



Europeiska kommissionen

Den gemensamma fiskeripolitiken

EN ANVÄNDARGUIDE



**Europe Direct är en tjänst som hjälper dig att få svar
på dina frågor om Europeiska unionen.**

**Gratis telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Vissa mobiltelefonoperatörer tillåter inte 00 800-nummer eller avgiftsbelägger dem.

Manuskriptet färdigställdes i december 2008.

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2009

ISBN 978-92-79-09891-8

DOI 10.2771/11062

© Europeiska gemenskaperna, 2009

Kopiering tillåten med angivande av källan.

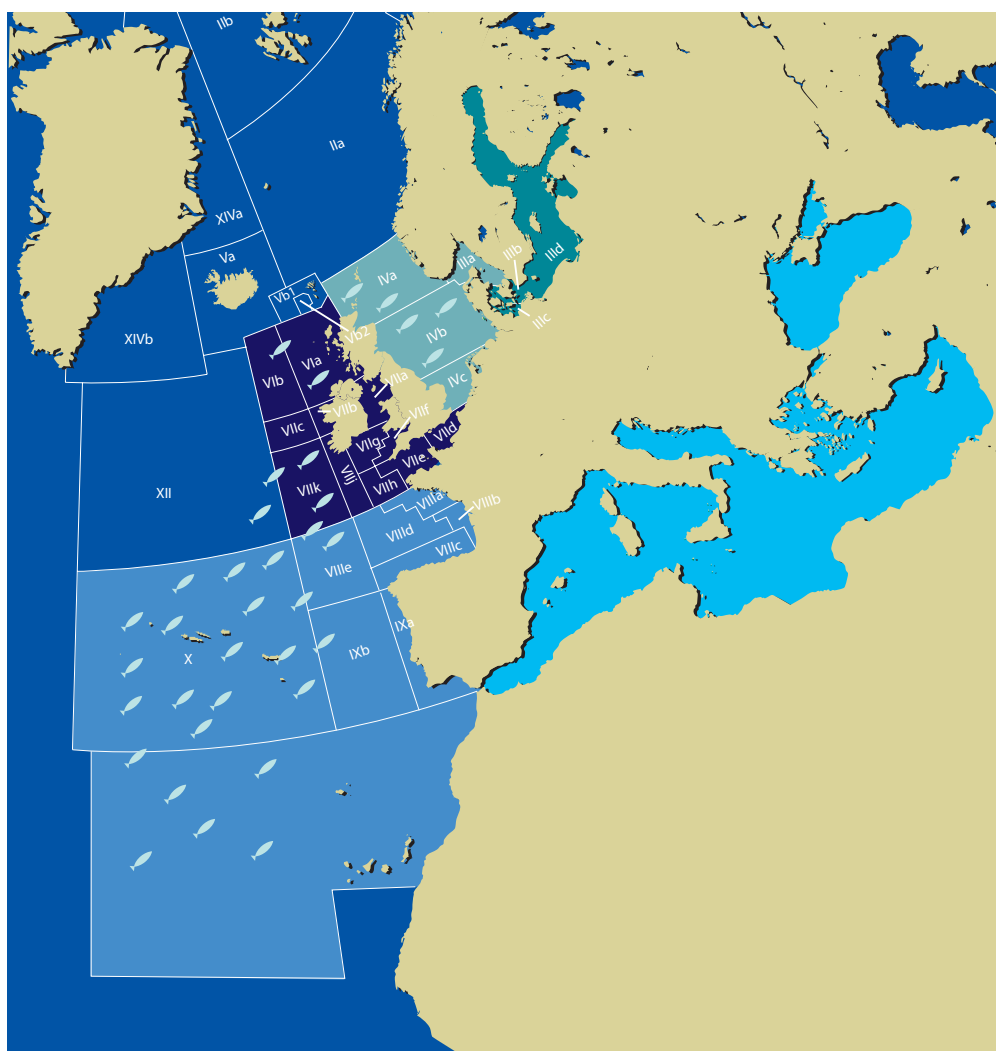
Printed in Belgium

TRYCKT PÅ ICKE KLORBLEKT PAPPER

Den gemensamma fiskeripolitiken

EN ANVÄNDARGUIDE

Fiskeområden i EU



Det finns sju regionala rådgivande nämnder i den gemensamma fiskepolitiken. Fem av dessa täcker geografiskt och biologiskt sammanhängande områden. De båda andra utgår från utnyttjandet av vissa bestånd, dels pelagiska arter i EU:s vatten (förutom i Medelhavet och Östersjön), dels högsjöfisket utanför EU:s vatten.

- Nämnden för Östersjön (IIIb, c, d)
- Nämnden för Medelhavet
- Nämnden för Nordsjön (IV, IIIa)
- Nämnden för de nordvästra vattnen (Vb (EU:s vatten), VI, VII)
- Nämnden för de sydvästra vattnen (VIII, IX, X, 34.1.1, 34.1.2, 34.2)
- Nämnden för pelagiska arter
- Nämnden för högsjöfiske

- I Barents hav
- IIa Norska havet
- IIb Spetsbergen och Björnön
- IIIa Skagerrak och Kattegat
- IIIb Öresund
- IIIc Bälten
- IIId Östersjön
- IVa Norra Nordsjön
- IVb Centrala Nordsjön
- IVc Södra Nordsjön
- Va Island
- Vb Färöarna

- VIa Västra Skottland (Clydebeståndet)
- VIb Rockall
- VIa Irländska sjön
- VIIb Västra Irland
- VIIc Porcupine Bank
- VIIId Östra delen av Engelska kanalen
- VIIe Västra delen av Engelska kanalen
- VIIIf Bristolkanalen
- VIIg Sydöstra Irland
- VIIh Inloppet till Engelska kanalen
- VIIj Keltiska havet
- VIIk Västra Keltiska havet

- VIIIa Södra Bretagne
- VIIIb Södra Biscayabukten
- VIIIc Norra och nordvästra Spanien
- VIIId Centrala Biscayabukten
- VIIIe Västra Biscayabukten
- IXa Portugisiska kusten
- IXb Västra Portugal
- X Azorerna
- XII Norra Azorerna
- XIVa Östra Grönland
- XIVb Sydöstra Grönland

Innehåll

●	Förord av kommissionär Borg: Omdefiniera den gemensamma fiskeripolitiken för 2000-talet	4
●	1. Hur vi förvaltar vårt fiske	6
●	2. Sunda hav för en blomstrande näring	8
●	3. Partners i hållbarhet: aktörer	9
●	4. Partners i hållbarhet: Europa och dess medlemsstater	11
●	5. Partners i hållbarhet: forskare	13
●	6. Långsiktig planering	15
●	7. Tekniska åtgärder, riktade förordningar	17
●	8. En fiskeflotta för framtiden	19
●	9. Kontroll av fisket för allmänhetens bästa	21
●	10. Fiska i större vatten: fördelarna med partnerskap	24
●	11. Fiska i större vatten: ledare på den internationella scenen	26
●	12. Vattenbruk i EU	28
●	13. Stöd till en näring i förändring	30
●	14. Slutprodukten: producenter, bearbetare, konsumenter	32
●	15. Bortom försiktighetsprincipen	34
●	Vägen framåt	36

Förord av kommissionär Borg: Omdefiniera den gemensamma fiskeripolitiken



Historien om Europeiska unionen handlar om enhet i mångfald. EU ger sina medlemsstater medlen för att för-ena sitt inflytande och presentera en enad position i världen i frågor som har stor betydelse för vår fred, framgång och ekonomiska välbefinnande. Men den gör det utan att jämföra ut skillnaderna mellan dess medlemsstater och regioner. I stället försöker den bevara mångfalden i dess kulturer och traditioner.

Detsamma gäller för den gemensamma fiskeripolitiken. EU:s fiskerinäring är en av de mest skiftande i världen. Den europeiska fiskeflottan sträcker sig från fabriksstrålaren som fiskar polartorsk i hård kuling till 30-fots-fartyget med backor och långrev som fångar sardiner i lugna vatten några mil från den adriatiska kusten och ringnoten som jagar tonfisk i Indiska oceanens tropiska hetta. Den gemensamma fiskeripolitiken måste få måtten på en sektor som sträcker sig från den privata fritidsfiskaren till företag som är noterade för många miljoner euro och som täcker hela marknadskedjan, från fångst, landning, transport, beredning och distribution till den slutliga försäljningen.

Jag tror att vi har all anledning att bevara denna mångfald när vi går in i 2000-talet. Fisket är inte bara en ekonomisk aktivitet, utan det är även en livsstil. Det är nära anknutet till olika marina ekosystems unika egenskaper och det är centralt för identiteten och välbefinnandet i många kustsamhällen.

Det välbefinnandet möter nu många utmaningar. Medan fisk och fiskprodukter i dag konsumeras i större utsträckning än någonsin tidigare i Europa, har nya tekniker och kommersiella strukturer som har gjort det möjligt att möta den ökade efterfrågan även lett till en massiv ökning av fisketrycket i europeiska vatten. Till följd av det är många fiskbestånd överexploaterade och ekosystemen som de är en integrerad del av är hotade.

Detta är inte ett fenomen som är unikt för Europa. Fiskerinäringen är nu en riktigt globaliserad näring och ett liknande mönster av händelser kan observeras över hela världen. Men det är även ett europeiskt problem och en europeisk lösning kan hjälpa till att möta utmaningen att återställa näringen till hållbar lönsamhet, medan mångfalden och vitaliteten i våra fiskekulturer och fiskesamhällen bevaras.

När vi gör det bör vi komma ihåg ett viktigt drag i den gemensamma fiskeripolitiken. Dess mål har aldrig varit att tvinga på en modell med en och samma lösning för alla för hur Europas fiskerinäring ska drivas. I stället försöker den etablera de grundläggande ramarna inom vilka mångfald kan utvecklas och konflikter förebyggas, på grundval av ett antal gemensamma principer. Den lanserades på 1970-talet för att förhindra och lösa tvister mellan EU:s medlemsstater om hur resurser skulle delas och fungerar nu som ett forum för att bestämma en gemensam baslinje för hållbart fiske och för att fördela medel för att stödja målen som EU och dess medlemsstater har valt.

Den allmänna fiskeripolitiken representerar därför inte en fast uppsättning regler, utan är snarare ett pågående arbete som ska anpassa sig till förändrande biologiska och politiska förhållanden. Alla viktiga beslut i detta sammanhang fattas av medlemsstaternas regeringar i rådet efter samråd med ledamöterna av Europaparlamentet. Alla åtgärder som föreslås baseras på betydande bidrag från oberoende experter och aktörers representanter.

När jag utsågs till EU-kommissionär för fiske 2004 var den gemensamma fiskeripolitiken i ett optimistiskt kaos. En viktig reform hade genomförts 2002 och många av dess konsekvenser arbetas fortfarande igenom. Sedan dess har jag haft nöjet att vägleda till förverkligande av ett antal initiativ som jag tror kommer att göra europeiskt fiske mer hållbart i framtiden än det har varit på senare tid. I dag har vi fler bestånd som förvaltas enligt långsiktiga planer. Vi har även tydligare biologiska mål för hållbarhet. Och framför allt har vi engagerat aktörerna mer än någonsin tidigare i processen för utarbetandet av politiken.

Trots dessa framsteg ger majoriteten av de kommersiella fiskbestånden i EU:s vatten fortfarande en anledning till oro. 2007 utvärderade oberoende fiskeriforskare tillståndet för 33 av Europas viktigaste kommersiella fiskbestånd och kom fram till att 29 (ungefär 88 % av dem) var överfiskade. Detta kan jämföras med situationen utanför EU, som FAO har rapporterat

för 2000-talet

om, där det globala genomsnittet är 25 % av bestånden som överfiskas. Trots dessa varnings signaler styrs beslut om fångstnivåer fortfarande av kortsiktigt tänkande och fiskekapaciteten i den europeiska fiskeflottan är fortfarande mer än dubbelt så stor jämfört med vad som krävs för att skörda våra egna fiskbestånd på ett hållbart sätt.

Detta är dåliga nyheter för fisken och för marin biologisk mångfald. Det är även dåliga nyheter för fiskare och för alla anknutna näringar som är beroende av sektorn för vildfångst. Krympande fångster, ökande kostnader och behovet av att resa längre bort och fiska längre för att fånga mindre och ofta mindre värdefull fisk betyder att många båtar, i vissa sektorer av näringen, nu verkar med förlust eller nära förlust.

Att främja vattenbruk är ett viktigt alternativ som förtjänar vårt fulla stöd med lämpliga regleringsåtgärder, upplysning och marknadsåtgärder samt med hjälp av riktat ekonomiskt stöd. Jag välkomnar den allt viktigare rollen som vattenbruk spelar i EU och därutöver, men det kommer att dröja länge, om någonsin, tills den kan kompensera för bristen i tillgång.

Med tanke på det dåliga läget för många fiskbestånd är det både berättigat och förstäligt att många människor begär en avgörande förändring i sättet som fisket förvaltas, både i medlemsstaterna och på EU-nivå.

2008 tillkännagav Europeiska kommissionen sitt mål att starta en ny fullständig granskning av den gemensamma fiskeripolitiken. Grönboken, som för närvarande förbereds för publicering senare under 2009, kommer att väcka en radikal och omfattande debatt med våra aktörer och medborgare om hur Europas fiske bäst förvaltas för att garantera maximal avkastning till samhället på lång sikt. Reformen från 2002 gav den gemensamma fiskeripolitiken en ny grundläggande inriktning mot hållbarhet, men den förutsåg och förebyggde inte alla hinder som låg i vägen för att uppnå detta mål, både på ekonomisk och på institutionell nivå. Om vi vill få bort dessa hinder och skapa förutsättningar för en verkligt livskraftig och hållbar fiskerinäring i EU, måste vi vara beredda på att ifrågasätta alla aspekter av hur det nuvarande systemet fungerar.

Vi måste även erkänna att fiskerinäringen inte längre kan ses isolerat från den vidare havsbilden där den är en aktör bland många. Nästa reform av den gemensamma fiskeripolitiken måste sättas i samband med EU:s integrerade havspolitik, med sitt fokus på hållbar tillväxt i kustområden. Det finns

många positiva återkopplingar och goda cirklar att utforska här. Men vi måste vara fördomsfria när vi ger oss in i denna mer sammansatta strategi för utformning av politiken. Vi behöver även vara medvetna om de nya förpliktelser som kommer till och som kommer att påverka vår fiskesektor. Jag tror att fisket har en positiv roll att spela i att förverkliga målen i ramdirektivet i en marin strategi som förpliktigar medlemsstater att säkerställa en god miljöstatus på haven under deras jurisdiktion till 2021. Och förmånerna går inte heller bara åt ett håll. Ju friskare våra hav blir, desto starkare blir fiskbestånden och därmed blir vår fiskerinäring mer lönsam.

Framför allt kommer den kommande reformen av den gemensamma fiskeripolitiken som vi nu förbereder att kräva aktivt deltagande av alla som påverkas av dess resultat. Fiskeförvaltning i Europa, på regional och nationell nivå samt EU-nivå, drivs alltmer av kunskap och råd som genererats nedifrån och upp. Granskningsprocessen som vi har lanserat kommer på samma sätt inte bara att kräva omfattande samråd med aktörer, utan även stort offentligt stöd, om den ska utarbeta ett ramverk för fiskeförvaltning som kan sätta allmänhetens bästa framför smalare nationella och/eller sektorsanknutna intressen.

Mot denna bakgrund hoppas jag att denna broschyr kommer att tjäna dubbla syften. Å ena sidan redogör den för och förklarar var vi är i dag på vägen mot hållbart fiske i Europa och hur den gemensamma fiskeripolitikens ramverk för förvaltning fungerar för närvarande. Men å andra sidan presenterar den även en öppen och uppriktig redogörelse för problemen som vi fortfarande möter och den väg som är kvar att gå.

Jag skulle varmt vilja bjuda in dig att vara med oss när vi bestämmer den väg som vi vill ta i framtiden. Vare sig du arbetar inom sektorn, propagerar för reformen av den eller helt enkelt äter den underbara och närande produkt som den ger – ditt bidrag och stöd blir mycket viktigt när vi bestämmer framtiden för den gemensamma fiskeripolitiken.

Joe Borg
EU:s kommissionär för
havsfrågor och fiske

Hur vi förvaltar vårt fiske

KAPITEL 1

Den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) skapades formellt 1983, men den har sitt ursprung i början av 1970-talet då fisket ursprungligen var en del av den gemensamma jordbrukspolitiken. Ministrarnas huvudintresse på den tiden var att undvika konflikter mellan nationer, när många länder i hela världen utvidgade sina territorialvatten, tills de till slut skapade exklusiva ekonomiska zoner (EEZ) 200 nautiska mil från sin baslinje. Om nationerna i Europeiska unionen bara hade följt denna väg utan någon form av samordning hade konsekvenserna kunnat bli både kaotiska och katastrofala. Europas fiske var redan mycket "internationellt", med många fiskeflottor som var vana vid att fiska långt hemifrån. För att undvika den enorma splittring som det nya systemet med EEZ kunde ha orsakat, förhandlade de framväxande europeiska institutionerna fram en överenskommelse där medlemsstater enades om att bevilja fri ömsesidig tillgång till varandras vatten, så att alla nationers traditionella fiskeområden och fiskemetoder kunde bevaras.

GFP skapades då inte som ett radikalt utövande av övernationella bestämmelser, utan som ett försök att bevara mångfalden som kännetecknade den traditionella uppbyggnaden av den europeiska näringen. Problemen som den ville lösa är ännu mer relevanta i dag. Många av Europas fiskeflottor fortsätter att fiska långt hemifrån, fast i EU:s vatten. Om GFP inte fanns skulle det därför vara nödvändigt att skapa något som liknar det för att ta itu med de komplexa, överlappande mönstren av ömsesidig tillgång som Europas fiskare är beroende av.

Framgången för politiken kan mätas med det faktum att vi ett kvarts sekel senare tar det för givet att fiskedispyter mellan medlemsstater avgörs genom förhandlingar och inte krig. I stället ligger vårt fokus på den oroväckande minskningen av bestånd i europeiska vatten som drar med sig fångstsektorn nedåt. Det är tydligt att något måste göras för att vända denna trend. Mer än någonsin tidigare behöver vi en europeisk fiskerinäring som både är hållbar och lönsam.

Detta är naturligtvis inte ett nytt problem. Det senaste årtiondet har medvetenheten ökat om det allvarliga hot som fiskbestånd möter, inte bara i europeiska vatten utan över hela världen. Hållbart fiske har nu en fast plats längst upp på den internationella fiskedagordningen – även i EU. Därför är de årliga EU-förordningarna som avgör totala tillåtna fångstmängder (TAC) och kvoter för de viktigaste kommersiella arterna inte längre bara en mekanism för att dela upp en gemensam resurs. De behövs även för att tillhandahålla ett omfattande system av

Relativ stabilitet

Ett av de äldsta inslagen i GFP är principen om relativ stabilitet. Frågan om hur fiskemöjligheter skulle delas upp i nationella kvoter väcktes när de första fångstbegränsningarna som påverkade EU:s fiskeflottor fastställdes av Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC) 1975. Efter Haagförklaringen 1976 definierade rådet systemet med relativ stabilitet 1980. De viktigaste kriterierna som användes var fångster under referensperioden (1973–1978), preferenser för vissa fiskeflottor i Skottland och Irland (och Grönland, som då fortfarande var medlem i Europeiska gemenskapen) och kompensation för förluster i tredjelands vatten. Relativ stabilitet tillämpades i praktiken först när den gemensamma fiskeripolitiken antogs 1983.

Enligt detta system delas totala tillåtna fångstmängder (TAC) för varje fiskbestånd ut mellan medlemsstaterna i EU enligt en bestämd fördelningsnyckel baserad på deras historiska fångster. Syftet med relativ stabilitet är, som hörs

regler för att skydda och bevara sårbara fiskbestånd.

Är det för mycket begärt? På många sätt hämmas våra insatser för att garantera att fiskares intressen är i överensstämmelse med fiskens intressen av att de tillgängliga verktygen har utformats i ett helt annat sammanhang. De utformades för att dela upp en resurs som antogs vara både pålitlig och riklig, inte för att hantera komplexa och oförutsägbara biologiska system när det är brist och kris.

Näringen har också förändrats. Kapitalet som investeras i hela sektorn har flerdubblats många gånger, medan tekniska framsteg grundligt har ökat fiskares förmåga att fånga och sälja fisk.

Resultatet är ett system där incitamenten på många sätt är bakvända. Ett system där operatörer ofta kan ha fördel av att dölja information för myndigheterna, i stället för att dela med sig av den, och där individuella intressen tenderar att vinna över allmänhetens bästa när de två är i konflikt. Lägg till en fiskeflotta som har kapacitet att fånga mycket mer än den hållbara avkastningen av våra hav och kontrollsystem där straffen för att inte följa reglerna ofta är så låga att de kan behandlas som "normala" driftskostnader, så har du receptet för överfiske.

på ordet, att förebygga upprepade dispyter om hur kvoter ska fördelas och att skapa en miljö för fiskare som är stabil i förhållande till det allmänna tillståndet för beståndet i fråga.

Liksom alla försök att hantera en komplex situation som bygger på flera faktorer med hjälp av ett recept som är relativt enkelt och okomplicerat att förstå och tillämpa, har principen om relativ stabilitet både fördelar och nackdelar. Det anses i vida kretsar att det uppmuntrar till kortsiktigt beslutsfattande och ett fokus på den nationella andelen på bekostnad av de gemensamma långsiktiga intressena och vissa kritiker går till och med så långt att de förklarar att det är oförenligt med EU:s engagemang i den inre marknaden. Trots det har EU:s fiskeministrar konstant försvarat principen om relativ stabilitet som bas för kvottilldelning enligt GFP och fördelningsnyckeln har med åren anpassats för att tillgodose de nya medlemsstaternas rättigheter.

Det är tydligt att det behövs en ny strategi, som kan hålla GFP:s bästa insatser aktuella och samtidigt tillhandahålla nya verktyg som tydligare fokuserar på att främja långsiktig hållbarhet i den europeiska fiskerinäringen. Ett första steg mot detta mål togs 2002, när Europeiska unionen genomförde en stor reform av den gemensamma fiskeripolitiken.

Reformprocessen 2002 hittade ett antal specifika problem. Den europeiska fiskeflottan hade växt för mycket för de minskande fiskbestånden i våra hav, som den hade kapacitet att fånga många gånger om. För många förvaltningsbeslut både i EU och på nationell nivå var kortsiktiga åtgärder, ofta fattade under politisk press, och de underbyggdes inte av någon sammanhängande långsiktig strategi. De förordningar och bestämmelser som fanns respekterades ofta inte, i vissa fall för att de var för svåra att upprätthålla och i andra fall för att viljan och medlen att upprätthålla dem helt enkelt inte fanns. I kärnan av alla dessa fel låg en brist på förtroende mellan aktörerna och de som hade fastlagt bestämmelserna, som till och med verkade överskugga framgångarna för de delar av GFP som tydligt fungerade.

Reformen från 2002 tog upp dessa problem på fyra sätt:

- Den verkade för att aktörerna i större utsträckning ska vara inblandade i alla aspekter av utarbetandet av politiken, både genom befintliga kanaler och genom en helt ny användning av permanent samråd – skapandet av de regionala rådgivande nämnderna.
- Subventioner dirigerades försiktigt om för att stödja livet i kustsamhällena medan näringen omstruktureras och fiskeflottans kapacitet minskas. Hjälp för att bygga upp ny kapacitet avbröts, medan ansvaret för förvaltning av kapaciteten åter kom att ligga på medlemsstaterna.
- Förordningar förenklades och stramades upp generellt, för att minska bördan både för fiskare och för administratörer och för att garantera lika villkor för kontroll och efterlevnad.
- Årliga beslut om TAC och kvoter blev allt mer underordnade långsiktiga strategiska engagemang genom att fleråriga planer upprättades.

Dessa nya principer ledde till ett antal betydande förändringar både i ordalydelsen och i andan i EU:s fiskeförvaltning. Många viktiga bestånd sköts nu med långsiktiga förvaltningsplaner. Vissa fiskerier har sett betydande förbättringar i kontroll och efterlevnad och vissa medlemsstater har ändrat storlek avsevärt på sina fiskeflottor för att de bättre ska stämma överens med resursens nuvarande tillstånd.

Trots det utmärks EU:s fiske fortfarande av kortsiktigt beslutsfattande och beteende. De totala tillåtna fiskemängderna är fortsatt fastlagda tydligt över nivåerna som forskare rekommenderar är hållbara, överfiske och illegalt fiske tar fortfarande på många bestånd och många fiskeflottor är fortfarande för stora för de tillgängliga resurserna. Därför fortsätter näringen som helhet att vara mycket mindre lönsam än den borde vara. På senare år har det verkligen, när de skyhöga priserna på bränsle har satt press på operatörers marginaler, blivit påfallande uppenbart att praxisen att sätta kortsiktiga ekonomiska och sociala intressen framför långsiktiga ekologiska nödvändigheter i slutändan bara hade undergrävt de ekonomiska intressen som den skulle skydda.

Om den europeiska fiskerinäringen ska överleva och lyckas på 2000-talet, behöver vi ett system för fiskeförvaltning som kan hjälpa till att åter få sektorns ekonomiska intressen att stämma överens med samhällets långsiktiga intresse för friska hav och frodiga fiskbestånd. Detta kan innebära genomgripande förändringar i sättet som Europas fiske förvaltas – förändringar som kommer att upphäva ekonomiska och institutionella incitament för

överfiske och ersätta dem med ett system som verkligen uppmuntrar till god förvaltning av våra oceaner och hav av alla som lever av dem. Det är därför kommissionen kommer att lansera ett stort samråd 2009 om framtiden för GFP. Kommissionen har en rättslig skyldighet att granska delarna om bevarande och fiskeflottor i GFP till 2012. Men om vi verkligen ska ta itu med dem som har drivit våra fiskbestånd till så dåligt skick och undergrävt sektorns lönsamhet, så måste vi titta på alla aspekter av politiken och vara beredda att ifrågasätta alla våra antaganden.

Huvudmålet med denna broschyr är att ge en ögonblicksbild över hur europeisk fiskeripolitik fungerade i början av 2009. Men den vill även peka på några av de olösta problem och motsägelser som måste tas itu med i framtida reformer av den gemensamma fiskeripolitiken.



Sunda hav för en blomstrande näring

KAPITEL 2

De grundläggande principer som GFP för närvarande grundar sig på anges tydligt i den juridiska text som kallas "grundförordningen". Sedan den antogs 2002 har rådets förordning (EG) nr 2371/2002 om bevarande av och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken tillhandahållit den huvudsakliga rättsliga grunden för all efterföljande fiskelagstiftning på EU-nivå.

Enligt denna text, godkänd av fiskeministerna i de 15 nationer som då var medlemmar i EU, är målet med GFP att främja

- **hållbart fiske och vattenbruk** i en
- **sund marin miljö** som kan stötta en
- **ekonomiskt livskraftig näring** genom att ge **sysselsättning och möjligheter för kustsamhällen**.

Författarnas syfte med denna text är att dessa tre mål ska komplettera varandra – och det gör de när de alla fungerar väl. Men denna samverkan mellan dem är beroende av en god cirkel. När cirkeln är bruten uppstår konflikter mellan de medellånga och

långsiktiga åtgärderna som krävs för att återställa den ekologiska balansen och näringens kortsiktiga behov av att upprätthålla lönsamhet. Resultatet kan bli några svåra val. Oftast är det enda sättet att åter komma in i en god cirkel att ge naturen tid och utrymme att göra sitt jobb. Med andra ord, medan ekonomisk och social hållbarhet är grundläggande mål för GFP, är ekologisk hållbarhet nödvändigtvis ännu mer fundamental. För det är den biologiska cykeln av reproduktion och förnyelse som avgör om människors verksamhet baserad på den är hållbar eller inte. Många problem för GFP kommer från den välmenande men vilseledande tron att det, när fiskbestånd har utarmats allvarligt, fortfarande bör vara möjligt att lösa omedelbara ekonomiska och miljömässiga nödvändigheter, utan att ge kortsiktig prioritet till de ekologiska grunderna som fiskesektorns ekonomiska framtid stöder sig på.

När vi talar om bevarande i den gemensamma fiskeripolitiken, handlar det inte om att bevara fisk i gelé eller att göra om oceanerna till ett naturreservat där endast naturälskare

och turister är välkomna. Med bevarande menar vi att skörda havens gåvor på ett hållbart sätt, så att resurserna vi tar av åter kan fylla på sig själva och är tillräckligt starka för att stå emot andra externa chocker som vi har liten eller ingen direkt kontroll över, t.ex. påverkan av klimatförändring. Genom att fiska hållbart väljer vi att lämna något, inte bara för framtida generationer utan även för nästa år.



Partners i hållbarhet: aktörer

Tillit mellan aktörer och fiskeriförvaltare har en mycket viktig roll att spela i framtiden för den gemensamma fiskeripolitiken. Utan aktivt samarbete mellan dem kan inte ens de bästa förordningarna baserade på den mest välforskade vetenskap och stödda av noggrant riktade subventioner uppnå speciellt mycket. Politiken är bara så bra som sitt genomförande. Och i slutändan är det människorna som arbetar inom fiskesektorn som måste göra verklighet av politiken genom att använda den till fullo i sin dagliga verksamhet.

Att garantera att dessa människors röster blir hörda är en viktig del av den gemensamma fiskeripolitikens ramverk för förvaltning. Fiskeriförvaltare måste utnyttja den expertis och erfarenhet som endast aktörer kan ge. Och aktörer måste lita på att besluten som fattas av de europeiska institutionerna tar hänsyn till deras verkliga långsiktiga intressen och återspeglar deras behov. Alla som är inblandade i fiske har något att bidra med – oavsett om de bemannar trålare som sitt arbete eller fiskar havsborre för nöjes skull en helg, oavsett om de arbetar på en beredningsanläggning eller är aktivister som propagerar för skyddet av känsliga ekosystem. De kanske inte alltid håller med varandra, men de har alla en roll att spela i att skydda levande marina resurser och bygga en hållbar framtid för vår fiskerinäring.

Ända från början har kommissionen alltid lyssnat på näringens farhågor, inte bara genom rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk (se ruta) som upprättades i början av 1970-talet, utan även genom en rad tillfälliga möten och forum som sammankallas vid behov för att ta upp bestämda frågor. Skapandet av de regionala rådgivande nämnderna 2004 tar denna princip vidare och ger många olika aktörer en verklig möjlighet att kontinuerligt påverka utarbetandet av politiken.

De regionala rådgivande nämnderna är organisationer som leds av aktörerna. Det är upp till aktörerna själva att inrätta och driva dem. De organiseras geografiskt och/eller för varje fiske: de är sju stycken – fem som behandlar olika havsområden som omger Europa, en för den pelagiska sektorn vars båtar varierar mycket och en för fjärrfiske utanför Europas vatten.

Alla regionala rådgivande nämnder sammanför representanter för fiskesektorn med andra intressegrupper, som miljöorganisationer, konsumenter, sportfiskare och vattenbruksproducenter. Deras uppgift är att ge kommissionen råd i strategiska politiska

En lång tradition av råd

Rådgivande kommittén för fiske (och nu även för vattenbruk) upprättades 1971 för att ge råd till kommissionen i fiskefrågor och främja en fortlöpande dialog. Sedan dess har dess sammansättning ändrats flera gånger, vilket återspeglar utvecklingen av sektorn och av GFP. I dag har kommitténs 21 medlemmar tagits från organisationer som inte bara representerar produktionssektorn, beredningsindustrin och handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter, utan även konsument-, miljö- och utvecklingsintressena. Medlemmarna utses av kommissionen på förslag från de huvudsakliga representativa organisationerna på europeisk nivå.

Rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk arbetar genom kommittén, tillsammans med fyra arbetsgrupper bestående av experter som utarbetar kommitténs yttranden. Arbetsgrupperna skickar även representanter för att gå på kommitténs plenarsammanträden, precis som branschvisa dialogkommittén gör, som för samman parterna.

De fyra arbetsgrupperna är:

- Grupp 1: Tillträde till resurser och förvaltning av fiskeverksamheten.
- Grupp 2: Vattenbruk – odling av fisk, kräftdjur och mollusker.
- Grupp 3: Marknader och handelspolitik.
- Grupp 4: Allmänna frågor: ekonomi och analys av produktionskedjan.

Rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk antar för närvarande runt 7–8 yttranden per år, efter samråd på begäran antingen av kommissionen eller av en av dess ledamöter. Under senare år har dess yttranden behandlat nästan alla områden av den gemensamma fiskeripolitiken – från rättighetsbaserade förvaltningsinstrument till Europeiska fiskerifonden, från grönboken om havspolitik till kommissionens förslag om förvaltningsplaner för ålar. Vid sidan av de regionala rådgivande nämnderna är fortfarande rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk ett mycket viktigt instrument genom vilket kommissionen kan inleda dialog med sektorn och förstå aktörernas synvinkel.

beslut och dra nytta av deras medlemmars praktiska erfarenhet av vattnet och/eller fisket i fråga.

De regionala rådgivande nämnderna förvaltar inte fiske, fast det har funnits krav från vissa håll på att de ska bli mer direkt inblandade i sättet som GFP sköts. Men de har trots det en viktig roll att spela, inte bara genom att skapa dialog med kommissionen, utan även genom att ägna sig åt andra parter direkt. Deras regionala struktur, som visar utvecklingen den senaste tiden i både GFP (tekniska åtgärder – se kapitel 7) och miljöpolitiken (direktivet om en marin strategi – se kapitel 15 och faktabladet om ekosystemstrategin), kan ge en ledtråd om hur Europas fiske kan förvaltas mer effektivt i framtiden.

De regionala rådgivande nämnderna ger i dag fiskeriförvaltare från medlemsstaterna en inblick i frågor som kan påverka deras fiskeflotta, men som också går långt utanför deras nationsgränser. De fungerar som ett forum där fiskare kan börja arbeta närmare med forskare och överbrygga barriärerna av misstro mellan dem. Det kanske viktigaste

är att de ger aktörer från olika sektorer och olika länder en riktig möjlighet att träffas regelbundet för att resonera igenom sina meningsskiljaktigheter och diskutera sina gemensamma intressen och problem. Framtiden för den europeiska fiskerinäringen beror på vår förmåga att lägga konflikter och misstro bakom oss och identifiera och arbeta tillsammans för att uppnå våra gemensamma intressen.

I juni 2007 erkände rådets fiskeriministrar hur viktigt de regionala rådgivande nämndernas arbete är genom att omvandla startfinansieringen som gradvis skulle minskas och tas bort efter fem år till ett fortlöpande årligt anslag för att stödja deras verksamhet.



© Lionel Flageul

Ta kontroll

De regionala rådgivande nämnderna är rådgivande organ, men de är långt ifrån bara enbart reaktiva. De tillhandahåller ett instrument genom vilket aktörer kan hjälpa till att fastställa dagordningen enligt GFP. Förutom att delta i samråd lanserade av kommissionen och svara på EU:s och nationella politiska förslag, kan nämnderna även agera på eget initiativ för att föreslå lösningar på problem som de anser behöver tas itu med.

Den regionala rådgivande nämnden för Östersjön sammankallade en stor konferens om kontroll och efterlevnad för Östersjön i Köpenhamn i mars 2007. Detta kom ovanpå en mycket negativ rapport av kommissionens inspektörer om landningar i torskfisket i Östersjön som inte rapporterats, vilken bekräftade forskares misstankar att underrapportering var uppe i upp till 45%. Det var dock den regionala rådgivande nämnden som tog initiativet till att samla de olika inblandade parterna

runt samma bord för att försöka diskutera igenom en gemensam ställning till hur detta stora problem kunde lösas.

Konferensen kom fram till att landningar av Östersjötorsk som inte rapporterats hade haft en rad skadliga effekter både på fisket i Östersjön och på sättet som det förvaltades. De närvarande kom överens om att alla parter bör arbeta tillsammans för att göra slut på landningar som inte rapporteras med hjälp av specifika konkreta åtgärder, bl.a. att justera fiskekapaciteten till en nivå som är mer i linje med de tillgängliga resurserna, mer transparenta system för nationellt utnyttjande av kvoterna, mer harmoniserad och effektiv kontroll, inklusive marknadskontroller, och effektiv tillämpning av förordningarna som ska ge ett system för spårbarhet.

Debatten utelöt inte alla olika åsikter bland grupperna som var representerade, men dessa slutsatser representerar ett starkt

mandat från alla som är inblandade i framtiden för Östersjöfisket att vidta faktiska, konkreta åtgärder för att få bort detta stora hot mot Östersjötorskens överlevnad som ett kommersiellt livskraftigt fiske. Detta är ett påtagligt bevis på de regionala rådgivande kommittéernas makt att ersätta konflikt och misstro med dialog som leder till att gemensamma intressen identifieras. Det bådår också gott för fiskets framtid i det som är ett av Europas mest känsliga ekosystem. Det är för tidigt att bedöma detta initiativs fulla verkan, men händelserna på sistone tyder på att illegala landningar i Östersjön har minskat betydligt sedan dess.

Exemplet med den regionala rådgivande nämnden för Östersjön efterliknades senare av den regionala rådgivande nämnden för Nordsjön som förenade sig med den skotska regeringen för att sammankalla ett liknande möte om kontroll och efterlevnad i Nordsjön i februari 2008.

Partners i hållbarhet: Europa och dess medlemsstater

Europeiska kommissionen spelar en ledande roll i att göra utkast till EU:s lagstiftning. Alla förslag som läggs av kommissionen är underbyggda av vetenskapliga utlåtanden och baserade på samråd med många olika parter och politikens slutliga utformning avgörs av Europeiska unionens folkvalda regeringar genom deras representanter bland rådets fiskeministrar och efter samråd med folkvalda representanter i Europaparlamentet.

Nationella myndigheter är verkligen involverade i hela processen av utformningen av politiken. Dialogen mellan kommissionen och rådet är inte begränsad till de stora ministerråderna, utan fungerar som ett kontinuerligt samråd genom rådets arbetsgrupper där utkast diskuteras och kritiseras, ståndpunkter skissas och möjliga kompromisser preciseras. På detta sätt är kommissionen inte heller bara informerad om regeringarnas ståndpunkter, utan även om den information som de i sin tur har fått från sina nationella grupper av aktörer. Kommissionen rådfrågar även experter från medlemsstaterna direkt parallellt med att de ber om råd från aktörer. Detta nära utbyte av

synpunkter är mycket viktigt, eftersom det är medlemsstaterna som till slut måste godkänna lagstiftning som föreslås. Ett förslag som inte är acceptabelt för en kvalificerad majoritet av de folkvalda regeringarna i EU kan aldrig bli lag.

Det som kanske är ännu viktigare är att medlemsstaterna är ansvariga för genomförandet och kontrollen av fiskeripolitiken. När varje EU-stat har fastställt gemensamma mål genom sina beslut i rådet, tillsammans med minimivillkor som ska uppfyllas och kriterier som måste beaktas för att garantera lika villkor, måste de sedan avgöra hur dessa grundläggande riktlinjer bäst kan omsättas i praktiken. Det är *deras* fiskeriförvaltning som bestämmer och utför det detaljerade genomförandet av politiken. Och det är *deras* myndigheter som ensamma har ansvar för kontroll och efterlevnad – en av de mest komplicerade och centrala aspekterna av en framgångsrik fiskeriförvaltning.

Mångfald borde vara en styrka, inte en svaghet. Därför får alla medlemsstater fritt välja, inom de gemensamma ekologiska

standarder fastlagda på EU-nivå, vilken slags fiskerinäring som de vill uppmuntra, i överensstämmelse med sina grundläggande ekonomiska val, sina sociala prioriteringar och sina kulturella traditioner. De europeiska institutionernas uppgift, och i synnerhet kommissionens, är inte att tvinga på en enhetlig näringsmodell eller att detaljerat förvalta uppgifter som kan utföras mycket mer effektivt och transparent av människor nära fältet, utan att säkerställa att denna frihet inte missbrukas till att snedvrída konkurrens och ge orättvis fördel för medborgarna i en nation på bekostnad av andra.

En ytterligare nivå av demokratisk kontroll utgörs av Europaparlamentet. Dess ledamöter spelar en viktig roll i att granska och ändra förslagen lagstiftning, genom Europaparlamentets fiskeriutskotts detaljerade granskningar (och andra utskott när frågor kommer att ha verkan utanför fiskets område) och de efterföljande debatterna i plenum.



Förutom parlamentet får även Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén alla lagstiftningsförslag som kommissionen lagt fram och har möjlighet att lämna ett yttrande om dem. De nationella och regionala parlamenten i alla 27 medlemsstater informeras också om förslagen och det finns strikta minimitidsfrister i EU:s lagstiftningsprocess som är särskilt beräknade för att ge tid åt de valda ledamöterna i dessa organ att rådfråga och ge riktlinjer till sina regeringar om hur de ska förhandla för dem i rådet.

Den gemensamma fiskeripolitiken bör inte förstås som en sträng byråkratisk tvångströja fastställd av "Bryssel", utan som ett gemensamt pågående arbete där aktörer, administratörer och folkvalda politiker från hela Europa arbetar tillsammans för att fastställa förvaltningsåtgärder som både är vetenskapligt försvarbara och politiskt genomförbara. Kommissionen är bara en aktör i denna process. I framtiden är det möjligt att vi kommer att få se ytterligare genomgripande förenklingar av ramverket för fiskeförvaltning på EU-nivå och ännu mer delegering av ansvar till de regionala och nationella nivåerna.

Kommissionen har dock en väldigt specifik roll då den agerar på eget initiativ och utan att rådfråga andra institutioner. Som väktare av EU-fördragen är kommissionen ansvarig för att säkerställa att EU-lag tillämpas korrekt och rättvist i hela Europeiska unionen och om detta inte görs se till att det inte leder till att medborgare i en medlemsstat diskrimineras genom att de ska följa villkor som inte tvingas på andra. Ett av huvudklagomålen från aktörer mot

Beslutsfattande i ett utvidgat Europa

Omröstning med kvalificerad majoritet (KMO) är ett system som ska garantera att besluten som fattas av medlemsstaternas ministrar i rådet är legitima i Europas medborgares ögon. Detta betyder att i stället för att helt enkelt tilldela varje medlemsstat en röst, utan hänsyn till deras storlek, har rösterna anpassats för att återspegla deras demografiska status. Därför finns det nu, som en följd av den senaste utvidgningen av unionen den 1 januari 2007, sammanlagt 345 röster. De medlemsstater som har störst befolkning har 27–29 röster, de mellanstora länderna har 7–14 röster och de små länderna 3 eller 4 röster.

I dag krävs det 255 röster för en kvalificerad majoritet. Detta innebär att alla beslut som fattas genom KMO representerar valet från både en majoritet av medlemsstaterna och mer än 62 % av EU:s hela befolkning. Om det finns tvivel kan en medlemsstat begära en kontroll av om gränsen på 62 % har uppfyllts. Om så inte är fallet, så antas inte beslutet.

KMO ersatte det tidigare systemet med enhälligt beslutsfattande, som användes i början när det bara fanns en handfull medlemsstater.

GFP är att den inte leder till lika villkor i praktiken. När medlemsstaterna har enats om en politik har kommissionen således en viktig roll att spela i att säkerställa att de alla lever upp till det åtagandet.

Kommissionen har för närvarande befogenhet att inleda förfarande mot medlemsstaterna vid EG-domstolen om de inte genomför GFP korrekt. Kritik på senare tid av kontroll och efterlevnad av GFP från bl.a. EU:s revisionsrätt väcker frågan om kommissionens befogenheter på detta speciella område inte bör ökas, så att den kan agera på ett mer lämpligt och effektivt sätt för att säkerställa hållbart fiske. Detta är en fråga som förmodligen kommer att diskuteras livligt under förberedelsen av nästa reform av GFP.

Partners i hållbarhet: forskare

Varje bestånd av vild havsfisk är bara en del av ett komplext biologiskt system, vars beteende nödvändigtvis är svårt att förutsäga. Det är så många faktorer som avgör hur ett bestånd sprids ut och hur framgångsrikt det fortplantar sig, att det inte är mycket som kan sägas med säkerhet om dess framtida utveckling. De inblandade faktorerna blir också mer komplexa, inte mindre, under påverkan av tekniska framsteg – från innovativa redskap och avancerad utrustning för att spåra fisk som används av några kommersiella fiskare, till den vidare effekten av havsföröring, kustutveckling och global uppvärmning. Det är ju hastigheten och omfattningen av sådana förändringar som är en del av varför det är så svårt för havsforskningen att följa och göra en bild av det levande system som våra oceaner är.

Fiskare har stor kunskap om hur fiskbestånd betar sig – en typ av kunskap som är svår att få på annat sätt. Det är viktigt att fiskeriförvaltare använder denna erfarenhet när bevarandeåtgärder formuleras. Men medan de känner till många saker som andra missar, så ser fiskare bara en del av vad som händer i oceanerna. Den fulla betydelsen av deras erfarenhet framträder endast när den sätts i ett större sammanhang – inte bara det för andra båtar och annat fiske, utan även det som kommer från de vetenskapliga discipliner som studerar de dynamiska ekosystemen som döljs under ytan på våra hav.

Oberoende rådgivning

Kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen (STECF) upprättades 1993 (kommissionens beslut nr 93/619/EG) och förnyades 2005 (kommissionens beslut nr 2005/629/EG).

STECF:s huvudsakliga mål är att

- förbättra kvaliteten på politiska beslut och påskynda beslutsprocessen,
- tillhandahålla mekanismer för att snabbt reagera på brådskande politiska behov, och
- främja forskares deltagande på den politiska arenan.

STECF lägger fram en årlig rapport om tillståndet för fiskeresurserna och deras framtida potential, som används som grundval när de årliga totala tillåtna fångstmängderna och kvoterna fastställs. Den kan även när som helst uppmanas att kommentera fiskeförslag och data och ge kommissionen råd om de bästa åtgärderna i specifika frågor. STECF spelar alltså en ledande roll i att hjälpa kommissionen att formulera politik, från långsik-

tiga planer till nödstängningar, genom att ge ett auktoritativt och mycket riktat vetenskapligt yttrande som går bortom en enbart biologisk dimension och kan göras tillgänglig med kort varsel.

Den ger även omfattande ekonomiska och sociala råd, inte bara om de politiska förslagens verkan, utan även om ett stöd för bättre förvaltning (t.ex. om effekten av att kasta fångst överbord) eller om fiskeflottors dynamik och ekonomiska resultat.

Kommittén rapporterar till kommissionen och dess medlemmar har nominerats av kommissionen från högt kvalificerad personal inom de vetenskapliga, tekniska och ekonomiska områdena. I många fall, i synnerhet när det gäller biologer och redskapse experter, är medlemmarna i STECF också med i arbetsgrupper och andra grupper inom ICES (se ruta s. 14). STECF kan därför inte agera helt oberoende av ICES-systemet. Men den ger ett uppriktigt andra utlåtande om råd från ICES och ger ofta en annan åsikt antingen om analysen som ICES föreslagit eller om slutsatserna som dragits av dem.

Fram till nyligen har fiskare och forskare haft en benägenhet att leva i två olika världar och har ofta sett på varandra med misstänksamhet. Men på senare år har dessa barriärer börjat brytas ned. Detta är ett mycket viktigt steg mot ett mer hållbart fiske i Europa. Det är många fler fiskare som tillbringar mycket mer tid till sjöss än det någonsin kommer att vara marinbiologer. Forskare behöver använda den stora mängden insikter som fiskares erfarenheter kan ge och fiskare behöver förstå hur forskare kommer fram till sina slutsatser. Det är först då båda sidor känner att de kan tro både på resultaten av denna forskning och på den fiskeripolitik som grundar sig på den.

Kommissionen får vetenskapliga utlåtanden om EU:s fiske från vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF, se ruta s. 13). STECF består av oberoende forskare och experter som företräder många olika åsikter och rådfrågas systematiskt innan ett förslag utarbetas. STECF:s roll är inte heller bara vetenskaplig, utan den har även experter på ekonomiska och sociala frågor.

I biologiska frågor är STECF i stor utsträckning beroende av utlåtanden från Internationella havsforskningsrådet (ICES, se ruta) för Nordostatlanten, Nordsjön och Östersjön. (STECF ger också utlåtanden där det behövs tillsammans med nationella forskare och tillfälliga samrådsgrupper för fisket i Medelhavet och Svarta havet, som inte omfattas av ICES.) Utlåtanden från ICES omfattar bedömningar av bestånden och djupare analyser på vilka kommissionen baserar både sina årliga rekommendationer för att fastställa totala tillåtna fångstmängder och kvoter och mer

Utforska haven

Internationella havsforskningsrådet (ICES) grundades 1902 och samlar mer än 1600 havsforskare från 20 länder för att samordna och stödja forskning om ekosystemen i Nordatlanten. Det är den som ger mest vetenskapliga råd till regeringar och regionala organisationer som ansvarar för fiskeförvaltning i Nordatlanten och närliggande områden (inklusive Nordsjön och Östersjön).

Med sitt permanenta sekretariat i Köpenhamn, Danmark, utförs största delen av ICES arbete av mer än 100 arbetsgrupper som alla ägnar sig åt ett specifikt forskningsområde. Slutsatserna från arbetsgrupperna som arbetar med bedömning

långsiktiga förslag om hur fisket i europeiska vatten kan förvaltas hållbart. ICES begränsar sig inte heller till att bara analysera specifika fiskbeståndens tillstånd, utan ger allt oftare många integrerade råd på ekosystemnivå, som stöd till förändringen mot ett helhetsperspektiv för att förvalta Europas hav (se kapitel 15 nedan).

ICES arbetar genom att jämföra och hänvisa till data som hämtats på olika sätt från olika källor. En del information ges av fiskare, en del kommer från hängivna forskningsfärder och en del ges av fiskerimyndigheterna i ICES medlemsstater. Alla europeiska stater har stora prov- och datainsamlingsprogram för att utvärdera fångster och landningar

av bestånden ges sedan till överläggningarna för den rådgivande kommittén (ACOM), som träffas regelbundet hela året, virtuellt eller på riktigt, för att granska och godkänna de slutliga rekommendationerna.

ACOM ger regelbundet råd om upptagning av runt 135 arter fisk och skaldjur i Nordatlanten. För att göra detta använder den många olika data – inklusive i allt större utsträckning information från fiskarna själva.

Alla ICES råd, tillsammans med studierna som de baseras på, publiceras och är tillgängliga via webbplatsen www.ices.dk.

specifikt i forskningssyfte. EU stöder direkt dessa program genom sin förordning om datainsamling.

STECF:s arbete är mycket viktigt för att säkerställa att kommissionens alla förslag baseras på välgrundade data och resonemang. Vetenskapliga och tekniska kunskaper måste visserligen bevakas sitt oberoende, men de kan inte isoleras från vidare frågor. Det är därför råd från ICES och/eller STECF systematiskt delas med de regionala rådgivande nämnderna och rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk så att de kan diskutera och kommentera dem.

Finansiera data

EU är inte bara användare av fiskerivetenskap, utan en stor stödare och finansierare av forskning inom alla områden som är knutna till fiske och haven. Denna finansiering ges genom två huvudsakliga kanaler: Stöd för nationella fiskedatainsamlingsprogram, tillsammans med anknutna studier, och finansiering för avancerade forskningsprojekt på EU-nivå förvaltade under ramprogrammet för forskning (se faktabladet om fiskeriforskning).

Datainsamling kan låta som en tämligen grundläggande uppgift, men inom fisket kan det både vara en komplex och dyr verksamhet. Som del av den gemensamma fiskeripolitikens grundläggande verksamhet, bestämmer EU de biologiska och ekonomiska data som medlemsstaterna måste tillhandahålla för att stödja den vetenskapliga rådgivningsprocessen. (Vetenskapliga data samlas in helt oberoende av fångstdata som medlemsstaterna måste tillhandahålla till kommissionen för förvaltningen av totala tillåtna fångster och kvoter.)

Sedan 2001 tillhandahåller EU också omfattande ekonomiskt stöd för nationella datainsamlingsprogram. Under de första ramarna för datainsamling, som löpte från 2000 till 2008, gav EU omkring 30 miljoner euro per år i ekonomiskt stöd. Ett nytt ramverk som omfattar perioden 2009 till 2013 har nu ökat det totala EU-anslaget till runt 50 miljoner euro per år.

Den nya förordningen ökar raden av nationella program som stöds enligt de nya kraven skapade av reformen av den gemensamma fiskeripolitiken. Detta innebär specifikt att arbete startas på de följande områdena:

- Flottbaserad förvaltning,
- Den ekosystembaserade strategin,
- Regionala ansatser till fiskeförvaltning,
- Förbättrad tillgång till data.

Dessutom ger den nya förordningen inte bara stöd till den fysiska insamlingen av data, utan även till hela processen från

insamling till bearbetning, analys och råd. Tidigare var tillgången till aggregerade data för forskare begränsad, vilket var ett svårt hinder för deras studier. Den nya förordningen fastställer tydliga regler för överföring av data och säkerställer således att forskare nu har mycket bredare tillgång till data insamlade både enligt denna förordning och genom andra instrument (t ex. VMS-data). Detaljerade data kan nu göras tillgängliga, på vissa villkor, inte bara för att utarbeta vetenskapliga råd till fiskeriförvaltare, utan även för att tjäna som underlag för diskussionen med aktörer och för att användas i vetenskapliga publikationer. Reglerna garanterar också att det finns lämpliga åtgärder för att skydda alla berörda parter integritet. Genom att göra dessa grundläggande data mer tillgängliga har EU tagit ett viktigt steg mot att förbättra nivån på debatten om fiskeriförvaltning och öppnat den för fler olika aktörer och åsikter.

Långsiktig planering

Tidigare var stöttepelaren i den gemensamma fiskeripolitiken det årliga fastställandet av totala tillåtna fångster och kvoter. Fiskeministerna från medlemsstaterna träffades i rådet i slutet av december, precis före julleddigheten, och diskuterade långt in på natten hur många ton kolja eller tobisfiskar var och en av dem skulle kunna ta bort.

Detta system fungerade bra när det helt enkelt var ett sätt att fördela fiskemöjligheter mellan medlemsstaterna, men det är inte det bästa sättet att ta itu med de stora utmaningarna om bevarande som EU möter allt oftare. Näringen klagar över att den årliga "kohandeln" helt enkelt ökar osäkerheten ytterligare i en näringsgren som redan är mycket oförutsägbar när kvoter minskas eller ökas mot bakgrund av det senaste vetenskapliga utlåtandet, medan forskare och miljöorgan hävdar att hållbarhet aldrig kan uppnås utan att man fastställer långsiktiga mål och håller fast vid dem.

Ett första steg bort från kortsiktigt beslutsfattande har redan tagits med förändringen mot förvaltning genom fleråriga planer baserad på sammanhängande långsiktiga mål. Dessa planer är utformade för att garantera hållbart utnyttjande och, där det är nödvändigt, att hjälpa till med återhämtningen när bestånd nästan slagits ut. De tar itu med dessa uppgifter på ett gradvist sätt, för att undvika svåra ekonomiska och sociala rubbningar när beståndets tillstånd inte är kritiskt. För att bygga på sina tidigare erfarenheter av långsiktig förvaltning för bestånd med Norge och i Östersjön, antog EU sina första långsiktiga planer 2003, för återhämtningen för nordlig kummel och vissa stora kommersiella torskbestånd. Dessa omfattar det symboliska Nordsjötorskbeståndet, som fram till nyligen var mycket populärt hos konsumenter i norra Europa och som forskare fruktade kanske var nära att slås ut.

Sedan dess har principen om långsiktig förvaltning baserad på tydligt definierade biologiska mål och medföljande åtgärder utvidgats till att gälla ett antal stora kommersiella fiskbestånd och kommissionen planerar regelbundet nya förslag. Målet är att EU:s viktigaste bestånd ska förvaltas enligt fleråriga planer. Detta omfattar arter som tillbringar delar av sin livscykel i sötvatten, som ål och lax, och kortlivade arter, som ansjovis, vars stora mängd beror på antalet unga fiskar som kommer in i beståndet varje vår. Det kan verka paradoxalt att prata om långsiktig planering för bestånd som består av individer som bara lever några få år. Men även fiske där antalet fiskar i beståndet kan variera och varierar så dramatiskt från år till år kommer att tjäna på stabila parametrar för beslutsfattande,

Gå för långt

I sin årliga policyförklaring om fiskemöjligheter 2007 granskade kommissionen utvecklingen för både vetenskapliga utlåtanden och de fångstbegränsningar som antagits av rådet sedan 2002. Slutsatsen var tydlig: antalet hotade bestånd visade inga stora tecken på förbättring och runt fyra femtedelar av bestånden är inte inom biologiskt säkra gränser. Detta är knappast förvånande, eftersom TAC som fastställs varje år konsekvent har fortsatt att vara tydligt över nivåerna som forskarna rekommenderar (mer än 40% i genomsnitt) under samma period. Därför hindrades alla försök att få bestånden tillbaka till optimalt tillstånd och produktivitet allvarligt eller gjordes till och med omöjligt.

Med kommissionens egna ord har kortsiktigt beslutsfattande lett till att "fiskets påverkan har minskat obetydligt. Endast tre bestånd som förvaltas med TAC (kolja i Nordsjön, gräsej i Nordsjön och glasvarar i Biscayabukten) utnyttjas i enlighet med de åtaganden om maximal hållbar avkastning som gjordes vid FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002. Att TAC:er fortfarande sätts på mycket högre nivåer än rekommenderat innebär en stor risk för fisket. I all synnerhet som många av dessa TAC:er överskrids kraftigt på grund av otillräcklig tillsyn."

Meddelande Från Kommissionen till Rådet. Fiskemöjligheter 2008. Policyförklaring från kommissionen, KOM(2007) 295 slutlig.

tande, som hjälper fiskare med den minsta synlighet som de behöver för planering framåt.

I stället för att konstant återkomma till den politiska diskussionen om hur man ska svara på vetenskapliga utlåtanden, ger fleråriga planer enkla bestämmelser som fastställer hur forskares bedömningar av bestånd ska översättas till fiskemöjligheter för det kommande året. Detta ger inte bara stor förutsägbarhet från år till år, utan innebär även att det finns mer tid till djupare samråd och debatt om underliggande principer medan planen utarbetas. Resultatet är en process som både är mer transparent och med större sannolikhet leder med tiden till en äkta enighet om hur Europas fiske ska förvaltas hållbart.

Långsiktiga planer har även gjort begränsningen av fiskeansträngningarna viktigare inom EU:s fiske. Att begränsa dagarna som fartyg får tillbringa på havet är nu ett systematiskt element i alla långsiktiga planer och det ger en extra form av makt att minska fisketrycket på känsliga bestånd. Ett antal studier visar dock att effekten av det nuvarande systemet med antal dagar till sjöss kan vara begränsat i sig (se ruta s. 16). Kommissionen tittar därför på alternativa sätt att mäta och minska fisketrycket under tider med överkapacitet i fiskeflottan.

Den långsiktiga strategin för förvaltning av bestånd stämmer också överens med

Långsiktiga principer

Detaljerna i de fleråriga planer som föreslås av kommissionen varierar från ett bestånd till ett annat, men de delar vissa grundläggande principer:

- De fastställer bestämmelser för fångstkontroll för beståndet, baserade på tydliga kvantifierbara biologiska mål och en gradvis strategi för att nå dem över tid.
- De begränsar vanligtvis den maximala årliga variationen i TAC till 15% i endera riktningen, om det inte finns en överhängande risk att beståndet slås ut, för att ge näringen en minsta stabilitet.
- TAC och kvoter följs av en plan för att begränsa ansträngningarna i överensstämmelse med årliga förändringar i fiskemöjligheter.

Kommissionen följer utlåtanden nyligen från STECF och föreslår nu att begränsningarna av den årliga variationen i TAC görs mer flexibla 2009, för att ge effektivare åtgärder för bestånd som riskerar att slås ut och ge fiskare större behållning i fall då ett bestånd tydligt frodas.

Åtagandet som de europeiska medlemsstaterna gjorde på världstoppmötet i Johannesburg 2002 om hållbar utveckling att få alla europeiska fiskbestånd till ett tillstånd där de kan producera med maximal hållbar avkastning till 2015. 2006 startade kommissionen en debatt om hur detta åtagande bäst kan genomföras inom den gemensamma fiskeripolitiken. Fleråriga planer innehåller redan två inslag som är grundläggande för alla strategier om maximal hållbar avkastning: Målen som bestäms gäller fiskedödligheten (dvs. hastigheten som fisk tas bort från beståndet genom fiske) och ett riktigt långsiktigt perspektiv som respekterar framtida generationers rätt att få dra nytta av havets gåvor lika mycket som vi gör.

Fleråriga planer är inte någon universallösning, men de kan fungera om de genomförs på rätt sätt. Titta på det nordliga kummelbeståndet som hade behov av återhämtning 2003. Beståndet är nu i ett så bra skick att kommissionen 2008 föreslog att en långsiktig förvaltningsplan skulle ersätta den nuvarande återhämtningsplanen.

Kritiker pekar dock fortfarande på en motsägelse mellan det långsiktiga perspektivet i sådana planer och andra inslag i de institutionella ramarna som fortsätter att uppmuntra till kortsiktigt tänkande och beslutsfattande av både politiker och aktörer. I synnerhet buntas fortfarande frågor om principer och operativa detaljer alltför ofta ihop till en enda beslutsprocess där de sistnämnda lätt kan komma att dominera över de förstnämnda. Därför fortsätter kommissionen att fundera på hur institutionella incitament bäst kan anpassas till den långsiktiga hållbara utvecklingen av fiskerinäringen.

Andra vägar behöver utforskas parallellt, däribland att flytta mer ansvar för att garantera hållbar resursanvändning bort från de offentliga myndigheterna och till näringen själv. Ett exempel på en sådan resultatbaserad förvaltning är EU:s nya politik för att fisk ska sluta kastas överbord inom EU:s fiske som lanserades 2007 (se faktablad om fångst som kastas överbord).

Bortkastad ansträngning?

Enligt den gemensamma fiskeripolitiken är begränsningar i fiskeansträngningarna för närvarande fastställda för västliga vatten, djuphavsbestånd och bestånd enligt långsiktiga och fleråriga förvaltningsplaner.

Enligt nationella uppgifter från STECF har den totala fiskeansträngningen 2005 jämfört med 2000 minskat med 15% i Kattegatt, med ca 20% i Nordsjön, Skagerrak och östra delen av Engelska kanalen och med ca 35% i vatten väster om Skottland och ungefär lika mycket i Irländska sjön.

Samtidigt har förändringar av fiskeredskap, t.ex. större användning av trålar med stora maskor (över 100 mm), också minskat den totala fiskeansträngningen. I viss mån har detta dock vägts upp av en ökning av fiskeansträngningen med trålar med små maskor (70–89 mm) som kan ha lett till större fångster av liten torsk.

Kommissionen tror dock att minskningarna i fiskeansträngningarna som har kunnat ses kanske inte helt och hållet är kopplade till minskningar av antalet dag

som fartyg får vara till sjöss. Minskningarna började långt innan dessa begränsningar infördes och ingen betydande förändring av minskningstakten konstaterades när begränsningarna infördes. Enligt nationella uppgifter utnyttjades faktiskt endast 72% av de tillåtna fiskeansträngningarna 2006, vilket tyder på att minskningar i fiskeflottornas verksamhet i allmänhet till stor del beror på icke-regleringsmässiga faktorer.

Detta visar att begränsningarna av antalet dagar till sjöss inte ger ett tillräckligt bidrag till beståndens återhämtning. Systemet har visat sig vara svårt att administrera både för medlemsstaterna och för kommissionen. Det har kritiserats för att vara alltför komplicerat, överskådligt och svårövertakat. Dessutom finns det problem med överlappning mellan olika system för fiskeansträngning.

Trots dessa förbehåll har systemet för reglering av fiskeansträngning åtminstone lett till en mycket bättre förståelse för hur fiskeflottorna fungerar och kan tjäna som bas för att utforma effektivare förvaltningsinstrument i framtiden.



Tekniska åtgärder, riktade förordningar

En fiskefärd är ett komplicerat arbete som innebär en hel rad val för befälhavaren och besättningen. Vilket fiskeområde ska bli målet i dag? Hur blir sjöförhållandena och vädret? Vilka bestånd är det troligt att man möter vid denna årstid? Och vilka av dessa ger den bästa möjliga fångsten?

Besluten som befälhavaren fattar avgör om båten återvänder hem säkert, i tid, med en lönsam fångst och en nöjd besättning. I kärnan av dessa beslut måste fartygets fiskeaktivitet väljas så att avkastningen maximeras och kostnaderna minimeras. Detta är inte något enkelt beslut, men det är underförstått i varje steg, från att lägga ut en kurs som båten ska ta när den lämnar hamnen till att bestämma vilka typer av redskap som ska användas, hur de ska sättas upp och när näten ska tas upp.

Valen som fiskare gör har också viktiga konsekvenser utöver om en viss fisketur blir lyckad eller inte. Om de fångar mycket fisk som hör till arter som de inte har kvoter för eller som är för små för att landas och säljas, måste de kasta tillbaka dem i havet, trots att de vet att många av dem inte kommer att överleva. Resultatet är rent slöseri – förstörelse

utan nytta av just de resurser som fisket är beroende av för sin framtid. Om de å andra sidan fångar massor av säljbar fisk, men bara gör det genom att dra nät som tyngs ned av tunga metallstänger genom känsliga ekosystem, t.ex. korallrev eller varmvattenkällor, så kan de oavsiktligt förstöra den oersättliga miljön som när fiskebestånden som de själva är beroende av.

På båda sätten kan vårdslösa och råa fiskemetoder riskera andra fiskares uppehåll och äventyra näringens framtid. Därför fastställer den gemensamma fiskeripolitiken inte bara bestämmelser som begränsar **kvantiteten** som fiskare får fånga till vad de underliggande biologiska systemen kan tillhandahålla hållbart. Den ger även ett **kvalitativt** ramverk för att skydda fiskbestånd och ekosystemen som de lever i, genom att uppmuntra vissa typer av fiskemetoder och motverka eller förbjuda andra.

Dessa kvalitativa bestämmelser kallas **tekniska åtgärder**. Denna term omfattar många olika åtgärder och många av dessa kan vid första anblicken verka ha lite med varandra att göra. Några av huvudtyperna av åtgärder som används är

- minimistorlek på nätmaskor,
- stängda områden och säsonger,
- minsta landningsstorlek,
- begränsningar av bifångster som en andel av den totala fångsten, och
- incitament för att välja bestämda typer av fiskeredskap som har visat sig minska bifångster av oönskade organismer.

De har dock gemensamt att de förpliktigar eller uppmuntrar fiskare att bli mer **selektiva** i hur de går tillväga när de försöker fånga fisk. Med andra ord vägleder de fiskeansträngningarna, så att de tillämpas på sätt som både maximerar den ekonomiska avkastningen till fiskare och minimerar oönskade skador på de gemensamma resurserna som alla fiskare är beroende av.

Att fiska selektivt är en komplicerad uppgift som för att lyckas är beroende av särskilda förhållanden som råder i ett fiskeområde. Som fiskare och forskare alltför väl känner till, är det en lång process att utveckla effektiva och kommersiellt gångbara redskap, full av besvikelser och falska förhoppningar. Trots det finns sådana redskap och de skulle användas mer om fiskare fick rätt incitament för att använda dem.

Fångst som kastas överbord: en ekonomisk och ekologisk katastrof

En av de största skandalerna i nutida fiske är antalet fiskar som kastas överbord, utan att landas.

Detta sker av ett antal skäl – för att fisken är under den minsta landningsstorleken, för att de är av en art som fartyget inte har kvoter för, för att de inte är av arten som befälhavaren har valt att rikta in sig på eller så kastas de bort, trots att de är tillräckligt stora att landas, för att göra plats i lasten för annan, mer värdefull fisk ("höggradig sortering").

Den fulla omfattningen av fenomenet att kasta fisk överbord är oklar och varierar mycket från ett fiskeområde till ett annat. En studie från 2005 som publicerades av livsmedels- och jordbruksorganisationen (FAO) uppskattade dock mängden fisk som kastas överbord i Nordatlanten till 1 332 000 ton per år – 13% av fångsterna. Den uppskattade totala mängden fisk som kastas överbord bara för Nordsjön ligger på

mellan 500 000 och 880 000 ton. I vatten till väster av Irland och Skottland låg mängden fisk som kastades överbord på mellan 31 och 90% av fångsterna beroende på fiskeflottorna, målarterna och djupet. På andra områden är siffrorna mycket lägre. I Medelhavet och Svarta havet sätter FAO fångsten som kastas överbord till 18 000 ton eller 4,9% av fångsterna. I Östersjön var det endast 1,4% i genomsnitt. Alla dessa siffror ska dock behandlas med försiktighet, eftersom de tenderar att vara lägre än den verkliga omfattningen av problemet.

Hur den verkliga situationen än är, så är det dock tydligt att den oönskade fisk som kastas överbord och som i många fall inte överlever, är både en ekologisk och ekonomisk katastrof och undergräver framtiden för fiskerinäringen.

2007 publicerade kommissionen ett meddelande om minskning av bifångster och stopp på fångst som kastas överbord inom

EU:s fiske. Politiken som utarbetas i detta förslag representerar en grundläggande innovation för den gemensamma fiskeripolitiken, för den skulle förvalta problemet med fisk som slängs överbord på grundval av resultaten som ska uppnås, inte medlen som ska användas. Så i stället för att specificera vilka redskap fiskare bör använda eller vilka områden de inte bör fiska i, skulle EU bara fastställa målet med en successiv minskning av fångst som kastas överbord till den minsta möjliga nivån och låta fiskare och nationella myndigheter avgöra hur det ska uppnås.

När den gick i press tänkte kommissionen introducera sitt första förslag för denna typ av förbud mot att kasta fångst överbord på grundval av varje fiskeområde under 2009.

Även andra tekniska åtgärder kan göra stor skillnad för ett bestånds fortplantningschanser och för miljöpåverkan. Det är dock i alla fall mycket viktigt att dessa åtgärder anpassas så mycket som möjligt till de förhållanden som råder i olika hav och i olika fiskeområden. Detta innebär att ta hänsyn till vad aktörer berättar för oss om regionala variationer och givna ekosystems specifika beskaffenhet. Det innebär även att endast fatta de viktigaste besluten på europeisk nivå och låta de som vet av erfarenhet vad som fungerar i praktiken att börja använda metoderna som bäst passar till ett speciellt fiske, förutsatt att de följer de minsta standarderna för bevarande och miljö.

EU har tidigare infört många tekniska åtgärder, ofta på *ad hoc*-basis. Införandet av fleråriga förvaltningsplaner sedan 2002 gjorde bara situationen mer komplicerad, eftersom var och en av dem har medfört en serie nya åtföljande åtgärder. Resultatet var en lagstiftningslabyrint – en mängd överlappande och ibland motsägande bestämmelser, som tillät många inskränkningar och undantag, spridda över en rad mycket olika lagtexter.

Något som kommissionen därför har prioriterat de senaste åren har varit att förenkla dessa bestämmelser och göra dem enklare för fiskare att tillämpa och för inspektörer och förvaltare att upprätthålla. Detta har inneburit att man

- inser Europas olika hav och oceaners specifika kännetecken genom att gruppera tekniska åtgärder i regionala förordningar,
- garanterar att alla bestämmelser som gäller i en viss region kan hittas i en enda förordning och att de stämmer överens med varandra, och
- tydligt skiljer på några allmänna övergripande bestämmelser som måste fastställas på EU-nivå (t.ex. minsta landningsstorlek eller förbud mot destruktiva fiskemetoder) och de mer detaljerade bestämmelserna som beror på sammanhanget och som bör fastställas på regional nivå.

Därför har vi nu tre förordningar från rådet som omfattar tekniska åtgärder för Östersjön,

Selektivitet räddar fisket

Selektiva redskap som kan uppnå kommersiell skala är svåra att utforma, men när de fungerar kan de ha en mycket stor effekt både på fiskets ekonomi och på dess miljöpåverkan. Den svenska Skagerrakkusten är känd för sina havskräftor. Bifångst av torsk brukade utgöra 50% av fångsterna. Torskbeståndet i detta område är så känsligt att det är föremål för en av EU:s återhämtningsplaner.

I ett försök att rädda torsken förbjöds användningen av trålar inom en zon på 4 nautiska mil. Därför hade fiskare inte längre tillträde till en stor del av sina traditionella fiskeområden för havskräftor.

Fiskelaboratoriet i Lysekil började leta efter sätt att undvika att ta torsk som bifångst för att låta kustfisket av havskräftor fortsätta. Lösningen som de hittade var ett nät med kvadratiska maskor som innehåller ett artsortande rist på 35 mm. Risten filtrerar ut alla större organismer, inklusive nästan all torsk, medan de kvadratiska maskorna låter de minsta fiskarna undkomma oskadda.

Dessa rister är nu obligatoriska för alla båtar som fiskar nära den svenska kusten. Sedan de introducerades har bifångst minskats från 50% till 5% av den totala fångsten – och kustfisket har räddats.

Medelhavet och Nordostatlanten (inklusive Nordsjön). Förordningarna för Östersjön och Medelhavet antogs 2005 respektive 2006.

Den befintliga förordningen för Nordostatlanten omfattar under tiden ett stort och skiftade område av oceanen. Kommissionen har nu lagt ett förslag för att förenkla detta genom att dela in den i en allmän förordning som innefattar de grundläggande bestämmelserna som gäller hela detta område och fyra "regionala" förordningar, som kan fastställa mer detaljerade, fiskespecifika bestämmelser. De fyra regionala förordningarna kommer att dela upp dessa vatten i områden som täcks av de relevanta regionala rådgivande nämnderna – Nordsjön, nordvästra vatten, sydvästra vatten och det fiske som den regionala rådgivande nämnden för det pelagiska beståndet har hand om.

Denna uppdelning kommer att förenkla de nuvarande bestämmelserna för dessa områden och underlätta utarbetandet av nya bestämmelser baserade på förstahandsinformation om det berörda fisket genom en nedifrån-och-upp-process som drivs av de regionala rådgivande nämnderna själva.

En fiskeflotta för framtiden

Ett av huvudproblemen som fiskerinäringen möter globalt är att det finns för många båtar som jagar för lite fisk. Detta är inte bara ett europeiskt problem. Redan 1992 uppskattade FAO att världsfloTTans totala fiskekapacitet var ungefär *dubbelt så stor* jämfört med vad som behövdes för att skörda oceanerna i den högsta takt som var hållbar på lång sikt. Och liknande studier på EU-nivå har kommit fram till att många europeiska fiskeflottor kan ha ett fisketryck som är två till tre gånger den hållbara nivån.

Som många andra aspekter av fiske är ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet oskiljaktigt sammanlänkade. Överkapacitet är inte bara ett problem för fiskbestånd, utan även för fiskarna. Den skärper konkurrensen i ett antal fiskeområden så mycket att det nästan blir omöjligt att försörja sig på det. Så länge det inte blir någon permanent minskning av fiskeflottan till mer hållbara nivåer, kommer det alltid att vara en stor frestelse för vissa fiskare att tänja på reglerna, överskrida kvoter och inte deklarerat all fångst, bara för att överleva.

Hålla sig inom gränserna?

Varje år utarbetar kommissionen en rapport som analyserar de framsteg som medlemsstaterna har gjort när det gäller att "uppnå en hållbar balans mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter". Denna rapport baseras på rapporterna från medlemsstaterna tillsammans med uppgifter som tagits från registret över EU:s fiskeflotta.

EU:s fiskeflotta förvaltas genom något som kallas systemet för in- och utträde. Detta fastställer några enkla principer som är utformade för att säkerställa att kapaciteten på fiskeflottan i antal ton inte kan överstiga nivån från 1 januari 2003 (eller, för medlemsstater som gick med i EU den 1 maj 2004, över deras nivå det datumet).

Denna gräns för fiskeflottans kapacitet i nominella termer kompletteras med en

förpliktelse för medlemsstater att anpassa kapaciteten på deras fiskeflottor till resurserna som görs tillgängliga för dem. Denna anpassning bör helst ta hänsyn till den tekniska glidningen, genom vilken samma antal ton kommer att innebära större fiskekapacitet över tid.

I sina senaste rapporter har kommissionen kommit fram till att EU:s fiskekapacitet visserligen överlag sjunker, men att minskningen är för långsam (i genomsnitt en årlig minskning med 2–3% de senaste 15 åren) för att det ska ha någon riktig påverkan på fisketrycket och därför lindra det dåliga tillstånd som många av EU:s fiskebestånd befinner sig i, särskilt bottenlevande bestånd. Det uppskattas att den tekniska glidningen sker runt 2–4% per år och upphäver alltså effektivt den nominella minskningen.



Subventioner och andra typer av hjälp har ofta spelat en motsträvig roll och upprätthållit en fiskekapacitet som är större än vad som är ekonomiskt och ekologiskt försvarbart. I skydd av hjälpande samhällen i nöd kan dåligt utformade program leda till att företag skapas som kanske aldrig kan fungera ordentligt eller helt enkelt flytta fisketrycket från ett fiske till ett annat och alltså flytta problemet i stället för att lösa det.

Den europeiska fiskeflottan behöver bli mer i linje med resurserna i våra hav. Sådan omstrukturering har varit en prioritering för den gemensamma fiskeripolitiken under många år och den senaste dramatiska ökningen av bränslepriset – med hela 240% sedan 2002 i vissa medlemsstater – har bara framhävt det brådskande behovet av åtgärder. Omstrukturering som äger rum under den gemensamma fiskeripolitiken ansvarar dock nu medlemsstaterna och de berörda operatörerna för. Det är upp till medlemsstaterna att fastställa avvecklingsprogram och det är operatörernas uppgift att begära avveckling enligt dem. EU:s institutioner har ingen unilateral makt att minska storleken på de nationella fiskeflottorna. För att riktiga framsteg ska göras mot mer hållbart fiske på lång sikt krävs det därför ett riktigt åtagande av både nationella myndigheter och aktörer att skapa en mer ekonomiskt lönsam och mer ekologiskt hållbar europeisk fiskeflotta.

Grundförordningen från 2002 introducerade ett antal viktiga nya bestämmelser som var avsedda att ge bättre överensstämmelse mellan fiskeflottans kapacitet och resurserna och mer specifikt att förebygga ytterligare utvidgning av EU:s fiskeflotta:

- Medlemsstater ska inrätta åtgärder för att justera deras fiskeflottors fiskekapacitet för att uppnå en balans mellan denna kapacitet och deras fiskemöjligheter.
- Inga offentliga medel får användas för att bygga upp ny kapacitet eller "modernisera" båtar för att göra dem till mer effektiva fiskemaskiner.
- Offentliga medel får inte heller användas för att "exportera" överkapacitet till tredjeland.
- Ingen ny kapacitet får införas i fiskeflottan med hjälp av privata medel om inte åtminstone en lika stor del av kapaciteten dras tillbaka, också med hjälp av privata medel.
- Kapacitet som dragits tillbaka med hjälp av offentliga medel (avvecklingsprogram) får inte ersättas (*).

Dessa ändringar införlivades omedelbart i de ekonomiska instrumenten som finns för att stödja EU:s fiskeripolitik. Fonden

för fiskets utveckling (FFU), som löpte till slutet av 2006, ändrades i enlighet med detta. Och europeiska fiskerifonden, som började fungera från och med den 1 januari 2007, har utformats nedifrån och upp för att stödja förändringen mot en flotta som faktiskt är i linje med den nuvarande nivån på resurserna. I juli 2008 antog rådet ett antal tillfälliga undantag från EFF:s bestämmelser för att göra det enklare för medlemsstaterna att följa med i processen att omstrukturera fiskeflottan som svar på "bränslekrisen" som drog igenom näringen. Bland annat skapades program för anpassning av flottan, som gav ytterligare stöd för att uppmuntra till omfattande minskningar av kapaciteten i de flottsegment som är mest bränsleintensiva. Dessa undantag kommer att vara i två år och övervakas och utvärderas fortlöpande.

Det är tydligt att incitamenten för att minska kapaciteten behöver förstärkas. För närvarande finns det två huvudsakliga incitament på EU-nivå – en morot och en piska. Piskan är det negativa incitamentet som ges av ordningen för begränsning av fiskeansträngningen som är förbunden med långsiktiga förvaltningsplaner. Moroten är finansieringen som gjorts tillgänglig för borttagning av kapacitet under EFF. Men det är upp till medlemsstaterna att både välja sina prioriteringar för finansiering från EFF och att se till att begränsningarna av fiskeansträngningen genomförs och följs ordentligt.

Det bör påpekas att i vissa medlemsstater har effektiv konsolidering av fiskeflottan uppnåtts genom att äganderätter i fiskemöjligheter har skapats, utan att offentliga medel har behövts spenderas. Sådana äganderätter kan, om de förstås på rätt sätt, vara ett kraftfullt verktyg för att anpassa näringens intressen till intressena för långsiktigt bevarande, även om de fortfarande är kontroversiella eftersom de kan verka privatisera en offentlig resurs. För närvarande är beslut om sådana verktyg ska användas eller inte fortfarande den enskilda medlemsstatens privilegium. Kommissionen ledde en offentlig debatt om argumenten för och emot att ta efter en sådan strategi under 2007 och denna diskussion kommer förmodligen att fortsätta i de samråd som leder fram till nästa reform av den gemensamma fiskeripolitiken.

Hur det än uppnås kommer det att krävas kraftfulla, proaktiva beslut från EU:s medlemsstater för att minska storleken på EU:s fiskeflotta i en meningsfull omfattning. En mer hållbar europeisk fiskerinäring kan helt enkelt inte lagstiftas fram. Det krävs en riktig kulturell förändring i sättet vi tänker på angående europeiskt fiske.

(*) EFF ger stöd för byte av motor, men med kravet att minska den nya motorns storlek jämfört med den gamla, och de kritiska omstrukturingsåtgärderna i juli 2008 för att ta itu med bränslekrisen inom sektorn innehöll ett undantag för att tillåta "partiell avveckling" som en del av programmen för anpassning av flottan.

Kontroll av fisket för allmänhetens bästa

I den gemensamma fiskeripolitikens tidiga dagar var det huvudsakliga bekymret för Europas regeringar att förebygga konflikt, inte att bevara fiskbestånd. Detta gällde inte bara fiskepolitik i Europa, utan i hela världen. Därför var kontroll och efterlevnad ganska långt ned på de flesta fiskeriförvaltares dagordning. Syftet med fiskeripolitiken var att skydda kontinuiteten för nationella näringar i en period av snabb förändring, inte att belasta dem med ytterligare tvång.

Denna uppfattning förändrades för länge sedan. Eftersom det har blivit alltmer uppenbart att fiskbestånd och fiskekapacitet inte går ihop och effekten har börjat visa sig i fallande lönsamhet för näringen, har motivationen att tänja på och bryta mot reglerna ökat. För de allra flesta årliga fiskare utgör verksamheten för den lilla minoritet som bryter mot lagen en form av orättvis konkurrens och ytterligare hinder för deras alltmer känsliga verksamheter att överleva.

Kontrollera kontrollanterna

Kommissionen har 25 inspektörer anställda på heltid. Tillsammans gör de runt 130 inspektionsresor på ett år. Deras uppgift är att testa nationella inspektionssystem beträffande fel och kryphål. Deras arbete kräver lika mycket omsorg och noggrannhet som de nationella inspektörernas arbete, särskilt i fall då stora fel upptäcks. Resultaten som de har med sig tillbaka är avgörande för att ge kommissionen en stadig bas för att agera mot medlemsstaterna när det behövs och måste kunna stå emot de högsta nivåerna av juridiska frågor.

När kommissionen 2007 misstänkte att nivån på torsk som landas i Östersjön i stor utsträckning inte redovisades, var det kommissionens inspektörer som besökte hamnarna längs kusten och dubbelkontrollerade resultaten från systemen för den nationella redovisningen och inspektionen. Och det var deras analys och uppskattningar av de oinspekterade landningarnas verkliga vikt som utgjorde grundvalen för kommissionens beslut att stoppa fisket och för de efterföljande åtgärderna för återbetalning av överfiskade kvoter av en medlemsstat. Samma år spelade de också en viktig roll genom att visa att många medlemsstater inte hade vidtagit lämpliga åtgärder för att hålla fångsterna

inom gränserna i fisket efter blåfenad tonfisk i Medelhavet.

Kommissionens inspektörer är ett litet organ jämfört med de nationella inspektionssystemen som de kontrollerar och måste därför planera sina uppdrag omsorgsfullt för att garantera att de har maximal verkan. Genom att välja sina mål klokt kan de ha stor påverkan på att förbättra kontroll och efterlevnad av den gemensamma fiskeripolitiken. 2003–2005 var ett av deras mål vägningssystemet för landningar av pelagisk fisk, som styrs av komplexa regler som är lätta att missförstå – avsiktligt eller inte. I slutet av detta treårsprogram hade en tydlig förbättring av rapporteringen setts, i synnerhet vad gäller Irland och Storbritannien, där de nationella myndigheterna kunde identifiera och sätta stopp för en systematisk felaktig redovisning av fångster som hade skadat näringen under många år.

Delvis tack vare inspektörernas orubblighet och fokus kunde kommissionen även övertyga Norge och Färöarna, som dessa bestånd delas med, att införa liknande kontrollåtgärder som EU för detta fiske. Detta utgör ett viktigt steg mot att garantera lika villkor i detta fiske mellan EU-fiskare och fiskare från länder utanför EU.



Lagens fulla kraft

Kommissionens befogenhet att dra medlemsstaterna inför rätta är ett av de viktigaste vapnen i dess arsenal. Och kostnaderna för de som inte tar det allvarligt kan bli avsevärda. Det mest slående exemplet är domen mot Frankrike i EG-domstolen i juli 2005 för misslyckandet att stoppa den systematiska fångsten och landningen av för liten kummel. Domstolen dömde Frankrike till böter på 20 miljoner euro, tillsammans med ett vite på 57 miljoner euro varje sex månader tills felen hade åtgärdats.

Detta fall är visserligen exceptionellt – avgjort det största straffet som någonsin dömts av EG-domstolen i ett fiskefall – men det illustrerar den avskräckande effekt som sådana förfaranden kan ha.

Sådana fall ger en hög arbetsbelastning och en mycket hög bevisbörda, så de kan inte sättas igång utan vidare. Men de är en mycket viktig sista utväg när genomtänkt dialog och administrativa förfaranden misslyckas. 2007 inledde kommissionen tre nya och viktiga överträdelseförfaranden för bristande kontroll som leder till landningar och överfiske som inte redovisas: mot Italien och Frankrike i samband med fisket efter blåfenad tonfisk och mot Polen angående torskfisket i Östersjön.

Kommissionen har en skyldighet att se till att den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs – i synnerhet när det historiska europeiska fiskets överlevnad äventyras.

Behovet av en effektiv efterlevnad av förordningar är nu allmänt erkänt. Det är inte bara fiskeministrar och förvaltare som önskar bättre kontroll och efterlevnad av den gemensamma fiskeripolitiken. Även fiskare är medvetna om att deras långsiktiga uppehålle är beroende av att fiskeansträngningarna hålls inom hållbara gränser. Vad näringen vill ha är verkligen att vara säkra på att fiskeribestämmelser tillämpas lika strängt i hela EU – att samma tvång tillämpas rättvist för alla.

Det är här Europeiska kommissionen kommer in. Att se till att den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser upprätthålls varje dag och att de som bryter mot dem straffas effektivt är medlemsstaternas uppgift. Det är upp till de nationella tillsynsmyndigheterna att övervaka vilka redskap som används eller hur många ton fisk som fångas och sedan landas. Kommissionen har sina egna inspektörer, men de kontrollerar inte fiskarna. Deras roll är snarare att inspektera de kontrollsystem som inrättats av medlemsstaterna och se till att den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser upprätthålls effektivt och rättvist i hela EU.

Förutom övervakning på plats av effektiviteten i de nationella inspektionssystemen är kommissionen aktiv på ett antal andra sätt i att garantera lika villkor för alla europeiska fiskare. Den bearbetar uppgifter om fångst och fiskeansträngningar som rapporterats av medlemsstaterna och har befogenhet att stoppa fiske när kvoterna uttömts. Den publicerar två regelbundna rapporter, en som sammanfattar slutsatserna av dess egna

inspektörers uppdrag och en annan som jämför sanktionerna från olika medlemsstater för överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser som kategoriseras som "allvarliga överträdelser".

I fall där en medlemsstat allvarligt äventyrar den hållbara förvaltningen av resurser genom att inte genomföra bestämmelser som har godkänts på EU-nivå kan kommissionen naturligtvis inleda förfarande mot medlemsstaten vid EG-domstolen. Detta är ett mycket viktigt steg och det ställer höga krav på kommissionens begränsade resurser. När det används kan konsekvenserna dock vara mycket avskräckande om kommissionens anmärkning upprätthålls och därmed har riktig makt att få till en förändring till det bättre.

Mycket har gjorts på senare år för att förbättra den gemensamma fiskeripolitikens ramar för kontroll. EU har även spelat en ledande roll i att bana väg för nya tekniker som har gjort kontroll och övervakning mer effektivt och mer kostnadseffektivt. Satellitbaserade kontrollsystem för fartyg (VMS) är nu ett standardverktyg för fiskeinspektion i hela världen, men det var EU som visade vägen när den blev den första fiskerimyndigheten att genomföra obligatorisk VMS-spårning för alla större båtar i sin fiskeflotta. Här spelar kommissionen en dubbel roll, då den hjälper till att etablera den rättsliga ram som behövs och säkerställa att den är konsekvent från en medlemsstat till en annan och även styr finansieringen för att se till att alla medlemsstater har medel att förvärva modern utrustning och utbilda människorna att använda den.

Förordningen som antogs nyligen om elektroniska rapporteringssystem och fjärranalysteknik innebär att EU återigen kommer att visa vägen i att omsätta realtidsrapportering och -övervakning i praktiken.

Det viktigaste är att skapandet av gemenskapens kontrollorgan för fiske 2006 är avsett att grundligt förändra sättet som EU:s nationella inspektionsorgan arbetar tillsammans genom att samordna samarbete över gränserna med hjälp av gemenskapsinspektörer som tas från medlemsstaterna (se ruta s. 23).

Trots det är resultaten fortfarande en besvikelser, vilket rapporter den senaste tiden av kommissionen och revisionsrätten har visat ganska detaljerat. Nationella system för fångstregistrering har många brister. Grundläggande uppgifter är ofullständiga och otillförlitliga. Den nuvarande rättsliga ramen är bristfällig och tillämpas inte på rätt sätt av medlemsstaterna. Därför kan kommissionen inte identifiera fel och avvikelser och fatta nödvändiga beslut i rätt tid.

Kommissionen påpekade vid den tiden: "Inspektionssystemen garanterar inte effektivt förebyggande eller upptäckt och det finns inga allmänna kontrollnormer. Medlemsstaterna använder inte inspektionsverksamheten optimalt, lägger för mycket resurser på kontroll på haven när fisken fångas och inte tillräckligt med resurser på att kontrollera landningen och försäljningen av fångsten. De kontroller som genomförs är alltför ofta ineffektiva och otillräckliga. Uppföljningsprocedurerna garanterar inte att sanktioner utdöms. Antingen finns det inga sanktioner eller så är de inte avskräckande. [Resultatet är] en kultur av överträdelse inom sektorn och förvaltning som ifrågasätter hela den gemensamma fiskeripolitiken."

Då är det inte så konstigt att ICES har förklarat de biologiska förhållandena för 57% av de europeiska kommersiella fiskbestånden som "okända", till stor del på grund av de otillförlitliga grundläggande fångstuppgifterna.

Det var därför kommissionen i slutet av 2008 föreslog en grundlig genomgång av den gemensamma fiskeripolitikens ramar för kontroll. Om den antas kommer den nya förordningen att ge mervärde på ett antal områden:

- **Förenkling av de rättsliga ramarna:** Förordningen kommer att sammanföra kontrollnormerna för den gemensamma fiskeripolitikens alla bestämmelser. Den fastställer principerna och lämnar uppgiften att definiera detaljerna till en enda tillämpningsförordning.

- **Utvidgning av kontrollen:**
Förordningen omfattar områden som hittills har varit försummade (transport, marknader, införande av ett omfattande system för spårbarhet, övervakning) och tar itu med de nya behoven av kontroll som har uppstått (t.ex. fångst som kastas överbord, fritidsfiske eller skyddade havsområden).
- **Skapa lika villkor:**
Att inte bara införa harmoniserade inspektionsförfaranden, utan även harmoniserade och avskräckande straffsystem (bl.a. att införa ett system för straffpoäng) kommer att garantera rättvis behandling för fiskare oavsett var de verkar och ge förtroende för systemet till alla inblandade.
- **Rationalisering av strategin:**
Den systematiska användningen av riskhantering och av modern teknik, för att garantera att alla mottagna uppgifter dubbelkontrolleras rutinmässigt, låter medlemsstaterna och kommissionen koncentrera sina kontrollresurser på de områden där risken för överträdelse är högst. Det kommer även att göra systemet mer kostnadseffektivt.
- **Minskning av den administrativa bördan:**
Det nya systemet kommer att vara snabbare, exaktare, billigare och tillåta

automatiserad behandling av data. Effektiviteten hos systemet för giltighetskontroll för fångstuppgifterna kommer att förbättras mycket. För fiskarna kommer användningen av modern teknik att minska den administrativa bördan och spara tid.

- **Effektivare tillämpning av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser:**
De nya verktygen som är tillgängliga för kommissionen och gemenskapens kontrollorgan kommer att säkerställa en snabbare och kraftigare reaktion där överträdelser upptäcks och båda organen kommer att kunna utföra sina uppgifter mer effektivt. Kommissionen kommer att utveckla en strategi för översiktlig förvaltning och ställa om sina uppgifter mot kontroll av medlemsstaternas kontrollsystem.

Dessa åtgärder bör göra riktig och effektiv kontroll möjlig. Det finns exempel på fiskeområden där stora förbättringar av kontroll och efterlevnad har uppnåtts på mycket kort tid. Kommissionen vill nu uppnå en liknande förbättring inte bara i enskilda fiskeområden, utan över hela linjen på europeisk nivå.

Samtidigt är kommissionen även engagerad i att angräpa orsaken till problemet – kulturen

med överfiske och oansvarigt beteende som drivs av vidare systemincitament och inte bara av dåliga kontrollsystem. Riktigt effektivt genomförande av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser uppnås bäst om vi kan skapa en kultur av efterlevnad snarare än tvång. Om fiskare ser EU:s förordningar som verktyg som tjänar deras eget bästa, snarare än tvång som ska undvikas där det går, så kommer myndigheternas uppgift att se till att de efterlevs att bli mycket enklare. Att aktörer och i synnerhet fiskare får vara med i alla skeden av utformningen av politiken kommer inte bara att säkerställa att besluten som fattas på EU-nivå är transparenta, utan kan även hjälpa till att skapa ett äkta samförstånd för vad som är bäst för fiskerinäringen och för fisken i haven.

Haven är väldiga och båtarna som seglar på dem i jakt efter sitt uppehålle är så små i jämförelse. Det enda sättet att säkerställa att den gemensamma fiskeripolitiken konsekvent respekteras i praktiken är att se till att fiskare ser det som att de verkligen fyller sin funktion – en garanti för rättvisa mellan nationer, fiskeflottor och individer och en garanti för ett hållbart uppehålle för dem, nu och i framtiden.

Föreningens resurser

I april 2005 kom ministerrådet överens om att inrätta gemenskapens kontrollorgan för fiske som en viktig del i att förbättra efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken (GFP). Det huvudsakliga syftet med organet är att ta itu med bristerna i efterlevnad som är en följd av skillnaderna i kontrollsystemens medel och prioriteringar i de olika medlemsstaterna.

Genom gemenskapens kontrollorgan för fiske kan medlemsstaterna förena sina kontroll- och övervakningsresurser – både mänskliga resurser (inspektörer) och fysiska medel (fartyg, flygplan, infrastruktur etc.). Dessa medel mobiliseras sedan genom planer för gemensamt utnyttjande och riktas in på specifikt fiske som omfattar mer än en medlemsstat. Gemenskapens kontrollorgan fungerar som rådgivare och samordnare och arbetar med de berörda medlemsstaterna för att välja vilket fiske man ska rikta in sig på, fastställa en verksamhetsplan och övervaka dess genomförande. Allt arbete med inspektion och kontroll görs dock av medlemsstaternas

egen personal. Gemenskapens kontrollorgans uppgift är att uppmuntra samarbete och samordning mellan nationella tillsynsmyndigheter – inte att ersätta dem med ett kontrollorgan för hela Europa. På detta sätt bidrar det till EU:s mandat vad gäller kontroll och efterlevnad – att garantera lika villkor för europeiska medborgare och främja en kultur av efterlevnad. Att kontrollorganet har skapats innebär inte någon förändring i medlemsstaternas förpliktelser att se till att den gemensamma fiskeripolitikens åtgärder efterlevs eller Europeiska kommissionens förpliktelser att se till att medlemsstaterna uppfyller dessa åtaganden.

I juli 2007 lanserade gemenskapens kontrollorgan sin första plan för gemensamt utnyttjande i Nordsjön och riktade in sig på genomförandet av återhämtningsplanen för torsk. Detta samlade resurser från sju medlemsstater i EU: Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Sverige och Storbritannien. Medlemsstaterna tordes om att styra en av sju inspektionskampanjer, stödda av kontrollorganet.

Fiska i större vatten: fördelarna med partnerskap

Den europeiska fiskeflottan har en lång historia av fiske utanför europeiskt vatten. I dag tar EU:s fiskeflotta runt 40% av sin fångst (efter vikten) i enlighet med avtal med partnerländer och ytterligare 20% är fångade i det fria havet. Det beräknas att bilaterala avtal ger direkt sysselsättning för ungefär 40 000 EU-arbetare och fiskemöjligheter för runt 3 000 båtar.

Fördelarna är inte heller ensidiga. Bilaterala avtal baseras på principen om ömsesidighet, oavsett om det gäller tillgång till EU:s vatten och bestånd för aktörer från partnerlandet eller stöd, både ekonomiskt och tekniskt, för hållbart fiske i partners territorialvatten.

Avtal baserade på **utbyte av fiskemöjligheter** dominerar EU:s relationer med sina grannar

i norr, i synnerhet Norge, Island och Färöarna. Vi har en lång historia av ömsesidigt överlappande fiske med dessa nationer. Sedan den gemensamma fiskeripolitiken skapades har EU förhandlat om det årliga utbytet av kvoter för medlemsstaterna. De har sedan delats ut mellan dessa på grundval av den relativa stabiliteten (se ruta). Liksom GFP spelar dessa avtal en viktig roll i att bevara det traditionella fiskets kontinuitet för båda sidor, som en följd av deklarationen om de exklusiva ekonomiska zonerna på 200 sjömil. De gör det möjligt för varje fiskeflotta att fortsätta fiska i de andra parternas vatten. Ett av huvudsyftena med dessa förhandlingar är att möjliggöra ömsesidig tillgång till bestånd som sträcker sig över landsgränser och som flyttar fram och tillbaka mellan EU:s vatten och vatten som tillhör våra partners beroende på tiden på året.

Partners i norr

EU:s fiskeförbindelser med sina norra grannar är en viktig dimension i den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt med Norge. Avtalet mellan EU och Norge är från 1981 och ger för närvarande delad tillgång till runt 750 000 ton fisk, värd mer än 2 miljarder euro.

Förutom dessa bilaterala avtal finns det även multilaterala överenskommelser – de så kallade kuststatsavtalen. Dessa avtal omfattar tre stora bestånd med pelagisk fisk: Atlantoskandisk sill (1 266 000 ton), makrill (385 366 ton) och blåvitling (1 250 000 ton).



EU har en särskilt nära relation med Norge, som är en av de ledande fiskerionationerna i världen. Sju av bestånden (torsk, kolja, gråsej, vitling, rödspätta, makrill och sill) som fiskas både av EU:s och av Norges fiskeflottor är föremål för gemensam förvaltning i enlighet med långsiktiga överenskommelser. Där det finns både kolja och gråsej har denna strategi varit synnerligen framgångsrik i att säkerställa en hög hållbar avkastning. För båda partners ömsesidiga nytta fortsätter kommissionen att utforska möjligheten att utvidga principerna om långsiktig förvaltning till så många av dessa gemensamt förvaltrade bestånd som möjligt.

Dessa partnerskap baserade på kvotutbyte spelar en viktig roll i att tillhandahålla fiskemöjligheter för många av EU:s fiskeflottor. Lika viktiga är **partnerskapsavtalen** som vi ingår med nationer som inte har något intresse av att fiska i EU:s vatten, men som kan tjäna på vårt ekonomiska och tekniska stöd när de försöker utveckla sin egen nationella fiskesektor på ett hållbart sätt. Många, men inte alla, av dessa partnerskapsavtal om fiske (FPA) är med utvecklingsländer.

Ett partnerskapsavtal om fiske (FPA) omfattar två huvudsakliga komponenter – noggrant reglerad tillgång för EU:s fiskeflotta till resurser som partnerlandets nationella näring inte kan exploatera fullt ut och ekonomisk ersättning från EU där en stor del (ibland 100%) är örönmärkt för att stödja partnerlandets nationella fiskeripolitik, bekämpa piratfiskeverksamhet och förstärka hållbara fiskemetoder inom den exklusiva ekonomiska zonen. Oavsett om detta innebär hjälp med att installera nya övervaknings- och kontrollsystem, råd om vetenskaplig forskning eller stöd för modernisering av den lokala fiskeflottan, kan FPA göra en viktig insats inte bara för landets fiskesektor, utan mer allmänt för dess samlade utvecklingsmål.

Samtidigt finns det även förpliktelser för EU-båtar att ta upp lokala fiskare eller att landa en viss del av deras fångst för bearbetning i partnerlandet. Exklusivitetsklausuler – som förbjuder EU-aktörer från att göra privata arrangemang med tredje länders myndigheter som EU har ett FPA med – säkerställer att denna ansvarsfulla strategi utövas av *alla* europeiska båtar som fiskar i våra partners vatten. EU är den *enda* fiskemakten i världen som sköter sina relationer med tredje länder med fullständig öppenhet genom att göra alla detaljer tillgängliga offentligt.

Tidigare har EU:s avtal med utvecklingsländer kritiserats från ett antal synvinklar. Några icke-statliga organisationer beskriver dem

Undergräva livsmedelssäkerheten?

Under de senaste åren har det regelbundet dykt upp artiklar i den europeiska och internationella pressen som anklagar EU:s fiskeflotta för att ha överfiskat vissa kustvatten i Västafrika i så hög grad att den lokala fiskerinäringen nu står inför en kollaps, vilket driver ännu fler människor att bli olagliga invandrare som företar farliga havsfärder för att försöka komma in i Europa via Kanarieöarna.

Dessa artiklar är ofta rörande, men gör inte något för att hjälpa den svåra situationen för de människor som drivs till en så desperat handling, eftersom de baseras på ett antal missuppfattningar:

- Det finns överfiske i vissa områden och av vissa arter i Västafrika, men detta orsakas inte av EU:s fiskeflottor, som står för mindre än 20% av det totala fisketrycket i området. EU:s båtar som fiskar i enlighet med FPA är i allmänhet inte tillåtna att fiska inom zonen på 12 sjömil, som är förbehållen de lokala småskaliga fiskeflottorna.

som export av överfiske, medan vissa politiker anklagar EU för att betala för mycket för möjligheter som inte utnyttjas fullt ut av den europeiska fiskeflottan. Den nuvarande generationen av partnerskapsavtal om fiske försöker svara på denna kritik genom att garantera både värde för pengarna för EU:s skattebetalare och ett positivt bidrag till våra partners egna utvecklingsmål. Stora framsteg har gjorts, men det finns definitivt fortfarande utrymme för förbättring.

Vissa av förväntningarna på FPA är orimliga. De finns för att stödja och hjälpa, men är inte ett verktyg för att tvinga på våra partners det vi tycker är "rätt" politik eller styrelseform. Deras suveränitet går alltid först. EU behåller dock rätten att lämna ett avtal när våra kriterier inte uppfylls. Det betyder inte bara rättvisa ekonomiska villkor, utan även lämpliga garantier för att fisket är hållbart, den biologiska mångfalden inte riskeras och att medlen kommer att användas på sätt som verkligen bidrar till den lokala ekonomiska utvecklingen och alltså stärker den nationella livsmedelssäkerheten.

FPA är dock inte perfekta och EU uppmanar till öppen och ärlig debatt om hur de kan förbättras, i synnerhet i samband med nästa reform av den gemensamma fiskeripolitiken.

- I många av Västafrikas fiskeområden är överfisket en reaktion på ekonomisk migration, inte dess orsak, eftersom regeringar har valt att bygga upp den lokala kustsektorn, ofta på ett okontrollerat sätt, för att ta upp omfattande arbetskraftsströmmar från landsbygden till kustremsan med städer. Fisketrycket som används av dessa så kallade småskaliga fiskeflottor kan vara många gånger större än det av EU:s fiskeflotta i regionen.
- De allra flesta av människorna som företar olagliga och ofta tragiska resor på havet till Kanarieöarna är inte fiskare eller andra ortsbor, utan människor som redan har rest hundratals, om inte tusentals, sjömil för att nå kusten.

Att bekämpa fattigdom och säkerställa livsmedelssäkerhet i Västafrika är stora utmaningar, både för regeringarna i regionen och för internationella donatorer, som EU. Men EU:s FPA är inte en del av det problemet, utan kan faktiskt vara en del av lösningen.

Fiskedata är ibland endast till en del tillgängliga när den första utvärderingen har slutförts, vissa bestämmelser och villkor förblir målsättningar när de jämförs med den nuvarande nivån på infrastruktur och resurser tillgängliga på plats och det finns inkonsekvens i praktiken och samverkan i teorin. Alla dessa problem behöver ses över och lösningar hittas.

EU är fortsatt engagerad i att verkligen skapa lika villkor mellan alla fiskerionationer och att hjälpa utvecklingsländerna när de etablerar en robust och hållbar fiskeripolitik som hittar rätt balans mellan livsmedelssäkerhet och handel för inkomster. Om FPA inte fanns skulle europeiska fiskefartyg inte lämna Västafrika – de skulle helt enkelt vara utlämnade till sin egen utrustning och EU skulle inte på något enkelt sätt kunna kontrollera vad de gör där eller se till att vår närvaro bidrar till lokala utvecklingsprioriteringar. Utmaningen är då, i ett globalt sammanhang som utvecklas snabbt, att se till att vi ständigt anpassar och förbättrar vår partnerskapsstrategi, så att den gemensamma fiskeripolitiken fortsätter att ge ett riktigt bidrag till utvecklingen av hållbart fiske, inte bara i Europa, utan över hela världen.

Fiska i större vatten: ledare på den internationella scenen

Den omfattande utvidgningen av nationell jurisdiktion över fiskeområden under 1980-talet hade en stor inverkan på fiskeristrukturer i hela världen. Men medan detta var en stor förändring från fiskets synvinkel, berörde det faktiskt bara en mycket liten del av ytan på världens oceaner. Den största delen var fortfarande internationellt vatten eller vad som brukar kallas det fria havet.

Åtminstone sedan 1600-talet hade internationellt vatten styrts av konceptet havets frihet, det vill säga att det var fritt för alla nationer och inte ägdes av någon. Under de senaste trettio åren har det dock skett en snabb och långtgående utveckling av havsrätten, driven av processen som förknippas med Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS), som antogs formellt 1982 och som trädde i kraft 1994.

UNCLOS innehöll nationernas rätt att utvidga sina exklusiva ekonomiska zoner upp till 200 nautiska mil från baslinjen och gjorde friheten att fiska i det fria havet beroende av varje stats vilja att samarbeta med andra berörda stater för att säkerställa bevarandet och den goda förvaltningen av de berörda fiskbestånden. UNCLOS anförtrodd faktiskt ansvaret för att omsätta detta mål i praktiken till de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna (RFMO). Den följdes 1995 av att FN:s avtal om fiskbestånd (UNFSA) antogs, som fastställde försiktighetsprincipen som grundval för fiskeriförvaltning i det fria havet samt bestämmelser för ömsesidig kontroll av fiskerier.

Skydda känsliga livsmiljöer

EU tror att RFMO kan vara ett kraftfullt verktyg för miljöskydd och för hållbar fiskeförvaltning. Ett bra exempel på det är åtgärderna som antogs enhälligt av Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavet (AKFM) i januari 2005 för att skydda tre mycket känsliga djuphavsmiljöer som ligger utanför nationell jurisdiktion.

Tack vare dessa åtgärder är de berörda områdena nu stängda för de typer av fiske som kan utgöra ett hot mot de livsmiljöer som de innehåller. Områdena i fråga är: Djuphavskoralreven i Joniska havet utanför Capo Santa Maria di Leuca, Italien, som innehåller en unik koloni av den vita Lophelia-koralen, de utsipprande kolvätena norr om Nildeltat, som utgör ett unikt ekosys-

tem baserat på kemosyntes, och Eratosthenes djuphavsbjerg söder om Cypern, som innehåller många sällsynta typer av koraller.

Detta förslag lades fram av Europeiska unionen på grundval av ett förslag från WWF som hade godkänts av GFCM:s rådgivande vetenskapliga kommitté. Detta visar hur det internationella samfundet, inklusive aktörer och det civila samhället, kan arbeta tillsammans genom RFMO för att skydda känslig miljö mot skada genom fiske. EU kommer att fortsätta att arbeta aktivt för att stärka de befintliga regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna och uppmuntra att fler skapas i områden av det fria havet där det inte existerar några ännu.

De regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna skapades inte av UNCLOS, utan skapades faktiskt till största delen omedelbart efter andra världskriget genom direkta förhandlingar mellan de berörda staterna. Därför fastställdes deras uppgifter och förfaranden långt före både UNCLOS och UNFSA. De har utvecklats för att passa de nya krav som ställdes på dem och det nya rättsliga sammanhanget som de verkar i, men det

finns fortfarande inte två regionala fiskeriförvaltningsorganisationer som är lika. En gemensam kultur och gemensamma standarder för ledning och reglering har dock börjat framträda. EU har spelat en viktig roll i denna process. Det europeiska fjärrfiskets breda geografiska utsträckning innebär att EU är en av få parter som är medlem i nästan alla stora RFMO i världen.



De regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna har många kritiker. För vissa är de auktoritära organ som inkräktar på ickeskuststaters rätt att utöva havens traditionella frihet, medan de för andra är svaga ineffektiva organisationer, vars väl förankrade beslutsprocess gör dem öppna för politisk manipulation och blockeringsmanövrer som förhindrar dem från att ta lämpliga steg för att förvalta det fiske som de har ansvar för.

Kommissionen inser visserligen att RFMO i sina nuvarande tillstånd kanske är bristfälliga, men den tror också att de kan och bör förbättras. Dessutom är de de enda organen som har rättslig befogenhet att reglera och kontrollera fisket i det fria havet för allmänhetens bästa. EU:s strategi är därför att arbeta med dem och genom dem, för att bemyndiga dem som effektiva verktyg för hållbar fiskeriförvaltning, baserade på försiktighetsmetoden. Det har gjorts mycket i denna riktning på senare år med flera regionala fiskeriförvaltningsorganisationer där EU spelar en viktig roll genom att anta moderna bestämmelser för både bevarande och kontroll.

En av de stora utmaningar som fisket i det fria havet står inför är olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU). Eftersom RFMO är frivilliga organisationer medan deras bestämmelser är bindande, är de endast bindande för de parter som har blivit medlemmar. Fiske i öppna vatten många tusen mil från kusten är mycket svårt och ytterst dyrt att kontrollera. Situationen blir ännu mer komplex av att endast flaggstaten har rätt att väcka talan mot ett fartyg som bryter mot fiskeribestämmelser och några stater har gjort det till en lönsam affär att ge olagliga operatörer en skyddad fristad från internationell rätt.

De 17 regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna som finns i dag, eller som håller på att skapas, förvaltar gemensamt några av de rikaste djuphavsfiskeområdena i världen. Men inte allt internationellt vatten har fiskeribestämmelser och förordningar som kan brytas. Och även på de områden som har RFMO är inte alla fiskbestånd reglerade. Vissa RFMO specialiserar sig på vissa arter (tonfiskar, lax) och andra saknar resurserna, både vetenskapligt och administrativt, för att utfärda bestämmelser som omfattar något annat än de mest kommersiellt värdefulla av deras bestånd.

Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske är en enorm verksamhet. Uppskattningar nyligen tyder på att IUU-näringslivet har en global omsättning på 10 miljarder euro, vilket gör den till en av de största fiskproducenterna i världen. IUU är ett stort problem för EU, som är den största marknaden för fisk i världen.

IUU-importer till EU har lågt räknat uppskattats till 1,1 miljarder euro. Alla dessa pengar är förlorade för ärliga fiskare som följer bestämmelserna. IUU är inte bara ett ekonomiskt problem, utan det är även en ekologisk katastrof. IUU-fartyg verkar utanför bestämmelserna och ofta utan någon etik. De riktar avsiktligt in sig på överexploaterade bestånd (som ofta är de mest värdefulla) och använder ofta destruktiva fiskemetoder utan att vara rädda för straff. Vinsterna kan vara så stora att de största IUU-verksamheterna utgör kriminella organisationer jämförbara i omfattning och hänsynslöshet med narkotikahandeln.

På senare år har många RFMO vidtagit åtgärder för att ta itu med problemet med IUU-fiske. EU har spelat en ledande roll i detta arbete. 2007 antog vi en ny omfattande strategi för att få bukt med IUU-verksamhet. Målet med detta åtgärds paket är att stänga EU-marknaden för piratfiskare genom att genomföra system som inte bara fokuserar på inspektioner till sjöss och i fiskehamnar, utan som tillhandahåller riktig kontroll av hela leveranskedjan, från nät till tallrik. Om vi kan stänga piraterna ute från våra marknader, kan vi slå till mot dem där det skadar dem mest – i deras plånbok.

IUU-fiske är inte bara ett hot mot fiskbestånd, utan även i större drag mot biologisk mångfald. Mycket av det fria havet består av djuphavsområden som fram till nyligen till stora delar var outforskade. Forskare har dock nu börjat sätta ihop en bättre bild av hur livet är många tusen meter under havsytan. Mycket är kvar att göra, men en sak är redan säker. Det är mycket mer liv och mycket större variationsrikedom av liv på havets botten än vad man tidigare anade.

En följd av denna upptäckt har varit stigande oro över de destruktiva fiskemetodernas påverkan på känsliga marina livsmiljöer i det fria havet. Det framgår också tydligt av forskningen nyligen att den biologiska mångfalden i djuphavsområden inte är jämnt fördelad. Den är snarare samlad till specifika platser med hög koncentration av biologisk mångfald, där lokala förhållanden är särskilt gynnsamma för ökningen av varierade livsformer. Drag som kallvattenkoraller, undervattensberg och djuphavsskorstenar fungerar som koncentrerare av näringsämnen och tillhandahåller basen för komplexa, mycket lokala ekosystem.

Vi vet att sådana platser existerar, men vi vet inte var de finns. Ofta får vi veta det för sent – efter att mycket av det liv som de stöder har förstörts. Detta är en verklig tragedi, särskilt med tanke på den extremt långsamma tillväxt och reproduktion för många av de

viktigaste populationerna som lever på så djupt vatten. Det kan ta många årtionden, om inte århundraden, att forma ett kallvattenkorallrev, men det kan förstöras på bara några timmar.

I december 2006 antog FN:s generalförsamling en resolution som uppmanade stater att agera, individuellt, i samarbete med varandra och genom de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna som de är medlemmar i, för att propagera för en verklig försiktighetsmetod för destruktiva fiskemetoder i det fria havet. Nyckeln till denna metod är att kräva en miljökonsekvensbedömning innan tillstånd utfärdas för djuphavsfiske och en förpliktelse för fartyg som möter ett känsligt ekosystem som inte tidigare har upptäckts att åka vidare omedelbart och rapportera platsen till de berörda myndigheterna. På områden där det inte finns någon RFMO eller där det inte planeras för någon den närmaste tiden uppmanar FN också flaggstaten att vidta lämpliga åtgärder för att genomföra procedurer för deras egna fartyg för att se till att försiktighetsmetoden följs. EU spelade en viktig roll i att föra denna resolution i hamn och 2008 antog rådets fiskeministrar åtgärder i överensstämmelse med FN:s riktlinjer att styra aktiviteterna när EU-fartyg fiskar i internationellt vatten som inte omfattas av en RFMO eller ett lämpligt multilateralt tillfälligt arrangemang.

På RFMO-nivå spelar EU nu en ledande roll i att utveckla åtgärder och system för att ta itu med detta problem. På senaste tiden har den propagerat för åtgärder i Fiskeriorganisationen för Nordatlantens västra del (NAFO) och Fiskeriorganisationen för Sydostatlanten (SEAFO) att stänga känsliga marina ekosystem på djupt vatten för fiske, i synnerhet de som är förknippade med undervattensberg. På sista tiden har även ytterligare åtgärder föreslagits i NAFO för att förhindra skada vid nytt fiske i områden som ännu inte har exploaterats.

Våra åtgärder på sistone för att stänga dörren för IUU-fiskprodukter och för att se till att destruktiva fiskemetoder stoppas innan de gör skada som inte kan repareras visar EU:s åtagande att vara en ledare i hållbarhet inom internationellt fiske. Den gemensamma fiskeripolitiken ägnar sig nämligen inte bara åt att skydda fiskbestånd i EU:s vatten. Den strävar även efter att säkerställa att europeiska fiskare är de bland de mest ansvarsfulla i världen, var de än fiskar och oavsett vilken flagg de för.

Vattenbruk i EU

Fiskodling är en mycket gammal verksamhet. De tidigaste kända exemplen, i Kina, går så långt tillbaka som 2500 f.Kr. I Europa blev fisk som fötts upp i dammar en vanlig källa till mat under medeltiden, när fångst av vild fisk var ovanlig och dyr i inlandet – en trend som fortsatte till 1800-talet.

I dag spelar vattenbruk en stor roll i den globala tillgången av fisk, tack vare utveckling av uppfödning- och bearbetningstekniker. Enligt FAO-uppskattningar kommer nu 47% av all fisk som används som livsmedel från vattenbruk. Fångster av vild fisk planade ut på 1980-talet, men mellan 1973 och 2003 fördubblades ändå världens konsumtion av fisk. Sötvattenfisk, mollusker och kräftdjur, som passar för odling, har varit huvudkällan till denna ökade tillgång. Mellan 2000 och 2005 ökade världens vattenbruksproduktion med en tredjedel – till stor

del på grund av mycket stor tillväxt i Asien och Sydamerika.

Allt eftersom världens befolkning fortsätter att växa de kommande årtiondena och den globala levnadsstandarden höjs, kommer efterfrågan på fisk att fortsätta öka. Eftersom det mesta av fisket av vilda fiskar redan är helt exploaterat, måste mycket av den nya efterfrågan mötas från vattenbruket. Samtidigt måste vi se till att vår sektor för vattenbruk verkligen är hållbar.

EU:s sektor för vattenbruk spelar en viktig roll, med en omsättning på ungefär 2,9 miljarder euro i dag, som ger cirka 65 000 jobb. Men ändå misslyckades den att få del av näringsens millenniumboom, eftersom EU:s produktion har förblivit mer eller mindre konstant sedan sekelskiftet (runt 1,3 miljoner ton per år 2005).

Europa har ett antal viktiga styrkor när det gäller vattenbruk. Vi är ledande inom teknik och forskning, vi har en stark och välutbildad entreprenörgrund och vårt klimat är lämpligt för många av de arter som för närvarande efterfrågas mest av konsumenter. Vår kanske största tillgång är de stränga kvalitetsstandarder som vi har fastställt för att säkerställa att vattenbruksprodukter är bra för användning som livsmedel, bra för miljön där de föds upp och hänsynsfull mot djurens hälsa.

Dessa styrkor för dock även med sig utmaningar. Höga standarder innebär oundvikligen högre kostnader och gör det svårare för våra vattenbrukare att konkurrera på marknader både hemma och utomlands. Ökade krav på både kust- och inlandsmiljön leder till ökad konkurrens om utrymme med andra verksamheter, inklusive bostäder och



turism. Och enstaka imageproblem, även om de ofta är ogrundade, fortsätter att förhindra näringen från att få del av de fulla fördelarna med de stränga standarder som den har fastställt för både folk- och djurhälsan.

Många av de som driver på utvecklingen av vattenbruket finns på nationell eller lokal nivå, men EU har ändå en viktig roll att spela i att fastställa en ram för hållbar utveckling av näringen som kommer att säkerställa lika villkor för företagare och ge en solid bas för konsumentförtroende.

Mycket har hänt sedan kommissionen antog sin strategi för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket 2002 och de flesta av åtgärderna som fastställdes då är nu på god väg. Europeiska fiskerifonden anger hållbart vattenbruk som ett av sina

prioriterade områden. EU:s sjunde ramprogram för forskning kommer att fortsätta att tilldela omfattande stöd till forskning inom detta område, efter de 80 miljoner euro som gick till stöd för vattenbruksforskning under dess företrädare. Metoder för fysisk planering, som integrerad förvaltning av kustområdena, är bland de prioriterade initiativ som utforskas som en del av den nya europeiska havspolitikerna. Och ett antal specifika förslag till lagstiftning, till exempel om ekologisk märkning av vattenbruksprodukter eller villkoren för att föra in främmande arter i EU, har nyligen antagits eller slutförs för närvarande.

Inget av dessa initiativ har dock kunnat förhindra stagnationen som har drabbat sektorn. Ett antal utmaningar som identifierades 2002 är fortfarande i stor utsträckning kvar och marknadssituationen fortsätter att

utvecklas snabbt. Det är därför, när denna broschyr gick i tryck, som kommissionen förberedde en ny strategi för EU:s vattenbruk baserad på ett årslångt samråd med aktörer. Många av de som driver tillväxten av vattenbruket hittas nödvändigtvis på regional och nationell nivå, men kommissionen är fortfarande övertygad om att ett mer sammansatt utarbetande av politiken på EU-nivå kan hjälpa till att få ut sektorns potential, medan den fortsätter att upprätthålla de högsta standarder för miljöhållbarhet, folkhälsa och djurs välbefinnande.



© Lionel Flageul

Förbättra vattenkvaliteten i EU:s vattenbruk

När den europeiska sektorn för vattenbruk har upplevt ökande konkurrens från länder utanför EU, särskilt Asien och Sydamerika, har forskning och utveckling blivit allt viktigare för att ge mervärde. Sötvattenodling av fisk är beroende av kontroll av att vattnet har hög kvalitet, om den ska nå sin fulla produktiva kapacitet.

Projektet Fishtankrecirc sammanför 8 partners i Österrike och Belgien för att utveckla ett vattenbehandlingssystem baserat på tekniken ”elektrokoagulering” för att förbättra återcirkulationen av vatten. Elektrokoagulering är en kostnadseffektiv metod för vattenrening som kan ta bort organiska partiklar, fosfater, nitrater, ammoniak och lösliga organiska ämnen på ett sådant sätt att mer intensiv återcirkulation möjliggörs, medan fiskens tillväxttakt maximeras. Resultatet blir ett behandlingssystem som är rustat att möta de specifika utmaningarna i europeiskt vattenbruk, inklusive brist på vattenresurser, miljöförstöring och kundernas krav på hälso- och kvalitetsgarantier. Dess främsta fördel jämfört med konventionella filtreringsmetoder, förutom utrymme och kostnad, är att det skulle

arbeta utan avbrott för underhåll och även vara mindre utsatt för systemfel.

Genom det sjätte ramprogrammet bidrog EU med mer än 650 000 euro till detta tvååriga forskningsprojekt som inte bara involverade teknisk innovation, utan även grundläggande forskning om vattenbruksmiljön och de elektrokemiska processer som är inblandade i elektrokoagulering. Detta gjorde det möjligt att bygga ett fullskaligt pilotsystem, som installerades och testades i två mycket olika omgivningar i Norge och Grekland. Nu fortsätter arbetet med nästa steg i utvecklingen, som förhoppningsvis leder till ett system som är redo för marknaden.

Forskning som denna, som inte ligger tillräckligt nära marknaden för att locka kommersiell finansiering, men som kan få verkliga konsekvenser för sektorns konkurrenskraft om den lyckas, åskådliggör den viktiga roll som EU:s ramprogram finansiering kan spela i att stödja framtiden för sektorn för vattenbruk. (För mer detaljer om FP6, se faktabladet om fiskeriforskning.)

Stöd till en näring i förändring

Den europeiska fiskerinäringen har stora möjligheter framför sig. Men den står också inför stora utmaningar när den försöker omdefiniera sig för framtiden – utmaningar som har framhävts ytterligare av den dramatiska höjningen av bränslepriset de senaste åren.

Att få fiskekapaciteten och fiskeansträngningen att bättre stämma överens med den riktiga potentiella avkastningen av bestånden, att fokusera fiskeflottans aktiviteter på mindre bränsleintensiva och mer hållbara fiskemetoder, att bygga upp berednings- och saluföringsindustrins potential för att få mervärde i hela kedjan, att utveckla hållbart vattenbruk för att hjälpa till att möta den ökade efterfrågan, att bevara den sociala strukturen och att stimulera kustsamhällets ekonomier som är beroende av fiske – framgång på alla dessa områden kommer att kräva stora förändringar av sättet som näringen är organiserad på. En period av anpassning är oundviklig. I en del fall kan priset på en hållbar och lönsam

Involvera fiskare i förvaltningen av deras egen kustlinje

På östra Korsika har Biguglia-lagunen länge varit i fokus för fiskarna. Denna 11 km långa sträckning av salt vatten, skild från havet endast genom ett smalt lågområde, ger exceptionella förutsättningar för fortplantning, som i sin tur har format basen för en blomstrande lokal näring. På senare år hade dock många av fiskbestånden börjat minska, symboliskt för detta fiske. Detta gäller särskilt för havskräftor, den viktigaste arten för den lokala fiskerinäringen.

För att försöka att råda bot på denna situation startade den lokala näringen, representerad av regionala kommittén för havsfiske och havsodling (CRPMEM), ett projekt för att öka den naturliga livsmiljö som fisket är beroende av genom att skapa en rad konstgjorda kustrev. Efter en lång tids forskning och förberedelse är reven nu färdiga och kommer snart att sänkas ned i havet mot lagunen. Målet är

att skapa en stödjande miljö där fiskyngel (mycket ung fisk som fortfarande bär sina äggsäckar) kan växa upp.

För att säkerställa den bästa möjliga chansen till framgång kommer ett område på en nautisk mil runt varje rev att stängas för både fiskare och alla typer av sjöfart. CRPMEM hoppas att reven inte bara kommer att återställa många av de viktigaste fiskbestånden i Biguglia-ekosystemet, utan att de även kommer att få till stånd en förändring i attityden hos lokala fiskare. En talesperson sa: ”Dessa första rev kommer att uppmuntra näringen att engagera sig i förvaltningen av den kustlinje som de är beroende av”.

Den totala kostnaden för denna första fas av projektet är 300 000 euro. Halften av det har finansierats av FFU och den andra hälften av korsikanska miljöbyrån och övre Korsikas regionala råd.



framtid vara en tillfällig påfrestning. Men vissa delar av näringen, vissa typer av fiske, är redan pressade nästan till bristningsgränsen.

Solidaritet mellan folk och samhällen har varit i centrum av det europeiska projektet ända sedan Romfördraget skrevs under 1957. För att möta utmaningar, som de som den europeiska fiskerinäringen står inför, har EU utvecklat en rad program som kallas strukturfonder. Med strukturer avses här den grundläggande utrustningen eller "plantan" som krävs för att producera, bearbeta och sälja varor. Alla fyra existerande fonder används för att hjälpa till vid genomförandet av specifik EU-politik, i synnerhet genom hjälp med kapitalinvestering för att göra operatörer redo att möta nya utmaningar. Genom att göra det vill de stimulera utvecklingen av regioner som halkar efter och stödja moderniseringen av sektorer av ekonomin som behöver förändras radikalt.

Sedan 1995 har det funnits en specifik strukturfond för fisket. Fonden för fiskets utveckling (FFU) löpte till slutet av 2006 och medan den onekligen var framgångsrik på vissa områden, var resultatet på andra områden mer ambivalent. Vissa prioriteringar för finansiering, till exempel vattenbruk eller ekonomisk diversifiering för kustsamhällena, hade en låg utnyttjandegrad, medan andra verkade stå i konflikt med varandra, som stödet för minskning av fiskeansträngningarna och fiskekapaciteten å ena sidan och hjälpen att modernisera och förnya de äldre segmenten av den europeiska fiskeflottan å andra sidan. Många miljarder euro spenderades för att göra näringen mer konkurrenskraftig och hållbar, men komplexa procedurer och motstridiga politiska prioriteringar gjorde den investeringen mindre effektiv än den borde ha varit.

Därför beslutades det att ett helt nytt finansieringsinstrument skulle införas, i stället för att helt enkelt utvidga FFU igen. Resultatet är Europeiska fiskerifonden (EFF), som började verka den 1 januari 2007. EFF har utformats för att vara mycket enklare att förvalta och genomföra än FFU. Den strukturerades för att möta behoven för det utvidgade EU, som nu har 27 medlemmar. Framför allt har den skräddarsyttts för att stödja de grundläggande principer som stöttar den gemensamma fiskeripolitiken i enlighet med grundförordningen från 2002. Den kommer att tillhandahålla ett riktigt och effektivt verktyg för att uppnå miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet.

Samordnad fiskeförvaltning i en unik miljö

2004 bjöd svenska Fiskeriverket in grupper att delta i en pilotstudie rörande lokalt baserad, samordnad fiskeförvaltning. Bland de initiativ som valdes ut att delta fanns den lokala grenen av Svenska Fiskarförbundet i norra Bohuslän.

Norra Bohuslän är en unik havsmiljö i Sverige. Den är centrerad runt Kosterfjorden vars biologiska mångfald är oöverträffad längs kusten. Lokala fiskare var dock oroliga över planer på att skapa en havsnationalpark runt fjorden och den påverkan som denna kan ha på deras uppehälle.

I samband med detta initiativ för samordnad förvaltning kunde de även arbeta fram en förvaltningsplan för området som försöker balansera intressena

för att skapa ett fiske som är hållbart både vad gäller miljö och ekonomi. Förslaget om havsnationalparken klargör nu att fisket i parken är en hållbar verksamhet. Fiskets framtid har säkrats.

Flera projekt som har startats av denna gren har sedan dess fått finansiering från FFU. Ett antal fiskare har kunnat läsa en kurs i grundläggande marin-ekologi på Tjärnö marinbiologiska laboratorium. Fiskarna har i sin tur utvecklat egna kurser för lokala beslutsfattare och andra intresserade parter för att förklara i detalj de olika typer av fiske som utövas i området. Andra projekt testar till exempel nya typer av fiskeredskap eller utvecklar ett system för självförvaltning och enkel efterlevnad av krav på fångstrapportering.

EFF kommer att löpa under sju år till att börja med och ha en total budget på 3,8 miljarder euro. De huvudprioriteringar för åtgärder som har fastställts är:

- hjälp till fiskeflottan att anpassa fiskekapaciteten och fiskeansträngningarna till tillgängliga fiskeresurser,
- stöd till vattenbruk, inlandsfiske, bearbetning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter,
- hjälp till organisationer som företräder sektorns gemensamma intresse,
- hållbar utveckling av områden som är beroende av fisket och
- teknisk hjälp till medlemsstater för att underlätta leverans av hjälp.

Det är upp till medlemsstaterna att bestämma hur de vill fördela finansieringen mellan dessa olika prioriteringar, på grundval av en nationell strategisk plan. Dessa planer har utarbetats i nära samarbete med kommissionen för att se till att de stämmer överens med fondens prioriteringar. De översätts sedan till operativa program som godkänns av kommissionen innan de genomförs.

Många av åtgärderna i FFU kommer att fortsätta under EFF. Men den nya fonden inför också en rad innovativa mekanismer som svar på näringens förändrade behov. Dessa omfattar åtgärder att följa genomförandet av återhämtningsplanerna och att uppmuntra till mer selektiva fiskemetoder

vid sidan om finansiering för lokala strategier för hållbar utveckling i fiskeområden. Den nya fonden ger utökad hjälp för inlandsfiske och miljövänligt vattenbruk. Dessutom kommer medlemsstaterna att dra nytta av enklare bestämmelser för genomförande och större flexibilitet i tillämpningen av urvalskriterier, så att de enklare kan anpassa dem till sin nationella närings behov. All hjälp kommer att gå genom ett enda nationellt EFF-program, i stället för många olika program som ofta fanns tidigare.

Som nämndes ovan (kapitel 8) antog rådet ett antal tillfälliga undantag till EFF:s bestämmelser i juli 2008 som föreslogs av kommissionen och som var utformade för att förstärka och underlätta den välbehövliga omstruktureringen av EU:s fiskeflotta som svar på "bränslekrisen".

Både genom detta tillfälliga system och utöver det kommer EFF att ge riktat, transparent och flexibelt stöd till fiskerinäringen och fiskesamhällena för att hjälpa dem att uppfylla våra gemensamma mål om riktigt hållbart fiske.

Slutprodukten: producenter, bearbetare, konsumenter

När de flesta tänker på den gemensamma fiskeripolitiken tänker de på fångstsektorn eller möjligtvis på vattenbruk. Vissa skulle göra en koppling till bredare miljöfrågor. Andra skulle fokusera på de sociala och ekonomiska utmaningar som kustsamhällen står inför. Men oavsett vilket, så är deras grundläggande bild av den europeiska fiskerinäringen en sektor som tar fisk ur vattnet för att sälja den till konsumenter.

Det som saknas från denna bild är den stora delen av näringen som faktiskt representerar den största delen av värdekedjan och som spelar en mycket viktig roll i att omvandla rå fisk inte bara till närande mat, utan även till en källa för välbefinnande och sysselsättning för EU och dess medborgare.

Detta utelämnande är dock ett fel i perception. Ända från början har den gemensamma fiskeripolitiken inte bara ägnat sig åt att fånga fisk, utan även åt hur den bearbetas och säljs. Den allra första åtgärden som antogs som en del av det som blev GFP var faktiskt etablerandet av den gemensamma organisationen av marknaden (GOM) 1970.

Organisera för att maximera värde

Producentorganisationer förknippas vanligtvis med de interventionsmekanismer som kompenserar fiskare för att de tar produkten från marknaden när priserna sjunker under bestämda referensnivåer. Huvuduppgiften för producentorganisationerna är dock nuförtiden att fastställa och genomföra omfattande operativa program för fisket som deras medlemmar arbetar i.

Sådana operativa program omfattar ett antal element, inklusive en saluföringsstrategi och en fångstplan. Programmen måste meddelas de nationella myndigheterna inom de första sju veckorna av fiskeåret. Huvudsyftet med saluföringsstrategin och fångstplanen är att maximera värdet av fångsten, både genom att sprida ut fiskeansträngningar jämnt över hela året för att undvika överflöd och genom att rikta in medlemmarnas ansträngningar på de aktiviteter som

troligtvis ger störst avkastning. En fångstplan kan innehålla bestämmelser, som säsongfångstgränser och minsta storlekar. Operativa program kan även innehålla specifika åtgärder för att stödja försäljningen av arter som traditionellt är svåra att sälja och interna straff som kan användas för att se till att medlemmarna faktiskt följer programmet.

Producentorganisationerna är även aktivt inblandade i åtgärder för att förbättra kvaliteten på sina medlemmars produkter, till exempel genom att minska hanteringen genom hela produktionskedjan eller genom att minska tiden som fisken hålls ombord mellan fångst och landning.

Både kvalitetsförbättringsplaner och operativa program är lämpliga för stöd från Europeiska fiskerifonden under den inledande uppstartsfasen.

Fisket är i grunden olikt de flesta andra näringar, eftersom det baseras på en begränsad men ändå förnybar naturresurs vars mängd inte bara varierar med åren, utan även kan variera stort från säsong till säsong och till och med från månad till månad. De viktigaste åtgärder som har fastställts av GOM erkänner de speciella villkor som gäller när man arbetar med en "vild" och till sin natur oförutsägbar naturresurs. De utformades för att hjälpa till att jämna ut variationer i pris och tillgång som orsakas av faktorer utanför näringens kontroll och som skulle straffa både producenter och konsumenter och orsaka betydande avbrott för beredningsindustrin.

Huvudinstrumenten som etablerades av GOM är

- gemensamma marknadsnormer, som underlättar skapandet av och verksamheten för EU:s interna marknad för fisk och fiskeriprodukter,
- producentorganisationer, som sammanför fiskare för att förvalta utnyttjandet av fiskemöjligheter under säsongen med målet att stabilisera priserna vid första försäljning,
- marknadsstödfonder, som kan ingripa för att kompensera fiskare som arbetar i producentorganisationer när priserna sjunker under en viss nivå, trots att de har gjort sitt bästa för att styra tillgången, och
- autonoma tullkvoter, som underlättar tillgängligheten av råmaterial från tredje länder för bearbetningsindustrin när EU:s produktion riskerar att inte räcka till.



Handel med fisk i en globaliserad värld

Under den gemensamma fiskeripolitikens tidiga dagar beslutades EU:s handelspolitik om fisk av EU själv. Men sedan WTO-processen lanserades behandlas handelspolitik och tulltaxor i alla ekonomiska sektorer nu multilateralt på högsta internationella nivå.

EU är helt engagerad i WTO-processen, som kan ge många fördelar utöver de som är förknippade med utvidgningen av frihandel. En internationell enighet om exempelvis ursprungsregler kunde i hög grad underlätta handel med fisk för EU och dess partners, när globalise-

ringen gör det svårare och svårare att avgöra exakt var en produkt kommer ifrån.

Debatten om subventioner, som var så framträdande under Doharundan, är bara en del av ett större sammanhang. Det är för tidigt att avgöra vad som kan utvecklas från Doharundans kollaps, men det är tydligt att det öppnar breda perspektiv för framtida förhandlingar. Kommissionen är fortfarande engagerad i arbetet för ett resultat som är positivt för EU:s fiskerinäring och för främjandet av hållbart fiske över hela världen.

I början fokuserade den gemensamma organisationen av marknaden på att säkerställa ett balanserat pris på fisk, som skulle ge både fiskare och konsumenter en rättvis affär. Att balansera tillgång och efterfrågan har dock med åren börjat ses som en ekologisk fråga lika mycket som en ekonomisk fråga. I detta avseende kan man hävda att GOM var före sin tid, eftersom ett rättvist pris på fisk till sin natur är en kraft för hållbarhet. Låga priser, i synnerhet vid höga kostnader, är en av huvudfaktorerna som driver överfiske på kort sikt.

GOM har reformerats regelbundet sedan 1977, för att anpassa det till varje steg mot utvidgningen av Europeiska unionen och förfina dess användning av marknadsåtgärder för att stödja en verkligt hållbar europeisk fiskerinäring. Interventionsmekanismerna som etablerades för mer än 30 år sedan används alltmer för att lagra fisk, i stället för att bara ta bort dem från marknaden. Andelen fisk som lagras för att sedan åter släppas på marknaden när priserna ökar har stigit från 30% på 1980-talet till 70% och kommer att stiga ytterligare. Detta är en förändring som är bra både ekonomiskt och ekologiskt. Samtidigt ligger producentorganisationens huvudsakliga fokus inte längre bara på att ge interventionshjälp till medlemmarna, utan snarare på att utforma och genomföra fullskaliga operativa program för deras fiske för att maximera ansvarsfull förvaltning av deras resurser. Ekonomiskt och miljömässigt ansvar går som sagt hand i hand.

Producentorganisationer spelar också en viktig roll i att underlätta arbetet i bearbetningsindustrin genom att tillhandahålla en mer regelbunden källa för inhemsk tillgång. Men inte ens med den bästa viljan i världen kan de kompensera för bristen i tillgång till bearbetningssektorn. I dag importeras 60% av den råa fisk som används av EU:s bearbetningsföretag från tredje länder. Och för vissa arter, under vissa perioder, kan den siffran nå 100%.

GOM innehåller därför även åtgärder för att försöka säkerställa en mer stabil och förutsägbar tillgång på detta viktiga råmaterial. Ett av de huvudsakliga verktygen som EU kan använda för detta ändamål är de så

kallade autonoma tullkvoterna. Målet med dessa är att förbättra tillgången för EU-bearbetare till fisk från tredje länder genom att bevilja sänkta tulltaxor på import av specifika produkter som det är brist på i den inhemska produktionen. Dessa tulltaxor är avsedda att ge balanserade incitament som prioriterar EU-produktion där den finns och säkerställer samtidigt att den europeiska bearbetningsindustrin inte straffas orättvist när den måste konkurrera på världsmarknaden om tillgången till fisk.

GOM försöker stödja producenter och bearbetare när de möter de växlingar som finns i alla näringar som är så totalt beroende av utvecklingen av komplexa natursystem. Men den bortser inte heller från konsumenternas behov. Detta visas inte bara i dess försök att garantera ett balanserat pris som är rättvist för alla parter, utan även när det gäller att fastställa standarder och marknadsnormer.

En av GOM:s tidigaste uppgifter var att skapa gemensamma marknadsnormer för den framväxande inre marknaden för europeiska fiskprodukter. Detta innebar att säkerställa att beskrivningar av produkter – beträffande kvalitet, klass, förpackning och märkning – var likvärdiga i alla medlemsstater.

I dag utgör spårbarhet ett av de viktigaste bidragen som den gemensamma fiskeripolitiken kan ge för att konsumenter ska veta vad de köper och kunna vara säkra på att de betalar ett rättvist pris för det. Folk vill veta att fisken som de äter är hälsosam och har nått dem genom en kedja som respekterar riktiga standarder för hygien och färskhet. De vill veta att fisken fångades inom kvoterna – att den inte har bidragit till en möjlig kollaps av ett känsligt bestånd och inte är resultatet av handel på svarta marknaden eller av olagligt fiske. Ofta vill de veta exakt var den kommer ifrån, om den är vild eller uppfödd och, i fall då den fångats vilt, vilka fiskemetoder som användes. Där det finns specifik miljömässig oro över vissa fiskemetoder vill de bli förvissade om att fisken de äter uppfyller deras egna personliga ekologiska och etiska normer.

Det finns många typer av märkning som skulle kunna användas för att ge denna

information. Den nya förordningen för att bekämpa IUU-fiske ger en typ av spårbarhet som kommer att säkerställa att all fisk som säljs i EU har fångats lagligt av fartyg med de rätta fisketillstånden och kvoterna. En annan, mycket annorlunda strategi är miljömärkning, som kommissionen slutförde ett stort offentligt samråd om 2007. Men medan EU är övertygande om värdet av miljömärkning för specifika (nischade) marknadssegment, finns det även ett behov av större öppenhet i sättet som fiskerinäringen presenterar och levererar *alla* sina produkter till konsumenten. För konsumenter bryr sig, med rätta, om hållbarheten i fiskerinäringen i allmänhet. De vill inte bara veta att det finns en speciell del av fiskprodukterna som de kan äta med gott samvete, utan att all fisk de ser i mataffären har, så att säga, rätt att vara där.

Det är konsumenten som i slutändan avgör om det blir framgång eller misslyckande för den gemensamma fiskeripolitiken. Om människor inte vill äta fisk som fångas av de europeiska fiskeflottorna eller som fötts upp i EU, så spelar det ingen roll hur bra våra fiskare är på att fånga dem, våra odlare på att föda upp dem eller våra bearbetare på att göra dem till goda produkter.

En stor del av utmaningen som den gemensamma fiskeripolitiken står inför de kommande åren kommer därför att vara att stödja sektorn inte bara med den svåra övergången till hållbarhet, utan även med att återställa bilden av fisk som mat som inte bara är hälsosam och bra för dig, utan som även är fångad på ett verkligt ansvarsfullt sätt.

Den sista stora reformen av GOM gjordes 1998 och ytterligare betydande förändringar bör vänta de kommande åren. Kommissionen tror i synnerhet att producentorganisationerna kan spela en mycket viktig roll i att möta många av de stora utmaningar som den europeiska fiskerinäringen står inför. Stigande bränslepriser, stillastående eller fallande priser vid första försäljning, ökande beroende av import och vattenbruk, de stora återförsäljningskedjornas ökande makt och konsumenternas alltmer komplexa krav – när vi står inför utmaningar på alla dessa områden kan producentorganisationerna stärka enskilda fiskares förhandlingsposition och bidra till en mer livskraftig och därför mer hållbar näring. Efter en rad utvärderingar 2008 och ett samråd på bred bas med aktörer kommer kommissionen att föreslå en stor reform av GOM under 2009.

Bortom försiktighetsprincipen

Som vi har sett i hela denna broschyr är miljömässiga och ekonomiska dimensioner av fisket oskiljaktiga. Utan sunda fiskbestånd kan inte näringen tjäna pengar. Vinstsyftet och den ekologiska hållbarheten kan visserligen stå i strid mot varandra på kort sikt, men på mellanlång och lång sikt bildar de en kraftfull god cirkel, om vi bara kan få dem att arbeta tillsammans. Sunda fiskbestånd leder till en lönsam näring. Och en lönsam näring har ett naturligt intresse för mer hållbara fiskemetoder.

När vi pratar om ekologi måste vi prata om system. Fiskbestånd existerar inte isolerat. Varje bestånd är endast en komponent i de komplexa ekosystem som strukturerar livet i våra oceaner. De är fångade i ett ovanligt nät av förbindelser och ömsesidiga beroenden. Varje del är beroende av helheten och om ett enda element störs kan det utlösa en långtgående kedja av orsak och verkan.

Den gemensamma fiskeripolitiken är inte bara engagerad i hållbarhet och i tillämpningen av försiktighetsprincipen på fiskeförvaltning, utan även i en ekosystembaserad strategi. Den är fastställd i grundförordningen och reflekterar våra internationella förpliktelser enligt konventionen om biologisk mångfald (CBD) och Johannesburgdeklarationen vid världstoppmötet om hållbar utveckling 2002. Under dessa internationella överenskommelser delar EU med många andra nationer målet att följa en ekosystembaserad strategi inte bara i europeiska vatten, utan över hela världen. Strategin som EU följer för att genomföra detta i praktiken utformades i ett meddelande från kommissionen som publicerades i april 2008.

En ekosystembaserad strategi bör harmonisera utvinningen av dessa varor och tjänster som naturresurser tillhandahåller det mänskliga samhället med respekt för naturliga levande systems mångfald och integritet

och för framtida generationers behov. Av alla havsrelaterade verksamheter är fisket förmodligen det som är mest direkt beroende av våra marina ekosystems hälsa. Det är därför fisket som har mest att vinna på en ekosystembaserad strategi. Men en sådan strategi får inte utesluta att man överväger all annan mänsklig verksamhet som påverkar haven omkring oss. Om vi skyddar våra korallrev och undervattensberg från fiskets negativa påverkan, men inte från påverkan från oljeborring eller kabelläggning, så kommer vi inte att ge dem det skydd de behöver. Det är endast i ett sammanhang med en sektorsövergripande havspolitik som en ekosystemstrategi kan genomföras ordentligt.

EU:s nya integrerade havspolitik är fullständigt engagerad i en ekosystembaserad strategi för att inte bara förvalta fisket, utan all mänsklig verksamhet som påverkar våra marina resurser hälsa.

Ett hav av möjligheter

I oktober 2007, efter ett års offentligt samråd, publicerade Europeiska kommissionen ett meddelande som beskriver dess vision för en integrerad havspolitik för EU tillsammans med en detaljerad åtgärdsplan som fastställer ett ambitiöst arbetsprogram för de kommande åren. Dessa dokument var slutsatsen av två års arbete och under detta hade aktörernas stöd för en samordnad sektorsövergripande strategi för att förvalta Europas hav och oceaner växt kontinuerligt.

I december 2007 stödde Europeiska rådet denna vision utan förbehåll och uppmanade kommande EU-ordförandeskap att arbeta för att etablera en integrerad havspolitik genom att följa de mål som fastställts i åtgärdsplanen.

Resultatet är ett av de mest ambitiösa, nya politiska initiativ på senare tid inom EU. Europas havsområden genererar runt 40 % av EU:s bruttonationalprodukt (BNP). Den havsrelaterade sektorn är väldigt stor och enormt växlande – transport, sjöfart, handel, kust- och hamnbaserade industrier, traditionella och alternativa energikällor utanför kusten, fiske, vattenbruk, havsforskning, turism. Alla försöker de leva sida vid sida och oundvikligen påverka varandra. De påverkar

våra oceaner och kvaliteten på det liv som de hjälper till att stödja.

En integrerad havspolitik kommer att vara ett avgörande verktyg för att möta utmaningarna med hållbar utveckling och konkurrenskraft på 2000-talet och för att ta itu med Europas huvudprioriteringar. Det kommer att hjälpa EU att göra det bästa av globalisering, bekämpa klimatförändring och anpassa sig till dess påverkan och uppnå energihållbarhet. Alla dessa mål kräver en sammanhängande och samordnad strategi om vi ska utnyttja potentialen i våra oceaner och hav på ett hållbart sätt.

Åtgärdsplanen fastställer en rad konkreta åtgärder som ska lanseras under Barroskommissionens mandatperiod. Dessa täcker ett brett spektrum av frågor som sträcker sig från sjötransport till sjöfartsaffärernas konkurrenskraft, sysselsättning, vetenskaplig forskning, fisket och skyddet av den marina miljön.

Särskilt viktiga är de tre verktygen för en integrerad politik. De är

- o ett mer integrerat nätverk av övervakningssystem för Europas vatten,

- o utvecklingen av fysisk planering i havsområden med hjälp av en vägledande tidsplan som utarbetats av kommissionen, och
- o ett europeiskt nätverk för havsobserveration och data (EMODNET) för att optimera och ge sammanhang åt de nuvarande splittrade initiativen som samlar data om oceaner och hav.

De nya integrerade styrelseformerna för havsfrågor kräver övergripande verktyg för att hjälpa beslutsfattare och aktörer på det ekonomiska området och på miljöområdet att gemensamt utarbeta politiken, länka samman sin verksamhet och optimera användningen av havs- och kustutrymmet på ett miljömässigt hållbart sätt. Den förbättring av data och information, i planeringen, och av kontroll och övervakning av våra oceaner och hav som dessa åtgärder ska åstadkomma kommer att underlätta utbyte mellan alla havspolitikverksamheter, vilket till slut leder till en mer integrerad strategi.

Kommissionen kommer snart att lansera förberedande projekt/pilotprojekt i alla tre av dessa områden. När de pågår är EU:s nya havspolitik inte längre bara en idé – den har blivit verklighet.

I kärnan av den integrerade ekosystemstrategin ligger två stora instrument – direktivet om en marin strategi som antogs i december 2007 och habitatdirektivet från 1992. Direktivet om en marin strategi utgör officiellt miljöpelaren i EU:s havspolitik. Det behandlar ekosystem på bioregional nivå och uppmanar medlemsstaterna som delar ett havsområde att gemensamt etablera sina standarder för god miljöstatus och en vägledande tidsplan över hur de ska komma dit. Begreppet god miljöstatus omfattar bevarande av den biologiska mångfalden och bredare idéer om ekosystemets integritet och hälsa. Habitatdirektivet, å andra sidan, behandlar specifika livsmiljöer som har sina egna specifika särdrag och är tydligt avgränsade i utrymme. För att säkra skyddet av känsliga miljöer och levande strukturer både på land och till sjöss, ger direktivet den rättsliga grunden för att skapa ett europeiskt nätverk av representativa skyddade områden.

Det är framför allt genom genomförandet av dessa två direktiv som EU kommer att kunna säkerställa att Europas fiskbestånd har en frisk miljö att växa och frodas i (se faktablad om ekosystemstrategin).

Detta betyder inte att den gemensamma fiskeripolitiken bara kan fortsätta att fokusera på att bevara fiskbestånd och lämna miljön där de simmar till annan politik och andra aktörer. Tvärtom har integrationen av ekosystemfaktorer i GFP:s bestämmelser redan börjat, som en del av ett ökat helhetsperspektiv på den havsrelaterade sektorn och havsmiljön, och den kommer att bli allt viktigare de kommande åren. Vi måste öka forskningen om växelverkan mellan fisket och marina ekosystem och vi måste se till att denna forskning inkluderas i alla beslut som görs under GFP. Vi måste även se till att fiskeverksamhetens verkan stämmer överens med och stöder politiken som genomförs med de bredare instrumenten från den marina strategin och habitatdirektivet.

Rent konkret finns det tre huvudsakliga sätt som fiskeförvaltning kan bidra till skyddet av marina ekosystem och säkerställandet av en sund och robust havsmiljö för alla användare.

Den kan **minska det totala fisketryck** som används. Ju mindre tid båtar tillbringar till sjöss och ju mindre de behöver fiska för att försörja sig, desto färre organismer dödas, avsiktligt eller oavsiktligt, och desto mindre störning blir det i miljön som skyddar och stöder målarterna.

Den kan **skydda känsliga marina livsmiljöer och arter**, ibland snabbare än vad andra, mer integrerade instrument tillåter. Den gemensamma fiskeripolitiken har ofta på senare år använts för att ge omedelbart skydd mot destruktiva fiskemetoder för ekosystem, för vilka bredare skydd har sökts under habitatdirektivet, utan att behöva vänta på att denna långa procedur ska avslutas. Sådana åtgärder kan även vidtas oberoende av processen Natura 2000, som till exempel i åtgärderna för att skydda Darwin Mounds norr om Skottland eller korallreven runt Azorerna, Kanarieöarna och Madeira.

Den kan **även ta hänsyn till miljöfaktorer som påverkar fiskbestånd** och som i sin tur kan leda till stora rubbningar för fiskerinäringen. Vi bör inte organisera vårt fiske så att det riskerar att utsätta både fiskbestånd och fiskare för stora negativa följder om det blir en plötslig förändring någon annanstans i ekosystemet, till exempel klimatförändringar. Detta innebär framför allt att inte överexploatera fiskbestånd till den grad att minsta förändring i deras miljöförhållanden kan leda till att de slås ut. Långsiktig förvaltning för maximal hållbar avkastning är därför lösningen för att säkerställa en integrerad ekosystembaserad strategi.

Den ekosystembaserade strategin är naturligtvis i grund och botten bara ett annat sätt att uttrycka något som vi alltid har vetat och som näringen ofta har tillämpat instinktivt. Fiskare är ofta mycket medvetna om den sammanlänkade natur av marint liv i alla sina former. Och de vet att det ligger i deras eget långsiktiga intresse att hålla haven friska, så att de ger de rikliga fiskbestånd som gör deras jobb till ett nöje, inte en börda.

Uppgiften för kommissionen är nu att arbeta med fiskare och alla aktörer inom havssektorn för att inte bara skapa en politik, utan en **kultur** av integrerad havsförvaltning baserad på en djup förståelse för vår naturliga miljöns potential och begränsningar. En kultur där ekologiska begränsningar respekteras och havens kraft arbetar för oss, inte emot oss, för en större nytta både för den nuvarande generationen och för kommande.

Vägen framåt

Den gemensamma fiskeripolitiken har kommit långt sedan 1982 – eller faktiskt sedan europeisk fiskeripolitikens första instrument etablerades i början av 1970-talet. Det som började som en uppsättning verktyg för att bevara traditionella fiskemönster och ta udden av spänningen mellan en handfull nationer är nu ett komplext rättsligt och vetenskapligt ramverk som försöker harmonisera 27 medlemsstaters intressen och samtidigt skydda en naturresurs vars begränsade men förnybara natur inte längre kan ignoreras.

På senare år har mycket förbättrats. Långsiktig planering och fiske för maximal hållbar avkastning går nu hand i hand med vattenbrukets växande roll och erkännandet att värde bör fördelas rättvist över hela marknadskedjan. Finansieringen har letts om till att stödja näringen genom en övergångsperiod och att hjälpa kustsamhällen att hålla ställningarna när de sprider sin ekonomiska bas. Aktörers deltagande har förstärkts, liksom kontroll och efterlevnad. Och vår internationella roll ger oss möjligheten och ansvaret att hålla uppe fanan för ansvarsfullt fiske där EU-båtar kanske rör sig.

Dessa insatser måste dock balanseras mot de många områden där en väsentlig förbättring fortfarande snabbt behövs. Den gemensamma fiskeripolitikens institutionella ramar har fortfarande en tendens att blanda ihop definitionen av långsiktiga principer med deras konkreta dagliga genomförande och ger inte bara utrymme utan även incitament för kortsiktigt och oansvarigt beslutsfattande. Fiskeflottans kapacitet är fortfarande så mycket större än den potentiella hållbara fångsten att det är ett direkt incitament för en kultur av överfiske, underrapportering, olika typer av olaglig verksamhet och olika sätt att tänja på reglerna. Vi måste skapa ett ramverk för näringen där det lönar sig att vara ansvarsfull snarare än ett där människor kan tjäna på att ignorera reglerna och sätta sig själva först, vad det än kostar för andra.

Detta kan kräva ett antal genomgripande och innovativa förändringar i sättet som den gemensamma fiskeripolitiken fungerar och kommissionen siktar på att organisera en verkligt öppen, offentlig debatt för att fastställa villkoren för nästa reform. Marknadsbaserade förvaltningsverktyg för att minska storleken på fiskeflottan, större befogenheter för kommissionen att straffa medlemsstater, en väsentlig förenkling av förordningar på EU-nivå och delegeringen av genomförandet av många beslut till nationell och/eller regional nivå – ingen av dem är en universallösning och vissa av dem är mycket kontroversiella, men alla

Tidsplan för reformen

Den 29 september 2008 stödde rådets fiskeministrar enhälligt EU-kommissionären för havsfrågor och fiske Joe Bords uppmaning till att sätta igång förberedelserna för nästa reform av den gemensamma fiskeripolitiken genom att starta en verkligt öppen debatt med aktörer, medlemsstater och allmänheten.

Kommissionen tänker lägga fram en grönbok under första halvan av 2009 som kommer att utgöra grundvalen för ett offentligt samråd på bred bas. En sammanfattning av samrådets resultat

kommer att publiceras i början av 2010 och kommissionen siktar på att lägga fram reformförslag senare samma år, med avsikt att de ska träda i kraft 2012.

Kommissionär Borg kommenterade: ”En ekonomiskt, socialt och miljömässigt sund fiskerinäring är beroende av hälsosamma fiskbestånd och av att fiskeflottorna är i balans med sina fiskemöjligheter. Ekologisk hållbarhet kommer därför att vara fundamental för alla framtida reformer av den gemensamma fiskeripolitiken”.

behövs när vi utforskar vägen framåt för den gemensamma fiskeripolitiken de kommande åren.

Vi står också inför utmaningen och möjligheten att integrera den gemensamma fiskeripolitiken till fullo i det bredare perspektivet av en riktigt sektorsövergripande havspolitik. Vi måste se till att den är sammanhängande med EU:s direktiv om en marin strategi och med IMP:s fokus på hållbar tillväxt i kustområden. Sökandet efter bättre ekologisk och miljömässig status för våra hav och oceaner kommer att gå hand i hand med mer, inte mindre, stöd på EU-nivå för kustsamhällen som påverkas av denna nya strategi för fiskeförvaltning.

Både EU:s framväxande havspolitik och den gemensamma fiskeripolitiken, som precis har firat sin 25-årsdag, har sin grund i samråd och deltagande för folket i Europa. De är båda till sin natur pågående. Genom hela denna broschyr har vi försökt att inte bara förklara de grundläggande principerna som nu kommer att vägleda GFP, utan även att visa hur GFP inte är ett regelverk som är skrivet i sten, utan en pågående process, som aktörer och medborgare aktivt kan kritisera och forma.

Målet med den gemensamma fiskeripolitiken är att säkerställa att vi har friska fiskbestånd i en sund marin miljö, för utan det kan det inte finnas någon lönsam fiskerinäring. För att åstadkomma detta är Europeiska kommissionen redo att göra vad som krävs för att se till att aktörer, konsumenter, forskare och förvaltare kan arbeta tillsammans och ersätta den onda cirkeln som uppmuntrades av tidigare politik med en verkligt god cirkel – en situation som alla vinner på.

Den gemensamma fiskeripolitiken är inte en uppsättning stränga tvång, utan ett dynamiskt ramverk inom vilket medlemsstater och aktörer kan identifiera och arbeta mot den typen av fiskerinäring som de vill ha. För i den slutliga analysen är den enda yttersta begränsningen den biologiska hållbarheten – och den har inte fastställts av någon politisk institution, utan av moder natur själv.

Europeiska kommissionen

Den gemensamma fiskeripolitiken – En användarguide

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

2009 — 36 s. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-09891-8



ec.europa.eu/fisheries