



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.12.2011
SEK(2011) 1575 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om vissa åtgärder riktade till icke samarbetande länder i syfte att bevara fiskbestånd

{KOM(2011) 888 slutlig}

{SEK(2011) 1576 slutlig}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om vissa åtgärder riktade till icke samarbetande länder i syfte att bevara fiskbestånd

1. PROBLEMFÖRMULERING: VILKET ÄR DET EXAKTA PROBLEMET, VEM PÅVERKAS MEST OCH VARFÖR BEHOVS ETT OFFENTLIGT INGRIPANDE?

Enligt FN:s havsrättskonvention¹ och FN:s avtal om fiskbestånd² ska kuststater och stater som utövar fiske på sådana bestånd på angränsande öppna hav samarbeta för att på ett ansvarsfullt sätt förvalta gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd för att trygga deras långsiktiga hållbarhet, antingen genom direkta samråd med varandra eller via lämpliga regionala fiskeriförvaltningsorganisationer.

Det kan inträffa att ett tredjeland inte samarbetar i förvaltningen av ett gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd i vilket EU har en intresseandel och, i synnerhet, att ett sådant lands agerande i form av åtgärder eller underlåtenhet innebär en risk för överfiske. Det blir då mycket viktigt att använda all till buds stående medel för att övertyga det berörda landet om att ändra det riskabla agerandet. Om de gängse samråden och tekniska utbyten inte fungerar skulle ett uppenbart alternativ vara att införa handelsrelaterade restriktioner, men EU har ingen snabb mekanism för att införa sådana inom rimlig tid.

I dag står EU inför ett omedelbart hot om överutnyttjande av makrillbeståndet på grund av förvaltningsåtgärder som har vidtagits av Island och Färöarna utan hänsyn till andra kuststaters och EU:s rättigheter. Ju snabbare EU kan agera på lämpligt sätt, desto effektivare går det att hantera dessa och andra potentiella problem.

Problemet med överfiske på grund av att tredjeländer inte samarbetar påverkar nästan samtliga aktörer på fiskeriområdet:

Fiskeriindustrin, på både kort och lång sikt: konkurrens om den begränsade marknaden och minskade uttag på grund av resursutarmning kan leda till stora ekonomiska förluster och många förlorade arbetstillfällen.

¹ [Förenta nationernas havsrättskonvention](#) av den 10 december 1982.

² [Avtal om genomförande av de bestämmelser i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som rör bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd](#) (i kraft från och med den 11 december 2001).

Bearbetningsindustrin skulle kunna få större tillgång till råvaror till låga priser på kort sikt men kommer att drabbas på medellång eller lång sikt av följderna av att beståndet utarmas.

Konsumenterna kommer troligen inte att gynnas av den ökade tillgången på kort sikt, eftersom priseteffekterna sannolikt neutraliseras av ökade intäkter och fler arbetstillfällen i bearbetnings- och distributionsindustrin. De kommer däremot att känna av den minskade tillgången på lång sikt i form av högre priser.

EU och de nationella förvaltningarna kommer på både kort och lång sikt att uppfattas som oförmögna att hantera problemet. Bristande förtroende för de offentliga institutionerna kommer att avspeglas i opinionsundersökningarna och detta kan få stora återverkningar inom andra politikområden.

De offentliga myndigheterna har det främsta ansvaret för att agera till försvar för dessa aktörers långsiktiga intressen.

2. Subsidiaritetsanalys: Är EU-åtgärder motiverade av subsidiaritetsskäl (behov och EU-mervärde)?

Slutmålet för det föreslagna instrumentet är att undvika överutnyttjande av vissa gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik, men det föreslagna instrumentet (restriktion av eller förbud mot import) ligger inom den gemensamma handelspolitikens behörighet. Båda politikområdena omfattas av EU:s exklusiva behörighet, varför subsidiaritetsprincipen inte är tillämplig i detta fall.

3. Syftet med EU:s initiativ: Vilka är de viktigaste politiska målen?

Det underliggande allmänna politiska målet för detta initiativ är att bidra till bevarandet av fiskresurser, vilket är den gemensamma fiskeripolitikens viktigaste mål. Det operativa målet är att ge EU ett handelsbaserat instrument för att bidra till det allmänna målet.

4. Alternativ: Vilka alternativ har övervägts och vilka har bedömts?

Följande fem alternativ analyserades:

- (1) Att inte vidta några åtgärder.
- (2) Att vidta åtgärder i form andra instrument än rättsakter, som mekanismer av typen ”skuldbelägga och dra skam över någon”, hållbarhetsmärkning eller diplomatiska démarcher i olika former.
- (3) Att införa en rättsakt för den gemensamma fiskeripolitiken som gör det möjligt att reagera snabbt på problemet genom att införa ett förbud mot handel med fiskprodukter från det berörda fiskbeståndet med ursprung i det aktuella landet.
- (4) Att införa begränsade handelsrestriktioner som endast inbegriper lätt identifierbara fiskprodukter.

- (5) Att utfärda en rättsakt om ”motåtgärder” som svar på en ”internationell försumlighet” från en annan stat.

5. Konsekvensbedömning: Vilka är det viktigaste ekonomiska, miljömässiga och sociala effekterna av varje alternativ, särskilt i termer av (kvantifierade/monetarerade) fördelar och kostnader (inbegripet skattningar av den administrativa bördan), andra efterlevnadskostnader och genomförandekostnader för offentliga förvaltningar?

Analysen av dessa alternativ gjordes för makrillsituationen i form av en fallstudie, för att bättre kunna hantera de miljömässiga, ekonomiska och sociala effekterna av alternativen. Detta fall motsvarar den pågående tvisten om förvaltningen av makrillbestånden i nordöstra Atlanten, där Island och Färöarna utan vederbörlig hänsyn till andra kuststaters rättigheter har vidtagit åtgärder som hotar hållbarheten i fisket. De uppgifter och den information som finns att tillgå om detta bestånd gör det möjligt att göra en jämförande analys av de ovannämnda alternativen.

Så långt det var möjligt omfattade analysen en simulering av fiskets utveckling under de kommande tolv åren baserad på slutsatserna av den senaste vetenskapliga bedömningen av beståndet. Dessutom omfattade analysen ad hoc-bedömningar av den administrativa bördan och andra överväganden om eventuella för- och nackdelar.

Resultatet av analysen visar följande:

- Alternativ 1 (ingen åtgärd) är inte acceptabelt. EU bör agera.
- Icke-rättsliga åtgärder (alternativ 2) kan fungera i vissa fall, men alternativet att vidta kraftfulla rättsliga åtgärder skulle i hög grad vara att föredra i de flesta fall. Även om detta alternativ vore att föredra i ett fåtal fall skulle det motivera införandet av den rättsliga mekanism som krävs så att åtgärden verkligen kan genomföras i detta fåtal fall.
- En kort sammanfattning av effekterna i alternativen 3, 4 och 5 ges i tabellen nedan:

| | Alternativ 3 | Alternativ 4 | Alternativ 5 |
|---|---|--|--|
| Miljömässiga, ekonomiska och sociala effekter | <ul style="list-style-type: none"> • Mycket snabb återhämtning till önskade nivåer • Ingen risk för utarmning(*) • MSC-certifiering bevaras • Ökat förtroende för förvaltare • Högre löner efter återhämtning • Bättre konsumentpriser • | <ul style="list-style-type: none"> • Som alternativ 3, men eventuellt med fördröjd effekt | <ul style="list-style-type: none"> • Som alternativ 3, men eventuellt mer effektivt |
| | 1 | 2 | 1 |

| | | | |
|---------------------|---|---|---|
| RANGORDNING: | | | |
| Administrativ börda | Tung: mycket detaljerad lagstiftning (spårbarhet), övervakning av många produkter | Lätt: enklare lagstiftning, färre produkter att övervaka | Tyngre än för alternativ 1: mer detaljerat utbud av åtgärder, kontroversiell lagstiftning, komplicerad övervakning |
| RANGORDNING: | 2 | 1 | 3 |
| Största nackdelar | <ul style="list-style-type: none"> • Svårigheter att avgöra vilka produkter som innehåller arten • Bevisa att åtgärderna är proportionerliga och rättvisa | <ul style="list-style-type: none"> • Inga större svårigheter. Lättare att bevisa proportionalitet och rättvisa | <ul style="list-style-type: none"> • Som för alternativ 3, men mer komplicerad uppsättning åtgärder som medför mer komplicerade problem med förenlighet med lagstiftning |
| RANGORDNING: | 2 | 1 | 3 |

(*) I fallstudien av makrill, där lekbeståndets biomassa faller under gränsvärdet på 1,7 miljoner ton.

6. Jämförelse av alternativen: Vilket alternativ är att föredra på grundval av vilket kriterium/vilken motivering?

De miljömässiga, ekonomiska och sociala effekterna hänger mycket nära samman med varandra och är mycket lika för de tre alternativen. Den enda skillnaden är att alternativ 4 väntas ge effekter med viss fördröjning, eftersom de vidtagna åtgärderna inte är lika tvingande som för alternativen 3 och 5. Att alternativ 4 är mindre effektivt uppvägs dock av att det är mycket lättare att tillämpa både vid utformningen av lagstiftningen och när det faktiskt ska genomföras. Den sammanlagda rangordningen (5, 4, 7) ger inga dramatiska resultat som gör det möjligt att välja eller välja bort något av alternativen.

Dessutom är det svårt att dra några generella slutsatser av analysen av makrill ovan inför andra framtida fall. Det kan finnas lägen där alternativ 3 inte är tillämpligt i fall där importerade varor som är framställda av arten i fråga har genomgått omfattande behandling eller bearbetning. I andra fall skulle det inte gå att tillämpa handelsåtgärder (om den berörda arten t.ex. inte omfattas av handel), men det skulle gå att vidta motåtgärder som det saknas en effektiv EU-mekanism för.

Mot bakgrund av detta har vi konstaterat att det bästa alternativet kanske är det som är tillräckligt flexibelt för att innefatta de viktigaste fördelarna i de tre alternativen och minimera deras nackdelar och administrativa kostnader. En möjlig beskrivning av det alternativet skulle vara en EU-rättsakt med följande egenskaper:

- (a) Främst grundad på artikel 207 i EUF-fördraget. Andra grunder är också tänkbara om de planerade åtgärderna inte är handelsrelaterade.

- (b) Beskriva tillämpningsområdet som i det här exemplet: Situationer med brist på samarbete i fiskeriförvaltningen och införande av åtgärder som i hög grad strider mot gemensam internationell praxis för delning av fiskresurserna och som hotar hållbarheten.
- (c) Uppräta en förteckning över möjliga åtgärder att vidta, från handelsrestriktioner till motåtgärder av olika slag.
- (d) Fastställa de viktigaste principerna och kriterierna för tillämpning av dessa åtgärder: effektivitet, proportionalitet, rättvisa, förenlighet med lagstiftning osv.
- (e) Ge kommissionen genomförandebefogenheter för att tillämpa de åtgärder som är ändamålsenliga för den lämpliga lösningen i enlighet med ovanstående kriterier.
- (f) Fastställa de specifika mekanismerna för kontroll av medlemsstaterna i enlighet med den nya förordningen om kommittéförfarande.
- (g) Fastställa tydliga regler för automatiskt eller mycket snabbt upphävande av åtgärderna när de stater som inte samarbetar har vidtagit lämpliga korrigerande åtgärder.
- (h) Kommissionen skulle också få tillstånd att vid behov inrätta nya övervakningsmekanismer när de befintliga är otillräckliga.

Tillämpningsområdet skulle tydligt utesluta de fall som omfattas av lagstiftningen om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och av andra instrument. Förteckningen över åtgärder bör vara tillräckligt omfattande för att inte utesluta nyligen utformade effektiva och okontroversiella åtgärder när sådana framträder. Principerna och kriterierna i d bör däremot vara mycket strikta så att kommissionens manöverutrymme fastställs tydligt.

7. Övervakning och utvärdering: Vilka ordningar används för att fastställa faktiska kostnader och fördelar och för att uppnå önskade effekter?

Målet för hela övningen (se avsnitt 3) är att bidra till att bevara fiskeresurser och att föra dem till nivåer som kan producera maximalt hållbart uttag. De indikatorer som brukar användas för att övervaka fiskeresursers status är lekande bestånds biomassa, dvs. hur många fiskar som är lekfärdiga vid lektiden, och fiskedödlighet, som är ett mått på hur snabbt fisk avlägsnas ur beståndet genom fiskeverksamheten. Det finns andra indikatorer som kompletterar dessa båda och som illustrerar i vilken omfattning fiskeverksamheter inte endast påverkar de bestånd som man fiskar efter utan även andra fiskar eller marina organismer som fångas eller skadas oavsiktligt.

I dag finns det ett mycket sofistikerat system som är utformat för att garantera en snabb och vetenskapligt baserad övervakning. Systemet omfattar insamling av uppgifter om fiskeverksamheten, provtagning och insamling av biologiska data, vetenskapliga undersökningar till havs med hjälp av forskningsfartyg samt en ram för internationellt samarbete med fiskerivetenskapsmän som gör det möjligt att sammanställa och utbyta uppgifter och information, genomförda fiskbeståndsbedömningar samt ge vetenskapliga råd för fiskeriförvaltning. När det gäller nordöstra Atlanten samordnas merparten av dessa verksamheter av Internationella havsforskningsrådet (Ices). Liknande organ finns för andra fiskeområden av intresse för EU.

Den nuvarande ramen för insamling av uppgifter för vetenskaplig analys³ och mandatet för vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen ger också en rutinmässig grund för produktionen av ekonomiska uppgifter som är användbara för övervakningen av resultatet för den planerade åtgärden genom indikatorer som ekonomisk avkastning, omsättning för EU-flottor och deras beroende av det ena eller andra fiskbeståndet. Uppföljning av import är också en rutinuppgift. Därför finns det i dagsläget ingen anledning att skapa nya system eller förstärka något av de befintliga systemen för att övervaka fiskresursers status.

³ [Rådets förordning \(EG\) nr 199/2008](#) av den 25 februari 2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken.