Europaparlamentet
2019-2024

Fiskeriutskottet

2021/2169(INI)

8.11.2022

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om nuläget i genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och framtidsutsikterna
(2021/2169(INI))

Fiskeriutskottet

Föredragande: Gabriel Mato

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION 3

MOTIVERING 9

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om nuläget i genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och framtidsutsikterna
(2021/2169(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artiklarna 3, 4, 5, 11, 38, 39, 43 och 349,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken[1],

– med beaktande av artikel 54 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från fiskeriutskottet (A9-0000/2022), och av följande skäl:

A. Europaparlamentet har redan yttrat sig om flera specifika aspekter av den gemensamma fiskeripolitiken och det är därför lämpligt att hädanefter främst fokusera på bevarandet av marina biologiska resurser och förvaltningen av fisket inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Allmänna mål för den gemensamma fiskeripolitiken

1. Europaparlamentet påminner om att den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta såväl i ekonomiskt och socialt hänseende som i sysselsättningshänseende samt att bidra till tryggad livsmedelsförsörjning.

2. Europaparlamentet beklagar att genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken sedan 2014 främst har inriktats på miljöaspekten av denna politik, som en förutsättning för och på bekostnad av socioekonomiska aspekter och livsmedelstrygghet. Parlamentet anser att de negativa effekterna på fiskerisektorn har förvärrats sedan brexit och covid-19-pandemin. Dessa negativa effekter fortsätter att öka och har nu blivit ohållbara på grund av den senaste internationella geopolitiska utvecklingen.

3. Europaparlamentet understryker att fisk och skaldjur generellt har ett lägre koldioxidavtryck än landbaserade livsmedel, vilket visar det strategiska värdet av fisk och skaldjur inom ramen för den europeiska gröna given.

4. Europaparlamentet anser att reformen av den gemensamma fiskeripolitiken bör syfta till att återställa jämvikten mellan dess mål. Parlamentet stöder därför en förstärkning av

[1] EUT L 354, 28.12.2013, s. 22

den gemensamma fiskeripolitikens socioekonomiska dimensioner och livsmedelsförsörjningsaspekter och uppnåendet av lika villkor i dess internationella dimension.

5. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i detta syfte systematiskt genomföra fullständiga konsekvensanalyser på förhand och i efterhand, inbegripet socioekonomiska analyser, innan någon strategi eller lagstiftning föreslås eller politiska beslut fattas.

6. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och rådet att i samband med politikens utformning lägga större vikt vid fiskets betydelse för att bidra till livsmedelsförsörjningen.

7. Europaparlamentet betonar yrkesfiskarnas strategiska roll i livsmedelskedjan och för livsmedelstryggheten.

Maximal hållbar avkastning (MSY)

8. Europaparlamentet anser att införandet av maximal hållbar avkastning (MSY) som referenspunkt för fiskeriförvaltningen har varit en drivkraft för att förbättra fiskbeståndens allmänna tillstånd. Parlamentet anser dock att MSY-målet bör genomföras mot bakgrund av den praktiska verkligheten och med beaktande av de socioekonomiska aspekter, proportionalitetsaspekter och livsmedelsförsörjningsaspekter som fastställs i fördraget och i FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations (FAO) uppförandekod.

9. Europaparlamentet påminner i detta avseende om att MSY-målet ”för alla bestånd senast 2020” redan har vidareutvecklats i de förordningar om regionala fleråriga planer som antagits efter 2013.

10. Europaparlamentet anser därför att MSY-målet i förordning (EU) nr 1380/2013 (grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitiken) bör anpassas i enlighet med detta.

Landningsskyldighet och minskning av oönskade fångster

11. Europaparlamentet upprepar de synpunkter som uttrycktes i parlamentets resolution av den 18 maj 2021 om landningsskyldigheten[2]. Parlamentet påminner om att landningsskyldigheten, som infördes som ett grundläggande paradigmskifte i fiskeriförvaltningen, inte genomförs korrekt. Parlamentet betonar återigen att landningsskyldigheten inte är ett mål i sig utan ett verktyg för att minimera oönskade fångster och att en bedömning av de socioekonomiska konsekvenserna av denna skyldighet måste göras.

12. Europaparlamentet anser vidare att

[2] EUT C 15, 12.1.2022, s. 9

– den nuvarande landningsskyldigheten bör tillämpas på ett flexibelt sätt, med beaktande av varje fiskes särdrag,

– landningsskyldighetens tillämpningsområde bör ses över för att begränsa problemen med begränsande arter och komplexa undantag,

– landningsskyldigheten bör göras mer attraktiv, särskilt genom incitament, för att öka aktörernas egenansvar och därmed efterlevnaden.

13. Europaparlamentet insisterar på att målet att minimera oönskade fångster i första hand bör uppnås med hjälp av tekniska åtgärder och bör stödjas genom bättre fångstdokumentation. Parlamentet uppmanar kommissionen att föreslå alternativ till landningsskyldigheten, som medlagstiftarna kan ta ställning till.

Bevarandeåtgärder

Fiskemöjligheter

14. Europaparlamentet påminner om att totala tillåtna fångstmängder (TAC) och kvoter är det mest direkta sättet att hantera fiskeridödligheten, men TAC för enskilda bestånd kan vara problematiska i blandfiske (på grund av problemet med begränsande arter).

15. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och rådet att fastställa TAC endast för de viktigaste målbestånden.

16. Europaparlamentet understryker att principen om relativ stabilitet, som fastställdes för fyrtio år sedan, är allmänt accepterad som ett viktigt instrument för att skapa långsiktig förutsägbarhet och kontinuitet i fördelningen av fiskbestånd mellan länder. Parlamentet betonar dock att klyftan mellan de nationella kvottilldelningarna och de faktiska intressena för medlemsstaternas fiskeflottor har ökat avsevärt med tiden och förvärrats ytterligare av brexit. Parlamentet betonar också att klimatförändringarna har en betydande inverkan på fiskbeståndens fördelning.

17. Europaparlamentet anser därför att det är nödvändigt att justera den nuvarande principen om relativ stabilitet samtidigt som grunddragen i denna princip bevaras. Parlamentet uppmanar kommissionen att i detta syfte göra en heltäckande bedömning av den nuvarande principen om relativ stabilitet och möjliga scenarier för anpassning.

Förvaltning av flottan

18. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att föreslå en anpassning av strukturpolitiken för att underlätta utfasningen av fossila bränslen i fiskerinäringen och förbättra säkerheten och arbetsvillkoren, särskilt genom att fullt ut utnyttja det tillgängliga bruttotonnaget inom ramen för nationella kapacitetstak och utesluta ”socialt och säkerhetsbetingat” tonnage när fiskekapaciteten beräknas.

Regionala fleråriga planer

19. Europaparlamentet erkänner de fleråriga planernas viktiga roll som huvudsakliga ramar för regional fiskeriförvaltning.

20. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att föreslå ökad flexibilitet i dessa planer så att de tar hänsyn till socioekonomiska faktorer och ändrade omständigheter.

21. Europaparlamentet betonar behovet av att förbättra genomförandet av ekosystemansatsen på regional nivå och behovet av konsekventa fiskeriförvaltningsåtgärder för bestånd som sträcker sig över regioner som omfattas av flera olika fleråriga planer.

Styrning

Organisation inom kommissionen

22. Med tanke på fiskets strategiska betydelse som källa till hälsosamma livsmedel av hög kvalitet rekommenderar Europaparlamentet starkt att kommissionen internt ger denna politik det erkännande den förtjänar och ser till att ansvariga avdelningar bemannas med tillräckligt många fiskeriexperter.

Regionalisering och intressegruppers deltagande

23. Europaparlamentet uppmuntrar medlemsstaterna att i stor utsträckning använda verktyget för regionalt samarbete i enlighet med artikel 18 i grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitiken.

24. Europaparlamentet betonar de rådgivande nämndernas grundläggande roll för samråd med berörda parter.

25. Europaparlamentet stöder de rådgivande nämndernas nuvarande sammansättning, där företrädare för de socioekonomiska aktörerna är i majoritet jämfört med andra intressegrupper.

26. Europaparlamentet betonar vikten av att involvera de rådgivande nämnderna i Europaparlamentets arbete.

27. Europaparlamentet beklagar den otillräckliga uppföljningen av och insynen i hur de rådgivande nämndernas rekommendationer beaktas i beslutsfattandet. Parlamentet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att systematiskt och aktivt delta i de rådgivande nämndernas möten och att bättre informera om värdet av deras rekommendationer.

28. Europaparlamentet anser att gemensam förvaltning med de rådgivande nämnderna måste utvecklas för att främja en nedifrån-och-upp-strategi.

Beslut som grundar sig på vetenskap och konsekvensbedömningar

29. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att basera alla sina politiska initiativ och lagstiftningsinitiativ (inbegripet genomförandeakter som fastställer begränsningar för fisket) på vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning (inklusive yrkesfiskarnas erfarenheter) och på gjorda konsekvensbedömningar.

30. Europaparlamentet anser att de rådgivande nämnderna bör ges möjlighet att lämna bidrag när kommissionen begär in råd från Internationella havsforskningsrådet (Ices) och vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF) för att främja närmare samarbete mellan forskare och berörda parter.

31. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att systematiskt informera Europaparlamentet om dessa krav.

Integrering av fiskeri i ett bredare politiskt sammanhang

32. Europaparlamentet betonar behovet av att säkerställa rättvis utrymmesfördelning till fiske och vattenbruk i förhållande till andra sektorer i samband med utformningen av strategier och fysisk planering.

33. Europaparlamentet påminner om att miljöskyddskraven måste integreras i den gemensamma fiskeripolitiken i syfte att främja en hållbar utveckling, i enlighet med EUF-fördraget.

34. Europaparlamentet understryker att fiskeripolitiken och miljöpolitiken måste jämkas samman med varandra, men att miljömålen inte kan få väga tyngre än den gemensamma fiskeripolitikens mål.

Den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension

35. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att främja den gemensamma fiskeripolitiken som en modell för världshavsförvaltning och att försvara EU:s fiskerisektors intressen i regionala fiskeriförvaltningsorganisationer och partnerskapsavtal om hållbart fiske, och mer allmänt i internationella forum.

36. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att se till att den gemensamma fiskeripolitikens mål integreras fullt ut i EU:s ståndpunkter i alla internationella miljöforum, såsom konventionen om biologisk mångfald eller konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (Cites), där frågor som rör marina biologiska resurser diskuteras.

37. Europaparlamentet anser att importerade fisk- och skaldjursprodukter måste omfattas av höga miljömässiga och sociala normer, likställda med dem som tillämpas i EU.

De yttersta randområdena

38. Europaparlamentet anser att den gemensamma fiskeripolitiken inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser de yttersta randområdenas särskilda behov.

39. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att föreslå ett program med alternativ som särskilt beaktar avsides läge och ökaraktär (Posei) för fiske och vattenbruk, liknande det som gäller för jordbruket.

40. Europaparlamentet betonar att EU-stöd och nationellt stöd till förnyelse av småskaliga flottor är av avgörande betydelse för dessa regioner. Parlamentet uppmanar särskilt kommissionen att se till att riktlinjerna för analys av balansen mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter (COM(2014)0545) anpassas till de yttersta randområdenas särdrag.

41. Europaparlamentet insisterar på behovet av att stödja selektiva fiskemetoder, exempelvis sådana förankrade anordningar som samlar fisk som används av småskaliga fiskeflottor i de yttersta randområdena.

42. Europaparlamentet betonar behovet av att avsätta nödvändiga resurser till att förbättra den vetenskapliga kunskapen om de yttersta randområdenas exklusiva ekonomiska zoner.

Klimatförändring

43. Europaparlamentet betonar att begränsning och anpassning är avgörande i den gemensamma fiskeripolitiken för att ta itu med klimatförändringsutmaningen.

44. Europaparlamentet framhåller behovet av mer motståndskraftiga ekosystem och mer motståndskraftiga ekonomiska fiskesektorer.

45. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att avsätta större mänskliga och ekonomiska resurser till fiskeriforskning med anknytning till klimatförändringarna.

46. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att ta fram verktyg och finansieringsmöjligheter för de sektorer som påverkas av klimatförändringarna.

°

° °

47. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen samt till medlemsstaternas regeringar och parlament.

MOTIVERING

År 2009 offentliggjorde kommissionen en grönbok med en vision om hur den gemensamma fiskeripolitiken bör se ut i framtiden. Detta inledde debatten om en reform, som antogs 2013.

Den nuvarande kommissionen ska senast den 31 december 2022 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om hur den gemensamma fiskeripolitiken fungerar. Den bör utvärdera den gemensamma fiskeripolitiken senast 2022 för att fastställa hur man ska ta itu med frågor som inte i tillräcklig utsträckning omfattas av den nuvarande politiken, såsom den sociala dimensionen, klimatanpassning och rena hav, och reflektera över dess framtida utveckling.

Syftet med detta förslag till betänkande är att ge politisk vägledning för framtida översyner av den gemensamma fiskeripolitiken. Betänkandet innehåller en rad frågor – utan att ge svar på alla – om genomförandet av dagens gemensamma fiskeripolitik, huruvida de nuvarande målen och verktygen för den gemensamma fiskeripolitiken fortfarande är relevanta för att hantera dagens och framtidens utmaningar och huruvida vissa aspekter bör reformeras, ses över, anpassas eller förbättras.

Kommissionen har alltid haft en sund kritisk syn på politiken, och detta har varit den viktigaste drivkraften för politiska förändringar. Kommissionen bör fortsätta att främja förbättringar av politiken när så är nödvändigt.

På grund av begränsningarna när det gäller betänkandets längd är det inte möjligt att behandla varje enskild aspekt av den gemensamma fiskeripolitiken som ingår i grundförordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken. Ett val måste göras.

Betänkandet handlar därför främst om bevarande av fiskbestånd och fiskeriförvaltning, och bygger även vidare på betänkanden som redan antagits under de senaste åren om specifika frågor som maximal hållbar avkastning, landningsskyldigheten, genomförandet av artikel 17 i den gemensamma fiskeripolitiken respektive ”Fiskare för framtiden”. Tekniska åtgärder diskuteras däremot inte, med tanke på den relativt nya rättsliga ramen.

Betänkandet tar inte upp vattenbruk (som just har behandlats i en särskild resolution från Europaparlamentet) och inte heller saluföring och beredning av fiskeri- och vattenbruksprodukter (inom ramen för en särskild förordning som antagits parallellt med grundförordningen). Det tar heller inte upp en rad andra centrala dimensioner, exempelvis den gemensamma fiskeripolitikens strukturella pelare (inom ramen för EHFF-förordningen), kontroll (interinstitutionella förhandlingar pågår) eller brexits effekter på EU:s fiske i Nordostatlanten (också ämne för en nyligen antagen resolution).

Föredragandens ståndpunkt

Utan att gå in på särskilda åtgärder som behöver ses över anser föredraganden att den framtida gemensamma fiskeripolitiken behöver ett paradigmskifte från stela och orealistiska mål till pragmatiska och genomförbara mål.

Under de senaste tio åren (2010–2020) har vi sett en radikal förändring från en total brist på tydligt definierade mål för fiskeriförvaltningen till stela ”politiska” mål som fastställdes hastigt 2013 (då den senaste reformen av den gemensamma fiskeripolitiken antogs), utan att någon hade svar på alla frågor om effekterna av dessa mål eller hur de skulle genomföras i praktiken – erfarenhetstest fick visa om de gav resultat eller inte. Målen från 2013 har inte uppnåtts inom de fastställda tidsfristerna, men det är inte det enda problemet. Vi ser att vissa mål är omöjliga att uppnå och att andra är extremt svåra att genomföra i praktiken.

Forskare påpekar att det är praktiskt taget omöjligt att utnyttja alla fiskbestånd i ett marint ekosystem med maximal hållbar avkastning (MSY), något vi har satt som mål för 2020. Alla bestånd, särskilt i ett blandfiske, kan inte fiskas på MSY-nivåer samtidigt. Målet att genomföra skyldigheten att landa alla fångster senast 2019 låter som ett enkelt koncept, men det skapar enorma svårigheter än i dag. MSY-konceptet bör genomföras mot bakgrund av den praktiska verkligheten och med beaktande av socioekonomiska aspekter, proportionalitet och livsmedelsförsörjning.

Resultatet är misstro från yrkesfiskarnas sida gentemot politikerna, eftersom de åtgärder som vidtas är olämpliga och saknar en solid vetenskaplig grund, och misstro från samhällets sida, som anser att EU har misslyckats med att leverera det som man hade kommit överens om, men även indignation gentemot fiskare, eftersom de anses bryta mot lagen.

EU:s trovärdighet ifrågasätts. Vi behöver realistiska och genomförbara mål. Yrkesfiskarna måste involveras. I den framtida gemensamma fiskeripolitiken måste vi återupprätta och främja bilden av det ädla och svåra jobb som utförs av yrkesfiskarna – särskilt EU:s fiskare – som förser konsumenterna med hälsosamma, högkvalitativa och hållbara livsmedel.

De nuvarande målen för den gemensamma fiskeripolitiken är alltför fokuserade på miljöhänsyn. Ingen tvivlar på att sunda fiskbestånd och skydd av den biologiska mångfalden är en helt nödvändig förutsättning för en ekonomiskt livskraftig fiskerisektor, men man får inte glömma att målet för den gemensamma fiskeripolitiken inte bara är att ha rikare fiskeresurser, eller färre överutnyttjade fiskeresurser, utan också – eller i första hand – att uppnå maximalt hållbara produktionsnivåer för fisk och skaldjur, i syfte att säkerställa livsmedelstrygghet och ett positivt socialt och ekonomiskt utfall för fiskare och kustsamhällen. Därför måste fiskeri- och miljöpolitiken jämkas samman, och miljömålen kan inte få väga tyngre än den gemensamma fiskeripolitikens mål.

Goda styrelseformer, samråd i tidiga skeden och konkret deltagande av berörda parter i beslutsprocessen är grundläggande faktorer för en framgångsrik politik.

Att säkerställa lika villkor jämfört med vissa utländska flottor med lägre sociala och miljömässiga standarder som fiskar i samma zoner som EU-aktörer och som saluför sina produkter på EU-marknaden är i detta sammanhang avgörande för EU-flottornas och vattenbruksproducenternas konkurrenskraft.

Samtidigt måste vi se till att EU försvarar sina fiskesektorers intressen globalt, inom ramen för sitt agerande för världshavens förvaltning. Att försvara och främja EU:s hållbarhetsmodell är fullt förenligt och bör gå hand i hand med försvaret av EU-sektorernas intressen.

EU:s fiskeri- och vattenbrukssektorer och hela värdekedjan för fisk och skaldjur är strategiska aktörer, eftersom de har en samhällelig roll när det gäller att tillhandahålla hälsosamma

livsmedel av hög kvalitet till konsumenterna. Vi måste ge dem den plats de förtjänar och generellt placera dem högt upp på EU:s politiska dagordning.

Slutligen har de yttersta randområdena särskilda begränsningar och särskilda behov, vilket fastslås i artikel 349 i EUF-fördraget. Den gemensamma fiskeripolitiken bör ta hänsyn till deras särdrag och behov och anpassas till dessa.