

Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken – överlåtbara fiskenyttjanderätter

Varför föreslår kommissionen överlåtbara fiskenyttjanderätter?

Den gemensamma fiskeripolitiken har inte klarat att lösa problemet med överkapaciteten. Vi kommer att ha spenderat 2,73 miljarder euro från 1994 till 2013 på att skrota fiskefartyg, men trots dessa enorma summor ökar fiskekapaciteten fortfarande med omkring 3 % varje år. Ingen tidigare politik med syftet att lösa överkapacitetsproblemet (fleråriga utvecklingsprogram, ett fast förhållande mellan inträden och utträden, en övre gräns för flottans storlek, offentliga skrotningsprogram) har fungerat. Revisionsrätten ifrågasätter om man bör använda skattebetalarnas pengar till att lösa den här frågan. Därför föreslår kommissionen att man låter sig inspireras av de positiva erfarenheterna i en rad medlemsländer som redan använder sig av system som kan jämföras med systemet med överlåtbara fiskenyttjanderätter. Internationella rapporter visar att olika former av sådana här system kan stoppa en utbredd [fiskeri]kollaps, eller till och med kan få situationen att vända (Costello et al., 2008), och de främjar även ekonomisk tillväxt (World Bank och FAO [FAO], 2008).

Rätt utformat kan överlåtbara fiskenyttjanderätter bli ett effektivt verktyg när fartygsägarna ska planera sin fiskeverksamhet i förhållande till marknadsutvecklingen. Systemet kommer också att hjälpa dem att landa alla fångster och planera sina investeringar. Fiskare som vill lämna näringen kommer att få möjlighet att göra detta i utbyte mot ekonomisk ersättning. Erfarenheten har visat att system med överlåtbara fiskenyttjanderätter också ökar aktörernas ansvarstagande och bidrar till att utkosten minskar.

Vad föreslår kommissionen?

Senast 2014 ska medlemsländerna ha infört överlåtbara fiskenyttjanderätter på basis av stränga principer. Havets resurser är framför allt en kollektiv nyttighet och måste så förbli. De överlåtbara fiskenyttjanderätterna ger inte äganderätt till havsresurserna, utan bara en rätt att utnyttja dem under begränsad tid. När den tiden löpt ut går fiskenyttjanderätten tillbaka till medlemsstaten, som har fria händer att tilldela den på nytt enligt samma eller nya tilldelningskriterier. För det andra kan försäljning, leasing eller byte av nyttjanderätter bara ske på stränga villkor, eftersom man för att få köpa överlåtbara fiskenyttjanderätter måste vara ägare till registrerade och aktiva fartyg och ha för avsikt att använda rätterna på ett licensierat fartyg som är i bruk. För det tredje måste den relativa stabiliteten iaktas. För det fjärde måste medlemsstaterna dra tillbaka de överlåtbara fiskenyttjanderätterna om fartygsägaren begår en allvarlig överträdelse, och för det femte måste de ha reservkvoter och överlåtbara fiskenyttjanderätter åt nya fiskare som önskar ta upp verksamhet inom ett fiske.

Medlemsstaterna måste iaktta samtliga de fem principer som nämns ovan när de inför överlåtbara nyttjanderätter nationellt. Nyttjanderätterna måste ingå i ett obligatoriskt system som täcker alla arter som omfattas av högsta tillåtna fångstmängder (TAC) och kvoter eller av ansträngningsbegränsningar, och det måste gälla för alla fartyg över tolv meter samt alla fartyg som använder släpredskap. Fiskenyttjanderätterna är som sagt bara nyttjanderätter och fördelas av medlemsstaterna till fartygsägarna under begränsade tidsperioder. De utgör en fastställd procentandel av den nationella kvoten avseende ett visst fiskbestånd. När fiskeansträngning används, som t.ex. i Medelhavet, kommer de överlåtbara fiskenyttjanderätterna att tillämpas vid ansträngningstilldelningen. Sådana fiskemöjligheter som inte regleras enligt en EU-kvot eller EU:s ansträngningsordning,

eller de som regleras genom hållbara fiskeavtal med ett tredjeland, kommer inte att ingå i systemet.

Hur bör fördelningen av kvoter och överlåtbara fiskenyttjanderätter gå till?

Förslaget ger medlemsländerna flexibilitet, men kommissionen skulle föredra följande tillvägagångssätt: Medlemsländerna fastställer nationella eller regionala prioriteringar och tilldelar den småskaliga flottan en viss procentandel av den nationella kvoten. Resten av kvoterna förvaltas sedan som överlåtbara fiskenyttjanderätter. Medlemsländerna bör utforma det nationella systemet för överlåtbara fiskenyttjanderätter tillsammans med intressenterna. Det är ytterst viktigt att de är nära knutna till arbetet eftersom deras medverkan garanterar att det nationella systemet är väl anpassat till de särskilda förhållandena i det aktuella medlemslandet och accepteras av alla som berörs. När de utformar systemet för överlåtbara fiskenyttjanderätter bör medlemsländerna och intressenterna prioritera fiskeberoende kustsamhällen, miljövänligare fiskemetoder och småskaliga kustflottor. De bör öronmärka 5 % av kvoterna eller de överlåtbara fiskenyttjanderätterna för nya inträden i flottan. Medlemsländerna och intressenterna bör alltså använda systemet för att prioritera fiskemetoder de anser mer önskvärda, av sociala skäl eller av hänsyn till miljön. Danmark har till exempel använt de överlåtbara fiskenyttjanderätterna till stöd för kustsamhällena, genom att öka kvoterna för torsk och tunga med tio procent för fartyg under 17 meter.

Vilka skyddsåtgärder kan medlemsstaterna införa?

Erfarenheter från medlemsländer som använder ett överlåtelsesystem visar att risker kan undvikas via utformningen. När medlemsländerna och intressenterna utformar systemet måste de därför vara noga med att systemet för överförbara fiskenyttjanderätter inte lämnar utrymme för spekulation eller situationer som kan skada de regioner som är beroende av fisket och fiskerelaterade verksamheter. De måste också reglera systemet strängt och säkerställa att medlemsländernas myndigheter har möjlighet att se till att de som innehar överförbara fiskenyttjanderätter ständigt spelar enligt reglerna. Därför bör medlemsländerna använda en verktygslåda med åtgärder av följande slag:

- Det småskaliga fisket (<12m med passiva redskap) utesluts så att man kan säkra att fiskerättigheterna inom detta viktiga flottsegment inte säljs till större fartyg.
- Överdriven koncentration förhindras genom att man undviker att alltför många fiskenyttjanderätter hamnar hos några få fartygsägare. Detta innebär att en och samma fartygsägare bara kommer att kunna inneha fiskenyttjanderätter för högst en viss procentandel av en viss resurs.
- En del av den nationella kvoten reserveras för de kustsamhällen som är beroende av småskaliga fiskflottor.
- Överlåtbarheten begränsas till att gälla inom vissa fiskerier (t.ex. kan handel med fiskenyttjanderätter för vit fisk bara bedrivas med andra innehavare av fiskenyttjanderätter för vit fisk, inte med en innehavare av fiskenyttjanderätter för pelagisk fisk).

Kommer de småskaliga flottorna inte att försvinna från Europas kustområden?

Svaret på frågan är nej, eftersom medlemsländerna kommer att undanta dem från systemet med överlåtbara fiskenyttjanderätter. Detta betyder att 60 % av fartygen inom EU permanent kan befinna sig utanför överlåtelsesystemet. I Danmark förvaltas till exempel det småskaliga segmentet med fartyg mellan sex och tio meter utanför systemet för överlåtbara fiskenyttjanderätter, och det har minskat i mycket mindre utsträckning än resten av den danska flottan.

Hur kan producentorganisationerna förvalta de överlåtbara fiskenyttjanderätterna?

I många medlemsländer samlas medlemmarnas kvoter hos producentorganisationerna. De övervakar kvotutnyttjandet och saluföringen av landningar, och de byter kvoter med andra producentorganisationer och förvaltar på så sätt kvotutnyttjandet. De skulle kunna förvalta försäljning av och leasing av överlåtbara fiskenyttjanderätter på samma sätt. En kollektiv förvaltning av flera medlemmars nyttjanderätter inom en producentorganisation skulle möjliggöra realtidsbyten och optimal produktionsplanering. Fiskesamhällena är dessutom ofta beroende av både själva fisket och beredningsindustrin för sina inkomster. Genom att sammanföra dessa verksamheter via branschövergripande organisationer som kollektivt förvaltar sina medlemmars samlade överlåtbara fiskenyttjanderätter kan man skapa fördelar för fiskesamhällena.

Vad kan EU-flottan förvänta sig i konsolideringsavseende?

I flera medlemsländer har systemet med överlåtbara fiskenyttjanderätter bidragit till att rationalisera flottan. I Danmark infördes systemet 2003 för den pelagiska flottan, som sedan dess har minskat med 50 %. För den demersala flottan infördes systemet 2007, och flottan har nu minskat med 30 % sedan dess. Vinsterna ökade för båda segmenten. Estland införde systemet 2001, och 2009 hade flottan minskat med omkring 40 %. I Spanien minskade den så kallade Gran Sol-flottan med 30 % mellan 1992 och 1995 med hjälp av överlåtbara fiskenyttjanderätter.