



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.7.2011
SEK(2011) 892 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

**kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning
om den gemensamma fiskeripolitiken**

{KOM(2011) 425 slutlig}
{SEK(2011) 891 slutlig}

1. PROBLEMFORMULERING

1.1. Den gemensamma fiskeripolitiken har misslyckats

Den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken har misslyckats med att säkra hållbart utnyttjande av levande akvatiska resurser, trots de nya förvaltningsverktyg som infördes 2002. Då introducerades långsiktiga förvaltningsplaner, som syftar till att säkra ett hållbart utnyttjande av fiskbestånd och att återställa överfiskade bestånd, och regionala rådgivande nämnder som ska uppmuntra till dialog mellan berörda aktörer och kommissionen.

De problem som ligger bakom misslyckandet hänger ihop, men överkapacitet är den viktigaste faktorn bakom överfiske. Fiskekvoterna sänktes för att förhindra överfiske, men åtgärden har tvärtom bidragit till att överkapaciteten ökat ytterligare. Överkapacitet medför dessutom låg ekonomisk avkastning för fångstsektorn, vilket stimulerar till överfiske som ett sätt att kortsiktigt kompensera för minskande intäkter. Det leder även till branschens upprepade krav på offentligt finansiellt stöd, som bevarar överkapaciteten och uppmuntrar till avsteg från vetenskapliga råd när den totala tillåtna fångstmängden (TAC) fastställs. Med dessa samband i minnet kan problemen rangordnas på följande sätt:

- Den gemensamma fiskeripolitikens största problem är att överfiske medför bristande miljömässig hållbarhet. Alla andra problem bidrar till detta. Överkapacitet i flottorna, avsteg från vetenskapliga råd när TAC fastställs och bristande prioritering när målen bestäms är de främsta orsakerna till överfiske. Relativ stabilitet, de stora mängder fisk som kastas överbord (utkast), dålig regelefterlevnad och avsaknad av tillräckliga vetenskapliga rekommendationer är andra drivkrafter.
- Det andra problemet är dålig ekonomisk hållbarhet, särskilt för fångstsektorn. Många flottor är olönsamma och känsliga för externa chocker (t.ex. höga bränslepriser).
- Det tredje problemet är bristen på social hållbarhet, som främst påverkar fångstsektorn och fiskeberoende områden. Låga löner och allvarliga säkerhetsrisker innebär att fångstsektorn inte erbjuder attraktiva arbetstillfällen för potentiellt nya generationer av fiskare. Av den orsaken har sysselsättningen, särskilt i fångstsektorn, fallit under de senaste 15 åren i många områden som är beroende av fiske.
- Det fjärde är att den gemensamma fiskeripolitiken har en mycket komplicerad rättslig ram, som främjar mikroförvaltning och hämmar miljömässig hållbarhet.
- Den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension har också åstadkommit mindre än väntat, särskilt i fråga om miljöhållbarhet, men även när det gäller internationell styrning.

1.2. Vem berörs av den gemensamma fiskeripolitiken och hur?

Intressenter	Beskrivning	Centrala intressen
Fångstsektor i EU	Fartygsägare och besättning från EU	Bibehålla lönsamhet och utkomst
Beroende verksamheter och samhällen	Fiskeberoende verksamheter och samhällen	Bibehålla lönsamhet och utkomst
Förädlingssektorn	De som förädlar råvaror som importerats eller fångats inom EU:s vatten	Bibehålla lönsamhet och utkomst, stabil tillförsel
Tillsynsmyndigheter för	Nationella, regionala och lokala organ som	Trygga en effektiv, verkningsfull och praktisk

<i>sektorn</i>	reglerar fiske	förvaltningsram som balanserar en rad olika intressentbehov
<i>Forskning</i>	Vetenskapliga forskningsorgan som bidrar till bestånds bevarande och förvaltning	Bidra till ett effektivt fiskeriförvaltningssystem genom tillgång till aktuell högkvalitativ, robust statistik
<i>Konsumenter</i>	De som konsumerar fiskeriprodukter	Fiskeriprodukternas tillgänglighet, kostnad, kvalitet och näringsvärden med varierande grad av miljögranskning
<i>Länder utanför EU</i>	Fiskesektorn i konkurrens med EU:s flottor. Vattenbruksproducenter som exporterar till EU. Myndigheter i länder utanför EU som får betalt genom fiskepartnerskapsavtalen (FPA)	Motstridiga intressen mellan dem som ser EU som en mycket viktig exportmarknad och inkomstkälla och små lokala fiskesamhällen som utsätts för konkurrens från EU-flottor utanför EU om lokala fiskeresurser
<i>Frivilligorganisationer, det civila samhället och EU-medborgare</i>	Frivilligorganisationer som propagerar för hållbar fiskeförvaltning Den bredare allmänheten som intresserar och oroar sig för fiske och den marina miljön	Att bibehålla fiskpopulationen, marinbiologisk mångfald och skönhetsvärdet i hav, floder och sjöar

1.3. Varför är offentliga interventioner nödvändiga?

Fiske karakteriseras av ”de allmänna tillgångarnas tragedi”. Enskilda som verkar i eget intresse tenderar att överutnyttja en gemensam resurspool och konkurrera med andra då de fångar ”sin” del. Det som en fiskare tar upp i dag kan inte fångas i morgon av någon annan. Fiskarna tar inte hänsyn till de skördekostnader som åläggs andra (färre fiskar att fånga, skador på livsmiljöerna etc.) när de fattar sina fiskebeslut. Om tillträdet inte regleras, utnyttjas bestånden i en omfattning som leder till beståndens nedgång och kommersiella utrotning. Detta motiverar regleringar och innebär att alternativet ”ingen EU-åtgärd” måste utmönstras.

2. EU:S RÄTT ATT AGERA

Enligt artikel 3 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska EU ha exklusiv befogenhet för bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt artikel 4.2 d har EU delade befogenheter för resten av den gemensamma fiskeripolitiken.

Den senaste reformen av den gemensamma fiskeripolitiken gjordes 2002 och genomfördes genom rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002. Artikel 35 innehåller en särskild bestämmelse om en översyn före utgången av 2012 med avseende på kapitlen II [Bevarande och hållbarhet] och III [Anpassning av fiskekapaciteten]. Slutsatserna i revisionsrättens särskilda rapport om den gemensamma fiskeripolitiken 2007 och kommissionens egen utvärdering av den nuvarande politiken fick kommissionen att gå ett steg längre och föreslå en djupgående reform av fiskeripolitiken.

3. DEN GEMENSAMMA FISKERIPOLITIKENS MÅL

3.1. Den gemensamma fiskeripolitiken mål enligt fördraget

Den gemensamma fiskeripolitiken **mål** fastställs i artiklarna 3 d, 4 d, 38 och 39 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Även artikel 11 är relevant, eftersom den fastslår att miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och

verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. Enligt artikel 39 är den gemensamma fiskeripolitikens mål, som även är jordbrukspolitikens mål, att

- höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorererna, särskilt arbetskraften,
- tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,
- stabilisera marknaderna,
- trygga försörjningen,
- tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

Den gemensamma jordbrukspolitik och fiskeripolitiken delar alltså dessa mål, som dock måste ses mot bakgrund av de speciella förhållandena i fiskerisektorn.

3.2. Reformens allmänna mål

Den reformerade gemensamma fiskeripolitiken syftar till miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet i utnyttjandet av fiskeresurserna. **Ur ett rättsligt perspektiv är samtliga mål lika viktiga och inget kan uppnås isolerat.**

Likväl är miljöhållbarhet grundvalen för en framgångsrik fiskeripolitik. Konsekvensanalysen bekräftade att *om inte tillståndet för bestånden förbättras markant kommer den ekonomiska och sociala hållbarheten att förbli begränsad.* I problemformuleringen beskrevs det allvarliga läget för många bestånd. Om problemet ska få en lösning måste fisketrycket anpassas till miljömässig hållbarhet.

3.2.1. Miljöhållbarhet

Miljömässig hållbarhet fordrar att utnyttjandet av bestånd sker på ett sätt som inte skadar deras framtida utnyttjande. Detta innebär att fisketrycket måste vara förenligt med den maximala hållbara avkastningen ”i syfte att, snarast och om möjligt inte senare än 2015, nå dessa mål för utfiskade bestånd”. Miljöhållbarhet borgar även för efterlevnad av kravet att senast 2020 skapa ett gott miljötilstånd i den marina miljön enligt ramdirektivet om en marin strategi.

Miljömässig hållbarhet handlar om att

- a) undanröja överfiske på kort sikt,
- b) minska överkapaciteten och bruket att kasta fångst överbord (utkast) så mycket som möjligt,
- c) inrätta ett beslutssystem som är förenligt med långsiktig hållbarhet, flexibelt och möjligt att anpassa till lokala förhållanden,
- d) uppmuntra branschen att ta mer ansvar för utfallet och följa lagstiftningen,

e) förbättra tillgången på vetenskapliga råd och ekonomisk statistik.

3.2.2. Ekonomisk hållbarhet

Ekonomisk hållbarhet innebär att flottorna är lönsamma och ekonomiskt bärkraftiga på lång sikt. Detta gäller även närliggande verksamheter inom förädling, binärningar och vattenbruk som agerar inom de gränser som miljöhållbarheten sätter, och som verkar på den konkurrensutsatta globala marknaden och påverkas av framväxande konsumtionsmönster.

3.2.3. Social hållbarhet

Social hållbarhet innebär att fiske och närliggande verksamheter omvandlas till attraktiva arbetstillfällen, som möjliggör en skälig levnadsstandard för dem som är beroende av fisket, och att fiskesamhällenas livskraft säkras. Den sociala hållbarheten måste grundas på såväl själva fisket som ekonomisk diversifiering till andra maritima verksamheter.

3.2.4. *Andra mål: förenkling och minskning av den administrativa bördan*

Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken bör bidra till EU:s allmänna mål att minska byråkratin. Förenkling innebär att såväl antalet bestämmelser som deras komplexitet minskas. Offentlig finansiering integreras i ett enda finansiellt instrument. Vad gäller den administrativa bördan innehåller reformen inga kvantifierbara övergripande mål, eftersom den nuvarande kommissionens politik på området löper ut vid utgången av 2012.

4. POLITISKA ALTERNATIV

Status quo-alternativet är att fortsätta den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken men med hänsyn till ny lagstiftning. Det gäller särskilt de långsiktiga förvaltningsplaner som håller på att utarbetas, kontrollförordningen och förordningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Status quo-alternativet motsvarar hur fiskeripolitiken kommer att se ut i januari 2013. Det utgör riktmärke för samtliga reformalternativ.

Alternativ 1 eftersträvar miljömässig hållbarhet inom en flexibel tidsram, samtidigt som negativa kortsiktiga ekonomiska och sociala effekter begränsas.

Alternativets främsta komponenter är följande:

a) Att uppnå fiske med maximalt hållbart uttag (FMSY) snarast möjligt, men den totala tillåtna fångstmängden minskas med högst 25 procent från ett år till ett annat (såsom i nuvarande långsiktiga förvaltningsplaner). Till följd av detta uppnår somliga bestånd FMSY efter 2015 (men inte senare än 2020).

b) Användning av regeln om ”det mest värdefulla” för blandat fiske.

c) Användning av individuella överlåtbara kvoter för att undanröja överkapacitet. Kvoterna är tvingande för industriflottor men frivilliga för småskaliga flottor. De införs under fyra år. Överlåtelse kan endast ske inom medlemsstaterna.

d) Offentligt finansiellt stöd inriktas på reformen. Stödet till flottor (prioritering 1 för den nuvarande Europeiska fiskerifonden) avbryts.

e) Den gemensamma organisationen av marknaden inriktas på saluförande, marknadsföring och marknadsdifferentiering för lokala produkter.

f) Kostnader för fiskelicenser enligt fiskepartnerskapsavtalen överförs successivt på fartysägarna.

Alternativ 2 eftersträvar miljömässig hållbarhet utan flexibel tidsram. Alternativets syfte är att uppnå miljömässig hållbarhet till slutet av 2015, oberoende av kortsiktiga ekonomiska och sociala effekter. Detta förutsätter att tillräckliga vetenskapliga råd finns tillgängliga inom denna mycket korta tidsram.

Alternativets främsta komponenter är följande:

- a) Fiske med maximalt hållbart uttag ska uppnås inom fyra år från reformens införande.
- b) Användning av regeln om ”det känsligaste” för blandat fiske.
- c) Användning av individuella överlåtbara kvoter för att undanröja överkapacitet, men med överlåtbarhet mellan medlemsstaterna.
- d) Offentligt finansiellt stöd och den gemensamma organisationen av marknaden avbryts.
- e) Avtalen om fiskepartnerskap avslutas successivt.

Alternativ 3 eftersträvar miljömässig hållbarhet inom en viss tidsram, samtidigt som negativa sociala effekter minimeras. Enligt alternativet minimeras kortsiktiga ekonomiska och sociala effekter genom att sektorn ges extra tid att uppnå fiske med maximalt hållbart uttag och införa individuella överlåtbara kvoter.

Alternativets främsta komponenter är följande:

Att uppnå fiske med maximalt hållbart uttag snarast möjligt, men den totala tillåtna fångstmängden minskas med högst 15 procent från ett år till ett annat, så fler bestånd uppnår hållbara uttagsnivåer först mot slutet av perioden.

- b) Användning av regeln om ”det mest värdefulla” för blandat fiske.
- c) Användning av individuella överlåtbara kvoter enligt alternativ 1, men med en längre genomförandeperiod.
- d) Offentligt finansiellt stöd inriktas på reformen men större vikt läggs vid sociala frågor.
- e) Begränsad översyn av den gemensamma organisationen av marknaden, varvid vissa former av marknadsintervention avvecklas.

Alternativ 4 eftersträvar miljömässig hållbarhet inom en flexibel tidsram, samtidigt som negativa kortsiktiga ekonomiska och sociala effekter begränsas, men utan EU-bestämda individuella överlåtbara kvoter. Detta alternativ motsvarar alternativ 1, men utan att överkapacitet hanteras genom individuella överlåtbara kvoter. Det står medlemsstaterna fritt att besluta om de ska införa individuella överlåtbara kvoter.

Ytterligare två alternativ analyserades också:

Alternativ 1a motsvarar alternativ 1, men använder regeln om ”det känsligaste” för blandat fiske i alternativ 2.

Alternativ 2a motsvarar alternativ 2, men med en maximal minskning av den totala tillåtna fångstmängden från ett år till ett annat på 25 procent, som i alternativ 1.

5. BEDÖMNING AV ALTERNATIVEN

I den metod som användes fastställdes

a) mätbara riktmärken för målen och

b) en uppsättning påverkansindikatorer för att fastställa vilka framsteg som gjorts. Andra indikatorer är inriktade på styrning, administrativ börda och förenkling. Indikatorernas värde mäts och jämförs för 2012, 2017 och 2022 (2020 för miljöprestanda). Konsekvensanalysen kombinerar **kvantitativ och kvalitativ analys**.

5.1. Miljöhållbarhet

Samtliga reformalternativ överträffar med bred marginal status quo-alternativet i fråga om miljöhållbarhet. Alternativ 2 tycks uppnå bäst resultat på både kort och lång sikt. Miljökomponenten är dock ogenomförbar på grund av den mycket korta tid som kvarstår för att utarbeta de vetenskapliga råd som krävs. Alternativ 1a presterar bäst. Alternativ 1, 2a och 3 leder till mycket goda resultat, men sämre än alternativ 1a, särskilt till 2020. I alternativ 4 består överkapaciteten, vilket i hög grad reducerar miljöprestandan.

Alternativ 1a har störst potential att minska oönskad fångst genom att kombinera bäst miljöprestanda, regeln om ”det känsligaste” för blandat fiske, individuella överlåtbara kvoter och regionaliseringskomponenten. Regeln om ”det mest värdefulla” i alternativ 1 begränsar dess potential att minska utkast.

Status quo-alternativet och alternativ 4 resulterar i de största flottorna, både på kort och lång sikt. Alternativ 1 och 3 visar de största flottminskningarna.

5.2. Ekonomisk hållbarhet

Status quo-alternativet leder inte till ekonomisk hållbarhet. Alternativ 1 (och 1a) uppnår bäst resultat på såväl kort som lång sikt. Alternativ 2 presterar något bättre än alternativ 2a och 3. Alternativ 4 presterar avsevärt sämre till följd av att överkapaciteten bibehålls.

Förädlingssektorn som är beroende av importerade råvaror skulle vara opåverkad. För förädling av lokala landningar ger alternativ 1 och 1a bäst kort- och långsiktiga resultat. Beroende på flottstorlek bör det bästa resultatet för anknutna tjänster uppnås med status quo-alternativet, följt av alternativ 4.

5.3. Social hållbarhet

Samtliga alternativ innebär en markant minskning av arbetstillfällena för fångstsektorn. Förutsatt att det gäller en mindre flottreduktion blir minskningen med status quo-alternativet relativt sett minst, nära följt av alternativ 4. När det gäller lönerna är emellertid resultatet för status quo-alternativet mycket klen, medan det för alternativ 1 (och 1a) är mycket gott. Kombinationen av sysselsättning och löner visar att alternativ 1 (och 1a) skulle ge bäst resultat.

5.4. Förenkling och administrativ börda

Samtliga alternativ skulle överträffa status quo när det gäller förenkling. De regionala ansatserna i alternativ 1 (och 1a), 2 (och 2a) samt 4 bör även ytterligare förenkla den gemensamma fiskeripolitiken.

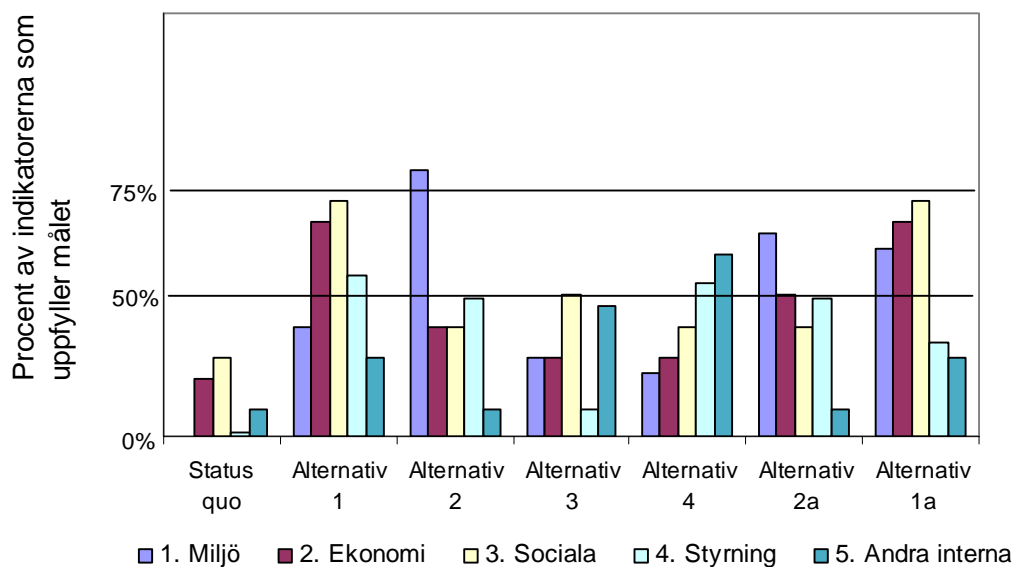
Vad gäller förvaltningskostnader skulle tillgång till vetenskapliga råd och ekonomisk statistik vara ett viktigt tillskott. Införandet av individuella överlåtbara kvoter skulle medföra viss administrativ börda för medlemsstaterna och EU, men en del av dessa kostnader kan överföras på sektorn. På EU-nivå skulle förvaltningskostnaderna reduceras när fiskepartnerskapsavtal löper ut eller när kostnaderna för tillgång till fiskeresurserna betalas av fartygsägarna. Sammanfattningsvis skulle status quo-alternativet vara det billigaste, följt av alternativ 4, eftersom det inte skulle vara några kostnader förknippade med individuella överlåtbara kvoter. Alternativ 1a skulle vara det dyraste på grund av behovet av vetenskapliga råd om de känsligaste bestånden.

5.5. Extern dimension

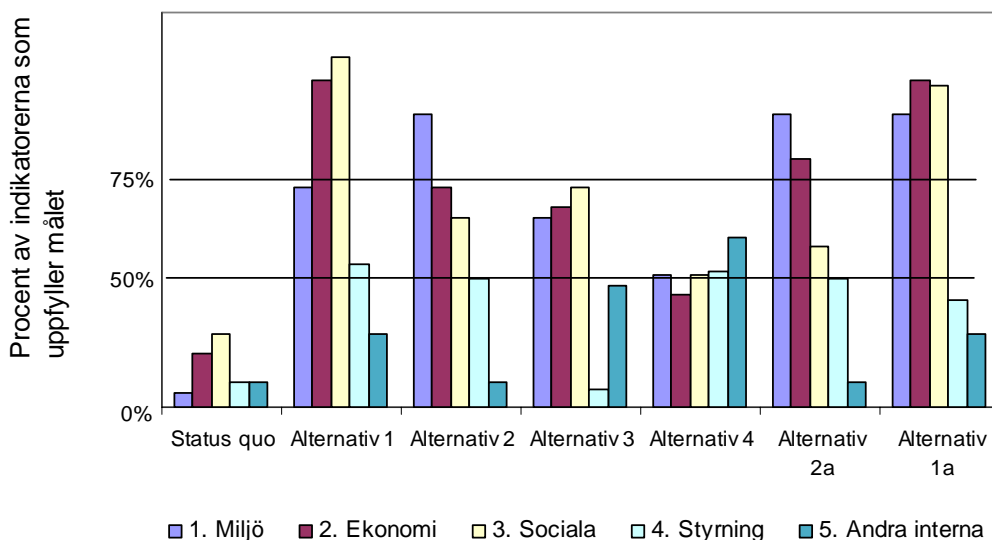
Alternativ 1 (och 1a) uppvisar bäst resultat.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN: FÖRORDAT ALTERNATIV

Figur 1 — Jämförelse av alternativen: EU 2017



Figur 2 — Jämförelse av alternativen: EU 2022



Sammanlagt erbjuder alternativ 1 och 1a de bästa kombinerade resultaten. En studie av fyra fiskeberoende regioner (Bretagne, Galicien, Sicilien och Skottland) bekräftar dessa resultat på regional nivå. Alternativ 1 (och 1a) presterar också bäst i fråga om den externa dimensionen.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Årliga framsteg mot målet för fiske med maximalt hållbart uttag övervakas på grundval av vetenskapliga råd, och för ekonomisk och social hållbarhet på grundval av ekonomisk och social statistik som medlemsstaterna lämnat.

Det lär ta tid innan den reformerade gemensamma fiskeripolitiken bär frukt, så en halvtidsöversyn bör eventuellt utföras för 2017, för vilket en modell har utarbetats. Vid översynen ska de beräknade och faktiska värdena jämföras för följande indikatorer:

- Miljökonsekvenser: Bestånd som uppnått målet för maximalt hållbart uttag, flottstorlek och framsteg för individuella överlåtbara kvoter.
- Ekonomiska konsekvenser: Inkomst, bruttoförelingsvärde, intäkter och nollresultat, nettovinstmarginal.
- Sociala konsekvenser: Sysselsättning (heltidsekvivalenter) och besättningslön per heltidsekvivalent.

Siffror för 2017 bör finnas tillgängliga 2019. Utvärderingen bör därför utföras under 2019.