

Effekter av EU:s avtal om
fiske i u-länder

Livsmedelsekonomiska institutet
Box 730
220 07 Lund
<http://www.sli.lu.se>
Susanna Hughes
Rapport 2004:6
ISSN 1650-0105
Tryckt av Rahms i Lund, 2004

FÖRORD

Genom den gemensamma fiskeripolitiken regleras flertalet aspekter på EU:s eget havsfiske. Politiken reglerar fångsterna, den reglerar marknaden för fiskets produkter och den ger strukturstöd för att höja produktiviteten i fisket.

Men politiken reglerar också förhållanden långt utanför långt utanför EU:s gränser. Genom fjärrfiskavtal köper EU fiskerättigheter av framförallt u-länder. Det är effekter av dessa delar av EU:s fiskeripolitik som diskuteras i denna rapport.

Sedan ett drygt år tillbaks har SLI regeringens uppdrag att göra ekonomiska analyser inom fiskeområdet. Den första rapporten publicerades i somras. I den analyseras hur havets gemensamma naturresurser kan förvaltas på ett hållbart sätt, de ekonomiska orsakerna till överfiskning samt hur EU:s gemensamma fiskeripolitik påverkar situationen.

I föreliggande rapport analyseras effekterna av EU:s internationella fiskeriavtal med u-länder. De utgör budgetmässigt ett betydande inslag i den gemensamma fiskeripolitiken – hela 25 procent av utgifterna för politiken används till att i främmande vatten köpa fiskerättigheter för EU:s fiskare. EU:s fiskeflotta fångar ungefär 20 procent av sin fisk i ländernas vatten.

Huvudfrågan i analysen är hur avtalen påverkar EU:s avtalsländer. Innebär avtalen att den ekonomiska situationen förbättras i länderna, eller är avtalen framförallt bra för EU? Finns det risk att EU genom avtalen utnyttjar länderna? Hur stämmer i så fall avtalen överens med EU:s utvecklingspolitik samt med EU:s beslut att alla politikområden ska stå i överensstämmelse med utvecklingspolitikens mål? Ligger fiskeripolitiken i denna linje, eller bryter EU genom sin fiskeripolitik mot detta beslut?

Och för att återknyta till frågan i SLI:s förra rapport: Bidrar avtalen till överfiskning? Ligger de totala fångsterna i ländernas vatten inom gränsen för ett hållbart fiske eller tär EU-fisket på de avtalsslutande ländernas långsiktiga naturresurser?

Lund, november 2004

Lena Johansson
Generaldirektör

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	3
2	HUR INVERKAR FISKE PÅ MARINA RESURSER?	7
2.1	Sambandet mellan fiske, fångst och bestånd	7
	<i>Fiskens fortplantning sätter gränser för fisket</i>	7
	<i>Vid fritt tillträde tävlar fiskarna om fångsten</i>	8
	<i>Vilken fiskeansträngning är ekonomiskt mest effektiv?</i>	9
	<i>Fiskeförvaltningen skall bevara, fördela och övervaka fisket</i>	9
3	VARFÖR INGÅ FISKERIAVTAL?	11
3.1	Fiskeriatval – en följd av havsrättskonventionen	11
3.2	Fiskeriatval – att utnyttja komparativa fördelar	12
	<i>Ett fiskeriatval kan vara ömsesidigt gynnsamt</i>	12
	<i>Andra skäl att fiskeriatval har ingåtts</i>	13
	<i>Också ett fördelaktigt fiskeriatval kan möta motstånd</i>	14
3.3	Finns det ekonomiska skäl att <i>inte</i> ingå fiskeriatval?	15
4	EU:S FISKERIAVTAL MED U-LÄNDER	17
4.1	EU: s gemensamma fiskeripolitik	17
4.2	Varför vill EU ingå fiskeriatval?	18
	<i>Traditionella fiskevatten och sviktande bestånd</i>	18
	<i>Subventioner och överkapacitet</i>	19
4.3	Översikt av fiskeriatvalen med u-länder	20
	<i>Avtalsländer</i>	21
	<i>Marina resurser</i>	21
	<i>Avtalens utformning</i>	22
4.4	Samstämmighet mellan politikområden	24
4.5	Fiskeriatvalen får ny inriktning	25
5	FISKETS ROLL I U-LÄNDERNA	27
5.1	De marina resursernas tillstånd	27
	<i>Östra centrala Atlanten</i>	27
	<i>Sydöstra Atlanten</i>	27
	<i>Indiska oceanen</i>	28
	<i>Tonfisk - långvandrande arter</i>	28
5.2	Självhushållningsfiske, småskaligt fiske och industriellt fiske	28
5.3	Export av fiskeriprodukter allt viktigare	30
5.4	Konsumtion av fisk	32
6	FISKERIAVTALENS EFFEKTER FÖR U-LÄNDERNA	35
6.1	Omständigheter som påverkar u-ländernas beslut att ingå avtal	35
	<i>Förhandlingar mellan jämbördiga parter?</i>	35
	<i>Korruption – problem i synnerhet för resursrika länder?</i>	38

	<i>EU vill diktera hur ersättningen används</i>	39
6.2	Effekter på marina resurser	40
	<i>Kuststaten och EU delar ansvaret för att bevara resurserna</i>	40
	<i>Bristande kunskap om bestånden</i>	41
	<i>Osäkerhet om den totala fiskeansträngningen</i>	42
	<i>Otillräcklig övervakning</i>	43
	<i>Risk för överfiske</i>	43
6.3	Effekter på lokal ekonomi	44
	<i>Ojämnt fördelade spridningseffekter</i>	44
	<i>Svag integration i den lokala ekonomin</i>	47
	<i>Konkurrens med den lokala fiskesektorn</i>	47
6.4	Effekter på livsmedelstryggheten	49
	<i>Livsmedelsproduktion ej avgörande för livsmedelstryggheten</i>	49
	<i>Oklara effekter för livsmedelsäkerheten</i>	50
7	TVÅ LÄNDER, TVÅ VÄGAR TILL FISKE	53
7.1	Fallstudie 1: <i>Senegal</i>	53
	<i>Betydelsefull fiskesektor</i>	53
	<i>Fiskeriavtalet med EU</i>	53
	<i>Aktörer i Senegals fiskesektor</i>	54
	<i>Staten främjar fiskexport</i>	55
	<i>Brisfällig fiskeförvaltning</i>	56
	<i>Fisk är viktig föda</i>	57
	<i>Minskad komplementaritet?</i>	58
7.2	Fallstudie 2: <i>Namibia</i>	59
	<i>De marina resurserna har överfiskats</i>	59
	<i>Namibias fiskeförvaltning</i>	59
	<i>Fungerande fiskeförvaltning</i>	61
	<i>Stärkt livsmedelstrygghet</i>	62
	<i>Hållbart fiske ger långsiktig tillväxt</i>	63
	<i>Intäkterna gynnar främst ett fåtal</i>	63
8	AVSLUTANDE DISKUSSION	65
8.1	Fiskeriavtalens effekter	65
8.2	Samstämmighet med utvecklingspolitiken	68
9	LITTERATURLISTA	70

1

Inledning

Under de senaste tjugo åren har EU slutit avtal med en rad u-länder om fiske i dessa länders vatten i utbyte mot ekonomisk ersättning. Bakgrunden till dessa avtal står att finna i FN:s havsrättskonvention, vilken upprättades 1982. Fram till 70-talet var fisket fritt i farvatten utanför 12 sjömil ut från kusten och flera EU-länder hade byggt upp en stor fiskeflotta, som även fiskade i vatten utanför andra länder.¹ Under 70-talet utropade allt fler kuststater på eget bevåg bestämmanderätt över vatten som gränsade till deras territorium. I och med havsrättskonventionen stadfästes kuststaternas jurisdiktion över en zon på 200 sjömil ut från kusten. I praktiken innebar det att rätten till omkring 90 procent av de marina resurserna överfördes till kuststaterna.² Dessa var dock tvungna att ge fjärrfiskeflottor fortsatt tillträde, exempelvis genom att sluta fiskeriavtal, till de fiskbestånd kuststaterna själva inte hade kapacitet att fiska. EU har i dagsläget 22 fiskeriavtal, varav 18 med u-länder.

I samband med EU:s utvidgning ökade EU:s kuststater från 13 till 20, och med Tjeckien, Slovakien och Ungern utökades antalet länder utan kust till fem stycken. Endast ett begränsat antal länder utnyttjar det fiske som avtalen med u-länder berättigar till. Sverige är ett av de länder som inte drar nytta av dem. Cirka 80 procent av ersättningen för fiskeriavtalen betalas gemensamt genom EU-budgeten. De senaste åren har det handlat om en årlig utgift i storleksordningen 190 miljoner euro. Restande 20 procent av betalningen står fartygsägarna för.

I takt med att utfiskningen världen över rönt allt mer uppmärksamhet har också kritiken mot EU:s fiskeriavtal tilltagit. Motståndare till avtalen hävdar att de innebär subventionerad utfiskning, att EU konkurrerar ut u-ländernas lokala fiskare och att kuststaterna skulle gynnas mer av att

¹En sjömil motsvarar 1825 m.

²Runt kontinenterna ligger kontinentalsockeln, som täcks av de förhållandevis grunda kusthaven vilka sällan är djupare än 200 meter. Kusthaven är särskilt näringsrika och de står därför mer än 90 procent av de globala fångsterna av marina resurser. Pauly *et al.* (2002)

satsa på sitt nationella fiske.³ Flera kritiker hävdar att EU fiskar i grumligt vatten genom att utnyttja u-ländernas svåra ekonomiska situation och bristen på fullgoda vetenskapliga bedömningar av de marina resurserna, för att tillskansa sig mer fiskerättigheter än vad som är miljömässigt hållbart.⁴ Det framhålls att sådana effekter inte är samstämmiga med EU:s utvecklingspolitik, vilket strider mot EU:s fördrag.⁵ Förespråkare av fiskeriavtal menar däremot att det kan vara en god strategi för u-länder att förvalta sina marina resurser på ett ekonomiskt effektivt sätt och därigenom bidra till den lokala utvecklingen.⁶ För svenskt vidkommande kan i sammanhanget även noteras att riksdagen år 2003 beslutade om en ny politik för global utveckling. Målet är att samtliga politikområden samstämmigt skall bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Mot denna bakgrund är ambitionen i föreliggande rapport att belysa de samhällsekonomiska effekterna av EU:s fiskeriavtal ur u-ländernas perspektiv. Är det ur samhällsekonomisk synvinkel klokt av u-länder att sluta fiskeriavtal? Dessutom diskuteras hur konsekvenserna av fiskeriavtalen rimmar med målen för EU:s utvecklingspolitik, med anledning av att samstämmighet mellan utvecklingspolitiken och fiskeripolitiken påbjuds i EU:s fördrag.

Brist på data om de marina resurserna, deras värde och mängden fångst, samt på information om hur u-länderna använder den ekonomiska ersättningen från avtalen, gör det svårt att utvärdera avtalen kvantitativt. Rapporten ger därför inte exakta uppskattningar av fiskeriavtalens effekter. I stället förs ett kvalitativt resonemang om de fördelar respektive nackdelar som avtalen kan ha för u-länderna.

³Dagens Nyheter (2002); Exempelvis har Världsnaturfonden rapporterat att "Angola svälter, men EU har, samtidigt som man skickar livsmedelsbistånd, nyligen undertecknat ett avtal för att ta fisk från angolanska vatten för att mätta europeiska marknader". ICTSD (2002)

⁴Begreppet 'hållbar' används flitigt i denna studie. Den definition som i sammanhanget 'hållbar utveckling' fått internationellt genomslag har formulerats i en rapport med titeln "Vår gemensamma framtid" skriven 1987 av FN:s kommission för miljö och utveckling. Den lyder "en utveckling som möter den nutida befolkningens behov och ambitioner utan att minska möjligheterna för framtida generationer". Hållbar utveckling är således en kontinuerlig process och inte ett slutstadium. I och med Amsterdamfördraget från år 1997 har principen skrivits in i EG:s grundlagar som ett av målen för den europeiska unionen. Begreppet hållbart fiske diskuteras utförligare i kapitel 2.

⁵CFFA(1999a); Se *International Coalition in support for fishworkers* publikation *Samudra*, för flera artiklar som kritiserar fiskeriavtalen. <http://www.icsf.net>

⁶Munro (1989); Troadec (2002)

Rapporten inleds med en beskrivning av hur biologiska och ekonomiska mekanismer kan samverka till överfiske, för att ge en bas för diskussionen om huruvida EU-flottans fiske påverkar kuststaternas fiskeresurser. I Kapitel 2 finns även en översiktlig redogörelse för de förutsättningar som är nödvändiga för ett biologiskt och ekonomiskt hållbart fiske. Därefter presenteras det ekonomiska resonemanget kring fiskeriavtal (Kapitel 3). I Kapitel 4 ges en översiktlig genomgång av u-ländernas fiskeriavtal med EU och därefter följer en kortfattad översikt av fiskets roll i de berörda u-länderna (Kapitel 5). Mot bakgrund av tidigare avsnitt följer sedan i Kapitel 6 en analys av avtalens effekter. Kapitel 7 innehåller en fallstudie av avtalet med Senegal, och en fallstudie av Namibias fiskesektor, ett kontrasterande fall till EU:s avtalsländer eftersom landet valt att utveckla sitt nationella fiske utan att sluta ett fiskeriavtal med EU. Avslutningsvis, i Kapitel 8, sammanfattas effekterna, och fiskeriavtalens samstämmighet med EU:s utvecklingspolitik diskuteras.

2

Hur inverkar fiske på marina resurser?

2.1 Sambandet mellan fiske, fångst och bestånd

Syftet med denna rapport är att skildra hur EU:s fiske påverkar de utländer med vilka unionen har slutit fiskeriavtal. De samhällsekonomiska effekterna av EU:s fiske hör till viss del samman med hur fisket inverkar på de marina resursernas fortlevnad. Om EU:s fiske bidrar till överfiske kan det ge upphov till samhällsekonomiskt negativa konsekvenser. Som bakgrund till den följande analysen belyses därför inledningsvis i detta kapitel hur biologiska och ekonomiska mekanismer samverkar i ett gemensamt havsfiske. Slutligen beskrivs de förutsättningar som är nödvändiga för att uppnå ett hållbart fiske, så att negativa effekter av överfiske kan undvikas.⁷

Fiskens fortplantning sätter gränser för fisket

Världens hav har genom historien betraktats som en outtömlig källa till fisk. Under de senaste tjugo åren har det dock blivit allt tydligare att havens resurser är begränsade. På många håll har fångsterna inom det marina fisket planat ut eller minskat, och möjligheter till ökat fiske finns idag endast i ett fåtal fiskevatten. Enligt en studie av FAO - FN:s fackorgan för jordbruk, skog och fiske - är 18 procent av världens fiskbestånd överfiskade, 47 procent är fullt utnyttjade och 10 procent har helt fiskats ut eller håller på att återhämta sig från utfiske.⁸ Siffrorna står i stark kontrast till situationen på 1950-talet då nästan inga fiskbestånd visade tecken på överfiske.⁹

Havet är ett ekosystem uppbyggt av levande organismer, där naturliga faktorer - i detta fall fiskens reproduktionstakt - sätter biologiska gränser för hur mycket fisk som kan fångas utan att fiskbeståndet utarmas. Den högsta fångstnivån som lämnar ett tillräckligt bestånd i havet för att garantera fiskens fortlevnad kallas *maximal hållbar fångst*. Den nivån upp-

⁷Beskrivningen av fiskeekonomins grunder i detta kapitel är översiktlig. Se SLI:s rapport 2004:5 för en mer utförlig genomgång.

⁸FAO står för Food and Agriculture Organization, FAO (2002d)

⁹FAO (1996a)

nås när fångsten är lika stor som nyproduktionen av fisk. Om fångsten överstiger den maximala hållbara fångsten minskar både fiskbeståndet och fångsten på sikt.

Vid fritt tillträde tävlar fiskarena om fångsten

Överfiske och sviktande fiskbestånd är typiska tecken på ett problem som kallas för *de allmänna tillgångarnas tragedi*, eller ibland *det fria tillträdes tragedi*. Det uppkommer när en naturresurs utnyttjas som om ingen ägde den, eftersom tillträdet till den är fritt och det saknas väldefinierade äganderätter till den.¹⁰

Havens resurser har traditionellt varit just gemensamma tillgångar, som utan begränsning har kunnat utvinnas av vem som helst. När många fiskare konkurrerar om fångsten blir det rationellt för varje enskild fiskare att överinvestera i fartyg och utrustning, för att öka sin *fiskeansträngning* – de resurser som används i fisket – och på så vis försäkra sig om fångst.¹¹ Så uppstår en kapplöpning om fångsten mellan fiskarena. Trots att det ligger i fiskarens gemensamma intresse att bevara och vårda de marina resurserna, finns det inga företagsekonomiska skäl för en enskild fiskare att väga in beståndens framtida utveckling i sitt agerande. De som gör det riskerar att utkonkurreras av andra fiskare. Vid fritt tillträde till fisket är risken därmed stor att den totala fiskeansträngningen överstiger nivån för den maximala hållbara fångsten, med överfiske som resultat.

¹⁰Hardin (1968)

¹¹Begreppet fiskeansträngning betecknar den tid och kraft som används i fisket, och mäts ofta i tid eller i fartygsstorlek, exempelvis antal fiskedagar eller bruttoton.

Figur 1. Överfiske, ett resultat av brister i förvaltningen



Vilken fiskeansträngning är ekonomiskt mest effektiv?

Sannolikheten för fiskarna att fånga fisk ökar ju större resurser – fiskeansträngning – de använder.¹² Större fiskeansträngning betyder dock inte med automatik en större fångst. Fångsten beror också på hur stora bestånden är och hur effektivt fiskaren kan lokalisera dem. För en given mängd fångst behövs mindre fiskeansträngning om fiskbestånden är stora, än i en situation med små fiskbestånd.

Med ökad fiskeansträngning ökar kostnaden för fisket. Det leder till att den *ekonomiskt optimala fångstnivån* med nödvändighet är lika med, eller lägre, än den maximala hållbara fångsten. Om fiskeansträngningen överstiger den nivån kan fiskarna alltid dra upp samma fångst med lägre fiskeansträngning och större fiskbestånd, och därmed öka sin vinst. (Det vill säga om ett överfiskat bestånd tillåts återhämta sig.)

Vid fritt tillträde till fisket skapar kapplöpningen om fångsten en ond cirkel där den överkapacitet som fiskarna ackumulerar driver upp kostnaderna för fisket. Med höga kostnader i förhållande till intäkterna blir fiskarna än mer angelägna om att öka sin fångst och fiskeansträngning. Resultatet är att fiskets ekonomiska potential förslösas.

Fiskeförvaltningen skall bevara, fördela och övervaka fisket

För att lösa fiskets problem måste alla fiskare tillsammans begränsa sitt fiske till en nivå inom de biologiska gränserna. För det krävs i de flesta fall institutioner – en fiskeförvaltning – som förvaltar fisket så att det be-

¹²Fiskbeståndets storlek beror i sin tur på många samverkande faktorer. Exempelvis kan nämnas beståndets ålder, hur fort arten når könsmodnhet, tillgången på föda, tillgången på lämpliga lekplatser, klimatförändringar, samt miljöförändringar.

drivs på ett ekonomiskt och biologiskt hållbart vis. Fiskeförvaltningen har tre viktiga funktioner: att bevara de marina resurserna, att fördela fiskerättigheterna och att kontrollera fiskarena.¹³

För att *bevara* de marina resurserna måste den maximala hållbara fångsten uppskattas. En sådan skattning bör baseras på vetenskaplig forskning och information om de faktorer som påverkar fiskbestånden, så att fisket kan anpassas efter de biologiska gränserna. Fiskeförvaltningen bör också reglera vilka metoder fiskarena får använda, så att de inte stör fiskens fortplantning.

Fiskeförvaltningens andra uppgift är att *fördela* fiskerättigheterna mellan fiskarena. Den fördelningsprincip som är ekonomiskt mest effektiv går ut på att fiskarena tilldelas äganderätt till fångsten. Då ligger det i den enskilda fiskarens intresse att fiska hållbart, för att säkra sin framtida fångst. På så vis sammanförs fiskarens företagsekonomiska intresse med vad som är optimalt för samhället i stort.¹⁴

Givetvis är ytterligare en förutsättning för ett hållbart fiske att regleringen respekteras. Endast när fiskarena är säkra på att rätten till fångsten kommer att skyddas, ligger det i deras intresse att agera på ett sätt som upprätthåller fiskets ekonomiska och biologiska hållbarhet. Följaktligen är fiskeförvaltningens tredje uppgift att *övervaka och kontrollera* fisket.¹⁵

¹³Troadec (2002)

¹⁴Hanna (1999). Även i en situation med fullt garanterade äganderätter kan det vara rationellt för fiskaren att fiska utan hänsyn till biologisk och ekonomisk hållbarhet. Fiskaren väljer mellan inkomster på kort eller lång sikt när han väljer att fiska eller inte. En fattig fiskare som fiskar för att överleva från dag till dag har sannolikt en mycket hög värdering av nutida inkomster framför framtida inkomster. Det kan ligga i fiskarens intresse att maximera de kortsiktiga vinsterna, i stället för att investera i framtiden. Under sådana omständigheter kan det vara optimalt för den enskilda fiskaren att fiska mer än den maximalt hållbara fångsten, trots att det inte är biologiskt hållbart.

¹⁵Hanna (1999)

3

Varför ingå fiskeriatvta?

Av det föregående kapitlet framgick att en av fiskeförvaltningens uppgifter är att fördela fiskerättigheter mellan fiskare. Genom att ingå fiskeriatvta kan kuststater tilldela även utländska fiskare fiskerättigheter. I detta kapitel redogörs inledningsvis för den juridiska bakgrunden till att fiskeriatvta inrättats. Därefter följer en beskrivning av det principiella ekonomiska resonemanget om huruvida det är mer eller mindre förmånligt för en kuststat att ingå fiskeriatvta.

3.1 Fiskeriatvta – en följd av havsrättskonventionen

Genom historien har marina resurser betraktats som allmänna tillgångar, som vem som helst har haft rätt att fiska. När den tekniska utvecklingen tog fart under efterkrigstiden, blev fångsterna allt större och flera länder byggde upp stora fiskeflottor. Den ökade konkurrensen bland fiskarna fick emellertid vissa kuststater att kräva bestämmanderätt över vatten som gränsade till deras territorium, för att på så vis skydda "sina" fiskevatten från utländska fiskare. Det ledde till upprepade konflikter med andra länder vars fiskare var intresserade av samma fiskevatten. 1982 enades slutligen FN om ett juridiskt ramverk för internationell fiskeförvaltning - havsrättskonventionen. Därigenom fick kuststater rätt att utöka sin jurisdiktion från 12 till 200 sjömil från kusten, en så kallad exklusiv ekonomisk zon (EEZ).¹⁶

I praktiken innebär havsrättskonventionen att rätten till de marina resurserna inom varje EEZ har överförts till kuststaterna.¹⁷ Inom varje EEZ kvarstår problematiken som beskrevs i föregående kapitel, att avsaknad

¹⁶Den nederländske humanisten Hugo Grotius har kallats "folkrättens fader". 1608 lanserade han med begreppet *mare liberum* – 'det fria havet' – föreställningen om haven som allmänna tillgångar, vilket dominerat världens förhållningssätt till de marina resurserna under fyra hundra år. Under 1900-talet började dock allt fler länder kräva bestämmanderätt över vatten som gränsade till deras territorium. Inledningsvis tillskandade sig de flesta av dessa länder endast några sjömil närmast kusten, men 1947 gjorde Peru och Chile anspråk på en zon ut till 200 sjömil ut från kusten. Det var dock inte förrän de så kallade "fiskekrigen" utanför Island på 70-talet som allt fler länder började utropa en egen ekonomisk exklusiv zon på 200 sjömil. Detta reglerades formellt i FN:s Havsrättskonvention 1982. Russ och Zeller (2003)

¹⁷Havsrättskonventionens artikel 56 ger en stat suveräna rättigheter att utforska och exploatera, bevara och förvalta de marina resurserna inom dess EEZ. Den har därför rätt till vinsterna från de marina resurserna, men inte äganderätt till resurserna *per se*. Russ och Zeller (2003)

av äganderätter kan leda till utfiskning. Enligt havsrättskonventionen är kuststaterna därför ansvariga för att de marina resurserna förvaltas på ett hållbart vis. Varje kuststat skall göra en vetenskaplig uppskattning av den maximala hållbara fångsten inom sin EEZ och dessutom beräkna storleken på den inhemska fiskekapaciteten. Om kuststatens egen fiskekapacitet är mindre än den maximala hållbara fångsten är den, enligt principen om komplementaritet, skyldig att erbjuda andra länder tillträde till överskottsresurserna, exempelvis genom att ingå fiskeriavtal.¹⁸

3.2 Fiskeriavtal – att utnyttja komparativa fördelar

Ett fiskeriavtal kan vara ömsesidigt gynnsamt

Genom de nya juridiska ramarna fick således kuststaternas inhemska fiskesektor företräde till de marina resurserna. Det startade en debatt om det bästa sättet för en kuststat att fördela fiskerättigheter inom sin EEZ.¹⁹ En uppfattning var att havsrättskonventionen skapade nya möjligheter för inhemsk aktivitet inom fisket. Genom att utveckla den inhemska fiskesektorn kunde kuststaten skapa sysselsättning och omsätta de marina resurserna till en ekonomisk vinst för landet. Samtidigt hade flera utländer mycket liten erfarenhet av industriellt fiske och därmed inte kapacitet att utnyttja sina fiskerättigheter fullt ut. Därför var de intresserade av att, åtminstone på kort sikt, ge utländska fiskeflottor tillträde till överskottet.²⁰

Diskussionen rörde även huruvida fiskerättigheterna skulle fördelas i syfte att maximera vinsterna i den inhemska fiskesektorn, eller för att maximera vinsterna för landet *som helhet*. Om målet är att maximera vinsten för landet som helhet kan ett fiskeriavtal vara fördelaktigt för landet. Det ekonomiska resonemanget om fiskeriavtal har sitt ursprung i David Ricardos doktrin om komparativa fördelar och utrikeshandel, som går ut på att länder vinner på att specialisera sig i enlighet med sina komparativa fördelar. Det innebär att ett land producerar de varor som det är relativt sett bäst på och importerar varor som andra länder är rela-

¹⁸Havsrättskonventionen, artikel 62. UNEP (2002)

¹⁹Iheduru (1995)

²⁰Munro (1985)

tivt sett bättre på. På så vis kan landet få en större mängd varor, och en högre levnadsstandard än om handel inte bedrivits.

På liknande sätt kan ett fiskeriavtal ses som att kuststaten "importerar" både fångst- och beredningstjänster från den fjärrfiskande flottan. Utan eget fiske får den på så sätt ekonomisk nytta av fisket i form av en ersättning för fiskerättigheter.²¹ Kuststaten kan välja olika samarbetsformer beroende på i vilken verksamhet de komparativa fördelarna ligger. Om fjärrfiskelandet har lägre relativkostnad än kuststaten för fångst, beredning eller försäljning är det gynnsamt för kuststaten att importera dessa tjänster. Om kuststaten själv däremot har en lägre relativkostnad än fjärrfiskelandet för dessa aktiviteter, bör den avstå från fiskeriavtal. Strategierna är dock inte ömsesidigt uteslutande. Kuststaten kan exempelvis välja att reservera vissa arter eller vissa fiskeområden för nationellt fiske och ge fjärrfiskande fartyg tillträde till andra, beroende på var den nationella konkurrenskraften ligger.

Andra skäl att fiskeriavtal har ingåtts

Utgångspunkten i denna rapport är således att kuststater ingår fiskeriavtal för att det enligt ekonomisk teori är ekonomiskt gynnsamt. För att avgöra om ett fiskeriavtal är en god idé måste kuststaten väga avtalets för- och nackdelar mot varandra. Bland de möjliga positiva effekterna finns ekonomisk ersättning, teknik- och kunskapsöverföring, bidrag till landets livsmedelstrygghet, samt dynamiska effekter såsom ökad sysselsättning och spridningseffekter. Till de potentiellt negativa effekterna hör ekonomiskt beroende, överfiske, ökad konkurrens om fångst och avsättningsmarknad, minskad sysselsättning samt minskad livsmedelstrygghet. Effekterna kan i vissa fall vara motstridiga, exempelvis kan fiskeriavtal ha både negativa och positiva effekter för livsmedelstryggheten i landet. De kan även ge upphov till nya arbetstillfällen, men detta kan ske på bekostnad av sysselsättning i den inhemska fiskesektorn. Fiskeriavtalens effekter diskuteras mer utförligt i kapitel 6.

²¹Munro (1985); Munro (1989); Johnstone (1996)

I en utvärdering av avtalen måste det dock beaktas att de faktiska skälen till att ingå fiskerieravtal delvis kan skilja sig från teorin, och att även andra faktorer än strikt ekonomiska överväganden kan spela in i kuststatens beslut. Rätten till fiske är detsamma som en rätt till en avkastning. Det är därför sannolikt att det förekommer så kallade räntesökande aktiviteter – påtryckande aktiviteter - från intressenter i syfte att tillskansa sig fiskerättigheter.²² Därtill kan kuststaten uppfatta att ett fiskerieravtal ger fördelar på andra områden, exempelvis inom handel eller bistånd, vilket kompenserar fiskerieravtalets kostnader.²³ Om korruption förekommer i kuststaten finns det dessutom en risk att enskilda politiker och tjänstemän ser fiskerieravtalet som en möjlighet till personlig vinning och därför förespråkar det, även i de fall då det inte är ekonomiskt fördelaktigt för landet i stort.²⁴

Också ett fördelaktigt fiskerieravtal kan möta motstånd

Det är inte förvånande att det uppstår konflikter rörande fördelningen av fiskerättigheter, eftersom fördelningen av fiskerättigheter även innebär en fördelning av de vinster som fisket genererar.²⁵ I många länder finns uppfattningen att naturtillgångar utgör ett gemensamt utvecklingskapital och att den inkomst de ger upphov till bör komma alla invånare, även framtida generationer, till del. Med hänvisning till att de är just utländska, kan ett fiskerieravtal med utländska aktörer möta starkt motstånd i kuststaten, även i de fall då ett fiskerieravtal är fördelaktigt för ett land som helhet.

Att ett *land som helhet* tjänar på fiskerieravtal är inte detsamma som att *hela befolkningen* gör det. Även i en situation där ett land som helhet vinner på fiskerieravtal, kan det finnas vissa grupper som förlorar på det. I flera u-länder finns det exempelvis småskaliga fiskare för vilka fisket är en viktig källa till inkomst och livsmedelsförsörjning. När utländska konkurrenter tilldelas fiskerättigheter kan det leda till att småskaliga fiskare

²²Rosen (1999)

²³Danielsson (2002); Goffinet (1992); UNEP (2002). Vid förhandlingarna om ett handels-, utvecklings- och samarbetsavtal med Sydafrika ville EU ge ett fördelaktigt marknadsstillträde till EU för sydafrikanska fiskeriprodukter i utbyte mot ett fiskerieravtal parterna emellan. Sydafrika avisade dock förslaget. Gorez och O'Riordan (2003)

²⁴Jain (2001); Iheduru (1995); Stiglitz (2004)

²⁵Bromley (1983)

förlorar fångst eller slås ut. Motstånd mot fiskeriavtal kan därför komma från dem som förlorar på ett avtal. Kuststaten har dock möjlighet att kompensera dessa grupper genom fördelningen av de statsinkomster som kommer av fiskeriavtalet.²⁶

3.3 Finns det ekonomiska skäl att *inte* ingå fiskeriavtal?

Ur ekonomisk synvinkel kan det finnas skäl för kuststaten att *inte* sluta fiskeriavtal, trots att den *inte* har komparativa fördelar i fiskesektorn. En grund för att skydda den inhemska fiskeindustrin från utländsk konkurrens är det så kallade *infant-industry argumentet*. Det underliggande antagandet är att kuststaten inte har haft en utvecklad fiskenäring före havsrättskonventionens inrättande. Under ett uppbyggnadsskede kan därför den nationella fiskeflottan eller beredningsindustrin behöva skydd mot utländsk konkurrens. Om produktionskostnaden i den inhemska industrin sänks genom ökad erfarenhet och att produktionen bedrivs i större skala, har sektorn en chans att utveckla komparativa fördelar i dynamisk bemärkelse. Problemet med en sådan strategi är att det är svårt att på förhand avgöra om fiskenäringen har potential att utveckla komparativa fördelar, och när man väl har satt in skyddsåtgärder är det ofta svårt att avskaffa dem.²⁷

Ett annat skäl att avstå från fiskeriavtal rör de fall när många människor är sysselsatta i den inhemska fiskenäringen. Ett effektivt utnyttjande av ett lands resurser innebär att arbetskraften koncentreras till de näringar där landet har komparativa fördelar. Om arbetslöshet är det enda alternativet till att arbeta i fisket kan det, åtminstone på kort sikt, dock vara bättre att ha kvar fiskenäringen, även om landet inte har en komparativ fördel inom den sektorn.²⁸ Att ett land under lång tid har mycket hög arbetslöshet signalerar emellertid att det finns snedvridningar på arbetsmarknaden med andra orsaker än fiskeripolitiken.²⁹

²⁶Bostock (2003)

²⁷Bonfil et al. (1998); Kaczynski och Looney (2000)

²⁸Munro (1985)

²⁹Todaro (2000)

4

EU:s fiskeriavtal med u-länder

Med utgångspunkt i EU:s gemensamma fiskeripolitik, tecknas i detta kapitel en generell bild av EU:s fiskeriavtal med u-länder.³⁰ Här beskrivs även vilka skäl, bland annat i politikens utformning, som finns till att EU ingår fiskeriavtal. Därefter redogörs för kravet på samstämmighet mellan utvecklingspolitiken och fiskeripolitiken inom EU. Slutligen redogörs kortfattat för den framtida inriktningen av fiskeriavtalen.

Faktaruta 1. EU:s fiskesektor

EU är, efter Kina och Peru, världens tredje största fiskproducent. På senare år har dock konsumtionen av fiskeriprodukter i EU ökat mer än produktionen, från 15 kilo per person 1983 till 24,5 kilo 1999. Det har medfört att EU importerar allt mer fisk, i synnerhet från u-länder. 1998 uppgick fiskesektorn till cirka 0,3 procent av EU:s BNP eller cirka 20 miljarder euro. 1997 var drygt en halv miljon människor sysselsatta i fiskesektorn, varav knappt hälften arbetade inom marint fiske. De största fiskerinationerna med avseende på fiskekapacitet är Spanien, Italien, Frankrike och Storbritannien, medan Spanien, Italien och Portugal har flest sysselsatta inom fiskerinäringen.

Källa: Europeiska kommissionen (2001) och ADE (2002)

4.1 EU:s gemensamma fiskeripolitik

EU:s medlemsstater förvaltar sitt fiske med en gemensam fiskeripolitik (GFP), vilket innebär att samma bestämmelser för fisket gäller i alla gemenskapens länder. EU:s fiskeriavtal är en del av GFP, men politiken reglerar även fler aspekter av fisket – från havet till konsumenten – och ger fiskesektorn tillgång till bidrag. Syftet med fiskeripolitiken stipuleras i Artikel 39 (I) i Romfördraget. Där fastställs att GFP skall verka till att:

- höja produktiviteten inom fiskerinäringen
- tillförsäkra fiskarena en skälig levnadsstandard

³⁰Det finns olika sätt att definiera ett utvecklingsland, beroende på vad man avser med begreppet 'utveckling'. Denna rapport utgår från två vedertagna metoder, dels den definition, vilken bland annat används av Världsbanken och vilken utgår från strikt ekonomiska indikatorer, såsom bruttonationalinkomsten, dels UNDP:s (Förenta Nationernas Utvecklingsprogram) metod med ett index för mänsklig utveckling vilket även tar hänsyn till livslängd och läskunnighet. Fiskeriavtalsländerna är u-länder enligt båda definitionerna, med undantag för Seychellerna, som endast är ett u-land enligt Världsbankens definition.

- stabilisera marknaden för fiskeriprodukter
- trygga försörjningen av fiskeriprodukter
- tillförsäkra konsumenterna tillgång till fiskeriprodukter till skäliga priser.

Dessa mål har sedermera kompletterats med olika tillägg med huvuddraget att GFP:s övergripande mål är ett ansvarsfullt fiske med avseende på biologiska, ekonomiska och sociala aspekter hos fisket.³¹

4.2 Varför vill EU ingå fiskeriatvta

Traditionella fiskevatten och sviktande bestånd

Det främsta syftet med fiskeriatvten är, i enlighet med Romfördraget, att ge medlemsstaternas fiskeflottor stabila fiskemöjligheter och att säkra tillgången på råvaror för beredningsindustrin och EU:s konsumenter.³²

När havsrättskonventionen upprättades hamnade de fiskrika kusthaven under kuststaternas kontroll och fjärrfiskande fartyg från EU som traditionellt hade fiskat i dessa vatten stängdes med ens ute. För att säkra fortsatt tillträde till fiskevattnen ingick EU därför fiskeriatvta med de berörda kuststaterna. När två betydande fiskeationer - Spanien och Portugal - anslöt sig till EU 1986 ersattes deras bilaterala fiskeriatvta med unionsavta. Idag härrör uppskattningsvis 20 procent av EU:s fiskproduktion från fiskeriatvta med u-länder.³³

Ursprungligen var det således framförallt fråga om att upprätthålla redan existerande fiske, men med tiden har det skett en glidning mot att EU även förvärvar nya fiskemöjligheter.³⁴ Sedan tidigt 70-tal har allt fler fiskarter i EU:s vatten visat tecken på överexploatering och idag är de flesta kommersiellt viktiga bestånden där hårt utnyttjade och i behov av minskat fiske för att kunna återhämta sig. Denna utveckling, i kombina-

³¹Brady (2004), SLI Rapport 2004:5

³²Europeiska revisionsrätten (2001)

³³ADE (2002)

³⁴En bidragande orsak till att EU söker nya områden för sitt fjärrfiske är att tillträdet på annat håll har minskat. Det dittills största avtalet, med Marocko, sades upp 1999 och inom andra avta, exempelvis med Senegal, har tillträdet minskat på senare tid.

tion med en stigande efterfrågan på fiskeriprodukter bland konsumenterna, har ökat behovet av fiskeriavtal.³⁵

Tabell 1. Genomsnittligt utnyttjande av fiskeriavtal per land (procent)

EU-land	År 2000
Spanien	59,22
Frankrike	22,60
Portugal	8,86
Italien	5,02
Grekland	4,02
Irland	0,14
Storbritannien	0,15
Totalt	100

Källa: IEEP (2002)

Not: Baserat på fördelningen av fiskemöjligheter i avtalen. Eftersom värdet av fiskemöjligheternas varierar per avtal är ovanstående allokering endast en grov uppskattning av fördelningen av värdet av fisket.

Subventioner och överkapacitet

Ytterligare ett skäl för EU att ingå fiskeriavtal är att överflyttning av fartyg till andra länders vatten ses som ett sätt att minska kapaciteten i unionens vatten. Både förvaltningssystemet (jfr. kapitel 2) och subventioner till fiskesektorn har bidragit till att EU:s fiskeflotta i dagsläget har en stor överkapacitet – uppskattad till mellan 40 och 60 procent.³⁶ En avsikt med fiskeriavtalen är således att minska trycket på de marina resurserna i EU:s vatten genom att en del av överkapaciteten överförs till andra farvatten. Subventioner kan ges i form av direkt stöd till fiskare eller i form av åtgärder som direkt eller indirekt sänker kostnaden för fiskarna. Även den del av ersättningen för fiskeriavtalen som betalas av EU, och inte av fartygsägarna, är en subvention till fisket.

³⁵Europeiska kommissionen (2001)

³⁶IEEP (2002). För en utförligare beskrivning av orsakerna till överkapaciteten inom EU:s fiskeflotta se Brady (2004)

4.3 Översikt av fiskeriavtalen med u-länder

Tabell 2. U-länder med fiskeriavtal mot ekonomisk ersättning med EU (2004)

Land	År Av- talet slöts	Typ av avtal	Nuvarande protokoll till avtal	Total ersättning från EU (1000 euro)	Ersättning per år, genom- snitt (1000 euro)	Andel öron- märkt er- sättning (%)
Västra Afrika						
Angola	1987	Blandat	2002-2004	31 000,0	15 500,0	36
Elfenbenskusten	1990	Blandat	2000-2004	3 830,8	957,5	71
Ekvatorialguinea	1984		Inget protokoll för närvarande			
Gabon	1998	Blandat	2001-2005	5 050,0	1 262,5	70
Gambia	1987		Inget protokoll för närvarande			
Guinea	1983	Blandat	2001-2003	8 880,0	2 960,0	46
Guinea Bissau	1980	Blandat	2001-2006	51 000,0	10 200,0	9,8
Kap Verde	1990	Blandat	2001-2004	2 040,0	680,0	41
Mauretanien	1987	Blandat	2001-2006	430 000,0	86 000,0	5
São Tomé och P.	1984	Tonfisk	2002-2005	2 200,0	733,3	40
Senegal	1980	Blandat	2002-2006	64 000,0	16 000,0	18,75
Indiska oceanen						
Komorererna	1988	Tonfisk	2001-2004	1 050,8	350,3	60
Madagaskar	1986	Tonfisk	2001-2004	2 475,0	825,0	63
Mauritius	1990	Tonfisk	2001-2003	1 650,0	412,5	50
Moçambique	1987	Blandat	2002-2005	12 270,0	4 090,0	100
Seychellerna	1986	Tonfisk	2002-2005	10 380,0	3 460,0	34
Stilla havet						
Kiribati	2003	Tonfisk	2003-2006	1 378,0	459,3	24
Salomonöarna	2005	Tonfisk	2005-2007	1 200,0	400,0	0
Summa					144 290,4	

Källa: Europeiska kommissionen,

http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/factsheets/facts/en/pcp4_2.htm

EU har två typer av fiskeriavtal. Den första omfattar avtal med näraliggande länder - Norge, Färöarna och Island. Dessa avtal rör främst förvaltningen av gemensamma fiskbestånd och innebär ett ömsesidigt utbyte av fiskekvoter. Den andra omfattar avtal med framförallt u-länder och innebär att EU får fiskerättigheter i utbyte mot ekonomisk ersätt-

ning. Denna rapport behandlar effekterna av de sistnämnda fiskeri-avtalen.³⁷

Avtalsländer

Sedan det första fiskeriavtalet undertecknades 1977 har sammanlagt över 30 avtal ingåtts, varav 25 är i kraft idag. Av dessa rör 16 stycken u-länder.

Avtalen rör tre geografiska områden:³⁸

- I **Västafrika** har avtal slutits med nio kuststater, från Mauretanien i norr till Angola i söder. Detta är det traditionella området för EU:s fjärrfiske, i huvudsak från Spanien, Portugal och Frankrike, och det är här de mest betydande avtalen med Mauretanien, Senegal och Angola finns.³⁹
- Det andra området är västra **Indiska oceanen**. Här finns avtal med Moçambique och fyra östater.
- Nyligen tillkom avtal med östaterna Kiribati och Salomonöarna i **Stilla havet**. EU:s avsikt är att komplettera med ytterligare avtal i området.

Marina resurser

De fiskebestånd som omfattas av avtalen kan delas in i följande kategorier:

- *Demersala* arter - arter som lever på eller nära botten - exempelvis sjötunga och kummel.
- Bläckfiskarter
- Räkor
- Små *pelagiska* arter - arter som lever närmare vattenytan - exempelvis sardin, taggmakrill och ansjovis.
- Tonfiskarter

³⁷Bland de avtal som innebär fiskemöjligheter i utbyte mot ekonomisk ersättning ingår även Grönland. Det är dock inget u-land och behandlas därför inte i den föreliggande rapporten.

³⁸Det enda avtal som tecknats med ett latinamerikanskt land, Argentina, sades upp 1999.

³⁹Under 70- och 80-talen stod fiskeflottor från östblocket för 70 till 80 procent av fjärrfiskefångsten i detta område. EU tog upp resterande cirka 20 procent. Som en följd av östblockets kollaps ökade EU:s andel av fjärrfisket under 90-talet, till drygt hälften av landningarna. Asiatiska flottor har över tiden stått för en mindre del, mellan 10 och 1 procent av de totala landningarna. Sumalia (2004)

Samtliga avtal med u-länder omfattar fiske efter tonfisk. Eftersom tonfisken rör sig över stora områden har EU eftersträvat ett "pärlband" av avtal för att ge fartygen tillträde längs tonfiskens vandringsleder. I Stilla havet rör avtalen endast fiske efter tonfisk. Avtalen i Indiska oceanen gäller likaledes främst tonfisk. I Atlanten finns såväl renodlade tonfisk-avtal, som "blandavtal", vilka berättigar till olika sorters fiske.

Avtalens utformning

Fiskeriatavtalen sluts genom förhandlingar mellan EU-kommissionen och respektive kuststat. I avtalen fastställs de allmänna bestämmelserna för relationerna parterna emellan, medan de specifika detaljerna rörande fisket regleras i ett separat protokoll. Där fastställs i vilken utsträckning EU-flottan får tillträde till kuststatens vatten, i termer av fiskekapacitet eller fångstuttag – antal fartyg, fartygstonnage eller, i ett fåtal fall, fiskekvot. Fiskeprotokollens utformning växlar ganska stort mellan de olika avtalsländerna. Fördelningen av fiskerättigheter per EU-medlemsstat varierar beroende på tradition och fördelningen i det utgående protokollet.

Tabell 3. Ansvarsområden för aktörerna i fiskeriatavtalen

Aktör		Ansvarsområde
EU-kommissionen	-	Förhandla fram avtalet samt sköta den ekonomiska, administrativa och tekniska förvaltningen. (Står för mellan 80 till 85 procent av den totala ersättningen).
Kuststaten	-	Förhandla fram avtalen, kontrollera och övervaka sina hamnar och ekonomiska exklusiva zon, ansvara för förvaltning av de marina resurserna.
Fartygsägare	-	Betala licensavgifter till tredje land i utbyte mot fiskerättigheter samt följa eventuella särskilda landsvillkor. (Står för mellan 15 till 20 procent av den totala ersättningen).

I protokollen finns även så kallade tekniska bestämmelser. Där regleras fisket i detalj – vilka fiskezoner som är tillåtna, eventuella biologiska återhämningsperioder eller regler beträffande fiskeredskap. Ibland finns även regler om observatörer ombord på fartygen, om att en viss andel av besättningen skall vara från kuststaten och att en viss del av fångsten skall landas lokalt. Protokollen har en begränsad

giltighetstid och villkoren förhandlas sedan på nytt parterna emellan. Det är kuststaten som är huvudansvarig för att övervaka att fiskarena respekterar protokollen och internationell lag.

Tabell 4. Utvecklingen av utgifterna för fiskeriavtalen i EU-budgeten, 1981-2004 (miljoner euro, löpande priser)

År	1981	1987	1990	1993	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Budgetutgift	5	38	163	205	300	269	125	189	184	192*	194*

Not: *Budgeterade utgifter, i övrigt utfall. Källa: Fiskeriverket (2004)

I protokollen regleras dessutom den ekonomiska ersättningen. EU:s kostnader för fiskeriavtalen ökade kraftigt fram till slutet av 90-talet, men minskade när avtalet med Marocko upphörde i november 1999. Därefter har anslagsnivån legat omkring 190 miljoner euro per år, vilket är ungefär en fjärdedel av utgifterna för den gemensamma fiskeripolitiken.⁴⁰ Ersättningen kan delas in i två delar, varav den ena är öronmärkt för särskilda ändamål. Den andra delen är en direkt intäkt för landet och betalas ofta direkt till statskassan.

Utöver den ekonomiska ersättning EU betalar tillkommer de licensavgifter som fartygsägarna skall betala under avtalen. Mellan 1993 och 1997 utgjorde dessa avgifter i genomsnitt 18 procent av den totala ersättningen. Tonfiskfartyg betalar även en fångstavgift, i de flesta avtal 25 euro/ton av fångad tonfisk. Fartygsägaren betalar ett förskott för en schablonfångst, vilken varierar från land till land. Om fångsten sedan överstiger förskottet skall fartygsägaren i efterhand betala avgift för varje ytterligare ton. När det gäller fartyg som inte fiskar tonfisk baseras licensavgiften på fartygstonnaget, tiden som licensen omfattar och priset i kuststaten, i stället för på fångstens storlek.⁴¹

⁴⁰Fiskeriverket (2004)

⁴¹Gorez och O'Riordan (2003)

4.4 Samstämmighet mellan politikområden

EU är en av världens största givare av bistånd till u-länder och har på så sätt ett visst inflytande över ländernas villkor. Det huvudsakliga målet för EU:s utvecklingspolitik är att bekämpa fattigdom, sträva efter hållbar ekonomisk utveckling i samarbetsländerna, successivt integrera u-länderna i världsekonomin, främja verksamhet som angriper miljöproblem och stödja utvecklingen mot ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.⁴² Utvecklingspolitiken är dock inte det enda medel med vilket EU påverkar u-länderna. I och med globaliseringen har även den politik EU för på andra områden, såsom jordbruks-, utrikeshandels- och fiskepolitik, betydelse för u-ländernas situation.

Det är bakgrunden till att en rad rättsakter föreskriver att de insatser som EU gör på övriga områden, däribland fiskeområdet, skall vara samstämmiga med den politik som förs på utvecklingsområdet. På så vis skall EU undvika att u-länder missgynnas för att politikens resultat är motstridiga eller underminerar varandra (se Faktaruta 2). Samstämmigheten mellan fiskepolitiken och utvecklingspolitiken har varit föremål för diskussion under en rad år inom EU. Detta uppmärksammades 1997 av Europeiska rådet, som i en resolution fastslog att EU skall eftersträva ökad politisk samstämmighet mellan områdena fiske och livsmedelstrygghet, och att mekanismer för att säkerställa ett samstämmigt agerande inom dessa sektorer skall utvecklas.⁴³

Det är dock ofta fallet att viss motsägelse råder mellan områden med olika syften, och att politiker tvingas göra avvägningar mellan dessa. Det gäller även fiskeområdet, där EU måste gifta samman flera olika politiska målsättningar:⁴⁴

- solidaritet med u-länder, vars befolkning ibland är beroende av fiske
- miljöhänsyn för att skydda haven mot överexploatering och annan miljöstörning
- GFP:s syfte att säkra stabil tillgång på råvaror

⁴²Amsterdamfördraget, artikel 130

⁴³Europeiska rådet (1997)

⁴⁴Europeiska kommissionen (2000)

- GFP:s ekonomiska och sociala målsättning att stödja samhällen i Europa som lever av fiske i fjärran vatten.

Faktaruta 2. Exempel på att samstämmighet påbjuds inom EU

Amsterdamfördraget

Artikel 178

Gemenskapen skall beakta målen i utvecklingssamarbetet då den genomför sådan politik som kan beröra u-länderna.

Rådets resolution den 5 juni 1997 om samstämmighet emellan EG:s utvecklingsbistånd och övriga politikområden

Fiskeaktiviteter inom ramen för tredjelandsavtal [...] bör ta hänsyn till, förutom EG:s intressen, den lokala fiskesektorns intressen, såväl som principen om resursernas hållbarhet.

Cotonou-avtalet

Artikel 23 d

Samarbetet skall omfatta stöd till [...] särskilt följande:

Strategier [...] för en tryggad livsmedelsförsörjning, hållbar utveckling av vattenresurser och fiske samt marina resurser inom AVS-staternas* exklusiva ekonomiska zoner. I de fiskerieravtal som kan komma att förhandlas fram mellan gemenskapen och AVS-staterna* skall behovet av överensstämmelse med utvecklingsstrategierna på detta område vederbörligen beaktas.

Artikel 53

Parterna förklarar sig villiga att förhandla fram fiskerieravtal som skall syfta till att garantera långsiktigt hållbara, ömsesidigt tillfredställande villkor för fiskeaktiviteter i AVS-staterna.*

* AVS-länderna omfattar en grupp länder i Afrika, Västindien och Stilla Havsområdet (AVS) vilka ingått ett bistånds- och handelsavtal med EU. Detta avtal förnyades senast genom det så kallade Cotonou-avtalet år 2000, vilken ersatte Lomékonventionen som funnits i 25 år.

4.5 Fiskerieravtalen får ny inriktning

Europeiska ministerrådet stakar ut EU:s fiskeripolitik genom uttalanden, vilka grundas på Kommissionens meddelanden om politikens inriktning. Alla beslut måste överensstämma med EU:s primärrätt, de fördrag på vilka unionen vilar. I juli 2004 beslutade ministerrådet om en ny inriktning för fiskerieravtalen.⁴⁵ Dessa skall fortsättningsvis utvecklas till så

⁴⁵Europeiska rådet (2004)

kallade "partnerskapsavtal", vars syfte är att hävda och skydda den europeiska fiskerinäringens intressen, såväl som att säkerställa ett hållbart fiske även utanför EU:s vatten.

Inom ramen för avtalen skall EU tillsammans med avtalsländerna verka för att stödja utvecklingen av u-ländernas kapacitet att förvalta sina marina resurser, främja sysselsättning, investeringar, samt tekniköverföring i kuststaternas fiskesektor. Den del av ersättningen som EU betalar skall inte fastställas endast i relation till de fiskemöjligheter den berättigar till, utan även baseras på förvaltningen av fisket och de effekter EU:s fiske har på kuststaten. Vidare skall miljö- och socioekonomiska aspekter i kuststaten vägas in när EU ingår fiskeriavtal och som ett led i detta skall kommissionen i samband med varje avtal göra förhands- och efterhandsbedömningar av avtalens miljömässiga, ekonomiska och sociala effekter. EU skall dessutom bidra till de strategier för en hållbar fiskeförvaltning som utarbetas nationellt och regionalt. Större hänsyn skall även tas till samstämmigheten med andra politikområden såsom handel och bistånd.

5

Fiskets roll i u-länderna

Med reservationen att fiskets betydelse givetvis varierar från land till land bland EU:s avtalsländer följer i detta kapitel en bild av relevanta aspekter av fiske i de berörda länderna som bakgrund till analysen i Kapitel 6. Här redogörs översiktligt för marina resurser, fiskesektorns struktur, samt dess betydelse som exportsektor och fisk som föda i avtalsländerna.

5.1 De marina resursernas tillstånd

Östra centrala Atlanten

Utanför Västafrika finns rika fiskevatten som under de senaste femtio åren fiskats intensivt av en rad lokala kuststater och fjärrfiskande länder. Kunskapen om de marina resurserna i området är dock bristfällig och i många fall saknas vetenskapliga bedömningar av maximal hållbar fångst. Flera av länderna saknar tillförlitlig statistik och forskning för att analysera tillståndet för fiskbestånden.⁴⁶ Det pågår dock ett regionalt samarbete inom FAO för att koordinera och förbättra forskningssituationen. De uppgifter som trots allt finns tyder på att fisket av demersala arter, de flesta små pelagiska arter, bläckfisk och räkor utanför en rad västafrikanska länder är fullt utnyttjat eller överfiskat. Fångstnivån har varit ganska stabil mellan 1998 och 2001. Fjärrfiskeflottorna har minskat sin fångst något under denna tid, medan de lokala fiskeflottorna ökat sin fångst något. Preliminära uppgifter för 2002 visar dock en fångstminskning med 13 procent jämfört med föregående år.⁴⁷

Sydöstra Atlanten

Även fiskevattnen i sydöstra Atlanten utanför Angola och Namibia tillhör världens mest produktiva. Informationen om beståndsstorleken utanför Namibia har förbättrats avsevärt sedan landet införde ett nytt förvaltningssystem. Bestånden här var under en period starkt överfiskade av fjärrfiskande fartyg, men sedan den nya förvaltningen in-

⁴⁶Greenpeace (2001)

⁴⁷CECAF (2004)

fördes förefaller de flesta bestånd återhämta sig.⁴⁸ Utanför Angola är uppgifterna mer knapphändiga. Det förefaller dock som om det pelagiska beståndet har återhämtat sig även här och det nu finns en viss potential för sådant fiske.⁴⁹

Indiska oceanen

Osäkerheten om de marina resurserna i Indiska Oceanen kring Madagaskar och Moçambique är likaledes stor, men det finns indikationer på att fisket är fullt utnyttjat, men inte överutnyttjat – eftersom fångstnivåerna inte tycks avta.⁵⁰ Det pågår ett arbete inom FAO för att upprätta ett regionalt samarbete för forskning och förvaltning av de marina resurserna i detta område.

Tonfisk - långvandrande arter

Fångsterna av tonfisk har ökat stadigt sedan 70-talet. Dessa arter är särskilt svåra att bedöma eftersom de rör sig över stora områden, vilket gör nationella data ofullständiga. De flesta arter i östra Atlanten anses vara fullt utnyttjade eller överfiskade, medan Indiska oceanen och västra centrala Stilla havet är de områden som bedöms ha högst potential för fortsatta fångstökningar.⁵¹ Det finns emellertid flera olika tonfiskarter, med olika känslighet för fiske, och de högst värderade av dessa anses redan fullt exploaterade.⁵²

5.2 Självhushållningsfiske, småskaligt fiske och industriellt fiske

Fiske och aktiviteter relaterade till fiske spelar i många fall en viktig roll för ekonomin i kustnära u-länder. Fiskesektorn bidrar exempelvis till livsmedelsförsörjningen och skapar sysselsättning för fiskare, men också indirekt sysselsättning inom beredningsindustrin, transportsektorn, och genom underhåll av fiskefartyg och fiskeutrustning. Dessutom ger fisket intäkter till statskassan i form av skatter och avgifter. På östaten Kiribati,

⁴⁸Bonfil *et al.* (1998)

⁴⁹Med undantag av sardiner som minskat betydligt och även förefaller ha koncentrerat sig till angolanska vatten. Lankester (2002) Återhämtningen kan även ha klimatmässiga orsaker. FAO (1997)

⁵⁰FAO (1997)

⁵¹FAO (2000); ICCAT (2004)

⁵²OECD (2003)

där fiskesektorn uppgår till 22 procent av BNP, beräknas exempelvis 88 procent av hushållen vara involverade i fisket, och av dessa är nästan 40 procent hel- eller halvtidssysselsatta i det kommersiellafisket.⁵³

Tabell 5 . Fiskets betydelse (procent)

Land	Fiske som andel av BNP	Andel av arbetskraften sysselsatt inom fiske	Andel av inkomster till statskassan från fiske
Angola	2		
Gabon	1,5		
Guinea Bissau	19,5		40
Madagaskar	7		
Mauretanien	6,3		27
Kap Verde	2,3	5,2	
Kiribati	22		
Salomonöarna	13	11	
São Tomé och Príncipe		6	
Senegal	2	17	

Källa: Författarens sammanställning av FAO Country profiles, <http://www.fao.org/fi/fcp/fcp.asp>

Not: Baserat på tillgängliga uppgifter, varierande år.

Fiskesektorn i u-länder omfattar oftast tre olika former av fiske: självhushållningsfiske i samhällen nära kusten, ett mer specialiserat småskaligt fiske med mer sofistikerad utrustning och fiskemetoder, samt industriellt fiske, vilket är kapitalintensivt och använder högteknologisk utrustning. För att skydda det småskaliga fisket är den industriella fiskeflottan ofta utestängd från fiskezonen närmast kusten.

Storleken på dessa sektorer varierar stort mellan EU:s avtalsländer. I Senegal finns exempelvis både en stor småskalig sektor och en industriell fiskeflotta, medan det på Komorerna inte finns något nationellt industriellt fiske.⁵⁴ Bristen på data gör det svårt att uppskatta hur stor andel av fångsten de olika flottorna står för. Det antas dock att fångsten ökar ju mer avancerade fiskemetoder som används och därför anses det småskaliga fiskets påverkan på de marina resurserna generellt vara liten.

⁵³FAO country profile (2002)

⁵⁴FAO country profile (2003)

Detta är dock inte alltid fallet, eftersom en hög koncentration av småskaliga fiskare sammantaget kan resultera i en stor fångst⁵⁵

Enligt FN:s miljöprogram, UNEP, är självhushållningsfisket och det småskaliga fisket mer integrerat i den lokala ekonomin än industriellt fiske, genom att det är arbetsintensivt, vilket ger många människor försörjning och förser befolkningen med föda.⁵⁶ Medan det industriella fisket är en heltidssysselsättning, är det vanligt att självhushållningsfiskare och till viss del småskaliga fiskare kombinerar fiske med en annan sysselsättning.⁵⁷ I många länder är fisket en viktig inkomstkälla, i synnerhet för den fattiga kustbefolkningen. Det beror på att tillträdet till fisket ofta är fritt och att det råder brist på alternativ sysselsättning, eftersom arbetslösheten är hög. För fattiga människor kan fisket därför vara en sista möjlighet till försörjning när andra vägar uttömts.⁵⁸

5.3 Export av fiskeriprodukter allt viktigare

EU:s avtalsländer är i många fall hårt pressade ekonomiskt av underskott i bytesbalansen och en stor skuldbörda (se Tabell 6). Det innebär att inflöde av utländsk valuta – från handel eller från ett fiskeriavtal kan ha stor betydelse.

Grovt förenklat kan man säga att handelsströmmarna för fiskeriprodukter går från u-länderna till i-länderna, då i-länderna värdemässigt står för drygt 80 procent av fiskimporten, medan u-länderna står för ungefär hälften av exporten. Mellan 1990 och 2000 ökade u-ländernas export av fiskeriprodukter med 45 procent. För flera u-länder är således denna handel betydelsefull.⁵⁹

⁵⁵ADE (2002). Se exempelvis fallstudien av Senegal i kapitel 7.

⁵⁶UNEP (2002)

⁵⁷Berkes *et al.* (2001)

⁵⁸Béné (2003) och Panatoutyo (1982)

⁵⁹FAO (2002d) I kategorin fiskeriprodukter kan förutom råvaror av fisk och skaldjur, även beredda fiskeriprodukter, fiskolja och fiskmjöl ingå.

Tabell 6. Betydelse av export och statsskuld i avtalsländerna (2001)

Land	Export/ BNP	Total skuld/ BNP	Bytesbalans (Miljarder US\$)	Total skuld- betalning /export	Fiskeexport /Jordbruksexport **
Angola	72,2	101,4	-254	26,3	89,9
Elfenbenskusten	48,3	139,8	1039	15,2	17,4*
Gabon	60,4	78,7	168	14,3	8,9*
Guinea	27,3	107,3	-111	15,7	4,9
Guinea Bissau	40,7	335,7	-45	59,8	6,4
Kap Verde	30,3	65,6	-87	5,5	1,1
Kiribati	-	-	-	-	62,3
Komorererna	15,7	111,4	6,1	-	-
Madagaskar	28,6	90,4	-106	6,8	16,9
Mauretanien	38,0	258,6	65	18,7	75,8
Mauritius	65,8	38,1	247	6,6	16,3
Moçambique	21,8	129,5	-1604	7,6	67,2
São Tomé	49,9	665,8	-21	21,2	34,7
Senegal	29,7	75,1	-297	12,6	64,9
Seychellerna	84,6	46,5	-97	3,3	99,1
Salomonöarna	-	55,2	-	-	28,2

Källa: Världsbanken (2003); FAO jordbruksstatistik

Not: Uppgifter om övriga länder ej tillgängliga. Bytesbalansen är skillnaden i värdet av ett lands export och import av varor och tjänster, samt transfereringar. -: Uppgift ej tillgänglig. *Landet är nettoimportör och uppgiften avser fiskeimport/jordbruksimport. **Med jordbruksexport avses export av jordbruks- och fiskeriprodukter, exkl. skogsprodukter.

Eftersom EU:s avtalsländer hör till AVS-länderna, och därmed omfattas av det så kallade Cotonou-avtalet, kan de exportera fiskeriprodukter tullfritt till EU.⁶⁰ Det har bidragit till att ländernas fiskeriexport till stor del inriktats mot EU - ungefär 63 procent av AVS-ländernas fiskeriexport går till EU, 27 procent till Japan och 10 procent till USA. I Västafrika är dock även regional export av torkad, saltad och rökt fisk till Centralafrika viktig.⁶¹

⁶⁰En grupp länder i Afrika, Västindien och Stilla Havsområdet (AVS) har ingått ett bistånds- och handelsavtal med EU. Detta avtal förnyades senast genom det så kallade Cotonou-avtalet år 2000, vilken ersatte Lomé-konventionen som funnits i 25 år. Avtalet innebär att ett stort antal produkter med ursprung i AVS-länderna kan exporteras tullfritt till EU.

⁶¹ADE (2002)

Det är främst högt värderade fiskarter, såsom räkor, demersala arter och tonfisk som handlas internationellt.⁶² Handelns betydelse varierar mellan kuststaterna. För exempelvis Moçambique, Mauretanien och Seychellerna står fiskeriprodukter för 13 procent, 40 procent, respektive 95 procent, av exportintäkterna. På Komorerna och São Tomé är fiskeriexporten däremot mycket liten.⁶³

Tabell 7. Andel av den nationella fångsten som exporteras (procent)

Land	Små pelagiska Arter	Tonfisk	Demersala arter	Bläckfisk	Räkor
Mauretanien	95	90	80	100	-
Senegal	15	90	80	100	95
Seychellerna	-	95	-	-	95

Not: - : förekommer ej. Källa: Failler och Lecrivain (2003);

Statliga utvecklingsåtgärder i Västafrika har ofta varit inriktade på att säkra den lokala livsmedelsförsörjningen genom den småskaliga sektorn, medan det industriella fisket inriktats mot exportmarknaden. Trots det är det nu i flera länder den småskaliga sektorn som i stor utsträckning förser exportmarknaden med råvara eftersom det ger större inkomster än att sälja fångsten lokalt.⁶⁴

5.4 Konsumtion av fisk

Fisk är en föda som innehåller viktiga proteiner, fettsyror, vitamin A, B och D, samt mineraler. Den är ofta en viktig del av intaget av animaliskt protein - i genomsnitt 18 procent av animaliskt protein i u-länder och 11,8 procent i i-länder. Ett gemensamt drag för merparten av kuststaterna är att de har ett underskott på egenproducerade livsmedel och att fisk spelar en viktig roll som livsmedel (se Tabell 8).

Den genomsnittliga globala konsumtionen av fisk steg från 12 kilo till 16 kilo per person och år mellan 1973 och 1997. I Afrika söder om Sahara har dock den genomsnittliga fiskkonsumtionen per person knappt ökat

⁶²FAO (2004)

⁶³FAO country profile (2001); ADE (2002)

⁶⁴Failler och Lecrivain (2003)

under de senaste 30 åren, eftersom utbudet inte vuxit i samma takt som befolkningstillväxten. Konsumtionsökningen har framförallt skett i Kina, Indien och Sydostasien, vilket lett till att u-ländernas andel av fiskkonsumtionen stigit från 45 procent år 1973 till 70 procent år 1990. Små östater såsom Kiribati och Komorerna är mest beroende av fisk, men fisk är betydelsefullt även i andra kuststater. Den mängd fisk och de arter som konsumeras varierar beroende på land och reflekterar förutom inkomstnivå, tillgången på marina resurser, traditioner och preferenser.⁶⁵

Tabell 8. Genomsnittlig tillgång till fiskeriprodukter, samt fiskeriprodukters andel av intaget av animaliskt protein (1997-99)

Land	Fiskutbud/capita (kg/år)	Fiskprotein/animaliskt protein (%)
Kiribati	76,7	63,1
Komorerna	19,5	61,9
São Tomé och Príncipe	18,8	58,8
Seychellerna	62,7	50,5
Guinea	11,2	44,6
Senegal	29,1	42,1
Elfenbenskusten	14,0	41,7
Gabon	49,1	36,5
Angola	11,1	29,3
Kap Verde	20,4	25,6
Mauritius	23,5	21,7
Moçambique	2,7	21,6
Madagaskar	7,5	15,9
Guinea-Bissau	4,4	13,8
Mauretanien	10,6	10,7
EU	25,9	10,5

Not: Observera att ovanstående anger genomsnittligt utbud, och att kustbefolkningen ofta är mer beroende av fisk än den del av befolkningen som bor i inlandet.

Källa: Författarens beräkningar från FAO Food Balance Sheets.

⁶⁵Delgado et al. (2003), FAO (2002d), Kent (1997); Sumalia (2004)

6

Fiskeriavtalens effekter för u-länderna

Enligt det ekonomiska resonemanget i kapitel 3 möjliggör ett fiskeriavtal en specialisering mellan länder utifrån komparativa fördelar. När fjärrfiskeflottan har komparativa fördelar i fiske, relativt kuststaten, kan ett avtal vara en ömsesidigt gynnsam strategi. Fiskeriavtalet kan emellertid ge upphov till negativa effekter i kuststaten, också i de fall då fjärrfiskeflottan har en konkurrensfördel. I den följande analysen diskuteras inledningsvis de omständigheter under vilka kuststaterna ingår fiskeriavtal. Risken finns att en svår ekonomisk situation får u-länderna att prioritera kortsiktiga intäkter framför den långsiktigt bästa resursanvändningen. Mot bakgrund av dessa förhållanden behandlas därefter de effekter EU:s fiskeriavtal har i kuststaterna, indelat i följande områden:

- Effekter på marina resurser
- Effekter på lokal ekonomi
- Effekter på livsmedelstryggheten

6.1 Omständigheter som påverkar u-ländernas beslut att ingå avtal

Förhandlingar mellan jämbördiga parter?

I många fall är de u-länder som slutit fiskeriavtal med EU hårt ekonomiskt pressade och i stort behov av utländsk valuta. Elva av länderna är klassificerade som *HIPC*-länder – djupt skuldsatta utvecklingsländer.⁶⁶ För dessa länder kan den ekonomiska ersättningen från fiskeriavtalen vara en viktig källa till utländsk valuta och i vissa fall utgör den en betydande del av statens intäkter. I São Tomé och Guinea Bissau exempelvis, står ersättningen för 13 respektive 30 procent av statsbudgeten.⁶⁷ För de länder som har en mindre inhemsk fiskesektor är fiskeriavtalen ett sätt att utvinna intäkter från fisket, när alternativet – det vill säga inget fiske-

⁶⁶Världsbanken (2004) HIPC-initiativet leds av Världsbanken och IMF och är ett program för att minska skuldbördan för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna.

⁶⁷ADE (2002), IFREMER (1999)

riavtal – åtminstone på kort sikt skulle innebära mindre fångst och därmed mindre intäkter.

Frivilliga avtal mellan jämbördiga parter kan förväntas vara ömsesidigt gynnsamma. Utformningen av naturresursutvinning ställer dock en stat inför ett val mellan kortsiktiga vinster och långsiktig hållbarhet. En hård exploatering kan ge landet stora inkomster på kort sikt, men mindre intäkter på längre sikt om resursbasen utarmas. Ett mer återhållsamt utnyttjande av resurserna ger jämförelsevis mindre inkomster på kort sikt, men i gengäld större inkomster på lång sikt. Staten gör således en avvägning mellan olika faktorer – biologiska och socioekonomiska – i avgörandet av exploateringsgraden av de marina resurserna. Fattigdom och stor skuldbörda kan få kuststater att prioritera kortsiktiga inkomster, och därför tillåta att fisket utnyttjas i högre grad än vad som är biologiskt hållbart.⁶⁸ Kaczynski *et al.* och Stone *et al.* hävdar att kuststaternas svåra ekonomiska situation, vilket i vissa fall gjort dem beroende av avtalsersättningen, skapar en obalans mellan parterna i avtalsförhandlingarna. Det kan få till följd att kuststaterna inte bara ger tillträde till mer fiske än vad som är miljömässigt hållbart, utan även att de accepterar en oskäligt låg ersättning i jämförelse med värdet på den fångst som avtalen berättigar till.⁶⁹

Det finns stora praktiska svårigheter att uppskatta ersättningens storlek i förhållande till fångstens värde, eftersom data om fångst och priser är knapphändig. Följaktligen varierar uppgifterna om ersättning i relation till fångstens värde stort mellan olika källor. Enligt en granskning av fiskeriavtalen gjord av den europeiska revisionsrätten var exempelvis den genomsnittliga ersättningen till Senegal och Mauretanien mellan 1993 och 1997, 37 respektive 30 procent av fångstens genomsnittliga värde.⁷⁰ Andra uppskattningar av ersättningen i olika avtal varierar mellan knappt en procent till hälften av fångstens värde.⁷¹ Det är troligt att er-

⁶⁸Gorez och O’Riordan (2003); Goffinet (1992)

⁶⁹Kaczynski och Looney (2000); Stone *et al.* (2001)

⁷⁰Europeiska revisionsrätten (2001)

⁷¹Iderhu (1995); Stone *et al.* (2001);

sättningen för fiske efter tonfisk är lägst i förhållandet till värdet fångsten, eftersom vissa tonfiskarter är mycket högt värderade.⁷²

Stone *et al.* hävdar vidare att obalans orsakas av att EU agerar som ensam köpare, medan kuststaterna, som ofta delar fiskbestånd med sina grannländer, säljer sina marina resurser i konkurrens med varandra. Enligt detta sätt att se har EU ett övertag över kuststaterna i avtalsförhandlingen och kan därför uppnå ett lägre pris.⁷³ Det är dock inte korrekt att EU är den enda fjärrfiskande flottan, utan tvärtom finns det en rad andra länder som också är intresserade av fiskerieravtal, exempelvis Japan, Kina och USA. Det finns således många säljare och köpare av fiskerieravtal.⁷⁴ Intrycket att balansen i förhandlingen inte endast är till EU:s fördel stärks även av att Marocko och Argentina avstått från att förnya sina avtal. (Se Faktaruta 3)

Faktaruta 3. Marocko valde att inte förnya sitt avtal med EU

Med en kuststräcka på 3500 km är Marockos fiskevatten av stort intresse för EU. 1988 upprättades ett fiskeavtal om utbyte av fiskerättigheter mot ekonomisk ersättning. 1999 valde Marocko att inte förnya fiskerieravtalet för att skydda sina fiskbestånd och sin fiskeindustri, vilken genererar ungefär en miljard dollar årligen och sysselsätter 400 000 människor. Avtalet med Marocko var det dittills största, räknat i ersättning och fiskemöjligheter, och Marocko var ett av de avtalsländer som gynnades mest – 12 procent av sysselsättningen och 38 procent av övriga spridningseffekter. De EU-länder som främst utnyttjade avtalet var Spanien och Portugal. EU är Marockos största export marknad och står för 53 procent av fiskexporten. Trots att, framför allt Spanien, utövat påtryckningar på Marocko för att återuppta förhandlingarna om ett avtal, har Marocko inte vikit från sin position.

Källa: Stratte-McClure (1999); IFREMER (1999); FAO country profile (2000); Amrani (2003)

Ett starkare regionalt samarbete mellan länder som delar samma fiskbestånd kan vara en tänkbar väg för kuststaterna att stärka sin ställning i förhandlingen med EU. Ett exempel på detta finns i Stilla havet, där ett stort antal östater slutit sig samman i syfte att förvalta de gemensamma

⁷²En atlantisk blåfenad tonfisk av hög kvalitet kan säljas för 10000 US\$ eller mer vid landning. Att jämföra med de 25 eller 35 euro per ton tonfisk som EU-fiskarna betalar enligt avtalen. Iudicello *et al.* (1999)

⁷³Stone *et al.* (2001)

⁷⁴Queirolo *et al.* (1997)

tonfiskbestånden och tillsammans uppnå mer fördelaktiga villkor vid avtalsförhandlingarna (Se Faktaruta 4).

Faktaruta 4. Forum Fisheries Agency

Forum Fisheries Agency är ett regionalt samarbete mellan 17 medlemsländer i Stilla havet, med syfte att förvalta tonfiskbestånden och att verka för harmonisering av fiskeriförvaltningssystemen och fiskerieravtal. De fem största fjärrfiskerierationerna i området är Japan, USA, Taiwan, Korea och Filippinerna.

Medlemsländerna utbyter information och har fastställt minimumnivåer för ersättning och villkor för fiskerieravtal. I vissa bilaterala förhandlingar är dock insynen bristfällig och det är inte alltid som minimumnivåerna tillämpas. I början av samarbetet uppgick östaternas ersättning i fiskerieravtalen till cirka fyra procent av fångstvärdet. Numera har det ökat till ungefär fem till sex procent. USA har slutit ett multilateralt fiskerieravtal med ett antal av östaterna i Forum Fisheries Agency, vilka har förhandlat tillsammans. Ett problem vid fastställandet av ersättning är att kapaciteten att övervaka landningar och fångstrapporter är begränsad.

Källa: Tamate (2003)

Korruption – problem i synnerhet för resursrika länder?

Ekonomer talar ibland om "naturresursernas förbannelse", eftersom forskning tyder på att länder med stora naturresurstillgångar har lägre ekonomisk tillväxt än länder med mindre naturresurser. En förklaring som anförts till detta är att utvinning av naturresurser genererar vinster, som i sin tur ger upphov till korruption och räntesökande beteende.⁷⁵ Med anledning av rapporter om beslutsfattare som i fiskerieravtalen sett ett tillfälle till personlig vinning, påpekar Iheduru att korruption bland politiker och tjänstemän kan påverka i vilken utsträckning en stat ger tillträde för fjärrfiskande flottor.⁷⁶ Risken finns att de väljer kortsiktiga vinster snarare än långsiktiga samhällsekonomiska vinster, på bekostnad av fiskets hållbarhet. En undersökning av *Transparency International* tyder på att korruption är ett problem i vissa av kuststaterna (Se Tabell 9).

⁷⁵Sala-i-Martin och Subramanian (2003)

⁷⁶Iheduru (1995)

Tabell 9. Uppfattad korruption bland tjänstemän och politiker

Land	Korruptionsindex år 2003	Rankning bland 133 länder
Sverige	9,3	5
Namibia	4,7	41
Mauritius	4,4	48
Senegal	3,2	76
Madagaskar	2,6	88
Gambia	2,5	92
Elfenbenskusten	2,1	118
Angola	1,8	124

Källa: Transparency International (2003)

Not: Detta korruptionsindex, ett av de mest erkända som finns att tillgå, rangordnar graden av korruption bland tjänstemän och politiker i 133 länder, som den uppfattas av affärsmän och analytiker, i ett index från 0 (hög korruption) till 10 (låg korruption). Korruption definieras som missbruk av ställning i samhällets tjänst för privata syften.

EU vill diktera hur ersättningen används

Korruption och en svår ekonomisk situation kan således leda till att kuststaterna tillåter ett ohållbart eller samhällsekonomiskt ineffektivt fiske. I flera fall är emellertid en del av ersättningen öronmärkt för åtgärder som skall bidra till en hållbar utveckling.⁷⁷ Sedan 1997 är tumregeln från EU:s sida att hälften av ersättningen skall öronmärkas, och i de senaste avtalen har andelen ersättning som öronmärkts ökat. I praktiken varierar dock andelen öronmärkta medel från avtal till avtal, beroende på avtalens natur och kuststatens intressen. I dagsläget är i genomsnitt cirka 15 procent av ersättningen öronmärkt.⁷⁸

Den öronmärkta ersättningen omfattar två kategorier – åtgärder som syftar till att främja utvecklingen av den lokala fiskesektorn och åtgärder som skall stärka förvaltningen av marina resurser i kuststaten. I de senaste avtalen är kuststaterna ålagda att redovisa för EU att den öronmärkta ersättningen använts för de ändamål för vilka den var avsedd. Trots det är insynen i hur projekt väljs ut eller utvärderas begränsad, med risk att projekten blir mindre effektiva.

⁷⁷Europeiska kommissionen (2000)

⁷⁸Cullberg (2004)

Oaktat de goda avsikterna, kan EU:s önskan att styra användningen av ersättningen betraktas som en paternalistisk avvikelse i ett kommersiellt avtal mellan suveräna stater. Därtill går det stick i stäv med trenden inom bistandssektorn, vilken allt mer inriktas mot programbistånd - det vill säga att stödet inte riktas mot ett specifikt projekt utan i stället går till mottagarens statsbudget. Studier visar att det är svårt att rikta bistånd till specifika åtgärder. Om resurserna går till projekt som mottagarlandet ändå skulle ha genomfört, frigörs medel för användning i andra syften. Det betyder att mottagaren bestämmer över allokeringen av pengarna, oavsett hur de ursprungligen öronmärkts.

Öronmärkning av medel lämpar sig således för en situation där båda parter vill genomföra samma projekt, men mottagarlandet inte har möjlighet att genomföra det utan ersättningen.⁷⁹ Det underliggande antagandet bakom öronmärkningen i fiskeriavtalen är just att kuststaten önskar upprätta en hållbar förvaltning av marina resurser, men att den saknar kapacitet eller resurser att göra det. Öronmärkning skulle dock inte vara nödvändigt om dessa åtgärder verkligen prioriterades av kuststaten. Ur ett helhetsperspektiv är det dessutom möjligt att dessa medel hade gjort större nytta för landet genom en annan användning.

6.2 Effekter på marina resurser

Som konstaterats i kapitel 2 innebär ett ohållbart fiske en kostnad för kuststaten, eftersom det i förlängningen utarmar resurskapitalet, ger mindre fångst, och följaktligen minskade intäkter. Mot bakgrund av detta, samt vad som i föregående avsnitt framkommit om de omständigheter under vilka avtalen förhandlas, diskuteras i detta avsnitt vilken effekt fjärrfisket kan ha på de marina resurserna i kustländerna.

Kuststaten och EU delar ansvaret för att bevara resurserna

Havsrättskonventionen föreskriver att fiskeriavtal skall vara baserade på en vetenskaplig uppskattning av fångstkapaciteten och den totala hållbara fångsten i fiskezonen. Fjärrfiskeflottor skall endast ges tillträde till överskottsresurser och kuststaten är skyldig att säkerställa att resurserna

⁷⁹Devarajan och Swaroop (1998)

inte överexploateras.⁸⁰ Dessutom är EU förbundet, enligt deklarationen från FN:s miljökonferens i Rio 1992 och EU:s Maastricht- och Amsterdamfördrag, att tillämpa *försiktighetsprincipen* om en vetenskaplig bedömning saknas, exempelvis till följd av brist på vetenskaplig kapacitet eller adekvata vetenskapliga metoder.⁸¹ Vidare har FN:s medlemmar enats i de så kallade Millenniemålen om att säkerställa en miljömässig hållbarhet genom att integrera principerna om hållbar utveckling i sin politik för att vända förlusterna av naturresurser. Vid Världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 deklarerade medlemmarna vidare att de skall upprätthålla och återställa utfiskade fiskbestånd till år 2015.⁸² Sammantaget betyder detta att varken kuststaterna eller EU bör ingå fiskeriavtal om det saknas tydliga indikationer på ett överskott av marina resurser.

Bristande kunskap om bestånden

Som framgick i kapitel 5 är emellertid kunskapen om de marina resurserna i fiskezonerna bristfällig på många håll. Enligt organisationen ADE, *Aide à la Decision Economique*, bidrar flera faktorer till detta. För det första saknar kuststaterna ofta kapacitet att göra fullgoda vetenskapliga bedömningar. Vissa kuststater, såsom Madagaskar, Komorerna och São Tomé saknar exempelvis en forskningsinstitution för fiske. Även i de fall en sådan institution existerar, som i Angola, Guinea Bissau och Senegal, är materialet den producerar inte alltid tillförlitligt. Dessutom är finansieringen av dessa institutioner ofta inte en prioritet för staten, och även i de fall då pengar öronmärkts för att bidra till forskning och utbildning har de ibland använts för andra ändamål. För det andra har EU-kommissionen, EU:s medlemsstater och EU:s fjärrfiskeflotta tillgång till

⁸⁰Havsrättskonventionen artikel 61 och 62. Enligt artikel 61 skall "kuststaten, med hänsyn till bästa tillgängliga vetenskapliga uppgifter, säkerställa att de levande resurserna inom EEZ:n inte hotas av överexploatering, genom lämpliga bevarande- och förvaltningsåtgärder. De fördragsslutande parterna av en internationella konvention förväntas frivilligt inarbeta konventionsbesluten i sin lagstiftning. Det finns, förutom internationella påtryckningar, egentligen inga bestraffningsmöjligheter om en part inte uppfyller sina åtaganden.

⁸¹En vedertagen definition av försiktighetsprincipen härrör från FN:s miljökonferens i Rio 1992. Enligt denna skall försiktighetsmått vidtas så snart det finns skäl till att anta att en åtgärd kan skada människors hälsa eller miljön. Verksamhetsutövare kan inte ursäktas sig med att det saknas full vetenskaplig bevisning för att skada uppkommer. Enligt Maastrichtfördraget skall EU dessutom "främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem".

⁸²Genomförandeplanen från FN:s Världstoppmöte om hållbar utveckling 2002, mål 9, samt FN:s millenniemål för utveckling, mål 7.

data om fångster från fjärrfiskeflottan och skulle kunna bidra till att öka kunskapen genom att sprida denna information till alla parter, men det sker inte i någon större utsträckning.⁸³

Sammantaget är det därför mycket svårt att göra beståndsuppskattningar och därmed avgöra hur stor den totala hållbara fångsten är. Det betyder att kuststaterna och EU i flera fall sluter fiskeriavtal trots att informationen om fiskebeståndens storlek är begränsad. I de fall då fisket redan är fullt utnyttjat eller överfiskat kan det få till följd att fiskbestånden minskar eller kollapsar på sikt.

Osäkerhet om den totala fiskeansträngningen

För att förvalta ett hållbart fiske behövs, som konstaterats i kapitel 2, utöver kunskap om storleken på de marina resurserna, även uppskattningar av den totala fiskeansträngningen i fisket. Det råder dock ofta osäkerhet om nivån på den totala fiskeansträngningen i kustländernas fiskezoner. Det har delvis sin orsak i att flera länder delar samma fiskbestånd, som då även fiskas i grannländernas fiskezoner. Även då informationen om fiskets storlek finns, offentliggörs i flera fall varken uppgifter om fiskeriavtal, eller om storleken på kuststaternas nationella fiskeansträngning. Det är därför svårt för ett land att uppskatta den totala fiskeansträngningen på delade fiskbestånd.

Dessutom kommer trycket på havets resurser inom varje EEZ från flera aktörer. Den lokala fiskesektorns kapacitet varierar från land till land. I Senegal står den för huvuddelen av fångsten, medan den i andra länder såsom Kap Verde och São Tomé står för en mycket mindre del. I flera länder har dock denna sektor ökat sin fångstandel sedan avtalen med EU inleddes. Kuststaterna har dessutom ofta fiskeriavtal med flera avtalsparter – både fjärrfiske nationer och grannländer. Mauretanien exempelvis har, eller har haft, fiskeriavtal med bland andra Kina, Ryssland, Ukraina, Japan, Korea, Nigeria och Senegal.⁸⁴ Illegalt fiske innebär ytterligare en okänd påfrestning på de marina resurserna.

⁸³ ADE (2002), Cullberg (2004).

⁸⁴ Bonfil *et al.* (2002)

Slutligen är det ofta oklart vilken fiskeansträngning fiskeriatvten berät-
tigar till i praktiken. I de flesta avtalen är EU:s fiskeansträngning regle-
rad som antal fartyg eller som storleken på fartygen - så kallat brutto-
tonnage - inte som en andel av största tillåtna fångst. Fångstkapacitet be-
ror dock även på motorstyrka, maskstorlek och storlek på de nät och trå-
lar som används, samt på besättningens erfarenhet och skicklighet.⁸⁵

Otillräcklig övervakning

Ytterligare brister i kuststaternas fiskeriförvaltning orsakas av att de fles-
ta länderna har mycket liten möjlighet att övervaka och kontrollera det
fiske som bedrivs inom deras fiskezon.⁸⁶ Bristen på övervakning leder till
att illegalt fiske kan pågå utan konsekvenser för fiskarena. Det före-
kommer illegalt fiske av fartyg under bekvämlighetsflagg, men även de
fartyg som har legalt tillträde bryter mot reglerna. Det kan röra sig om
fiske i förbjudna områden eller underlåtelse att rapportera fångst.⁸⁷

Risk för överfiske

En del av ersättningen är som noterats öronmärkt för åtgärder som skall
främja ländernas fiskeriförvaltning, exempelvis åtgärder för att stärka
övervaknings- och kontrollkapaciteten i landet, vetenskapliga studier
och utbildning. Vissa avtal föreskriver dessutom att observatörer skall
finnas ombord på fartygen. Eftersom en fungerande fiskeriförvaltning är
avgörande för fiskets hållbarhet, torde stöd till dessa aktiviteter ha posi-
tiva effekter för kuststaten. Det stöd som EU ger till förvaltning av mari-
na resurser innebär möjligen viss kompensation för det ökade övervak-
ningsbehov som uppstår i och med det utländska fisket. Uppföljningen
av de resultat dessa åtgärder har åstadkommit är emellertid svag.⁸⁸

Den öronmärkta ersättningen till trots, kvarstår dock bristerna i be-
ståndsutskattning, begränsning av fiskeansträngningen, samt effektiv
kontroll och övervakning - alla kritiska faktorer för ett biologiskt och

⁸⁵I vissa av avtalen har även en maximal fångstnivå fastställts för vissa arter

⁸⁶Bonfil et al. (1998); I Angola exempelvis, övervakar EU sitt eget fiske. Lankester (2002)

⁸⁷En bekvämlighetsflagg är attraktiv för fartyg eftersom de länder den representerar inte respekterar natio-
nell och internationell fiskerilagstiftning. Registreringsavgifterna är lägre, billig arbetskraft är tillåten och
skatterna är låga eller obefintliga. Dessa fartyg kan vara en fara eftersom de bryter mot reglerna för beva-
rande av fiskeresurser och mot bestämmelser och standarder för förvaltning, säkerhet och arbetsvillkor.

⁸⁸ADE (2002)

ekonomiskt hållbart fiske. Avsaknaden av sådana åtgärder leder i praktiken till en situation som liknar fritt tillträde, med risk för överkapacitet och överfiske som följd. Under dessa omständigheter är risken stor att EU:s fiske bidrar till ett överutnyttjande av de marina resurserna, vilket också till viss del bekräftas av de uppgifter som finns rörande beståndsutvecklingen.

6.3 Effekter på lokal ekonomi

Ojämnt fördelade spridningseffekter

Enligt flera av fiskeriavtalen är EU:s fiskeflotta ålagd att anställa en viss andel lokala besättningsmän, samt att landa en liten del av fångsten i kuststaten, bland annat för att förse den lokala beredningsindustrin med råvara. Avsikten är att skapa sysselsättning och andra spridningseffekter med positiv inverkan på kuststaternas ekonomi.⁸⁹

Det finns endast ett fåtal empiriska undersökningar av fiskeriavtalens spridningseffekter. Den mest omfattande av dessa är en studie av forskningsinstitutet IFREMER, *Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer*, vilket på uppdrag av EU-kommissionen skattat de effekter i termer av sysselsättning och andra spridningseffekter som fiskeriavtalen har i kuststaterna (se Tabell 10). Studien ger vid handen att fiskeriavtalen gett upphov till arbetstillfällen, inte bara för de lokala besättningsmän som arbetar på EU-fartygen, utan också i beredningsindustrin. Uppskattningsvis 2 400 lokala besättningsmän mönstrar enligt studien på europeiska fartyg varje år och landningar av tonfisk från EU:s fartyg förser konservindustrin i Senegal och Elfenbenskusten med hälften av dess råvara. Ytterligare cirka 5 000 indirekta arbetstillfällen i intilliggande produktionsled beräknas ha skapats till följd av avtalen. Totalt utgörs 41 procent av dessa arbetstillfällen av tonfiskkonservering och tillverkning av förpackningar till konservindustrin.⁹⁰ Enligt IFREMER verkar sysselsättningseffekterna vara koncentrerade till en handfull länder. Det förfaller som om framför allt Marocko, Elfenbenskusten, Senegal, Mada-

⁸⁹Med spridningseffekter avses ekonomisk aktivitet inom fiskerinäringen och i intilliggande produktions- och distributionsled kopplade till fiskerinäringen.

⁹⁰IFREMER (1999)

gaskar och Seychellerna gynnats av avtalen i detta avseende.⁹¹ Det framgår dock inte om fiskeriatvanten samtidigt bidragit till att arbetstillfällen i länderna har försvunnit. Nettoeffekten för länderna är därför oklar.

Tabell 10. Fördelning av sysselsättning och andra spridningseffekter som skapats genom fiskeriatvanten 1993-97 (procent)

Land	Andel sysselsättning	Andel övriga spridningseffekter
Angola	0,3	6,9
Elfenbenskusten	31,3	10,6
Ekvatorialguinea	0,0	0,6
Gambia	0,0	0,1
Guinea	0,2	1,0
Guinea Bissau	0,7	4,9
Kap Verde	0,0	0,2
Komorererna	0,0	0,2
Madagaskar	17,8	3,9
Marocko	12,0	36,9
Mauritius	2,1	2,8
Mauretanien	4,0	14,1
São Tomé och Príncipe	0,0	0,3
Senegal	20,6	9,3
Seychellerna	11,0	8,4
Totalt	100,0	100,0

Källa: IFREMER (1999)

I många länder, i synnerhet i Västafrika, är det av tradition främst kvinnor från fattigare grupper som arbetar med beredning och försäljning av fiskeriprodukter. Den exportinriktade beredningsindustrin har framför allt skapat arbetstillfällen för unga kvinnor i städerna. Detta kan ha skett på bekostnad av de kvinnor som arbetar i den traditionella beredningsindustrin, om den ökande exporten medfört att tillgången på råvaror minskar, eller att priserna på den lokala marknaden höjs.⁹² I de fall då nettoeffekten ändrar inkomstfördelningen till kvinnornas fördel, så kan man anta att det får positiva effekter för landets utveckling och livsmedelstrygghet. Flera studier visar nämligen att kvinnor använder en större del av sin inkomst på livsmedel och sjukvård än vad män gör. Det tyder

⁹¹ Avtalet med Marocko har sedermera upphört, se Faktaruta 3.

⁹² Bailey och Jentoft (1990)

på att ökade inkomster för kvinnor kan bidra till förbättrad hälsa och livsmedelstrygghet för befolkningen.⁹³

IFREMER:s studie fann vidare att avtalen skapade andra spridningseffekter i kuststaterna, till ett värde av 53 miljoner euro per år mellan 1993 och 1997. Denna summa består till 61 procent av skatter, 29 procent av löner och 9 procent av hamnavgifter. Indirekta effekter i intilliggande produktionsled uppskattas vidare till 45 miljoner euro. Sammantaget uppgår spridningseffekterna (undantaget sysselsättning) således till 98 miljoner euro och är koncentrerade till ett fåtal länder (se Tabell 10). Spridningseffekter i föregående produktionsled i kustlandet mättes genom en skattning av EU-fartygens konsumtion i avtalsländerna. Spridningseffekter i efterliggande produktionsled härrör främst från tonfiskflottorna och är koncentrerat till de länder där fartygen anlöper hamn.

Tonfiskfartyg som fiskar i Atlanten landar en del av sina fångster på Elfenbenskusten och i Senegal. De fartyg som är verksamma i Indiska Oceanen landar sina fångster på Seychellerna, Madagaskar, Mauritius samt i Kenya och Thailand. Produktionen levereras direkt till de lokala konservindustrierna eller lastas om till frysfartyg.⁹⁴ Även i fråga om dessa spridningseffekter framgår det inte av studien om fiskeriatvaten samtidigt haft negativ effekt på aktiviteten i den inhemska fiskesektorn.

Det är möjligt att de öronmärkta medel som ingår i avtalen kan medverka till att utveckla landets komparativa fördelar inom fiskesektorn, med positiv följd för ländernas lokala ekonomi. I flera studier framhålls brist på kylanläggningar, infrastruktur för transport av fiskeriprodukter, samt brist på kapital som hinder i utvecklingen av en nationell kommersiell fiskesektor i u-länderna.⁹⁵ Den del av ersättningen som riktats mot utveckling av fiskesektorn är dock mycket liten (i genomsnitt en procent).

⁹³FAO (2004). Kurien (2004) har funnit att ökad export till i-länder, i stället för regionalt i Västafrika haft negativa effekter för inkomst och sysselsättning för de kvinnor som arbetar med beredning av fisk i Ghana.

⁹⁴IFREMER (1999)

⁹⁵Béné (2003); Panatoutyo (1982); Kaczynski och Looney (2000)

En studie av Salomonöarna av Campbell och Hand kunde inte påvisa att samriskföretag ger varaktiga vinster i produktivitet för värdlandet.⁹⁶

Svag integration i den lokala ekonomin

IFREMER menar således att fiskeriatvten har skapat arbetstillfällen och andra spridningseffekter i åtminstone ett antal av avtalsländerna, genom EU-flottornas integration i den lokala ekonomin. Enligt andra studier, exempelvis av Failler och Lecrivain samt Kaczynski och Looney, är dock EU:s fiskeflotta med något undantag, svagt integrerad i den lokala ekonomin. De menar att det är en mycket liten del av den totala fångsten som landas i kuststaternas hamnar, trots att det är reglerat i avtalen att en viss andel skall landas lokalt. Det finns möjligheter för fartygsägarna att köpa sig fria från detta eller så bryter man mot reglerna. Den fisk som fångas av EU-flottan är avsedd för den europeiska marknaden och då fisk landas lokalt lastas den i många fall snart om till europeiska fartyg.⁹⁷

En anledning till detta kan vara att fiskeriprodukter som landas och bereds lokalt i kuststaterna visserligen kan exporteras tullfritt till EU, men att exporten icke desto mindre möter en rad icke-tariffära handelshinder.⁹⁸ Fisk som fångats i andra länders EEZ men som landas i EU, betraktas däremot som EU-fisk. Det kan stimulera fartygsägare att i stor utsträckning landa fisken i EU (även i de fall då de enligt avtalen är ålagda att landa lokalt), för att på så vis kringgå vissa handelshinder vid tillträdet till EU-marknaden.⁹⁹

Konkurrens med den lokala fiskesektorn

Den lokala konkurrens som EU möter i u-länderna beror dels på hur utvecklade den lokala fiskesektorn är, dels på om det finns ett resursöverskott i fisket. I vissa farvatten konkurrerar EU:s fartyg med den lokala sektorn om fångst, främst avsedd för exportmarknaden, i synnerhet vad gäller fiske efter demersala arter och bläckfiskarter i Västafrika. Fisket ef-

⁹⁶Campbell och Hand (1997); ADE (2002)

⁹⁷I Senegal och på Seychellerna förser bifångst från tonfiskfartygen den lokala marknaden med råvara. Failler och Lecrivain (2003); Kaczynski och Looney (2000)

⁹⁸Med icke-tariffära handelshinder avses myndighetsåtgärder, utöver tullar, som resulterar i en begränsning av den internationella handeln. På fiskeriområdet dominerar främst olika sanitets- och miljökrav.

⁹⁹Mattsson och Wilhelmsson (2004); Kaczynski och Looney (2000); Amjadi och Yeats (1995)

ter tonfisk kräver däremot kapitalstarka aktörer som klarar av att följa fisken över stora områden. Den lokala fiskesektorn i Västafrika och Indiska Oceanen fiskar därför tonfisk i mindre utsträckning och konkurrensen gäller här främst andra fjärrfiskeflottor.¹⁰⁰

Tabell 11. EU:s fångst som andel av total fångst i ländernas EEZ, 1990-2000, (procent)

Land	Små pelagiska arter	Tonfisk	Demersala arter	Bläckfisk	Räkor
Mauretanien	25*	30	30	40*	30
Senegal	negligerbar	50	5	-	10
Seychellerna	-	50	-	-	-

Not: - : Fisket förekommer ej; *Genomsnitt 1996-2000. Källa: Failler och Lecrivain (2003)

EU:s stöd till sin fiskeflotta – dels i form av olika subventioner till fiskare, dels i form av merparten av den ekonomiska ersättningen för fiskeriavtalen, ger dessutom EU-flottan en ”konstgjord” konkurrensfördel. Det sänker kostnaden för EU-flottan i relation till andra producenter, vilka i realiteten kan ha en lägre kostnad än EU-flottan, och därmed skulle ha varit konkurrenskraftiga om inte stöden fanns.¹⁰¹ Ett sätt att minska snedvridningen är att låta fartygsägarna själva bära hela kostnaden för resurstillträdet.

Summan av världens fiskesubventioner är svår att exakt beräkna, men enligt de flesta uppskattningarna uppgår de ungefär till 20 procent av värdet på den totala fångsten. Många länder – både i-länder och u-länder - subventionerar sin fiskesektor, men ett litet antal länder står för merparten av stöden. 1996 stod sju i-länder, däribland EU, för 90 procent av de subventioner till fiskesektorn som deklarerats officiellt.¹⁰² Enligt en studie av IEEP, *Institute for European Environmental Policy*, uppgår det

¹⁰⁰Failler och Lecrivain (2003)

¹⁰¹Troadec (2002)

¹⁰²Schorr (2004) Japan, EU, USA, Kanada, Ryssland, Korea och Taiwan. Av en rad skäl är det troligt att de deklarerade beloppen kraftigt underskattar de verkliga subventionerna. Olika studier uppskattar att de totala subventionerna uppgår till mellan 11 – 15 miljarder US dollar. Världsnaturfonden (2001)

budgeterade stödet till EU:s fiskesektor till mer än 8,8 miljarder euro för perioden 2000-2006.¹⁰³

Under förutsättning att EU:s flotta inte är integrerad i u-ländernas ekonomi i samma grad som den lokala fiskeindustrin, är det sannolikt att den lokala fiskesektorn skapar spridningseffekter i större utsträckning än EU-flottan. Samtidigt kan EU:s subventioner snedvrider konkurrensen till nackdel för lokala fiskare, med negativ effekt på sysselsättningen. Dessutom finns, som tidigare konstaterats, risken att EU:s fiske bidrar till överfiske, vilket också i förlängningen kan hota lokala fiskare. Dessa kostnader bör tas med i beräkningen i förhandlingen av ett fiskeriavtal.

6.4 Effekter på livsmedelstryggheten

Livsmedelsproduktion ej avgörande för livsmedelstryggheten

För att försörjningen av livsmedel i ett land skall anses tryggad krävs att befolkningen har fysisk och ekonomisk tillgång till tillräcklig och näringsriktig mat för att leva ett aktivt och hälsosamt liv.¹⁰⁴ Då fiskeriprodukter i många fall är en viktig del av födan i kuststaterna, har det väckts farhågor om att fiskeriavtalen skulle påverka livsmedelstryggheten negativt i de berörda länderna, om de medför att den lokala tillgången på fisk minskar.

Genom att analysera hur människor skaffar sig fysisk eller ekonomisk tillgång till mat har Amartya Sen studerat vilka möjligheter människor har att uppnå livsmedelstrygghet. Det kan ske *direkt* genom att de producerar maten själva eller att de förlitar sig på gåvor eller livsmedelsbistånd, eller *indirekt* genom att de säljer varor och tjänster för att köpa sig mat.¹⁰⁵ Fiske, särskilt småskaligt fiske, är sålunda både direkt och indi-

¹⁰³IEEP (2002) Denna summa omfattar EU-stöd, inklusive ersättning för fiskeriavtalen, samt stöd till sektorn från enskilda medlemsstater.

¹⁰⁴Tolv av avtalsländerna är klassificerade som "Low-income food-deficit countries" – låginkomstländer med livsmedelsunderskott - av FAO. Det betyder att de har en BNP under ett visst tröskelvärde och att de är netto-importörer av livsmedel, och därför sårbara för yttre händelser. Det finns ett flertal definitioner av livsmedelstrygghet (food security) som beskriver att livsmedelsförsörjningen är tryggad. Föreliggande definition härrör från FN:s Världstoppmöte om livsmedel 1996. FAO (1996). Ibland används begreppet 'livsmedelssäkerhet', vilket skapar viss begreppsförvirring då det riskerar att förväxlas med 'säkra livsmedel' (food safety), vilket innebär att maten inte skall vara hälsovadlig att konsumera.

¹⁰⁵Sen (1981)

rekt en viktig källa till livsmedelstrygghet, eftersom det skapar både sysselsättning och föda, i synnerhet för den fattiga kustbefolkningen.

Enligt Sen beror svält och undernäring i ett land inte på otillräcklig livsmedelsproduktion i landet, utan är framför allt ett resultat av att delar av befolkningen inte har fysisk eller ekonomisk tillgång till mat. Ur detta synsätt är människors möjlighet att skaffa mat inte främst betingad av tillgängliga livsmedel, utan beroende av samhällets institutioner och strukturer. Sen menar att svält ofta har sin grund i djupt rotad ekonomisk eller politisk ojämlikhet.¹⁰⁶ När man studerar livsmedelstrygghet är det därför viktigt att beakta situationen för de fattigaste grupperna, eftersom de ofta har minst politiskt inflytande och är mest känsliga för en osäker livsmedelstillgång. Fattiga människor tenderar dessutom att vara mer beroende av fisk än de med högre inkomst.¹⁰⁷

Oklara effekter för livsmedels säkerheten

Vissa organisationer befarar att fiskeriatvten med EU inverkar negativt på avtalslndernas livsmedelstrygghet, om de medför att tillgången på fisk på den lokala marknaden minskar.¹⁰⁸ På kort sikt förefaller fiskeriatvten dock ha en mycket liten inverkan på livsmedels säkerheten i lnderna. Det faktum att vissa fiskarter inte längre finns tillgängliga lokalt förefaller snarast bero på att den lokala fiskesektorn blivit mer exportorienterad.¹⁰⁹

Möjliga positiva effekter på livsmedelstryggheten till följd av öronmärkta åtgärder för att utveckla den lokala fiskesektorn är troligen små, eftersom detta stöd är mycket begränsat. Teoretiskt sett skulle även lokala landningar och bifångstlandningar kunna ge ett ökat utbud på de lokala marknaderna, men detta har endast observerats i något enda fall. Det beror sannolikt på att de lokala landningarna främst är avsedda för den exportorienterade beredningsindustrin.¹¹⁰

¹⁰⁶ Kurien (2004); Djurfeldt (2001)

¹⁰⁷ Kent (2003)

¹⁰⁸ Germanwatch (1999); Platt-McGinn (1998); CFFA (1999b)

¹⁰⁹ Failler och Lecrivain (2003)

¹¹⁰ ADE (2002)

Det finns dock inget som säger att fiskeriavtalen *i sig* är negativa för livsmedelstryggheten. Under förutsättning att avtalen grundas på komparativa fördelar kan kuststaten använda den ersättning fiskeriavtalen inbringar för att handla till sig mer livsmedel än det kan producera. Självförsörjning är alltså inte en förutsättning för livsmedelstrygghet. I stället är det, i enlighet med Sens resonemang ovan, väsentligt att befolkningen har *tillgång* till mat, oavsett om den är importerad eller inhemskt producerad. Det kan kräva inblandning av staten för att fördela inkomsten från fisket bland landets befolkning, så att den får *indirekt* tillgång till mat, (det vill säga kan köpa den). Det är alltså kuststatens regering som avgör hur inkomsten från fisket fördelas, och vilka effekter fisket får för lokalbefolkningens livsmedelstrygghet.¹¹¹

Avslutningsvis bör i detta sammanhang återigen påpekas att överfiske - oavsett om det bedrivs av lokala eller utländska fiskare - på lång sikt kan leda till minskade fångster och därmed minskad tillgång på fisk. Detta kan i sin tur få negativa konsekvenser för livsmedelstryggheten.

¹¹¹Kent (1997)

7

Två länder, två vägar till fiske

I detta avsnitt följer först två fallstudier, av Senegal och Namibia. Trots att Senegal, med en relativt stor inhemsk sektor, inte är representativt för alla avtalsstater, rymmer det som exempel en rad intressanta aspekter som är värda att belysas närmare. Därefter följer en fallstudie av ett kontrasterande exempel – Namibia – ett land som i stället för att ingå avtal med EU har valt att försiktigt utveckla sin egen fiskesektor.

7.1 Fallstudie 1: *Senegal*

Betydelsefull fiskesektor

Senegals marina zon ligger inom ett av världens mest produktiva havsområden. Näringsrikt vatten, som strömmar upp mot kusten, skapar förutsättningar för ett rikt och varierat fiskbestånd. Det är därför naturligt att fiske traditionellt haft en central roll i landet. Tidigare dominerande fosfat- och jordnötsproduktion Senegals ekonomi, men olika omständigheter såsom torka, har minskat betydelsen av detta till förmån för fiskerieringen. Sektorn utgör visserligen endast cirka 2 procent av BNP, men står för knappt en tredjedel av exportintäkterna. Hela 17 procent av arbetskraften - 600 000 personer - är direkt eller indirekt sysselsatta inom fisket, i beredningsindustrin eller i handeln med fisk, vilket betyder att ytterligare många, ofta fattiga, människor är beroende av fisket för sin försörjning.¹¹²

Fiskeriavtalet med EU

1980 slöt Senegal som det första landet i Afrika ett fiskeriavtal med EU. I dagsläget fiskar fartyg från Spanien, Portugal, Frankrike, Italien och Grekland utanför dess kuster. Det senaste avtalet sträcker sig över fyra år - mellan 2002 och 2006. I korthet innebär avtalet att EU får tillträde till fiske efter demersala arter och tonfisk. Fiskeansträngningen för tonfisket med 78 fartyg är oförändrad jämfört med tidigare avtal, medan fiskeansträngningen för det demersala fisket, uttryckt i bruttotonnage,

¹¹²ADE (2002); FAO country profile (2003) Att en så stor andel av arbetskraften arbetar inom fisket, beror på att det småskaliga fisket är arbetsintensivt.

har minskats något. Med tanke på den kontinuerliga kapacitetsökningen som förbättrad teknik ger, är det dock oklart om den totala fiskeansträngningen i realiteten har minskat.

För att ge fiskbestånden en chans att återhämta sig har ett årligt två månaders fiskestopp införts, och fiskezonen har minskats något för att ge större skydd för småskaligt fiske. Andelen av besättningen som skall vara av senegalesiskt ursprung har höjts, från 33 procent i det tidigare avtalet, till 50 procent. Fartygen är också ålagda att landa en del av fångsten i senegalesiska hamnar för att förse den lokala marknaden och beredningsindustrin med råvara.

I utbyte för fiskerättigheterna betalar EU en total ersättning på 64 miljoner euro, vilket innebär en ökning från det föregående avtalet från 12 till 16 miljoner euro per år. Av denna summa är 18 procent öronmärkt för åtgärder som främjar den lokala fiskesektorn, utveckling av kontroll- och övervakningssystem, vetenskapliga program för att uppskatta fiskbestånd samt utbildning. Därutöver tillkommer de licensavgifter som betalas av de enskilda fartygsägarna.¹¹³

Aktörer i Senegals fiskesektor

Den senegalesiska fiskesektorn kan indelas i två grupper: en storskalig, industriell fiskeflotta och en småskalig fiskeflotta. Den industriella fiskeflottan består i sin tur av både inhemska och utländska fartyg. Bland de utländska finns fartyg hemmahörande i EU, men även i andra länder, exempelvis Japan, Kap Verde och Gambia. Dessutom ägs en betydande del av de inhemska fartygen av samriskföretag med intressenter från Grekland, Spanien och Italien. Som framgår av Tabell 12 står det industriella fisket och EU-fartygen för en mindre del av fångsten.¹¹⁴

Den småskaliga fiskeflottan tar upp den återstående andelen av den totala fångsten - mellan 300 000 till 350 000 ton, eller nästan hela den pelagiska fångsten och hälften av den demersala fångsten. Som sysselsättning för cirka 50 000 fiskare utgör den det viktigaste segmentet i

¹¹³EU-rådet (2002)

¹¹⁴ADE (2002)

Senegals fiskesektor. Denna flotta består mest av olika varianter av traditionella kanoter, varav vissa är utrustade med en mycket avancerad teknik.¹¹⁵ Statliga subventioner, bland annat till motorisering, har bidragit till den expansion av det småskaliga fisket som framgår av Tabell 12. De har möjliggjort större båtar, mer avancerad utrustning och längre fisketurer över större områden. Fångsterna har ökat från cirka 150 000 ton i början av 1980-talet till 250 000 år 1990 och nådde 350 000 år 2002.¹¹⁶

Tabell 12. Fångst, inhemska och utländska fiskare, 1994-2000 (tusentals ton)

Fångst, inhemska	1994	1997	1999	2000	2001
Småskaligt fiske	282,3	352,9	313,6	338,2	332,4
Industriellt fiske	82,0	100,3	81,3	52,1	63,7
varav tonfisk	37,9	27,6	20,6	12,8	18,3
Totalt	364,3	456,2	394,9	390,3	396,0
Fångst, utländska fartyg, per nationalitet					
Frankrike	5,9	0,1	0,7	3,1	0,0
Grekland	3,3	1,3	1,3	1,6	1,2
Italien	0,5	0,0	0,2	0,0	0,7
Spanien	31,1	5,9	9,2	8,3	9,6
F.d. Sovjetunionen	23,2	30,2	44,5	0,0	-
Övriga	0,6	0,2	11,4	2,3	0,6
Total	64,6	37,7	67,3	15,3*	12,1

Källa: IMF (2003). Not: Den stora minskningen 2000 beror på att den minskade ryska flottan.

Staten främjar fiskexport

Efter självständigheten 1960 försökte staten främja ökat fiske, först inom det industriella fisket och senare inom det småskaliga fisket. Det huvudsakliga målet med denna politik var att förse den lokala marknaden med föda. Under 1980-talet flyttades politikens tyngdpunkt i stället till att främja fiskexport, bland annat genom exportsubventioner. 1994 genomfördes en devalvering vilket gav exporten ytterligare en skjuts. Sedan

¹¹⁵ADE (2002)

¹¹⁶Dahou och Deme (2002)

1986 är fiskesektorn den största exportsektorn med cirka en tredjedel av exportvärdet. 1999 var värdet på exporten av fiskeriprodukter 314 miljoner dollar, vilket var dubbelt så mycket som skuldbetalningarna samma år.¹¹⁷ Många småskaliga fiskare har ändrat inriktning till att fånga högt värderade demersala fiskarter, vilket resulterat i att de nu står för 60 procent av råvaran för landets fiskexport.¹¹⁸

Brisfällig fiskeförvaltning

Senegals fiskeförvaltningssystem fördelar fiskerättigheter till olika aktörer inom fiskenäringen. Kustzonen är reserverad för småskaliga fiskare som till skillnad från de industriella fartygen inte omfattas av regler för licenser eller tillträde till fiskezoner, med undantag för vissa tekniska restriktioner. Det finns inte heller någon kontroll av deras utrustning eller deras fångster.¹¹⁹ Detta försvårar uppskattningen av den totala fångstkapaciteten i området. Dessutom har Senegal en rad fiskeriavtal utöver EU-avtalet – både med grannländer och med fjärrfiskande stater – vars exakta omfattning är oklar.

Osäkerhet råder även om tillståndet för de marina resurserna. Vissa undersökningar visar att fångsten gått ner för nästan alla arter de senaste 20 åren och att de högt värderade demersala bestånden, vilka mestadels exporteras, visat en skarp minskning mellan mitten av 80-talet till början av 90-talet.¹²⁰ Minskningen i fångst har skett mot bakgrund av en snabb utveckling av fiskekapaciteten vilket torde ha ökat produktiviteten i fisket och, allt annat lika, medfört större fångst per enhet ansträngning.¹²¹

Illegala intrång av trålare i vissa kustnära områden – kustområdena är barnkammare för nästan alla demersala arter, där fisken växer sig stor innan den fångas längre ut - har orsakat försämring av miljön för det marina livet där. Dessutom exploaterar den småskaliga sektorn kustområdet intensivt. I vissa fall används, i strid mot gällande regler, fiskemetoder som inte skiljer ut icke-lekmogna exemplar och därigenom skadas

¹¹⁷Kurien (2004)

¹¹⁸UNEP (2002)

¹¹⁹ADE (2002)

¹²⁰ADE (2002); UNEP (2002)

¹²¹Dahou och Dème (2002)

förnyelsen av bestånden.¹²² Den ökade resursknappheten leder till konflikter mellan fiskarena, när industriella fiskare gör intrång i områden som reserverats för småskaligt fiske och när småskaliga fiskare ger sig längre ut i jakt på fisk, där risken är större att stöta ihop med industriella fartyg.¹²³

Sammanfattningsvis kan konstateras att Senegals fiskeförvaltnings-system har stora brister. Fiskeriavtalen tar inte som föreskrivits hänsyn till vetenskapliga beståndsuppskattningar. Dessutom har landet inte tillräcklig kapacitet för att övervaka fisket för att se till att fiskeregler efterlevs.¹²⁴ Enligt flera bedömare överstiger den totala fiskeansträngningen i nuläget ett hållbart uttag. Regeringen har visserligen fryst fiskeansträngningen för det industriella fisket, men denna åtgärd bortser från det stora tryck som det småskaliga fisket utövar på fiskbestånden.¹²⁵

Fisk är viktig föda

Fisk utgör en mycket viktig del av födan i Senegal och står för ungefär 75 procent av proteinintaget.¹²⁶ Det är främst det småskaliga pelagiska fisket som bidrar till den lokala tillgången på fisk. Eftersom det är brist på kyl- och frysmöjligheter konsumeras fisken ofta torkad, rökt eller jäst.

Enligt den lokala pressen och intresseorganisationer har utbudet på den lokala marknaden förändrats under senare år. Vissa högt värderade demersala fisksorter som tidigare var vanligt förekommande är nu svåra att få tag på. Ofta pekas EU:s fiskeriavtal ut som en orsak till detta. Enligt FAO är det dock främst den ökade exporten, som bidragit till prishöjningar och ett förändrat utbud av fisk inom landet. Småskaliga fiskare kan göra en större vinst på export än på den lokala marknaden. I genomsnitt har tillgången på fisk minskat marginellt, men effekterna är ojämnt fördelade och kraftigast i inlandet. Pelagiska arter finns dock fortfarande tillgängliga på den lokala marknaden.¹²⁷

¹²²Dahou och Dème (2002)

¹²³UNEP (2002)

¹²⁴Dahou och Dème (2002)

¹²⁵Dahou och Dème (2002)

¹²⁶UNEP (2002)

¹²⁷FAO country profile (2003); Kurien (2004)

Minskad komplementaritet?

Senegals fiskeriavtal med EU är nu mer än 20 år gammalt. Under denna tid har den senegalesiska fiskesektorn genomgått en stor expansion. Ökad sysselsättning, större inkomster och inflöde av utländsk valuta är typiska mål för u-länder och Senegal är inget undantag. Landet har lyckats med det som många u-länder önskar – att bygga upp en livskraftig inhemsk fiskesektor. Genomförandet en effektiv fiskeförvaltning har dock inte varit riktigt lika lyckosamt. I Senegal är EU:s fiske av mindre betydelse, men avtalet bidrar icke desto mindre till överfiske.¹²⁸ Framför allt visar utvecklingen att en bristfällig fiskeriförvaltning i förlängningen medför överfiske, oavsett vem som fiskar.

Det finns fördelar för Senegal med fiskeriavtalet med EU – ett tillskott av utländsk valuta, att det skapar sysselsättning och andra spridningseffekter, särskilt för beredning av tonfisk, och öronmärkta stöd till utveckling av fiskeriförvaltning och forskning. Frågan är dock om Senegal har den politiska viljan att utnyttja de öronmärkta medlen för dessa ändamål. Uppföljningen av de riktade åtgärderna är bristfällig.¹²⁹

När den inhemska industrin utvecklar sin kapacitet måste fjärrfiskeflottan minska sitt fiske av de bestånd som redan är fullt utnyttjade. Annars finns risken att den inhemska expansionen sker till priset av överfiske av de marina resurserna.¹³⁰ I Senegal förefaller inhemska fiskare vara kapabla att konkurrenskraftigt fiska nästan alla bestånd fullt ut, trots att EU-flottan stöttas av subventioner. Enligt UNEP:s bedömning finns nu endast komplementaritet i högsjöresurserna (tonfisk) och för vissa demersala arter. De förändringar i fiskekapacitet som skett är så stora att det nu finns skäl att omvärdera avtalen.¹³¹

¹²⁸ CECAF (2004); Dahou och Dème (2002)

¹²⁹ Cullberg (2004)

¹³⁰ Goffinet (1992)

¹³¹ UNEP (2002)

7.2 Fallstudie 2: *Namibia*

De marina resurserna har överfiskats

Utanför Namibia, längs södra Afrikas östkust, finns ett av världens mest resursrika marina ekosystem. Den kalla Benguelaströmmen för dit näringsrikt vatten från havsdjupen och skapar goda förutsättningar för stora fiskbestånd som domineras av relativt få arter, främst kummel, taggmakrill och sardin. Fisket är Namibias viktigaste förnyelsebara resurs och den tredje största sektorn i landet, efter gruvnäringen och jordbruket. Det demersala fisket (främst kummel och marulk) är mest värdefullt, och nästan hela den demersala fångsten exporteras. Det pelagiska fisket (sardiner) kommer näst i betydelse och därefter kommer fisket efter taggmakrill.¹³²

Från 60-talet och framåt flockades fjärrfiskeflottor från en rad länder i namibiska vatten. När havsrättskonventionen upprättades 1982 styrdes landet av apartheidregimen i Sydafrika och utropade därför inte sin jurisdiktion över fiskevattnen. Fisket skedde utan restriktioner och de marina resurserna exploaterades hårt. Kummelbeståndet beräknas ha minskat med mer än hälften och sardinbeståndet sjönk till två procent av sin tidigare storlek mellan 1976 och 1986. När Namibia blev självständigt 1990 och hävdade sin bestämmanderätt över fiskevattnen, minskade visserligen antalet utländska fiskefartyg utan licens med 90 procent, men skadan var redan skedd - det marina ekosystemet låg långt under sin produktiva kapacitet.¹³³

Namibias fiskeförvaltning

Vid tiden för självständigheten var det inhemska fisket föga utvecklat. Namibia saknade fisketradition och utbildad arbetskraft i fiskesektorn, som i stället dominerades av utländska företag.¹³⁴ Det fanns dock ett starkt nationellt stöd för att införa ett förvaltningssystem för marina

¹³²Van Zyl (2001)

¹³³Van Zyl (2001)

¹³⁴Erastus (2002); Van Zyl (2001)

resurser i syfte att uppnå ett biologiskt hållbart fiske och för att inkomsterna från fisket skulle komma en större del av befolkningen till gagn.¹³⁵

Det förvaltningssystem som infördes är till största delen baserat på fiskekvoter – definierat som andelar av en maximal tillåten fångst (TAC). Fiskeridepartementet fastställer en årlig TAC på basis av vetenskapliga rekommendationer för de mest betydelsefulla arterna - kummel, tagg-makrill, sardin, och marulk.¹³⁶ EU har ifrågasatt vetenskapligheten bakom TAC och föreslagit ett fiskeriavtal med en mycket högre fångst än vad Namibia har definierat som överskott. Eftersom parterna inte kunde enas har inget avtal träffats. Namibia har istället valt att främja samriskföretag mellan namibiska och utländska parter.¹³⁷

Namibia är ett av världens mest ojämlika samhällen, i termer av fördelning av inkomster och tillgångar hos befolkningen - två tredjedelar av nationalinkomsten går till tio procent av befolkningen, samtidigt som 40 procent av befolkningen räknas som fattig.¹³⁸ Att utjämna dessa skeva förhållanden är en gigantisk uppgift som kräver en kraftig inkomstomfördelning. Det är bakgrunden till att regeringen beslutat att ge de grupper som diskriminerades under apartheidregimen möjlighet att utveckla företagande inom fiskenäringen. Namibiska medborgare och företag som klassas som namibiskkontrollerade har därför förtur till fisket framför utländska fiskare.¹³⁹ För att öka antalet namibier verksamma inom fiskenäringen har regeringen även som mål att 80 procent av besättningen på fartygen skall vara namibisk.

Med ekonomiska stimulansåtgärder såsom skattelättnader, uppmuntras utländska företag att ingå i samriskföretag med namibiska samarbetspartners för att bidra med kunskap och direktinvesteringar i fiskesektorn. I praktiken ges inga fiskerättigheter till utländska företag som inte

¹³⁵Den namibiska konstitutionen föreskriver att "ekosystem, essentiella ekologiska processer och biologisk mångfald skall upprätthållas och levande naturresurser skall användas på ett hållbart sätt till gagn för både nutida och framtida namibier". Manning (2002)

¹³⁶TAC står för *total allowable catch*. För marulk kontrolleras fiskeansträngningen och inte fångstkvoten.

¹³⁷Danielsson (2002)

¹³⁸Statistiken rör år 1994. Cohen (1998)

¹³⁹Namibiskt ägande definieras som att 90 procent av aktierna ägs av namibiska medborgare. Van Zyl (2001)

har en namibisk partner.¹⁴⁰ Det har fått till följd att utländska intressenter, i synnerhet sydafrikanska och spanska företag, har gjort stora direktinvesteringar i det namibiska fisket. Dessa investeringar har varit mycket viktiga för att bygga upp den lokala industriella fiskeflottan.¹⁴¹

Fiskerättigheterna delas ut i form av kvoter på sju år för utländskt kontrollerade företag, och 10 år för namibiskt kontrollerade företag. De är tidsbegränsade för att staten skall kunna ompröva rättigheten om en kvot innehavare förlorar sin "namibiska" profil. Det är förbjudet att sälja sin kvot eller att överlåta den på någon annan. Kvot innehavaren måste betala en årlig avgift till staten och en mindre avgift per ton landad fisk. Avgifterna är lägre för namibier och namibiskt kontrollerade företag, och finansierar forskning om marina resurser och utbildning av sjömän. För att främja den inhemska beredningsindustrin och sysselsättningen är dock alla fartyg berättigade till en rabatterad avgift för den fisk som landas i Namibia.

Fungerande fiskeförvaltning

Efter självständigheten förekom illegalt fiske i Namibias EEZ i viss utsträckning. Det minskade dock när ett antal utländska illegala fiskare arresterades. Genom åren har landets kontroll- och övervakningssystem blivit mycket effektivt på att bevara resurserna.¹⁴² Fartygsägarna finansierar fiskeobservatörer som kontrollerar att reglerna följs och som samlar vetenskapliga data. Dessa placeras ut av fiskeridepartementet och roterar mellan fartygen för att de inte skall riskera att hamna i beroendeställning till fartygsägaren. Förutom observatörer ombord på fartygen, registreras utrustningen, och landningarna övervakas. Fiskezonen patrulleras och ett satellitövervakningssystem kommer att inrättas. Det illegala fisket är nu ett mindre problem och kontrollen är i stället inriktad på att övervaka att de fartyg som fiskar legalt håller sig till reglerna. Kostnaden för övervakningen beräknas ligga kring cirka sex procent av

¹⁴⁰Melber (2003)

¹⁴¹Gabeiras (1999)

¹⁴²Oelofsen (1999)

värdet på fångsten, vilket är jämförbart med andra länder med liknande system.¹⁴³

Namibia har även, med utländskt stöd, lyckats bygga upp institutioner för forskning och datainsamling så att den tillåtna fångsten baseras på goda vetenskapliga uppskattningar av beståndssituationen. Förvaltningssystemet skall säkerställa att fisket inte underminerar fiskbeståndens biologiska hållbarhet och för de flesta arter förfaller det att ha fungerat. Flera fiskbestånd, som kummel och taggmakrill, ökar nu i storlek. Sardinbeståndet är dock på en fortsatt låg nivå, vilket kan ha orsakats av miljö- och klimatförhållanden. År 2002 infördes därför ett fiskestopp på sardin. Andra arter, såsom havskräfta och krabba visar antingen en god återhämtning eller stabilisering.¹⁴⁴

Stärkt livsmedelstrygghet

Namibia har ett mycket torrt klimat och har under de senaste åren drabbats hårt av den brist på mat som rått i södra Afrika. Dessutom har det faktum att drygt 20 procent av den vuxna befolkningen är smittad av HIV haft en negativ inverkan på livsmedels säkerheten i landet, då sjukdom inverkar negativt på förmågan att producera mat.¹⁴⁵ Fisket kan därför spela en viktig roll för landets livsmedelstrygghet.

1990 uppskattades fiskkonsumtionen till endast fyra kilo per person och år, vilket var en av de lägsta nivåerna i världen bland fiskproducerande länder. Vid den tiden var den genomsnittliga konsumtionsnivån för Afrika söder om Sahara nio kilo per person. Sedan självständigheten har regeringen lanserat en kampanj med syfte att öka konsumtionen av fisk och för att förbättra tillgången av fisk i hela landet. Taggmakrill, en art med relativt låg vinstmarginal som traditionellt konsumeras i landet, är helt befriad från kvotavgift om fisken landas i Namibia. Avsikten är att främja den lokala konsumtionen genom tillgång på fisk till ett överkomligt pris. Dessa ansträngningar har gett resultat – fiskkonsumtionen har

¹⁴³Manning (2001); Oelofsen (1999)

¹⁴⁴FAO (2002); Oelofsen (1999)

¹⁴⁵UNAIDS (2004); FAO (2002b); FAO (2002c)

fördubblats och uppskattades år 1996 till mellan 8 och 9 kilo per person.¹⁴⁶

Hållbart fiske ger långsiktig tillväxt

Sumalia och Vasconcellos har genom bioekonomiska simuleringar visat att de tre största fiskbestånden (kummel, taggmakrill och sardin) skulle, allt annat lika, ha genererat en dubbelt så stor intäkt än vad som nu är fallet, om inte Namibias fiske hade överfiskats före självständigheten. Detta eftersom beståndet hade varit större och kostnaden för att fiska därmed hade varit lägre.¹⁴⁷

Trots det har fisket blivit en tillväxtmotor för Namibia. Det är den näst snabbast växande sektorn i landet, efter turistnäringen, och den näst största exportsektorn, efter gruvnäringen.¹⁴⁸ Fisket står för knappt en tredjedel av landets export och ungefär 95 procent av fångsten exporteras, främst i beredd form, till EU och övriga södra Afrika.¹⁴⁹ Vid självständigheten utgjorde fiskenäringen fyra procent av BNP, 1998 hade den vuxit till 10 procent, varav beredningsindustrin stod för mer än hälften.

Sysselsättningsutvecklingen har också varit positiv. Mellan 1991 och 1994 skapades ungefär 6 000 arbeten och sektorn sysselsatte 12 000 människor. År 1998 hade det ökat till 15 000 människor, varav knappt två tredjedelar arbetade inom beredningsindustrin. Nästan 80 procent av besättningen på fiskefartygen är namibisk. Andelen kummel som bereds inhemskt har ökat från noll 1991 till 52 procent 1997 och mer än 4 000 arbetstillfällen har skapats enbart inom beredningsfabriker för kummel. Minskningen i sardinbeståndet har dock haft en negativ effekt på den arbetsintensiva sardinkonserveringsindustrin.¹⁵⁰

Intäkterna gynnar främst ett fåtal

Manning har visat att det faktum att företag med namibisk profil har företräde till fiskerätter, och att dessa dessutom inte är överlåtbara, har

¹⁴⁶FAO (2002e)

¹⁴⁷Sumalia och Vasconcellos (1999)

¹⁴⁸Van Zyl (2001)

¹⁴⁹WTO (2003); Erastus (2002)

¹⁵⁰FAO (2002); Erastus (2002); Van Zyl (2001)

skapat en mycket komplicerad företagsstruktur. En rad utländska företag ger sken av att involvera namibier, bland annat genom att använda aktier med olika röststyrka, för att komma i åtnjutande av de fördelar som de då får i form av rabatter och längre löptid för fiskekvoter. I realiteten har flera av de nya namibiska intressenterna, vars enda tillgång i vissa fall är en fiskekvot, liten praktisk involvering i fiskenäringen och utvecklar ingen fiskekapacitet själva. Detta har medfört en konsolidering av fiskenäringen till en handfull stora konglomerat. Studier av Manning och Melber tyder i själva verket på att några få ägare, främst utländska, dominerar fiskeindustrin.¹⁵¹

Avgifterna från fisket utgör en viktig inkomstkälla för staten och täcker i stort sett kostnaden för fiskeförvaltningen, trots att flera projekt inom fiskeförvaltningen fortfarande finansieras genom bistånd. Tack vare ökande världsmarknadspriser nästan fördubblades värdet på kummel och marulk mellan 1994 och 1998. Under samma tid minskade dock statens intäkter från fiskeavgifter från 14 procent till 5,7 procent av den landade fångstens värde. Detta beror delvis på att kvotavgifterna inte höjts i takt med prisökningen, men även på att "namibiseringen" av fiskeföretagen har bidragit till minskade avgiftsintäkter. Manning beräknar att staten tog ungefär hälften av vinsten strax efter självständigheten. 1998 hade statens andel minskat till 11 procent. Enligt Melber tillfaller en stor del av fiskeintäkterna i stället framförallt utländska, men även namibiska företag, samt en mindre politisk elit som har skaffat sig intressen i fiskesektorn.¹⁵²

¹⁵¹Manning (2001); Melber (2003); Menges (2001)

¹⁵²Manning, (2001); Melber (2003)

8

Avslutande diskussion

8.1 Fiskeriavtalens effekter

Marina resurser är ett viktigt utvecklingskapital för u-länder med tillgång till rika fiskevatten. De länder som själva har begränsad inhemsk fiskekapacitet kan genom fiskeriavtal uppnå en mer effektiv resursanvändning. Den ekonomiska ersättning som avtalen inbringar tillåter landet att "leva på räntan" av de marina resurserna, utan att bedriva ett inhemskt fiske. Fiskeriavtal kan vara en gynnsam strategi också för de kuststater som redan har en inhemsk fiskerinäring, under förutsättning att fjärrfiskelandet har komparativa fördelar i fiske. Fiskeriavtal medför dock både för- och nackdelar för kuststaten, vilka kan uppträda efter olika lång tid.

Bland de direkt positiva effekter som ett fiskeriavtal med EU har för kuststaterna, finns den ekonomiska ersättningen som ett direkt tillskott av utländsk valuta till statskassan. Dessutom bidrar den del av ersättningen som öronmärks för utvecklingsprogram i bästa fall till att stärka kuststatens fiskeriförvaltning och utveckla det lokala fisket, genom förbättrad teknik, utrustning, utbildning och forskning. Uppföljningen av dessa åtgärder är dock bristfällig och det är därför i praktiken oklart vilka konsekvenser de har för kuststaterna. Det är dock sannolikt att åtgärderna, i den mån de genomförs, har en positiv inverkan på fiskets biologiska och ekonomiska hållbarhet. Det kan emellertid diskuteras huruvida öronmärkning av ersättningen hör hemma i ett frivilligt avtal mellan suveräna stater.

Vidare kan avtalen bidra till positiva spridningseffekter i den lokala ekonomin, beroende på hur integrerad fjärrfiskeflottan är i kuststatens ekonomi.¹⁵³ Uppgifter tyder dock på att EU:s fjärrfiskeflotta inte är särskilt integrerad i länderna, och enligt IFREMER:s studie är spridningseffekterna ojämnt fördelade mellan kuststaterna.¹⁵⁴

¹⁵³Bonfil *et al.* (1998)

¹⁵⁴Failler och Lecrivain (2003); Kaczynski och Looney (2000); IFREMER (1999)

Eftersom fiskeriprodukter ofta är en viktig del av födan i de berörda länderna, är det även tänkbart att EU:s fiske har konsekvenser för kuststaternas livsmedelstrygghet. Under förutsättning att fiskeriavtalet träffas utifrån skillnader i komparativa fördelar i fiske, möjliggör det dock för kuststaten att handla till sig mer livsmedel än om fiskeriavtalet inte hade ingåtts. De slutliga effekterna på livsmedelstryggheten är i det fallet avhängiga inkomstfördelningen i landet, och inte om det finns ett fiskeriavtal eller inte. Dessutom är det tänkbart att bifångster som landas lokalt av fjärrfiskeflottan kan öka tillgången på fiskeriprodukter i kuststaten, med positiv effekt för livsmedelstryggheten. Sådana effekter har dock inte observerats i någon större utsträckning.

De stöd som EU ger sina fiskare, bland annat genom att betala merparten av den ekonomiska ersättningen i fiskeriavtalen, leder till en snedvridning av konkurrensen i förhållande till de lokala fiskarena. Det kan resultera i att lokala fiskare slås ut, även om de i realiteten är mer effektiva än EU-fiskarena. Båda parter riskerar att förlora på ett avtal baserat på snedvridna konkurrensförutsättningar. Dessutom måste kuststaten väga kostnaden för ökad arbetslöshet (om det är enda alternativet för dessa fiskare) mot de intäkter som avtalen ger och de spridningseffekter som fjärrfiskeflottan genererar.

En sund resurshushållning förutsätter att kuststaten begränsar sig till att leva på räntan av det marina resurskapitalet. En besvärlig ekonomisk situation eller korruption kan emellertid bidra till att beslutsfattare i kuststaten prioriterar kortsiktiga intäkter framför en hållbar och långsiktig resursanvändning, och därför tillåter en alltför stor fiskeansträngning inom ramen för fiskeriavtalen. När resursen utnyttjas utanför de biologiska gränserna urholkas resurskapitalet och de framtida intäkterna från fisket minskar.

Det finns indikationer på att en rad av de bestånd som EU-flottan fiskar redan hotas av utfiskning. Att fångster utanför Västafrika har ökat eller varit konstanta förefaller bero på att fiskare bytt till arter på en lägre tro-

fisk nivå (en lägre nivå i näringskedjan).¹⁵⁵ I flera fall torde fiskeriatviten således bidra till överfiske.

Utöver de omständigheter som redan nämnts, bidrar fiskeriatviten konstruktion till detta. För det första ger fiskeriatviten inte alltid en rättvisande bild av den verkliga fiskeansträngningen inom kuststaternas respektive fiskezoner, eftersom det är oklart vilken fiskeansträngning avtalen berättigar till. Avtalen baseras på fångster som tidigare tagits upp av fartyg med ett visst bruttotonnage, men med mindre sofistikerad utrustning. Därmed reflekteras inte de förbättringar i fångstkapacitet som sker med hjälp av tekniska framsteg, med risk för en systematisk underskattning av fiskeansträngningen. Det är därför oklart hur mycket bestånden belastas av fjärrfisket.¹⁵⁶

Fjärrfiskflottor har ofta givits tillträde med samma tonnage år efter år, trots att fisket redan har bedömts som fullt exploaterat.¹⁵⁷ Enligt nuvarande avtal kan kuststaten visserligen minska fiskemöjligheten, men det innebär i sin tur att den ekonomiska ersättningen minskar proportionerligt, vilket inte stimulerar kuststaten att ta långsiktiga hänsyn.¹⁵⁸

En svår ekonomisk situation, vilken bidrar till brister i fiskeförvaltningen, framstår dock som huvudorsaken till det ohållbara resursutnyttjandet. Av fallstudien av Senegal framgår det att en effektiv fiskeförvaltning är nödvändig – oavsett om fisket bedrivs av utländska eller lokala fiskare. För att säkerställa ett hållbart fiske måste fiskeriatviten baseras på vetenskapliga beståndsuppskattningar, något som i flera fall saknas eller ignoreras idag. Det är även nödvändigt att kuststaten övervakar och kontrollerar den fjärrfiskande flottan. Flera av u-länderna saknar emellertid tillräcklig kapacitet för övervakning och kontroll av såväl legalt, som illegalt fiske. Risken är att ett bristfälligt underlag leder till att man tillåter ett alltför stort resurstillträde. Kostnaden för att kontrollera och övervaka fisket, eller konsekvenserna av att inte göra det, måste tas

¹⁵⁵Sumalia (2004)

¹⁵⁶UNEP (2002)

¹⁵⁷Martin *et al.* (2000)

¹⁵⁸ADE (2002)

med i beräkningen när ett fiskeriavtal sluts.¹⁵⁹ För en sund hushållning med de marina resurserna krävs därför i många fall även reformer i kuststaterna, såväl som förändringar i avtalen.

Exemplet Namibia visar hur ett långsiktigt tänkande möjliggör både utveckling av lokalt fiske och långsiktig hållbarhet. Landets prioritering av en långsiktig förvaltning av fisket kan därför tjäna som ett exempel för andra u-länder i en liknande situation. Det garanterar dock inte att intäkterna kommer de fattigaste grupperna till del. Betyder då exemplet Namibia att u-länder bör avstå från fiskeriavtal? Nej, det beror på var de komparativa fördelarna ligger. Det förfaller svårt för ett u-land utan egen fiskesektor eller fisketradition att bygga upp en inhemsk fiskesektor utan utländska investeringar. Även om Namibia inte har ingått fiskeriavtal har landet genom samriskföretag uppmuntrat till utländska investeringar i fiskesektorn.¹⁶⁰

8.2 Samstämmighet med utvecklingspolitiken

Bristen på data gör att det inte är möjligt att uppskatta exakta nettoeffekter av fiskeriavtalen på kuststaternas ekonomiska utveckling. Det gör det i sin tur svårt att avgöra om det finns en motsättning mellan effekterna av fiskeripolitiken och målsättningen för utvecklingspolitiken.

Det står dock klart att den ekonomiska ersättningen ofta är en viktig inkomst för kuststaterna och att fiskeriavtalen är ett sätt för dem att dra ekonomisk nytta av sina naturresurser. Fiskeriavtalen förefaller även skapa vissa spridningseffekter och kan sannolikt stärka fiskeriförvaltningen i länderna. Vissa studier tyder emellertid på att EU-flottan inte är särskilt integrerad i den lokala ekonomin, och att spridningseffekterna därför kan vara förhållandevis små. Sammantaget är det dock tänkbart att fiskeriavtalen avseende ersättning och spridningseffekter är samstämmiga med utvecklingspolitiken, åtminstone på kort sikt.

¹⁵⁹Bonfil *et al.* (1998)

¹⁶⁰Kaczynski och Looney (2000)

Samtidigt orsakar avtalen, som har konstaterats, negativa effekter som motverkar samma politik. Framförallt rör det hållbarhetsaspekten. Det har framkommit att u-ländernas fiskeförvaltning präglas av stora brister, och att avtalen baseras på ett bristfälligt underlag, bland annat eftersom parterna (EU:s medlemsstater, kuststaterna och fartygsägarna) inte kan eller vill tillhandahålla de data som behövs för att säkerställa en hållbar resursförvaltning. Vidare är fiskeriatvanten inte konstruerade på ett sätt som främjar hållbart fiske.¹⁶¹ Detta tyder på ett kortsiktigt tänkande från båda parter, vilket går stick i stäv med utvecklingspolitikens målsättning. Slutligen snedvrider de subventioner som EU ger sin fiskeflotta konkurrensen mellan lokala och utländska fiskare, vilket kan få negativa effekter för den lokala ekonomin. Även detta står klart i motsättning till utvecklingspolitikens syften.

Som den ekonomiskt starkare avtalsparten kan EU anses bära ett särskilt ansvar för att säkerställa ett hållbart fiske i synnerhet som en rad av unionens rättsakter förskriver tillämpandet av försiktighetsprincipen. Det samlade intrycket är dock att EU inte lever upp till sina egna riktlinjer på detta område eftersom fiskeriatvanten effekter på flera punkter avviker från utvecklingspolitikens målsättning.

Ambitionen med den nya inriktningen på fiskeriatvanten, så som den beskrivs i rådets slutsatser, ger emellertid skäl för en försiktig optimism beträffande utvecklingen av samstämmighet i framtiden, då ökad tonvikt har lagts på hållbarhet, och i synnerhet det faktum att konsekvensbeskrivningar och bedömningar av avtalens effekter skall genomföras. Även viljan till ett ökat regionalt samarbete är positiv. En ökad regional koordination i förhandlingar och av fiskeförvaltning mellan kuststaterna kan stärka kuststaternas ställning i förhandlingarna med EU.

¹⁶¹ADE (2002)

Litteraturlista

ADE (Aide à la décision économique), 2002: *Evaluation of the relationship between country programmes and fisheries agreements*, (15.3. 2004),
<http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/program/sectorrep.htm>

Amjadi, A. och Yeats, A., 1995: *Nontariff Barriers Africa Faces. What did the Uruguay Round Accomplish and what remains to be done?* Policy research working paper nr. 1439, Världsbanken, Washington D.C.

Amrani, B., 2003: *Maroc - Union européenne : Une coopération difficile*, Centre national de documentation, (7.6.2004),
http://doc.abhatoo.net.ma/doc/article.php3?id_article=798

Bailey C. och Jentoft S., 1990: "Hard choices in fisheries development, *Marine Policy*, vol. 14, nr.4, s. 333-344

Béné, C., 2003: "When fishery rhymes with poverty: a first step beyond the old paradigm on poverty in small-scale fisheries", *World Development*, vol. 31, nr. 6, s. 949-975

Berkes, F., Mahon, R., McConney, P., Pollnac, R. och Pomeroy, R., 2001: *Managing small-scale fisheries. Alternative directions and methods*, IDRC, Ottawa

Bonfil, R., Munro, G., Sumalia, U. R., Valtysson, H., Wright, M., Pitcher, T., Preikshot, D., Haggan, N. och Pauly, D., 1998: *Distant Water Fleets: an Ecological, Economic and Social Assessment*, Fisheries Centre Research Report, vol. 6, nr. 6, University of British Columbia, Vancouver

Bostock, T., 2003: *Can fiscal reform in fisheries promote growth, poverty eradication and sustainable management?*, paper presenterat vid workshop om fiscal reform in fisheries, (13-15.10.2003), FAO, Rom

Brady, M., 2004: *Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?*, Rapport 2004:5, Livsmedelsekonomiska institutet, Lund

Bromley, D.W., 1993: "Reconstituting Economic Systems: Institutions in National Economic development", *Development Policy Review*, vol. 11, s. 131-151

Campbell, H.F. och Hand, A.J., 1998: "Joint ventures and technology transfer: the Solomon Islands pole-and-line fishery", *Journal of Development Economics*, vol. 57, s. 421-442

CECAF, (Fishery committee for the eastern central Atlantic), 2004: *Main outcomes of the third session of the scientific sub-committee*, FAO, Rom

CFFA (Coalition for fair fisheries agreements), 1999a: *Fishy Business. APC-EU fisheries relations: who benefits at what cost?*, CFFA, Bryssel

CFFA, 1999b: *Lutte contre la pauvreté, développement durable, sécurité alimentaire: Quelle coherence avec la politique commune des pêches?* CFFA, Bryssel

Cohen, D. 1998: *Socio-economic Causes and Consequences of the HIV Epidemic in Southern Africa: a Case Study of Namibia*, Issues paper nr. 31, UNDP, Genève

Cullberg, M., 2004: Muntlig intervju

Dagens Nyheter, 2002: "Pengar räcker inte", huvudledaren, (24.3.2002), *Dagens Nyheters nätupplaga*

Dahou, K. och Dème, M., 2002: "Support Policies to Senegalese Fisheries" i *Fisheries Subsidies and Marine Resource Management: Lessons Learned from Studies in Argentina and Senegal*, UNDP, Genève

Danielsson, S., 2002: *Hur den fattiges fisk hamnar på den rikes bord: EU:s gemensamma fiskeripolitik och dess effekter för länder i syd*, Globala Studier nr. 14, Forum Syd, Stockholm

Delgado, L.C., Wada, N., Rosengrant, M. W., Meijer, S. och Ahmed, M., 2003: *Fish to 2020: supply and demand in changing global markets*, IFPRI, Washington D.C.

Devarajan, S. och Swaroop, V., 1998: "The implications of foreign aid fungibility for development assistance", Working paper nr. 2022, Världsbanken, Washington D.C.

Djurfeldt, G., 2001, *Mera mat, Att brödföda en växande befolkning*, Arkiv förlag, Lund

Erastus N., 2002: *The development of the Namibianisation Policy in the Hake Subsector 1994-1999*, NEPRU working paper nr. 82, Namibian Economic Policy Research Unit, Windhoek

Europeiska kommissionen, 2000: *Fisheries and poverty reduction*, meddelande från kommissionen till rådet och europaparlamentet, COM(2000) 724final, Bryssel

Europeiska kommissionen, 2001: *Grönbok, Volym II – Resursernas tillstånd och förväntade utveckling*, Europeiska gemenskapen, Luxemburg

Europeiska kommissionen, 2003: *Commerce UE – Afrique de l'Ouest: faits et chiffres*, Europeiska kommissionen, Bryssel

Europeiska revisionsrätten, 2001: "Särskild rapport nr 3/2001 om kommissionens förvaltning av de internationella fiskeriavtalen samt kommissionens svar", *Europeiska gemenskapernas officiella tidning, Meddelanden och upplysningar*, 2001/C210/01, Europeiska gemenskapen, Bryssel

EU-rådet, 1997: *Rådets resolution den 5 juni 1997 om samstämmighet emellan EG:s utvecklingsbistånd och övriga politikområden*, EU-rådet, Bryssel

EU- rådet, 2002: "Council Regulation No 2323/2002" *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, (24.12.2002), EU-rådet, Bryssel

EU-rådet, 2004: 2599:e mötet i rådet jordbruk och fiske, Bryssel den 19 juli 2004, pressmeddelande 11234/04, EU-rådet, Bryssel

Eurostat, 2003: *Fisheries Yearbook 2003*, Europeiska gemenskapen, Luxemburg

Failler, P. och Lecrivain, N., 2003: *European Union fishing agreements: between markets and development*, paper presenterat vid EAFE konferens, Brest, (15.3.2004) <http://www.ifremer.fr/eafe/program.htm>

FAO, 2004: *Fish trade and food security, including report on findings of expert consultation*, Committee on fisheries, sub-committee on fish trade, 9th session, Bremen, (10-14.2. 2004), Food and Agriculture Organization, Rom

FAO, 2002a: *Information on Fisheries Management in the Republic of Namibia*, (15.3.2004) <http://www.fao.org/fi/fcp/en/yem/nam/body.htm>

FAO, 2002b: *HIV/AIDS, food security and rural livelihoods*, FAO factsheet, (15.5.2004)
<http://www.fao.org/worldfoodsummit/English/fsheets/aids.pdf>

FAO, 2002c: *Food is the first medicine for AIDS*, Pressrelease, (15.5.2004)
<http://www.fao.org/English/newsroom/news/2002/11580-en.html>

FAO, 2002d: *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Food and Agriculture Organization, Rom

FAO, 2002e: *Information on fisheries management in the republic of Namibia*, (15.5.2004) <http://www.fao.org/fi/fcp/en/NAM/body.htm>

FAO, 2000: *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Food and Agriculture Organization, Rom

FAO, 1997: *Review of the state of world fishery resources: Marine fisheries*,
FAO Fisheries circular nr.920, Food and Agriculture Organization, Rom

FAO, 1996a: *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Food and Agriculture Organization, Rom

FAO, 1996b: *Rome Declaration on World Food Security and World Summit Plan of Action*, Food and Agriculture Organization, Rom

FAO, varierande år: *Country profiles*, (15.9.2004),
<http://www.fao.org/fi/fcp/fcp.asp>

Fiskeriverket, 2004: *EU:s fiskeriavtal med utvecklingsländer - från resurstillträde till partnerskap?* Fiskeriverket, Göteborg

Gabeiras, R., 1999: "La richesse par le poisson", *Le Courrier ACP-UE*, nr.177, (15.1.2004), http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/courier/index_177_en.htm

Germanwatch, 1999: *Fish gegen Hunger? Strategien der Ernährungssicherung in Westafrika*, (15.1.2004),
<http://www.germanwatch.org/pubdiv/fisch.pdf>.

Goffinet, T., 1992: "Development and Fisheries Management: The Case of Northwest Africa", *Ocean and Coastal Management*, vol. 17, s. 105-1136

Gorez, B. och O'Riordan, B., 2003: *An Examination of Fisheries Relations between the European Union and ACP Countries*, paper presenterat vid the Joint COMSEC – CTA Meeting on ACP-EU Fisheries Agreement: Towards a Greater Sustainability, (7-9.4.2003), ACP House, Bryssel

Greenpeace, 2001: *Pirate Fishing: Plundering West Africa*, (15.1.2004),
<http://archive.greenpeace.org/oceans/reports/wafricapiratefish.pdf>

Hanna, S., 1999: "Strengthening governance of ocean fishery resources", *Ecological Economics*, vol. 31, s. 275-286

Hardin, G., 1968: "The tragedy of the commons", *Science*, vol. 162, s. 1243-1248

ICCAT, (International commission for the conservation of Atlantic tunas), 2004: *Report for the biennial period 2002-2003*, del 2, vol. 2, ICCAT, Madrid

ICTSD, (International centre for trade and sustainable development), 2002: "EU snagged by WWF criticism of fisheries agreement with Angola", *Trade BioRes*, vol. 2, nr. 15, (30.8.2004)
<http://www.ictsd.org/biores/02-10-10/story2.htm>

IEEP, (Institute for European environmental policy), 2002: *Subsidies to the European union fisheries sector*, IEEP, London

Ihederu, O.C., 1995: "The political economy of Euro-African fishing agreements", *Journal of developing areas*, vol. 30, s. 63-90

IMF, (International Monetary Fund), 2003: *Statistical Appendix, Senegal*, IMF, Washington D.C.

Iudicello, S., Weber, M., och Wieland, R., 1999: *Fish, markets and fishermen, the economics of overfishing*, Earthscan, London

IOTC , (Indian ocean tuna commission), 2002: *Report of the fourth session of the Indian Ocean Tuna Commission working party on tropical tunas*, (15.3.2004), <http://www.iotc.org/English/documents.php>

Jain, A.K., 2001: *Political economy of corruption*, Routledge, Florence

Johnston, R. S., 1992: *Fisheries development, fisheries management and externalities*, World Bank discussion papers, fisheries series, nr. 165, Världsbanken, Washington D.C.

Johnstone, N., 1996: *The Economics of Fisheries Access Agreements: Perspectives on the EU-Senegal Case*, Environmental Economics Programme Dis-

cussion Paper 96-02, International Institute for Environment and Development, London

Kaczynski V. och Fluharty D., 2002: "European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements?", *Marine Policy*, vol. 26, s. 75-93

Kaczynski V. och Looney, S., 2000: "Coastal resources as an engine of economic growth and reduction of poverty in West Africa: policy considerations", *Coastal Management*, vol. 28, s. 235-248

Kent, G., 1997: "Fisheries, food security, and the poor", *Food Policy*, vol.2, nr. 5, s. 393-404

Kurien, J., 2004: *Fish Trade for the People, Toward understanding the relationship between international fish trade and food security*, FAO, Rom

Lankester, K., (2002) *The EU-Angola fisheries agreement and fisheries in Angola*. Världsnaturfonden, (15.1.2004),
http://www.panda.org/downloads/marine/Angola_Fishing_brief.doc

Manning, P., 2001: *Review of the Distributive Aspects of Namibia's Fishing Policy*, NEPRU Research report, nr.21, Namibian Economic Policy Research Unit, Windhoek

Martin, W., Lodge, M., Caddy, J. och Mfodwo, K., 2000: *A handbook for negotiating fisheries access agreements*. Världsnaturfonden, Washington D.C.

Mattsson, Y. och Wilhelmsson, M., 2004: *Handeln med fiskeriprodukter – effekter för u-länderna?*, Fiskeriverket, Göteborg

Melber, H., 2003: "Of big fish and small fry: the fishing industry in Namibia", *Review of African Political Economy*, vol. 30, nr. 95, s. 142-149

Menges, W., 2001: "Fish shake-up needed to help lessen poverty", (19.1.2001), *The Namibian*

- Munro, G., 1985: "Coastal States, Distant-water Fleets and EFJ, some long-run Considerations", *Marine Policy*, vol. 19, nr. 1, s. 2-15
- Munro, G., 1989: "Coastal states, Distant-water Fishing Nation Relations: An Economist's Perspective", *Marine Fisheries Review*, vol. 51, nr. 1
- OECD, (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2003: *Liberalising Fisheries Markets. Scope and Effects*, OECD, Paris.
- OECD, 2000: *Transition to responsible fisheries. Economic and policy implications*, OECD, Paris
- Oelofsen, B., 1999: "Fisheries management: the Namibian approach", *ICES Journal of Marine Science*, vol. 56, s. 999-1004
- Panayotou T., 1982: *Management Concepts for Small-Scale Fisheries: Economic and Social Aspects*, Fisheries technical paper nr. 228, FAO, Rom
- Pauly D., Christensen V., Gu  nette S., Pitcher T., Sumalia U., Walters C., Watson R. och Zeller D., 2002: "Towards sustainability in world fisheries", *Nature*, vol. 418, s. 689-695
- Platt-McGinn A., 1998: *Rocking the boat: conserving fisheries and protecting jobs*, Worldwatch paper 142, (15.1.2004), <http://www.worldwatch.org>
- Queirolo L., Johnston, R. och Zhang, Z., 1997: "The nature and evolution of cooperative fishing arrangements in extended jurisdiction zones", *Marine Policy*, vol. 21, nr. 2, s. 255-266
- Rosen, H., 1999: *Public finance*, McGraw-Hill, New York
- Russ, G.R., och Zeller, D.C., 2003: "From Mare Liberum to Mare Reservarum", *Marine Policy*, vol. 27, s. 75-78
- Sala-i-Martin, X. och Subramanian, A., 2003: *Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria*, Working paper 9804, National

Bureau of Economic Research, (20.6.2004),
<http://papers.nber.org/papers/w9804.pdf>

Sen A, 1981: *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*, Clarendon, Oxford

Schorr D.K., 2004: *Healthy Fisheries, Sustainable Trade: Crafting New Rules on Fishing Subsidies in the World Trade Organization*, World wildlife fund position paper and technical resource, (1.8.2004) <http://www.panda.org>

SLI Rapport 2004:5. Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam natur-resurs?

Stiglitz, J., 2004: "We can now cure Dutch disease", (18.8.2004), *The Guardian*

Stratte-McClure J., 1999: "Morocco's EU ties: possibilities and challenges", (19.6.1999), *International herald tribune*

Stone, C., Downes, D. och de Fontaubert, C., 1999: *Biodiversity, trade, and the fishing sector. Case study: West Africa*, World Conservation Union, (15.12.2003), <http://biodiversityeconomics.org/pdf/topics-20-01.pdf>

Sumalia, U. R. och Alder, J. 2004: "Western Africa: a fish basket of Europe past and present", *Journal of Environment and Development*, vol.13, nr. 2, s. 156-178

Sumalia U. R. och Vasconcellos, M., 2000: "Simulation of ecological and economic impacts of distant water fleets on Namibian fisheries", *Ecological Economics*, vol. 32, s. 457-464

Tamate, J., 2003: *Access Agreements: South Pacific Forum Fisheries Agency*, paper presenterat vid FAO workshop "Fiscal reforms for fisheries", (13-15.10.2003), Rom

Todaro, M., 2000: *Economic development*, Addison-Wesley, Essex

Transparency International, 2003: *Transparency International Corruption Perceptions Index 2003*, (7.6.2004), <http://www.transparency.org>

Troadec, J-P., 2002, "The regulation of access to West Africa fisheries" i *Fisheries access in West Africa. Proceedings of two workshops held in Senegal and Mauritania 2001*, (red.) K. Lankester, P. S. Diouf och K. Sané

UNAIDS, (The Joint United Nations Programme on HIV / AIDS), 2004: *2004 Report on the global HIV/AIDS epidemic: 4th global report*, Genève, Schweiz

UNEP, (United Nations Environment Programme), 2002: *Integrated assessment of trade liberalisation and trade-related policies. A country study on fisheries sector in Senegal*, Genève, Schweiz

Van Zyl, B.J., 2001: *A decade of Namibian fisheries and biodiversity management*, UNEP biodiversity planning support programme, (22.4.2004), <http://www.unep.org/bpsp/Fisheries/Fisheries%20Case%20Studies/VANZYL.pdf>

Världsbanken, 2004: *About HICP*, pressrelease, (20.6.2004), <http://www.worldbank.org/hipc/about/map/map.html>

Världsbanken, 2003: *Country at a glance tables*, (21.6.2004), <http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>

Världsnaturfonden, 2001: *Hard facts, hidden problems, A review of current data on fishing subsidies*, WWF technical paper, (30.8.2004), www.panda.org

WCPFC, (Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific), 2003: *Report of the second meeting of the scientific coordinating group, at the preparatory conference for the commission for the conservation and management of highly migratory fish stocks in the western and central pacific, fifth session*, WCPFC/PrepCon/28, (6.8.2003)

WTO, (World Trade Organization), 2003: *Trade policy review, Southern African customs union, Appendix 3*, WT/TPR/S/114/NAM, WTO, Genève

Tidigare utgivna publikationer från SLI

Rapporter

- | | |
|--------|---|
| 2000:1 | Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras? |
| 2000:2 | Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millennierunda |
| 2001:1 | Prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel |
| 2001:2 | Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin |
| 2001:3 | Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement |
| 2001:4 | Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000 |
| 2001:5 | Ryskt jordbruk – nuläge och framtidsutsikter |
| 2002:1 | EU Milk Policy after Enlargement – Competitiveness and Politics in Four Candidate Countries |
| 2002:2 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en samhällsekonomisk analys |
| 2002:3 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en företagsekonomisk analys |
| 2002:4 | Internationell handel – även för jordbruket? |
| 2002:5 | Mjölkproduktion utan gränser – Europas bönder på en avreglerad mjölkmarknad |
| 2003:1 | Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen |
| 2003:2 | Samhällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion |
| 2004:1 | Svensk livsmedelsexport – analys av vilka som exporterar och vad |
| 2004:2 | EU:s och USA:s livsmedelsbistånd – effekter på lokal produktion och import |
| 2004:3 | En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma? |

- 2004:4 Regional inkomstutveckling och ekonomisk koncentration – med fokus på jordbruket
- 2004:5 Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?

SLI-skrifter

- 2002:1 Analys av enhetliga arealstöd i EU
- 2003:1 Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken – en konsekvensanalys
- 2003:2 Arealstöd till jordbruket – Hur påverkas produktionen i Sverige?
- 2003:3 Är förhandlingsprocessen i EU ett hinder för jordbruksreformer?
- 2003:4 Gränseffekter på en gränslös marknad – prisskillnader på livsmedel inom EU
- 2003:5 Ekologiskt jordbruk – lönsamt för jordbrukaren?
- 2004:1 Landsbygdsutveckling – en analys av projekt för ökad sysselsättning

SLI Working Papers

- 2003:1 Decoupling: The case of Swedish crop production
- 2004:1 Decoupling: The concept and past experience

Årsrapport

Publiceras årligen fr.o.m. år 2000

Tidigare utgivna rapporter där SLI medverkat

Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10.

Inkomstmått och inkomstjämförelser inom jordbrukssektorn. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2001:10.

Tullreduktioner – tänkbara metoder i WTO-förhandlingarna. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2002:5.

Att bekämpa mul- och klövsjuka – en ESO-rapport om ett brännbart ämne. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 2002:31.

”High Prices in Sweden – a Result of Poor Competition?”, Konkurrensverkets A4-serie, 2003.