



18.9.2015

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om en ny gemensam fiskeripolitik: strukturen för de tekniska åtgärderna och de fleråriga planerna
(2015/2092(INI))

Fiskeriutskottet

Föredragande: Gabriel Mato

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	9

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om en ny gemensam fiskeripolitik: strukturen för de tekniska åtgärderna och de fleråriga planerna (2015/2092(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 43,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt artiklarna 7.2, 9 och 10,
- med beaktande av artikel 52 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från fiskeriutskottet (A8–0000/2015), och av följande skäl:
 - A. Sedan 2009 har det knappt skett några framsteg i de lagstiftningsärenden som rör de tekniska åtgärderna respektive de fleråriga planerna. I fråga om de fleråriga planerna beror detta på att kommissionens förslag om dessa planer skapat oenighet mellan EU:s institutioner om deras respektive befogenheter i beslutsfattandet enligt artikel 43 i EUF-fördraget. Med avseende på de tekniska åtgärderna beror svårigheterna på anpassningen av lagstiftningen till Lissabonfördraget.
 - B. Ett av målen för reformen av den gemensamma fiskeripolitiken var att nå maximal hållbar avkastning (MSY) med hjälp av en ekosystemansats. De tekniska åtgärderna och de fleråriga planerna är i sin egenskap av bevarandeåtgärder de främsta verktygen för att uppnå detta mål.
 - C. Avskaffandet av utkast och regionaliseringen är ett par av de största förändringar som införts genom reformen av den gemensamma fiskeripolitiken från 2013.
 - D. För närvarande utgörs de tekniska åtgärderna av ett komplext, heterogent och desorganiserat system av bestämmelser som ofta är dåligt samstämda och ibland till och med inbördes motstridiga och som dessutom är svårbegripliga för fiskerinäringen.
 - E. De tekniska åtgärdernas komplexitet och de svårigheter detta för med sig samt bristen på påtagliga positiva resultat av den gemensamma fiskeripolitiken och bristen på incitament har bidragit till att skapa misstänksamhet bland yrkesfiskarna.
 - F. Syftet med en översyn av de tekniska åtgärderna bör vara att förbättra fiskeresursernas hållbarhet utan att äventyra fiskeriverksamhetens ekonomiska lönsamhet, med utgångspunkt i ovedersägliga vetenskapliga rön.
 - G. Förbudet mot utkast och målet att uppnå maximal hållbar avkastning innebär att fiskeredskapen måste bli mer selektiva.

- H. Förbudet mot utkast innebär en radikal förändring i synen på fiskeriförvaltningen och kräver ett i grunden annorlunda förhållningssätt till de tekniska åtgärderna på viktiga områden, såsom fångstsammansättningen.
- I. Då rådet inte har tagit ställning har det inte varit möjligt att anpassa lagstiftningen om de tekniska åtgärderna till Lissabonfördraget. Efter reformen av den gemensamma fiskeripolitiken verkar denna blockering lösas genom delegerade akter som antas av kommissionen på förslag från medlemsstaterna.
- J. Medbeslutandeförfarandet (ordinarie lagstiftningsförfarandet i enlighet med Lissabonfördraget) måste användas för att fastställa gemensamma grundläggande principer för alla fiskeområden i form av en ramförordning, för att man ska kunna säkerställa lika villkor för alla aktörer och underlätta genomförandet och kontrollen av de tekniska åtgärderna.
- K. Medbeslutandeförfarandet behöver inte användas för regionala åtgärder och för sådana åtgärder som ofta ändras, men det bör tillämpas för bestämmelser som är gemensamma för alla fiskeområden och för bestämmelser som inte kommer att ändras under en rimlig tidsperiod.
- L. Regionaliseringen kan garantera att bestämmelserna anpassas till de särskilda drag som kännetecknar varje fiske och fiskeområde. Den medger flexibilitet och gör det möjligt att agera snabbt i nödsituationer.
- M. Regionaliseringen kan bidra till att bestämmelserna förenklas och blir mer lättbegripliga, vilket skulle välkomnas av fiskerinäringen, i synnerhet om näringen ges möjlighet att delta i antagandet av dem.
- N. Regionaliseringen får inte leda till en åternationalisering, eftersom detta inte är förenligt med den gemensamma fiskeripolitiken som är en gemensam politik inom vilken EU har exklusiv behörighet till följd av att det rör sig om en gemensamt utnyttjad resurs.
- O. Antagandet av tekniska åtgärder på grundval av regionaliseringen bör ske i enlighet med den modell som medlagstiftarna kommit överens om inom ramen för den nya gemensamma fiskeripolitiken, dvs. att kommissionen antar delegerade akter på grundval av gemensamma rekommendationer från de berörda medlemsstaterna.
- P. Vissa specifika förslag till förordningar som innehåller tekniska åtgärder (drivgarn, oavsiktliga fångster av valar, förbud mot avlägsnande av hajfenor ombord eller djuphavsfiske) har lett till kontroverser. Några förslag, exempelvis förslaget om fiske efter djuphavsbestånd i Nordostatlanten, har varit blockerade i över tre år. Förfarandet avseende fiske med drivgarn har också kört fast. I några fall har regionala fiskeriförvaltningsorganisationer förkastat specifika förordningar om tekniska åtgärder, t.ex. om avlägsnande av hajfenor ombord på fartygen.
- Q. De tekniska åtgärder som gäller för Medelhavet är inte alltid anpassade till de olika lokala fiskenas behov.

- R. Medelhavsområdet skiljer sig mycket från EU:s övriga fiskeområden, eftersom det även utnyttjas av tredjeländer vars bevarandebestämmelser skiljer sig avsevärt från de som gäller i EU.
- S. Inte alla de fleråriga planer som antagits mellan 2002 och 2009 har varit lika effektiva. De sämsta resultaten har i allmänhet kunnat knytas till vissa instruments ineffektivitet och till brister i kontrollen.
- T. Genom reformen av den gemensamma fiskeripolitiken infördes en landningsskyldighet, men inget har gjorts för att komma till rätta med den inneboende stelbentheten i systemet för TAC och kvoter.
- U. Man kan förvänta sig svårigheter i tillämpningen av utkastförbudet inom de blandfisken som inbegriper begränsande arter (så kallade choke species). Därför är det rimligt att inom de fleråriga planerna privilegiera sådana instrument som reglering av fiskeansträngningen som inte är lika stelbenta som systemet för TAC och kvoter och som skulle göra det lättare att uppnå målet om maximal hållbar avkastning och förbättra flottans ekonomiska resultat för en fastställd fiskedödlighet.
- V. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft är Europaparlamentet medlagstiftare i fiskerifrågor, med undantag för frågor som rör TAC och kvoter.
- W. Sedan 2009 har det inte antagits någon flerårig plan till följd av att förslagen blockerats i rådet.
- X. Inom ramen för den interinstitutionella arbetsgruppen för fleråriga planer har medlagstiftarna konstaterat att det är viktigt att arbeta tillsammans för att hitta en pragmatisk form för att gå vidare med de fleråriga planerna och samtidigt ta hänsyn till de skilda åsikterna om tolkningen av den rättsliga ramen.
- Y. De fleråriga planerna bör utgöra en stabil och varaktig ram för fiskeriförvaltningen. De bör bygga på de bästa och senast tillgängliga vetenskapliga och socioekonomiska utlåtandena och de bör vara flexibla i förhållande till de årliga besluten om beviljande av fiskemöjligheter och för att kunna anpassas till beståndens utveckling.
- Z. Den interinstitutionella arbetsgruppen för fleråriga planer har som gemensamma element för de framtida fleråriga planerna identifierat följande: målet om maximal hållbar avkastning och en tidsplan för att uppnå detta mål, en referenspunkt för bevarande för aktivering av skyddsåtgärder, en mekanism för anpassning till oförutsedda ändringar i det vetenskapliga utlåtandet och en översynsklausul.
- AA. Planerna bör innehålla ett allmänt mål som kan uppnås via förvaltningsåtgärder och som underbyggs av ett vetenskapligt utlåtande. En hög och stabil avkastning bör utgöra en del av detta allmänna mål, som bör återspeglas i rådets årliga beslut om fiskemöjligheter mot bakgrund av de senaste vetenskapliga utlåtandena. Dessa årliga beslut bör endast avse beviljandet av fiskemöjligheter och bör i största möjliga mån undvika alltför stora variationer i fiskemöjligheterna.
- AB. Domstolens avgörande av den 26 november 2014 i målen C-103/12 Europaparlamentet mot rådet och C-165/12 kommissionen mot rådet om beviljande av fiskemöjligheter i

EU:s vatten för fiskefartyg som för Bolivarianska republiken Venezuelas flagg i den exklusiva ekonomiska zonen utanför Franska Guyanas kust skapar ett prejudikat genom att reda ut innehållet i och begränsningarna för de olika rättsliga grunderna i artikel 43 i EUF-fördraget. Artikel 43.3 kan bara användas som rättslig grund för beviljande av fiskemöjligheter, på det sätt som sker i förordningarna om TAC och kvoter.

- AC. Man väntar på ett avgörande från domstolen i mål C-124/13 Europaparlamentet mot rådet om rådets förordning (EU) nr 1243/2012 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden. I detta fall hävdar parlamentet att förordningen, med tanke på dess mål och innehåll, borde ha antagits med artikel 43.2 i EUF-fördraget som rättslig grund, med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet med parlamentet som medlagstiftare. Parlamentet vänder sig också emot att rådet har delat upp kommissionens förslag i två rättsakter.
- AD. Framsteg har gjorts vad gäller den fleråriga planen för Östersjön, där rådet har gått med på att arbeta tillsammans med parlamentet för att anta målen för fiskedödlighet.
- AE. I avsaknad av fleråriga planer kan utkastplanerna, som antagits av kommissionen genom delegerade akter på grundval av rekommendationer från de berörda medlemsstaterna, ändra de minsta storlekarna för bevarande.
- AF. Utkastplanerna kommer att spela en viktig roll, eftersom en ändring av de minsta storlekarna för bevarande kan leda till förändringar av fiskemetoderna, vilket i sin tur skulle ändra fiskedödligheten och lekbeståndets biomassa, de två kvantifierbara målen i de fleråriga planerna. Genom att ändra de minsta storlekarna via delegerade akter ändrar man de fleråriga planernas främsta parametrar utan att gå via planerna själva.
- AG. Det var medlagstiftarnas avsikt att dessa delegerade akter skulle vara av övergångskaraktär, och att de aldrig skulle gälla längre än tre år.
- AH. För en och samma art kan de minsta storlekarna för bevarande variera mellan olika områden för att beakta de särskilda drag som kännetecknar fiskena och de använda fiskeredskapen. När så är möjligt är det alltid att föredra att det antas övergripande beslut för alla områden för att underlätta kontrollarbetet.
1. Europaparlamentet anser att de framtida tekniska åtgärderna måste förenklas och omfattas av en tydligt strukturerad rättslig ram. Dessutom måste de vila på en stabil vetenskaplig grund.
 2. Europaparlamentet anser att det är nödvändigt att se över de tekniska åtgärderna för att komma till rätta med de aktuella bestämmelsernas komplexitet och heterogenitet, förbättra deras vetenskapliga grund och öka deras samstämdhet och acceptans hos fiskerinäringen.
 3. Europaparlamentet anser att de tekniska åtgärderna i största möjliga utsträckning måste anpassas till de specifika drag som kännetecknar varje fiske och region, vilket skulle öka efterlevnaden inom den berörda sektorn.
 4. För att öka fiskerinäringens acceptans och iakttagande av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken anser Europaparlamentet att yrkesfiskarna i större

utsträckning måste delta i beslutsfattandet. De måste också ges större incitament genom ökat stöd till innovation och mer selektiva fiskeredskap.

5. Europaparlamentet anser att medbeslutandeförfarandet ska tillämpas för antagandet av bestämmelser som är gemensamma för alla fiskeområden och för bestämmelser som inte kommer att ändras under en rimlig tidsperiod.
6. Europaparlamentet anser inte att medbeslutandeförfarandet behöver användas för regionala åtgärder och för sådana åtgärder som ofta ändras.
7. Europaparlamentet anser att strukturen på lagstiftningen om tekniska åtgärder bör vara uppdelad på tre delar som omfattas av medbeslutandeförfarandet och en fjärde del som bygger på regionalisering. De tre första delarna skulle omfatta en uppsättning gemensamma och centraliserade bestämmelser, en uppsättning specifika bestämmelser för de viktigaste havsområdena och ett visst antal specifika tekniska föreskrifter. Alla dessa åtgärder skulle antas via medbeslutandeförfarandet. Regionaliseringen å sin sida skulle tillämpas för regionala bestämmelser och bestämmelser som ofta ändras.
8. Europaparlamentet anser att man måste utvärdera hur lämpliga och effektiva specifika förordningar som bygger på tekniska åtgärder är, t.ex. för drivgarn, oavsiktliga fångster av valar, förbud mot avlägsnande av hajfenor ombord eller djuphavsfiske, och vilka sociala och ekonomiska följder de får för EU:s flottor.
9. Europaparlamentet anser att man utan dröjsmål måste fastställa en konsekvent uppsättning tekniska åtgärder som kan användas för vart och ett av de tre främsta fiskeområdena, med beaktande av de drag som kännetecknar respektive område, särskilt Medelhavsområdet, där EU:s beslut kan få betydande följder för konkurrensen mellan EU:s fiskare och tredjeländers flottor.
10. Europaparlamentet anser, mot bakgrund av utkastförbudet, att lagstiftningen om tekniska åtgärder avseende t.ex. fångstsammansättning måste vara tillräckligt flexibel för att i realtid beakta fiskenas utveckling och de förbättringar som görs av fiskeredskapens selektivitet.
11. Europaparlamentet anser att man i samband med översynen av de tekniska åtgärderna måste ha i åtanke deras följder inte bara för resursernas bevarande utan även för driftskostnaderna och fiskeverksamhetens lönsamhet.
12. Europaparlamentet anser att det bevarandemål som eftersträvas med lagstiftningen om tekniska åtgärder skulle kunna stärkas med åtgärder för att förbättra hanteringen av utbudet och efterfrågan genom en större koncentration inom näringen i producentorganisationer, vilket skulle göra det möjligt att optimera EU-lagstiftningens resultat.
13. Europaparlamentet anser att de fleråriga planerna kommer att spela en allt större roll inom den gemensamma fiskeripolitiken för att bevara fiskeresurserna eftersom de utgör det lämpligaste verktyget för att anta och tillämpa specifika tekniska åtgärder på regional nivå.

14. Europaparlamentet anser att medlagstiftarna måste fortsätta sina ansträngningar för att komma överens om de fleråriga planerna på grundval av domstolens rättspraxis.
15. Europaparlamentet anser att de fleråriga planerna bör utgöra en stabil och varaktig ram för fiskeriförvaltningen och bygga på de bästa och senast tillgängliga vetenskapliga och socioekonomiska utlåtandena. De bör anpassas till beståndens utveckling och tillhandahålla den flexibilitet som behövs i samband med rådets årliga beslut om fiskemöjligheter. Dessa årliga beslut bör endast avse beviljandet av fiskemöjligheter och bör i största möjliga mån undvika alltför stora variationer i fiskemöjligheterna.
16. Europaparlamentet anser att de framtida fleråriga planerna måste utformas så att man uppfyller målet om maximal hållbar avkastning med en på förhand fastställd tidsplan, en referenspunkt för bevarande för aktivering av skyddsåtgärder, en mekanism för anpassning till ändringarna i de vetenskapliga utlåtandena och en översynsklausul.
17. Europaparlamentet anser att det för att undvika problem till följd av landningsskyldigheten inom blandfiskena är lämpligt att privilegiera reglering av fiskeansträngningen, vilket är en åtgärd som är mindre stelbent än systemet för TAC och kvoter.
18. Europaparlamentet anser att berörda parter måste involveras mer i utformningen och utvecklingen av de fleråriga planerna genom de rådgivande nämnderna och i samtliga beslut som rör regionaliseringen.
19. Europaparlamentet anser att parlamentet särskilt noggrant bör granska de delegerade akter som rör utkastplanerna.
20. Europaparlamentet anser att giltighetstiden för de delegerade akterna om utkastplanerna, inklusive ändringar av de minsta storlekarna, inte i något fall får överskrida gränsen på tre år. I förekommande fall bör de ersättas av en flerårig plan, och de fleråriga planerna bör i detta syfte antas så tidigt som möjligt.
21. Europaparlamentet anser att besluten om minsta storlekar inom ramen för regionaliseringen bör fattas med hänsyn tagen till behovet av att undvika en uppsjö av sådana beslut för varje art, eftersom detta skulle försvåra kontrollen och skulle kunna ge upphov till oriktigheter eller bedrägerier vid försäljningen av varorna.
22. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.

MOTIVERING

1. Inledning

Ett av målen för reformen av den gemensamma fiskeripolitiken från 2013 var att nå maximal hållbar avkastning (MSY) med hjälp av en ekosystemansats. De främsta verktygen för att uppnå detta mål är tekniska åtgärder och fleråriga planer, som båda används i bevarandesyfte.

Sedan 2009 har det dock knappt skett några framsteg i de lagstiftningsärenden som rör de tekniska åtgärderna respektive de fleråriga planerna. Vad gäller de fleråriga planerna har det uppstått ett dödläge mellan institutionerna. Detta dödläge beror på att bestämmelserna för fångstkontroll i lagstiftningsförslagen för de fleråriga planerna även omfattade fördelningen av fiskemöjligheter. Därför skapade kommissionens förslag oenighet i fråga om artikel 43 i EUF-fördraget. Vad gäller de tekniska åtgärderna beror svårigheterna på anpassningen av lagstiftningen till Lissabonfördraget.

2. De tekniska åtgärderna

Syftet med de tekniska åtgärderna är att undvika fångster av ungfisk och andra bifångster. Systemet bygger i princip på tre geografiskt uppdelade förordningar (Östersjön, Medelhavet och Atlanten och andra vatten). De tekniska åtgärderna utgör en specifik uppsättning bestämmelser, men ibland ingår de i en bredare uppsättning förvaltningsinstrument, såsom de fleråriga planerna. Det finns även specifika förordningar, såsom de om förbud mot drivgarn, förhindrande av oavsiktliga fångster av valar och förbud mot avlägsnande av hajfenor ombord. De tekniska åtgärderna är således spridda över fler än trettio olika förordningar och de utgör ett komplext, heterogent och desorganiserat system av bestämmelser som ofta är dåligt samstämda och ibland till och med inbördes motstridiga.

De tekniska åtgärdernas komplexitet beror till viss del på att de har antagits enligt olika lagstiftningsförfaranden och på olika grunder. Några av de tekniska åtgärderna har främjats av de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna. I andra fall har de antagits mot bakgrund av de årliga förordningarna om TAC och kvoter. De allra flesta av de tekniska åtgärderna har dock antagits av rådet eller kommissionen enligt kommittéförfarandet, innan Lissabonfördraget trädde i kraft och utan Europaparlamentets medverkan.

Att de tekniska åtgärderna är så heterogena och dåligt samstämda beror på att många av dem antagits successivt av rådet som en del av de årliga förordningarna om fastställande av totala tillåtna fångstmängder (TAC) och kvoter. Några av de tekniska åtgärderna är således resultatet av politiska förhandlingar mellan medlemsstaterna. De är dåligt vetenskapligt underbyggda och har skapat omotiverade orättvisor mellan olika hav. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft ska de olika åtgärder som rör TAC och kvoter antas gemensamt av Europaparlamentet och rådet.

De tekniska åtgärdernas geografiska inriktning tar sig tydligt uttryck i den särbehandling som har tillämpats för Medelhavet. I detta fall antogs det bara en uppsättning mer eller mindre samstämda åtgärder 2006. Den rådgivande nämnden för Medelhavet har dock flera gånger begärt att några av de tekniska åtgärderna ska ses över. Det kan noteras att kommissionen i

sin senaste studie om de tekniska åtgärderna¹ inte tog med Medelhavet på grund av dess komplexitet.

En del av de tekniska åtgärderna utgörs av specifika förordningar. Det lagstiftningsförfarande som har använts för de flesta av dessa har skapat kontroverser. Särskilt förslaget om fiske efter djuphavsbestånd i Nordostatlanten² har varit blockerat i över tre år. Även förfarandet avseende fiske med drivgarn³ är blockerat. Dessa svårigheter och kontroverser speglar innehållet i förslagen. I några fall, exempelvis vad gäller avlägsnande av hajfenor ombord på fartyg⁴, har bestämmelsen förkastats av de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna, vilket gör att EU:s flotta har hamnat i underläge jämfört med tredjeländer. I andra fall, t.ex. vad gäller förordningen om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar⁵, skulle man behöva se över förordningens ändamålsenlighet.

Alla förordningar om tekniska åtgärder innehåller en rad undantag, och alla bestämmelser har varit föremål för ändringar. Så har t.ex. förordning (EG) nr 850/1998 ändrats fjorton gånger. De tekniska åtgärdernas komplexitet har ökat genom alla dessa ändringar. Inkonsekvenserna är många, och det saknas en tydlig definition av de delegerade akternas och genomförandeakternas respektive tillämpningsområde, vilket lägger hinder i vägen för arbetet med lagstiftningsärendena. Samtliga tekniska åtgärder borde därför redan för länge sedan ha rationaliserats, förenklats och anpassats till Lissabonfördraget.

2002 och 2008 försökte man se över samtliga tekniska åtgärder⁶. Ett försök misslyckades och det andra blev i slutändan inget annat än ännu en i raden av de många ändringarna. Det har inte heller gjorts några framsteg vad gäller lagstiftningsärendena om anpassning till Lissabonfördraget av de tre viktigaste geografiska förordningarna.

I maj 2014 avslutade kommissionen ett offentligt samråd om en ny ram av tekniska åtgärder i den reformerade gemensamma fiskeripolitiken. De flesta av de medlemsstater som svarade ansåg det nödvändigt att förenkla de tekniska åtgärderna och garantera lika villkor, vilket innebär att några bestämmelser måste omfattas av medbeslutandeförfarandet och att regionaliseringsnivån i utformningen av tekniska åtgärder bör vara inriktad på den praktiska tillämpningen och beakta kontroll- och övervakningsverksamheten. De från fiskerinäringen som svarade ansåg det nödvändigt att tillämpa ett minimalistiskt angreppssätt i den nya strukturen för de tekniska åtgärderna och att inte låta detaljstyrningsbeslut omfattas av medbeslutandeförfarandet. De icke-statliga organisationerna å sin sida ansåg det nödvändigt med en allmän ram av tekniska åtgärder som innehåller de allmänna mål och gemensamma minimibestämmelser som bör tillämpas i hela EU för att garantera att det inte uppstår tomrum i förvaltningen. Därför bör en förenkling inte göras på bekostnad av miljöskyddet.

I framtiden kommer lagstiftning om tekniska åtgärder att behöva antas i enlighet med medbeslutandeförfarandet för att säkerställa lika villkor och underlätta genomförandet och kontrollen. Regionaliseringen kan förenkla förvaltningen och garantera att bestämmelserna anpassas till de särskilda drag som kännetecknar varje fiske och fiskeområde. Den medger

¹ A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP. Projektnummer: ZF1455_S02. 7 juli 2014.

² COM(2012)0371 – 2012/0179 (COD).

³ COM(2014)0265 – 2014/0138 (COD).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 605/2013 av den 12 juni 2013.

⁵ Rådets förordning (EG) nr 812/2004 av den 26 april 2004.

⁶ COM(2002)0672 och COM(2008)0324.

flexibilitet och gör det möjligt att agera snabbt i nödsituationer. Regionaliseringen kan också bidra till att bestämmelserna förenklas och blir mer lättbegripliga, vilket skulle välkomnas av fiskerinäringen, i synnerhet om näringen ges möjlighet att delta i antagandet av dem. En fullständig regionalisering är dock inte förenlig med den gemensamma fiskeripolitiken som är en gemensam politik inom vilken EU har exklusiv behörighet till följd av att det rör sig om en gemensamt utnyttjad resurs.

Därför förefaller det inte nödvändigt att använda medbeslutandeförfarandet för regionala åtgärder och för sådana åtgärder som ofta ändras, men det bör däremot tillämpas för bestämmelser som är gemensamma för alla fiskeområden och för bestämmelser som inte kommer att ändras under en rimlig tidsperiod.

Strukturen på lagstiftningen om tekniska åtgärder bör vara uppdelad på fyra delar. Tre av dessa delar skulle omfatta en uppsättning gemensamma och centraliserade bestämmelser, en uppsättning specifika bestämmelser för de viktigaste havsområdena och ett visst antal specifika tekniska föreskrifter som antagits enligt medbeslutandeförfarandet. Den fjärde delen, som är föremål för regionaliseringen, skulle tillämpas för regionala bestämmelser och bestämmelser som ofta ändras.

3. De fleråriga planerna

Syftet med de fleråriga planerna är att förvalta de fiskarter som är av störst intresse för fisket. Deras gemensamma nämnare är fastställandet av mål för förvaltningen av bestånden med avseende på storleken på lekbeståndets biomassa och fiskedödligheten. För närvarande finns det elva fleråriga planer som skiljer sig åt vad gäller de använda instrumenten. I allmänhet används de totala tillåtna fångstmängderna, men det finns också olika typer av instrument såsom de tekniska åtgärderna, begränsningar av fiskeansträngningen och särskilda kontrollbestämmelser.

De fleråriga planerna infördes efter reformen av den gemensamma fiskeripolitiken från 2002. Två av dagens fleråriga planer reglerar bestånd som förvaltas av regionala fiskeriförvaltningsorganisationer, dvs. bestånd av blåfenad tonfisk och liten hälleflundra, medan övriga planer reglerar bestånd i gemenskapsvatten på grundval av utlåtanden från Internationella havsforskningsrådet (Ices). Mellan 2002 och 2009 utvecklades planerna relativt långsamt och det skedde en förändring av formerna för dem. Sedan 2009 har det inte antagits någon flerårig plan till följd av att förslagen blockerats i rådet.

Inte alla fleråriga planer har varit lika effektiva. De sämsta resultaten har i allmänhet kunnat knytas till ineffektiva mekanismer för minskning av fiskeansträngningen och till brister i kontrollen. Förvaltningen av flottan och därmed av fiskekapaciteten har tappat i betydelse i den gemensamma fiskeripolitiken. Även om de olika kriserna har lett till stora minskningar av flottan har fiskekapaciteten minskat i betydligt mindre utsträckning.

Trots de fleråriga planernas betydelse har det knappt skett någon utveckling under de senaste åren till följd av blockeringen mellan institutionerna, som beror på att Europaparlamentet och rådet har olika uppfattning om vilken rättslig grund som ska användas för de fleråriga planerna och särskilt om huruvida det är lämpligt att använda artikel 43.2 eller artikel 43.3 i EUF-fördraget. Enligt artikel 43.3 är det rådet ensam som fattar beslut, utan parlamentets

medverkan. Den 26 november 2014 avkunnade domstolen en dom i två mål¹ som tagits upp av Europaparlamentet och kommissionen mot ett rådsbeslut om beviljandet av fiskemöjligheter i EU:s vatten för fiskefartyg som för Venezuelas flagg i den exklusiva ekonomiska zonen utanför Franska Guyanas kust. Detta avgörande skapar ett prejudikat som förtydligar att artikel 43.3 bara får användas som rättslig grund för beviljande av fiskemöjligheter, i enlighet med vad som gäller i förordningarna om TAC och kvoter.

Man väntar fortfarande på domstolens avgörande i mål C-124/13 Europaparlamentet mot rådet om rådets förordning (EU) nr 1243/2012 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden. I detta fall hävdar parlamentet att förordningen, med tanke på dess mål och innehåll, borde ha antagits med artikel 43.2 i EUF-fördraget som rättslig grund, med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet med parlamentet som medlagstiftare. Parlamentet vänder sig också emot att rådet har delat upp kommissionens förslag i två rättsakter.

I april 2014 avslutades arbetena i den interinstitutionella arbetsgruppen för fleråriga planer. Under dess arbete konstaterade medlagstiftarnas representationer att det är viktigt att arbeta tillsammans för att hitta en pragmatisk form för att gå vidare med de fleråriga planerna och samtidigt ta hänsyn till de skilda åsikterna om tolkningen av den rättsliga ramen. De fleråriga planerna bör utgöra en stabil och varaktig ram för fiskeriförvaltningen som bygger på bästa tillgängliga vetenskapliga utlåtanden. Dessutom bör de göra det möjligt att göra anpassningar utifrån hur bestånden utvecklas, och tillhandahålla den flexibilitet som behövs i samband med rådets årliga beslut om fiskemöjligheter.

Man har identifierat följande som gemensamma element för de framtida fleråriga planerna: målet om maximal hållbar avkastning och en tidsplan för att uppnå detta mål, en referenspunkt för bevarande för aktivering av skyddsåtgärder, en mekanism för anpassning till oförutsedda ändringar i den vetenskapliga rådgivningen och en översynsklausul.

Efter 2013 års reform av den gemensamma fiskeripolitiken ska de fleråriga planerna innehålla målet om maximal hållbar avkastning och en tidsfrist för att uppnå detta mål. De ska också innehålla åtgärder för genomförande av utkastförbudet och landningsskyldigheten² samt garantier för genomförandet av korrigerande åtgärder och översynsklausuler. I den gemensamma fiskeripolitiken fastställs det också två kvantifierbara mål för de fleråriga planerna: fiskedödligheten och lekbeståndets biomassa.

Genom reformen av den gemensamma fiskeripolitiken infördes utkastförbudet, men inget har gjorts för att komma till rätta med den inneboende stelbentheten i systemet för TAC och kvoter. Eftersom man kan förvänta sig problem inom de blandfisken som inbegriper begränsande arter (så kallade choke species) är det lämpligt att privilegiera vissa instrument, t.ex. reglering av fiskeansträngningen, som är mindre stelbenta än systemet för TAC och kvoter. En reglering av fiskeansträngningen skulle göra det lättare att uppnå målet om maximal hållbar avkastning och förbättra flottans ekonomiska resultat för en fastställd fiskedödlighet.

¹ Målen C-103/12 Europaparlamentet mot rådet och C-165/12 kommissionen mot rådet.

² Landningsskyldigheten Artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013.

4. 2013 års reform av den gemensamma fiskeripolitiken

En viktig del av reformen av den gemensamma fiskeripolitiken som påverkar såväl de fleråriga planerna som de tekniska åtgärderna är regionaliseringen¹ eller det regionala samarbetet om bevarandeåtgärder. De fleråriga planerna förefaller vara det lämpligaste verktyget för att anta och tillämpa specifika tekniska åtgärder inom ramen för regionaliseringen.

Det fastställs att när kommissionen delegeras befogenheter rörande de fleråriga planerna, de nödvändiga bevarandeåtgärderna enligt EU:s miljölagstiftning eller landningsskyldigheten, får de berörda medlemsstater som påverkas av dessa åtgärder lägga fram gemensamma rekommendationer inom en viss tidsfrist. Innan de lägger fram dessa rekommendationer bör medlemsstaterna samråda med de rådgivande nämnderna i fråga. Kommissionen får anta de rekommenderade åtgärderna via delegerade akter, men kan också lägga fram förslag om inte alla medlemsstater lyckas komma överens om gemensamma rekommendationer inom den fastställda tidsfristen. Kommissionen får även lägga fram förslag om de gemensamma rekommendationerna inte anses vara förenliga med bevarandeåtgärdernas kvantifierbara mål. Europaparlamentets roll är begränsad till möjligheten att invända mot en delegerad akt inom två månader.

Dessa nya bestämmelser får följder för de tekniska åtgärderna och är i stor utsträckning kopplade till de fleråriga planerna eller ett resultat av avsaknaden av sådana planer. De upphör att gälla när kommissionen antar delegerade akter. När det för ett specifikt fiske t.ex. inte har antagits en flerårig plan eller en förvaltningsplan ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter för att på tillfällig basis och för en period om högst tre år fastställa en särskild utkastplan, som även kan omfatta en ändring av de minsta storlekarna².

I förordningen om landningsskyldigheten³ har det införts ändringar avseende tekniska åtgärder i de tre regionala förordningarna (Atlanten, Medelhavet och Östersjön). Utkastplanerna har kommit att bli det främsta verktyget för att införa ändringar genom delegering av befogenheter till kommissionen. Kommissionen har fått befogenhet att genom delegerade akter fastställa minsta referensstorlekar för bevarande för arter som omfattas av landningsskyldigheten och vid behov fastställa undantag för de minsta referensstorlekarna. Ett sådant fall har inträffat i utkastplanen för Östersjön⁴ för vilken den minsta storleken för torsk sänktes från 38 cm till 35 cm.

I de flesta fall kommer de minsta storlekarna för bevarande att antas av kommissionen genom delegerade akter. Detta kommer att göra det lättare att anta vissa åtgärder på regional nivå, men de minsta storlekarna för bevarande spelar en roll som går avsevärt längre än regionaliseringen, och på detta sätt skulle utvecklingen av de fleråriga planerna kunna ändras avsevärt. När en minsta storlek ändras kommer yrkesfiskarna att ändra fiskemetoderna, och även fiskedödligheten och lekbeståndets ålderspyramid kommer att ändras. I grundförordningen för den gemensamma fiskeripolitiken fastställs det att dessa två parametrar

¹ Regionalt samarbete om bevarandeåtgärder. Artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013.

² Artikel 15.6 i förordning (EU) nr 1380/2013.

³ Artiklarna 1.10, 2.5 och 3.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/812 av den 20 maj 2015.

⁴ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1396/2014 av den 20 oktober 2014.

ska vara de fleråriga planernas kvantifierbara mål¹. Genom att ändra de minsta storlekarna via en delegerad akt ändrar man de fleråriga planernas främsta parametrar utan att gå via planerna själva. Man måste komma ihåg att de minsta storlekarna spelar en viktig roll för försäljningen och för kontrollen av fiskeriverksamheten.

5. Föredragandens ståndpunkt

5.1. Fleråriga planer

Medlagstiftarna måste hitta ett pragmatiskt sätt för att snabbt gå vidare med de fleråriga planerna i ljuset av domstolens rättspraxis.

De berörda parterna måste involveras mer i utformningen och utvecklingen av de fleråriga planerna.

De fleråriga planerna måste antas så tidigt som möjligt. På det sättet kan man undvika att de långsiktiga åtgärderna regleras via utkastplaner som på grund av sin beskaffenhet endast bör innehålla tillfälliga åtgärder.

5.2. Tekniska åtgärder

De framtida tekniska åtgärderna bör vara enkla och tydliga för att göra det lättare för yrkesfiskarna att förstå dem.

De bör i möjligaste mån anpassas till de specifika drag som kännetecknar varje fiske och region (regionalisering).

Däremot bör EU:s medlagstiftare anta de bestämmelser som är gemensamma för alla fiskeområden och de bestämmelser som inte kommer att ändras under en rimlig tidsperiod i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. medbeslutandeförfarandet.

En fullständig regionalisering skulle inte vara förenlig med den gemensamma fiskeripolitiken som är en gemensam politik inom vilken EU har exklusiv behörighet till följd av att det rör sig om en gemensamt utnyttjad resurs.

Yrkesfiskarna måste i större utsträckning delta i alla delar av beslutsfattandet om de tekniska åtgärderna. Dessutom krävs det incitament för att underlätta genomförandet av åtgärderna.

¹ Artikel 10.1 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013.