avsnitt 4.5)

De politiska målen är oprecist formulerade och ger otillräcklig vägledning för beslutsfattande och genomförande (Mål och målhierarki i den gemensamma fiskeripolitiken behandlas i avsnitt 4.1)

Dagens beslutssystem uppmuntrar till kortsiktigt tänkande. (Beslutsprocessen inom EU tas upp i avsnitt 4.3)

Ett regelverk som inte ger näringen och andra intressenter ett tillräckligt ansvar. (Behandlas i anslutning till beslutsprocessen i avsnitt 4.3)

Brist på politisk vilja att säkerställa regelefterlevnad och näringens bristande efterlevnad. (Kontrollaspekter inom ramen för den nya gemensamma fiskeripolitiken behandlas i avsnitt 4.9)

2 Bakgrund

2.1 Nuläget

Nuvarande beslutsordning

Beslutsprocessen bygger i dagsläget i huvudsak på årliga beslut om kvoter och tekniska regleringar. Detta är en nackdel både för fiskerinäringen och för beståndsförvaltningen. Det är önskvärt att processen blir mer långsiktig med klara förutsättningar. De fleråriga förvaltnings- och återhämtningsplanerna är steg i denna riktning, men denna utveckling bör stärkas och breddas. En konsekvens av detta är också att det vetenskapliga beslutsstödet måste avse längre tidsperioder.

Trender i bestånden

De flesta fiskbestånden i gemenskapens vatten är överexploaterade. Över 80% av bestånden fiskas över maximal hållbar avkastning. Den dominerande orsaken är alltför många och effektiva fiskerier i förhållande till fisktillgången. Minskat fisketryck kan på sikt förbättra beståndens biologiska status och näringens lönsamhet. För många demersala fiskbestånd som torsk, plattfisk och djuphavsfisk krävs ytterligare åtgärder för att nå acceptabel biologisk status. Mer än 30% av bestånden i Nordsjön, Östersjön och i vattnen väst om Iberiska öarna fiskas utanför biologiskt säkra gränser. För att dessa bestånd ska återhämta sig krävs dramatiska minskningar i dagens fiskerier.

ICES bedömning av fiskbestånd i gemenskapens vatten för år 2006².

Typ av fiskbestånd	Utanför biologiskt säkra gränser (andel av landningar)
Bentiska: kräftor, plattfisk, bottenfisk	42 %
Demersala: rundfisk som torsk, kolja, etc	51 %
Diadroma: lax, öring	100 %
Industri: ex. skarpsill, tobis, vitlinglyra	33 %
Pelagiska: ex. sill, anjovis, sardin, taggmakrill	13 %
Alla	20 %

Förändrad betydelse av fiske för kustsamhällen

En allmän urbanisering har inneburit att landsbygdens befolkning kraftigt minskat och arbetsmarknadssituationen har ändrats med nya arbetstillfällen inom industrin. Detta gäller i Sverige men också i övriga Europa. Förändrad befolkningsstruktur, större möjlighet att pendla, familjesituationen med båda makarna arbetande utanför hemmet m.m. har inneburit att rekryteringsbasen till fisket har minskat kraftigt.

Den generellt dåliga lönsamheten innebär att fisket inte är intressant som en försörjningsmöjlighet för någon betydande del av befolkningen, inte ens i samhällen som tidigare varit helt beroende av denna näring. I dagens Europa ser man därför att fiskeflottorna allt mer bemannas med besättningar som inte är hemmahörande i det aktuella landet. Dessa fiskare kommer ofta från Polen, Ryssland och de Baltiska staterna. Även antalet utomeuropeiska medborgare ökar och dessa kommer främst från Filippinerna och afrikanska länder. De utländska besättningarna förekommer både i stor- och småskaligt fiske.

² ICES. 2008. Report of the ICES Advisory Committee, 2008. ICES Advice, 2008. Books 1 - 10. 1,842 pp. Section: 1.5.1.1 Indicator: status of fish stocks managed by the Community in the North-East Atlantic.

Fiskerinäringens lönsamhet

De flesta fiskeflottorna inom EU går antingen med förlust eller ger mycket små vinster. De minskade landningarna ger ett ökat beroende av import till EU-marknaden. Bevarande av sysselsättningen inom fisket har ofta fått motivera beslut om mer generösa kvoter. Resultatet har blivit en minskad sysselsättning inom fiskerinäringen, då bestånden fortsatt att utvecklas negativt.

I Sverige har intäkterna i förhållande till kostnaderna och värdet på fiskefartygen varit för låga under en längre tid. Detta är särskilt utmärkande för trålfartygen som relativt sett är nya fartyg med hög belåningsgrad. Det samlade försäkringsvärdet för fartyg över 24 meter uppgick under 2007 till drygt 1,2 miljarder kr. Ett resultat av den prekära ekonomiska situationen som många fiskeföretag idag befinner sig i är att besättningarna ombord minimerats till i vissa fall farligt låga nivåer.

Tillämpningen av ekosystembaserad förvaltning och försiktighetsansatsen i fiskeripolitiken

Enligt den gällande gemensamma fiskeripolitiken ska en ekosystemansats gradvis införas. Steg i denna riktning har tagits, t.ex. förbud mot drivgarnsfiske i Östersjön och inrättande av fiskeförbud vid Darwin Mounds. Vidare har kommissionen i meddelanden angivit flera ännu ej genomförda mål, såsom att eliminera utkast av fisk och att uppnå maximalt hållbart uttag (Maximum Sustainable Yield – MSY) för nedfiskade fiskbestånd senast 2015, men mycket återstår innan den viktigaste och mest verkningsfulla åtgärden för en ekosystemansats – nämligen signifikant minskat fisketryck – har genomförts.

2.2 Orsaker till dagens situation

En grundläggande orsak till flertalet av dagens problem i det europeiska fisket är att kapaciteten inom den europeiska fiskeflottan i förhållande till befintliga bestånd inte kan nyttjas så att den ger ekonomisk lönsamhet. För närvarande kan den samlade flottan utöva ett fisketryck som är två till tre gånger högre än vad som är långsiktigt hållbart. Den reduktion som genomförts har inte ens kompensert för den tekniska effektivitetsökningen på två till fyra procent per år och överkapaciteten ökar därför.

Det faktum att en stor del av EU:s fiskeresurser är överutnyttjade gör att produktionspotentialen inte utnyttjas till fullo. Fiskeresursen bidrar därför inte till livsmedelsförsörjningen på det sätt den skulle kunna göra. Dessutom medför överutnyttjade bestånd oönskade effekter på ekosystemet och förstärker den på grund av överkapaciteten redan låga lönsamheten i fisket.

Otydliga, oprioriterade och delvis motsägelsefulla mål är en annan grundläggande brist i den gemensamma fiskeripolitiken. Någon klar prioritering mellan biologiska, sociala, miljömässiga och ekonomiska faktorer anges inte och ger därför dålig vägledning i beslutsprocessen där fokus lätt hamnar på kortsiktiga ekonomiska och sociala hänsyn i stället för på långsiktig biologisk och ekonomisk nytta.

Bristande prioritering leder till att målen ofta står i konflikt med varandra. De förväntade ekonomiska effekterna bygger, till skillnad från de förväntade biologiska konsekvenserna, i många fall på antaganden utan vetenskaplig analys, vilket ger dem en oproportionerlig tyngd i besluten. Det vetenskapliga beslutsstödet måste avse längre tidsperioder och omfatta även ekonomisk och samhällsvetenskaplig analys.

Beslutsprocessen bygger i dagsläget i huvudsak på årliga beslut om kvoter och tekniska regleringar. Detta är en nackdel både för fiskerinäringen och för beståndsförvaltningen. Det är önskvärt att processen blir mer långsiktig med klara förutsättningar. De fleråriga förvaltnings- och återhämtningsplanerna är steg i denna riktning, men denna utveckling bör stärkas och breddas.

Ökade krav ställs på fiskerinäringen om allt mer komplex rapportering. Tillsammans med allt mer omfattande kontrollinsatser, överkapacitet och försämrad lönsamhet har detta bidragit till ökat illegalt och orapporterat fiske, vilket ger en ond cirkel där missvisande fångststatistik undergräver den vetenskapliga rådgivningens trovärdighet.

3 Förbättringsförslag inom ramen för nuvarande fiskeripolitik

Som redovisats i föregående kapitel har en utveckling av fiskeripolitiken skett inom ramen för den nuvarande ordningen. En ny Grundförordning kan vara i kraft först år 2013, varför myndigheterna i detta avsnitt vill lyfta fram några frågor där det är viktigt att fortsätta förändringar sker i avvaktan på den nya politiken. Delar av den gemensamma fiskeripolitiken omprövas emellertid redan under 2009. Det gäller dels den nya kontrollförordningen, dels den av kommissionen aviserade nya marknadsordningen.

3.2.1 Förvaltningsplaner

Vid den senaste reformen 2002, var ett av de främsta framstegen att förvaltnings- och återhämtningsplaner infördes som det huvudsakliga instrumentet för förvaltning av EU:s fiskeresurser. Förvaltningsplaner har funnits sedan länge, även inom gemenskapens förvaltning, men framtagandet av planer har prioriterats³ och innehållet utvecklats. Bland annat har flera förvaltningsplaner på de senaste åren kompletterats med ett system för begränsning av fiskeansträngning. Sverige har idag fiskemöjlighet på 42 bestånd som omfattas av begränsningar genom totala tillåtna fångstuttag (TAC – Total Allowable Catch) i gemenskapens vatten eller norsk zon. Femton av dessa omfattas av förvaltnings- eller återhämtningsplaner.

Även om förvaltningsplanerna utgår från enartsmodeller har målnivån för fiskeridödligheten i planerna sedan 2007 ändrats så att den bygger på en uppskattning av maximalt hållbart uttag (MSY), vilket inneburit att en lägre fiskeridödlighet än tidigare fastställts. Kommissionen publicerade ett meddelande om MSY i juli 2006⁴, om vilket ministerrådet antog slutsatser i december 2007.

Inom ramen för nuvarande grundförordning har framsteg gjorts när det gäller förvaltningsplaner:

1. Det är vida accepterat att långsiktiga planer bör vara det styrande förvaltningsinstrumentet, både inom kommissions- och rådsstrukturen liksom av fiskets olika organ.
2. Förvaltningsplaner har antagits där MSY utgör grunden för fastställande av målnivåer
3. Flera planer har kompletterats med begränsningar av fiskeansträngning.

Nuvarande förvaltningsplaner inom gemenskapen är till den allra största delen enartsplaner som inte har någon koppling till varandra trots att många av arterna tas i ett blandfiske. En tydlig koppling mellan planerna bör göras så att den begränsande arten styr kvotnivåer och nivåerna för fiskeansträngningar.

³ se art 5 och 6 rådsförordning (EG) nr 2371/02

⁴ COM(2006) 360 final

3.2.2 Insatsreglering

En ökad tonvikt har lagts vid att reglera fisket med fångstorienterade regleringsmetoder istället för att vara landningsorienterad. En av de största fördelarna med detta system är att det leder till en minskning av utkast av fisk. En strategi för detta arbete har lanserats från kommissionens sida där utgångspunkten är en genomgång fiske för fiske. Ett flertal betydande stater inom fisket globalt har ett utkastförbud. Det mest närliggande exemplet är Norge som haft förbud mot utkast av fisk sedan mitten av 1980-talet. Norge har i och med sin nyligen antagna havsresurslag ytterligare skärpt förbudet till att, med ett fåtal undantag, gälla alla arter från att tidigare ha varit mer av ett förbud mot att slänga laglig fångst av ett uppräknat antal arter överbord. Under de årliga förhandlingarna med Norge för 2009 hade Norge som ett starkt krav att EU skulle införa ett utkastförbud från och med 2011. Av avtalstexten framgår att EU skulle överväga ett utkastförbud i samband med reformen 2012.

3.2.3 Gynnande av skonsamma fiskemetoder

Inom den nuvarande fiskeripolitiken finns inom ramen för redskapsregleringen ett system som främjar nyttjandet av skonsamma fiskemetoder, exempelvis i form av tillträde till vissa områden och extra fiskedagar. Den långsiktiga förvaltningsplanen för torskbestånden i Nordsjön har nyligen reviderats. Medlemsstatens fiskeansträngning begränsas nu genom att den tilldelas en pott med kilowattdagar, baserat på historiskt fiske under en närliggande referensperiod, för att få en verklig begränsning av fiskeansträngningen. Till det fastställda antalet fiskedagar per redskapskategori medges ett antal extra dagar vid användning av selektivitetsanordningar, såsom fyrkantspaneler och rist.

För att redskapsregleringar ska få avsedd effekt till gagn för bestånden och följa ekosystemansatsen är det viktigt att kriterierna är strikta för vilka mål som ska medge fördelar i form av exempelvis extra fiskemöjligheter.

4. En ny gemensam fiskeripolitik

För att kunna skapa ett regelverk som det är möjligt att tillämpa under den kommande tioårsperioden måste det finnas tydligare mål i den nya gemensamma fiskeripolitiken. Framför allt är det viktigt att skapa en målhierarki som gynnar ett långsiktigt beslutsfattande (avsnitt 4.1).

Den vetenskapliga rådgivningen är fundamental för förvaltningen i EU (avsnitt 4.2).

För att kunna genomföra en fiskeripolitik grundad på ekosystemansatsen behövs ändringar i gemenskapens beslutsprocesser och det ställer ökade krav på fiskerinäringens och andra intressenters medverkan (avsnitt 4.3).

Rättighetsbaserad förvaltning är ett instrument för att omstrukturera näringen och tydliggöra näringens ansvar (avsnitt 4.4).

Ett av de grundläggande problemen i dagens fiskeripolitik är överkapaciteten i flottan. Två vägar att åstadkomma en minskning är genom borttagande av subventioner och tydligare dispositionsrätt (avsnitt 4.5).

En fråga som måste lösas om några större förändringar i den gemensamma fiskeripolitiken ska kunna genomföras är fördelningen av fiskemöjligheter mellan medlemsstaterna. Den relativa stabiliteten har varit nyckeln för fördelning av kvoter men en reformerad fiskeriförvaltning kan behöva andra typer av fördelningsnycklar (avsnitt 4.6).

Den externa fiskeripolitiken behöver väga in såväl internationella havsmiljö- som utvecklingspolitiska konsekvenser i enlighet med gemenskapens samstämmighetspolitik (avsnitt 4.7).

Genom en ekosystemansats, såväl i havet som i inlandsvatten, måste vattenbruket tydligare vävas in i den gemensamma fiskeripolitiken (avsnitt 4.8).

Ett nytt förslag till kontrollförordning diskuteras inom ministerrådet. Utöver de förändringar denna process kan resultera i kommer nya krav att ställas på gemenskapens kontrollpolitik så att den kan bli en integrerad del av den samlade gemensamma fiskeripolitiken (avsnitt 4.9).

4.1 Den gemensamma fiskeripolitikens mål och målhierarki

Av den gällande grundförordningen framgår att den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende⁵.

I detta syfte ska gemenskapen tillämpa försiktighetsansatsen genom att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser, arbeta för ett hållbart nyttjande av dem samt minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen.

Fiskeripolitiken ska sträva efter att gradvis omforma fiskeriförvaltningen så att den grundar sig på en ekosystemansats.

⁵ Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 art 2

Den ska bidra till en effektiv fiskeverksamhet inom ramen för en ekonomiskt lönsam och konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring som ger en rimlig levnadsstandard till dem som är beroende av fisket samt ta hänsyn till konsumenternas intressen.

Ledstjärnan för den gemensamma fiskeripolitiken under perioden 2003-2012 är följande principer:

- a) En tydlig definition av ansvaret på gemenskapsnivå samt på nationell och lokal nivå.
- b) En beslutsprocess som bygger på välgrundade vetenskapliga rön som ger snabba resultat.
- c) Ett brett deltagande av aktörer i alla stadier av politiken från begreppsbildningen till genomförandet.
- d) Stå i överensstämmelse med annan gemenskapspolitik, särskilt miljö-, social-, regional-, utvecklings-, hälso- och konsumentskyddspolitik.

4.1.1 Brister i målens struktur och formulering

Ett grundläggande problem med den hittills förda politiken är att den har flera mål där både kort- och långsiktiga hänsyn blandas liksom sociala, miljömässiga och ekonomiska faktorer, utan att någon klar prioriteringsordning anges. Avsaknaden av prioritering leder till att målen ofta står i konflikt med varandra. I beslutsprocesserna hamnar fokus lätt på kortsiktiga ekonomiska och sociala kostnader i stället för på långsiktig nytta.

Fiskeripolitiken används i praktiken ofta som ett regionalpolitiskt verktyg. Detta är kontraproduktivt om den långsiktiga hållbarheten och en beståndsuppbyggnad på optimal nivå försvåras. I realiteten innebär den generellt dåliga lönsamheten att fisket inte är intressant som en försörjningsmöjlighet för någon betydande del av befolkningen ens i samhällen som tidigare varit helt beroende av denna näring.

4.1.2 Ekosystemansatsen som grund för en ny fiskeripolitik

Ekosystemansatsen är ett paradigmskifte och kan inte genomföras gradvis. En ekosystemansats innebär att förvaltningen hela tiden ser till hela ekosystemets funktion. Att införa ekosystemansatsen i fiskeripolitiken sker genom att en process skapas där aktörer på flera nivåer samverkar – forskning, förvaltning, fiskerinäring och övriga intressenter - i att bevara de akvatiska ekosystemens gemensamma värden. Kunskapen om ekosystemens ofta komplexa samband är ofullständig. Begränsad kunskap kräver emellertid ökad försiktighet.

Fiskar har en avgörande roll för det marina ekosystemets alla funktioner, inte bara som produkt för mänsklig konsumtion utan för alla övriga, ofta livsavgörande, ekosystemtjänster. Fiskar dominerar som byte eller rovdjur på flera nivåer i näringskedjan i hav och inlandsvatten. Genom ett för stort uttag på någon av dessa nivåer skapar man en kedjeeffekt, med i många fall oförutsedda, stora effekter. Giftalgsblomningar, övergödning, massförekomst av maneter är alla fenomen som kan härledas till störningar av fiskens roll i ett ekosystem.

Gemenskapen verkar genom den maritima politiken för att säkerställa att fiskeripolitiken återspeglar det ekosystembaserade angreppssätt som är grundläggande i det marina direktivet. Kommissionen slår fast att en tillämpning av MSY inom fiskeriförvaltningen kommer att ge en bättre framtid för Europas fiskeberoende samhällen och att detta ska ha uppnåtts 2015. EU:s maritima politik betraktar frågor som rör Europas havsområden i ett sammanhang och att havsanknutna frågor därför måste utvecklas tillsammans om eftersträvarade resultat ska kunna uppnås.

Den maritima politikens miljöaspekter fastläggs i Ramdirektivet om en marin strategi. Detta marina direktiv ska bidra till att olika politikområden, däribland fiskeripolitiken, samverkar och att miljöhänsyn integreras i dessa politikområden. Den gemensamma fiskeripolitiken, inkluderande den förestående reformen, ska beakta fiskets miljöpåverkan och det marina direktivets målsättningar.

4.1.3 Fiskeripolitikens omfattning

En utgångspunkt bör vara att allt nyttjande av levande akvatiska resurser ska omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken. Detta innebär en utvidgning i förhållande till nuvarande tillämpning av fiskeripolitiken på så sätt att fritidsfiske inkluderas i den utsträckning detta fiske har en icke oväsentlig inverkan på ekosystemet.

4.1.4 Överväganden och förslag

Den gemensamma fiskeripolitiken ska ha som övergripande mål att inom ramen för en ekosystemansats säkerställa att fiskekosystemens struktur och funktion bibehålls, till gagn för alla maritima politikområden. Utöver detta ska fiskeripolitiken säkerställa god avkastning och bidra till välbefindandet i Europas kustsamhällen.

4.1.4.1 Ny målformulering

Fiskeripolitikens mål måste vara tydligt formulerade och inbördes prioriterade. Deras interaktioner med varandra och andra politikområden ska vara tydliggjorda. Målen ska vara vägledande i förvaltningsbesluten. Ramen är att ekosystemansatsen tillämpas. Ekosystemets tjänster och varor kan delas in i fyra huvudgrupper: producerande, reglerande, understödjande och kulturella⁶. Fiskeripolitikens mål ska struktureras och prioriteras efter dessa kategorier. Producerande tjänster ges högsta prioritet. Mål två refererar till ekosystemets reglerande och understödjande tjänster och mål tre till de kulturella ekosystemtjänsterna. Följande mål föreslås i prioritetsordning:

⁶ Millennium Assessment, 2003. Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment. Island Press

1. Fiskeripolitiken ska tillförsäkra konsumenter sunda livsmedel genom att nyttja det akvatiska ekosystemet så nära maximalt utbyte som möjligt utan att riskera den biologiska mångfalden och systemets motståndskraft emot störningar.¹
2. Fiskeripolitiken ska bidra till den maritima politiken. Detta ska manifesteras genom att hänsyn tas till sektorns inverkan på det akvatiska ekosystemets reglerande och stödjande funktioner, såsom syreproduktion, när盐sbalans och nedbrytning av miljögifter.
3. Fiskeripolitiken ska bidra till att fiskesektorn skapar sysselsättning, inkomst, rekreationsmöjligheter och tjänar som bärare av ett kulturarv. Fiske ska ge rimlig levnadsstandard för sektorns utövare, vilket förutsätter att politiken säkerställer en kontinuerlig anpassning av fångstkapaciteten till tillgängligt resursutrymme.

Utöver målen för fiskeripolitiken är det nödvändigt med en tydlig vägledning för dess tillämpning. Målen måste brytas ned till tidsbestämda och mätbara delmål. Mål, indikatorer och principer för beslutsfattande måste formuleras entydigt och inkludera principer för uppföljning. Förvaltnings- och återhämtningsplaner ska spela en central roll i detta avseende. Därtill krävs en tydlig vägledning för hur försiktighetsprincipen och ekosystemansatsen ska tillämpas inom fiskeripolitiken. Av särskild vikt är att beakta de miljömål som fastställs vara god miljöstatus enligt det marina direktivet.

En ny grundförordning bör innehålla riktlinjer om hur adaptiv förvaltning kan tillämpas – politiken måste göras mera dynamisk för att kunna anpassas, dels till sin egen måluppfyllelse, dels till utvecklingen inom angränsande politikområden. Uppföljning, utvärdering och korrekationer måste bli mer kontinuerligt använda instrument för kvalitetssäkring av politikens genomförande. Alla förvaltningsbeslut måste granskas så att de tydligt verkar för den övergripande måluppfyllelsen.

4.1.4.2 MSY som förvaltningsmål

Begreppet maximalt hållbart uttag, MSY, bygger på det enkla förhållandet att totalfångsten i en situation med lågt fisketryck ökar om fiskeansträngningen ökar. Fångsten kan fortsätta att öka med ökad ansträngning till den punkt då fångsten blir lika stor som fiskbeståndets naturliga tillväxt, detta är MSY-nivån. Ökar fångstansträngningen ytterligare minskar istället totalfångsten. Flertalet bestånd i europeiska fiskevatten befinner sig i denna situation.

Man kan istället för totalfångsten se på hur fiskets ekonomiska utbyte ökar med ökad fiskeansträngning från ett lågt fisketryck. Det krävs då relativt sett större antal fiskeinsatser för att fånga en viss mängd fisk ju närmare man kommer MSY. Den punkt där fångstens ekonomiska värde i förhållande till kostnaderna för att ta upp den är maximal ligger alltså vid en lägre fångstansträngning än MSY. Denna optimala situation benämns maximalt ekonomiskt utbyte – MEY.

Situationen kompliceras väsentligt när fiske sker samtidigt på flera olika bestånd. Då kommer MSY-punkten att vara olika för olika bestånd och MEY sett till fångstens samlade värde kan ligga vid en högre eller lägre ansträngningsnivå än MSY. För blandfiske är en rimlig ekosystemansats att flottans totala ansträngning ska bestämmas av MSY-punkten för det

känsligaste beståndet. Detta är ett starkt argument för att övergå från en förvaltning som bygger på begränsning av fångstuttag till en förvaltning som bygger på begränsning av fiskeansträngning.

4.2 Vetenskapligt beslutsunderlag

Kommissionen begär årligen vetenskapliga rekommendationer från Internationella havsforskningsrådet ICES, vilka granskas av kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen (STECF – Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries), innan kommissionen formulerar förslag till ministerrådet. Ministerrådet fastställer slutligt fiskerestriktioner för det kommande året. Under senare år har rådet också i några fall godkänt förvaltningsplaner, som gradvis ska uppnå ett hållbart och lönsamt fiske på livskraftiga fiskbestånd.

4.2.1 Brister i rådgivningsprocessen

För närvarande lämnar ICES inte råd för gemenskapens vatten i Medelhavet. Kommissionens förslag rörande Medelhavet bygger i stället på rådgivning från den regionala fiskerikommissionen för Medelhavet, GFCM, och dess vetenskapliga kommitté. Det är viktigt att dataunderlag och rådgivningsstruktur görs likvärdig för alla gemenskapens vatten.

Gemensamma svagheter för rådgivning både från ICES, STECF och GFCM är följande:

Brist på långsiktighet

Formuleringen av frågor till ICES sker ofta relaterat till förhandlingar om årliga förvaltningsbeslut. Den nuvarande processen mellan kommissionen och ICES för rådets framtagande är således inte utformad för att tillförsäkra långsiktighet.

Enartsrådgivning

De allra flesta demersala arter fiskas i blandfisken där flera, samexisterande arter kan vara målarter. Rådgivningen borde, i enlighet med ekosystemansatsen, avse varje fiskeri i sin helhet med de arter som däri ingår.

Bristande transparens och tydlighet

Rådgivningen är formulerad med ett fackspråk som ibland är svårt även för förvaltare och intressentgrupper att tolka och ofta mycket svårt för allmänheten att förstå.

Otillräckligt dataunderlag

Kunskapsunderlaget för flertalet fiskbestånd, i huvudsak de mindre, är otillräckligt för att kunna göra fullständiga analytiska bedömningar.

Avsaknad av socioekonomisk rådgivning

ICES saknar socioekonomisk kompetens och kan därför bara ge biologiskt grundade råd. Idag saknas ett ekonomiskt forum, motsvarande ICES, där ekonomer kan formulera vetenskapligt baserade socioekonomiska råd för lönsamma fiskerier.

4.2.2 Överväganden och förslag

Den biologiska rådgivningen kan i huvudsak fortsätta med samma organisation som nu, men baseras på fiskerier och analys av hela fiskekosystemet. För att lösa ovanstående brister och

för att kunna genomföra en ekosystemansats i den gemensamma fiskeripolitiken föreslås följande förändringar av den nuvarande rådgivningsprocessen:

Rådgivningens självständighet och oberoende gentemot politiska grupperingar och andra särintressen måste säkerställas.

Rådgivningen ska sträva mot större långsiktighet genom att de årliga råden utformas med ett längre tidsperspektiv.

Det måste ske en avvägning mellan kostnader för att framställa vetenskaplig rådgivning av en viss omfattning och kvalitet och den ekonomiska vinsten av att optimalt skörda vissa fiskbestånd.

En bättre kommunikation av resultat och bedömningar bör ske genom att den vetenskapliga rådgivningen formuleras på ett mera pedagogiskt och lättillgängligt sätt.

Fiskerinäringen och andra intressenter måste medverka i rådgivningsprocessen genom att bidra med fakta.

Som ett nytt steg efter den biologiska rådgivningens redovisning av olika scenarier bör en oberoende ekonomisk- och samhällsvetenskaplig konsekvensanalys av alternativen göras, inklusive effekterna av att inte vidta några åtgärder.

4.3 Beslutsprocesser och intressenters medverkan

4.3.1 Beslutsprocesser och kompetensfördelning

Myndigheterna är liksom kommissionen kritiska till dagens beslutsprocess, i första hand till att allt för många beslut fattas på högsta politiska nivå, vilket medför att man inte skiljer mellan principer och genomförande. Den nuvarande beslutsordningen har lett till en fokusering på kortsiktiga överväganden på bekostnad av mer långsiktig miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet i fisket. Ekosystemansatsen kräver mer övergripande och långsiktiga beslut och ett bredare vetenskapligt underlag än det som finns idag, i första hand i biologiskt/ekologiskt hänseende, men även vetenskapliga underlag som speglar de företags- och samhällsekonomiska konsekvenserna av besluten.

Myndigheterna vidareutvecklar i de följande avsnitten aspekter som är väsentliga vid en anpassning av beslutsprocessen till de ökade kraven. Den centrala frågan är hur kompetensfördelningen kan skilja mellan å ena sidan övergripande och principiella beslut och å den andra detaljregleringar och genomförandebestämmelser.

Principiellt sett bör en delegering av beslutsbefogenheter från ministerrådet ske. Grundtanken att en rådsförordning utgör en ram där mål och riktlinjer ställs upp för att sedan genomföras på en lägre nivå, bör upprätthållas av flera skäl. Det kan inte vara lämpligt att bestämmelser på detaljnivå beslutas av ministerrådet. Besluten bör istället avse de grundläggande och normativa förordningar som ska ange fiskeripolitikens ramar och kan till exempel röra sig om fördelningsprinciper, tillträdesregler eller övergripande förvaltningsplaner. Detaljerade bestämmelser i form av bl.a. redskapsbestämmelser och andra tekniska regleringar blir ofta inte tillräckligt genomarbetade i rådsprocessen. Det finns många exempel där detaljerade rådsförordningar av dessa skäl är svåra att efterleva för såväl myndigheter som näringen.

Genom Lissabonfördraget kommer Europaparlamentet, i motsats till idag, att få medbeslutanderätt i de allra flesta fall på fiskets område. Detta kommer att leda till en mer tidskrävande beslutsprocess. På fiskets område är det dock ofta nödvändigt att vidta åtgärder

med korta ställtider. Detta är ytterligare ett förhållande som talar för att endast övergripande bestämmelser bör behandlas på denna nivå.

Kommittologiförfarandet

En delegering på gemenskapsnivå av genomförande- och tillämpningsbestämmelser kan ske till kommissionen genom kommittologiförfarandet, varvid medlemsstaterna bör ges ett förstärkt inflytande över beslutsprocessen. En sådan delegering framstår som ett huvudalternativ. Andra intressenter bör tillförsäkras inflytande genom de samverkansförfaranden som närmare redovisas under avsnitt 4.3.2. Detta beslutsförfarande kan kompletteras genom att vissa beslutsbefogenheter förs över till medlemsstaterna, på nationell eller regional nivå.

Regionalisering

En delegering till medlemsstaterna på regional nivå skulle kunna ske genom att medlemsstaterna får ett regionalt förvaltningsansvar över vissa havsområden. Havsområdet skulle då förvaltas utifrån riktlinjer uppsatta av ministerrådet. Utgångspunkten bör vara de havsområden och delar av havsområden, som definieras enligt det marina direktivet. Ytterligare indelningar som är särskilt påkallade av fiskeripolitiken, bör definieras enligt riktlinjerna i ekosystemansatsen.

Det finns dock vissa rättssäkerhetsaspekter på ett sådant förfarande. Det kan hävdas att även icke direkt berörda medlemsstater bör ha möjlighet att yttra sig över besluten. Detta ökar öppenheten och insynen. Om medlemsstaterna tilldelas ett regionalt förvaltningsansvar, bör det finnas erforderliga kontrollmekanismer för att tillse att medlemsstaterna håller sig inom gemenskapspolitikens ramar. Kommissionen bör också ha möjlighet att vidta nödgärder.

En annan möjlighet kunde vara att inrätta ett regionalt kommittologiförfarande. Ett sådant förfarande kan antas föra med sig vissa fördelar. Besluten skulle avse de medlemsstater som är direkt berörda av dem och skulle öka förutsättningarna för en regional anpassning. Kommissionen skulle då fungera som garant för att besluten håller sig inom gemenskapspolitikens ramar. Förfarandet innebär dock att andra medlemsstater än de direkt berörda inte automatiskt skulle ha någon insyn i eller påverkan på besluten. Det kan vara viktigt för medlemsstater att ha möjlighet att påverka även beslut de inte är direkt berörda av, framför allt för att dessa beslut sedan kan bli tongivande för andra förvaltningsområden.

Östersjön diskuteras inom EU som ett möjligt havsområde för att pröva en mer utvecklad regionalisering. HELCOM, arbetar med att skydda Östersjöns marina miljö genom mellanstatligt samarbete mellan alla länder runt Östersjön. Arbetet har präglats av de speciella omständigheter rörande miljö, ekonomi och sociala förhållanden som råder i Östersjöområdet liksom av Östersjöns känsliga karaktär. I olika arbetsgrupper förbereder experter från regionen de frågor och arbetsstrategier som tas upp till diskussion och beslut. Här kan nämnas Gruppen för övervakning och utvärdering, Gruppen för landbaserade föreningar, Gruppen för naturvård och skydd av den biologiska mångfalden, Maritima Gruppen och Bekämpningsgruppen. Under senare tid har även en grupp för fiskefrågor bildats.

Medlemsstaternas del i beredningsprocessen

Myndigheterna anser att det finns ett starkt behov av ett förstärkt inflytande för medlemsstaterna i samband med att kommissionen avser att lägga nya förslag. Även andra intressenter kan ha intresse av att få möjlighet att inkomma med synpunkter. När kommissionen väl har lagt ett förslag är möjligheten till påverkan förhållandevis liten.

Medlemsstater och andra berörda bör därför beredas möjlighet att komma in tidigare i beslutsprocessen. Berörda bör få kännedom om att kommissionen avser att lägga förslag på ett visst område och få möjlighet att inkomma med synpunkter och förslag.

Medlemsstaterna bör i vissa fall kunna ges ett ökat nationellt beslutsansvar. Exempel på detta utgör kontrollen av fiskets bedrivande. Inom detta område kan behovet av en regionalisering vara påtagligt, beroende av geografiska förutsättningar och av hur fisket bedrivs. Här bör medlemsstaterna kunna ges ökade möjligheter att bedriva kontroll baserad på riskanalys, snarare än på detaljregleringar i en rådsförordning. Medlemsstaterna bör kunna delegeras ett vidare nationellt ansvar att bygga upp sin kontroll, utifrån vissa fastställda mål och inspektionsnivåer. Kommissionen har i ett sådant system naturligtvis fortfarande kvar ett övervakningsansvar för att medlemsstaterna genomför nödvändiga kontroller.

4.3.2 Näringens och andra intressenters roll

4.3.2.1 Samrådsskyldighet vid beslutsfattande

Myndigheterna är ense med slutsatsen i grönboken att en förutsättning för ett effektivt genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken är att alla intressenter är överens om behovet av politiken, stödjer den och engagerar sig för att få den att lyckas.

Ministerrådet har berett fiskerinäringen möjlighet att tillsammans med andra intressenter inrätta konsultativa samförvaltningsorgan, dvs. formaliserat samförvaltning genom regionala rådgivande nämnder (RAC) som ska kunna ge synpunkter och råd och komma med förslag direkt till kommissionen i fiskerelaterade frågor. RAC utgör ett forum för diskussion mellan fiskerinäringen och andra intressenter och ger organisationerna rätt att delta i beredning av beslut som rör fisket i det havsområde respektive nämnd verkar.

Myndigheterna anser det vara av största vikt att kommissionen åläggs en strikt samrådsskyldighet innan förslag presenteras. Utöver det samråd som bör ske med medlemstaterna bör samrådsskyldigheten i regionala frågor bl.a. omfatta berörda regionala rådgivande nämnder. Även andra relevanta intressenter såsom företrädare för regionala havsmiljökonventioner bör inkluderas i samrådsskyldigheten för att tillgodose att fler aspekter belyses vid tillämpningen av en ekosystemansats. En jämförelse kan göras med den svenska lagstiftningsproceduren, där ett omfattande samråd ofta sker regelmässigt innan ett lagförslag presenteras och ett remissförfarande tar vid.

4.3.2.2 Näringens förvaltningsansvar

Som regel måste befogenheten att fatta beslut inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken anses vara en uppgift för myndigheter som då också fungerar som garant för bl.a. likformighet och icke-diskriminering. Det kan dock övervägas att inom vissa givna ramar och inom vissa begränsade områden låta delegera en del genomförandebeslut till intressentsammansatta organ.

Genom en särskild rådsförordning har ett system med producentorganisationer inrättats. Enligt detta regelverk kan medlemsstaterna bestämma att vissa kvoter som tilldelas den staten, ska förvaltas av en producentorganisation. Detsamma gäller tillämpningen av fiskeansträngningar. Några medlemsstater i gemenskapen utnyttjar möjligheten att överlämna förvaltningsansvaret för kvoter till producentorganisationerna. Dessa åläggs härigenom ett

ansvar för att tillse att kvoterna inte överskrids. Producentorganisationen kan vidta åtgärder mot medlemmar som inte följer bestämmelserna. Staten kan i sin tur sanktionera producentorganisationerna vid bristande efterlevnad. Det finns fördelar med att kunna överlämna visst ansvar för handhavande av kvoter respektive tillämpningen av fiskeansträngningar, såsom förvaltning av kilowattdagar, till producentorganisationer. Det resulterar i en form av egenkontroll inom näringen, vilket bör leda till en bättre regelefterlevnad. Systemet ställer dock stora krav på väl fungerande administration och rutiner hos producentorganisationerna och på noggrann tillsyn hos den kontrollerande myndigheten.

Fördelar skulle finnas i att inom gemenskapen vidareutveckla detta regelverk till att i fler avseenden innebära ett ansvarstagande för producentorganisationens egna medlemmar medan medlemsstatens uppgift är att svara för en tillsyn av att organisationen följer de uppställda reglerna och andra förutsättningar för sitt arbete.

Vidare kan olika former av samförvaltning prövas på nationell nivå eller regional nivå inom EU. Syftet med samförvaltning är att så många intressenter som möjligt samarbetar kring resursförvaltningen. Fiskeriverket har i sin rapport "Regional och lokal samförvaltning av fiske (2007)" redovisat erfarenheter av den nationella samförvaltningen på regional och lokal nivå. De erfarenheter som där presenteras bör kunna ligga till grund för ett utvecklat samarbete mellan berörda intressenter.

4.3.3 Överväganden och förslag

Sammanfattningsvis anser myndigheterna att beslutsordningen bör förändras genom flera komplementära åtgärder där den viktigaste är att överlämna beslutsrätt över genomförande- och detaljbestämmelser till kommissionen genom ett förstärkt kommittologiförfarande. En sådan beslutsordning bör kompletteras genom delegering av beslutskompetens till medlemsstaterna där så är lämpligt med hänsyn till behovet av regional anpassning och en effektiv beslutsprocess.

Myndigheterna föreslår att en delegering av beslutsbefogenheter sker från ministerrådet. Ministerrådet bör endast besluta i grundläggande och normativa frågor som ska ange fiskeripolitikens ramar. Det kan till exempel röra sig om fördelningsprinciper, tillträdesregler eller övergripande förvaltningsplaner och innehålla mål och riktlinjer för sådant som ska genomföras på en lägre nivå. Sådana genomförandebefogenheter bör i första hand delegeras på gemenskapsnivå till kommissionen, som bör besluta inom ramen för ett förstärkt kommittologiförfarande där medlemsstaterna tillförsäkras ett starkt inflytande över beslutsprocessen. Konsekvenser av ett inrättande av regionala kommittologiförfaranden som endast omfattar berörda medlemsstater bör utredas närmare.

Kommittologiförfarandet bör kompletteras genom att vissa beslutsbefogenheter förs över till medlemsstaterna, på nationell eller regional nivå. Sådana befogenheter framstår som särskilt lämpliga inom fiskerikontrollen.

Såväl medlemsstaterna som andra intressenter bör tillförsäkras inflytande och medverkan i berednings- och beslutsförfarandet genom ett förstärkt samrådsförfarande. Kommissionen bör åläggas en strikt samrådsskyldighet innan förslag presenteras.

Vidare kan övervägas att inom vissa givna ramar och inom vissa begränsade områden låta delegera en del genomförandebeslut till intressentsammansatta organ.

4.4 Rättighetsbaserad förvaltning

I en rättighetsbaserad förvaltning avgränsas de företag eller personer som har tillträde till resursen och deras rättigheter och ansvar definieras tydligare. Rättigheterna kan definieras på individ- eller gruppnivå och bör avse viss tid. En rättighetsbaserad förvaltning av fisket kan inbegripa olika former av rättigheter och ansvarstagande och bör inte förväxlas med ägande eller privatisering.

Vanliga rättigheter som definieras i en rättighetsbaserad förvaltning är tillträde till ett begränsat område, rätt att fiska ett antal dagar och rätt att göra ett visst uttag från ett bestånd (kvot) under en tidsperiod. Det kan också innebära en rätt att utforma en lokal utveckling eller operativa regler (rätt att samförvalta). Rättigheterna kan helt disponeras av den nationella myndigheten, eller medlemsstaten kan införa rätten att föra över tilldelade rättigheter till en annan juridisk person genom till exempel försäljning, inom de ramar som uppställts vid systemets inrättande. Eftersom överförbara rättigheter lätt kapitaliseras och kan generera avsevärda belopp kan de bli svåra att återkalla.

Den grundläggande tanken bakom rättighetsbaserad förvaltning (eller privilegie- eller ansvarsbaserad förvaltning) är att ge viss exklusivitet till en grupp eller individer och därmed förändra drivkraften bakom den enskilde eller gruppens beteende ifrån att vara ekonomiskt kortsiktigt till att vara mer långsiktigt och ansvarsfullt. Detta kan bli möjligt om förvaltningssystemet har byggt in en försäkran om långsiktighet i fördelningen. Ett mål är att stimulera en strukturrationalisering och därmed öka såväl den national- som företagsekonomiska avkastningen.

4.4.1 Svenska erfarenheter av rättighetsbaserad förvaltning

Rättighetsbaserad förvaltning är vanlig i Sverige antingen på grundval av EU:s regler eller genom nationell reglering. Den svenska förvaltningen är baserad på särskilda tillstånd och för det pelagiska fisket på årskvoter. Bland de särskilda tillstånd som är knutna till art och område och som inte är överförbara kan nämnas siklöjefisket i Bottenviken och räkfisket i Gullmaren. Systemet med särskilda rättigheter i dessa båda fiskerna har givit god lönsamhet, speciellt i siklöjefisket, och den biologiska situationen i bägge fiskerna är bättre än för många andra fiskerna. Intresset bland fiskarna för beståndsvårdande åtgärder har också ökat i båda områdena beroende på det klara sambandet mellan beståndsvård och den egna ekonomin.

Vad gäller de övriga särskilda tillstånden har dessa inte varit i bruk så länge att någon systematisk analys ännu kunnat göras. EU:s regler om kW-dagar i Västerhavet infördes från och med 1 januari 2009. I Östersjön har EU sedan några år tillämpat ett tak för använd kW per medlemsland men detta tak har legat så högt att det inte praktiskt påverkat fisket. Sverige har fram till 2009 inte använt sig av detta verktyg för att begränsa fisket.

Grundprincipen för rättighetstilldelningen i Fiskeriverkets pelagiska system⁷ är årskvoter som kan fiskas inom ramen för en s.k. pool, gemensamt eller av enstaka fartyg. I systemet ingår också regionala hänsyn genom en specifik tilldelning för östersjöfiskare och hänsyn till kustnära fiske genom en särskild tilldelning även till fartyg av mindre storlek eller som nyttjar redskap av begränsad storlek, i syfte att ge dessa grupper ett garanterat tillträde till resursen.

De pelagiska fartygen börjar alltmer gruppera sig i olika konstellationer där ett samarbete sker mellan de ingående fartygen. Detta har inneburit en koncentration ifrån de tidigare familjeägda företagen, som oftast ägde ett enstaka fartyg, till att en eller flera grupper köper upp fartyg med pelagiska kvoter. De mindre effektiva fartygen ligger då vid kaj eftersom fartygen fysiskt måste existera för att poolen juridiskt ska fungera.

4.4.2 Överväganden och förslag

Internationella erfarenheter pekar på att rättighetsbaserat fiske inte förefaller leda till ett direkt ökat ansvarstagande hos fiskarna om inte det aktuella beståndet är så litet att fiskarens egna insatser direkt kan avläsas. Oavsett detta kan definierade fiskerättigheter vara ett instrument för att reducera flottkapaciteten (se vidare avsnitt 4.4) och därmed också komma tillrätta med lönsamhetsproblem i fisket.

Myndigheterna anser att man bör överväga att systematiskt införa tidsbegränsade dispositionsrätter, över en period som är tillräcklig för att ge utrymme för långsiktighet. En rättighetsbaserad förvaltning kan och bör anpassas efter rådande ekologiska och sociala förutsättningar och de mål som finns för olika områden eller grupper. Hur fisket bedrivs är en viktig faktor - det som kan vara en bra lösning för ett storskaligt, mobilt och mer industriellt fiske behöver inte vara en bra lösning för ett mindre, kustnära fiske.

Myndigheterna menar vidare att man bör överväga att lägga en del av förvaltningskostnaderna på näringen på liknande sätt som görs inom miljöområdet. Flera länder⁸ har börjat ta ut avgifter från delar av sektorn för att täcka vissa statliga utgifter, bl.a. administration och forskning, för att avlasta skattebetalarnas del i förvaltningen av fiskerinäringen.

För den framtida gemensamma fiskeripolitikens tillträdesregler finns i huvudsak två alternativa inriktningar:

1) Inga förändringar görs på EU-nivå, vilket skulle innebära att alla fördelningar av kvoter och andra rättigheter fortsatt ligger på medlemsstatsnivå.

Köp av företag inom olika medlemsstater kan då fortsätta på det sätt det sker för närvarande. Det är troligt att kommande förvaltningsplaner kommer att medföra en fortsättning på den inslagna vägen vilket skulle leda till ytterligare införande av kW-dagar och nedskärningar (eller på lång sikt ökning om bestånden förbättras) i den tilldelade potten, som i sin tur är baserad på någon historisk referensnivå. Denna referensnivå är ofta kopplad till faktisk infiskning för vissa angivna år och endast indirekt knuten till den relativa stabilitet som fördelar kvotandelar mellan länderna.

⁷ Det s.k. pelagiska systemet omfattar fiske efter sill, skarpsill, makrill, tobis och blåvitling.

⁸ Bl.a. Nya Zeeland, Australien och Kanada

2) Fiskeripolitiken förändras så att det blir möjligt att köpa och sälja rättigheter över nationsgränserna.

Detta skulle innebära att den relativa stabiliteten inte längre kan bibehållas och att förhandlingarna om årliga kvotuttag inte blir så nationellt anknutna som idag. Det skulle då också vara möjligt att enbart ge tillstånd för handel med vissa rättigheter till t.ex. fisket i ett visst definierat område eller enbart för vissa arter.

Eftersom olika fiskerier har olika karaktär och olika stark koppling till lokala kustsamhällen, anser myndigheterna att ingen generell inriktning kan väljas. För vissa segment av EU:s fiskeflotta har anknytningen till det lokala samhället gradvis minskat väsentligt. För andra är däremot anknytningen starkare, och har ett ömsesidigt värde för det fisket och för de kustsamhällena.

För att fiskets roll i upprätthållandet av vitala kustsamhällen ska kunna förstärkas och för att ge den del av flottan som fortfarande har en starkare anknytning till kustsamhällen en särskild ställning, kan övervägas att en ny fiskeripolitik inrättar två olika förvaltningsmodeller.

Myndigheterna föreslår därför att det utreds hur och om en viss kustnära zon kan avsättas för enbart fartyg med en viss specifikation och definierade anknytningsförhållanden.

Inrättandet av en sådan zon måste åtföljas av en ny definition för vad som gäller fiske utanför denna zon och för de fartyg som inte ges tillträde till zonen. För dessa fartyg kan övervägas om ett system med individuella tidsbegränsade dispositionsrättigheter ska inrättas mer generellt, med eller utan överlåtelse rätt. Dessa segment av fisket kan fortsatt tilldelas rättigheter enligt den relativa stabiliteten om överlåtelsen enbart tillåts emellan fartyg under samma flagg. Om man väljer att tillåta överlåtelse av en tidsbegränsad dispositionsrätt till att omfatta hela gemenskapens flotta emellan fartyg under olika flagg, måste det utredas om den relativa stabiliteten kan fortsätta att tillämpas eller om den enbart ska utgöra en startpunkt för tilldelning av kvoter som sedan får anses flyta inom gemenskapsflottan. Det bör vara en fråga för medlemsstaten att besluta vilken andel av dess kvoter som ska reserveras för det mer kustnära fisket.

4.5 Överkapaciteten inom den europeiska fiskeflottan

4.5.1 Den europeiska fiskeflottan

Överkapacitet inom gemenskapens fiskeflotta pekas i kommissionens grönbok ut som det kanske främsta problemet att beakta i en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken. Överkapaciteten kopplas till den ansträngda biologiska situationen inom flertalet europeiska fiskerier men är också ett ekonomiskt problem.

Överkapaciteten innebär att det i fiskeföretagen finns ett överskott av investering i kapital i förhållande till den tillgängliga fiskeresursen. Kapital i form av fartyg men även redskap m.m. blir underutnyttjat när fångstmöjligheterna går ner, vilket ofta leder till obefintliga vinster för yrkesfisket. Den dåliga lönsamheten i näringen kan leda till ett tryck på förvaltningen att kortsiktigt öka tillgängliga kvoter och fångstmöjligheter, i strid med den biologiska rådgivningen. Om fiskbestånden utvecklas negativt till följd av detta förvärras problemen inom fisket och det finns risk för en såväl biologisk som ekonomisk kollaps.

Gemenskapen reglerar flottkapaciteten genom ett system inom vilket medlemsstaterna ska förvalta in- och utträden i fiskeflottan så att inträdet av ny kapacitet alltid kompenseras av ett tillbakadragande av minst motsvarande kapacitet, uttryckt i maskinstyrka (kW) och bruttodräktighet (BT). Undantag ifrån denna regel kan göras då det gäller kapacitetsökningar till följd av förbättringar av säkerhet, hygien och produktkvalitet under förutsättning att åtgärderna inte anses öka fartygets fångstmöjligheter. Kapacitet som förs ut från flottan med offentligt stöd får inte ersättas - sådan kapacitet reducerar istället de referensnivåer som finns fastställda för respektive medlemsstat och som fastställer den maximalt tillåtna kapaciteten.

I det europeiska fisket råder inte fritt tillträde till fiskeresurserna utan fångsterna begränsas förutom av kvoter även av den fiskeinsats som är tillåten. Utöver ett grundläggande krav på fartygstillstånd finns också krav på andra typer av tillstånd för att få tillträde till olika fisken. I återhämtningsplanen för torsk i Östersjön har ministerrådet enbart angivit ett tak för maskinstyrka (kW) fördelat på medlemsstater. I motsvarande plan för torskfisket i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt (Västerhavet) har ansträngningsmättet kilowattdagar införts. Dessutom har en nedskärning gjorts av antalet kilowattdagar i förhållande till referensperioden. Vidare infördes som en konsekvens av EU:s regelverk om medlemsstaternas återhämtningsplaner för ålen tillståndskrav för ålfiskare år 2007.

För att få en långsiktigt lönsam fiskeflotta krävs en reduktion av flottkapaciteten. Skälen till att detta inte lyckats med nuvarande instrument är:

* Ett system med fångstkvoter som inte är tydligt fördelade gör att den enskilde fiskaren försöker att ta en så stor del av den totala kvoten som möjligt inom en viss period. Regleringar såsom exempelvis kilowattdagar kan minska problemen men inte ensamt eliminera dem. Konkurrensen med andra fiskeföretag hårdnar, då samtliga behöver öka sin fångst per ansträngning. För att hantera en sådan situation kan yrkesfisket investera i större fartyg eller tekniska detaljer som ökar fångstkapaciteten. För att höja effektiviteten söker fartygsägarna till exempel att snabbare ta sig ut till fångstplatserna eller investerar i ekolod och annan utrustning som underlättar sökandet efter fisk. Till följd av detta kan alltså den totala fångstkapaciteten öka som en effekt av en begränsning av uttaget.

* Fiskets förväntningar är att framtida ändringar av villkoren för tillstånd, kvoter o.s.v. kommer att baseras på fiskehistoriken, varför man tenderar att fiska vidare även med låg lönsamhet. Tilldelningen av fartygskvoter, licenser eller fiskedagar bygger ofta på tidigare års fångster vilket i vissa fall leder till ett ökat incitament att ta stora fångster för att behålla licenser/kvoter/dagar oberoende av fiskets lönsamhet. Detta kan inträffa då fiskerinäringen väntar sig att fisket ska låsas till att omfatta endast de fartyg som tidigare fiskat på en viss nivå, att en individuell tilldelning kommer att ske på grundval av en sådan nivå, eller att skrotbidrag kan komma att betalas ut till fartyg som uppnått en viss tidigare fiskeansträngning. En sådan situation kan dock inte fortgå länge, eftersom fiskaren gör konstanta förluster.

* Även med ett flertal begränsningar för fisket i form av kvoter, begränsning av fartygskapaciteten, individuella ransoner, redskapsbegränsningar, stängda områden etc., tyder data på att överkapitaliseringen ökar. Det lönar sig alltså fortfarande för den enskilde fiskaren att investera för att bättre kunna utnyttja kvoten så länge denna inte är individuellt fördelad.

* Att beräkna omfattningen av fiskeflottan i kilowatt har visat sig vanskligt mot bakgrund av att motorstyrkan är förhållandevis enkel att manipulera. Att enbart mäta maskinstyrkan på

huvudmaskinen ombord på fiskefartyget kan också vara missvisande i förhållande till den totala maskinkapaciteten som till exempel finns i olika typer av hjälpmaskineri ombord där hjälpmotorer kan bidra till att fartygen kan hantera större fångstredskap och fiska i djupare vatten.

* Härutöver minskar subventioner generellt kostnaden för företag att hålla sig kvar inom fisket och uppmuntrar till större risktagande. Möjligheten att söka skrotningsbidrag och stöd för tillfälligt stillaliggande innebär att investeringskostnaden förmodligen kan återvinnas även om man skulle hamna i en situation där satsningen i företaget visar sig vara felaktig. Även detta uppmuntrar till en större grad av risktagande och benägenhet att hålla sig kvar inom fisket baserat på en förväntan att kunna gå skadeslös vid en omstrukturering med hjälp av offentliga medel till skrotning.

4.5.2 Överväganden och förslag

Denna analys av den ekonomiska grunden för överkapaciteten leder till följande förslag. Genomförandet av dessa förslag innebär steg mot en balans mellan resursens bärkraft och flottans kapacitet men ger ingen lösning på hur incitamenten för en uppbyggnad av ny överkapacitet ska motverkas.

För att det ska bli möjligt att beskriva hur stor den faktiska överkapaciteten är, måste rapporteringen ifrån medlemsstaterna om förhållandet mellan flottans kapacitet och fiskeresursernas storlek avsevärt förbättras. Att det finns en stor överkapacitet i den europeiska fiskeflottan i dag är bortom allt tvivel. Dock skulle ett bättre underlag behövas för de mer långsiktiga förvaltningsbesluten.

Indikatorerna för fiskeflottan, BT och kW, bör kompletteras med andra indikatorer som kan belysa fiskeflottans relation till befintliga resurser.

Undantagen ifrån in- och utträdesreglerna, som medger vissa kapacitetsökningar, bör tas bort.

Varje medlemsstat bör åläggas en årlig kapacitetsminskning för att motverka effekten av den tekniska utvecklingen, som brukar skattas till en kapacitetsökning av två till fyra procent per år, trots konstant kW och BT-nivå.

För att uppnå reella kapacitetsminskningar måste ytterligare obligatoriska nedskärningar övervägas.

Ett alternativ till den nationella flottförvaltningen är en gemensam europeisk förvaltning av hela eller delar av fiskeflottan, eller åtminstone ett gemensamt ramverk för anpassning av fiskeflottornas storlek i medlemsstaterna.

Ett införande av tydligare dispositionsrättigheter för enskilda eller grupper av företag skulle vara mer effektivt mot överkapaciteten än dagens kostsamma strukturanpassningspolitik. Överkapaciteten kommer inte att kunna elimineras så länge incitamenten för överinvestering kvarstår. Det lönar sig fortfarande för den enskilde fiskaren att tänka kortsiktigt, på bekostnad av beståndet och ekonomin inom fisket som helhet.

För att gynna det småskaliga fisket bör införas en spärr för överföring av kapacitet mellan fiskefartyg under respektive över en viss längd, så att det inte är tillåtet att överhuvudtaget föra BT och kW ifrån det mindre till det större segmentet. Detta är också ett medel för att förhindra att inaktiv kapacitet i det mindre fartygssegmentet används för att kompensera en ålagd kapacitetsminskning.

Mot bakgrund av subventionernas negativa effekter på resursallokeringen och på bestånden bör dessa avskaffas i så stor utsträckning som möjligt.

Härutöver bör kommissionen i sitt beslutsunderlag vid reglering av fisket i ett visst område förutom en biologisk bedömning göra någon form av beräkning av den optimala ansträngning som leder till ett maximalt hållbart uttag (MSY). Reglering av fiskansträngningen kan då användas som medel för att nå målet om ett hållbart uttag, i vissa fall tillsammans med en kvotreglering.

4.6 Relativ Stabilitet

4.6.1 Begreppet Relativ stabilitet

Traditionellt har som tidigare sagts en fiskereglering genom kvoter för en art inom ett havsområde varit den grundläggande regleringsformen inom det europeiska fisket. I ökad utsträckning har parallellt med detta en insatsreglering införts. En sådan reglering av fiskeansträngning måste också bli den grundläggande i ett regleringssystem byggt på ekosystemansatsen.

Den relativa stabiliteten har inom EU länge varit den grundläggande formen för att fördela kvoter mellan medlemsländerna av ett totalt tillgängligt fångstuttag. Den skapades 1982 i syfte att etablera en sådan formel för fördelning av fiskeresurser som skulle uppfattas som rättvis av alla fiskande medlemsstater. Den fastställdes baserat på medlemsstaternas historiska fiske, men för att nå en överenskommelse tillskapades även de s.k. Haag-preferenserna som gav några medlemsstater fasta tilläggskvoter i vissa fisken. Den relativa stabiliteten har sedan varit en del i nya medlemsstaters anslutningsförhandlingar och tillträdesakter.

En av de ursprungliga avsikterna med den relativa stabiliteten var att gynna utvecklingen i kustsamhällen genom att göra förutsättningarna kända och effekterna av fiskeregleringen förutsägbara. En annan om än inte tydligt uttalad men i praktiken betydelsefull faktor har varit att faktiskt möjliggöra överenskommelser om fördelning av fisken, som man kunde befara annars inte alls eller endast med svårighet skulle ha kunnat förhandlas fram.

Emellertid har tillämpningen av den relativa stabiliteten inte påverkats av det faktum att flottans anknytning till flaggstatens kustsamhällen försvagats; besättningarna har mindre anknytning till kustsamhällena, fiskets bedrivande har gått mot en storskalighet och de lokala landningarna successivt minskat. Ofta sker numera varken fisket eller landningarna i hemmavatten utan i något annat EU-land.

Den relativa stabiliteten uppfyllde således de ursprungliga intentionerna väl så länge kustsamhällen var starkt beroende av fiske och så länge fisket hade goda fångster och bättre lönsamhet. Funktionen att underlätta förhandlingar och överenskommelser om fördelning av fiskeresursen har också haft stor betydelse. Den relativa stabiliteten har förmodligen också väsentligt underlättat överenskommelser om långsiktiga förvaltningsplaner.

Den relativa stabiliteten kan å andra sidan betraktas som ett undantag från EU:s övergripande mål om fri rörlighet genom att den låser fast nationella brukarandelar på ett sätt som inte annars bör ske på en fri inre marknad. Den har också verkat i expansiv riktning genom att driva kvoterna uppåt eftersom en medlemsstats argument för större kvot ofta har resulterat i att totalkvoten har höjts för att bevara den relativa stabiliteten. Systemet belönar inte heller återhållsamt eller försiktigt fiske, eftersom det medlemsland som genom restriktioner eller finansierade andra åtgärdsprogram ensidigt begränsar fisketrycket ändå inte får en större andel av de förbättrade fångstmöjligheterna.

Den relativa stabiliteten har komplicerats av möjligheterna till handel med fiskemöjligheter mellan företag av olika nationalitet. En annan sekundär aspekt är att förändringar och regionala skillnader i efterfrågan på fisk har påverkat fiskemönstren även på grund av den relativa stabiliteten, genom att denna inte justerar för olika efterfrågan i olika länder/marknader.

I det nuvarande systemet med nationella flottor inom EU behövs någon form av stabiliserande faktor för att medlemsstaterna ska kunna veta att deras fiske garanteras en rättvis del av tillgänglig gemensam resurs. Man kan också uttrycka det så att med fördelningen genom den relativa stabiliteten har varje medlemsstat givits ansvar för att förvalta en identifierad andel av den gemensamma resursen. Detta är en värdefull effekt av den relativa stabiliteten i den utsträckning medlemslandet ser ett samband mellan sitt nyttjande och sitt skötselansvar.

4.6.2 Överväganden och förslag

En övergång till mer insatsreglerad förvaltning är en central fråga i revisionen av fiskeripolitiken och en utgångspunkt för flera av de förslag myndigheterna i denna rapport vill lyfta fram. Det är viktigt att utformning och tillämpning av en framtida relativ stabilitet sker som en konsekvens av en förvaltningsreform och inte utgör en begränsande faktor.

I den mån den gemensamma fiskeripolitiken kommer att lämna möjlighet till en handel med kvoter eller fiskemöjligheter mellan medlemsländer är en möjlighet att behålla en relativ stabilitet för fisket i en kustzon där endast fartyg med en starkare anknytning till området får tillträde.

Någon stabiliserande fördelningsfaktor behövs i fiskesektorn för att främja ansvarstagande och underlätta förvaltningsöverenskommelser. Eventuella krav på förändringar avseende den relativa stabiliteten måste analyseras som en konsekvens av de ändringar i övrigt som är önskvärda. Den relativa stabiliteten i sig skall inte utgöra ett hinder för förslag som kan leda till ett bättre nyttjande av fiskeresurserna. Beroende av hur långt reformen går, särskilt avseende regionalisering av förvaltningsansvar respektive en eventuell delning av fiskeripolitiken i ett utsjöfiske och ett småskaligt fiske, kan det övervägas om nya områdesvisa fördelningsnycklar mellan medlemsstaterna behöver definieras. Därmed kan de negativa eller hämmande effekterna av den relativa stabiliteten begränsas och tillsammans med specifika åtgärder möjligen helt elimineras. Myndigheterna föreslår därför att de frågor lyfts fram som gemenskapen måste ta ställning till om den vill förändra den relativa stabiliteten.

4.7 Externa delen av fiskeripolitiken

4.7.1 Nuläget

I den externa fiskeripolitiken samlas frågor med en internationell dimension. Även synpunkter av utvecklingspolitisk eller internationell miljöpolitisk karaktär kan tas upp, men det sker i realiteten endast i begränsad omfattning.

Många frågor har emellertid både EU-externa och EU-interna dimensioner/konsekvenser. Hanteringen av sådana frågor har ofta begränsats konceptuellt genom att behandlas som antingen interna eller externa istället för både och, vilket har minskat dynamiken. Exempel på sådana frågor är miljömärkning, olagligt fiske, hamnstatsåtgärder, flottpolitiken och yttre randområden (tullnedsättningar/eskaleringar).

Det finns behov att tydliggöra detta. Fördelen med det skulle vara att man mer naturligt skulle väga in såväl utvecklingspolitiska- som internationella havsmiljökonsekvenser i beslut som annars kunde betraktas som av tradition EU-interna. Ur svensk synvinkel skulle detta främja både tillämpningen av politiken för global utveckling (PGU) och havsmiljöpolitiken, och ur EU-perspektiv samstämmighetspolitiken och den maritima politiken.

4.7.2 Överväganden och förslag

4.7.2.1 Kategorisering på annan bas

I syfte att tydligare beskriva var i fiskeripolitiken en fråga finns och förbättra dynamiken i hanteringen, kunde följande vara ett enkelt sätt att gruppera frågor istället för under den gemensamma etiketten ”externa”:

Fiskepartnerskapsavtal

Bilaterala avtal

Regional förvaltning inom ramen för UNFSA⁹.

Internationella organisationer

Särskilda frågor: Åtgärder emot IUU¹⁰-fiske, Klimatrelaterade frågor,

Utvecklingsfrågor, etc.

Samstämmighetsfrågor: Dessa ingår visserligen även i de andra komponenterna men ministerrådet har fastlagt riktlinjer för EU:s samstämmighetsarbete och dessa frågor bör därför ha en egen titel. Detta skulle underlätta belysningen av målkonflikter emellan politikområdena, och kunna stimulera till en mer substantiell integrering av utvecklingsaspekter i gemensamma fiskeripolitiksfrågor.

4.7.2.2 Åtgärder för att förbättra hanteringen av samstämmighetsfrågor

I syfte att underlätta samstämmighetsarbetet liksom rent allmänt en flersektoriell hantering av frågor inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, bör målformuleringar utvecklas, vilket skulle innebära att såväl interna och externa som flersektoriella aspekter inkluderas.

⁹ United Nations Fish Stocks Agreement

¹⁰ Illegal, Unregulated and Unreported

1. Fastställ samstämmighetsmål för fiskesektorn

Med utgångspunkt i de 2005 av ministerrådet antagna allmänna riktlinjerna för samstämmighetsarbetet behöver fiskerådet besluta om specifika mål för fiskesektorn. Härigenom klargöres gemenskapens ambitioner och ansvar i sektorn i detta avseende.

2 Utveckla målbeskrivningarna för alla frågor

Redan nu finns genom beslut av ministerrådet ett ansvar för varje ordförandeskap att lista aktuella frågor med samstämmighetsdimensioner. Denna lista kan behöva fördjupas och utvidgas specifikt för fiskesektorn och för frågor med relationer till fiskesektorn. Alla sådana frågor eller grupper av frågor måste ges tydliga mål, för såväl interna som externa dimensioner. Härvid ska alltid EU:s övergripande utvecklingsmål integreras liksom naturligtvis även hänsyn tas till handels- och miljöaspekter. Genom en avvägd målbeskrivning i varje enskilt fall kan det klargöras hur olika gemenskapsmål i just det fallet prioriteras och viktas emot varandra.

3 Besluta om riktlinjer för tillämpning av sektorns samstämmighetsmål

Med utgångspunkt i I och II ovan kan riktlinjer för tillämpning beslutas och sedan praktiskt tillämpas i dialog emellan kommissionen och rådsarbetsgruppen. Som hjälpmedel kan en checklista utarbetas som går igenom vid tillämpningen och därmed säkerställer flersektoriell integrering i praktiken.

4.7.2.3 Fiskepartnerskapsavtalen

Gemenskapens fiskepartnerskapsavtal med utvecklingsländer budgeteras utanför den gemensamma fiskeripolitikens ram, men har under den senaste tioårsperioden finansierats med EU-medel motsvarande 2 - 2,5 miljarder kronor årligen, eller cirka en tredjedel av de medel som EU allokerar till åtgärder i fiskesektorn. Någon väsentlig förändring kan inte förutses under de närmaste åren.

De sydliga tredjelandsavtalen, dvs. bilaterala överenskommelser emellan gemenskapen och utvecklingsländer om fiskemöjligheter för gemenskapsfartyg i kuststaternas vatten, har närmast kontinuerligt varit föremål för diskussion och översyner. De politiska riktlinjerna har reviderats vid tre tillfällen, senast 2004, och avtalens utformning har gradvis förändrats i samband med omförhandling av enskilda avtal. Inledningsvis fanns det anledning att se relativt kritiskt på avtalen av flera skäl, bl.a. bristande resurskunskaper och begränsat både ekonomiskt- och utvecklingsvärde för kuststaten ifråga. Sveriges hållning kan emellertid anses ha bidragit till den förändringsprocess som pågått och resulterat i väsentliga förbättringar i avtalens utformning. Avtalen kallas nu i sin nya form *fiskepartnerskapsavtal* vilket ska indikera en balanserad avsikt att samtidigt med ett hållbart resursnyttjande medverka i ett ömsesidigt utvecklande sektorsamarbete.

Myndigheterna menar att fiskepartnerskapsavtalen nu har fått en sådan form att det i de flesta fall kan anses bättre för utvecklingskuststater att ha sådana avtal med EU än att inte alls ha några avtal med EU. Väl genomförda kan de bidra till en gradvis förbättrad förvaltning av marina resurser och, med landspecifika hänsyn, till ekonomisk och social utveckling i utvecklingskuststater. EU:s fiskeripolitik, dess kontrollkomponent, kriterierna för ett hållbart fiske och EU:s medverkan i regionala organisationer, kan tillsammans med utvecklingspolitiken och med hjälp av samstämmighetspolitiken arbeta på ett bättre sätt än varje annat realistiskt tillgängligt alternativ.

Följande prioriterade övergripande frågor bör beaktas för att stärka avtalens överensstämmelse med utvecklingspolitiken.

1. Avtalen ska grundas på ett fiske på ett tillgängligt/outnyttjat resursöverskott inom ett långsiktigt hållbart fiske.

* Avtalen får endast omfatta ett *outnyttjat överskott*. Detta bör vara en självklarhet och är också en del avtalsstrukturen, men det bör dock observeras att även på detta sätt sjunker fisktätheten och därmed lönsamheten särskilt i de ofta svagare/mindre effektiva nationella fiskeaktiviteterna. Effekten är svår att kvantifiera, men denna aspekt bör finnas med i diskussionerna om nivån på betalningarna.

* Avtalen ska vara *långsiktigt hållbara*. Gemenskapen måste ha samma inställning till vad som är ett hållbart nyttjande av ett fiskbestånd, oavsett var i världen och i vilket forum frågan än hanteras. Således måste EU applicera samma kriterier i detta avseende vid förhandling av fiskepartnerskapsavtal och i regionala fiskerierorganisationer som vid förhandlingar rörande bestånden i EU:s egna vattenområden.

2. Övervakningen av gemenskapens fiske inom avtalen ska vara av samma kvalitet som i EU:s egna vatten.

Fiskeavtalens möjligheter att medverka till ett globalt mer ansvarsfullt fiske kan bl.a. realiseras genom kontrollpolitiken varigenom EU kan motverka olagligt och orapporterat fiske i avtalsländernas zoner.

Gemenskapens fiskefartyg ska följa de bestämmelser som gäller för fiske i området. Kommissionen har i olika dokument¹¹ som rör illegalt fiske påpekat att det funnits brister i medlemsstaternas tillämpning och uppföljning av den fiskeverksamhet som dess fartyg bedriver vid fiske i tredje lands vatten. För att säkerställa en bättre efterlevnad av reglerna förslår kommissionen ett antal åtgärder. I första hand måste medlemsstaterna ta sitt ansvar. Flaggstaterna måste agera för att förhindra och beivra olagligt fiske med en effektivare kontroll av fiskefartygens verksamhet och påföra kännbara sanktioner vid upptäckt av överträdelser.

Kommissionen ser också möjligheter att kunna använda fiskepartnerskapsavtalen för att förbättra kuststatens kontroll av fisket. Gemenskapen kan härmed bistå utvecklingsländer med att stärka kontroll och övervakning av fisket med åtgärder som syftar till en förbättrad infrastruktur, ökade kontrollåtgärder och ett förstärkt regelverk. En del av finansieringen av avtalen bör reserveras för sådana ändamål.

3. Inför förhandling liksom kontinuerligt under genomförandet ska utvärdering ske av de ekonomiska och sociala konsekvenserna av avtalet för kuststaten ifråga så att om allvarliga negativa effekter framkommer, avtalet kan förändras.

Redan vid utformningen och förhandlingen av ett avtal måste beaktas vilka sociala och ekonomiska effekter det kan ha för avtalslandet. Grundläggande är att det ska finnas ett skriftligt underlag åtminstone avseende de villkor som skrivs in i avtalet.

¹¹ Se bl.a. underlaget till den informella diskussionen vid jordbruks- och fiskerådet i Luxemburg den 17 april 2007 "Introductory Paper presented by Commissioner Joe Borg" och dokument nr. 6/07 "Consultation paper on the initiatives envisaged by the Commission to improve the fight of the European Community against Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing "

Det är även viktigt att de fiskande parterna gradvis betalar en större andel av avtalets värde. En ökning av medfinansieringen till 50% kommer att tydligare visa angelägenhetsgraden för nyttjarna av att avtalen fortsatt ska finnas.

Den ekonomiska kompensationen ska vara rimlig. Frågan om vilka faktorer som ska vägas in kan förslagsvis ta sin utgångspunkt i 2004 års rådsslutsatser om fiskepartnerskapsavtal. Vad gäller den utvecklingsorienterade delen av ersättningen bör principen vara att medel bör öronmärkas för alla de åtgärder som behövs i kuststaten för att avtalet ska kunna genomföras på ett riktigt vis, oavsett om detta motsvarar 10% eller 25% av totalfinansieringen. Härigenom kan en klar skiljelinje skapas gentemot biståndsfinansiering, så att andra generella sektor- eller landutvecklingsstöd ska kanaliseras genom utvecklingsbudgetar.

4.8. Vattenbruket

4.8.1 Vattenbruket i fiskeripolitiken

Vattenbruket är en del av den gemensamma fiskeripolitiken, men dess bedrivande regleras inte i grundförordningen. Vattenbruket omfattas däremot av fiskeripolitikens marknadsordning och ingår i strukturstödet.

Utvecklingen inom vattenbruket styrs till en del av de fördjupade integrerade områdesstrategierna och förvaltningsplanerna för vatten (EU:s ramdirektiv för vatten). I detta sammanhang ställs vattenbruket i relation till annan befintlig och potentiell verksamhet.

Kommissionen presenterade i april 2009 ett meddelande¹² om en ny strategi för vattenbruket. Några av de viktigaste frågorna som tas upp i meddelandet är produktionsmetoderna, olika slag av certifiering beträffande miljöaspekter och spårbarhet samt vad som krävs för att konsumenterna ska kunna vara säkra på att vattenbrukets produkter är hälsosamma och säkra livsmedel både inom EU och internationellt.

Målet med den strategin är att skapa bra förutsättningar för ett framgångsrikt och hållbart vattenbruk som också ska kunna konkurrera på den internationella marknaden samt kunna svara upp emot de ökade krav konsumenterna ställer på produkterna. Målet ska uppnås genom att produktionsanläggningar och de produkter som tas fram inom vattenbruket baseras på innovativa tekniska lösningar som syftar till att vattenbruket ska bli en miljövänlig näring med så liten negativ påverkan på miljön som möjligt.

Kommissionen pekar i den nya strategin bl.a. på att miljöaspekterna kommer att ha allt större betydelse för att de produkter som tas fram ska kunna säljas och konkurrera med den vildfångade fisken. Det finns dock inte några konkreta förslag till hur vattenbruket bör integreras i den nya fiskeripolitiken och vilka regler som bör finnas på EU-nivå för att gynna en fortsatt utveckling av ett hållbart vattenbruk inom EU.

4.8.2 Överväganden och förslag

En ekosystemansats i fiskeriförvaltning innebär att vattenbruket får en tydligare roll i den gemensamma fiskeripolitiken. Ser man till ekosystemets samlade förmåga att leverera varor i form av akvatiska resurser finns ingen skillnad mellan vildfångade och odlade fiskar. I detta

¹² KOM (2009)162 slutlig

perspektiv blir det en fråga för fiskeripolitiken att välja mellan fångst av en frilevande resurs eller alternativet att odla den.

Vattenbruket har betydelse för att skapa en långsiktigt hållbar fiskeripolitik genom kopplingen till det s.k. industrifisket som ger foder till fiskodlingar. Många odlingar etableras i kust- och insjöområden där det finns känsliga akvatiska ekosystem. Vidare finns för vissa arter en hård konkurrens om hur yngel ska användas, inte minst vad gäller glasål (för odling eller till förstärkning av vilda fiskbestånd).

För att stärka vattenbrukets roll och inkludera dess bedrivande i den gemensamma fiskeripolitiken kan övervägas att i förvaltnings- och återhämtningsplaner en avvägning ska ske mellan i vilken utsträckning konsumenternas behov av en fiskresurs bör tillgodoses genom odling eller genom fångst. De olika alternativen kommer att ha olika inverkan på det akvatiska ekosystemet och en optimal balans ska eftersträvas.

Vidare måste odlingars effekter på den vilda resursen t.ex. genom genetisk utarmning eller sjukdomsspridning, regleras i fiskeripolitiken.

4.9 Fiskerikontroll

Fiskerikontrollen kommer inte att omfattas av den översyn av den gemensamma fiskeripolitiken som ska ske före utgången av år 2012. I stället är fiskerikontrollen föremål för en särskild översyn genom ett förslag till ny kontrollförordning som kommissionen presenterade i november 2008 och som för närvarande diskuteras inom ministerrådet. Myndigheterna menar emellertid att regelverket för kontroll kommer att behöva ses över igen i samband med översynen av fiskeripolitiken.

Myndigheterna vill i detta sammanhang peka på ett antal faktorer som är viktiga från kontrollperspektiv när nya regler för förvaltningen av fisket utformas under översynen. Därutöver lämnar vi några övergripande synpunkter på en framtida utformning av fiskerikontrollen.

4.9.1 Förvaltningsregler från ett kontrollperspektiv

Fiskerikontrollens utformning bygger till stora delar på hur förvaltningsreglerna för fisket ser ut. Det är därför viktigt att dessa utformas på ett sådant sätt att de är möjliga att kontrollera. Förvaltningsbestämmelserna måste vara realistiska, målinriktade, möjliga för fiskaren att efterleva och möjliga för medlemsstaterna att följa upp och kontrollera.

Från efterlevnadssynpunkt är det bättre med något trubbigare förvaltningsbestämmelser som är lätta att efterleva än teoretiskt bra bestämmelser som är komplexa och svåra att kontrollera och efterleva. I dag finns bestämmelser som är beslutade trots att de är i det närmaste omöjliga eller mycket dyra att följa upp. Vid besluten om dessa regler har systematiken för kontroll inte analyserats i tillräcklig grad. Vid uppföljningen av införandet av reglerna riskerar sedan medlemsstaterna att få kritik för att kontrollsystem inte införts. Vidare utgör det faktum att medlemsstaterna tillåts ha allt för stor fiskekapacitet i relation till tilldelade fiskemöjligheter ett grundläggande problem. Istället för att skapa balans mellan kapacitet och fiskemöjligheter har ansvaret för att förvaltningssystemet fungerar gjorts till en kontrollfråga.

En administrativ konsekvensanalys bör göras

Myndigheterna förespråkar att en administrativ konsekvensanalys för uppföljning och tillsyn alltid görs vid utformningen av nya förvaltningsregelverk, i syfte att uppnå kontrollerbara regler som är enkla att efterleva.

Mer tid för införande av förändringar

En annan viktig del i ett fungerande kontrollregelverk är att införandet av förändringar i regelverket måste ge tid för medlemsstaterna att genomföra och informera om de nya reglerna. I annat fall finns det en risk för att varken medlemsstaterna eller näringen kan leva upp till reglerna. Som exempel kan nämnas de årliga kvotförordningarna som antas i slutet av varje år och som träder i kraft mycket kort tid därefter. Detta ger mycket liten tid för medlemsstaterna att implementera reglerna, att utforma en anpassad kontroll samt att informera näringen om de nya reglerna.

Mer regionala hänsyn i förvaltningsbestämmelser

En tredje synpunkt är att större regional hänsyn bör tas i framtagandet av vissa förvaltningsbestämmelser. Att låta samma regler gälla för olika havsområden är inte alltid lämpligt och leder ofta till svårigheter i kontrollförfarandet. Förhållandena i de olika havsområdena är ofta så åtskilda att allmänt hållna regler som går utmärkt att tillämpa i ett område blir hart när omöjliga att tillämpa i ett annat.

4.9.2 Brister i den nuvarande fiskerikontrollen

Både Europeiska revisionsrätten och kommissionen har konstaterat omfattande brister i fiskerikontrollens utformning och genomförande och påpekat att detta allvarligt äventyrar förtroendet för den gemensamma fiskeripolitiken. Vid Revisionsrättens granskning saknade vissa medlemsstater ett heltäckande system för fångstövervakning, vilket medför allvarliga brister i kvotavräkningen. Kontrollförfarandet har befunnits vara ineffektivt, kostsamt och komplext. Det avsätts mycket resurser för sjökontroll, trots att förvaltningen fortfarande främst sker med fångstkvoter. Syftet med det förslag till Kontrollförordning som nu diskuteras är därför att skapa ett harmoniserat och enhetligt kontrollsystem för att försäkra en effektiv tillämpning av den gemensamma fiskeripolitiken.

Myndigheterna delar uppfattningen om kontrollförfarandets brister och är överens med kommissionen om att kontrollsystemet bör baseras på förenkling, standardisering, kostnadseffektivitet och minskning av den administrativa bördan. Myndigheterna kan dock inte se att förslaget innehåller några större eller principiella ändringar av nuvarande reglering och bedömer därför att flera av de nuvarande svagheter riskerar att följa med in i en ny fiskeripolitik.

4.9.3 Önskvärd framtida kontrollregim

Ett framtida kontrollsystem måste tydligare bygga på förenkling, standardisering, kostnadseffektivitet och minskning av den administrativa bördan. Detta kan ske genom:

** Kontrollregler och regelverkets struktur*

För närvarande finns det kontrollbestämmelser i en mängd olika förordningar. Dessa bör samlas och regleringens syfte ses över. Vidare måste det råda proportionalitet mellan kontrollregler och den administrativa bördan för fiskarna. Detta kan antas leda till högre regel efterlevnad. Myndigheterna anser också att enbart övergripande bestämmelser bör finnas

med i en rådsförordning, t.ex. skyldigheten att ge in vissa dokument, medan mer detaljerade bestämmelser bör finnas i tillämpningsförordningar, exempelvis gällande innehållet i dokumenten.

Regelverket för kontrollförfarandet bör vara strukturerat på ett sådant sätt att regler som vänder sig till medlemsstaten ska tydligt särskiljas i kontrollförordningen från de regler som riktar sig till fisket. I nuvarande kontrollregelverk blandar sig medlemsstatens och näringsens skyldigheter.

** Kontrollförfarandet bör regleras nationellt*

Gemenskapens fiskerikontroll ska i högre utsträckning präglas av analys och utvärdering för att kunna utövas på ett effektivare sätt. En viktig del i detta är att införa ett mer riskbaserat kontrollurval som komplement till det slumpmässiga urvalet. Riskvärderingen ska utgå både från konsekvenserna av en överträdelse och sannolikheten för att en sådan sker. Det är främst de biologiska konsekvenserna som ska värderas, dvs. en överträdelses påverkan på de fiskbara bestånden och på vattenmiljön i övrigt.

Myndigheterna föreslår att ökad frihet ges medlemsstaterna att, med utgångspunkt i riskanalysbaserade kontroller, reglera kontrollförfarandet nationellt utifrån uppställda målformuleringar. Varje medlemsstat kan då bygga upp ett kontrollförfarande utifrån sina förutsättningar och behov samt med hänsyn till det fiske som bedrivs. För att inte underminera kontrollen från gemenskapen bör inspektionsnivåerna, s.k. benchmarks, anges. Vidare bör gemenskapen ange prioriteringar av de kontrollåtgärder som ska vidtas. Kommissionen bör även följa upp att medlemsstaterna inför och tillämpar de nationella bestämmelserna.

Generellt anser myndigheterna att den landbaserade kontrollen måste öka. Det gäller såväl kontroll av landningar och transporter som sådan kontroll av fisket som görs genom kontroller av försäljningen i första och andra handelsledet.

** Kommissionens inspektionsförfarande bör stärkas, förtydligas och få ett revisionsperspektiv*
Förfarandet måste tydligare präglas av ett revisionsperspektiv och genomföras av personal med utbildning och erfarenhet inom revisionsområdet. Metoden för genomförande bör klargöras för medlemsstaterna. De rapporter som utgör resultatet från en inspektion bör tydligt peka på vilka åtgärder som kommissionen förväntar sig.

** Standardisering och elektroniskt uppgiftslämnande*

En stor brist är generellt att vissa kontrollkomponenter, t.ex. föranmälningar av ankomst till hamn, inte är lika inom alla områden. Det är kostnadsdrivande både för myndigheten och för näringsen att hantera parallella system. En framtida reglering måste sträva efter standardisering och ett ökat elektroniskt uppgiftslämnande. I samband med att förvaltningsplaner, återhämtningsplaner och tekniska regleringar revideras bör det ske en särskild anpassning så att i princip allt uppgiftslämnande från fiskefartygen kan ske elektroniskt via den elektroniska fiskeloggbooken.

Community Fisheries Control Agency (CFCA) är gemenskapens kontrollmyndighet vars syfte är att verka för gemensamma standarder för kontroll, inspektion och övervakning. Under senare tid har myndigheten presenterat närmare planer kring t.ex. utbildning av fiskeriinspektörer, framtagandet av riktlinjer för kontrollprocedurer och harmonisering av inspektionsmetoder. Myndigheterna stödjer dessa ambitioner fullt ut och ser stor nytta i CFCA:s strävan härvidlag.

** Tekniska utvecklingsinsatser*

Kontroll och tillsyn av bestämmelser om tillträde till fisket kommer att bli alltmer väsentlig. Detta omfattar bl.a. kontroll av fartygens kapacitet. Problemet med att kontrollera ett fartygs maskinstyrka är välkänt. Det är relativt enkelt att manipulera maskinstyrkan efter det att motorn är installerad. Särskilda tekniska utvecklingsinsatser bör därför göras för att öka möjligheten att kontinuerligt övervaka och kontrollera maskinstyrkan.

Ökade krav på spårbarhet av fisk är en viktig åtgärd mot det orapporterade fisket. I förslaget till ny kontrollförordning ingår krav på att fisken ska kunna spåras i alla led, från fångst till tallrik. Det är viktigt att gemenskapen stödjer utvecklingsprojekt som rör förbättringar i de tekniska aspekterna av sådana system.

5. Konsekvenser för det svenska fisket

5.1 Fiskeripolitikens mål och målhierarki

En revidering av fiskeripolitikens mål med ekosystemansatsen som utgångspunkt och grundläggande princip innebär att de kvantiteter som får fiskas på sikt kan förutsättas bli större och jämnare över tid med minskade risker för drastiska svängningar eftersom systemets motståndskraft mot störningar då ökar.

En ny grundförordning bör innehålla riktlinjer om hur adaptiv förvaltning kan tillämpas – politiken måste göras mer dynamisk och gradvis kunna anpassas för att förbättra måluppfyllelsen. Detta innebär större möjligheter till ett maximalt hållbart nyttjande som är anpassat både i tid och rum.

Fiskeripolitiken ska tillförsäkra konsumenter sunda livsmedel. Med ett stabilare uttag av fisk, grundat på ekosystemansatsen, kan konsumenternas förtroende för fiskerinäringen förväntas stiga. Kraftiga fluktuationer i efterfrågan och tillfälliga köpbojkotter bör då kunna undvikas med en större jämnhet i efterfrågan som följd för såväl fångstfisket som beredningsindustrin. Även viljan att investera i kvalitetshöjande åtgärder kan förväntas stiga med en jämnare tillgång på fisk och ett ökat förtroende hos konsumenterna.

Ytterligare en positiv effekt av att tillämpa ekosystemansatsen i fiskeriförvaltningen kan förväntas bli en jämnare sysselsättningsnivå vilket underlättar åtgärder för kustsamhällenas utveckling.

Förutom effekterna på fiskets anseende och kustsamhällenas utveckling kan en fiskeripolitik med utgångspunkt i ekosystemansatsen förväntas ha direkta positiva effekter på miljötillståndet i haven och således förutsättningarna att nå målen i det marina ramdirektivet.

5.2 Vetenskapligt beslutsunderlag

Utvecklad samsyn leder till ökat förtroende och acceptans för åtgärder. Ett viktigt led för att nå detta är att fisket själv i större grad deltar i datainsamlingsarbetet. En sådan utveckling har börjat och bör utvecklas vidare. Detta ställer krav på att fiskare engagerar sig i att utforma provtagningsprotokoll och genomföra slumpmässigt valda tråldrag eller andra provfiskeinsatser.

5.3 Beslutsprocesser

Myndigheterna föreslår en delegering av beslutsbefogenheter från ministerrådet. En renodling av ministerrådets roll till angivande av principiella riktlinjer möjliggör förflyttning av genomförandebeslut och tekniska regleringar till en nivå där större hänsyn kan tas till regionala och lokala förhållanden. Det skulle innebära att regler för fiskets bedrivande i Östersjön och Västerhavet kommer att kunna anpassas mera bl.a. till det svenska fiskets förutsättningar och behov.

Myndigheterna föreslår vidare att berörda medlemsstater och andra intressenter ska få ett ökat inflytande i beslutsprocessen genom ett utökat samrådsförfarande från kommissionen innan

den lägger fram förslag. Detta kan antas öka intresset och förståelsen hos näringen för förslagen och de beslut som fattas, och därmed även främja regelefterlevnaden.

En möjlighet är att fiskerinäringen ges medansvar för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken. Detta kan ske genom samförvaltning eller annat självbestämmande, exempelvis genom en utökad roll för producentorganisationerna. Även detta kan förväntas leda till bättre regelefterlevnad.

5.4 Externa aspekter

Internationellt överenskomna principer om t.ex. beståndsförvaltning och fiskets bedrivande innefattar också de bestånd som Sverige nyttjar. Ett gott förhållningssätt av EU i internationella frågor och till kuststater stärker konsumenternas förtroende för fiskerinäringen som helhet, till gagn också för det svenska fisket. Även rättvisefrågor är viktiga för den svenska konsumenten och därför är ett gott genomförande av såväl gemenskapens samstämmighetspolitik som den svenska politiken för global utveckling betydelsefullt. Här innefattas utvecklingsländerns rätt till fiskemöjligheter och kustbefolkningars levnadsvillkor. Allt detta främjar allmänhetens syn på fiskesektorn som en bra livsmedelproducent.

5.5 Rättighetsbaserad förvaltning

Förvaltning och förhandlingar är ett område där kostnaderna kan befaras öka med en höjd ambitionsnivå för långsiktig hållbarhet och tillämpning av ekosystemansatsen. Myndigheterna menar att man bör överväga att lägga en del av förvaltningskostnaderna på näringen, på liknande sätt som görs inom miljöområdet.

Effekten för svenskt fiske av att bidra till förvaltningskostnaderna blir en viss ökning av produktionskostnaden. Denna kostnad kan emellertid förväntas kompenseras genom en ökad acceptans hos konsumenter för fiskerinäringen och en därav följande beredvillighet att betala något mera för produkterna.

För att fiskets roll i upprätthållandet av kustsamhällen ska kunna förstärkas, har myndigheterna föreslagit att det utreds huruvida en geografiskt avgränsad zon kan avsättas för enbart fartyg med en viss specifikation och vissa definierade anknytningsförhållanden. För medlemsstaten gör ett sådant system att allokeringar av kvotandelar till den småskaliga flottan skulle ge en mera direkt nytta, dels till värden av kustnära bestånd - med utgångspunkten att den lokale nyttjaren har ett större ansvar för de lokala bestånden och en större beredvillighet att vidtaga åtgärder som skyddar och bevarar den lokala resursen - dels genom anknytningsvillkoren också mera direkt till utvecklingen i kustsamhällen.

För övriga fartyg kan övervägas om ett annat system med tidsbegränsade dispositionsrättigheter kan inrättas. Konsekvenserna för svenskt fiske, liksom för andra medlemsstater, av en sådan regim beror på systemets utformning. I de segment som kan komma att ingå i ett sådant system på EU-nivå kan den samlade fartygskapaciteten förväntas minska, kostnadseffektiviteten i fisket öka och därmed även lönsamheten öka.

5.6 Överkapaciteten i fiskeflottan

Överkapacitet inom gemenskapens fiskeflotta pekas ut som det kanske främsta problemet att beakta i en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken. Överkapaciteten kopplas ofta till den ansträngda biologiska situationen inom flertalet europeiska fisken, men problemet beror mera av ekonomiska faktorer än biologiska.

Vad gäller Sverige finns med nuvarande fiskerilagstiftning begränsningar i Fiskeriverkets möjlighet att minska flottkapaciteten. Konsekvenserna för svenskt fiske av de lagda förslagen kan därför inte helt överblickas innan den pågående översynen av fiskelagen är genomförd.

I det svenska fisket finns redan i stor utsträckning definierade fiskerättigheter. Den nuvarande tillståndsgivningen har emellertid inte primärt haft som mål att minska kapaciteten utan att definiera målgruppen. För att effektivt kunna använda det här verktyget som ett medel för att reglera överkapacitet behöver antalet tillstånd för ett visst fiske minska. Effekten blir en minskad kapacitet och en ökad lönsamhet för de som fortsatt verkar inom de olika fiskena.

Om subventionssystemen togs bort i den gemensamma fiskeripolitiken skulle kostnaderna för att bedriva fiske öka och bestånden skulle därmed beskattas på en lägre nivå som en följd av att en del företag blir olönsamma. Om utbudet av fisk sjunker kan priserna emellertid komma att öka vilket till del minskar denna effekt, d.v.s. en mindre andel företag blir olönsamma. Priselasticiteten för fisk antas dock vara så låg att höjda kostnader endast delvis kan avspeglas i högre priser. De subventioner som Fiskeriverket disponerar över inom ramen för den gemensamma fiskeripolitikens strukturprogram är emellertid små i förhållande till skattebefrielsen för bränsle. Det är därför inte troligt att minskningen av flottan skulle bli mer än ringa som en följd av borttagande av dessa subventioner. Det torde däremot bidra till en ökad acceptans hos konsumenter för fiskerinäringens arbetssätt.

5.7 Kontroll på fiskets område

Myndigheterna bedömer att de förslag som redovisas under avsnitt 4.9 ska kunna leda till sänkta totalkostnader och ökad kostnadseffektivitet i kontrollverksamheten. Dessutom förväntas regelverket bli enklare att förstå för nyttjarna vilket torde främja regelefterlevnaden.

6 Begrepp och definitioner

Ekosystemansatsen – förkortat EA – har valts som förvaltningsprincip av flera länder, inklusive Sverige. Toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 uppmanade att tillämpning av EA ska ske senast 2010. EA är en grundsten i konventionen om biologisk mångfald (CBD), som beskriver den med hjälp av 12 principer, de s.k. Malawiprinciperna¹³. Någon allmänt accepterad definition av EA finns emellertid inte. Ekosystemansatsen är inte ett mål, att införa den i fiskeripolitiken sker genom att en process skapas där aktörer på flera nivåer samverkar – forskning, förvaltning, fiskerinäring och övriga intressenter - i att de akvatiska ekosystemens gemensamma värden bevaras.

Följande definition av EA föreslogs av en arbetsgrupp inom ICES 2000: ”Integrerad förvaltning av mänskliga aktiviteter baserad på kunskap om ekosystemens dynamik för att åstadkomma ett hållbart nyttjande av ekosystemets varor och tjänster samt bevarande av ekosystemets fullständighet.”

En mer alldaglig definition av EA är ”att med hjälp av den kunskap man har om hur naturen fungerar utnyttja en naturresurs på ett sådant sätt att resten av miljön inte skadas och resursen inte utarmas. Ju större osäkerheten är om hur systemet fungerar desto större försiktighet krävs och förvaltningen måste ständigt utvärderas och anpassas efter de effekter den ger.”

EA är kunskapsbaserad men är en princip för förvaltning inte för vetenskapen. Kunskapen är i stor utsträckning bristfällig vilket innebär att försiktighetsansatsen måste tillämpas tillsammans med EA. Ekosystemansatsen har två huvuddimensioner, dels en inomsektoriell dimension, som för fisket handlar om det reciproka förhållandet mellan fiske och ekosystem, dels en tvärspektoriell dimension som rör andra sektorer inverkan på ekosystemet och därmed på fisket. Den tvärspektoriella aspekten är en del av EU:s marina strategi medan den inomsektoriella dimensionen är en fråga för den gemensamma fiskeripolitiken.

Det finns många analyser av ekosystemansatsen i fiskeriförvaltningen (EAF). FAO har gett ut flera relevanta publikationer¹⁴. Nordsjökommissionens ministermöte i Bergen 2002 utmynnade i en deklaration där EAF har en central plats¹⁵. I den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken finns som en operationell målsättning att gradvis implementera EAF. I ett meddelande¹⁶ har kommissionen utvecklat hur detta kan ske. Man ger där följande tolkning av EAF. ”en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen handlar om att säkerställa varor och tjänster från levande akvatiska resurser för nuvarande och framtida generationer inom meningsfulla ekologiska gränser. En sådan fiskeriförvaltning strävar att säkerställa hög nytta från levande marina resurser samtidigt som direkta och indirekta effekter av fiske på de marina ekosystemen är låg och inte är skadlig för den framtida funktionen, mångfalden och

¹³ CBD, 1998. Report of the Workshop on the Ecosystem Approach. *UNEP/CBD/COP/4/Inf.9*

¹⁴ FAO, 2003. The ecosystem approach to fisheries. *Technical Guidelines for Responsible Fisheries* No 4. 112 pp.

FAO, 2005. Putting into practise the ecosystem approach to fisheries. 82 pp.

Bianchi, G och H.R. Skjoldal (Eds), 2008. The Ecosystems Approach to Fisheries. FAO, CABI. 361 pp.

¹⁵ NSC, 2002. Bergen Declaration. Fifth International Conference on the Protection of the North Sea. Norska fiskeridepartementet. ISBN 82-457-0361-3.

¹⁶ COM, 2008. The role of the GFP in implementing an ecosystems approach to marine management. *COM(2008)187*

fullständigheten hos dessa ekosystem.” Rådsslutsatser baserade på detta meddelande antogs i september 2008.

Akvatiska resurser. I den gällande förordningen (2371/2002) om den gemensamma fiskeripolitiken finns en definition av akvatiska resurser ”tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter, inklusive anadroma och katadroma arter under deras marina liv.”

I definitionen finns en uttalad begränsning till marina resurser. Distinktionen mellan tillgänglig och åtkomlig är oklar. I svensk lagstiftning talar man om ”fisk” och menar då även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Om, så som föreslås i denna redovisning, allt nyttjande av levande akvatiska resurser ska omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken både i havet och inlandsvatten bör definitionen vara: ”exploaterbara levande akvatiska arter undantaget akvatiska däggdjur och kräldjur”. På så sätt omfattas alla biologiska resurser för vilka det finns skörde- eller fångstteknologi – fiskar, ryggradslösa djur och alger – i alla vatten. Undantaget innebär att valar, sälar, sköldpaddor m.m. som idag omfattas av habitatdirektivet inte faller under fiskeripolitiken.

Den marina strategin är ett ramdirektiv¹⁷ som antogs av EU i juni 2008. Direktivet är miljödelen av gemenskapens framtida maritima politik och har målet att nå oceanernas fulla ekonomiska potential i harmoni med den marina miljön.

Strategin bygger på en kombination av ansatser mellan EU- och regional nivå. På EU-nivån läggs gemensamma mål och ansatser medan på den regionala nivån läggs planering och genomförande. I direktivet delas Europas vatten in i regioner där Sveriges vatten och kuster berörs av Nordsjöregionen, inklusive Kattegatt (som ingår i den större Nordostatlantsregionen) respektive Östersjöregionen. Det övergripande målet med direktivet är att ett gott miljötillstånd ska råda i den marina miljön senast 2020.

Den maritima politiken är EU:s integrerade politik för alla ekonomiska och bevarandeaspekter av aktiviteter i havet. Kommissionen har lagt fram en handlingsplan¹⁸ för den maritima politiken som innehåller flera för fisket viktiga punkter, t.ex.

Meddelande om ekosystemansatsen för fisket med nya indikatorer

”Road-map” för utkast

Europeiskt nätverk för observationer, data och bottenkartering

Koordinerad och gemensam marin övervakning

”Road-map” för marin geografisk planering

Småskaligt fiske. Småskaligt fiske är ett relativbegrepp och kan därför inte ha någon universell definition. FAO karakteriserar den småskaliga sektorn¹⁹ som att den använder arbetsintensiva fångst-, bearbetnings- och distributionsmetoder. Produktionen är normalt avsedd för lokala och inhemska marknader. Organisationsnivån varierar mycket, från enmansföretag till större enheter.

Den Europeiska fiskefonden definierar småskaligt kustfiske som fiske med fartyg mindre än 12 meter som inte använder släpredskap²⁰. I kommissionens grönbok diskuteras behovet av

¹⁷ Ramdirektiv om en marin strategi 2008/56/EG

¹⁸ An Integrated Maritime Policy for the European Union, SEC(2007) 1278

¹⁹ FAO/RAP/FIPL, 2004. A research agenda for small-scale fisheries. RAP PUBLICATION No. 2004/21 42 pp.

²⁰ COUNCIL REGULATION (EC) No 1198/2006

speciell hänsyn till småskaligt kustfiske och i detta sammanhang talar man om små och medelstora företag, d.v.s. fiskeföretag med färre än 50 respektive 250 anställda. Med den definitionen är hela den svenska fiskeflottan småskalig.

Fiskeriverket har tidigare definierat småskaligt kustfiske som fiske som i huvudsak bedrivs med fiskeresor kortare än ett dygn, oberoende av storlek och redskap²¹.

Samstämmighetspolitik är benämning på den del av politiken som syftar till att säkra i första hand utvecklingshänsyn i den samlade politiken genom ett samstämmigt agerande mellan politikområden. Detta innebär att fiskeripolitiken ska vara i linje med utvecklingspolitiken.

EU använder begreppet Policy Coherence for Development (PCD) och har förbundit sig att tillämpa PCD i ett antal områden, varav fiske är ett²².

Överkapacitet. En vanlig definition av överkapacitet är att kapaciteten att producera en vara eller tjänst överstiger det faktiska behovet. När det gäller areella näringar är det emellertid inte bara bristande efterfrågan som kan leda till överkapacitet utan kapaciteten att skörda kan även vara för stor i relation till produktens tillväxt. Överkapacitet i fisket refererar till den senare situationen. En uttömmande analys av kapacitetsbegreppet i fiske har gjorts av FAO²³.

Den *verkliga* fiskekapaciteten hos ett fartyg eller en flotta är den maximala mängden fisk som över en given tidsperiod kan fångas vid fullt utnyttjande, givet tillgänglig teknologi och fiskbeståndets täthet och storleksstruktur. Den *realiserbara* kapaciteten för samma fartyg eller flotta är den maximala mängden fisk som kan fångas över samma tidsperiod om den utnyttjas fullt samtidigt som den uppfyller fiskeriförvaltningens mål för att säkerställa ett hållbart fiske. Överkapacitet råder om den verkliga kapaciteten är större än den realiserbara.

Att ett fiskefartyg ligger stilla periodvis innebär inte nödvändigtvis att det finns en överkapacitet. Flera fiskerier är säsongbundna. På samma sätt används en skördetröska bara en kort period i jordbruket. Vad som är överkapacitet är när en jordbrukare skaffar två skördetröskor när en räcker för att bärga skörden.

Fiskesektorn är ett begrepp som traditionellt omfattar fångst, transport och beredning av fisk som näringsverksamhet. I en ekosystemansats är det irrelevant om uttaget från ett fiskbestånd sker yrkesmässigt eller som fritidsaktivitet om uttaget har betydelse för beståndets roll i ekosystemet. En konsekvens av att anta ekosystemansatsen som grund för den gemensamma fiskeripolitiken är därför att i begreppet fiskesektorn inkludera fritidsfisket.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Samarbetet inom EU vilar på principen om tilldelade befogenheter, dvs. institutionerna har de befogenheter som medlemsstaterna beslutat att tilldela dem. I Lissabonfördraget tydliggörs de tre grundläggande principerna för unionens befogenheter: principen om tilldelade befogenheter, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av dessa befogenheter.

²¹ Fiskeriverket 2001. Småskaligt kustfiske och insjöfiske – en analys. 150 sid.

²² <http://www.eucoherence.org/renderer.do/clearState/true/menuId/227304/returnPage/227700/>

²³ Pascoe, S.; Gréboval, D. (eds.), 2003. Measuring capacity in fisheries. FAO Fisheries Technical Paper. No. 445. Rome, FAO. 314p.

Enligt principen om tilldelade befogenheter ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Till skillnad mot nuvarande fördrag anges uttryckligen att de befogenheter som inte har tilldelats unionen tillhör medlemsstaterna. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen vidta en åtgärd endast om målet som ska uppnås inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva (och därför bättre kan uppnås på unionsnivå). På de områden där unionen har exklusiva befogenheter tillämpas inte denna princip. Enligt proportionalitetsprincipen ska unionen inte vidta någon åtgärd som till innehåll och form går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen ska tillämpas enligt ett protokoll som fogas till fördraget. De nationella parlamenten kommer att få ökade möjligheter att pröva dessa principer.

Kommittologiförfarandet

Kommissionen tillämpar sina genomförandebefogenheter genom det s.k. kommittologiförfarandet. Kommissionen ska i detta förfarande biträdas av en kommitté som består av företrädare för medlemsstaterna. Det finns tre olika typer av kommittéer, förvaltnings-, föreskrivande-, eller normgivningskommitté. Ministerrådet fastställer vilken kommitté det ska vara i ministerrådets rättsakt. Medlemsstaterna har olika mycket att säga till om beroende på vilken kommitté det rör sig om. I ministerrådets beslut år 1999²⁴ om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, har fastställts icke bindande kriterier för valet av kommittéförfarande. Enligt detta bör förvaltningsförfarandet följas när det gäller förvaltningsåtgärder såsom de som gäller för tillämpningen av den gemensamma fiskeripolitiken (artikel 2a). Detta framgår också av grundförordningen (EG) 2371/2002, artikel 30, där det stadgas att kommissionen ska biträdas av en förvaltningskommitté. I förvaltningsförfarandet ska kommissionen biträdas av en förvaltningskommitté som ska bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande. De sistnämnda ska förelägga kommittén förslag till åtgärder, varvid kommittén ska yttra sig över förslaget. Kommissionens förslag går igenom, om inte en kvalificerad majoritet av rösterna är emot förslaget. Rösterna från medlemsstaterna vägs på samma sätt som rösterna i ministerrådet. Om en kvalificerad majoritet är emot förslaget, överlämnas detta till ministerrådet som har tre månader på sig att ändra kommissionens beslut. Under denna tid ska beslutet inte vara verkställbart.

²⁴ Rådets beslut 1999/468/EG, om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, ändrat genom beslut 2006/512/EG