



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Landsbygdsdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 7 oktober 2011

Yttrande över förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar; KOM (2011) 425 om den gemensamma fiskeripolitiken och KOM (2011) 416 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Inledande synpunkter och grundläggande principer

Landsbygdsdepartementet har erbjudit Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) möjlighet att lämna synpunkter på "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar; KOM (2011) 425 om den gemensamma fiskeripolitiken och KOM (2011) 416 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter". Akademien anför följande:

KSLA delar kommissionens slutsatser att problemen med den gemensamma fiskeripolitiken har varit omfattande och att det krävs genomgripande förändringar för att uppnå hållbara fiskbestånd och ett hållbart fiske i havsområden både inom och utanför EU. KSLA menar vidare att kommissionen och medlemsstaternas åtagande att uppnå maximal hållbar avkastning (MSY) för utfiskade bestånd senast 2015 är en hög ambition. Ett efterlevande av detta åtagande skulle innebära en avsevärd förbättring för ekosystemen i havet.

Det övergripande målet för EU:s gemensamma fiskeripolitik är ett fiske som bedrivs så effektivt som möjligt. Det leder till att nationerna och fiskeflottan har en "fiskeplikt". Fisken blir de facto en resurs först när den är föremål för ett fiske. EU-kommissionens konsekvensanalys visar att den ekonomiska och sociala hållbarheten kommer att vara fortsatt begränsad om det inte sker förbättringar av fiskbeståndens status. KSLA menar att det nu krävs en annan syn på fisken och övriga resurser i havens ekosystem. De ekosystemtjänster som genereras ur fungerande ekosystem med hållbara fiskbestånd måste på sikt få större betydelse, liksom andra ekonomiska värden som kan nyttjas förutom fisk som proteinkälla.

KSLA vill här poängtera att risken med MSY är att det bygger på principen om ett högavkastande enartsfiske. Därför är det extra viktigt med det tydliga åtagandet att enligt Art. 2.2 återställa och upprätthålla populationer av målarter över nivåer som ger maximal hållbar avkastning (MSY) senast 2015. KSLA anser att detta åtagande bör gälla för alla bestånd som fiskas av den europeiska flottan, oavsett vattenområde.

Det finns även andra principer (maximum economical yield (MEY), längdoptimerad förvaltning m.fl.) som tar större hänsyn till ekosystemens funktion och andra drivkrafter än maximal effektivitet. Sådana kan exempelvis vara fisketurism, småskaligt kustfiske och produktion av ekosystemtjänster. Detta framgår inte minst av den analys som Fiskeriverket genomfört och presenterat i framsynen Fiske 2020. Här presenteras längdoptimerad förvaltning som modell för fiskeriförvaltningen. En tillämpning av denna skulle långsiktigt ge välmående fiskbestånd samtidigt som avkastningen från fisket och därmed lönsamheten i fiskerinäringen skulle kunna öka. Den grundläggande definitionen av hållbart fiske har stor betydelse för tillämpningen av förordningen i den gemensamma fiskeripolitiken samt i marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter. KSLA anser att principen om maximal hållbar avkastning (MSY) inte är tillräcklig för förvaltandet av fiskbestånden. Mot bakgrund av att de flesta kommersiella fiskbestånd är alltför hårt utnyttjande är kommissionens förslag emellertid ett stort steg i rätt riktning. KSLA menar dock att ambitionsnivån på sikt väsentligt måste höjas så att förvaltningen leder till en tydlig förbättring av ekosystemets balans vilket i sin tur leder till fler och mer hållbara bestånd. MSY är i det avseendet ett alltför ensidigt verktyg. KSLA vill därmed även framhålla vikten av förslaget att etablera långsiktiga och fleråriga väl utarbetade förvaltningsplaner då sådana hör till de viktigaste verktygen för att uppnå uthållighet. Mandat, tidsramar och riktlinjer för att utarbeta långsiktiga planer måste dock tydliggöras.

Basen för att införa en mer ekosystembaserad ansats i fiskeriförvaltningen är att medlemsstaternas insamling av biologiska, tekniska, miljörelaterade och socioekonomiska data ska tydliggöras. Detta medför att regleringen av datakrav för fiskeriförvaltningen ska ha bindande krav med tydlig sanktionsrätt.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den gemensamma fiskeripolitiken

Synpunkter på förslag om införande av individuellt överförbara kvoter

Merparten av ingående länder uppfattar att den relativa stabiliteten är ett förhållandevis rättvist system att fördela resursen. Systemet baseras emellertid på ett fullt nyttjande av den tillgängliga resursen. Det är därmed ett system som stadfäster ett maximalt resursutnyttjande som norm för förvaltandet. Trots detta anser KSLA att den grundläggande teorin bakom överförbara kvoter eller rättighetsbaserad förvaltning som exempelvis ITQ:s är intressant. Genomförandet av ett sådant system ska ses mot bakgrund av den övriga förvaltningen och därmed kombineras med en övergripande förbättring av de grundläggande principerna för ett hållbart fiske. KSLA motsätter sig därför inte kommissionens förslag till att införa ett nytt system för tillträde till resursen. Det krävs dock kompletterande mekanismer till dagens förslag för att införandet av ett sådant system verkligen ska förändra fisket i riktning mot ett mera hållbart nyttjande. Fördelningen av resursen behöver begränsas tydligt genom tidsramar. Samtidigt bör systemet vara så flexibelt att det

fungerar med den årliga biologiska rådgivningen och kan ändras vid snabba och oförutsedda nergångar i de aktuella bestånden.

KSLA anser att införandet av ITQ:s ska genomföras genom att auktionera ut kvoterna snarare än att dela ut dem gratis. Här finns en rak parallell till klimatproblematiken och EU:s system för handel med utsläppsrättigheter. Den initiala tilldelningen av utsläppsrätter till industrin var kostnadsfri och mycket generös i relation till tidigare utsläpp. Utvärderingar har visat att detta medförde en stor förmögenhetsöverföring till de parter som historiskt släppt ut mest växthusgaser. Resultatet blev en snedvridning av konkurrensförhållandena och uteblivna miljövinster. Detta problem undviks bäst genom att kvoter auktioneras ut istället för att skänkas bort. Analyser bör också genomföras för att avgöra om den geografiska dimensionen i förordningen behöver förstärkas. I detta sammanhang kan Norges fiskeriförvaltning fungera som förebild.

För att uppfylla kraven i artikel 34.1 gällande justering av fiskeflottans kapacitet i enlighet med fiskemöjligheten, kommer det att vara nödvändigt att kunna identifiera de lämpligaste metoderna för detta. KSLA anser att dessa kan innefatta kapacitetstak, mekanismer för in- och utträde liksom stopp av subventioner som leder till kapacitetsökning eller ökad fiskeansträngning. Kriterier måste fastställas för tillträde till resursen och dessa ska gälla så länge förvaltningsplaner inte har undertecknats och implementerats. Förordningen ska ge medlemsstaterna standardiserade hållbarhetskriterier för att rangordna fördelningen av rättigheter oavsett om det gäller ansträngning eller kvot. Hållbarhetskriterierna ska premiera selektiva redskap, minimala koldioxidutsläpp och minsta negativa påverkan på det marina livet i övrigt.

När det gäller artikel 37 som reglerar datakrav för fiskeriförvaltningen ser KSLA nödvändigheten av att dessa ska vara bindande, med tydlig sanktionsrätt. Om medlemsstaternas insamling av biologiska, tekniska, miljörelaterade och socioekonomiska data uteblir, saknas basen för att införa en ekosystembaserad ansats i fiskeriförvaltningen. Det är väsentligt att ha en klar förståelse för att förvaltningsåtgärder ska vara dynamiska, såtillvida att när ny information blir tillgänglig ska planerna förbättras och förstärkas, enligt bästa tillgängliga teknik, för att trygga hållbara bestånd och uthålligt nyttjande.

Synpunkter förslag om införande av förbud mot dumpning av fisk (discard)

KSLA tillstyrker förslaget om ett förbud mot dumpning av fisk. KSLA vill emellertid påpeka att dumpning av fisk är resultatet av en havererad fiskeriförvaltning. För att komma tillrätta med detta bedömer KSLA att det krävs fler åtgärder än de som föreslås. KSLA menar att kombinationen av MSY som princip, ITQ som begränsning i tillträdet och den i övrigt stora rörligheten i fiskeflottan kommer att innebära fortsatta problem. Basen bör vara ekosystembaserade och långsiktiga förvaltningsplaner med hög selektivitet och god rapporteringskontroll.

KSLA uppfattar att förslagen om att ”hantera oönskade fångster av kommersiella bestånd” i gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter som reaktiva och som en garant för de problem som förvaltningen inte kommer att förmå hantera. Förbudet av utkast får inte kompletteras med möjligheten att kommersialisera fisk som fångats utöver satt kvot. Målet ska naturligtvis i första hand vara att undvika oönskade fångster genom att förbättra selektiviteten snarare än att finna en mekanism för att hantera oönskade fångster. Krav på ökad selektivitet och eliminering av utkast regleras bäst inom ramen för fleråriga förvaltningsplaner.

Det är nödvändigt att upprätthålla en effektiv övervakning och kontroll av utkast och bifångster, både av kommersiella och icke kommersiella arter. Detta kan säkerställas genom observatörer och kameror ombord. En allvarlig brist är att kommissionens förslag inte inkluderar utkast av icke kommersiella arter. KSLA anser att detta måste justeras i det föreliggande förslaget.

KSLA anser även här att förvaltningen måste kompletteras med en förstärkt geografisk dimension där områden kan avsättas för en viss typ av fiske, eller som helt fiskefria områden. En större del av vattnen inom unionen bör förbehållas ett småskaligt och mera skonsamt fiske, alternativt inget kommersiellt fiske, eller i vissa fall inget fiske alls.

Synpunkter förslag om vattenbruk

KSLA tillstyrker förslagen för att stärka vattenbruket inom unionen. Förordningen ska tydligt föreskriva att all vattenbruksverksamhet ska omfattas av artikel 2.2 och 2.3 samt att strategiska planer för vattenbruk uttryckligen ska baseras på en ekosystembaserad strategi med hållbarhetskriterier som inbegriper ekosystemets återhämtningsförmåga och integritet både i marina vatten och sötvatten. Förslaget om nationella strategiska planer kommer sannolikt att bidra till en sådan utveckling. Det är positivt att problemen med marknadsåtgärder, speciellt för den mindre producenten, tas upp på ett centralt sätt då förutsättningarna för storskaliga och småskaliga enheter kan vara mycket olika. Samtidigt är det av största vikt att även ta hänsyn till, och förstå, skillnader i produktionsvillkor och skördevillkor mellan fiskodling och fiske och inte av tradition utfärda gemensamma bestämmelser och rekommendationer baserade på generella kunskaper om fiskens biologi. Olika faktorer där det finns uppenbara skillnader av betydelse är förutsägbarhet, typ av miljöpåverkan och hur odlarens/fiskarens etiska ansvar måste tillämpas. Liknande hänsynstagande måste också tillämpas vid marknadsstimulerande åtgärder för att inte missa uppenbara synergieffekter mellan utveckling av småskaligt kustnära fiske och lokalproducerad odlad fisk.

För att få tillstånd för en specifik aktivitet bör tillräckliga kunskaper kunna dokumenteras. Riktade utbildningsinsatser och krav på kompetens är viktiga verktyg. Idag utgör mellanledens bristande kunskap om produktionsmetod ett problem. Såväl producenter och distributörer som detaljister och konsumenter behöver bättre kunskaper om hur fångst, odling och handhavande påverkar fisken som livsmedel.

Synpunkter på förslag om rådgivande nämnder

KSLA tillstyrker förslaget om ett ökat regionalt inflytande men anser att den regionala delaktigheten hos berörda aktörer i utformandet av samförvaltning av fisket inom förvaltningsplaner måste breddas i förslaget. Yrkesfiskare tillsammans med andra intressenter måste ha en central roll i samförvaltningen. I förslaget ges de regionala rådgivande nämnderna (RAC) en stor betydelse för det regionala inflytandet över fisket men KSLA ser en risk i att de rådgivande nämnderna inte ges det reella inflytande som skulle behövas. De kan istället bli en mellannivå i förvaltningen, vilken kan användas som buffert mot kritik för beslut som fattas på en högre nivå. För att de regionala nämnderna ska fungera som det är tänkt, är det av stor vikt att de verkligen ges ett reellt inflytande inom ett tydligt övergripande ramverk för uthållig fiskeförvaltning, med fleråriga ekosystembaserade förvaltningsplaner som mål. Representanterna i en regional förvaltningsenhet ska tillsammans utgöra ett brett spektrum av aktörer med såväl yrkesfiskare och andra intressenter som NGO:s och oberoende forskare.

KSLA anser även att det regionala inflytandet kan utvecklas på andra sätt samt att den regionala dimensionen bör stärkas även när det gäller förvaltningsåtgärder. Inom ramen för den Europeiska fiskefonden finns i dagsläget möjlighet att söka medel för att arbeta inom s.k. särskilda fiskeområden (axel 4.). I Sverige finns ett antal fiskeområden med en bred representation från fisket och berörda NGO:s. KSLA bedömer att initiativ med fiskeområden kommer att vara aktuella även under nästa EU-medelsperiod. Mot bakgrund av det efterlyses en större överlappning mellan de finansiella och juridiska instrument vilka omfattas av GFP:n, så att fiskeområdena även kan ges ett inflytande över förvaltningen av fiskbestånden. Fiskeområdena kan stärka en ökad regionalisering av den gemensamma fiskeripolitiken, vilket även kan förstärka kopplingen mellan de juridiska och finansiella instrument som EU förfogar över, något som KSLA förespråkar.

Underlag för hur fiskets verksamhet förhåller sig till målen och tillgången av resursen är viktiga. KSLA anser därför att artikel 11, som reglerar de fleråriga planernas innehåll, ska ge tydliga regler och standardiserade former för hur utvärderingar ska genomföras av både fiskets kapacitet och miljöpåverkan samt för hur bristande efterlevnad ska sanktioneras. Detta saknas nu i förslaget. Förordningen bör självklart kräva en obligatorisk kapacitetsbedömning av varje fiske i förhållande till respektive mållart. Om kapaciteten visar sig högre än den nivå som anses vara hållbar, behöver mål och åtgärder upprättas för att minska överkapaciteten. Artikel 11 bör även utökas till att inkludera målen i artikel 12. Härigenom förtydligas att målen för planerna även är i överensstämmelse med god miljöstatus (GES), samt med artikel 12.4 i EU:s habitatdirektiv.

Synpunkter på Europaparlamentets och rådets förordning om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter

KSLA anser att tydlig spårbarhet för uthålligt fiske och vattenbruk är av stor betydelse för god kommunikation genom alla led från producent till konsument och dessutom ett nödvändigt verktyg för att minska och stävja illegal aktivitet. KSLA menar att ökad konsumentkunskap ger stärkt konsumentinflytande, vilket är en viktig drivkraft för ett hållbart brukande. Därför bör marknadsordningen ha tydligare konsumentfokus. Marknadsordningen ska stärka hållbart nyttjande och hållbar produktion samt ligga i linje med den gemensamma fiskeripolitiken. KSLA kommenterar mer ingående kapitel III, IV och VI i marknadsordningen.

Kapitel III Handelsnormer

KSLA anser att artikel 39.1 inte ska begränsas till varuslagen i bilaga I. Det bör vara en mer öppen skrivning där bilaga I endera tydligt ska uppdateras regelbundet med introduktion av nya arter på marknaden eller där bilaga I utgör grunden för arter man hanterar men att tillägg ska göras kontinuerligt. I 39.2, (a) måste skrivningen göras så tydlig att den inte kan misstolkas eftersom det är av största vikt att handelsnormerna stödjer en mer hållbar fiskepolitik i EU.

Handelsinformation på konserver ska vara betydligt mer utförlig och tydlig med avseende på art, bevarandekrav och uthålligt nyttjande än vad som är fallet idag. Enligt KSLA måste artikel 39.2(b) stärkas i detta avseende. Artikel 40.2 är väsentlig för möjligheten till spårbarhetskontroll av fiskprodukter i försäljnings- och förädlingsled. Denna artikel bör dock utökas så att den ger möjlighet till kontroll även av produkter som inte omfattas av de gemensamma handelsnormerna.

Kapitel IV Konsumentinformation

Korrekt och tydlig information om en fiskprodukt genom alla handels- och produktionsled fram till konsument, är av största betydelse för att främja hållbara produktionsmetoder och skapa goda marknadsincitament. KSLA menar att konsumenter har rätt att veta vad de köper och äter. Därför är det viktigt att en reviderad marknadsordning stödjer tydlig spårbarhet, vilket i sin tur gynnar en mer hållbar produktion och konsumtion. Artikel 42.1 bör skärpas så att vetenskapliga namn på alla de arter som ingår i fiskprodukterna måste skrivas in i handelsbeteckningen. KSLA anser att skrivningarna i artikel 42 kan accepteras förutsatt att artikel 43 tillämpas i sin helhet. Populärt namn och vetenskapligt namn på samtliga ingående arter ska alltså redovisas oavsett produktsammansättning. Idag krävs inte detta för förädlade produkter och blandprodukter.

KSLA anser att det är ytterst väsentligt att artikel 43 kräver att handelsbeteckningen tydligt visar vetenskapliga namn på samtliga arter. Eftersom handel med fisk och skaldjur idag är internationell och handelsvägar varierar i stor omfattning är det av stor vikt att de vetenskapliga namnen följer produkterna. Handelsnamn i mellanstatliga handelsled kan vara förvirrande och ibland feltolkas. Det måste även tydliggöras att medlemsländernas listor med handelsbeteckningar ska uppdateras regelbundet, till exempel en gång per år. Ett sådant tillägg kan göras under artikel 43.

I artikel 44 med uppgifter om fångst- eller produktionsområde för fisk och skaldjur behöver informationen vara mycket mer detaljerad än den som erbjuds via FAO-indelningens stora fångstområden. Detta ger bättre möjligheter till kontroll av transportvägar för en produkt. Även i artikel 44.1(b) kan man ytterligare precisera med vattenområde eller landregion för sötvattensarter, t.ex. ”sydvästra Sverige” i stället för enbart Sverige. På fiskprodukter från länder som Kina, Indonesien och Ryssland räcker det idag med nationsmärkning, vilket inte säger något om de vitt skilda förutsättningarna inom dessa länders vidsträckta landområden. KSLA ser det som en fördel om frivillig information om mer precisa fångst- eller produktionsområde premieras, men det frivilliga informationsutrymmet får inte inkräkta på den obligatoriska information som krävs.

Kapitel VI Marknadsinformation

KSLA menar att det är viktigt att kommissionen vidtar åtgärder för att göra information mer lättillgänglig samt ställer krav på att även medlemsstaterna bidrar med ökad tillgänglighet av information. Artikel 49 är intressant, eftersom det idag saknas transparens och öppenhet när det gäller information om fiskeri- och vattenbruksprodukter i distributionskedjorna och i det internationella sammanhanget. Marknadsinformation i relation till den gemensamma fiskeripolitiken i EU är ett verktyg som rätt använt kan bidra till att stärka ett långsiktigt tänkande i balansen mellan resursnyttjande och bevarande för ett mer hållbart fiske och vattenbruk inom EU.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Sara von Arnold

Sara von Arnold
Preses

Åke Barklund

Åke Barklund
Akademisekreterare och VD