

En politik för fisken eller fisket?

– en studie av EU-förhandlingarna om 2003
års reform av fiskeripolitiken

Livsmedelsekonomiska institutet
Box 730
220 07 Lund
<http://www.sli.lu.se>
Fredrik Andersson
Rapport 2006:3
ISSN 1650-0105
Tryckt av MCT/Rahms i Malmö, 2006

FÖRORD

Förhandlingar inom EU om reformer av gemensamma politikområden är ofta komplexa till sin natur. Nationella intressen, gemenskapsintressen och internationella förhållanden kan med olika tyngd påverka förhandlingarna och beslutens slutliga utformning.

Ett exempel på denna komplexitet är arbetet med 2003 års reform av den gemensamma fiskeripolitiken för EU.

Det slutliga beslutet om reformens utformning kom att väsentligt avvika från EU-kommissionens förslag, och Sverige reserverade sig mot beslutet som från bl.a. svensk sida inte ansågs vara tillräckligt långtgående. I föreliggande rapport görs en analys av de faktorer som var avgörande för förhandlingarna och beslutets slutliga utformning.

September 2006

Dag von Schantz
Generaldirektör

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
2 AKTÖRER	13
2.1 Europeiska Unionen	13
2.2 Internationella överenskommelser och institutioner	17
3 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	19
3.1 Behov av en fiskeripolitik – det fria tillträdet tragedi	19
3.2 Förhandlingsspelet om kvoter och bevarande	22
3.3 Spel på två nivåer	25
3.4 Tidigare studier av förhandlingar i EU	27
<i>Makt genom landets storlek</i>	28
<i>Makt utifrån nationella begränsningar</i>	29
<i>Makt genom kontroll över agendan</i>	29
3.5 Studiens teoretiska ram	30
4 EU:S GEMENSAMMA FISKERIPOLITIK FRAM TILL 2003	33
4.1 Historik – framväxt av en gemensam fiskeripolitik	33
4.2 GFP:s fyra pelare	37
<i>Strukturpolitik</i>	37
<i>Marknadspolitik</i>	38
<i>Extern politik</i>	39
<i>Bevarandepolitik</i>	40
5 DET EUROPEISKA FISKET	43
5.1 Fiskeflottan	43
5.2 Fångster	44
5.3 Lönsamhet	46
5.4 Sysselsättning	47
5.5 Stöd till fiskerinäringen och betalningar till EU:s gemensamma budget	49
5.6 Konkurrenskraft – eller fiskesektorns betydelse i exporthänseende	52
5.7 Slutsatser	55
6 NATIONELLA FÖRHÅLLANDEN OCH PREFERENSER AVSEENDE GFP	57
6.1 Frankrike	57
6.2 Irland	59
6.3 Spanien	61

6.4	Storbritannien	63
6.5	Sverige	66
6.6	Tyskland	68
6.7	Slutsatser	69
7	REFORMFÖRSLAGET OCH MEDLEMSSTATERNAS REAKTIONER	71
7.1	Reformförslaget	71
	<i>Behov av en reform</i>	71
	<i>Kommissionens förslag</i>	72
7.2	Förhandlingarna	77
	<i>Nationella ställningstaganden till reformförslaget</i>	78
	<i>En samlad bild av medlemsstaternas reaktioner på förslagen</i>	86
7.3	Beslutet i Ministerrådet	90
8	ANALYS AV FÖRHANDLINGSUTFALLET	95
8.1	Strukturen i förhandlingarna	95
8.2	Spel på tre nivåer	98
	<i>Nationell nivå</i>	98
	<i>EU-nivå</i>	99
	<i>Internationell nivå</i>	101
	<i>Slutsatser</i>	102
8.3	Nationella förhållanden	103
	<i>Politiska preferenser</i>	111
8.4	Förhållanden på EU-nivån	117
	<i>Två intressegrupper - fiskenäringen och miljörörelsen</i>	118
	<i>Ministerrådet</i>	121
	<i>Kommissionen</i>	124
8.5	Effekter av reformen	126
9	DISKUSSION OCH SLUTSATSER	129
	REFERENSER	135
	APPENDIX: FÖRHANDLINGSSPELET OM KVOTERNA	149

Sammanfattning

I rapporten studeras reformen av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) som förhandlades 2002. Analysens utgångspunkt är ett spel på tre nivåer (Putnam, 1988), där nivåerna utgörs av nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå. Mot bakgrund av att majoriteten av fiskbestånden i gemenskapens vatten betraktades vara överexploaterade presenterade Europeiska kommissionen under våren 2002 ett förslag om förändringar av GFP. Reformförslagets huvudsyfte var att skapa ett långsiktigt hållbart fiske.

Kommissionens förarbete inför reformen ledde till slutsatsen att det förelåg motstridiga målsättningar inom GFP där finansiellt stöd till näringen med syfte att öka flottans effektivitet motverkat bevarandepolitikens målsättningar om uthålligt fiske. Kommissionen presenterade därför ett reformpaket, med bland annat förslag om förändringar av de offentliga finansiella stöden till fiskerinäringen.

Vid förhandlingarna om reformen utkristalliserades två grupper bland medlemsstaterna. En grupp, främst från de södra delarna av EU kallad "fiskerivännerna" (Syd), var starkt kritisk till delar av förslaget, främst till de föreslagna förändringarna av strukturpolitiken. En grupp från norra EU (Nord) ställde sig däremot i stort sett bakom Kommissionens förslag.

Syds hållning innebar att de beslutade förändringarna av GFP inte blev så långtgående som Kommissionen föreslagit och som Kommissionen ansåg vara nödvändigt för att säkerställa ett uthålligt fiske. Kritiker från Nord beskrev reformen som urvattnad och Sverige och Tyskland reserverade sig mot beslutet.

Med syfte att öka förståelsen för motsättningarna mellan Syd och Nord analyseras i den här rapporten bakomliggande faktorer för medlemsstaternas ställningstagande kring förändringar av GFP. En viktig slutsats är att Syds och Nords motsatta positioner i första hand inte beror på skilda attityder till bevarandehänsyn, utan på skilda attityder till fiskerinäringen. Skillnaden mellan Syd och Nord består främst i att Nord lägger mindre vikt vid fiskerinäringen än vid miljöhänsyn, medan Syd lägger ungefär lika stor vikt vid miljöhänsyn och fiskerinäring.

1

Inledning

1.1 Bakgrund

Historiskt antogs fiskbestånden i haven vara av en sådan omfattning att överutnyttjande inte var ett problem. Med ökande effektivitet i fiskerieringen och en allt större global flotta har det sedan mitten av 1900-talet visat sig vara en felaktig uppfattning. Enligt FAO¹ (2004) är 65 procent av världens fiskbestånd maximalt exploaterade eller överexploaterade och 10 procent av bestånden är utfiskade eller under återhämtning.

Ett bestånd som länge betraktades som en av världens största fiskeresurser var torskbeståndet i Atlanten utanför Kanada. Beståndet kollapsade i slutet av 1980-talet och sedan 1992 är allt kommersiellt fiske efter torsk förbjudet där. Det har dock framhållits att det inte enbart var överfiske som orsakade problemen utanför Kanada, utan snarare fiske i kombination med extrema klimat- och oceanografiska förhållanden, under slutet av 1980-talet, tillsammans med en kraftig tillväxt av sälbestånden.² Inte desto mindre är detta ett exempel på de förödande konsekvenser överkapaciteten i fiskerieringen kan leda till.

Situationen för det europeiska fisket är allvarlig. Fisket lider av överexploaterade bestånd, överkapacitet i flotta och dålig lönsamhet i näringen. År 2001 presenterade Europeiska kommissionen en grönbok³ om EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP). I grönboken utvärderades GFP och förslag till förändringar för en framtida politik presenterades. Målsättningen för GFP formulerades på följande sätt.⁴

Det råder ett brett samförstånd i världen om det övergripande målet för en fiskeripolitik enligt definitionen i FAO:s uppförandekod för ansvarsfullt fiske: en ansvarsfull fiskeripolitik måste trygga ett effektivt bevarande och en effektiv förvaltning och utveckling av resurser som lever i vattnen, med vederbörlig hänsyn till ekosystem och biologisk mångfald, så att såväl dagens som kommande generationer har tillgång till en livskraftig

¹ Food and Agricultural Organization of the United Nations

² Ávila de Melo och Alpoim (1999) refererad i Conceição-Heldt (2004).

³ KOM(2001) 135

⁴ KOM(2001) 135

källa till livsmedel, sysselsättning, rekreation, handel och ekonomiskt välbefinnande för människor.

Trots att Kommissionen menar att det råder samsyn kring de övergripande målen har den tidigare politiken inte skapat ett långsiktigt hållbart utnyttjande av fiskresurserna. Kommissionen menade att förändringar var nödvändiga för att uppnå detta mål.⁵ Lönsamheten i stora delar av näringen var dessutom dålig. Kommissionens förslag till förändringar av GFP ledde så småningom till att Ministerrådet i december 2002 fattade beslut om en reform av GFP, som innebar tydligare fokus på långsiktigt bevarande av naturresursen.

Fiskeripolitiken var ursprungligen en del av den gemensamma jordbrukspolitiken och hade samma målsättningar. Dessa formulerades under åren efter andra världskriget vilket gav naturligt fokus på ökning av kapacitet och effektivitet för att tillförsäkra befolkningen tillgång till livsmedel till rimliga priser. Ett tidigt syfte med fiskeripolitiken var således att modernisera och öka flottans kapacitet. Först 1983 kom målen om hållbar förvaltning av fiskbestånden upp på agendan, då den så kallade bevarandepolitiken tillkom. Under tiden från 1983 har politiken brottats med avvägningen mellan bevarande- och strukturpolitiska åtgärder. Kommissionen framhöll i grönboken att ett av de grundläggande problemen med GFP var att politikens olika målsättningar motverkat varandra. Kommissionen menade att eftersom tillstånden i haven försämrats, har den dittills förda politiken misslyckats. Liknande kritik mot politiken och dess effekter på den marina miljön har också framförts från både miljöorganisationer och forskare. Karagiannakos (1996) visar att systemet med högsta tillåtna fångst, så kallad TAC,⁶ varit otillräckligt för att begränsa fångsterna. Cooper (1999) visar att implementeringen av politiken har misslyckats. Politiken har inte lyckats lösa konflikten mellan bevarande av fiskbestånden och välbefinnande för fiskarebefolkningen. Följden har blivit överexploatering av bestånden.

Arbetet med reformen 2002 visade sig bli svårt, och det redan innan Kommissionens formella förslag presenterats. The Economist (2002a) rapporterar att reformförslaget skulle ha presenterats i slutet av 2001, men fördröjdes till mars och sedan april 2002. Spanien var ordförandeland i EU under våren 2002 och

⁵ KOM(2001) 135

⁶ Total allowable catch

anklagades för att förhåla och försvåra Kommissionens arbete med reformen. Det har till och med antytts att Spanien utnyttjade sin egen kommissionär för att fördröja arbetet med reformen. Spanien beskylldes också för att ha påverkat Kommissionen att avskeda en tjänsteman i Kommissionen som ledde arbetet med reformen. Detta har förnekats av både Spanien och Kommissionen.⁷

När förhandlingarna väl kom igång visade de sig bli besvärliga. Motsättningar mellan medlemsstaterna yttrade sig genom att en gruppering kallad ”fiskerivännerna”, bestående av länder främst från södra Europa, uppstod. Spanien och Frankrike var drivande och gick tidigt till angrepp mot Kommissionens förslag som man menade tog allt för liten hänsyn till ekonomiska och sociala förhållanden i fisket. Spaniens fiskeriminister menade att förslagen var brutala mot näringen och inte skyddade bestånden. Portugals fiskeriminister menade att om förslaget gick igenom skulle det innebära slutet för den portugisiska fiskenäringen.⁸ Som motreaktion uppstod en nordlig gruppering med Sverige och Tyskland som drivande länder, kallad ”fiskens vänner”, som ställde sig bakom Kommissionens förslag.

Fiskenäringen har en tämligen begränsad ekonomisk och social betydelse för medlemsstaterna som helhet. Däremot är det regionala beroendet stort främst i de södra delarna och framför allt i Spanien och Grekland. Polariseringen i förhandlingarna tyder på att kortsiktiga ekonomiska villkor för näringen överskuggat behoven av att förbättra skyddet för fiskbestånden.

Det kan verka paradoxalt att inte samtliga medlemsstater sätter skyddet av bestånden högst. Vikande bestånd kan innebära ekonomisk katastrof för näringen på lång sikt, vilket drabbar framför allt länderna i de södra delarna av EU där beroendet av fisket är stort. Det visar inte minst erfarenheterna från Kanada där bestånden ännu inte återhämtat sig i tillräcklig omfattning för att tåla kommersiellt fiske. Hotet om en biologisk katastrof borde vara tillräckligt för att uppnå en överenskommelse som säkerställer fiskenäringens långsiktiga fortlevnad.

Syftet med denna studie är att undersöka vilka faktorer och förhållanden som påverkade förhandlingsprocessen och därmed utfallet i förhandlingarna av re-

⁷ The Economist (2002a)

⁸ The Economist (2002b)

formen av GFP år 2002. Detta innebär att i första hand besvara följande två frågor: Hur fattas viktiga beslut om EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) och av vem? Vilka faktorer bestämmer medlemsstaternas förhandlingspositioner och hur viktiga är de för förhandlingsutfallet?

Den teoretiska utgångspunkten för analysen i denna studie är att förhandlingarna i Ministerrådet mellan rådsmedlemmarna och Kommissionen ingår i ett större spel, som pågår på flera nivåer. Medlemsstaternas förhandlingsposition bestäms av nationella ekonomiska och politiska förhållanden, men påverkas också av förhållanden på EU-nivå och internationellt.

Studiens analytiska ansats är att studera bakomliggande faktorer för de ståndpunkter som antogs av medlemsstaterna. Framför allt studeras de två koalitioner ”fiskerivännerna” (Syd) och ”fiskens vänner” (Nord), som uppstod under förhandlingarna. Syftet är att söka efter skillnader i ekonomiska och politiska förhållanden som kan förklara motsättningarna i Ministerrådet och som kan ha haft betydelse för förhandlingsutfallet. För att nå fram till en sådan analys presenteras bakomliggande institutionella förhållanden i form av beslutsgången inom EU och framväxten av GFP. Därefter presenteras en översikt av strukturen i det europeiska fisket och situationen för bestånden. Detta följs av en presentation av Kommissionens förslag och en genomgång av några av de mest aktiva medlemsstaternas inställning till GFP och hur de agerat i några av de tidigare förhandlingarna. Analysen av utfallet från förhandlingarna är främst baserad på de två koalitionerna för att identifiera orsaker till deras skilda förhandlingspositioner. En liknande analys av relationen mellan Ministerrådet och Kommissionen utförs också.

Arbetet med reformen av GFP i Kommissionen och Ministerrådet fram till slutet av december 2002 ligger till grund för studien. Syftet är inte att beskriva reformprocessen i sig. År 2002 används snarare därför att GFP:s olika delar samt idéer om hur en framtida GFP bör se ut, diskuterades då. Under perioden dokumenterades medlemsstaternas, och framför allt de på fiskeområdet mer aktiva medlemsstaternas, ställningstaganden om GFP och dess delar. Denna studie ba-

seras främst på dokumentation från Ministerrådet och Kommissionen samt på tidigare studier av beslutsfattande i EU och av förhandlingar om GFP.⁹

Rapporten har följande struktur. I kapitel två presenteras aktörerna i beslutsprocessen i EU. Därefter utvecklas den teoretiska bakgrunden för analysen av förhandlingarna. I kapitel fyra beskrivs framväxten av GFP, samt dess struktur. I kapitel fem beskrivs den europeiska fiskerierings struktur och lönsamhet som bakgrund till det förslag till reformer av GFP som presenterades av Kommissionen 2002. I kapitel sex studeras några av medlemsstaternas allmänna hållning till GFP. Därefter, i kapitel sju, presenteras Kommissionens reformförslag och medlemsstaternas reaktioner på detsamma. Kapitel åtta innehåller en analys av förhandlingsutfallet och rapporten avslutas med slutsatser i kapitel nio.

⁹ Som komplement till litteraturen har längre diskussioner om GFP i allmänhet och om förhandlingarna 2002 förts med Stefan de Maré vid svenska representationen i EU, Henrik Svenberg, tidigare vid svenska representationen i EU numera ordförande i SFR (Sveriges Fiskares Riksförbund), samt Nicklas Amelin vid Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för fiske- och havsfrågor.

2

Aktörer

I enlighet med Amsterdamfördraget har Europeiska kommissionen ansvar för bevarande och förvaltning av fiskbestånden i gemenskapens vatten. Detta innebär att det på EU-nivå upprättas fördrag och regelverk som i sin tur implementeras av respektive medlemsstat. EU företräder också medlemsländerna i internationella förhandlingar, till exempel om fiskerättigheter i tredje land. Detta kapitel beskriver översiktligt aktörer och rollfördelningen mellan dessa i beslutsprocessen i EU.

2.1 Europeiska Unionen

De centrala aktörerna i beslutsfattandet i EU är *Europeiska kommissionen*, *Europeiska unionens råd* (Ministerrådet) och *Europaparlamentet*.¹⁰ I princip är beslutsgången den att Kommissionen lämnar förslag om lagstiftning till Ministerrådet som kan acceptera eller förkasta det. Parlamentets roll varierar beroende på frågans art. I fiskefrågor är parlamentets makt begränsad och inskränker sig till rätten att yttra sig.

Europeiska kommissionen är det verkställande organet inom EU. Kommissionen har i uppdrag att genomföra de beslut som fattas av Ministerrådet och av Europaparlamentet, att se till att medlemsstaterna efterlever gemenskapsreglerna samt att förvalta gemenskapsbudgeten. Kommissionen har en hög grad av självständighet, men är underställd parlamentet och Ministerrådet genom att dessa tilldelat Kommissionen dess maktbefogenheter. Kommissionen svarar mot parlamentet, som också utser Kommissionen och som när som helst kan avsätta den genom misstroendevotum. Kommissionen består av ett antal Generaldirektorat (DG) och avdelningar. Fiskefrågorna hanteras av DG FISKE, Generaldirektoratet för fiske- och havsfrågor. Kommissionen har också initiativrätt, det vill säga förbereder och presenterar lagförslag till parlamentet och Ministerrådet.

Europaparlamentets roll i fiskefrågor är konsultativ och Ministerrådet måste lyssna. Det enda formella inflytande parlamentet har över politiken är indirekt

¹⁰ För en översikt av aktörer och beslutsprocessen i EU se till exempel Wallace (2005).

via gemenskapsbudgeten och genom att man skall konsulteras angående internationella avtal med tredje land.

När Kommissionen har utarbetat ett lagförslag sänds det till *Ministerrådet*. Fiskerifrågor behandlas av rådet för jordbruk och fiske där medlemsstaternas respektive ministrar ansvariga för fiskerifrågor möts en gång per månad. Arbetet i rådet leds och samordnas av ordförandeskapet som innehas av medlemsstaterna under sex månader i taget. Rådets arbete sker på tre nivåer: i *rådsarbetsgrupper* där tjänstemän sammanträder, de ständiga representanternas kommitté (*Coreper*), samt på *ministernivå*.¹¹

När Kommissionen lämnat ett lagförslag till Ministerrådet börjar behandlingen i den eller de rådsarbetsgrupper som berörs. Dessa lämnar ärendet vidare till *Coreper*, som också behandlar politiskt känsliga frågor som förberedelse för ministerrådsmötet. Kan medlemsstaterna uppnå en överenskommelse sinsemellan och med Kommissionen i rådsarbetsgrupperna, eller i *Coreper* skickas ärendet vidare till rådet, som fattar beslut utan någon ytterligare diskussion.

Om inte *Coreper* och Kommissionen är överens diskuteras frågan i Ministerrådet. Kan en kompromiss nås blir förslaget gemenskapslag. Om inte, måste Kommissionen förändra eller dra tillbaka förslaget.

Beslutsreglerna i Ministerrådet varierar mellan enhällighet, kvalificerad majoritet och enkel majoritet beroende på vilken fråga som behandlas. Enligt Amsterdampfördragets artikel 37¹² skall beslut om förordningar på fiskeriområdet fattas av rådet med kvalificerad majoritet. Respektive medlemslands vägda röster både för EU 15 vid tiden för reformen i december 2002 och EU 25 framgår av tabell 1.

¹¹ Wallace (2005)

¹² Artikel 43 i Romfördraget

Tabell 1: Fördelning av röster i Ministerrådet och parlamentsplatser

Medlemsstat	Röster i Ministerrådet		Parlamentsplatser	
	2002	F o m 2005 ¹³	2002	F o m 2005
Tyskland	10	29	99	98
Frankrike	10	29	87	78
Italien	10	29	87	78
Storbritannien	10	29	87	78
Spanien	8	27	64	54
Polen		27		54
Nederländerna	5	13	31	27
Belgien	5	12	25	24
Ungern		12		24
Grekland	5	12	25	24
Tjeckien		12		24
Portugal	5	12	25	24
Sverige	4	10	22	19
Österrike	4	10	21	18
Slovakien		7		14
Danmark	3	7	16	14
Finland	3	7	16	14
Irland	3	7	15	13
Litauen		7		13
Lettland		4		9
Slovenien		4		7
Estland		4		6
Cypern		4		6
Luxemburg	2	4	6	6
Malta		3		5
Summa	87	321	626	731

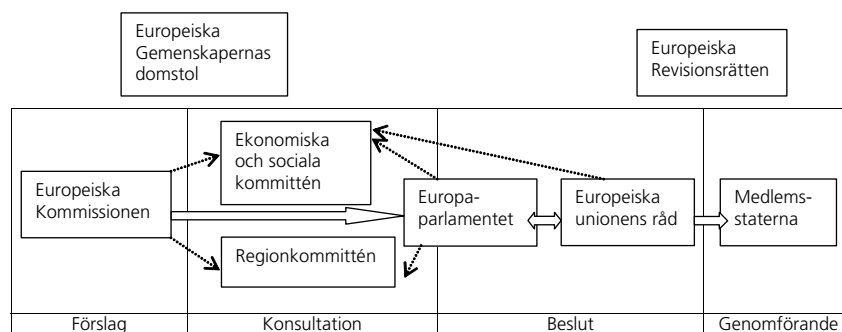
Källa: (EGT 2001/C 80/01)

År 2002 krävdes 62 röster eller 71,3 procent vid beslut på förslag från Kommissionen, samt 62 röster från minst 10 medlemsstater i andra beslut. Den blocke-rande minoriteten utgjordes således av 26 röster, vilket krävde minst tre medlemsländer.¹⁴

¹³ Röstfördelning enligt Nicefördraget.

¹⁴ Från 1 november 2005 krävs så kallad dubbel majoritet vilket innebär att både en majoritet av medlems-länderna och en kvalificerad majoritet av rösterna, vilken för EU 24 utgörs av 232 röster av 321, det vill säga 72,3 procent. Dessutom kan ett medlemsland begära kontroll att den kvalificerade majoriteten verkligen fö-reträder minst 62 procent av unionens totala befolkning. För att blockera ett rådsbeslut krävs 90 röster, vil-ket innebär att minst fyra medlemsstater måste vara emot beslutet.

Figur 1: Schematisk skiss över flödet och kommittéernas roll i den europeiska beslutsprocessen.



Källa: http://www.esc.eu.int/presentation/position/index_en.asp

I den formella institutionella strukturen finns också en rad *kommittéer* som i vissa fall skall konsulteras i beslutsprocessen. Syftet när man bildade dessa kommittéer var att i korporativistisk anda ge olika grupper i samhället möjlighet att delta i policyprocessen.

Ekonomiska och sociala kommittén är en rådgivande församling av företrädare för ekonomiska och sociala grupper i medlemsstaterna. *Regionkommittén* är en politisk församling där regionala och lokala intressen företräds på EU-nivå. Kommissionen och rådet skall rådfråga dessa båda kommittéer om nya förslag som påverkar regionala och lokala förhållanden.

1971 bildades den *rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk*. Denna består av företrädare för intressen som produktions- och beredningsföretagen, och handel med fiske- och vattenbruksprodukter, men också andra organisationer som företräder konsumentintressen, miljö och utveckling. Kommittén kan själva ta upp frågor och åtgärder som Kommissionen kan komma att vidta, men kan också rådfrågas direkt av Kommissionen.

*Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerieringen (STECF)*¹⁵ består av representanter från medlemsstaterna och består av biologer, ekonomer

¹⁵ Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries

och experter på fångstredskap. Kommittén utvärderar och kommenterar det förslag Kommissionen fått från *Internationella havsforskningsrådet (ICES)*¹⁶.

Trots att kommittéerna har tillkommit för att institutionalisera förhållandet mellan EU:s institutioner och olika intressen i samhället är *lobbying* direkt från organisationer och regionala intressen i medlemsländerna minst lika viktigt.¹⁷

Eftersom den fiskeripolitiska debatten så tydligt präglas av motsättningen mellan socio-ekonomiska hänsyn och biologiska hänsyn är två intressegrupper särskilt intressanta, nämligen *fiskenäringen* och *miljörörelsen*. Fiskenäringen är representerad i EU av gruppen *Europêche*, som består av nationella organisationer för fartygsägare och yrkesfiskare. Från svensk sida är Sveriges Fiskares Riksförbund medlemmar. Miljörörelsen representeras på EU-nivå av organisationer som Greenpeace, Birdlife International och Eurogroup for Animal Welfare. Intressegruppers inflytande över politiken kommer att diskuteras mer ingående längre fram i rapporten.

2.2 Internationella överenskommelser och institutioner

Skeenden och förhållanden i medlemsstaterna och i EU påverkas även av internationella förhållanden. Internationella överenskommelser, avtal och förhandlingar påverkar och begränsar handlingsutrymmet i EU och medlemsstaterna.

Förhållanden till sjöss regleras av *FN:s Internationella Havsrättkonvention*. 1984 träffades, efter 30 års förhandlande, en överenskommelse som reglerar förhållanden till sjöss och tillträde till vatten. Här regleras till exempel rätten att hävda territorialhavets utbredning till 12 sjömil från kustens baslinje¹⁸ och rätten att upprätta en *exklusiv ekonomisk zon (EEZ)*, som maximalt får omfatta 200 sjömil från baslinjen. Specifikt för fisket anges att kuststater skall säkerställa att ett uthålligt fiske bedrivs, genom att till exempel bestämma TAC¹⁹. Resursen skall också utnyttjas optimalt, det vill säga varken för mycket eller för lite.

Avtal på handelsområdet inom ramen för *GATT/WTO* påverkar också direkt eller indirekt fiskeripolitiska beslut. Fisket har varit reglerat i *GATT/WTO* sedan

¹⁶ ICES presenteras nedan

¹⁷ Wallace (2005)

¹⁸ Baslinjen följer i princip kusten och innefattar i viss mån öar.

¹⁹ Total Allowable Catch

1962. Handelsavtalen reglerar användning av olika typer av handelshinder, som till exempel tullar och kvalitetskrav, men begränsar också i vilken utsträckning stöd och subventioner till en sektor är möjligt.

Andra överenskommelser som till exempel *Johannesburgdeklarationen* från 2002 (där man bland annat förband sig att bevara och restaurera utrotningshotade fiskbestånd) har också en potentiell påverkan på den politik som förs. Ett problem som ibland tas upp i anslutning till internationella avtal är möjligheten till sanktioner. Vad gäller Havsrättskonventionen kan tvister avgöras i internationella domstolen i Haag. Andra sanktionsmöjligheter kan vara att inom ramen för WTO-avtalen införa handelshinder. Enligt OECD (2003a) kan handelshinder för att stötta miljöskydd och bevarande genom multilaterala miljöavtal tolereras av WTO. Någon tvist om detta har emellertid inte avgjorts i någon av WTO:s paneler. Förespråkarna menar att det är förenligt med artikel XX(g) (GATT 1947) att vidta åtgärder för att bevara begränsade naturresurser. Inte desto mindre innebär bristande sanktionsmöjligheter att effekten av sådana överenskommelser, som till exempel den i Johannesburg, på förhandlingar inom relaterade områden är osäker.

Internationella havsforskningsrådet, ICES²⁰ arbetar med koordination och främjande av marinforskning i Nordatlanten. Organisationen bildades 1902 och har säte i Köpenhamn. ICES samlar in underlag från nationella forskningsinstitut som sammanställs och utvärderas av ICES rådgivande kommitté för fiskeriförvaltning ACFM, som utfärdar årliga rekommendationer för TAC:er för olika arter. Detta ligger i sin tur till grund för Kommissionens förslag. ICES är därför ett viktigt organ i GFP.

Nordostatlantiska fiskerikommissionen NEAFC (North East Atlantic Fisheries Commission) bildades 1963 för att främja ett hållbart fiske i Nordostatlantens internationella vatten. Medlemmar är EU, Norge, Färöarna, Island, Grönland och Ryssland. Kommissionen var tidigare viktig, men dess inflytande har minskat i och med internationella havsrättskonventionen.

²⁰ International Council for Exploration of the Seas

3

Teoretiska utgångspunkter

I de följande avsnitten beskrivs först det grundläggande problemet i fisket på grund av att det är en allmän tillgång. Därefter ges en beskrivning av resultaten från en modell över förhandlingarna i Ministerrådet om kvoter och regler kring GFP. (Den formella modell som använts presenteras i appendix.) Det tredje avsnittet placerar in förhandlingen som ett spel på tre nivåer. I det fjärde avsnittet ges en kortfattad introduktion till tidigare studier av förhandlingar i EU och bestämningsfaktorer för förhandlingsutfallen. Kapitlet avslutas med att sammanfatta den teoretiska utgångspunkten för den följande analysen utifrån de teorier som presenterats tidigare.

3.1 Behov av en fiskeripolitik – det fria tillträdes tragedi

Det grundläggande problemet i havsfisket är det samma som för alla typer av gemensamma resurser och diskuterades redan av Aristoteles. I den moderna litteraturen (Hardin (1968)) benämns denna typ av problem *the tragedy of the commons*, eller *de allmänna tillgångarnas tragedi*.²¹ Problemet med fritt tillträde i fisket beskrevs emellertid redan 1954 av Gordon:

*Wealth that is for free for all is valued by none because he who is foolhardy enough to wait for its proper time will only find that it has been taken by another. [...] the fish in the sea are valueless to the fisherman, because there is no assurance that they will be there for him tomorrow if they are left behind today.*²²

Grunden i problemet ligger i att det som är optimalt för den enskilde fiskaren inte är optimalt för samhället. I ett helt oreglerat fiske bortser den enskilde fiskaren från att det egna fisket har en negativ påverkan på det totala fisket. Varje enskild fiskare kommer därför att fiska över den nivå som är samhällsekonomiskt optimalt. Följden är att bestånden överexploateras med risk för utfiskning som följd.

²¹ Se till exempel Ostrom (1990) för en mer utförlig diskussion av denna typ av problem.

²² Gordon (1954, s. 135.)

Fångarnas dilemma

Paradoxen att det som är rationellt för den enskilde individen leder till ett kollektivt irrationellt utfall kan illustreras av en spelsituation, som inom spelteorin kallas *Fångarnas dilemma*. Ett spel, eller en spelteoretisk modell, beskriver hur två, eller flera, beslutsfattare agerar i mötet med andra för att maximera vinster och/eller minimera förluster. Fångarnas dilemma, som beskriver problematiken med att samarbeta eller inte, illustrerar ursprungligen en situation där två fångar, som begått brott tillsammans och nu är gripna och därmed inte har möjlighet att kommunicera med varandra, skall besluta om de skall erkänna eller förneka brottet. Fångarna har alltså två möjliga strategier, att erkänna eller förneka. I det här spelet handlar det om att välja den strategi som minimera förlusten, det vill säga antalet år i fängelse. Problemet är att utfallet från en vald strategi beror på hur den andre fången agerar. Om båda förnekar brottet får båda 3 års fängelse. Om båda däremot erkänner brottet och visat sig samarbetsvilliga blir straffet endast 2 år. Om däremot den ene erkänner och den andre förnekar, får de 4 respektive 1 års fängelse. Givet att den andre erkänner ger alltså ett förnekande kortare straff. På samma sätt ger ett förnekande kortare straff om den andre förnekar. Oavsett vad den andre gör är det alltså bäst att förneka brottet. Om båda gör detta får båda 3 års fängelse. Hade de däremot haft möjlighet att samarbeta, det vill säga kommunicera och ingå någon form av bindande avtal så skulle båda kunna erkänna och få 2 års fängelse var. Att den bästa strategin för båda är att förneka, vilket ger ett längre fängelsestraff än om de samarbetat, kallas *Fångarnas dilemma*.

Samma grundproblem som för fångarna i exemplet ovan gäller i fisket, eftersom det är en allmän resurs. Fångarnas problem är att välja den strategi som minimerar förlusten, det vill säga antal år i fängelse. Fiskeföretagarens problem är att välja den strategi, det vill säga fiska den mängd, som maximerar vinsten. Samarbetar fiskeföretagarna och begränsar sitt fiske kan de bedriva ett långsiktigt uthålligt fiske. Om de däremot inte samarbetar är det alltid bättre för den enskilde att fiska så mycket som möjligt oavsett hur andra fiskare gör. Om andra fiskar mycket så finns det ingen anledning att låta bli att fiska, och om andra fiskar hållbart kan den enskilde öka sin vinst genom att fiska mycket. Därmed innebär avsaknaden av samarbete ett för högt fisketryck som i värsta fall leder till att bestånden kollapsar och att fiskenäringens existens hotas. Om det inte finns något regelverk kring fisket kommer de enskilda fiskeföretagarna i syfte att maximera den egna vinsten, eller att undvika att gå i konkurs, att överutnyttja bestånden och på så sätt uppstår de *allmänna tillgångarnas tragedi*.

En invändning mot problemet är att om fiskenäringen som kollektiv skulle tjäna på att samarbeta varför löses då inte problemet? Fiskenäringen representerar ju

den grupp i samhället som har störst ekonomiskt incitament att arbeta för livskraftiga och välmående bestånd i haven. Problemet ligger i att det finns för många aktörer. En begränsad grupp skulle kunna lösa problemet. Två fiskare som är de enda som bedriver fiske i en sjö skulle troligen kunna samarbeta. Detta blir emellertid nästan omöjligt när tiotusentals fiskare skall försöka lösa samma problem. Problemet med samarbete gäller inte bara för fisket utan generellt. Olson (1971) menar att om antalet individer är många och det inte finns tvingande regler eller någon annan form av speciella förutsättningar som gör att individer agerar i det gemensammas bästa, *kommer rationella individer som agerar i egenintresse inte att uppnå det gemensammas bästa*.

Individer som agerar i en situation som kan beskrivas som ett fångarnas dilemma, till exempel de enskilda fiskarna, kommer alltså om de är rationella vinstmaximerare, (vilket för övrigt är önskvärt för samhället), inte att agera så att det gemensammas bästa uppnås. Om den situation fiskeföretagaren befinner sig i kan beskrivas som ett fångarnas dilemma eller ej beror på den institutionella strukturen. System som påverkar den enskilde fiskarens incitament, som till exempel utformning av bidrags- och stödprogram, påverkar inte grundproblematiken, men de kan förvärja eller lindra effekterna. Det är alltså upp till EU och då ytterst medlemsstaterna att skapa regler för fisket som innebär att om varje enskild fiskare arbetar för att utveckla ett effektivt och lönsamt företag, uppnås också det gemensammas bästa. Detta innebär i sin tur livskraftiga bestånd i haven, lönsamma fiskeföretag och fisk av hög kvalitet till rimligt pris till konsumenterna.

Det krävs alltså en institutionell struktur som effektivt reglerar den gemensamma resursen fisk eftersom den i annat fall med dagens teknologi med största sannolikhet kommer att överutnyttjas.²³ Under förutsättning att det inte finns institutionella lösningar till exempel i form av rättighetsbaserade förvaltningssystem är det orimligt att förvänta sig att fiskenäringen själv skulle kunna lösa problemet.²⁴ Syftet med den här framställningen är emellertid inte att komma fram till det mest effektiva regelverket, utan endast att slå fast behovet av en reglering som effektivt begränsar uttaget av fisk till en långsiktigt hållbar nivå. Oavsett vilket regelverk som sätts upp, måste det innehålla två grundläggande

²³ Se Brady (2004) om problemen kring förvaltning av fiskresurser.

²⁴ Se till exempel Brady (2004) eller Waldo (2006)

komponenter: begränsning av fångstmöjligheter och en mekanism för fördelning av fångsten till de enskilda fiskarna.

3.2 Förhandlingsspelet om kvoter och bevarande

I avsnitt 3.1 diskuterades varför det är mindre troligt att fiskenäringen själv skulle kunna lösa problemet och att det därför behövs ett regelverk för att skapa effektivt utnyttjande av den gemensamma resursen. Inom EU beslutar medlemsstaterna gemensamt om regleringar av det totala uttaget genom TAC och nationella kvoter och genom olika typer av regleringar av fiskeansträngningen.

Franchino och Rahming (2003) har i en modell sökt beskriva förhandlingsspelet i Ministerrådet. Modellen, som visas i appendix, ger möjliga förklaringar både till varför Ministerrådet beslutar om högre kvoter än Kommissionen föreslår, och under vilka förutsättningar medlemsstaterna är villiga att överlåta ytterligare makt åt Kommissionen för att implementera GFP.

Grundtanken i modellen är att medlemmarna i Ministerrådet agerar för att maximera den egna medlemsstatens nytta från fisket. Nyttan bestäms av de positiva effekter fiskenäringen ger (till exempel i form av arbetstillfällen och konsumtionsfisk), med hänsyn taget till de kostnader som uppkommer genom negativ beståndspåverkan, från dels det egna fisket och dels från övriga medlemsstaters fiske.²⁵ Den optimala fångstvolymen varierar med värderingen av de positiva effekterna av att bedriva fiske. Det innebär att en medlemsstat som förordar en restriktiv bevarandepolitik, det vill säga har en lägre värdering av de positiva effekterna från att bedriva fiske, kommer att välja ett lägre uttag från resursen i havet.²⁶

Resultaten visar att om medlemsstaterna var för sig bestämmer optimalt fiskad kvantitet kommer bestånden att överexploateras. Det innebär att trots att kvantiteten bestäms på landsnivå och inte av den enskilde fiskaren uppstår ändå de *allmänna tillgångarnas tragedi*. Orsaken är att den enskilda medlemsstaten bortser från den negativa effekt det egna fisket har på övriga medlemsstaters

²⁵ I dynamiska modeller motsvaras de positiva effekterna av att bedriva fiske av diskonteringsräntans nivå. En hög diskonteringsränta innebär att fiske i framtiden värderas lågt och därmed leder till större fiske idag, motsvaras av ett högre positivt värde av att bedriva fiske, vilket resulterar i högre fiskekvoter.

²⁶ En tidig analys av förvaltning av gränsöverskridande bestånd, där de inblandade staternas diskonteringsräntor skiljer sig åt, dvs. att de mest föredragna fångstnivåerna skiljer sig åt, genomfördes av Munro (1979).

fiske. Därigenom kommer enskilda medlemsstaterna att tillåta ett större uttag än det som är optimalt i det gemensamma fisket. Om däremot Kommissionen skulle besluta om kvantiteten löses problemet med överexploatering genom att hänsyn även tas till den negativa effekten på andra medlemsstaters fiske. Kommissionens preferenser antas bestå av alla medlemsstaternas regeringars preferenser. Ytterligare ett resultat i Franchinos och Rahmings (2003) modell är att ett enhälligt ministerråd skulle besluta om samma kvoter som Kommissionen, eftersom varje avsteg från Kommissionens förslag skulle leda till att nyttan för åtminstone någon medlemsstat minskar. Denna medlemsstat skulle då välja att blockera beslutet.

I verkligheten har dock Ministerrådet i en lång rad av beslut fastställt högre kvoter än Kommissionen föreslagit. Under perioden 1984-1999 beslutade Ministerrådet om 30 procent högre TAC för 30 procent av bestånden.²⁷ Franchino och Rahming menar att detta beror på skillnader i Ministerrådets, det vill säga fiskeministrarna, och Kommissionens värdering av de positiva effekterna från fisket.

En orsak till skilda värderingar kan vara att medlemmar i råd som behandlar väl avgränsade sektorer (som till exempel Ministerrådet för jordbruk och fiske) inte är representativa för en majoritet av väljarkåren (Hix, 1999). Argumentationen bygger på resultat från studier av parlamentariska kommittéer i USA. Där har man funnit att specialistkommittéer, som behandlar frågor som drabbar en liten del av väljarkåren har mindre representativa preferenser är mer generella kommittéer, som behandlar frågor som berör en större del av samhället.²⁸

Ministerrådets olika konstellationer utgörs av medlemmar från medlemsstaternas respektive regeringar. Det finns dock utrymme för skillnader i preferenser även inom regeringarna. Om jordbruksförhandlingarna har den tidigare EU-kommissionären Ralf Darendorff sagt att den gemensamma jordbrukspolitiken *"is a little more than an instrument for Ministers of Agriculture to get for their farmers in Brussels and in the name of Europe what they would not be able to get at their national Cabinet tables"*.²⁹ Hayes-Renshaw och Wallace (1997)

²⁷ Franchino och Rahming (2003)

²⁸ Cox och McCubbins (1993) och Shepsle (1978)

²⁹ Refererad i Howarth (2000)

menar att råden för till exempel fiske, jordbruk och industri, är mer specialiserade än de mer generella råden, som allmänna frågor och yttre förbindelser eller ekonomiska och finansiella frågor, vilket gör att rådsmedlemmarna är mer utsatta för kampanjer från sektorsintressen. Budge och Keman (1990) menar att fackdepartementen oftare leds av individer som har en relation till sina avnämare. Slutsatsen är att det är troligt att ministrar ansvariga för områden med en relativt väldefinierad, smal grupp avnämare är lättare mål för lobbyingkampanjer än ministrar för bredare mer allmänna områden. Detta ger utrymme för att rådsmedlemmarnas värdering av att bedriva fiske kan skilja sig från den egna regeringens värdering och från Kommissionens värdering, vilket leder till slutsatsen:

- *Värderar ministerrådsmedlemmarna de positiva effekterna från fisket högre än Kommissionen, så kommer Ministerrådet att besluta om högre nationella kvoter än Kommissionen föreslagit.*

De empiriska tester Franchino och Rahming (2003) genomfört, baserade på data över politiska partiers preferenser, visar att det är skillnad mellan Kommissionens och Ministerrådets preferenser, vilket kan förklara att besluten i rådet avviker från de förslag Kommissionen lägger fram. Resultaten säger å andra sidan också att Kommissionens förslag kan ligga närmare den politik den europeiska väljarkåren föredrar jämfört med de beslut som fattas i rådet.

Det är medlemsstaterna själva som skall implementera GFP. Det finns även här en risk att en situation som kan beskrivas som fångarnas dilemma uppstår. Effektiv implementering kräver ett regelverk och en effektiv övervakningsorganisation. Allt detta tar resurser i anspråk. Ju fler medlemsstaterna är, desto mer frestande är det för den enskilda medlemsstaten att begränsa kostnaderna för övervakning och uppföljning och på så sätt göra kortsiktiga vinster, till priset av ökad risk för överfiske.

Franchino och Rahming (2003) visar under vilka förutsättningar det är lönsamt och därmed önskvärt för medlemsstaterna att delegera makt till Kommissionen över implementeringen av GFP och drar därvid följande slutsatser:

- *När antalet medlemsstater ökar är det troligt att Ministerrådet överlå-*

ter mer makt till Kommissionen för att genomföra och övervaka att reglerna för GFP följs.

- *När den negativa effekten från andra medlemsstaters fiske ökar är det troligt att Ministerrådet överlåter mer makt till Kommissionen för att genomföra och övervaka att reglerna för GFP följs.*

Den empiriska analys Franchino och Rahming (2003) genomfört ger visst stöd för att regelverket blivit stramare med ökat antal medlemsstater.

3.3 Spel på två nivåer

Ett sätt att förstå förhandlingar i Ministerrådet är att betrakta en enskild förhandling som en del av ett större spel.³⁰ Putnam (1988) har beskrivit internationella förhandlingar som spel på två nivåer, där förhållanden både på nationell nivå och internationell nivå ömsesidigt påverkar handlingsutrymmet och strategier på de båda nivåerna.³¹ Förhandlingen kan ses som sekventiell, där förhandlingen på internationell nivå leder till en överenskommelse som i nästa steg skall godkännas på nationell nivå, till exempel genom omröstning i parlamentet eller genom folkomröstning.

Ett centralt begrepp i Putnams teori är ”win set”, det vill säga *förhandlingsutrymme*. Detta definieras som mängden möjliga förhandlingsutfall på internationell nivå. Förhandlingsutrymmet påverkar förhandlingarna främst på två sätt. För det första innebär ett stort förhandlingsutrymme en ökad sannolikhet att ett avtal kommer till stånd. En förhandlingslösning är endast möjlig under förutsättning att parternas förhandlingsutrymmen är överlappande och ju större förhandlingsutrymmen desto större är sannolikheten att de verkligen överlappar. Det omvända gäller också. Ju mindre förhandlingsutrymme, desto större risk att förhandlingarna bryter samman utan att en överenskommelse uppnås.

För det andra påverkar storleken på parternas förhandlingsutrymme fördelningen av vinsterna från förhandlingen. Den förhandlare som har stort förhandlingsutrymme löper risken att bli utnyttjad av de övriga, så att de kan komma närma-

³⁰ Se till exempel SLI rapport 2001:4 av Schwaag-Serger för ytterligare diskussion om teorier kring förhandlingar i EU.

³¹ Notera att det även finns exempel på andra teorier där nationell politik kopplas till utvecklingen internationellt, som till exempel Gourevitch (1978), Keohane och Milner (1998) och Caporaso (1997).

re den lösning de mest föredrar. Å andra sidan gäller också att en förhandlare som har en kritisk opinion på nationell nivå och därmed har ett begränsat förhandlingsutrymme i förhandlingar på internationell nivå, kommer att kunna uppnå ett avtal som är närmare den lösning som föredras mest än om förhandlingsutrymmet är väldigt stort. En teori om förhandlingsutrymmets påverkan på förhandlingsstyrkan utvecklades redan av Schelling (1960), som också framhållit att det finns utrymme för strategiskt agerande från förhandlarnas sida. Genom att övertyga motparten om att det egna förhandlingsutrymmet är snävt ökar möjligheten att uppnå ett fördelaktigt avtal.

Förhandlingsutrymmets storlek bestäms av förhållanden på nationell och internationell nivå. Politiska preferenser och koalitioner såväl som institutionella förhållanden på nationell nivå och förhandlares strategier på internationell nivå är viktiga förhållanden som påverkar förhandlingsutrymmets storlek.

På nationell nivå pågår ett spel där nationella preferenser bestäms av ekonomiska, politiska och institutionella förhållanden. Den politik en regering väljer att driva eller den förhandlingsposition som intas i mellanstatliga förhandlingar, begränsas av institutionella ramar, men innehållet bestäms till stor del av ekonomiska förutsättningar och aktivitet hos olika intressegrupper tillsammans med väljaropinionen. Ett exempel på ett formaliserat spel på nationell nivå är Grossmans och Helpmans (1994 och 2001) modell där rationella politiker, som agerar i egenintresse, det vill säga agerar för att bli omvalda, väger olika gruppers intressen till en samhällelig nyttofunktion. I en sådan modell kommer till exempel den politiska opinionen eller aktiviteten hos olika intressegrupper att vara viktiga bestämningsfaktorer för den förda politiken. I fallet med fiskeförhandlingarna är modellen av Franchino och Rahming (2003), som presenterades i föregående avsnitt, ett exempel på en relativt enkel modell av hur den nationella politiken bestäms.

I en mer sofistikerad modell skulle fiskeripolitiken vara en del av en stor mängd politiska beslut, som alla bestäms simultant. Värderingen av fisket skulle dessutom påverkas av den ekonomiska betydelsen av fiskenäringen och de biologiska hänsyn som anses rimliga, men också av väljarnas inställning till fiske- och miljöfrågor samt fiskenäringens och miljörelsens lobbyarbete.

En sådan modell möjliggör att beakta stora skillnader mellan aktörerna. Generellt kan sägas att länder med stor fiskenäring och svag miljö rörelse värderar den positiva effekten av fiskenäringen högre än ett land med begränsad fiskenäring och stark miljö rörelse. Det är emellertid också viktigt att sätta in den politiska vikten av fiskenäringen i ett rimligt perspektiv. Trots att det är stora skillnader mellan medlemsstaterna i EU i hur ekonomiskt viktig fiskenäringen är, är den trots allt så liten att det inte är troligt att fiskeripolitiken skulle komma att bli någon stor fråga. Däremot kan regionalpolitiska frågor och miljö frågor, som indirekt påverkar utformningen av fiskeripolitiken, vara avgörande i nationella val. Framför allt kan mindre partier som företräder sådana intressen få vågmästarpositioner. Det innebär att nationella politiska koalitioner kan ha inflytande över hur stort förhandlingsutrymme som ges från nationell nivå.

Den andra viktiga bestämningsfaktorn för storleken på förhandlingsutrymmet är förhandlarnas strategier i internationella förhandlingar. Alla förhandlare vill försöka maximera motståndarens förhandlingsutrymme. Samtidigt är inställningen till det egna förhandlingsutrymmet blandat. Ett större förhandlingsutrymme leder till större möjlighet att uppnå ett avtal, samtidigt som det försvagar den egna förhandlingspositionen. Ett välkänt sätt att öka förhandlingsutrymmet är genom eftergifter på andra områden eller annan kompensation. Sådan kompensation kan komma både som en del av förhandlingslösningen eller från helt ovidkommande nationella källor.

En stor del av en förhandling går ut på att övertyga motparten om de egna argumentens riktighet och att försöka förändra strukturen av spelet så att en så fördelaktig lösning som möjligt kan uppnås. En viktig poäng i Putnams teori är därför att skeenden på nationell och internationell nivå ömsesidigt påverkar den andra nivån. Det kan innebära att en motpart förändrar sitt förhandlingsbud efter att ha träffat sina intressenter eller de som skall ratificera avtalet. Det kan också innebära att skeenden internationellt påverkar den nationella opinionen eller politiska grupper så att sådant som inledningsvis inte ingick i förhandlingsutrymmet plötsligt ingår.

3.4 Tidigare studier av förhandlingar i EU

För att en förhandling skall komma till stånd måste två grundläggande förhål-

landen vara uppfyllda. Det måste dels finnas en ömsesidig vilja att finna en lösning på ett gemensamt problem, dels måste det finnas motstridiga intressen som leder till en process för att finna en lösning.

Det finns ingen gemensam teori för att förstå beslutsfattande och förhandlingar inom EU. Flera konkurrerande teorier bidrar på olika sätt till att ge en helhetsbild av hur beslut fattas och framför allt av vilka aktörer som har störst möjlighet att påverka förhandlingsutfallet och i slutändan beslutet.

En rad tidiga studier³² har fokuserat på Ministerrådet och beräknar ett maktindex för att fastställa medlemsstaternas förhandlingsstyrka. Gemensamt för dessa studier är resultatet att stora medlemsstater har mer makt än mindre, men att de mindre har proportionellt större inflytande än vad röstfördelningen i Ministerrådet ger. Denna typ av studier har dock kritiserats på två punkter.³³ För det första tas inte hänsyn till medlemsstaternas preferenser, för det andra tas inte heller hänsyn till överstatliga aktörer som Europeiska kommissionen och Europaparlamentet.

I senare analyser av mellanstatliga förhandlingar har främst tre faktorer identifierats som bestämmande förhandlingsstyrka (Slapin, 2006). Den faktor som framhålls i flera studier är att förhandlingsstyrka är relaterad till medlemsstatens storlek.³⁴ Stora medlemsstater har större förhandlingsstyrka. En annan faktor som framhålls är att medlemsstater med en hemmaopinion som är skeptisk, eller ett parlament med restriktiv hållning till den fråga som förhandlas, har större styrka vid förhandlingarna.³⁵ Den tredje maktfaktorn i förhandlingar är kontroll över agendan.³⁶ Detta skulle till exempel ge Europeiska kommissionen informell makt över förhandlingar, trots att Kommissionen inte är delaktig eller kan blockera beslut i Ministerrådet.

Makt genom landets storlek

Moravcsik (1998) menar att utvecklingen inom EU till stor del kan förklaras av förhandlingar mellan de tre största medlemsländerna Frankrike, Storbritannien

³² Brams och Affuso (1985), Hosli (1993) och Widgren (1994, 1995)

³³ Crombez (1996), Moser (1996), Steunenberg (1994), Tsebelis (1994 och 1995) och Tsebelis och Garrett (2000b och 2001)

³⁴ Till exempel Moravcsik (1998) och Moravcsik och Nicolaidis (1999)

³⁵ Hosli (2000) König och Hug (2000) och Putnam (1988)

³⁶ Hix (2002) och Pollack (1999)

och Tyskland. Han härleder ländernas förhandlingsposition genom att studera preferenser hos inflytelserika nationella aktörer. Däremot har, enligt Moravscik, inte överstatliga organisationer drivit på utvecklingen i EU. Dessa ses snarare som garantier för att avtal som skapas är trovärdiga. Medlemsstaterna skapar tröga överstatliga institutioner i hopp om att skydda sina framtida intressen.

Makt utifrån nationella begränsningar

Schelling's conjecture (ung. Schellings förmodan) innebär att inhemska aktörer som begränsar förhandlarnas utrymme kan innebära ökad förhandlingsstyrka. Putnam (1988) har vidareutvecklat denna teori och menar att en sträng nationell ratifikationsprocess minskar förhandlingsutrymmet i internationella förhandlingar. Två effekter kan uppstå till följd av detta.

1. Med fullständig information om motpartens förhandlingsutrymme ökar förhandlingsstyrkan. Eftersom det är känt under vilka förutsättningar ett avtal kommer att ratificeras eller inte, så måste förhandlingsutfallet tillfredsställa den mest kritiska ratifikationsparten.
2. Råder osäkerhet kommer ett mindre förhandlingsutrymme att innebära ökad risk att överenskommelsen inte ratificeras. Om avtalet inte ratificeras drabbas alla parter, under förutsättning att en möjlig förhandlingslösning existerar.

Senare studier har bekräftat Putnams teori och visar att om skillnaden i uppfattning mellan förhandlarna (regeringen) och de som skall ratificera (parlamentet eller folket genom en folkomröstning) är liten, ökar förhandlingsstyrkan.³⁷ Är skillnaden däremot stor minskar förhandlingsstyrkan,³⁸ eftersom sannolikheten att uppnå ett avtal som också kommer att ratificeras är lägre.

Makt genom kontroll över agendan

I litteraturen framhålls också att överstatliga institutioner, som Europeiska kommissionen eller Europaparlamentet har inflytande över förhandlingslösningen genom att påverka agendan, även om de formellt inte deltar i besluten. Detta står alltså i kontrast till den litteratur som representerats av till exempel Moravscik,

³⁷ Iida (1993), Mo (1995) och Schneider och Cederman (1994)

³⁸ Milner och Rosendorff (1996 och 1997) och Mo (1994)

som menar att EU-institutionerna främst utgör en neutral arena där medlemsstaterna möts för förhandlingar, och där institutionerna främst står som garanten för att överenskommelser hålls.

Kommissionen har formell makt genom initiativrätten till lagförslag till parlamentet och Ministerrådet.³⁹ Då Kommissionen presenterar ett förslag räcker det med kvalificerad majoritet i Ministerrådet för att förslaget ska antas. Däremot krävs det enhällighet för att Ministerrådet skall kunna förändra förslaget. Eftersom det är lättare att finna en kvalificerad majoritet än enhällighet anses Kommissionen också ha informell makt genom sin kontroll över agendan.⁴⁰ Dessutom menar Elgström och Bjurulf (2004) att på detta sätt kan en skicklig Kommission, som känner medlemsstaternas preferenser, lägga fram förslag som ligger nära Kommissionens egna preferenser och som går igenom med kvalificerad majoritet.

Det skall dock framhållas att Pollack (1999) har funnit att trots att Kommissionen, Revisionsrätten och Parlamentet var mycket aktiva under förhandlingarna av Amsterdamfördraget, så var dessa institutioners inflytande över det slutliga fördraget marginellt.

3.5 Studiens teoretiska ram

Mellanstatliga förhandlingar i Ministerrådet i EU är speciella genom att Kommissionen genom till exempel sin initiativrätt har en maktställning som skiljer sig från andra internationella förhandlingar i till exempel WTO eller FN. Att Kommissionen har en speciell ställning håller de flesta författare med om. Däremot råder det inte konsensus kring i vilken utsträckning Kommissionen kan utnyttja sin formella makt över agendan för att påverka det slutliga innehållet i ett avtal. Ett syfte med rapporten är därför att analysera Kommissionens roll för förhandlingsresultatet.

Den formella beslutsmakten ligger i Ministerrådet, som därmed har en nyckelroll i allt beslutsfattande i EU. Det andra syftet med studien är att analysera i vilken utsträckning medlemsstaterna kan påverka besluten att förändra GFP.

³⁹ T ex. Schmidt (2000)

⁴⁰ T ex. Schmidt (2000) och Tsebelis och Garrett (2000b).

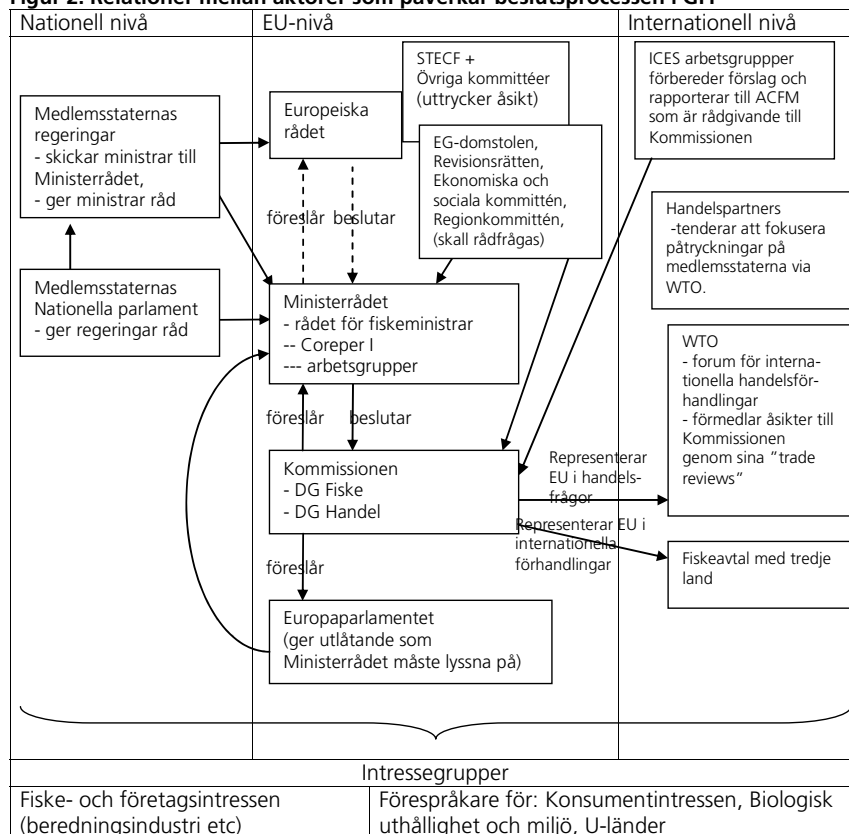
Den teoretiska utgångspunkten för studien är ett *spel på tre nivåer*, som utgår från Putnams (1988) teori. I tidigare studier om förhandlingar i EU har en tredje internationell nivå identifierats som betydelsefull för förhandlingsutfallet. Ett exempel på en sådan studie är Pattersons (1997) analys av förhandlingar om EU:s gemensamma jordbrukspolitik, där även den internationella nivån visats vara betydelsefull. I analysen av förhandlingarna om GFP antas skeenden på nationell nivå (I) utgöra grunden för medlemsstaternas initiala förhandlingsposition. Nationella preferenser kan karaktäriseras av den modell som presenterats av Franchino och Rahming (2003). En del av den följande analysen ägnas därför också åt hur och varför värdet av att bedriva fiske kan variera mellan medlemsstaterna. Den andra nivån (II) är EU-nivån där förhandlingarna om fiskeripolitiken sker i Ministerrådet. Dessutom tillkommer en internationell nivå (III) där dels pågående förhandlingar och dels avtal om till exempel handel inom ramen för WTO eller överenskommelser i FN, som Johannesburgöverenskommelsen kan påverka skeenden på övriga nivåer. Genom sådana förhandlingar eller avtal kan förhandlingslösningar som tidigare varit omöjliga, komma att ingå i det gemensamma förhandlingsutrymmet.

Målsättningen för studien av EU-förhandlingarna 2002 om reformen av GFP är att identifiera de viktigaste faktorerna, som kan förklara resultatet av förhandlingarna.⁴¹ Mot den teoretiska bakgrunden kan syftet som det presenterades i inledningen preciseras ytterligare. Det innefattar både att förklara relationerna mellan Kommissionen och Ministerrådet såväl som relationerna mellan medlemsstaterna. Grunden för en sådan analys är studier av de skilda förutsättningar för fiskenäringen som råder mellan medlemsstaterna såväl som skillnader i allmänna ekonomiska och politiska förhållanden. För detta syfte presenteras dels ett allmänt avsnitt om strukturen och problemen i det europeiska fisket, och dels mer detaljerade beskrivningar för några av de medlemsstater som var mest aktiva i förhandlingarna och i de två koalitioner som uppstod.

Figur 2 visar översiktligt relationer mellan aktörerna i GFP betraktat som ett spel på tre nivåer.

⁴¹ I grunden studeras samma frågeställningar i denna rapport som tidigare studerats i SLI Rapport 2001:4 om Agenda 2000 förhandlingarna om GFP.

Figur 2: Relationer mellan aktörer som påverkar beslutsprocessen i GFP



Källa: Bearbetad version av reformarbetet med CAP i Halderman och Nelson (2005).

4

EU:s gemensamma fiskeripolitik fram till 2003

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av vägen fram till en gemensam fiskeripolitik (GFP) och det avslutas med en översiktlig beskrivning av GFP:s fyra pelare.

4.1 Historik – framväxt av en gemensam fiskeripolitik⁴²

Reglerna om den gemensamma marknaden skall enligt artikel 38(1)⁴³ i Romfördraget från 1957 även gälla fisket, eftersom att reglerna för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) omfattar fisket. Det dröjde ända fram till 1970 innan de första specifika reglerna för fisket formulerades. Målsättningen för fiskeripolitiken var densamma som för jordbrukspolitiken och formulerades i artikel 39(1)⁴⁴ på följande sätt.

Den gemensamma jordbrukspolitiken skall ha som mål att

- a) höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,*
- b) på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,*
- c) stabilisera marknaderna,*
- d) trygga försörjningen,*
- e) tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.*

Målsättningarna för GJP var i första hand av ekonomisk och social karaktär och skall ses mot bakgrund av den tidiga efterkrigstidens brist på livsmedel och be-

⁴² Framväxten av GFP har beskrivits av flera författare se till exempel Conceição-Heldt (2004), Lequesne (2004, 2005) och Lynge-Jensen (1999)

⁴³ Artikel 32(1) enligt Amsterdamfördragets numrering.

⁴⁴ Artikel 33(1) enligt Amsterdamfördragets numrering.

huvet av en effektivisering av jordbrukssektorn. Redan 1966 utarbetades vid DG Jordbruk ett förslag om principer för en gemensam fiskeripolitik, som lades fram av Kommissionen till de dåvarande sex medlemsstaternas regeringar 1968. Förslaget var influerat av GJP och bestod därför främst av struktur- och prisstöd, men även fritt tillträde till gemenskapens fiskevatten. Det gick dock inte att driva igenom en gemensam politik för de dåvarande sex medlemsstaterna. Tyskland, som befarade negativa konsekvenser för den egna fiskberedningsindustrin, blockerade förslaget, vilket man kunde göra efter den så kallade Luxemburgöverenskommelsen, som innebar att en medlemsstat kan blockera ett beslut om det strider mot ett vitalt nationellt intresse. Tyskland var, som en av de stora nettobetallarna till gemenskapen, också tveksamt till att införa till exempel strukturstöd till fiskerieringen, vilket Frankrike var för. Även Belgien, Italien och Nederländerna hade svårt att se vinster med en gemensam fiskeripolitik.

Situationen förändrades emellertid i och med medlemsansökningarna från Danmark, Irland, Norge och Storbritannien 1969. Utsikterna att fördubbla gemenskapens fiskevatten förändrade förhandlingsläget. Mansholt, som var kommissionär för jordbruk, lade på nytt fram förslaget från DG Jordbruk med motiveringen att ”ansökarländerna har en fiskeripolitik; i våra förhandlingar med dem måste gemenskapen också ha en”.⁴⁵ De första förordningarna med specifika mål för fisket antogs 1970. Dessa utgör GFP:s första två pelare, *strukturpolitik*⁴⁶ och en *gemensam fiskemarknad*⁴⁷. Reglerna om fritt tillträde till fiskevattnen blev en het fråga. De fyra ansökarländerna anhöll om begränsningar i tillträde för gemenskapsfartygen. De hade dock ingen framgång, vilket fick stor uppmärksamhet och sägs ha bidragit till det negativa utfallet i den norska folkomröstningen om inträde i EG.

Den tekniska utvecklingen av fiskefartyg och utrustning under 50- och 60-talet och med allt mer utbrett industriellt fiske världen över väckte vid slutet av 1960-talet bland annat genom FN och olika NGO:s⁴⁸ debatten om minskade fiskbestånd. Att fiskbestånden varierar över tiden visste man sedan länge. Exempel finns från tidigt 1900-tal då sillen minskade radikalt i Skandinavien och det

⁴⁵ Lequesne (2004)

⁴⁶ Rådets förordning (EEG) nr 2141/70 (EGT L 236, 27.10.1970, s. 1)

⁴⁷ Rådets förordning (EEG) nr 2142/70 (EGT L 236, 27.10.1970, s. 5)

⁴⁸ Non Governmental Organizations (”frivilligorganisationer”)

samma gällde för sardiner utanför franska kusten. Farhågor för effekter av det industriella fisket ledde till att röster höjdes i flera av medlemsstaterna och bland företrädare för Kommissionen för en ny regim för *förvaltning* av fiskbestånden.⁴⁹

Ett första steg att skydda de egna fiskbestånden, och kanske mer angeläget för att säkra den egna fiskeflottans tillgång till fisk, kom 1971 när Island ensidigt proklamerade nationell suveränitet över vatten inom 50 sjömil från den egna kusten. Gränsen flyttades 1975 ut till 200 sjömil,⁵⁰ då även Norge och Kanada införde en sådan gräns.

Åtgärderna innebar att brittiska, danska och irländska fiskare blev utestängda från delar av sina tidigare fiskevatten. Röster höjdes då för att begränsa tillträde till vattnen även inom Europeiska gemenskapen. Från 1977 infördes så exklusiva ekonomiska zoner (EEZ) om 200 sjömil för varje enskilt medlemsland. I samband med detta gavs också Kommissionen rätt att företräda medlemsstaterna i förhandlingar om fiskerätter i tredje lands vatten och i förhandlingar med relevanta internationella organisationer.⁵¹ Därmed var också en tredje pelare, *extern politik*, etablerad.⁵² Försök att införa fiskekvoter inom EEZ och gemensam förvaltning misslyckades däremot. Mest kritiska var Irland och Storbritannien, som blockerade beslutet. Först 1983 uppnåddes ett avtal om fritt tillträde för gemenskapens fiskefartyg inom 200-milszonen, med undantag för kustzoner inom 12 sjömil från kusten.

Spaniens och Portugals medlemskap i EG 1986 aktualiserade återigen frågan om fritt tillträde. Spanien hade i början av 1980-talet världens fjärde största fiskeflotta efter Sovjetunionen, Japan och EG, och tog två tredjedelar av sin fångst utanför sitt nationella vatten.⁵³ Storbritannien krävde restriktioner för Spaniens och Portugals fiske i EEZ under en övergångsperiod. Från 1 januari 1996 fick Spanien och Portugal samma tillträde till atlantvattnen som övriga EG-medlemmar och under vissa förutsättningar tillträde till den så kallade irländska boxen, medan Nordsjön förblev stängt till och med utgången av 2002. Från och

⁴⁹ Lequesne (2005)

⁵⁰ cirka 37 mil

⁵¹ Irland var emot detta förslag, men accepterade under förutsättning att man fick fördubbla sina fångster från 1975 till 1979.

⁵² Överenskommelsen i Haag den 3 november, 1976.

⁵³ Lequesne (2004)

med 2003 har Spanien och Portugal tillträdde också till Nordsjön men eftersom de inte har några kvoter kan de endast fiska efter oreglerade och icke tilldelade resurser, vilket i praktiken innebär att de fortfarande är utestängda.

Det var först 1983 som fiskeripolitiken bildade ett eget politikområde. Det stora genombrottet då var tillkomsten av den fjärde pelaren⁵⁴ vilket innebar en gemenskapsregim för *bevarande och förvaltning* av fiskeresurserna. 1992 etablerades en gemensam politik för fiske och vattenbruk, genom att grundförordning 3760/92⁵⁵ antogs.

Nyckelhändelser i den gemensamma fiskeripolitiken 1970-2003

1970	De första förordningarna som utgör GFP antogs; gemensam marknad och strukturstöd (2141/70), fritt tillträde till gemenskapens vatten (2142/70).
1972	Anslutningsfördraget för Storbritannien och Irland innebar tio år av undantag från principen om lika tillträde till fiskeriresurser.
1973	Danmark, Irland och Storbritannien medlemmar i EG och omfattas därmed också av GFP; Norge väljer att fortsatt stå utanför efter ett negativt resultat i folkomröstningen.
1976	EU:s utrikesministrar kommer överens i Haag om att bilda exklusiva ekonomiska zoner (EEZ) inom 200 sjömil från kusten från 1 januari 1977, till vilken medlemsstaterna skall ha fritt tillträde (100/76); principen om <i>relativ stabilitet</i> slås fast, men man misslyckas med att införa en EU-regim med TAC och kvoter (101/76).
1976-83	Förhandlingar om införande av bevarandepolitik i GFP.
1981	Grekland medlem i EG.
1983	GFP etableras som eget politikområde genom antagande av den förordning (170/83) som etablerar en gemensam regim för fiskeresurser och bevarandepolitiken; TAC:s och kvoter introduceras; ett system med kustzoner om 12 mil reserveras för exklusiv användande av kuststaten införs; det enda undantaget är historisk rätt till fiske.
1986	Spanien och Portugal medlemmar, fördubblade gemenskapens fiskeflotta, restriktioner för tillträde till vissa gemenskapsvatten fram till 31 december 2002.
1991	Kommissionen publicerar en halvtidsgenomgång av GFP.
1992	Den förordning (3760/92), som etablerar en gemenskapsregim för fiske och vattenbruk, antas: tillträdesreglerna från 1983 tidsbestäms till 2002; samt en policy för att minska fångsterna (licenser) introduceras.

⁵⁴ Rådets förordning (EEG) nr 170/83 (EGT L 024, 27.01.1983, s. 56)

⁵⁵ Rådets förordning (EEG) nr 3760/92 (EGT L 389, 31.12.1992, s. 1)

1995	Nya medlemsländerna Finland, Sverige och Österrike kommer med i GFP; Norge väljer än en gång att stå utanför EU och därmed också GFP till följd av ett negativt resultat i folkomröstningen.
1998	Förberedande kontakter med intressenter i fisket inför reformen av GFP.
2002	Antagande av ny förordning om bevarande och uthålligt nyttjande av havets resurser i GFP (gäller från 1 januari 2003).

Källa: Conceição-Heldt (2004) och Lequesne (2005).

4.2 GFP:s fyra pelare

Nedan beskrivs de fyra pelarna i GFP; bevarandepolitik, strukturpolitik, marknadspolitik och internationella avtal.⁵⁶

Strukturpolitik⁵⁷

Strukturpolitiken är ett av de första områden som omfattades av GFP. Det ursprungliga syftet var att öka effektiviteten i fisket och senare har mål tillkommit för att eliminera överkapacitet genom att minska fiskeansträngningen. Från 1970 tilläts medlemsstaterna att ge finansiellt stöd till fiskerieringen för nybyggnation och modernisering av fiskefartyg. Dessutom kunde stöd sökas från den Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ). 1994 bildades Fonden för fiskets utveckling (FFU), som sedan dess stått för det huvudsakliga stödet till fiskesektorn. Innevarande programperiod löper sju år från 2000-2006.

I samband med överenskommelsen 1983 om bevarandepolitiken tillkom ytterligare finansiellt stöd för att minska fiskekapaciteten, samt en ny plan för stöd till nybyggnation och modernisering av fiskefartyg. Strukturpolitiken efter 1983 omfattar alltså dels stöd som ökar effektiviteten i flottan, dels program för att minska fiskeansträngningen. För att minska fiskeansträngningen tillkom ett nytt policyinstrument, fleråriga utvecklingsprogram (FUP). Det första programmet innebar att medlemsstaterna skulle upprätta ett program för 1984-86 vilket i praktiken innebar att investeringar skulle balanseras mot uttag, så att vid slutet av 1986 skulle den totala kapaciteten motsvara eller underskrida 1982-83 års ni-

⁵⁶ Se Brady (2004) för en diskussion om GFP:s fyra pelare och grundproblemet med fritt tillträde och överkapacitet i fisket.

⁵⁷ Se till exempel Hatcher (2000) för en översikt av strukturpolitiken 1971-1999.

våer. Nästa FUP som beslutades av Kommissionen 1987 innebar att flottan skulle minska tonnage med 3 procent och motorstyrkan med 2 procent.

De stöd som beskrivits ovan är uteslutande direktstöd till fiskerieringen. Det har också utgått indirekta stöd från FFU för förbättringar av infrastrukturen kring fiskerieringen. Dessutom hade man ett speciellt program, PESCA, under 1994-99, som bestod av flera olika delar. En del var investeringar för att förbättra kvaliteten, andra var av mer socio-ekonomisk karaktär för att lindra effekterna av omstruktureringen av flottan. PESCA finansierades av flera av strukturfonderna och inte enbart av FFU.⁵⁸ Ett annat indirekt stöd utgörs av gemenskapens betalningar för fiskerättigheter i tredje land.

Marknadspolitik

Målet för marknadspolitiken, GFP:s andra pelare, bygger ursprungligen på principerna för GJP. Dessa är dels att stabilisera marknaderna för fiskprodukter, dels att säkra tillgången av fiskprodukter till rimliga konsumentpriser. Målen skall uppnås dels genom den inre marknaden där varor handlas tullfritt mellan medlemsstaterna, dels genom ett regelverk för den gemensamma marknaden för fisk och fiskprodukter.⁵⁹ Den gemensamma marknaden består av fyra delar.

1. Gemensamma normer för marknadsföring av färska produkter avseende kvalitet, paketering, märkning, både av produkter från EU och importerade produkter.
2. Frivilliga producentorganisationer med syfte att skydda fiskeföretagarna från plötsliga förändringar i efterfrågan.
3. Ett system för prisstöd med garanterat minimipris. Producentorganisationerna kan få kompensation för varor som tas från marknaden vid minimipris och lagras för senare försäljning.⁶⁰

⁵⁸ 40,9% av FFU, 45,5% av Regionala utvecklingsfonden och 13,6% av Europeiska socialfonden (Hatcher, 2000)

⁵⁹ Rådets förordning (EG) 104/2000.

⁶⁰ Prisstödet utgår från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (http://europa.eu.int/comm/fisheries/pcp/faq3_sv.htm#question4)

4. Regler för handel med länder utanför gemenskapen, där syftet är att balansera tillgången av varor på marknaden och samtidigt skydda de intressen gemenskapens fiskare har.

EU:s handelspolitik på fiskeområdet har varit en balansgång mellan öppenhet och protektionism. Jämförs skyddsnivåerna för fisket med till exempel jordbruket har politiken varit relativt liberal. Gemenskapens tullar på fisk och fiskprodukter har sedan 60-talet i stort sammanfallit med nivåerna i GATT. Skälen till detta är både politiska och ekonomiska. Lequesne (2004) menar att låga tullar på fiskprodukter har använts i förhandlingarna för att behålla skyddet för jordbrukssektorn, vilket har varit ett tungt politiskt mål. Dessutom har efterfrågan på fiskråvara ständigt varit högre än utbudet och beredningsindustrin har därför sedan 1950-talet importerat en stor del av råvaran från tredje land. Den europeiska beredningsindustrin har därför inför varje förhandlingsrunda i GATT försökt påverka att EU:s tullar hamnat så nära GATT som möjligt. Kvantitetsrestriktioner och andra instrument med liknande effekt har i stort sett inte funnits inom GFP. Dessutom berörs ungefär två tredjedelar av EU:s import inte av gemenskapstullarna,⁶¹ då Norge, Island och Lichtenstein genom att de ingår i EEA (European Economic Area) kan exportera tullfritt till EU. Handelspreferensavtalen, Cotonou- och ACP-avtalen med de så kallade ACP-länderna (79 stycken) i Afrika, Karibien och Stillahavszonen, ger dessutom tullfrihet för fisk och fiskprodukter.

Extern politik

Den externa politiken utgör GFP:s tredje pelare och baseras på en överenskommelse från 1976. Politiken består av tre delar: i) handel med fiskprodukter med tredje land, ii) multilaterala överenskommelser om bevarande och fördelning av djuphavsbestånd, och iii) framför allt bilaterala överenskommelser med tredje land som ger gemenskapsflottan tillträde till fiskevatten⁶². Dessa avtal förhandlas av Kommissionen på medlemsstaternas mandat. Avtalen är av tre typer:

1. tillträde mot tillträde (Norge, Färöarna och Island)
2. tillträde mot finansiell kompensation (Argentina)

⁶¹ Lequesne (2004)

⁶² Se SLI Rapport 2004:6 om effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder.

3. tillträde mot finansiell kompensation och bistånd, tex i form av utbildning av lokala fiskare och landning av en viss del av fångsten i lokala hamnar (till exempel ACP-länder som Senegal, Guinea-Bissau och Seyschellerna)

Bevarandepolitik

Den fjärde pelaren i GFP är bevarandepolitiken, som tillkom 1983. De viktigaste instrumenten är TAC (*Total Allowable Catch*), som specificerar den maximala mängden fisk som får tas upp, samt nationella kvoter som fördelar TAC mellan medlemsstaterna. I bevarandepolitiken ingår även ett regelverk för restriktioner på fiskeredskapens tillåtna maskstorlek, samt restriktioner på tillåtna fisketider och fiskeområden. Allt med syfte att skapa ett långsiktigt hållbart fiske.

Fördelningen av TAC till medlemsstaterna baseras på principen om *relativ stabilitet* i enlighet med Haagöverenskommelsen 1976. Dock accepterades Kommissionens förslag om fördelning av TAC:s av Ministerrådet först 1980. Syftet med relativ stabilitet var att undvika svåra förhandlingar varje år då TAC fastställs, samt att ge viss säkerhet åt medlemsstaterna genom att försäkra dem och dess fiskeindustri om en viss andel fisk. TAC:s fördelas på medlemsstaterna med hänsyn taget till tre nyckelfaktorer.⁶³

1. Bevarande av gemenskapsflottans traditionella fiskemönster. Fångsterna under perioden 1973-78 utgör referensvolym.
2. Speciella preferenser (Haag-preferenser) för fiskare i speciellt utsatta regioner, med få arbetstillfällen och små möjligheter till alternativ selsättning.
3. De förluster som medlemsländernas fiskeflottor led i tredje land då 200-mils zonen infördes.

Haag-preferenserna innebär att socio-ekonomiska hänsyn har tagits och tas i fördelningen av TAC mellan medlemsstaterna. Hänsyn togs till utsatta regioner i Irland, Nordvästra England och Skottland då fördelningsnycklarna för relativ

⁶³ Se till exempel Karagiannakos (1996) eller Gray (1998).

stabilitet fastställdes. Den innebär också att fördelningsnycklarna för dessa områden kan modifieras om det är nödvändigt.

Varje år i december bestäms TAC av Ministerrådet, som vid det tillfället består av medlemsstaternas ministrar ansvariga för fiske. Förslag till TAC kommer från Kommissionen (DG Fiske) och är baserat på utlåtanden från Internationella havsforskningsrådet, ICES (International Council for the Exploration of the Sea). Vid detta möte fördelas också TAC mellan medlemsstaterna utifrån principen om relativ stabilitet och Haag-preferenserna.

5

Det europeiska fisket

Detta kapitel ger en översikt av det europeiska fisket, dess problem och några av de skillnader som finns mellan medlemsstaterna.

5.1 Fiskeflottan⁶⁴

Fiskeflottan i EU uppvisar stora strukturella skillnader både inom och mellan medlemsstater. Distansflottan består av de största fartygen, ofta över 30 meter. De bedriver fiske främst utanför EU:s vatten och ligger ofta ute mer än tjugo dagar i sträck. Fiske inom EU:s vatten bedrivs till stor del med medelstora fartyg mellan 20 och 30 meter, som ligger ute mellan fyra och tjugo dagar. Kustfisket bedrivs av de minsta fartygen, vilka oftast inte är ute mer än fyra dagar i sträck.⁶⁵

Tabell 2 ger en översikt av den europeiska flottan 1998. Grekland hade den till antal fartyg största fiskeflottan inom EU. Över 93 procent av dessa var små fartyg för kustnära fiske, under 12 meter med ett genomsnittligt tonnage på 6 BT (bruttoton). Spanien hade den näst största flottan med 29 procent av det totala tonnaget i EU. Trots att 75 procent var under 12 meter var det genomsnittliga tonnaget 33 BT. I regionerna utanför Medelhavet och Östersjön utgör ett litet segment moderna fartyg en stor del av kapaciteten. För EU som helhet är 80 procent av fartygen under 12 meter och hela 53 procent under 9 meter.

I Tyskland utgör 12 stora trålare nästan halva tonnaget, medan Belgien och Nederländerna är de enda medlemsstaterna där en majoritet av fartygen är över 12 meter. Genomsnittligt tonnage i Nederländerna är hela 168 BT och i Belgien 156 BT. Fiskeflottan i EU åldras; endast 16 procent av flottan är införskaffad under en tioårsperiod före 1998. Länder med relativt nya flottor är Nederländerna, norra Frankrike, Finland och Belgien.

Minskande fiskemöjligheter (se nedan) har lett till att flottan reducerats. Från 1990 till 1996/97 har flottan minskat för EU12 med 12,1 procent i tonnage och 8,4 procent i motorstyrka. Även om det finns en del skillnader mellan medlems-

⁶⁴ Uppgifterna baseras på del II i grönboken, Europeiska kommissionen (2001a).

⁶⁵ Lequesne (2004)

staterna har alla utom Irland minskat. Irland, som ökat sitt tonnage under perioden med 20,3 procent, och Portugal, som minskat detsamma med 35,9 procent, utgör extremfall.

Tabell 2: Fiskeflottan i EU 1998

	Antal fartyg	Kapacitet (tonnage)	Motorkraft (kW)	Genomsnitt	
				Tonnage (BT)	Motorkraft
Belgien	148	23 082	64 896	156	438
Danmark	4 648	97 932	380 877	21	82
Finland	3 979	24 170	219 745	6	55
Frankrike	8 836	209 460	1 141 528	24	129
Grekland	20 243	111 933	654 199	6	32
Irland	1 246	61 082	190 625	49	153
Italien (1997)	16 325	260 603	1 513 677	16	93
Nederländerna	1 040	174 344	482 263	168	464
Portugal	11 579	123 923	393 671	11	34
Spanien	17 972	589 359	1 474 421	33	82
Storbritannien	8 658	253 409	1 047 690	29	121
Sverige (1999)	2 123	48 840	256 542	20	103
Tyskland	2 373	75 103	171 457	32	72
EU-15	99 170	2 053 240	7 991 591	21	81

Källa: Europeiska kommissionen⁶⁶

I tabell 2 är uppgifter för Italien från 1997 och för Sverige är data över tonnage och maskinstyrka från 1997 samt antal fartyg från 1999.

5.2 Fångster

Fiskets betydelse varierar mellan medlemsstaterna. Totalt sett har dock fisket begränsad ekonomisk betydelse. 1998 uppgick värdet av hela produktionskedjan (fiske, vattenbruk, beredning och försäljning) till cirka 20 miljarder Euro, vilket utgör 0,28 procent av EU:s samlade BNP.⁶⁷ Samtidigt har emellertid fisket stor regional betydelse i vissa områden, vilket kan förklara den politiska viljan hos vissa av medlemsländernas regeringar att genom att hålla fiskekvoter uppe och genom olika typer av ekonomiskt stöd försöka skydda arbetstillfällen i fiskerieringen.

⁶⁶ dok SEC(2001) 419

⁶⁷ Europeiska kommissionen (2001a)

Tabell 3 visar nationella landningar av fisk, både i inhemska och i utländska hamnar. För EU som helhet är trenden för fångsterna under perioden 1995-2002 svagt negativ. Volymen landad fisk minskade från cirka 6,5 miljoner ton 1995 till 5,8 miljoner ton 2002. Av tabellen framgår också att Danmark är det medlemsland som landar den största fångstvolymen, följt av Spanien och Storbritannien. 1998 landades 423 000 ton i hamnar utanför EU, främst av Spanien och Storbritannien.⁶⁸

Tabell 3: Nationella landningar

	Ton (1000-tal)		EUR (milj)	
	1996-1998	1999-2002	2001	2002
Belgien	27	27	97	92
Danmark	1 707	1 467	479	502
Finland	103	97	23	24
Frankrike	578	596	1 037	1 087
Grekland	141	100	250	329
Irland	328	307	250	234
Italien	462	363	1 475	1 385
Nederländerna	418	468	427	380
Portugal	212	175	333	336
Spanien	1 064	942	1 782	1 711
Storbritannien	899	752	927	866
Sverige	371	311	127	117
Tyskland	229	204	188	190
EU-15	6 538	5 806	7 394	7 254

Källa: *Economic Assessment of European Fisheries: Annual Report 2002 och 2003*⁶⁹

Studerar värdet av fångsterna blir bilden något annorlunda. Perioden 1999-2002 landades cirka 27 procent av den totala EU-volymen i Danmark, men till ett relativt lågt värde (7 procent av totalvärdet i EU 2002). Landningarna i Spanien har högst värde, följt av Italien, Frankrike och Storbritannien. Först därefter kommer Danmark. Förklaringen till Danmarks låga fångstvärde är att en relativt stor andel av de danska fångsterna används till foderproduktion, främst fiskmjöl, medan övriga länders fångster i största utsträckning utgörs av konsumtionsfisk.

⁶⁸ Europeiska kommissionen (2001a)

⁶⁹ Värden för Spanien 2001 och 2002 och för Grekland 2002 från OECD (2003b)

Under perioden 1997 till 2002 minskade fångstvolymerna varje år, vilket även speglar fiskbeståndens utveckling. I en bilaga till grönboken publicerade Kommissionen en rapport⁷⁰ om *fiskbeståndens* tillstånd och förväntade utveckling, baserad på ICES analyser. Situationen för ett flertal av fiskbestånden i gemenskapens vatten rapporterades i slutet av 1990-talet vara bekymmersam. Situationen för bestånden av torsk och kummel framhölls som mest kritisk. Sammantaget var i stort sett alla bestånd utsatta för ett mycket hårt fisketryck och de flesta bestånden ansågs vara överexploaterade.

Den europeiska *beredningsindustrin* importerar en stor mängd av fiskråvaran. Beroendet av importerad råvara har lett till att importtullarna på fiskråvara är relativt låga. Däremot har man kvar importtullar på fiskprodukter bland annat för att skydda sysselsättningen inom beredningsindustrin. Endast 53 procent av sysselsättningen inom beredningsindustrin ansågs vara beroende av fisk landad inom EU 1996/1997.⁷¹

Det är främst konservering av tonfisk och sardiner samt primär beredning av vitfisk som anses vara beroende av EU-landningar. Inläggning av tonfisk i Spanien, Frankrike och Portugal är starkt beroende av nationella landningar. Konservering av sardiner ger sysselsättning som är helt beroende av landningar i Spanien, Frankrike och Portugal.

I beredningsindustrin i de norra medlemsstaterna som Belgien, Danmark, Tyskland, Sverige och delar av Storbritannien är beroendet av inhemska landningar mycket lägre. I Tyskland importeras i det närmaste 100 procent av råvaran till filéblock och sill från tredje land, främst från Norge.⁷² Den danska beredningen av fiskmjöl anses ge begränsad sysselsättning i förhållande till volymen.

5.3 Lönsamhet

Kommissionen beskrev den europeiska flottan som kännetecknad av hög kapitalintensitet, högt förädlingsvärde per anställd, låg lönsamhet och överkapacitet. Investerat kapital per sysselsatt var, och är, mycket högt i fiskesektorn. Jämförs *kapitalintensiteten*, definierat som investerat kapital i fasta investeringar per

⁷⁰ Europeiska kommissionen (2001b)

⁷¹ Europeiska kommissionen (2001a)

⁷² Europeiska kommissionen (2001a)

sysselsatt, för medlemsstaternas respektive ekonomier som helhet, framgår att genomsnittligt kapital per sysselsatt i fisket i genomsnitt var 10-20 gånger högre än i resten av ekonomin år 1999.

Förädlingsvärdet per anställd i fisket är också högt jämfört med övriga sektorer. Det är i stort sett lika högt eller högre än i jordbruket och det finns också flera segment i fisket som uppvisar högre förädlingsvärde per anställd än i industrin i övrigt.

Lönsamheten i fiskerinäringen som helhet är däremot dålig trots det höga förädlingsvärdet. Perioden 1994-1999 innehåller både år med låga och år med höga priser. I början av perioden var lönsamheten mycket låg för att i slutet stiga, trots lägre landningsvolym. Dock framhålls att situationen återigen försämrats under 2000 till följd av höjda bränslepriser. Det var endast flottorna i Italien och Portugal som uppvisade rimliga vinster under perioden. Dessa flottor har dock anmärkningsvärt lågt kapital per sysselsatt jämfört med övriga medlemsstaters generellt sett mer moderna flottor.

En förklaring till låg lönsamhet är också lågt *kapacitetsutnyttjande*. Kommissionen beräknar kapacitetsutnyttjandet som antalet dagar på havet i förhållande till möjligt antal. Antalet fiskedagar sjönk mellan 1994 och 1999 trots att flottan reducerades under samma period, och dessutom mycket kraftigt i vissa segment. Slutsatsen är att flottan inte minskat tillräckligt under perioden i förhållande till fiskemöjligheterna, med överkapacitet och bristande lönsamhet som följd.⁷³

5.4 Sysselsättning

Europeiska kommissionen beräknar att 1998 var cirka 550 000 individer sysselsatta inom det europeiska fisket, det vill säga inom fångstsektorn, beredningsindustrin och inom vattenbrukssektorn.⁷⁴ Detta motsvarar cirka 0,24 procent av arbetskraften. Av dessa beräknar man att 20 procent är kvinnor, framför allt sysselsatta inom beredning.

Tabell 4 sammanfattar sysselsättningen i fiskerinäringen 1997. Första kolumnen visar antal sysselsatta i fångstsektorn. De övriga tre visar andelen sysselsatta i

⁷³ Se även Waldo (2005), SLI Rapport 2005:1 om kapacitetsutnyttjande i fiskesektorn.

⁷⁴ Europeiska kommissionen (2001a)

förhållande till arbetskraften uppdelat på fiskenäringens tre olika sektorer. Bilden av att näringen har begränsad ekonomisk betydelse som helhet i EU och i medlemsstaterna förstärks. Med drygt 68 000 arbetstillfällen stod Spanien för 27 procent av den totala sysselsättningen i fångstsektorn inom EU. Däremot är Grekland med knappt en procent av arbetskraften sysselsatt i fångstsektorn den medlemsstat som är mest beroende av fångstsektorn. Att näringen har begränsad betydelse totalt sett förhindrar dock inte att det regionala beroendet är stort i flera av medlemsstaterna. Av de 30 regioner i EU där beroendet av sysselsättning i fiskenäringen var som störst finns flest i Grekland (15 regioner) och Spanien (11). Övriga regioner finns i Portugal (2), Italien och Tyskland. Det regionala beroendet har dock minskat sedan 1990. Kommissionen rapporterar att bland de 100 regioner där beroendet var som högst har beroendet minskat i 51 av regionerna, ökat i 35 och stagnerat i 14. Minskat beroende av fångstnäringen har ofta ersatts med ökat beroende av vattenbruk. I de spanska regionerna minskade beroendet från 1990 till 1997 med mellan 15 och 50 procent, vilket Kommissionen förklarar med att sysselsättningen i fisket minskade med 24 procent under samma period. Samtidigt slår Kommissionen fast att dessa områden fortfarande tillhör de mest beroende inom unionen.

Antalet arbetstillfällen inom fisket har minskat under flera år. Mellan 1990 och 1998 minskade sysselsättningen i fångstsektorn med totalt 21 procent. Minskningen var störst i Spanien där sysselsättningen minskade med 24 procent, följt av Portugal och Italien som också upplevt särskilt stora minskningar.

Tabell 4: Sysselsättning 1997 i fiskenäringsen uppdelat på tre sektorer.

	Antal syssels. i	Andel av arbetskraften (siffror i procent)		
	fångstsektorn	fångstsektorn	vattenbruk	beredning
Belgien	745	0,02	0,00	0,03
Danmark (1996)	5 866	0,21	0,04	0,30
Finland	3 003	0,12	0,04	0,02
Frankrike	25 084	0,10	0,06	0,05
Grekland	41 334	0,96	0,07	0,06
Irland	6 274	0,41	0,14	0,32
Italien	43 547	0,19	0,04	0,03
Luxemburg	-	-	0,00	-
Nederländerna	2 379	0,03	0,01	0,04
Portugal (1996)	29 416	0,62	0,01	0,14
Spanien (1996)	68 275	0,42	0,09	0,10
Storbritannien (1996)	18 706	0,07	0,01	0,07
Sverige (1998)	2 634	0,06	0,02	0,05
Tyskland	4 422	0,01	0,01	0,03
Österrike	-	-	0,02	0,00
EU15	251 685	0,15	0,03	0,06

Källa: Egna beräkningar utifrån Europeiska gemenskaperna (2004) och Europeiska kommissionen (2005b).

Även om fiskerieringen har begränsad ekonomisk och social betydelse för medlemsstaterna som helhet är näringen regionalt mycket viktig. I flera regioner är alternativen få. Dessutom är det en sektor i nedgång med sjunkande sysselsättning.

5.5 Stöd till fiskerieringen och betalningar till EU:s gemensamma budget

Stöden till fiskerieringen kommer dels ur den gemensamma EU-budgeten genom Fonden för fiskets utveckling (FFU), som är en av de fyra strukturfonderna, och dels från nationella källor. OECD har kartlagt stöden till fisket i OECD-länder.⁷⁵ Stödformerna varierar från direkta och kostnadsreducerande betalningar till det enskilda fiskeriföretaget till indirekta betalningar för övergripande service och forskning.

⁷⁵ OECD (2002)

Tabell 5 visar OECD:s uppskattningar av stöden till havsfiskenäringen, under perioden 1996-2002, i relation till värdet av den landade fisken. Stödet sätts i relation till fångstvärdet för att öka jämförbarheten av stöden mellan medlemsstaterna. Observera att länder med ekonomiskt svaga områden, så kallade mål 1 områden⁷⁶ är berättigade till högre stödnivåer,⁷⁷ vilket är en av förklaringarna till varför Spanien för programperioden 1994-1999 (2000-2006) fick cirka 53 (46) procent⁷⁸ av gemenskapsstöden. Näst största bidragstagare var Italien som fick cirka 9 (10) procent av gemenskapens stöd. Motsvarande 63 procent av fiskeföretagarna finns i mål 1 områden. Av dessa finns nästan alla, 92 procent, i Spanien.⁷⁹

För programperioden 1994-1999 utgick totalt stöd från EU till 2,6 miljarder Euro och den nationella finansieringen uppgick samtidigt till cirka 0,86 miljarder Euro. Av dessa gick cirka 60 procent till anpassning av flottan och resterande 40 procent till modernisering.⁸⁰ För programperioden 2000-2006 har FFU tilldelats 3,7 miljarder Euro, varav 2,6 miljarder ska gå till mål 1 områden och 1,1 miljarder till andra ändamål.⁸¹ Det bör framhållas att fiskesektorn inte alls får stöd i den omfattningen som jordbruket. 2000 gick ungefär 57 procent av EU-budgeten till olika former av jordbruksstöd, medan stöden till fisket utgjorde ungefär 0,7 procent av budgeten.

⁷⁶ Stöd till mål-1-områden kan ges till områden som under de tre senaste åren haft en BNP som understiger 75 procent av genomsnittet i gemenskapen.

⁷⁷ Mål 1 områden täcker södra Italien, Grekland, Stora delar av Spanien och Portugal, delar av västra England, samt Norra Irland. (Dessutom ingår Norrlands inland och forna Östtyskland.)

⁷⁸ Europeiska kommissionen (2001a) och Europeiska gemenskaperna (2004)

⁷⁹ MegaPesca (2000)

⁸⁰ Europeiska kommissionen (2001a)

⁸¹ Europeiska kommissionen (2003a)

Tabell 5: Stöd till fiskerieringen samt betalningsbalans till EU budgeten (genomsnitt)

	Stöd till fiskerieringen i förhållande till fångstvärde		Nettobetalingar till och från EU-budgeten (genomsnitt per år) ⁸²	
	1996-1999	2000-2002	2000-2002	
			Milj. EUR	% BNI
Belgien	0,03	0,04	-367	-0,15
Danmark	0,10	0,03	-51	-0,03
Finland	0,93	0,63	39	0,04
Frankrike	0,13	0,16	-1 653	-0,11
Grekland ⁸³	0,21	2,16	4 111	3,19
Irland	0,52	0,00	1 500	1,47
Italien	0,12	0,11	-1 217	-0,10
Nederländerna	0,04	0,00	-1 995	-0,48
Portugal	0,15	0,09	2 218	1,87
Spanien	0,13	0,15	7 319	1,14
Storbritannien	0,10	0,05	-1 727	-0,11
Sverige	0,33	0,21	-926	-0,39
Tyskland	0,29	0,04	-6 767	-0,33
EU15	0,17	0,20	-2	0,00

Källa: Stöd: OECD⁸⁴. Betalningar till EU-budgeten: Europeiska kommissionen (2003b).

OECD:s⁸⁵ studie visar att bland OECD-länderna betalade EU år 1997 ut absolut störst stöd till investeringar och modernisering av flottan. EU var dessutom ensamt om att subventionera den egna fiskerieringens tillgång till tredje lands vatten.

Tabell 5 visar även medlemsstaternas nettobetalingar till EU-budgeten. Positiva siffror innebär att landet är nettomottagare av medel från den gemensamma budgeten. Sett över perioden 2000-2002 var endast fem av medlemsstaterna nettomottagare. Av dessa var Finland dock nettobetalarare de två senaste av de tre åren. Notera också att Belgien och Luxemburg inte är nettobetalarare om EU:s administrativa utgifter i dessa länder tas med. De fyra medlemsstater som erhöll störst nettobetalingar var Grekland, Irland, Portugal och Spanien, vilka också

⁸² Efter Storbritanniens rabatt

⁸³ Det höga stödet 2000-2002 innehåller en speciell satsning på ett satellitövervakningssystem 2002.

⁸⁴ 1996-1997 OECD (2000a), 1998, OECD (2002), 1999 OECD (2003b), 2000-2002 OECD (2004)

⁸⁵ OECD (2002)

är de länder där stödet till fiskenäringen i förhållande till fångstvärdet var som högst.

5.6 Konkurrenskraft – eller fiskesektorns betydelse i export-hänseende

Tidigare har sagts att fiskenäringen har begränsad ekonomisk betydelse för medlemsstaterna. Inte desto mindre skiljer beroendet av näringen mellan olika medlemsstater.

Ett sätt att illustrera hur viktig fiskenäringen är relativt andra näringar är att utifrån handelsstatistiken analysera hur konkurrenskraftiga medlemsstaterna är. Tabellen nedan visar ländernas konkurrenskraft på världsmarknaden mätt som relativa exportandelar (RXA).⁸⁶ RXA beräknas som landets export av fisk och fiskprodukter i förhållande till landets totala export, denna kvot divideras sedan med den relativa exportandelen för övriga världen. Om kvoten är större än 1 exporterar landet en större andel fiskprodukter än resten av världen, vilket tolkas som att landet är konkurrenskraftigt på denna varugrupp. Tabell 6 visar RXA för medlemsstaterna för perioden 1976-2003 beräknat som genomsnitt över fyra år. Länderna är rangordnade efter konkurrenskraft perioden 2000-2003.

⁸⁶ Detta avsnitt bygger på beräkningar för SLI Rapport 2005:4 om fiskets konkurrenskraft. För mer utförlig beskrivning och diskussion av konkurrensmåttet hänvisas till denna rapport, samt till SLI Rapport 2004:9 om konkurrenskraften i jordbruksprodukter.

Tabell 6: Konkurrenskraft på världsmarknaden

	1976- 1979	1980- 1983	1984- 1987	1988- 1991	1992- 1995	1996- 1999	2000- 2003
Danmark	6,24	6,78	6,16	5,97	5,26	6,03	5,87
Grekland	0,57	0,53	0,81	1,04	1,39	2,16	2,52
Spanien	2,43	1,97	1,40	1,37	1,20	1,53	1,77
Portugal	3,59	2,72	1,81	1,59	1,18	1,19	1,32
Nederländerna	0,79	0,87	0,89	0,90	0,88	0,85	0,77
Storbritannien	0,40	0,38	0,44	0,50	0,52	0,54	0,57
Irland	1,10	1,40	1,10	1,07	0,87	0,68	0,56
Frankrike	0,30	0,38	0,38	0,40	0,35	0,38	0,38
Sverige	0,30	0,42	0,29	0,29	0,25	0,28	0,29
Tyskland	0,18	0,20	0,15	0,15	0,17	0,20	0,21
Italien	0,15	0,17	0,15	0,13	0,14	0,16	0,18
Finland	0,03	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05	0,04
Belgien- Luxemburg	0,14	0,16	0,18	0,18	0,19	-	-

Källa: Beräkningar baserade på FAO, IMF och SCB. Notera att svensk export är justerad för transithandel med främst norsk lax.

Tabell 6 visar att mått som RXA hade Danmark den högsta konkurrenskraften under hela perioden 1976-2003 bland EU15. De följande positionerna 2-4 innehas av medlemsstater från södra Europa. Starkast utveckling av konkurrenskraften efter 1992-1995 har skett i Grekland, Spanien och Portugal.

Det är på sin plats att införa en reservation mot ett mått som RXA. Det säger egentligen inget om hur produktivt ett land är, utan endast hur betydande, i det här fallet, fiskeexporten är i förhållande till total export, jämfört med övriga världen. Grundtanken är dock den att de länder som har relativt stor export av fisk och fiskprodukter har det just för att de är konkurrenskraftiga.

Förändringar i RXA har två förklaringar. Om ett lands fiskeexport är oförändrad, medan övrig industri och näringar i landet expanderar och medför ökad export kommer det att se ut som att konkurrenskraften i fiskesektorn blivit sämre. Detta skulle till exempel kunna vara fallet för Irland, som haft en positiv utveckling i fiskesektorn under perioden, men där utvecklingen i övriga exportnäringar har varit ännu bättre.

En effekt som skulle kunna medföra att RXA sjunker, och därmed indikerar minskad konkurrenskraft, är att den relativa exportandelen fiskprodukter ökar relativt total export i resten av världen.

Måttet på konkurrenskraft tillsammans med måtten på andelen stöd i förhållande till värdet av den landade fisken pekar i en tydlig riktning. EU ger mest stöd till de mest konkurrenskraftiga medlemsstaterna. En alternativ tolkning är att dessa länder är konkurrenskraftiga just på grund av att de får så högt stöd i förhållande till fångstvärdet. Danmark skulle då vara undantaget som bekräftar regeln. Danmark är mest konkurrenskraftigt, samtidigt som landet ligger på en genomsnittlig stödnivå under perioden 1996-2002 på cirka 8 procent av den landade vikten. Motsvarande värde för Spanien under perioden är 14 procent och för Grekland 104 procent. Det skall dock påpekas att för Grekland ingår då stora satsningar på ett satellitövervakningssystem, något som redan finns i flera övriga länder och som kan betraktas som en till stor del investering i ökad säkerhet till sjöss, varför den höga siffran är något missvisande.

Tabell 7: Medlemsstaternas utrikeshandel med fiskprodukter (milj. EUR)

	Import		Export		Handelsnetto	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Belgien	1 093	1 153	498	591	595	562
Danmark	1 314	2 005	2 216	3 029	-902	-1 024
Finland	120	140	17	16	103	124
Frankrike	3 218	3 391	1 110	1 070	2 108	2 321
Grekland	302	346	246	248	56	98
Irland	114	130	329	428	-215	-298
Italien	2 768	3 019	389	400	2 379	2 619
Luxemburg	64	63	16	14	48	49
Nederländerna	1 146	1 199	1 476	1 587	-330	-388
Portugal	956	1 005	310	321	646	684
Spanien	3 732	4 092	1 777	2 012	1 955	2 080
Sverige	769	819	500	520	269	299
Storbritannien	2 347	2 513	1 153	1 208	1 194	1 305
Tyskland	2 477	2 580	1 110	1 138	1 367	1 442
EU15	20 420	22 455	11 147	12 582	8 180	9 873

Källa: OECD (2003b) samt Europeiska Gemenskaperna (2004) för Danmark, Portugal, Spanien och Tyskland 2001.

Tabell 7 visar medlemsstaternas import och export av fisk och fiskprodukter. EU som helhet är nettoimportör av fisk och fiskprodukter. De enda nettoexporterande länderna är Danmark, Nederländerna och Irland.

5.7 Slutsatser

I Grönboken rapporterar Kommissionen om en fiskenäring i kris. Flera av bestånden är överexploaterade och överkapacitet i fiskeflottan leder till dålig lönsamhet. Mönstret är gemensamt för en stor del av flottan i hela gemenskapen.

Totalt sett har fiskenäringen marginell betydelse för medlemsstaterna. 1998 utgjorde fiskenäringen (havsfiske inklusive vattenbruk och beredningsindustri) endast 0,28 procent av BNP i EU15. Sysselsättningen uppgick 1997 till 0,24 procent av arbetskraften. Däremot är fiskenäringen generellt sett mer betydelsefull i medlemsstaterna i de södra delarna av gemenskapen, och framför allt är det regionala beroendet stort.

Fiskexportens betydelse relativt exporten av övriga varor varierar också mellan medlemsstaterna. Endast tre av medlemsstaterna är nettoexportörer och unionen som helhet är stor nettoimportör av fisk och fiskprodukter. Medlemsstater från södra Europa var bland dem som under den studerade perioden från 1976 till 2003 var mest beroende av export av fisk och fiskprodukter. Danmark var dock mest beroende av sådan export och var dessutom nettoexportör.

De hårt utnyttjade bestånden har även lett till minskande fiskemöjligheter som därmed påverkar lönsamheten i näringen. Trots att förädlingsvärdet är högt i fiskenäringen, jämfört med andra branscher, är lönsamheten generellt sett låg, vilket framför allt beror på lågt kapacitetsutnyttjande av fiskeflottan.

Främst för att underlätta omstrukturering av flottan utgår stöd ur EU:s gemensamma budget. För perioden 1996-1999 uppgick stödet i genomsnitt till 17 procent av fångstvärdet i EU15. En stor del av stöden utgår till prioriterade områden i de södra delarna av unionen. För perioden 1994-1999 gick cirka 47 procent av stöden till Spanien. I jämförelse med jordbruket är dock stöden till fiskenäringen små. År 2000 uppgick strukturstöden till fiskenäringen till cirka 530 miljoner Euro, vilket var mindre än 1 procent av den gemensamma EU-budgeten.

6

Nationella förhållanden och preferenser avseende GFP

För att förstå förhandlingarna om reformen av GFP är kunskap om medlemsstaternas preferenser en viktig förutsättning. Tidigare studier av internationella förhandlingar och av förhandlingar mellan EU:s medlemsstater har visat att nationella förhållanden är viktiga bestämningsfaktorer för parternas förhandlingspositioner och därmed även för förhandlingsutfallet. Eftersom beslut om förändringar av GFP fattas av Ministerrådet och förhandlingar sker mellan rådsmedlemmarna är deras preferenser viktiga för förhandlingsutfallet.

De medlemsstater som valts för en mer ingående analys av preferenser angående GFP är de som var speciellt aktiva i förhandlingarna och som intog delvis motsatta positioner. Dessa är Frankrike och Spanien, samt Sverige och Tyskland. Dessutom har Storbritannien och Irland tagits med eftersom en stor del av gemenskapens fiskevatten omger dessa båda medlemsstater.

Diskussionen och uppgifter i detta kapitel bygger på kapitel 5 och underlaget för uppgifter om regionalt styre och intressegruppers inflytande bygger i stor utsträckning på Lequesne (2004). Syftet med sammanställningen av de nationella preferenserna är inte att vara fullständigt uttömmande, utan att ge en översiktlig bild över sex av medlemsstaternas preferenser vad avser GFP.

6.1 Frankrike

Den franska fiskeflottan består till 81 procent av fartyg mindre än 12 meter. 34 procent av fångsterna landas i utländska hamnar. Endast 4,3 procent av de totala landningarna i Frankrike gjordes av utländska fartyg.⁸⁷

Det regionala beroendet av fiskenäringen i Frankrike är främst relaterat till vattenbruket. Vattenbrukssektorn är relativt stor i Frankrike och produktionsvärdet uppgick år 2001 till ungefär 70 procent av värdet av landningar från havsfisket. Produktionen består främst av ostron och blåmusslor och regnbågslox. Bland de regioner i EU som är mest beroende av vattenbruk för sysselsättningen är Cha-

⁸⁷ OECD (2004)

rente-Maritime den tredje mest beroende i EU mätt som den andel av sysselsättningen som fiskesektorn utgör i regionen (se avsnitt 5.4).⁸⁸ Trots detta är det endast 2,6 procent av sysselsättningen i Charente-Maritime som är relaterad till vattenbruket.

I Finistere på västkusten är det regionala beroendet av hela fiskenäringen, det vill säga fiske, vattenbruk och beredningsindustrin, som störst. Trots detta bidrar fiskenäringen endast med 2,2 procent av det totala förädlingsvärdet och med 3,9 procent av sysselsättningen i den regionen.

De lokala myndigheterna i Frankrike är inte formellt involverade i implementeringen av GFP. Dock har regleringar och fördelningseffekter inom GFP lett till politiska reaktioner på regional och lokal nivå.⁸⁹ Dessa har varit av olika form och vuxit fram kring lokalpolitiker, företrädare för industri och handelskammare, akademiker och forskare. I södra Bretagne bildades 1993 *comité de survive*, som protest mot konkurrensen från tredje land. Ett annat exempel är lokala högerpolitiker från regionerna vid Biscayabukten, som 1998 tog ett gemensamt initiativ till en organisation som samlar regionerna och som också stöttat bildande av ett fiskeobservatorium⁹⁰ i samarbete med Universitetet i Nantes och med *Institut maritime et aquacole* i Biarritz. Syftet är att ge en alternativ bild till Europeiska kommissionens tolkning av fiskenäringens situation, främst i Biscayabukten. De regionala behoven har också lett till att en lokal intressegrupp bildats. Organisationen PESCA-Cornouaille i Bretagne bildades kring den lokala fiskerikommittén. Dess mål är att visa hur viktiga EU-stöden är för att stötta utvecklingen i regionen kring Quimper i Bretagne.

Den centrala regeringen administrerar strukturprogrammen och har ansvar för övervakning inom ramen för GFP. De lokala företrädarna för näringen får alltså i första hand förhandla med den centrala regeringen. Detta förhindrar emellertid inte att det på regional nivå också anslagits medel för att till exempel förbättra hamnar, men också för att förnya flottan. Stöd för minskning av flottan har också utgått. 1998 anslag det regionala rådet i Antiquité en bonus på 33 procent ut-

⁸⁸ MegaPesca (2000)

⁸⁹ Stycket bygger på Lequesne (2004)

⁹⁰ Observatoire des pêches

över de premier som betalades av EU och den franska regeringen. Detta för att stimulera att fler fartyg skrotades inom ramen för FUP.

Relationen mellan fiskerinäringen och staten är institutionaliserad, som den även är i Danmark och Nederländerna. I Frankrike innebär detta att man skapat en organisation, CNPME⁹¹, där alla led i fiskerinäringen skall vara representerade. Avsikten är att staten endast skall ha en part att föra dialog med. Det finns också exempel på hur CNPME använts för att ge franska staten något som kan beskrivas som monopol på att föra fram de franska intressena på EU-nivå, och därmed också näringens intressen.⁹²

Sedan 1980-talet har miljörörelsen vuxit i Frankrike. Framför allt de gröna *Les Verts* har haft framgångar, och ingick under 1997-2002 i Lionel Jospins socialistregering tillsammans med vänsterradikaler och kommunistpartiet. 2002 bildades en högerregering under ledning av Jean-Pierre Raffarin. Raffarin beskrivs som moderatliberal och anses ha visat särskilt intresse för landsbygdens utveckling.

Frankrike har traditionellt intagit en näringsvänlig hållning till fisket. Frankrike var tillsammans med Italien 1970 initiativtagare till att skapa en gemensam fiskeripolitik, som innebar att skapa stöd för att modernisera och effektivisera flottan, det vill säga åtgärderna inom strukturpolitiken. Däremot var Frankrike mer skeptiskt till den vid samma tid föreslagna marknadspolitiken. Trots miljörörelsens framgångar sedan mitten av 1980-talet tycks denna inställning bestå. Det kan möjligen förklaras av de täta band som finns mellan näringen och den franska staten.

6.2 Irland

Vid Irlands inträde i EU var fisket relativt utvecklat. Trots att Irland har relativt rika fiskevatten är fiskkonsumtionen låg. Med hjälp av strukturfondsmedel har flottan och kapaciteten byggts ut sedan inträdet i gemenskapen 1973.

Den irländska fiskeflottan är tämligen liten och bestod 1998 av 1 246 fartyg. Ungefär 70 procent av fiskeflottan är verksam inom kustfisket och utgörs av far-

⁹¹ Comité national des pêches maritimes et des élevages marins

⁹² Lequesne (2004)

tyg mindre än 15 meter.⁹³ De viktigaste fångstarna är torsk, vitling, sill, taggmakrill, makrill, krabba och hummer. Irland är nettoexportör av fiskprodukter, främst makrill, taggmakrill och lax. Vattenbruket är viktigt och har ökat. Det är främst lax som ökat, men även musslor och ostron är viktiga produkter. Efter som näringen är relativt sett liten blir också det regionala beroendet lågt. Störst beroende av beredningsindustrin finns i Border där 1,39 procent av arbetskraften är sysselsatt i denna industri. Detta är den 6:e mest beroende regionen i EU på motsvarande länsnivå.

Då Irlands förhandlingar om medlemskap i gemenskapen startade 1970 hade de ursprungliga sex medlemsstaterna just enats (någon dag innan) om att bilda de två första pelarna i GFP, det vill säga strukturpolitiken och den gemensamma marknaden. Dessutom hade man beslutat om lika tillträde till gemenskapens vatten. Irland och Storbritannien lyckades emellertid att förhandla sig till tio år med undantag från principen om lika tillträde till vatten och resurser. Vid förhandlingarna om bevarandepolitiken som inleddes 1976 och varade ända till 1983 motsatte sig Irland fritt tillträde och krävde exklusivt kustfiske ut till 50 sjömil istället för de 12 som gäller idag.

Irland utnyttjade sitt veto, men förhandlingen kunde avslutas genom att Irland erbjöds dels generösa medel från strukturfonderna för att bygga upp sin flotta, dels extra tilldelning när fördelningsnycklarna för de nationella kvoterna beslutades.

Kravet på att få tillgång till en större del av fångsterna i vattnen kring Irland har emellertid varit återkommande. Argumentet är att 5 procent av kvoten är allt för liten då 16 procent av fiskevattnen är irländska. I förhandlingarna 2002 begärde den irländska delegationen ökad irländsk kvot. Det framfördes *”att den irländska regeringen är helt övertygad om att den samlade andel av fiskbestånden som tilldelats irländska fiskare inte motsvarar en rättvis och rimlig nivå... [...] och inte överensstämmer med gemenskapens allmänna mål för regional utveckling”*⁹⁴. Vidare förbehåller man sig rätten att driva frågan *”till dess en tillfredsställande lösning har uppnåtts”*.

⁹³ Europeiska kommissionen (2001a)

⁹⁴ Dok.15664/02 PECHE 252 ADD1 p.35

6.3 Spanien

Spanien var vid sitt inträde i gemenskapen 1986 världens fjärde största fiskerina-tion. Spanien är fortfarande dominerande inom EU både mätt till värdet av landad fisk och till flottans kapacitet, som utgjorde 29 procent av EU:s totala kapacitet 1998. Flottan har förändrats mycket under 1990-talet. Mellan 1990/91 och 1996/97 minskade tonnaget med 13 procent, vilket innebar att sysselsättningen minskade med hela 26 procent.

Fiskerinäringen har stor regional betydelse i Spanien. I Galicien finns den region i EU som mätt i sysselsättning är mest beroende av fiskerinäringen totalt sett, det vill säga havsfiske, vattenbruk och beredningsindustrin sammantaget. I Pontevedra, på västkusten norr om Portugal, är mer än 15 procent av arbetskraften sysselsatt i fiskerinäringen.⁹⁵ Det är också den region i landet där fiskerinäringen bidrar med störst andel till förädlingsvärdet; 9,12 procent. På motsvarande kommunnivå är Bermeo på kusten vid Biscayabukten den region som har högst beroende av fiskerinäringen. Hela 38,3 procent av förädlingsvärdet kommer från fiskerinäringen.

1996 var drygt 68 000 personer sysselsatta i fångstsektorn. Inkluderas vattenbruk och beredningsindustri uppgår antalet anställda totalt till 132 000, vilket utgör 0,62 procent av arbetskraften. Beredningsindustrin är till stor del oberoende av lokala landningar eftersom en stor del av råvaran importeras. Ett undantag är dock beredning av tonfisk som i Spanien, men även i Italien och Portugal, är beroende av lokala landningar till 100 procent.

Det politiska livet i Spanien kännetecknas av att regionala partier fått kraftigt ökat inflytande sedan mitten av 1990-talet. Fram till 1996 regerade Socialistpartiet PSOE med egen majoritet men under sista mandatperioden med stöd av de Katalanska nationalisterna. 1996 vanns valet av Partido Popular som emellertid inte fick egen majoritet utan också sökte stöd hos de Katalanska nationalisterna. Både de Katalanska och de Baskiska nationalisterna har därmed kunnat utnyttja sin vågmästarställning i parlamentet och har på så sätt fått inflytande på den nationella politiken.

⁹⁵ MegaPesca (2000). Notera att aggregeringsnivån är NUTS 3 vilket motsvarar svenska län. På lägre aggregeringsnivå finns andra områden, till exempel Hanstholm i Danmark, Olhão i Portugal och Urk i Nederländerna där sysselsättningen i fiskerinäringen överstiger 25 procent.

Från 1978 har de självständiga regionerna rätt att styra över fisket i inre vatten, det vill säga inom baslinjen. Under 1980-talet införde de regionala parlamenten i Galicien, Baskien och Katalonien ytterligare regionala lagar som reglerar fisket och stärkte regionernas rätt att styra. Ett exempel är den Galiciska regionala regeringen som i början av 1990-talet införde regler som nu innebär att den implementerar och övervakar regelverket som finns i gemenskapslag.

Det Galiciska fiskeriministeriet är större än de flesta nationella fiskeministerierna i EU:s medlemsstater. Dessutom presenterar sig den Galiciska fiskeriministern som företrädare för de galiciska fiskarna både gentemot den centrala spanska regeringen och gentemot Europeiska kommissionen.⁹⁶

De självstyrande regionerna är formellt inte representerade i EU och måste därför gå via den centrala regeringen. Två gånger om året har man en fiskekonferens där den centrala regeringen informerar om EU-agendan. Trots att man inte är formellt representerade har de regionala regeringarna möjlighet att påverka på EU-nivå. Den Galiciska representationen i Bryssel har etablerats i samverkan mellan politiker, lokala fiskeintressen och Partido Popular som är representerat i Europaparlamentet. Representanter för galiciska intressen har också innehaft ordförandeposten i fiskeriutskottet i Europaparlamentet under flera år.

Kontakten mellan fiskenäringen och staten har formaliserats relativt nyligen. Det första konsultativa mötet med näringen ägde rum 1999. Tidigare var kontakterna av tillfällig karaktär och fiskenäringen försökte snarare utnyttja regional solidaritet. Till exempel har galiciska fiskare haft hjälp av galiciska tjänstemän på fiskerimyndigheterna som fungerat som talespersoner gentemot regeringen.

Spaniens inträde i gemenskapen 1986 innebar en kraftig ökning av den europeiska fiskeflottan och antalet fiskare. Den spanska kapaciteten var stor och spanska fiskare hade en tradition att bedriva fiske i externa vatten. Explicita krav ställdes från Frankrike, Irland och Storbritannien att Spanien och Portugal inte skulle få samma tillträde till gemenskapens vatten som de tidigare medlemsstaterna. Detta innebar undantag från tillträde till bland annat Irländska sjön, Nordsjön och Östersjön, vilka var stängda för spanska och portugisiska fartyg fram till 31 december 2002.

⁹⁶ Lequesne (2004)

Eftersom Spaniens och Portugals flottor var äldre än genomsnittet i EU fick de i utbyte mot begränsat tillträde kraftiga stöd till nybyggnation och modernisering. Dessutom tog EU över betalningsansvaret för de avtal om fiske i tredje lands vatten som Spanien hade. Detta var ett sätt att kompensera för det begränsade tillträdet till gemenskapens vatten.

Begränsningen i tillträde har präglat Spaniens hållning till GFP och agerande i Ministerrådet allt sedan medlemskapet i EU. Spanien valde att istället för att bryta mot regelverket i GFP ta varje tillfälle i akt för att yttra sitt missnöje med att inte vara fullt integrerad i GFP. Detta innebar bland annat att Spanien tillsammans med Portugal reserverade sig mot alla beslut som fattades inom fiskeområdet vid rådsförhandlingarna i december 1986. Vid förhandlingarna 1992 när Spanien misslyckats med att blockera besluten om en ny grundförordning hotade Spanien med att lägga in sitt veto mot inträdet av Finland, Sverige och Österrike om inte övergångsreglerna för det spanska fisket hävdades. För att undvika en låsning omförhandlades delar av Spaniens slutliga integrering i GFP vilket innebar att från 1996 gavs 40 spanska fartyg rätt att bedriva fiske i irländska boxen.⁹⁷

6.4 Storbritannien

Storbritannien kan ses som motsatsen till Spanien. Då Spanien har en offensiv position där man kämpar för att integreras i GFP och att föra in GFP i den inre marknaden, har Storbritannien en mer defensiv position där man arbetar för att skydda det man har inom de egna vatten. Storbritannien har en stor del av gemenskapens fiskevatten (cirka 60 procent), men har inte mer än 27 procent av kvoten. Detta har lett till krav från näringen på ökade kvoter.⁹⁸ Det har hävdats att cirka 75 procent av de totala fångsterna inom gemenskapen tas i brittiska och irländska vatten.

Fisket är betydelsefullt i vissa brittiska regioner, främst i norra Skottland och England. Där är alternativen till fisket få och man bedriver främst ett kustnära fiske. Framför allt i de skotska högländerna och öarna är beroendet stort. Förädlingsvärdet från fiske utgör här 4 procent av det totala förädlingsvärdet och sysselsättningen 4,2 procent. De mest beroende regionerna på motsvarande kom-

⁹⁷ Conceição-Heldt (2004)

⁹⁸ Gray (1998)

munnivå är Sutherland, där förädlingsvärdet från fisket utgör hela 23,6 procent av det totala förädlingsvärdet, och i Fraserburgh, där 20,5 procent är sysselsatta i fisket. Ingen av dessa regioner är med bland de 20 mest beroende regionerna inom EU.⁹⁹

Fiskeberedningsindustrin i Storbritannien är den största inom EU, och sysselsätter fler än havsfisket. Demersala arter¹⁰⁰, som främst bereds i England och Wales, svarade 1998 för 83 procent av den totala volymen.¹⁰¹ I Västra Skottland är beredning av lax och primär beredning av vitfisk viktig. Sysselsättningen i beredningsindustrin i Storbritannien anses inte vara speciellt beroende av EU-landningar. Undantaget är dock den primära beredningen av vitfisk i Skottland. Även om beredningsindustrin är den största i EU är beroendet inte speciellt högt avseende förädlingsvärde¹⁰², eller sysselsättning¹⁰³.

Storbritannien är, som nettobetalare till EU:s gemensamma budget, kritiskt till subventioner till fisket, liksom till jordbruksområdet. Å andra sidan har man varit framgångsrik i sina försök att skapa skydd för den egna fiskenäringen. Exempel på detta är de så kallade Haagpreferenserna, med speciellt stöd till utsatta fiskeregioner, och Shetlandsboxen, som begränsar tillträdet till vattnen kring Shetlandsöarna.

Det regionala inflytandet över fiskeripolitiken är stort i Storbritannien. I England och Wales administreras fisket, ut till 6 sjömil, av tolv stycken "Sea Fisheries Committees". Dessa myndigheter har i uppdrag att implementera en politik som formellt är den centrala regeringens ansvar. Skottland har hög grad av självständighet, och de flesta delar av GFP decentraliserades redan vid Storbritanniens inträde i gemenskapen 1973. Fisket har alltså varit en regional angelägenhet långt innan det skotska parlamentet bidades i slutet av 1990-talet. Storbritannien representeras i EU av den centrala regeringen, men den skotska fiskeministern deltar i förhandlingarna i Ministerrådet tillsammans med den brit-

⁹⁹ MegaPesca (2000)

¹⁰⁰ Det vill säga bottenlevande arter, som till exempel torsk.

¹⁰¹ Europeiska kommissionen (2001a)

¹⁰² Ingen region bland de 20 mest beroende på motsvarande länsnivå (NUTS 3) finns i Storbritannien. På motsvarande kommunnivå (NUTS 4/5) är Peterhead rankad som nummer 11.

¹⁰³ Trots att Nordöstra Skottland är den tredje mest beroende regionen i EU på NUTS 3 nivå är det endast 1,81 procent av sysselsättningen som är beroende av beredningsindustrin. På NUTS 4/5 nivå är dock sysselsättningen i beredningsindustrin 13 procent i Fraserburgh, 7,62 procent i Peterhead, och 6,4 procent i Berwickshire, alla belägna i Östra Skottland.

tiska ministern. Ärenden som rör det skotska fisket skall också förberedas tillsammans med den skotska administrationen. Posten som rådgivare i fiskefrågor vid Storbritanniens ständiga representation vid EU har också alternerat mellan den centrala regeringen och den skotska.¹⁰⁴

I Storbritannien är fiskenäringen geografiskt organiserad. De skotska fiskarna bildade redan vid Storbritanniens inträde i gemenskapen 1973 *the Scottish Fishermen's Federation (SFF)* för att förhandla om integreringen i GFP med både den centrala regeringen i London och med Kommissionen i Bryssel. Givet de skotska framgångarna i arbetet med att påverka politiken, och det faktum att den industriella flottan minskade, valde år 1977 fiskeföretagare från norra England att gå samman i *National Federation of Fishermen's Organisation (NFFO)*. Denna organisation har vuxit fram som en federation för det småskaliga fisket i England, Wales och Nordirland. Relationerna mellan SFF och NFFO har enligt Lequesne inte präglats av samarbete. Till exempel har NFFO drivit kravet att Storbritannien skall lämna GFP vilket däremot inte SFF har gjort.

Avsaknaden av formaliserade band mellan stat och fiskenäring i Storbritannien har lett till att fiskarna själva agerar på den nationella politiska arenan. 1990 bildades *Save Britain's Fish (SBF)* som ordnar presskampanjer, möten och demonstrationer där huvudbudskapet är att det minskande brittiska fisket till stor del beror på dålig förvaltning från EU, och att Storbritannien borde återta den nationella kontrollen över fisket. SBF har politiskt stöd och är representerat i det brittiska parlamentet av så kallade "euroskeptiker" både från Labour och från konservativt håll.

Med de mest fiskrika vattnen i gemenskapen är den brittiska hållningen traditionellt avogt inställd till lika tillträde till fiskevattnen. Vid de långdragna förhandlingarna om bevarandepolitikens införande och om fördelning av resurserna från slutet av 1970-talet fram till 1983 ställde Storbritannien stora krav först på att få bilda en exklusiv zon på 50 sjömil och dessutom att få 60 procent av kvoterna i den brittiska EEZ. En lösning i denna förhandling kunde nås först då Storbritannien reducerat sina krav så att man inte längre krävde exklusivitet inom 50 sjömil och man accepterade Kommissionens bud om 31 procent av total TAC, mot

¹⁰⁴ Lequesne (2004)

att i utbyte få begränsningar i tillträdet till Shetlandsboxen och Orkneyboxen. Ytterligare en viktig faktor var också att Storbritannien lyckats uppnå en rabatt i sina betalningar till gemenskapsbudgeten.

Ett effektivt sätt att uppnå fortsatt skydd för den egna flottan är att använda bevarandeargumentet för att kunna fortsätta begränsa tillträdet till exempel Shetlandsboxen. Det finns alltså en koppling mellan bevarandepolitiken och ekonomiska intressen i fisket i Storbritannien.¹⁰⁵

6.5 Sverige

Den svenska fiskenäringen är relativt liten i relation till fiskesektorn i övriga medlemsstater. 1997 var endast 0,06 procent av arbetskraften sysselsatt i fångstsektorn vilket bara underskrids av Tyskland och Belgien bland de medlemsstater som bedriver havsfiske. Den svenska flottan 1997 bestod av 2 123 fartyg. 60 procent av tonnage var lokaliserat till Västkusten och bedrev fiske både i Nordsjön och Östersjön. Den värdemässigt viktigaste arten var torsk, som svarade för cirka 30 procent av värdet. En stor andel av fångsterna landas i utländska hamnar. 1997 landades cirka 35 procent av fångsterna utlandet, främst i Danmark.¹⁰⁶ En stor andel av fiskeflottan utgörs av kustflottan, det vill säga fartyg mindre än 12 meter. 2002 utgjordes 85 procent av den totala flottan av kustfiskeflottan.¹⁰⁷

I ett EU-perspektiv är det regionala beroendet av fiskenäringen i Sverige begränsat.¹⁰⁸ Det regionala beroendet av sysselsättning och produktion uppdelat i fångstsektorn och vattenbrukssektorn var inte högt nog att platsa bland de 20 mest beroende regionerna inom gemenskapen oavsett om mätningarna gjordes på läns- eller kommunnivå. Däremot var beroendet av beredningsindustrin högre. I Sotenäs bidrog beredningsindustrin med 17,58 procent av totalt produktionsvärde. Mätt på kommunnivå innebär det att Sotenäs var den tredje mest beroende regionen inom EU. På Tjörn bidrog beredningsindustrin med 3,76 procent vilket innebär en trettondeplats. Mäts totalt beroende av fiskenäringen, det vill säga fångstsektorn, vattenbrukssektorn och beredningsindustrin tillsammans

¹⁰⁵ Notera också att Storbritanniens inställning följer resultatet från Franchino och Rahming (2003) att medlemsstaterna är villiga att delegera mer inflytande över implementeringsprocessen till Kommissionen om den negativa effekten av övriga medlemsstaters fiske anses vara hög.

¹⁰⁶ Europeiska kommissionen (2001a)

¹⁰⁷ OECD (2004)

¹⁰⁸ MegaPesca (2000)

är Sotenäs den enda region i Sverige som ingår bland de 33 regioner i EU som var mest beroende av produktion från fiskenäringen. Sotenäs var sjuttonde mest beroende region då fiskenäringen bidrog med hela 25 procent av regionens produktionsvärde.

Traditionellt har banden mellan fiskenäringen och staten varit starka. Dels genom det traditionella remissförfarandet men också genom mer tätta kontakter då Sveriges Fiskares Riskförbund (SFR), som företräder yrkesfiskarna både nationellt och i EU, deltar i vissa av Fiskeriverkets rådgivande grupper.¹⁰⁹

Hasselberg (1997) beskriver två olika maktsfärer inom vilka det förekommer täta informella kontakter. Dessa är dels en formell maktsfär med jordbruksdepartementet, fiskeriverket och SFR, dels en informell med WWF, Naturskyddsföreningen och Sportfiskarna. Hon beskriver dessa som makten och motmakten, där miljögruppen vid tiden för studiens genomförande inte direkt hade lyckats ta åt sig något av den formella makten. SFR var däremot aktiva vid det svenska EU-inträdet och försökte aktivt främja svenska fiskenäringsintressen i samband med medlemskapsförhandlingarna.¹¹⁰

Relationerna mellan intressenterna i svenskt fiske har förändrats från 1997 till tiden för förhandlingarna 2002. I takt med att situationen för fiskbestånden förvärrats har fokus på miljöfrågor blivit allt tydligare. De politiska majoriteterna i riksdagen som inneburit att miljöparitet tillsammans med vänsterpartiet samarbetat med den socialdemokratiska regeringen, torde också ha påverkat den strategiska inriktningen på politiken mot ytterligare miljöhänsyn.

Vid tiden för reformen verkar det dock inte ha varit några större motsättningar mellan intressen för näringen och för miljön. SFR:s ordförande 2002 förväntade sig inte några drastiska förändringar för den svenska flottan av reformförslaget. Det svenska stödet till flottan prioriterade redan ökad säkerhet, selektivitet och förbättrad hygien och inte nybyggnation eller kapacitetshöjande förbättringar.¹¹¹ Även ordföranden i Ostkustfiskarnas centralförbund menade att förslaget var väntat och att det inte borde innebära att några arbetstillfällen i den svenska flottan försvann eftersom anpassningen av den svenska flottan till minskade bestånd

¹⁰⁹ Beskrivningar av maktförhållanden och intressenter i fiskeripolitiken finns till exempel i Hasselberg (1997).

¹¹⁰ Hasselberg (1997)

¹¹¹ SvD 2002-05-29

skett redan tidigare.¹¹² Några allvarigare ekonomiska konsekvenser av Kommissionens förslag för den svenska fiskenäringen var alltså inte att vänta. Några månader efter reformbeslutet formulerade dessutom SFR och Världsnaturfonden ett tiopunktsprogram för fiskets framtid.¹¹³ Det tycks alltså inte heller ha varit några starkare motsättningar mellan olika intressen vid formulerandet av den svenska ståndpunkten inför förhandlingarna.

6.6 Tyskland

Den tyska fiskesektorn är relativt blygsam i förhållande till framför allt fiskesektorn i de södra medlemsstaternas. 2002 utgjorde de tyska fångsterna 3,2 procent av den totala fångstvolymen i EU. Endast 4 422 individer var sysselsatta i fångstsektorn 1997, vilket motsvarar 0,01 procent av arbetskraften. Totalt var 0,05 procent av arbetskraften sysselsatt i fiskenäringen, det vill säga i fångst-, vattenbruks- och beredningssektorn.

Den tyska beredningsindustrin är den fjärde största i EU. En mycket stor andel importerad råvara från tredje land gör att den tyska beredningsindustrin är oberoende av inhemska och europeiska TAC och kvoter. En stor andel av beredningsföretagen är lokaliserade vid Nordsjökusten, främst i Bremerhaven och Cuxhaven. Företagen vid Nordsjökusten står för 70 procent av sysselsättningen i den tyska beredningsindustrin.

Cuxhaven är den region i EU som är mest beroende av beredningsindustrin. 2,5 procent av förädlingsvärdet och 3,4 procent av sysselsättningen i regionen kommer från beredningsindustrin. Totalt sett är Cuxhaven också den region i Tyskland som är mest beroende av fiskenäringen som helhet, det vill säga fiske, beredning och vattenbruk. Trots detta bidrar dessa näringar endast med 3,4 procent till förädlingsvärdet och med 4,1 procent av sysselsättningen.¹¹⁴

Den tyska hållningen till GFP är traditionellt sval. Vid de första försöken att införa GFP och framför allt stöd till flottan blockerade Tyskland tillsammans med Nederländerna eftersom man hade en relativt välutvecklad flotta. Det faktum att

¹¹² TT 2002-05-28.

¹¹³ SvD 2003-07-02

¹¹⁴ MegaPesca (2000)

Tyskland också är stor nettobetalare till EU-budgeten har också påverkat den avvaktande hållningen till gemensamma stöd.

Efter en lång period med kristdemokratiskt styre förlorade CDU 1998 regeringsmakten. Socialdemokratiska SPD bildade en koalitionsregering tillsammans med miljöpartiet, *die Grüne*. Posten som fiskeminister innehades av miljöpartiet.

6.7 Slutsatser

Medlemsstaterna har från det att GFP bildades haft olika intressen för dess utveckling. Redan när de två första pelarna, strukturpolitiken och marknadspolitiken, bildades krävdes en kompromiss. Frankrike och Italien drev bildandet av strukturpolitiken för att kunna förnya och modernisera sina fiskeflottor. Till detta var Tyskland och Nederländerna tveksamma. De hade relativt väl fungerande fiskeflottor utan behov av offentligt stöd och länderna var dessutom nettobetalare till EU. Tyskland och Nederländerna förespråkade däremot bildandet av en gemensam marknad för fisk och fiskprodukter vilket Frankrike och Italien var tveksamma till. Genom att länka ihop dessa båda frågor lyckades Kommissionen 1970 uppnå ett förslag som kunde accepteras av medlemsstaterna.¹¹⁵

Det finns också spänningar i hur medlemsstaterna ser på tillträdet till vatten och resurser, vilket även fått effekter för strukturpolitiken. Strukturpolitiken har vid ett antal tillfällen använts för att kompensera enskilda medlemsstater för att uppnå förhandlingslösningar. Då Irland och Storbritannien, med stora och rika fiskevatten, skulle bli medlemmar i gemenskapen krävdes speciella stöd till den irländska flottan för att Irland skulle gå med på att övriga medlemsstater skulle få tillträde till irländska vatten. I fallet Storbritannien krävdes istället vissa begränsningar i tillträde för övriga stater tillsammans med att den brittiska rabatten på betalningar till den gemensamma EU-budgeten infördes. Spanien och Portugal fick, delvis i utbyte mot att man under en övergångsperiod utestängdes från vattnen i norra Atlanten och Nordsjön, kraftiga stöd ur strukturfonderna för att förnya sina flottor.

¹¹⁵ Conceição-Heldt (2004)

Det finns traditionellt sett en skillnad i medlemsstaternas inställning till framför allt strukturpolitiken.¹¹⁶ Den tycks kunna förklaras dels med den status flottan hade då politiken grundlades och men framför allt av att strukturstöd använts för att kompensera stater som ansetts missgynnade relativt övriga stater i tidigare överenskommelser.

Skillnader inom medlemsstaterna kan också påverka vilken betydelse frågor som berör fiskenäringen får politiskt sett. Kapitel 5 och 6 visar på de skillnader i hur betydelsefull fiskerinäringen är som finns mellan medlemsstaterna. Medan fiskenäringen har begränsad betydelse i norra Europa är den regionalt viktig i främst Grekland och Spanien. I Spanien har dessutom partier som företräder regionala intressen innehaft vågmästarposition i parlamentet vilket gjort att fiskefrågor fått relativt stor betydelse där. Å andra sidan är miljörörelsen i Tyskland och Sverige väletablerad relativt situationen i andra stater, vilket gjort att miljöfrågor blivit relativt sett politiskt prioriterade i Tyskland och Sverige.

I följande kapitel ges en översikt över förhandlingarna och de förändringar som krävdes för att komma fram till en lösning. Där återkommer samma medlemsstater som i detta kapitel i en presentation av de reaktioner som Kommissionens förslag till förändringar av GFP gav upphov till.

¹¹⁶ Se till exempel Lyng-Jensen (1999) om medlemsstaternas motstridiga intressen om utformningen av GFP.

7

Reformförslaget och medlemsstaternas reaktioner

7.1 Reformförslaget

Kapitel 5 visar att vid tiden då reformen förbereddes var dels fiskresursen i stor utsträckning överexploaterad och dels var de ekonomiska förutsättningarna i fiskerinäringen dåliga.¹¹⁷ I mars 2001 antog Kommissionen en Grönbok om GFP:s framtid. Avsikten var att starta debatt om hur GFP kunde förändras. Arbetet startade 1998 med en enkätundersökning bland ett antal organisationer på EU-nivå och med öppna möten i medlemsstaterna där olika typer av intressenter i fisket fick möjlighet att uttrycka sin syn på GFP och behov av förändring. År 2000 publicerades en rapport med referat och en sammanfattning av Kommissionens samlade intryck från enkäten och mötena.¹¹⁸

Arbetet med förslagen bedrevs enligt följande: Rådsarbetsgruppen för intern fiskeripolitik granskade förslagen under juli och september 2002. Arbetet sammanfattades i *förhandlingspaketet*¹¹⁹ och medlemsstaternas mer tekniska synpunkter på förslagen redovisades i så kallade *biblar*¹²⁰, som är fotnoter till Kommissionens förslag. Ministerrådets diskussioner av förslagen i september och oktober 2002 sammanfattades i två *lägesrapporter*.¹²¹ Coreper behandlade förslagen under december och överlämnade dokument till rådet för överväganden.¹²² Slutligen fattade rådet vid sitt möte i 16-20 december 2002 beslut¹²³ om nya förordningar.¹²⁴

Behov av en reform

Kommissionen beskriver en näring med problem både gällande tillstånden för bestånden i havet och med lönsamheten¹²⁵ i näringen. Politiken har inte lyckats

¹¹⁷ Denna situation råder även idag 2006.

¹¹⁸ KOM (2000) 14 slutlig

¹¹⁹ Dok. 13595/02 PECHÉ 165

¹²⁰ Dok. 10796/02 PECHÉ 99, dok. 11370/1/02 PECHÉ 106 REV 1 och dok. 12062/02 PECHÉ 127

¹²¹ Dok. 12397/02 PECHÉ 137 och dok. 13277/02 PECHÉ 159

¹²² Ärendets gång beskrivs i dok. 15415/02 PECHÉ 244

¹²³ Dok. 15664/02 ADD 1 PECHÉ 252

¹²⁴ Rådets förordningar (EG) nr 2369/2002, (EG) nr 2370/2002 och (EG) nr 2371/2002 (EGT L 358, 31.12.2002, s. 49 ff)

¹²⁵ Se till exempel SLU Rapport 2005:1 om resursanvändning i Svenskt fiske.

skapa något hållbart nyttjade av resurserna i havet. Den slutsats Kommissionen drar är att det är nödvändigt att prioritera mellan politikens målsättningar för att säkerställa att målkonflikter inte uppstår.

Kommissionen menar att strukturpolitiken motverkat bevarandepolitikens mål. Parallellt med målsättningen att minska fiskekapaciteten har stöd till nybyggnation och förbättringar utgått som ökat flottans totala fångstkapacitet. Dessutom menar man att politiken med kvoter och TAC inte fungerat eftersom *”rådet systematiskt fastställt vissa högsta tillåtna fångster (TAC) på högre nivåer än de som Kommissionen fastslagit på grundval av vetenskaplig rådgivning”*¹²⁶.

Förslagen i Grönboken är i huvudsak inom fyra områden:

- Förbättra bevarandet av resurser och skyddet av marina ekosystem.
- Låta berörda instanser delta i beslutsfattandet i större utsträckning.
- Se till att fiskesektorn blir ekonomiskt livskraftig och självförsörjande.
- Främja ett hållbart fiske utanför gemenskapens vatten.

Kommissionens slutsatser innebar att målsättningar om bevarande och förvaltning tillsammans med miljöhänsyn skulle prioriteras framför övriga målsättningar.

Kommissionens förslag

Kommissionen presenterade i maj 2002 ett paket med reformförslag av GFP och en *vägledande tidsplan*¹²⁷. I juni 2002¹²⁸ lades förslaget fram för Ministerrådet. Medlemsstaternas delegationer ombads också att reagera på förslaget, vilket åtta delegationer gjorde.¹²⁹

I den vägledande tidsplanen fastställs att reformen måste leda till en GFP som leder till en hållbar miljömässig, ekonomisk och social utveckling. Detta skall uppnås genom åtgärder som syftar till följande:

¹²⁶ KOM(2001) 135, s 6.

¹²⁷ KOM (2002) 181 slutlig

¹²⁸ Dok. 9853/02 PV/CONS 32 PECHE 95

¹²⁹ Se dok. 11286/02 PECHE 104 + ADD 1-7

- Ansvarsfullt och hållbart fiske och vattenbruk som bidrar till sunda marina ekosystem.
- Ekonomiskt bärkraftigt och konkurrensutsatt fiske och vattenbruk som gynnar konsumenterna.
- Rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fiske.

Förslaget innehöll tre delar:

- En ny **grundförordning** om *bevarande och hållbart utnyttjande* av fiskeresurserna,¹³⁰
- förändring av förordningen om gemenskapens *strukturstöd*¹³¹ och
- en ny förordning om nödgärder för *skrotning* av fiskefartyg.¹³²

En enhetlig strategi för en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar GFP föreslogs. För att förhindra att målkonflikter mellan bevarandepolitiken och strukturstöden kvarstod även i en reformerad GFP föreslogs i de nya struktur- och skrotningsförordningarna att ta hänsyn skulle tas till bevarandepolitiken som den är formulerad i grundförordningen. De största förändringarna föreslogs alltså inom bevarandepolitik och inom stödpolitiken till flottan. I korthet hade förslaget följande innehåll:

Bevarandepolitik: Förslaget på detta område innehöll sex delar: flerårig förvaltning av fiskbestånd, skärpta tekniska bevarandeåtgärder, utvärdering och övervakning av det industriella fisket, fiskeförvaltning i Medelhavet, miljöhänsyn och förbättrad vetenskaplig rådgivning.

Angående fleråriga förvaltningsplaner föreslogs att rådet skulle besluta om de strategiska delarna, det vill säga om TAC för hela perioden; och att efter första året skulle planen genomföras utifrån tekniska kriterier, som skulle beslutas av Kommissionen med bistånd av en förvaltningskommitté.

¹³⁰ Dok. 9361/02 PECHE 84 – KOM(2002) 185 slutlig

¹³¹ Dok. 9417/02 PECHE 85 – KOM(2002) 187 slutlig

¹³² Dok. 9418/02 PECHE 90 – KOM(2002) 190 slutlig

Fiskeflottan: Huvudtanken var att flottan måste minska för att den totala fiskeansträngningen skall minska. Förslagen till förändring av strukturförordningen innebar att:

- stöd för nybyggnation av fartyg avskaffades¹³³
- stöd för överföring av fartyg till tredje land avskaffades
- stöd för permanent överföring av fartyg till annan verksamhet avskaffades
- stöd för förbättringar av fartyg tillåts endast under förutsättning att de inte ökar kapaciteten (tonnage och/eller motorstyrka) och att syftet är att förbättra säkerheten ombord för anställda, ökad selektivitet i fisket samt förbättrad hygien.

Relationen mellan utträde och inträde i fiskeflottan föreslogs fortsatt vara 1:1. Det innebär att för att till exempel 100 nya ton får föras in måste ett lika stort fartyg permanent avregistreras från flottan, alternativt flera mindre fartyg som uppgår till samma tonnage.

För att minska obalansen mellan flottans storlek och tillgången till fisk föreslogs att ökat stöd skulle utgå som en nödgärd för skrotning av fiskefartyg under förutsättning att fiskemöjligheterna minskats med minst 25 procent till följd av en flerårig förvaltningsplan.¹³⁴

Vidare konstaterades att möjligheter till stöd av socio-ekonomisk karaktär, till exempel för omskolning eller diversifiering av verksamheten för att minska beroendet av fiskenäringen redan fanns i den gällande strukturförordningen, men endast utnyttjades i ringa omfattning. Denna typ av stöd förutspåddes bli viktigare med den nya politiken.

Tillträde till vatten och resurser: Alla medlemsstater föreslogs få lika tillträde till gemenskapens vatten från och med 1 januari 2003, om inte annat följde av tillfälliga nödgärder för att säkra bestånden. Fiskemöjligheter skulle även i

¹³³ Notera att redan inför förändringar av GFP 1993 föreslog Kommissionen att ta bort stöden för nybyggnation. Det gick emellertid inte igenom i Ministerrådet (Hatcher, 2000).

¹³⁴ Här inryms alltså förslagen till nya förordningar för strukturstöd och skrotningsfond.

fortsättningen bestämmas utifrån principen om relativ stabilitet.¹³⁵ Begränsat tillträde i zonen ut till 12 sjömil föreslogs kvarstå, eftersom detta minskar fiskeansträngningen. Övriga begränsningar, som till exempel Shetlandsboxen, skulle ses över.

Kontroll och tillsyn: De inblandades ansvar definierades tydligt i förslaget. Medlemsstaterna gjordes ansvariga för att övervaka och kontrollera att de bestämmelser som omfattar GFP följs. Kommissionens roll föreslogs bli att övervaka att medlemsstaterna fullgör sina åtaganden. Dessutom föreslogs utökade rättigheter för Kommissionen att genomföra inspektioner.

Förslaget innebar att regler, praxis och påföljder skulle bli mer enhetliga, vilket skulle genomföras inom ramen för medlemsstaternas legala system. Förslaget syftade också till att öka samarbetet mellan medlemsstaterna. Kommissionen skulle upprätta ett register över alla inspektörer och inspektionsfartyg. Förslaget omfattade också införande och förstärkning av ett satellitbaserat fartygsövervakningssystem.

Internationellt fiske: Principerna för hållbart och ansvarsfullt fiske skulle utgöra grunden och fisket skulle bedrivas i överensstämmelse med gemenskapens utvecklingspolitik. Handlingsplaner för att förhindra olagligt och oreglerat fiske, för att utvärdera externa resurser samt ett regelverk för fiskepartnerskap och nya strategiska allianser med framför allt utvecklingsländer lades fram.

Vattenbruk: Åtgärder föreslogs för ökad hållbarhet för miljön och för högre kvalitet i produktionen.

Den sociala dimensionen av GFP: Ett bilateralt samråd med medlemsstaterna för att ta fram en handlingsplan avseende ekonomiska och sociala konsekvenser av omstruktureringen av fiskesektorn föreslogs. Detta omfattade bland annat omplanering av strukturfonderna, alternativ sysselsättning och integrerad utveckling av kustområden.

¹³⁵ Förslagen om lika tillträde och relativ stabilitet innebar att de tidigare undantagen för tillträde till bland annat Nordsjön för Spanien och Portugal skulle avskaffas. Eftersom de inte har något historiskt fiske innebär den relativa stabiliteten dock att de inte har rätt till fiske av kvoterade arter.

Ekonomisk förvaltning: Det långsiktiga målet föreslogs vara att anpassa sektorn till sedvanliga ekonomiska villkor. Kommissionen förespråkade seminarier för att diskutera ett system med överförbara fiskerättigheter och eventuell betalning för rätten att fiska.

Gott styre: Regionala rådgivande nämnder (RAC) för fiskeförvaltning föreslogs, liksom förvaltningsansvar för medlemsstaterna, förbättrad dialog, en frivillig kod för ansvarsfullt fiske samt åtgärder för att främja insyn och efterlevnad av bestämmelser. Det senare bland annat genom utvärderingar och att medlemsstaternas efterlevnad skulle publiceras på en så kallad resultattavla.

Tabell 8 nedan sammanfattar de centrala delarna i reformförslaget.

Tabell 8: Huvuddragen i Kommissionens reformförslag

Tillträde till vatten och resurser	Lika tillträde
	Permanent begränsning av tillträde till kustzonerna 6-12 sjömil från baslinjen, reserverat för traditionell flotta
Bevarande	- Bevarandepolitiken överordnat mål - Fleråriga förvaltningsplaner - Fleråriga TAC där rådet beslutar om ramen och kommittéförfarande för löpande förvaltning under löptiden
Minskning av fiskekapaciteten	- Slopat stöd för nybyggnation - Endast stöd för säkerhetshöjande investeringar - Slopat stöd för överförande av fartyg till tredje land - Slopat stöd för överföring av fartyg till annan permanent användning än fiske - Ökat stöd för skrotning av fartyg som nödåtgärd - Fortsatta och ökade socio-ekonomiska stödåtgärder för att underlätta övergång till annan verksamhet
Kontroll och tillsyn	- Tydligare ansvarsfördelning. Medlemsstaterna har ansvar för att GFP implementeras och följs - Kommissionen övervakar att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden
Öka delaktighet	Inrättande av RAC för att öka intressenters delaktighet i utveckling och implementering av GFP

7.2 Förhandlingarna

Två tydliga grupperingar framträdde bland medlemsstaterna i reformarbetet. En grupp, kallad *fiskerivännerna*, som var kritisk mot Kommissionens förslag uppträdde tidigt vid diskussionerna om en reformerad GFP. Spanien och Frankrike var tongivande i gruppen tillsammans med Grekland, Irland, Italien och Portugal. Dessa länders fiskeriministerier sammanfattade sina gemensamma slutsatser i ett dokument som sändes till rådet.¹³⁶ Gruppen framhöll att den ekonomiska och sociala dimensionen i fisket inte fick prioriteras ned i arbetet med att uppnå ett långsiktigt hållbart fiske:

”Förvaltarna måste omdefiniera försiktighetsstrategin, bl.a. genom ett relevant fastställande av referenspunkter, och tillämpa förvaltningen av fiskeresurserna med beaktande inte enbart av yttranden och information från de vetenskapliga organisationerna, utan även de ekonomiska, sociala och territoriella effekterna av dessa åtgärder.”

Framför allt var *fiskerivännerna* (i fortsättningen benämnda Syd) kritiska till förslagen om förändringar av strukturpolitiken. De menade att FFU-programmen är avgörande för att behålla attraktionskraften i yrket och för att de fiskesamhällen som är beroende av fisket skall kunna överleva. Den koppling Kommissionen gör mellan bevarandepolitiken och strukturpolitiken försökte Syd att undanröja. De menade att genom effektiva kontrollsystem skulle förnyelse och modernisering av flottan uppnås utan att den totala fiskeansträngningen behöver öka.

Mot den sydliga grupperingen uppträdde en koalition från nord, av någon kallad *fiskens vänner* (i fortsättningen benämnd Nord), som i stor utsträckning stödde Kommissionens förslag och betonade behovet av ökade bevarandeåtgärder tillsammans med förändrad strukturpolitik. Sverige och Tyskland var drivande, tillsammans med Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Österrike.

¹³⁶ Dok. 5406/02 PECHE 12

Finland och Belgien/Luxemburg stod utanför grupperingarna. Finland agerade till exempel tillsammans med Syd angående bibehållet stöd till flottan genom strukturfonderna.

Nedan följer en sammanfattning av några av medlemsstaternas ställningstaganden kring förslagen. Därefter ges en mer samlad bild av kritiken mot de mest kontroversiella delarna av förslagen. Kapitlet avslutas med en redovisning av förhandlingsutfallet, det vill säga det beslut som fattades i december 2002.

Nationella ställningstaganden till reformförslaget

Frankrike

I kommentarerna¹³⁷ till Kommissionens förslag uttryckte Frankrike uppskattning över avsikten att bevara relativ stabilitet, att förbättra förvaltningen samt att förbättra effektivitet och rättvisa i övervakningen. Två huvudinvändningar mot förslaget presenterades dock. Dels var man emot förslaget att överföra makt från Ministerrådet till Kommissionen, dels var man emot fleråriga förvaltningsplaner som generellt instrument för alla bestånd. Mer specifikt var man emot att införa begränsningar i kapaciteten, utan föredrog att fortsätta arbeta med TAC.

Kommissionens förslag angående anpassning av flottans kapacitet ansåg Frankrike i flera fall vara oacceptabla. Det betonades att socio-ekonomisk hänsyn måste tas, framför allt vad gällde anpassningen av flottans kapacitet i samband med fleråriga förvaltningsplaner.

Kommissionens förslag om att införa generella begränsningar av fiskeansträngning som ett instrument likvärdigt med TAC och kvoter var oacceptabelt för Frankrike. De menade också att de föreslagna förändringarna av strukturstöden var onödigt drastiska.

Frankrike framhöll att en uthållig förvaltning framför allt borde baseras på TAC och kvoter, relevanta tekniska medel samt på en effektiv och rättvis kontrollpolicy. Den franska hållningen var att strukturstöden inte kunde hållas skyldiga för flottans överkapacitet, detta på grund av de omfattande regleringsinstrument de varit kombinerade med.

¹³⁷ Dok. 11286/02 PECHE 104 ADD 7

I argumentationen om strukturstöd till flottan hävdades det från fransk sida att Kommissionens föreslagna politik inte tog hänsyn till det småskaliga fisket utan att fokus var på det industriellt bedrivna fisket efter en enda art. Frankrike menade att om stöden till den småskaliga kustflottan som bedriver blandfiske togs bort, skulle detta resultera i en åldrande flotta, som dessutom skulle hamna i händerna på några få ägare. Frankrike menade vidare att strukturpolitiken borde bestå av tre delar. 1) Ett in- och utträdessystem med förhållandet 1:1 vad gäller bibehållandet av nuvarande kapacitet. 2) Ett offentligt stödsystem bestående av två delar: a) ett system för modernisering och nybyggnation av fartyg; b) ett mer detaljerat system för subventionerat utträde av fartyg, vilket bör vara beroende av fartygstyp. 3) Ett socio-ekonomiskt stödsystem för omstrukturering av fartygsflottan, där det även ingår hjälp för omskolning och så vidare (i linje med Kommissionens förslag.)

Man var alltså i princip för att öka stöden för att stimulera utträdet ur flottan. Dock ansågs det att dels borde förslaget vara budgetneutralt, dels borde inte strukturfonderna förändras förrän innevarande programperiod gått ut.

Irland

Den irländska hållningen till förslaget var kritisk, främst mot att förändra strukturfonderna till att utnyttjas för att avveckla flottan.¹³⁸ Även större socio-ekonomiska hänsyn efterlyses. I syfte att påverka utvecklingen av reformen ingick Irland tillsammans med Frankrike i Syd, det vill säga koalitionen ”fiskerivännerna” där de övriga medlemmarna var från Sydeuropa.

Under 2002, när förhandlingarna om reformen av GFP pågick, skulle Irland folkomrösta en andra gång om Nicefördraget. I den första folkomröstningen 2001 sade det irländska folket nej till fördraget. I samband med den andra folkomröstningen drogs även GFP-reformen in i debatten. Den irländske premiärministern Bertie Ahern framhöll i ett tal i det irländska underhuset att det var fel att försöka utnyttja Nicefördraget för att uppnå framgångar i andra frågor: *Irland har agerat skickligt för att skydda och främja sina nationella intressen i Europa. Vi har inte nått våra mål med hjälp av hotelser eller raseriutbrott, utan genom att bygga allianser och skapa konstruktiva kompromisser. Att försöka använda*

¹³⁸ BIM (2002-09-19)

*Nicefördraget som en förhandlingsbricka i unionens dagliga verksamhet skulle vara både kortsiktigt och fel.*¹³⁹

Inför omröstningen uppmanade dock Padraic White, ordföranden i den irländska gruppen för strategisk utvärdering av GFP, de irländska fiskarna att rösta ja till Nicefördraget eftersom det skulle visa goodwill gentemot Kommissionen och därmed förbättra Irlands möjligheter i förhandlingarna om GFP.¹⁴⁰

Ett försök att på detta sätt utnyttja en kritisk hemmaopinion följer helt Putnams (1988) teori att en kritisk nationell opinion kan öka förhandlingsstyrkan i internationella förhandlingar om det krävs att ett eventuellt avtal skall ratificeras i parlamentet eller genom folkomröstning.

Sverige

Regeringen formulerade 2001 riktlinjer inför förhandlingarna om förändringar av GFP.¹⁴¹ Den svenska strategin inför förhandlingarna innebar att stödja Kommissionens förslag. Så skedde också genom att Sverige tillsammans med Tyskland kom att bli tongivande i Nord, den gruppering av medlemsländer som agerade motpol till Syd.

Storbritannien

Storbritannien ställde sig generellt positivt till Kommissionens förslag. Man ställde sig positivt till att öka bevarandepolitikens fokus och till de föreslagna förändringarna av strukturprogrammen.

Den övergripande prioriteten från Storbritanniens sida att skydda den egna fiskenäringen framstod tydligt. Man ställde sig positiv till Kommissionens förslag att behålla det begränsade tillträdet till kustzonerna 12 sjömil ut från baslinjen.¹⁴² Angående tillträdet till Shetlandsboxen menade Storbritannien att skyddet av denna var av största vikt för ekosystemet och för regionen av socio-ekonomiska skäl.¹⁴³ Det framhölls att så länge det finns överkapacitet i den eu-

¹³⁹ Ahern (2002-09-10)

¹⁴⁰ BIM (2002-09-19)

¹⁴¹ Regeringen Skr. 2001/02:152

¹⁴² Storbritannien var positiv till att införa en permanent begränsning av tillträde till kustzonerna men kom efter utredning fram till att det vore olagligt att permanenta begränsningen varför man förordade fortsatt temporär begränsning. Se rådsdokument 14711/02 PECHE 207.

¹⁴³ Dok. 11286/02 PECHE 104 ADD 4, s. 4

ropeiska flottan bör skyddet för Shetlandsboxen behållas av socio-ekonomiska skäl.¹⁴⁴

Angående fördelning av resurserna var den brittiska ståndpunkten för principen om relativ stabilitet. Vidare framhölls att Haag-preferenserna skall ses som en del av den relativa stabilitet som infördes då ett gemensamt fiske skapades. I samband med att det gemensamma fisket skapades släppte Storbritannien och Irland in övriga medlemsstater i sina fiskevatten.

Spanien

De spanska kommentarerna till Kommissionens förslag relaterades till två områden. Den första gällde kravet på Spaniens fullständiga integration i GFP, vilket ledde till synpunkter på principerna om lika tillträde och relativ stabilitet. Den andra var att de föreslagna förändringarna av strukturpolitiken ansågs få allvarliga konsekvenser för näringens fortlevnad.

Tillsammans med Portugal utestängdes Spanien i samband med sitt medlemskap i gemenskapen från fiske i gemenskapsvattnen i Nordsjön under en övergångsperiod till och med 2002. Det var till och med förbjudet för spanska och portugisiska fartyg att vistas i dessa vatten. Detta undantag från det fria tillträdet till gemenskapsvattnen har i stora drag präglat Spaniens förhandlingsposition.

Den allt annat överskuggande linjen var att uppnå att Spanien efter övergångsperiodens slut 2002 skulle integreras fullt ut i GFP. Detta innebar till exempel att Spanien var emot principen om relativ stabilitet, vilket även framgått tidigare genom att man röstade emot förordning 3760/92.¹⁴⁵ Även under reformarbetet 2002 framkom att Spanien var emot principen om relativ stabilitet och krävde kvoter i de vatten spanska fiskare varit utestängda från sedan 1986.¹⁴⁶

Den spanska grundinställningen att fritt tillträde skall gälla alla vatten innebar också att man menar att alla inskränkningar i principen skall vara tidsbegränsade. I linje med detta argumenterade man även för att inte permanenta begräns-

¹⁴⁴ Dok. 13595/02 PECHE 165, s. 34

¹⁴⁵ Holden (1994)

¹⁴⁶ Dok. 13965/02 PECHE 172 samt dok. 14661/02 PECHE 206

ningarna i tillträde till kustzonerna (6-12 sjömil), vilket Kommissionen föreslog, utan att bara förlänga de temporära begränsningarna i tillträde.¹⁴⁷

Spaniens kommentarer till Kommissionens förslag var också i stor utsträckning relaterade till socio-ekonomiska hänsyn. Man menade till exempel att förslaget om fleråriga förvaltningsplaner inte tog tillräcklig hänsyn till socio-ekonomiska förhållanden. Vidare pekade den spanska hållningen till förslaget om förändrad strukturförordning på att man värnar socio-ekonomiska hänsyn starkare än vad Kommissionen gjort i sitt tidiga förslag. Spanien menade att man inte kan acceptera att stöden till flottan tas bort. Argumentet var att den europeiska fiskeflottan har begränsad tillgång till både målarter och fiskevatten jämfört med konkurrenter i tredje land, vilket medför att flottan varken är konkurrenskraftig eller livskraftig och därför har rätt till stöd. Vidare argumenterade man emot Kommissionen angående att offentligt stöd leder till ökad fångstkapacitet. Spanien menade att in- och utträdessystemet i GFP säkerställer att detta inte sker. Borttagande av stöd för nybyggnation eller begränsningar av stöd till modernisering skulle istället förhindra förbättringar i marin säkerhet, i levnads- och arbetsvillkor och avseende produkternas kvalitet ombord, vilka alla är områden som borde vara oomtvistliga inom EU. Vidare motsatte man sig eliminering av stöd för export av fartyg till tredje land, vilket befarades leda till arbetslöshet och kapitalförstörelse.

Angående förslaget om skrotningsfond menade den spanska delegationen att bidrag inte enbart borde täcka skrotning av fartyg utan även överföring till annan permanent användning eller till gemensamma företag i tredje land.

Tyskland

Tyskland är det medlemsland som har den tydligaste miljöprofilen i sina kommentarer till Kommissionens förslag. Man stödde i huvudsak Kommissionens reformförslag. Man var speciellt nöjd med inriktningen mot ett ekologiskt och långsiktigt hållbart fiske.¹⁴⁸ Speciellt framhölls det som positivt att förslaget till grundförordning innebar en möjlighet att stänga fisket i speciellt utsatta områden.

¹⁴⁷ Se tex dok 11286/02 PECHE 104

¹⁴⁸ 11286/02 PECHE 104 ADD 1

Däremot framfördes kritik mot Kommissionens förslag att föra över makt från Ministerrådet till Kommissionen, till exempel i samband med fleråriga förvaltnings- eller återhämtningsplaner. Detsamma gällde överförande av makt till Kommissionen rörande implementering av internationella regler och olika organisationers regler i Gemenskapslagarna. Detta var dock en hållning Tyskland delade med ett stort antal medlemsstater.

Att Tyskland ställde sig bakom Kommissionens förslag och värnade bevarandepolitiken kan säkerligen också förklaras av den relativt starka miljörörelsen. I Tyskland växte miljörörelsen fram tidigt och har haft relativt stort stöd. Det faktum att fiskeministern under arbetet med reformen också kom från *die Grüne* påverkade säkerligen också detta tydliga ställningstagande.

Slutsats

Det är tydligt att det fanns stora skillnader mellan medlemsstaterna angående hur de ville att GFP skulle utvecklas. Reaktionerna visar att i grunden var man överens om vikten av en effektiv bevarandepolitik. Det fanns en relativt stor konsensus om att bestånden var överexploaterade och att ett mer effektivt förvaltningssystem skulle krävas för att skapa en uthållig GFP. Man var också överens om att för att förbättra förvaltningen krävdes en ökad delaktighet av näringens intressenter. Dessutom menade man att förbättrade och harmoniserade system för övervakning, kontroll och påföljder vid överträdelser var nödvändiga. De skulle dessutom kunna öka fiskarnas tillit till GFP.

Strukturpolitiken var man däremot oense om. En förklaring till detta ligger sannolikt i de skillnader som finns mellan medlemsländerna i fiskenäringens struktur och i näringens regionala betydelse. Det regionala beroendet av fiskenäringen både avseende produktion och sysselsättning var till exempel avsevärt större i Spanien, Grekland och Portugal än i övriga medlemsstater.

Genomgången visar också att det inte går att peka ut en faktor som avgörande för hur en medlemsstat ställer sig till förändringar av GFP. Det är en kombination av ekonomiska och politiska och delvis geografiska förhållanden som kan förklara nationella ställningstaganden. Det är svårt att dra generella slutsatser om i vilken riktning dessa faktorer påverkar. Det tycks vara interaktionen av flera faktorer som avgör. Till exempel har både Irland och Storbritannien, med stora fiskevatten i sin närhet, försökt försvara dessa och krävt kompensation för att

ge övriga medlemsstater tillträde. Kompensationen skiljer dock mellan de båda länderna. Irland kompenserades med strukturstöd för att bygga upp flottan, medan Storbritanniens kompensation har kopplats till rabatten i betalningarna till den gemensamma budgeten. Det är anmärkningsvärt att åtgärder inom strukturpolitiken ofta har använts för att uppnå ett avtal.

Tabell 9 nedan sammanfattar medlemsstaternas initiala inställning till Kommissionens ursprungliga förslag. Tabellen är ett försök att renodla medlemsstaternas inställning till förslagen. De nyanser som diskuterats ovan förloras i denna korta översikt. Polariseringen mellan Nord och syd, det vill säga fiskens vänner och fiskerivännerna, är uppenbar. I nästa avsnitt presenteras en mer samlad bild av reaktionerna på reformförslaget.

Tabell 9: Medlemsstaternas initiala ståndpunkt till Kommissionens reformförslag

Förslag	Förespråkare			Motståndare		
	Storbritannien	Sverige	Tyskland	Frankrike	Spanien	Irland
Tillträde						
Lika tillträde	För	För	För	För	För	För
Permanent begränsning för kustzonerna	För	För	För	För	Mot	För
Relativ stabilitet	För	För	För	För	Mot	Mot
Bevarande						
Fleråriga förvaltningsplaner	För	För	För	Delvis Mot	Delvis Mot	Delvis Mot
Delegering av beslut om TAC till kommitté	För	För	Mot	Mot	Mot	Mot
Ökat samarbete kring kontroll och övervakning och ökad harmonisering av påföljder	För	För	För	För	För	För
Upprättande av RAC	För	För	För	För	För	För
Anpassning av flottans kapacitet						
Relationen 1:1 mellan in- och utträde i flottan	För	För	För	Mot	Mot	Mot
Avskaffat stöd för nybyggnation	För	För	För	Mot	Mot	Mot
Begränsat stöd för modernisering	För	För	För	Mot	Mot	Mot
Nödsrotningsfond	För	För	För	Mot	Mot	Mot
<i>Slopat stöd för:</i>						
1) överföring av fartyg till tredje land	För	För	För	Mot	Mot	Mot
2) överföring av fartyg till annan användning	För	Mot	Mot	Mot	Mot	Mot

Källa: egen sammanställning

En samlad bild av medlemsstaternas reaktioner på förslagen

Tillträde till fiskevatten: här föreslog Kommissionen att behålla skyddet för kustflottorna genom att permanenta begränsningarna för tillträde till vatten inom 12 sjömil från baslinjen. Grundtanken i detta förslag stöddes av flera medlemsländer. Dock var Sverige och Finland samt Syd utom Portugal för en översynsklausul, det vill säga att begränsningen skulle vara tidsbegränsad och måste förnyas. I den slutliga förordningen framgår att begränsningen gäller fram till och med 31 december 2012.¹⁴⁹

Kommissionens förslag innebar också att undantaget för Spanien och Portugal för tillträde till delar av Nordsjön och Östersjön upphör, vilket välkomnades av dessa båda länder. Dock har dessa länder endast ett formellt tillträde eftersom man inte har kvoter i området och därför inte kan fiska efter kommersiellt gångbara arter.

Relativ stabilitet föreslogs fortsättningsvis gälla vid fördelning av fiskemöjligheter. Medlemsstaternas ståndpunkter visar att detta är en känslig fråga. Att principen om relativ stabilitet föreslogs gälla även i fortsättningen välkomnades av flera av medlemsstaterna, men med vissa reservationer.¹⁵⁰ Spanien och Irland hade störst invändningar. Spanien krävde kvoter i de vatten man från sitt inträde i gemenskapen till och med 2002 varit utestängd ifrån, det vill säga i Nordsjön och Irländska sjön. Irland menade att den relativa stabiliteten förhindrar det irländska fisket att utvecklas eftersom det speglar historiska fiskemönster och inte dagens situation. Storbritannien försvarade den relativa stabiliteten och framför allt att *Haagpreferenserna* skall kunna åberopas av Storbritannien och Irland. Storbritannien och Irland framhöll att Haagpreferenserna, som gör det möjligt att i särskilt utsatta regioner trygga behoven för befolkningen som är beroende av fiske, utgör en integrerad del av den relativa stabiliteten.¹⁵¹ De menade att detta erkänts i GFP i flera rådsförordningar¹⁵² samt att Rådet i sina kvotbeslut har erkänt att de berörda medlemsstaterna har tillåtits att åberopa Haagpreferenserna under mer än tio år. Dessa båda länder förutsatte att Rådet även i

¹⁴⁹ 13277/02 PECHE 159

¹⁵⁰ 10796/02 PECHE 99

¹⁵¹ Dok.15664/02 PECHE 252 ADD1 p.33 och 34

¹⁵² Rådsförordningarna (EG) nr 170/83, (EG) nr 3760/92, samt (EG) nr 2371/2002.

fortsättningen skulle respektera Storbritanniens och Irlands rätt att åberopa Haagpreferenserna.

Mot detta stod Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna och Tyskland som ansåg att fördelningsnycklarna fastställts slutgiltigt år 1983.¹⁵³ De menade att Haagpreferenserna strider mot principen om relativ stabilitet och att under år med knappa bestånd skulle extra tilldelning komma att ske på andra medlemsstaters bekostnad.

Kommissionen föreslog att rådet skall besluta om *fleråriga förvaltningsplaner* och samtidigt om begränsningar av fångst och ansträngningar under planens första år. Under följande år skulle Kommissionen besluta om tillåten fångst och ansträngning.¹⁵⁴ Sverige och Storbritannien var de enda medlemsstater som stödde förslaget principiellt och som menade att man kunde fortsätta diskutera en sådan lösning. De flesta av medlemsstaterna menade dock att en sådan delegering av beslutsmakt är en politisk fråga, och motsatte sig överförande av makt från Ministerrådet till Kommissionen.¹⁵⁵ Frankrike uttryckte att en sådan utveckling var oacceptabel.¹⁵⁶ Spanien hade också invändningar mot förslaget, som man menade ignorerade socio-ekonomiska hänsyn, vilket man framhöll som orimligt.¹⁵⁷ Resultatet blev att Ministerrådet skall besluta om dels fleråriga *återhämtningsplaner* för bestånd utom biologiskt säkra gränser, dels fleråriga *förvaltningsplaner* för övriga bestånd. Rådet skall även besluta om tillåten fångst under planens löptid. Dessutom mildrades skrivningar om snabb återhämtning.

Internationella fiskeavtal: Syd utom Irland betonade det kommersiella värdet av internationella fiskeavtal. I sina gemensamma slutsatser efterlyste Syd en ambitiös och offensiv politik från EU:s sida för att bevara de europeiska fiskeflottornas kapacitet för att kunna fiska i internationella och tredje lands vatten. Grekland och Italien var emot en ökad betalning från fartyg som utnyttjar internationella och tredje lands vatten. Irland betonade vikten av rättvisa mellan medlemsstaterna i internationella avtal.¹⁵⁸

¹⁵³ NL menar att Haag-preferenserna redan är inkluderade i fördelningsnycklarna.

¹⁵⁴ Dok. 9361/02 PECHE 84 artikel 6 punkt 1

¹⁵⁵ "Förhandlingspaketet" dok. 13595/02 PECHE 165, Blad C1

¹⁵⁶ Dok. 11286/02 PECHE 104 ADD 7

¹⁵⁷ Se dok 11286/02 PECHE 104

¹⁵⁸ "Förhandlingspaketet" dok. 13595/02 PECHE 165, Blad A1

Förslaget om inrättande av regionala rådgivande nämnder (RAC) mötte ingen nämnvärd opposition.

Strukturpolitiken: Angående anpassning av fiskekapaciteten kan Kommissionens förslag sägas bestå av tre huvudlinjer: 1) begränsningar när det gäller stöd för modernisering, 2) förnyelse och export av fiskefartyg, samt 3) särskilda åtgärder för fartyg som berörs av fleråriga förvaltningsplaner. Mer precist föreslog man att modernisering av flottan måste ske utan att kapaciteten ökar och utan offentligt stöd. Stöd för modernisering fick endast ske för att öka säkerhet och hygien, arbetsförhållanden och kvalitet på produkter samt förbättra fiskemönstren (genom till exempel ökad selektivitet) och allt detta utan att fiskekapaciteten i något fall ökas.

Det blev starka reaktioner på förslaget främst från Syd. Syd menade att strukturpolitiken inte är ett instrument för bevarande. Vidare framhölls att Kommissionen inte tagit hänsyn till det småskaliga fiskets behov i förslaget.¹⁵⁹ (Iden slutliga förordningstexten¹⁶⁰ finns däremot ett tillägg om moderniseringar av fartyg äldre än fem år som även ökar tonnaget, under förutsättning att moderniseringen genomförs över huvuddäcket och i övrigt följer regeln angående säkerhet, hygien och så vidare, se ovan).

I Kommissionens ursprungliga förslag föreslogs att stöden för förnyelse av flottan skulle upphöra omedelbart. Detta stöddes i huvudsak av Nord, där till exempel Tyskland och Sverige öppnade för att fasa ut stöden. Syd tillsammans med Finland förordade att det löpande FFU-programmet skulle löpa fram till 2006. Lösningen blev en kompromiss där stödet till förnyelse löpte fram till och med 2004.

Förslaget om en nödgärd för *skrotning* av fiskefartyg¹⁶¹ fick delvis motstånd från Syd, som menade att man också skulle öka bidragen inom ramen för strukturförordningen för att överföra fartyg till tredje land och att använda fartyg för andra ändamål. Det kan också noteras att medlemsstaterna hade delade meningar om skrotningsbidragens nivå. Irland menade att skrotningsbidragen måste hö-

¹⁵⁹ 13595/02 PECHE 165, Blad D1

¹⁶⁰ Rådets förordning (EG) nr 2371/2002, artikel 11, punkt 5

¹⁶¹ Dok. 9418/02 PECHE 90

jas för att kunna uppnå önskade effekter. Danmark, Storbritannien, Tyskland och Finland uttalade sig mot ökade bidrag.

Förändringarna av GFP skulle tillsammans med beslut om kvoter fastställas vid ministerrådsmötet i december 2002. Detta föregicks av långa förhandlingar där Danmark, som var ordförande i rådet hösten 2002, arbetade hårt för att finna en kompromiss mellan Syd och Nord som också Kommissionen kunde acceptera.

Syd blockerade både den radikala omläggningen av strukturpolitiken och kraftiga nedskärningar i torskfisket. En föreslagen återhämtningsplan för torsk uteslöts ur överenskommelsen för att åter tas till förhandling efter 1 juli 2003. Behovet av en sådan plan ifrågasattes framför allt av Spanien och Irland. Irland hade redan tidigare under hösten 2002 ifrågasatt det vetenskapliga underlaget.¹⁶² Reaktionerna ledde till att Kommissionen föreslog fortsatt torskfiske men med kraftigt reducerade kvoter.¹⁶³ Kommissionens förslag ledde trots detta till kraftiga protester från franska fiskare som menade att Kommissionen inte lyssnat på dem. I december 2002 fick de dessutom stöd från fiskare i Belgien, Danmark, Irland, Italien, Portugal och Storbritannien när de under sex timmar blockerade hamnen i Calais och störde trafiken över Engelska kanalen.¹⁶⁴ Resultatet blev att minskningarna av kvoterna blev mycket mindre än det ursprungliga förslaget. För att acceptera reformpaketet av GFP, det vill säga förändringarna av förordningarna, krävdes kompensation till Syd vilket indirekt skedde genom att förändringarna av strukturförordningen lindrades. Sverige och Tyskland röstade emot båda besluten,¹⁶⁵ främst på grund av att nedskärningarna av kvoterna inte ansåg tillräckliga.

De flesta inblandade i det europeiska fisket tycks ha varit överens om att GFP som den var före 2002 inte lyckats uppnå de mål man satt upp om långsiktigt hållbart nyttjande av resursen och om minskning av flottan. Under arbetet med att reformera politiken framgår det dock tydligt att det finns motsättningar både mellan medlemmarna i Ministerrådet och mellan Ministerrådet och Kommissionen. Följande avsnitt och kapitel 8 ägnas åt att presentera förhandlingsutfallet

¹⁶² TT (2002-10-15)

¹⁶³ Foodwire (2002-11-12)

¹⁶⁴ DN (2002-12-12)

¹⁶⁵ Dok. 15664/02 ADD1

och att diskutera hur detta kan förklaras i ett spel på tre nivåer mot bakgrund av nord- och sydkoalitionernas ståndpunkter.

7.3 Beslutet i Ministerrådet

De förändringar i GFP som beslutades i december 2002 innebar framför allt att den övergripande målsättningen om långsiktigt nyttjande slogs fast. Bevarandepolitiken är nu ett överordnat mål, och avsikten är att strukturpolitiken inte skall tillåtas motverka detta. En viktig förändring jämfört med tidigare politik är att den nya grundförordningen¹⁶⁶ slår fast att långsiktigt bevarande är prioriterat framför övriga mål. För att lindra konsekvenserna för fiskenäringen, främst i de regioner som är mest beroende av fiskenäringen, ville man väcka liv i de möjligheter till stöd för diversifiering och omskolning som funnits i strukturförordningen redan tidigare.

Tillträde till vatten och resurser följer fortsatt principen om lika tillträde, med i stort samma undantag som tidigare, och principen om relativ stabilitet för fördelning av fiskemöjligheter. Undantagen är fortsatt att kustzonerna ut till 12 sjömil reserveras för kustflottan samt att Shetlandsboxen förblir stängd, men att man beslutar om en översyn av Shetlandsboxen under 2003.

Beslutet om lika tillträde innebär att Spanien och Portugal nu formellt sett blir integrerade i GFP med tillträde även till Nordsjön och Östersjön. Eftersom relativ stabilitet råder har de däremot inte fått några kvoter i de områden de tidigare inte hade tillträde till.

Fleråriga återhämtningsplaner införs för bestånd som är utom biologiskt säkra gränser och fleråriga förvaltningsplaner införs för andra bestånd. Detta innebär att en total TAC för hela perioden bestämdes vid periodens början. Denna blir då ett tak för de årliga TAC som beslutas löpande under perioden. Förhoppningen är att detta skall skapa en stabilitet i de årliga fångstbegränsningarna. Rådet behåller makten över beslut om TAC, även inom ramen för denna typ av planer. Det innebär att rådet gick emot Kommissionens förslag att löpande TAC skulle beslutas genom ett kommittéförfarande.

¹⁶⁶ Rådets förordning (EG) nr 2371/02 (EGT L 358, 31.12.2002, s. 59)

Medlemsstaterna gavs också rätt att efter samråd med Kommissionen införa bevarandeåtgärder inom kustzonerna, det vill säga ut till 12 sjömil från baslinjen.

Strukturpolitiken lades till viss del om, med syfte att främja kapacitetsminskningar. Stöden till nybyggnation fasades ut för att försvinna från 2005. För att få föra in ny kapacitet i flottan krävs ställs krav på att minst lika mycket kapacitet skall tas ut. För att få föra in fartyg över 100 bruttoton med stöd måste minst 1,35 gånger denna kapacitet föras ut.

Stöden för förbättringar inskränktes till att gälla för förbättringar av säkerheten ombord för personal och för hygien. Generellt gäller att sådana förbättringar inte får öka kapaciteten. Undantaget är fartyg äldre än fem år. Speciella stöd utgår även för kustflottan, det vill säga för fartyg under 12 meter. Stöd för att ställa om fartyg till annan permanent användning än fiske blir kvar. Stöden för att föra över fartyg till tredje land fasas ut för att upphöra år 2005.

En *skrotningsfond* bildades där medel kan användas för att skrota fartyg inom områden där fiskemöjligheterna minskat med minst 25 procent till följd av en återhämtningsplan. Samtidigt sänktes stöden till skrotning av fartyg inom ramen för strukturförordningen.

Vikten av *kontroll och tillsyn* för att uppfylla målen i GFP betonades genom att regelverket från den tidigare kontrollförordningen införs i den nya grundförordningen. Det innebär att Kommissionens förslag i stort sett antogs. Grundförordningen klargör ansvar och skyldigheter för aktörer inom ramen för GFP. Ansvaret för kontroll och tillsyn ligger fortfarande kvar på medlemsstaterna. Ansvaret ökar dock genom att man införde krav på att vidta åtgärder så snart överträdelse upptäcks. Kommissionens ansvar är att utöva kontroll av medlemsstaterna. För detta ändamål gavs också Kommissionen vissa ytterligare rättigheter till självständiga kontroller. För att öka samstämmigheten i påföljder mellan medlemsstaterna beslutade man också om att utarbeta en katalog över sanktioner. För att ytterligare förbättra övervakningen av fiskeflottan beslutades att införa elektroniska övervakningssystem. Jämfört med förslaget blev dock tidsplanen något rymligare.

I enlighet med förslaget beslutades också att inrätta regionala rådgivande nämnder (RAC) för att på så sätt öka näringens delaktighet i politiken och för att främja dialogen mellan fiskets intressenter.

Tredjelandssavtalen, framför allt med utvecklingsländer, skall i större utsträckning än tidigare kopplas till hållbar utveckling för att öka dessa länders möjlighet att själva utnyttja sina fiskeresurser.

I tabellerna 10 och 11 nedan sammanfattas de viktigaste skillnaderna mellan Kommissionens förslag och de beslutade förändringarna av GFP. Ett sätt att strukturera förhandlingsresultatet är att skilja på förändringar av strukturpolitiken och de övriga förändringarna som innefattar ökade möjligheter att vidta åtgärder för att bevara utsatta bestånd, förbättra övervakningen och möjliggöra ett gott styre av GFP. Genom denna uppdelning blir det tydligt att förslagen om förändringar av strukturpolitiken var den kontroversiella delen.

Tabell 10: Förändringar av regler kring tillträde, fördelning av fiskemöjligheter grundförordningen

	Kommissionens förslag	Avvikelse i beslutet
Tillträde	Lika tillträde	Ingen
Kustzonerna, inom 12 sjömil	Permanent begränsning	Begränsningen skall ses över 2012.
Fördelning av fiskemöjligheter	Relativ stabilitet + Haag-preferenser	Ingen
Fleråriga förvaltningsplaner	Fleråriga förvaltningsplaner, med syfte att utsätta bestånd snabbt skall återgå till uthållig nivå.	Förvaltningsplaner och återhämtningsplaner. Tydlig prioritering av återhämtningsplaner.
Begränsningar av fångster och fiskeansträngning	För bestånd som omfattas av fleråriga förvaltningsplaner skall Rådet besluta om total TAC för hela perioden och första året. TAC för övriga år fastställs av förvaltningskommitté.	Rådet fattar beslut även om årlig TAC. Dvs ej delegering av beslutsrätt.
Beslut och samråd	Inrätta RAC	Ingen
Kontroll och tillsyn	Tydlig definition av medlemsstaternas och Kommissionens ansvar. Gemensam organisation för inspektioner inrättas. Regelverk och sanktioner harmoniseras. System för elektronisk övervakning: fartyg >15 m f o m 2003. fartyg > 10 m f o m 2004. System för fjärranalys skall införas senast 2004	System för elektronisk övervakning skjuts fram. Från 1/1 2004 av fartyg > 18 m och från 1/1 2005 fartyg > 15 m. Beslut om införande av fjärranalys skall fattas 2004.

Tabell 11: Förändringar av strukturpolitiken

	Förslag	Avvikelse i beslutet
In- och utträde i flottan	Relation 1:1. Lika mycket tonnage som förs in måste tas ur flottan.	Relation 1:1 för in- och utträde utan offentligt stöd.
Nybyggnation	Stödet avskaffas från 1/1 2003	Avskaffas från 1/1 2005. Fram till dess utgår stöd endast för fartyg under 400 bt. Inträde av nya fartyg kompenseras med ökat utträde ur flottan. Fartyg <= 100 bt relation 1:1 Fartyg > 100 bt relation 1:1,35
Modernisering av fartyg	Minskade möjligheter för stöd till modernisering. Endast stöd som ökar säkerheten ombord, stöden får ej öka kapacitet i form av tonnage eller motorstyrka.	Endast stöd som ökar säkerheten ombord, stöden får öka kapacitet i form av tonnage om fartyget är äldre än 5 år. Speciella stöd för kustflottan, dvs för fartyg <12 m.
Överförande av fartyg till tredje land	Stödet avskaffas från 1/1 2003	Stödet minskas från 50 % till 30 % och är kvar till och med 2004.
Omställning till annan permanent användning	Stödet avskaffas från 1/1 2003	Stödet kvar
Skrotningsfond	Fartyg som får sina fiskemöjligheter begränsade, minst 25 % minskning har rätt till skrotningsbidrag. Medel för detta ändamål omfördelas från strukturfonderna.	Medel för detta ändamål tillförs av Kommissionen 2003. Medel omfördelas från strukturfonderna 2004-2006. Stöd ej villkorat på att tidigare strukturprogram uppfyllts.

8

Analys av förhandlingsutfallet

Följande avsnitt ägnas åt att analysera hur Ministerrådet kom fram till de förändringar av GFP som beslutades i december 2002. Fokus för analysen är dels hur förhållanden i medlemsstaterna påverkat utfallet, dels Kommissionens betydelse för utfallet. Ramverket för analysen är en modell med spel på tre nivåer (nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå) och därigenom belyses även hur förhållanden på de olika nivåerna påverkat förhandlingsutfallet.

I förhandlingarna framträdde två grupperingar eller koalitioner, fiskerivännerna (Syd) och fiskens vänner (Nord). Det skall dock poängteras att det är något oegentligt att benämna dem som koalitioner eftersom formellt sett agerade medlemsstaterna enskilt i förhandlingarna och då beslut fattades. Eftersom två informella koalitioner dock bildades kommer den fortsatta analysen främst att fokusera på skillnader mellan koalitionerna och inte på enskilda medlemsstater. Benämningen på grupperingarna är inte heller entydig, men gruppen med länder från främst södra Europa har kallats *fiskerivännerna* och gruppen från norra Europa har vid något tillfälle benämnts *fiskens vänner*. Liksom tidigare kommer de i den fortsatta analysen att kallas Syd respektive Nord.

Avsnittet består av fyra delar. I den första presenteras en tolkning av strukturen i förhandlingsparternas preferenser. Där visas att Kommissionen påverkade utfallet i förhandlingen genom att koppla förändringar av strukturpolitiken till bevarandepolitiken. I avsnittet därefter diskuteras förhandlingarna utifrån strukturen med spel på tre nivåer. De två avslutande avsnitten ägnas åt att analysera dels skillnader i preferenser mellan Nord och Syd utifrån ekonomiska och politiska förhållanden, dels skillnader i Kommissionens och Ministerrådets preferenser.

8.1 Strukturen i förhandlingarna

Medlemsstaternas reaktioner på Kommissionens förslag visar att förslaget kom att betraktas som två separata förslag presenterade som en enhet. En del omfattade förändringar i bevarandepolitiken, då främst förbättrad kontroll och införande av förvaltningsplaner, och var mindre kontroversiell. Den andra och mer kontroversiella delen omfattade de föreslagna förändringarna i strukturpolitiken.

De utfall som koalitionerna Syd och Nord föredrar mest skulle kunna beskrivas enligt följande: *Bevarande, kontroll och gott styre*: Låt det utfall Nord föredrar vara A och det utfall Syd föredrar vara B, där A i stort sett överensstämmer med Kommissionens förslag men B inte är fullt lika långtgående, till exempel avseende överförande av makt till Kommissionen. *Strukturpolitiken*: låt C vara Kommissionens förslag om långtgående förändringar, vilket föredras av Nord, och *status quo* vara det alternativ som Syd föredrar mest. Låt D representera en mindre radikal förändring av strukturpolitiken, dvs. en möjlig kompromiss mellan koalitionerna. Notera att de alternativ grupperna föredrar mest är härledda ur respektive grupps reaktion på Kommissionens förslag. Det innebär att de alternativ som presenteras i tabell 12 nedan är vad respektive gruppering vid förhandlingarnas start sade sig föredra. Därför är det troligt att tabellen representerar positioner som är mer extrema än det respektive gruppering i själva verket föredrar.

Tabell 12: Koalitionernas transitiva preferenser över bevarande och kontroll, strukturstöden och Kommissionens totala förslag.

	Bevarande, kontroll och gott styre	Strukturstöd	Hela förslaget
fiskens vänner (Nord)	A > B > <i>status quo</i>	C > D > <i>status quo</i>	E > F > <i>status quo</i>
fiskerivännerna (Syd)	B > A > <i>status quo</i>	<i>status quo</i> > D > C	F > <i>status quo</i> > E

A: Kommissionens förslag om bevarande, kontroll och gott styre

B: Det alternativ Syd mest föredrar angående bevarande, kontroll och gott styre

C: Kommissionens förslag om strukturpolitiken

D: Kompromiss mellan Kommissionens förslag och det alternativ Syd mest föredrar avseende strukturpolitiken

E: Det alternativ Nord mest föredrar av hela reformförslaget

F: Det alternativ Syd mest föredrar av hela reformförslaget

Angående bevarande, kontroll och gott styre kommer förhandlingslösningen att ligga mellan alternativ A och B, eftersom båda grupperingarna föredrar både A och B framför *status quo*. Situationen för strukturstöden var annorlunda. Om förslaget behandlats fristående hade Syd blockerat så att *status quo* fortsatt att gälla. Avgörande för att åstadkomma en förändring av strukturpolitiken var att Kommissionen i sin roll som förslagsställare kopplade samman bevarandepolitiken med strukturpolitiken. Detta är en trolig förklaring till att den uppnådda

förhandlingslösningen D angående strukturstöden ligger emellan C och *status quo*.

Genom att koppla samman åtgärder för bevarande, kontroll och gott styre med förändringar av strukturpolitiken till ett enda förslag uppnås en situation där båda förhandlingsparter är för en förändring av politiken. *Status quo* är inte längre ett alternativ, därmed är Syds förhandlingsstyrka försvagad eftersom hotet att blockera reformen inte är så starkt som om endast förändringar av strukturpolitiken skulle förhandlas. Däremot skiljer sig de båda grupperingarna åt i hur omfattande förändring av politiken som föredras. Låt E vara det förslag Nord mest föredrar, och som överensstämmer med Kommissionens förslag. Låt F vara den förändring av politiken som Syd mest föredrar, med ökat fokus på bevarande och endast små förändringar av strukturpolitiken, ett slags ”lättversion” av Kommissionens förslag

Genom att presentera ett förhandlingspaket utesluts alltså *status quo* ur förhandlingsutrymmet, eftersom båda grupperingarna föredrar alternativ F före *status quo*. Därigenom har Kommissionen uppnått ett förslag där båda parter är villiga att uppnå en förhandlingslösning. Enligt detta synsätt har Kommissionen påverkat förhandlingsutfallet genom att koppla samman förändringarna av strukturpolitiken med förändringar av bevarandepolitiken. Detta ledde till att förändringar av strukturpolitiken ingick i förhandlingsutrymmet.

Att Kommissionen kunnat påverka förhandlingar om GFP har observerats tidigare.¹⁶⁷ Conceição-Heldt (2004) har analyserat både den första förhandlingen i GFP om införandet av strukturpolitiken och skapandet av en gemensam marknad för fiskeriprodukter 1970 och förhandlingen om bevarandepolitiken och tillträde till vatten och resurser 1976-1983. Hon drar slutsatsen att kommissionens preferenser är viktiga tillsammans med medlemsstaternas preferenser och den institutionella strukturen för att förklara utfallet i förhandlingen.

¹⁶⁷ Däremot finns exempel på analyser av andra frågor där man funnit att Kommissionen, trots försök, inte lyckats påverka förhandlingsutfallet och den gemensamma politiken. Se till exempel SLI Rapport 2001:4 om Agenda 2000-förhandlingarna om den gemensamma jordbrukspolitik, eller Pollack (1999) om förhandlingarna om Amsterdamfördraget.

8.2 Spel på tre nivåer

Det centrala argumentet för en reform 2002 var behovet av långtgående förändring för att skapa långsiktigt hållbart nyttjande av bestånden. Att den resurs näringen är beroende av för sin verksamhet är överexploaterad och att flera bestånd rapporterats vara i farozonen är utan tvekan ett kraftfullt hot som kan förändra fiskerinäringens förutsättningar att fortleva. Frågan är om hotet var tillräckligt för att kunna genomföra långtgående förändringar av GFP?

Nationell nivå

I spelet på tre nivåer har den negativa beståndsutvecklingen framför allt betydelse på den *nationella nivån (I)*. Samhället som helhet drabbas negativt av att en naturresurs, som om den utnyttjas optimalt är förnybar, utplånas genom bristfällig förvaltning. Den enskilda grupp i samhället som drabbas hårdast av vikande bestånd är dock fiskerinäringen. Vid sidan av de positiva miljövärden arternas fortlevnad representerar, förlorar dessutom fiskerinäringen sina inkomstmöjligheter. För näringen är alltså beståndsförändringen i sista hand en ekonomisk fråga. För den enskilde företagaren handlar det om företagets överlevnad både på kort och på lång sikt.

I det nationella politiska spelet balanseras olika väljargrupperns intressen. Genom att politiker är beroende av information från olika näringsgrenar kommer de också att påverkas av lobbyingkampanjer. Det innebär att den nationella ståndpunkten naturligtvis påverkas av opinionen i väljarkåren och av intressegrupper, som till exempel miljörörelsen och fiskerinäringen. För fiskerinäringen kommer krav på åtgärder som gynnar näringens överlevnad på kort sikt att ha högst prioritet. Näringens intressenter har dock olika perspektiv och prioriteringar. Cooper (1999), som delvis citerar Wise, framhåller att: *"whereas politicians and bureaucrats tend to have a 'global' outlook, '...the perspectives of those producing fish are focused, understandably, on their individual economic survival..."* (Wise, 1984). Åtgärder som efterfrågas för att säkerställa kortsiktig överlevnad behöver dock inte vara oförenliga med åtgärder för långsiktigt bevarande. Däremot bidrar det till att fokus flyttas från bevarandeåtgärder till kortsiktiga ekonomiska villkor.

Detta är en bidragande förklaring till att Syds negativa reaktioner på Kommissionens förslag i första hand var inriktade på de ekonomiska och sociala konsekvenserna för fiskerinäringen, och inte på effekter på bestånden. En slutsats av

detta är att det vikande beståndet i första hand ledde till förhandlingar om de ekonomiska förutsättningarna för näringen och inte till förhandlingar om ytterligare bevarandeåtgärder. Det innebär att det inte är troligt att överexploateringen i sig, innan en akut kris har uppkommit, skulle vara en faktor som hjälper till att överbrygga nationella motsättningar.

Ett annat motiv för en reform var bristande legitimitet på nationell nivå, vilket lett till att näringen själv efterfrågade effektiviserad och harmoniserad kontroll. Bristande legitimitet hos näringen skapar en efterfrågan på förändring. Frågan är hur långtgående? Det handlar inte i första hand om en radikal omläggning av politiken utan snarare om hur den implementeras. Detsamma gäller också efterfrågan på förbättrad och harmoniserad kontroll.

Slutsatsen är att förhållanden på *nationell nivå (I)* framför allt påverkar innehållet i ett eventuellt avtal. Däremot har förhållanden på nationell nivå som skapat ett tryck på att uppnå ett avtal som radikalt förändrar GFP har inte kunnat identifieras.

EU-nivå

De stora förändringar av GFP som genomförts före 2002 års reform krävde stöd från skeenden på EU-nivå för att medlemsstaterna skulle komma förbi nationella motsättningar och fram till en förhandlingslösning. Försöken att skapa en GFP under slutet av 1960-talet misslyckades till exempel genom att Tyskland, som största nettobetallare, blockerade sådana försök. Förslaget initierades av interna skäl, då framför allt Frankrike ville öka effektiviteten i flottan genom att skapa ett gemensamt stödprogram. Det var först i och med ansökningarna om medlemskap från Irland, Norge och Storbritannien med utsikter att fördubbla gemenskapens vatten som en gemensam politik skapades 1969. I termer av spel på tre nivåer innebär detta att förändringar på EU-nivån påverkade medlemsstaterna som därmed kom förbi motsättningar angående nationella preferenser så att GFP kunde bildas. De långdragna förhandlingarna från 1976-1983 om införande av bevarandepolitiken och lika tillträde till irländska och brittiska vatten kunde genomföras först efter att både Irland och Storbritannien erbjudits kompensation, och dessutom Portugal och Spanien, med sina stora flottor, var på väg in i gemenskapen. Förändringar av GFP har alltså kunnat genomföras när stora förändringar samtidigt skett som förändrat näringens villkor. I termer av spel på

flera nivåer har alltså förändringar på EU-nivå krävts för att komma förbi nationella motsättningar.

Vid tiden för GFP-förhandlingarna 2002 pågick medlemsskapsförhandlingar sedan 1998 med ansökarländer från Östeuropa. Den förestående utvidgningen av EU med nya medlemsstater från Östeuropa kan ha påverkat utfallet i GFP-förhandlingarna. En förestående utvidgning av EU kan åtminstone ge två möjliga effekter. Ett ökat antal medlemsstater ökar efterfrågan på ett gemensamt regelverk och att mer ansvar för övervakning och kontroll delegeras till Kommissionen, enligt Franchinos och Rahmings (2003), jämför kapitel 3. Det är också precis vad som skedde. Flera medlemsstater, och framför allt intressenter i näringen, efterfrågade förbättrad övervakning och harmonisering av påföljder. Kommissionens förslag på detta område gick också, som framgått ovan, igenom utan speciellt stora förändringar.

Den andra möjliga effekten av östutvidgningen var en förväntad förskjutning av maktbalansen i Ministerrådet, vilket gav två scenarier. Den första är att en förskjutning av maktbalansen kunde ha ökat motsättningarna mellan Nord och Syd. Nya fiskerionationer, som dessutom skulle komma att vara kvalificerade för relativt stora stöd, skulle kunna liera sig med Syd och därmed öka Syds förhandlingsstyrka. Detta borde påverka Nord, det vill säga göra Nord mer kompromissvilligt. Å andra sidan skulle Syd tillsammans med nya medlemmar kunna få ökat inflytande över utvecklingen av GFP, vilket skulle kunna leda till försök från Syds sida att blockera en reform innan anslutningen av de nya medlemsstaterna var genomförd. Den andra möjliga konsekvensen är att Syd blir villigt att genomföra vissa förändringar av stöden eftersom man efter en utvidgning inte kommer att tillhöra de fattigaste fiskerionationerna längre och därmed riskerar att förlora en del av de nuvarande stöden.

Spanien påstås ha försökt att fördröja reformen.¹⁶⁸ Under våren 2002 innehade Spanien ordförandeskapet i rådet. Under april påstods EU:s dåvarande ordförande Jose Maria Aznar ha tagit kontakt med Kommissionens ordförande Romano Prodi. Resultatet av samtalet påstods vara att reformen, som skulle ha presenterats i april 2002, fördröjdes. Biträdande generaldirektören i DG fiske, Stef-

¹⁶⁸ Se till exempel Foodwire (2002-05-31)

fen Schmidt, som ledde arbetet med reformen, avskedades kort därefter.¹⁶⁹ Den spanske fiskeriministern Miguel Arias Canete skall ha instruerat den spanska kommissionären Loyola de Palacio att bromsa reformen. Canete tillstod först att så var fallet men hävdade senare att allt var ett missförstånd.¹⁷⁰

Frågan är vilka växlar som kan dras på Spaniens försök att blockera reformen. Som framgått i den tidigare beskrivningen av den spanska inställningen till GFP var den tidiga strategin från Spanien och Portugals sida att blockera alla beslut som hade med GFP att göra.

Resonemanget kring östutvidgningen leder å andra sidan till att sannolikheten för att uppnå ett avtal ökade. Idén bygger på att nuvarande medlemsstater passar på att genomföra förändringar, som i första hand gynnar dem själva, innan nya medlemsstater släpps in. Om Syds förväntning var att förändringar av strukturstöden kommer att bli nödvändiga förr eller senare, till exempel på grund av den kraftiga överexploateringen av bestånden, kan det vara fördelaktigt att genomföra förändringar av strukturstöden innan dessa nya medlemsstater träder in i gemenskapen. Genomför de gamla medlemsstaterna förändringen kan de dels vara säkra på att en förändring i önskvärd riktning kommer till stånd, dels kan de utforma det nya systemet i riktning så att det även i fortsättningen gynnar den egna näringen. Exempel på att GFP tidigare förändrats för att gynna de gamla medlemsstaterna är det beslut om lika tillträde till gemenskapens vatten som fattades i samband med att Irland och Storbritannien skulle träda in i gemenskapen. Ett beslut som i första hand gynnade de tidigare medlemsstaterna på de nya medlemmarnas bekostnad.

Internationell nivå

Det finns ingen tydlig koppling till *internationella* företeelser (*nivå (III)*) som skulle kunna anses ha nämnvärt påverkat förhandlingarna 2002. Marknadspolitikerna lämnades utanför reformen och några WTO-förhandlingar som berörde GFP pågick inte vid tillfället. Därmed finns inte någon direkt koppling till WTO. Däremot kan WTO-förhandlingarna ha haft en indirekt effekt. Under tidigare förhandlingar då subventionerna till jordbruket förhandlades motverkade EU att även subventioner till fisket skulle tas upp. Dessutom kom man överens i

¹⁶⁹ TT 2002-05-17.

¹⁷⁰ Dagen industri 4 maj 2002

Doha, vid förhandlingsrundans början, om en formulering om miljöhänsyn. Sammantaget bör detta ha skapat förväntningar på att subventionerna till fisket kommer upp till förhandling i WTO någon gång i framtiden. (De förändringar av GFP som beslutades 2002 anses också ha ökat sannolikheten för att subventionerna till fiskenäringen kan komma upp i kommande WTO-förhandlingar.)

Under förhandlingarna om GFP pågick och avslutades FN-förhandlingarna i Johannesburg om en handlingsplan för långsiktigt hållbar utveckling. I september 2002 slöts Johannesburgöverenskommelsen, vilken bland mycket annat innehåller deklarationer om nyttjandet av marina resurser. Johannesburgdeklarationen innebär att det internationella samfundet förbundit sig att återställa överexploaterade fiskbestånd senast 2015. Det är inte uppenbart att förhandlingarna i Johannesburg påverkade EU-förhandlingarna om GFP. Däremot innebär deklarationen ytterligare internationellt fokus på bevarandeåtgärder, vilket ökar pressen att skapa ett hållbart fiske och kan därigenom indirekt ha påverkat EU-förhandlingarna.

Slutsatser

Den *första* slutsatsen av analysen är att förhållanden på EU-nivå genom den förestående östutvidgningen troligtvis har påverkat innehållet i politiken genom en ökad efterfrågan på ett tydligt regelverk kring ansvaret för att implementera och övervaka att GFP följs. Kommissionen gavs också befogenhet att övervaka medlemsstaterna. Det fanns också en nationell efterfrågan på ett mer enhetligt kontrollsystem, vilket till exempel framkom under förberedelsearbetet då Kommissionen anordnade möten i medlemsstaterna med fiskenäringens intressenter.¹⁷¹ Den andra och mer avgörande effekten av östutvidgningen är att den kan ha bidragit till att öka förutsättningarna för att ett avtal kunde uppnås. Genom att förändra förutsättningarna för förhandlingen kunde ett avtal, som annars inte hade ingått i förhandlingsutrymmet, uppnås.

Den *andra* slutsatsen är att förhållanden på nivå (I), nationella politiska och ekonomiska förhållanden, i första hand kan förklara *innehållet* i en överenskommelse (det vill säga innehållet i en kompromiss), men att de inte uppenbart kan förklara *att* ett avtal kom till stånd. Frågan om långsiktigt hållbart nyttjande av

¹⁷¹ KOM (2000) 14 slutlig

fiskbestånden tenderar, i förhandlingar om GFP, att reduceras till en fråga om fiskenäringens ekonomiska villkor på kort sikt. Den förestående utvidgningen av EU österut med nya medlemmar, som Polen och de baltiska staterna, riskerade att rubba maktbalansen i Ministerrådet. Detta kan ha utgjort det externa tryck på EU-nivå (II) som krävdes för att komma förbi nationella motsättningar så att en förhandlingslösning kunde uppnås.

Den *tredje* slutsatsen är att förhållanden på internationell nivå (III) endast tycks ha haft indirekt påverkan på förhandlingarna och därmed inte någon avgörande betydelse för förhandlingsutfallet. Flera internationella överenskommelser har dock lett till ökat fokus på miljöhänsyn och uthållighet. Exempel på detta är FAO:s uppförandekod för fiske; Johannesburgdeklarationen om uthålligt nyttjande; och i ministerdeklarationen från Doha då en ny förhandlingsrunda i WTO inleddes 2001. Även om sådana överenskommelser inte påverkar förhandlingarna direkt har de en potentiell indirekt effekt genom att fokus på uthållighet ökar.

För att fördjupa analysen av hur nationella förhållanden påverkar förhandlingarna kommer följande två avsnitt att ägnas åt att analysera skillnader, dels i de två koalitionernas (Nord och Syd) ekonomiska förutsättningar och preferenser avseende GFP, dels mellan Ministerrådets och medlemsstaternas regeringars preferenser. Syftet är att undersöka om en närmare genomgång av preferenserna förändrar eller kan ge ytterligare bidrag till att förklara det beslut som fattades i december 2002.

8.3 Nationella förhållanden

Som framgått ovan ledde förslaget om en reform av GFP till en polarisering mellan medlemsstaterna. De två grupperingarna Syd och Nord skiljde sig åt, främst i synen på behovet och möjligheten att ge stöd till fiskenäringen. Medan Nord ställde sig bakom Kommissionens förslag betonade Syd att ekonomiska och sociala hänsyn måste ges tillräcklig hänsyn när bevarandepolitiken genomförs.

Det grundläggande skälet för att bilda en koalition är att uppnå de mål man kommit överens om. I förhandlingar där besluten fattas med majoritet är koalitioner viktiga, eftersom en majoritet eller en blockerande minoritet minskar

komplexiteten i förhandlingarna. Färre förhandlingsparter gör förhandlingen mindre komplicerad.¹⁷² Å andra sidan kan det finnas ett värde i att begränsa själva koalitionen för att inte en förhandling mellan koalitionen medlemmar för att just skapa en koalition skall bli alltför komplicerad.

Det har hävdats att koalitioner till sin natur är flytande och att fasta koalitioner mellan medlemsstater i EU inte existerar.¹⁷³ Det pekas också på att det finns mönster i koalitionsbyggandet, som baseras på långsiktiga gemensamma intressen. Tidigare koalitioner som varit viktiga men nu till viss del saknar relevans är till exempel Frankrike-Tyskland. Andra koalitions mönster som ofta nämns är Nord-Syd eller fattiga mot rika, frihandelsvänner mot protektionister och nettobetallare till EU-budgeten mot nettomottagare. Hosli (1996) menar att traditionella geografiska allianser som Benelux, Frankrike-Tyskland har förlorat i relevans, samtidigt som klyftan mellan Nord och Syd vuxit. Man röstar inte alltid tillsammans, men i en rad frågor röstar man på samma sätt. Denna Nord-Syd klyfta bekräftas av Elgström m.fl. (2001), som också menar att koalitioner i EU kommer att bli allt viktigare på grund av att majoritetsbeslut förekommer i allt fler frågor och på grund av utvidgningen med fler medlemsstater. Elgström m.fl. (2001) hävdar att små länder som till exempel Sverige ofta kontaktas för att bilda koalitioner, samtidigt som stora länder som Frankrike och Spanien sällan ingår i koalitioner. I fiskerivännerna ingick dock både Spanien och Frankrike, vilket möjligen indikerar hur viktig fiskerivännerna tyckte frågan om förändringar av GPF var.

I tidigare kapitel har framgått att fiskesektorn uppvisar stora skillnader inom EU. Fisket har större betydelse i södra Europa än i norra. Detta gäller både som näringsgren och som konsumtionsvara. Ekonomiska förhållanden såväl som politiska förhållanden påverkar de ställningstaganden som görs för en nations räkning. De följande avsnitten tar upp skillnader mellan Nord och Syd i en rad ekonomiska frågor, som är relaterade till fiskenäringen. Som stöd för den kvalitativa diskussion som förts ovan analyseras här skillnader mellan koalitioner baserat dels på ekonomiska variabler, dels på uppgifter över politiska preferenser, attityd till miljöhänsyn och inställning till fiskenäringen.

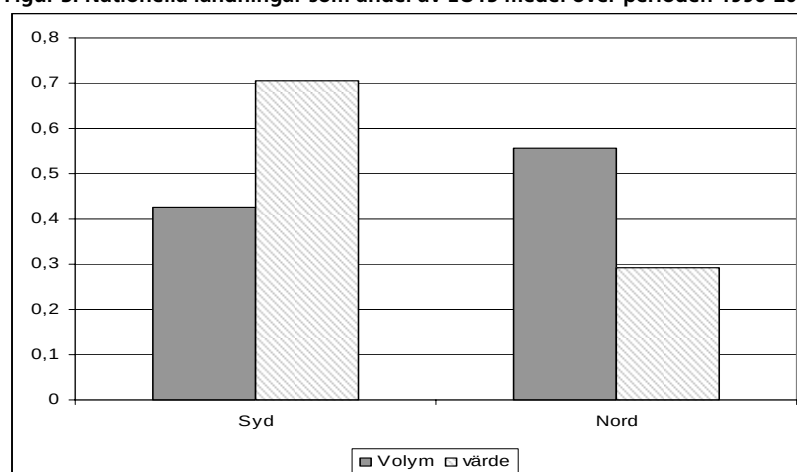
¹⁷² Stenelo (1972) och Zartman (1994)

¹⁷³ Nugent (1999)

Fördelas flottan på Syd och Nord framgår att 1997 tillhörde 76 201 av totalt 99 170 fartyg Syd, det vill säga nära 77 procent. Syd hade däremot endast 66 procent av kapaciteten, mätt i tonnage. Spanien ensamt stod för nära 29 procent av EU:s totala kapacitet. Detta visar också att Syds flotta i större utsträckning än i Nord utgörs av mindre fartyg med mindre genomsnittlig kapacitet.

Trots att Syd har störst kapacitet är den landade volymen i Nord större. Figur 3 nedan visar respektive grupperings genomsnittliga andel av den totala volymen i EU15 under perioden 1995-2002. Det kan också sägas att andelarna är stabila över tiden, vilket inte framgår av figuren.

Figur 3: Nationella landningar som andel av EU15 medel över perioden 1996-2002



Källa: Egna beräkningar baserade på tabell 3 i kapitel 5.

Beräknat utifrån värdet av den landade fisken är förhållandet emellertid omvänt. Det genomsnittliga värdet av Syds fångster var avsevärt högre än Nords. En förklaring till denna stora skillnad är att Danmark bedriver ett omfattande industrifiske, där fångsten har relativt lågt värde och används som råvara till fiskmjöl, som i sin tur används till djurfoder.

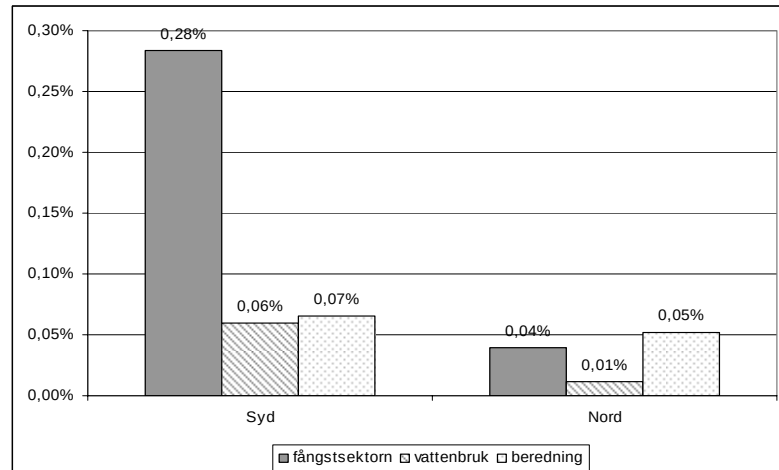
Figuren visar att även om Syd stått för 71 procent av värdet av den landade fisken i EU, har man under samma period endast stått för 43 procent av den landade fisken inom EU, mätt i ton. Fiskenäringen bidrar dessutom med en större andel av den totala produktionen i Syd än i det mer industridominerade Nord. Det-

ta visar sig också i det handelsmönster som presenterades i kapitel 5. Med undantag av Danmark är Grekland, Spanien och Portugal avsevärt mer beroende av utrikeshandeln med fiskprodukter än övriga medlemsstater. Å andra sidan är också Syd mer beroende av import av fisk och fiskprodukter. Den sammanlagda nettoimporten för Syd år 2000 var 6 929 miljoner EUR, medan motsvarande i Nord var 1 598, vilket innebär att nettoimporten i Syd var drygt 4 gånger större än i Nord. Den stora importen krävs för att fler av medlemsstaterna i Syd har högre konsumtion av fisk och fiskprodukter per invånare relativt Nord. I Portugal var konsumtionen år 1999 högst bland medlemsstaterna med 61,1 kg per invånare, i Spanien 44,4 medan Österrike med 11,4 och Tyskland med 12,4 kg per invånare och år hade lägst konsumtion. Ett undantag i Syd är Irland som är nettoexportör av fisk och fiskprodukter och där konsumtionen endast var 15,6 kg per invånare 1999.¹⁷⁴ Dessutom visar MegaPescas (2000) analys av det regionala beroendet av fiskerinäringen att de regioner där beroendet av fiskerinäringen är högst finns i Syd och framför allt i Spanien och Grekland.

Beroendet visar sig inte enbart i att fisket bidrar med en relativt stor andel av regionens produktionsvärde utan också genom den sysselsättning som är beroende av fiskerinäringen. Figur 4 visar sysselsättning inom fisket 1997 som andel av arbetskraften. Totalt var 308 000 i Syd och 89 000 i Nord sysselsatta i fiskerinäringen. Sysselsättningen i fångstsektorn och inom vattenbruk var större i Syd än i Nord, medan skillnaden är marginell avseende sysselsättningen i beredningsindustrin. Eftersom beredningsindustrin, framför allt i norr, har ett begränsat beroende av lokalt landad fisk innebär det att strukturella förändringar inom fiskerinäringen som innebär minskad kapacitet, färre fartyg och därmed färre arbetstillfällen i fångstsektorn får större ekonomiska och sociala konsekvenser i de södra delarna av gemenskapen. Sammantaget ger detta en tydlig bild av att fiskets ekonomiska betydelse är större i Syd än i Nord, vilket bidrar till att förklara fiskerivännernas krav på större ekonomiska och sociala hänsyn i reformen.

¹⁷⁴ Europeiska gemenskaperna (2004)

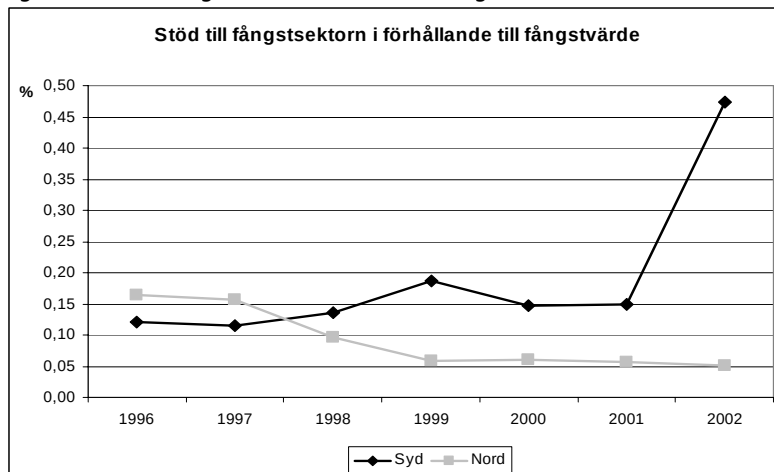
Figur 4: Sysselsättning i fiskesektorn 1997 (andel av arbetskraften)



Källa: egna beräkningar utifrån Europeiska gemenskaperna (2004) och Europeiska kommissionen (2005b)

En effekt av att Syd har generellt sett lägre produktion per invånare, det vill säga lägre BNP per capita, än Nord är att de är berättigade till stöd ur EU:s strukturfonder. Stödet används som ett led i strategin att minska ekonomiska och sociala skillnader mellan medlemsstaterna i EU. Det innebär att Syd också är berättigade till generellt sett högre stöd till fiskenäringen än Nord. Som framgår av figur 5 så är det totala stödet i förhållande till värdet av den landade fisket högre till Syd än till Nord. De båda koalitionernas genomsnittliga stöd i förhållande till landningsvärden har vägts med antalet röster i Ministerrådet.

Figur 5: Stöd till fångstsektorn i relation till fångstvärde



Källa: Egna beräkningar baserade på tabell 7 i kapitel 5.

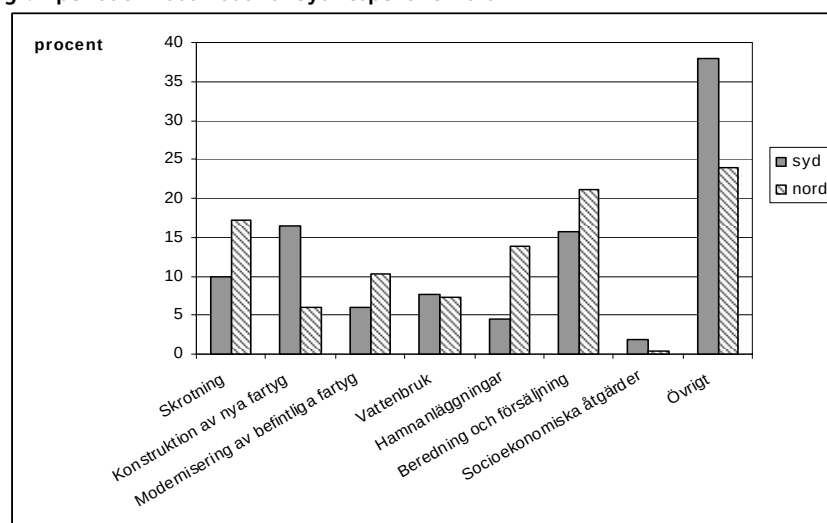
Det finns alltså en tydlig skillnad i hur mycket stöd Syd och Nord får i förhållande till den landade fiskens värde. Det är, som påpekats ovan, inte förvånande eftersom flera av länderna i Syd ingår i stöd-1-områden för strukturfonderna och därmed har rätt till högre stöd än övriga områden i EU. Det innebär också att stödet är viktigare för de sydliga ekonomierna som helhet än stöden är i Nord.

Motståndet i Syd mot att förändra de stöd som tidigare utgått till nybyggnation eller modernisering kan alltså ha sin förklaring i ett kraftigare stödberoende. Denna typ av stöd har genererat investeringar och arbetstillfällen i varv och annan verksamhet på land, samtidigt som säkerheten och fångstkapaciteten för den enskilde fiskeföretagaren förbättrats.¹⁷⁵ Om stöden istället används för utskrotning av fartyg förloras de arbetstillfällen som tidigare skapades på land samtidigt som sysselsättningen i fisket minskar. Syds krav på fortsatt stöd till förbättring av säkerhet och hygien ombord till båtar äldre än fem år möjliggör att en

¹⁷⁵ MegaPesca (2000) har på regionnivå beräknat antal arbetstillfällen som genereras iland per arbetstillfälle till havs. Dessa så kallade multiplikatorer är dock små. Havsfisket genererar per arbetstillfälle i fisket från 0,01 till 0,59 arbetstillfällen i land i sektorer som förser fiskenäringen med insatsvaror. Multiplikatorer för sysselsättning i sektorer som behandlar fångsterna beräknas vara något större, men fortfarande små. De varierar från 0,27 till extremfallet 6,59.

del av de tidigare stöden fortsätter och öppnar för framtida förhandlingar om hur stöden kan användas.

Figur 6: Fördelning av totalt stöd (FFU+nationell finansiering) till fiskesektorn programperioden 2000-2006 för Syd respektive Nord.



Källa: egna beräkningar baserade på Europeiska gemenskaperna (2004)

Figur 6 visar hur medlemsstaterna avsett att använda EU-stöd från FFU tillsammans med nationella stöd för programperioden 2000-2006. En tydlig skillnad mellan Nord och Syd framträder. Först skall dock påpekas att av det totala stödet utgår nära 80 procent till Syd, vilket inte framgår av figuren. Däremot framgår att Syd använt över 16 procent av sina stöd för nybyggnation. Motsvarande siffra för Nord är drygt 5 procent. Nord har däremot satsat mer på att modernisera befintliga fartyg. Dock är den totala andelen till nybyggnation och modernisering i Syd drygt 22 procent men endast 16 procent i Nord. Däremot har Nord använt en större andel för att skrota ut befintliga fartyg. Sammantaget har Syd alltså använt en större andel av stöden för offensiva investeringar, medan Nord använt en större andel för att minska flottan. Det är noterbart att så liten andel av medlen avsatts för socio-ekonomiska åtgärder trots att det är en av huvudpöängerna i den kritik som Syd riktade mot Kommissionens förslag.

Den slutsats som kan dras så långt är att det ekonomiska beroendet av fiskesektorn är större i Syd än i Nord, och att stödberoendet också är större i Syd än i Nord. Framför allt återfinns de regioner inom EU som är mest beroende av fiskenäringen i Syd. Eftersom Syd dessutom är generellt mer stödberoende än Nord är Syds skarpa reaktioner mot förslagen att minska och förändra stöden till flottan inte förvånande. Frågan om att förändra stöden är inte alls lika laddad i Nord eftersom det inte får så stora direkta effekter för fiskenäringens ekonomiska villkor där. I vilket fall som helst kommer Nord att få fortsätta att betala en stor del av stöden till Syd. Frågan handlar snarare om huruvida stöden skall få fortsätta att motverka bevarandet av den gemensamma fiskeresursen.

Den inställning medlemmarna i Syd har till stöd till flottan har också visat sig i tidigare förhandlingar och har i vissa fall kommit att vara avgörande. Först och främst var Frankrike och Italien initiativtagare till att införa en gemensam stödpolitik redan 1968. Motståndet mot denna, som berörts ovan, visar på Nords motvilja mot stödpolitiken. Tyskland, Nederländerna, Belgien och Luxemburg var alla emot. Irland har vid ett tillfälle visat att man värderade stöd högre än att behålla exklusivitet till "sina" vatten. I samband med införandet av bevarandepolitiken 1983, då även det fria tillträdet till vatten kring de brittiska öarna förhandlades, var Irland och Storbritannien motvilliga till att upplåta sina vatten fritt för övriga medlemsstater. Irland kunde dock bevekaskas genom bland annat ökade stöd till flottan. Storbritanniens hållning förändrades dock inte förrän premiärminister Thatcher förhandlat fram rabatten på Storbritanniens avgift till EU:s gemensamma budget. Som bekant var Irland med i Syd och Storbritannien i Nord. Vid Spaniens och Portugals inträde i gemenskapen 1986 förhandlades begränsningar fram i tillträdet till Nordsjön, Irländska sjön och Östersjön. Som kompensation fick de båda länderna generösa strukturstöd för att förnya och effektivisera sin fiskeflotta, som var föråldrad jämfört med de dåvarande medlemsstaternas flottor.¹⁷⁶ Det är alltså inte förvånande att strukturpolitiken återigen blivit en av de stora stötestenarna. Strukturstöden har använts som kompensation i flera tidigare förhandlingar, vilket bidrar till att det blir politiskt viktigt att inte ge upp dem utan kompensation.

¹⁷⁶ Conceição-Heldt (2004)

De skillnader i ekonomiska och sociala förhållanden som finns mellan Syd och Nord, både generellt sett och specifikt inom fiskenäringen, behöver dock inte visa sig i motsatta politiska positioner. Ekonomiska förhållanden i fiskenäringen utgör endast en del av de nationella preferenser som beror på den allmänna inställningen i samhället och på aktiviteten hos olika intressegrupper.

Huvudpoängen i Kommissionens förslag var ökad miljöhänsyn genom att sätta bevarandepolitiken i fokus för GFP. Detta innebar också förslag om en radikal omläggning av strukturpolitiken. Syds reaktion mot att förslaget inte tog tillräcklig ekonomisk och social hänsyn var främst riktad mot de delar av förslaget som berörde strukturpolitiken; det vill säga de förslag som skulle innebära förändrade ekonomiska förutsättningar för fiskeföretagarna. Därmed påverkades inställningen till bevarandepolitiken också av attityden till fiskenäringen och ytterst av den vikt som läggs vid att bevara traditionella näringar.

Det sägs ibland att det finns en viktig skillnad mellan norra och södra Europa i inställning till miljöhänsyn. Miljörörelsens inflytande är inte alls lika stort i södra Europa som i norra, vilket gör att politiker i syd inte behöver ta hänsyn till en opinion för miljöskydd lika tydligt som politiker i norr. En effekt av detta är att det främst är de rikare länderna från norra Europa som driver miljöfrågor inom Ministerrådet (Tyskland, Nederländerna, Sverige och Danmark). De fattigare länderna från de södra delarna, som till exempel Grekland, Spanien och Portugal har delvis andra prioriteringar avseende investeringar, och drivs dessutom inte av väljarkåren att införa en mer strikt miljöpolitik.¹⁷⁷

Politiska preferenser

Hur ser då medlemsstaternas attityd till miljöhänsyn och syn på fiskenäringen ut? Budge m fl. (2001) har genom att studera politiska partiers valmanifest skapat en databas med indikatorer för politiska preferenser för olika politiska partier i medlemsstaterna. Franchino och Rahming (2003) har använt tre indikatorer, tillsammans med uppgifter om regeringssammansättningar från Müller och Strøm (2000), för att analysera skillnader mellan Kommissionen, Ministerrådet och medlemsstaternas regeringar. Deras resultat redovisas och diskuteras längre fram i kapitlet.

¹⁷⁷ Lenschow (2005)

Franchino och Rahmings databas innehåller information om alla EU:s medlemsstater för perioden 1984 till 1999.¹⁷⁸ Denna kan även användas för att analysera skillnader mellan Nord och Syd. Tre indikatorer över politiska preferenser är tillgängliga; prioritering av miljö, prioritering av fiskenäringen och placering på den politiska höger-vänsterskalan¹⁷⁹. Notera att prioritering av fiskenäringen mäts genom prioritering av jordbruket. Preferenserna representeras av värden, där höga värden innebär att miljöfrågan har hög prioritet. På samma sätt ger starkt stöd för fiskenäringen högt värde.

Ministerrådets preferenser utgörs av dess medlemmars preferenser. Det är alltså den ansvarige ministerns partitillhörighet som avgör attityden till miljöfrågor och till fiskenäringen. För koalitionsregeringar innebär detta alltså att övriga partiers inställning inte anses ha inflytande över ministerns preferenser.¹⁸⁰

En svaghet med den här delen av analysen är att tillgängliga uppgifter över politiska preferenser inte sträcker sig längre än fram till 1999. Förhandlingarna skedde som bekant 2002. Det har skett några förändringar under perioden 1999-2002, där i samtliga fall socialdemokratiska regeringar ersatts av borgerliga.¹⁸¹ Därför måste resultaten från denna del användas med försiktighet och framför allt enbart för att komplettera den kvalitativa analysen.

Figurerna 7 och 8 visar attityd till miljöfrågor och till fiskenäringen i Ministerrådet uppdelat på Syd och Nord. Koalitionernas respektive attityder beräknas genom ett vägt medelvärde där antal röster i Ministerrådet utgör vikt.

Figur 7 visar att det under 1984-1993 fanns en klar skillnad i prioritet av miljöfrågor. Den norra koalitionen rådsmedlemmar har prioriterat miljöfrågor högre än Syd. Skillnaden har dock minskat sedan 1993. Attityden till fiskenäringen framgår av figur 8. Här är mönstret omvänt. Fiskenäringen har starkare stöd i Syd än i Nord. Dessutom har skillnaden mellan Syd och Nord ökat sedan början av 1990-talet. Framför allt tycks det bero på att stödet för näringen minskat mer

¹⁷⁸ Databasen är nedladdad från http://www.ucl.ac.uk/spp/people/fabio_franchino.php

¹⁷⁹ I den följande analysen redovisas inte placering på höger-vänsterskalan, eftersom det är en tämligen trubbig så kallad proxy för inställning till traditionella näringar och eftersom inga klara resultat kan ses.

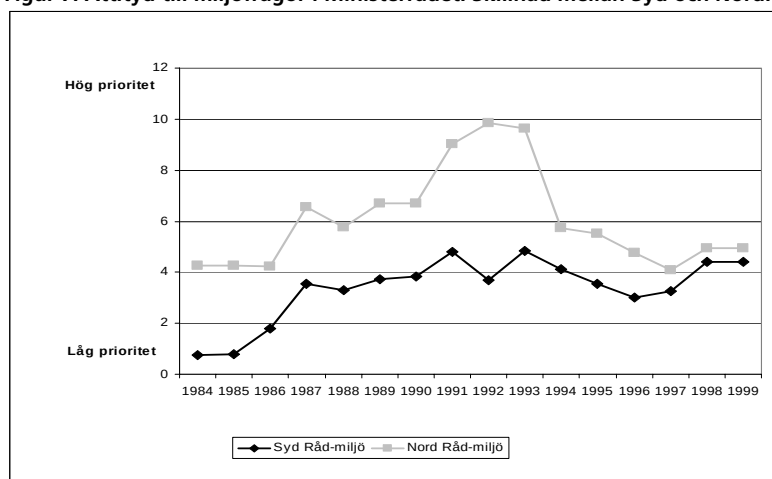
¹⁸⁰ Detta innebär att det kan finnas skillnad mellan ministerns och regeringens preferenser. Längre fram visas hur regeringarnas preferenser påverkar Kommissionens preferenser.

¹⁸¹ Under perioden 1999-2002 skedde regimskiftet i Frankrike, Italien, Danmark, Nederländerna och Österrike. I alla dessa länder innebar förändringen att socialdemokratiska regeringar ersattes av borgerliga. Det torde kunna innebära att hela fältet förflyttats i samma riktning.

i Nord än i Syd, och skillnaderna mellan Nord och Syd i figurerna 7 och 8 är signifikanta.¹⁸²

De skillnader mellan Nord och Syd som visas i figurerna 7 och 8 har emellertid utvecklats olika över tiden. Prioriteten för miljöhänsyn har konvergerat under periodens sista år, medan prioriteten av fiskenäringen divergerat. Den skillnad som fanns mellan Syd och Nord vid periodens slut bestod främst i att Nord prioriterade fiskenäringen lägre än Syd, se figur 8 nedan.

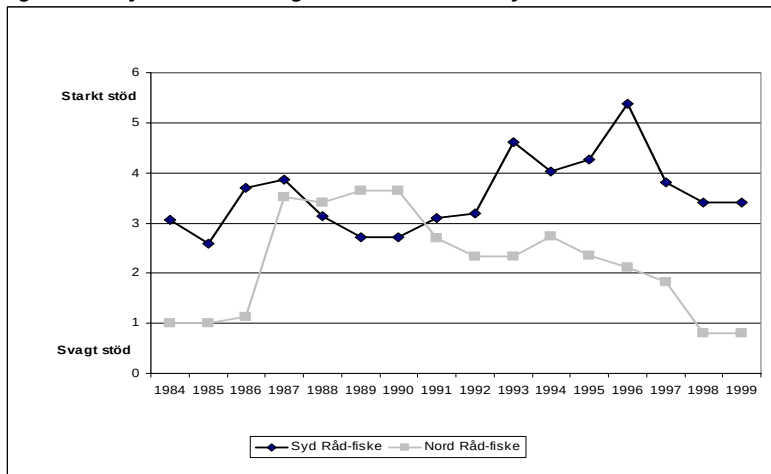
Figur 7: Attityd till miljöfrågor i Ministerrådet. Skillnad mellan Syd och Nord.



Källa: egna beräkningar baserade på Franchino och Rahming (2003)

¹⁸² t-tester med parvisa jämförelser har utförts.

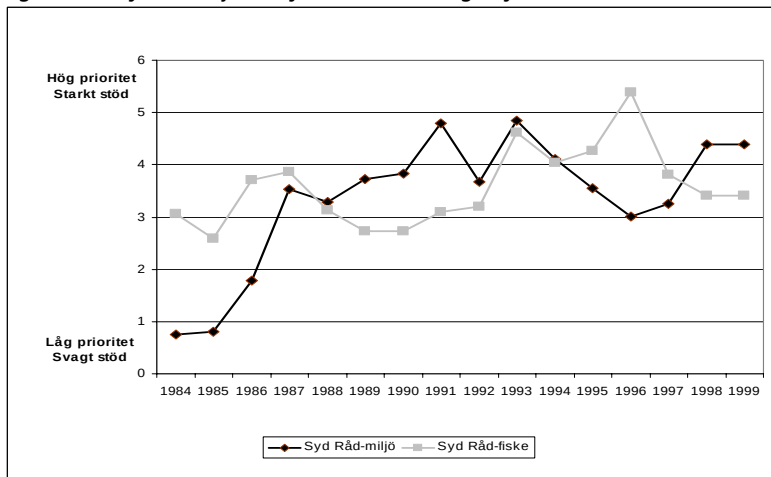
Figur 8: Attityd till fiskenäringen. Skillnad mellan Syd och Nord.



Källa: egna beräkningar baserade på Franchino och Rahming (2003)

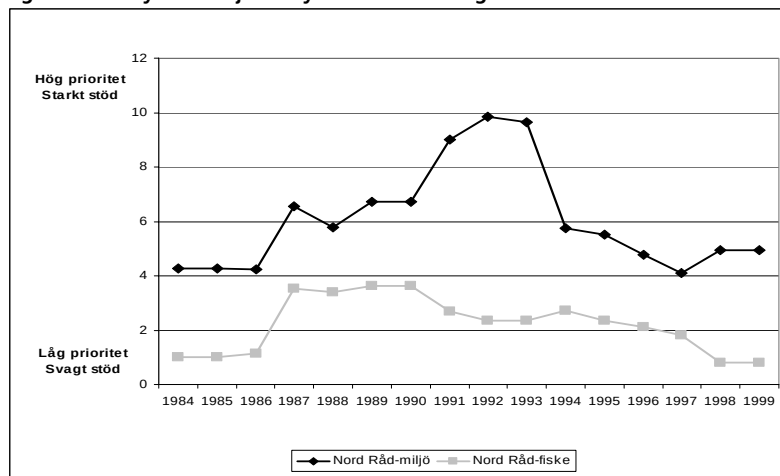
Nästa fråga är hur respektive koalitions prioritering av de två områdena miljö och näring skiljer sig åt. Detta illustreras i figurerna 9 och 10.

Figur 9: Attityd till miljöhänsyn och fiskenäring i Syd.



Källa: egna beräkningar baserade på Franchino och Rahming (2003)

Figur 10: Attityd till miljöhänsyn och fiskenäring i Nord.



Källa: egna beräkningar baserade på Franchino och Rahming (2003)

Figur 9 visar att Syd prioriterat miljöfrågor och näring lika högt under perioden 1984-1999. I Nord prioriterades miljöfrågorna högre än fiskenäringen 1984 till 1999, vilket visas i figur 10.¹⁸³

Således fanns en skillnad mellan Syd och Nord både i prioritet av fiskenäringen och av miljöfrågor perioden 1984-1999. Dock har preferenserna för miljöhänsyn konvergerat från 1994-1999, samtidigt som prioriteten av näringen divergerat. Det som tidigare i analysen av skillnader mellan Nord och Syd vid första anblick kan ha sett ut som att Syd varit villiga att ge avkall på miljöhänsyn ter sig snarare som en mer jämn avvägning mellan prioritet av miljöfrågor och stöd till fiskenäringen. Den stora skillnaden mellan Nord och Syd, vid slutet av den studerade perioden, tycks vara att Nord prioriterar miljöhänsyn högre än fiskenäringen, men Nord och Syd prioriterar samtidigt miljöhänsyn lika högt.

Skillnader i fiskenäringens struktur och i stöd för traditionella näringar som fiske mellan Nord och Syd bidrar till att Kommissionens förslag inte får samma politiska dignitet i alla medlemsstater. De strukturella skillnaderna i fiskenäring

¹⁸³ Ett t-test med parvisa jämförelser kan inte förkasta nollhypotesen att de båda serierna som visas i figuren inte är signifikant skilda. Däremot indikerar ett sådant test att serierna över Nords preferenser i Figur 10 är signifikant skilda.

ingen mellan Nord och Syd leder till att den direkta effekten på fiskenäringen blir mer kännbar i Syd, som dessutom generellt sett redan är den svagare parten inom gemenskapen. Syd skulle alltså kunna sägas ha mer att förlora på förslagen än Nord. Det är en möjlig förklaring till Syds restriktiva inställning till Kommissionens förslag. Det kan också förklara att Syd varit mer aktiv i förhandlingarna än Nord. De bildade koalitionen fiskerivännerna tidigt under förhandlingsprocessen och anförde kritik mot Kommissionens förslag. Spanien, som var ordförandeland under våren 2002 har som refererats ovan dessutom påstått försöka fördröja reformen på olika sätt. Detta faller väl in i ramen för hur Putnam (1988) menar att olika intressenter agerar. Putnam argumenterar för att det oftast är den part som har minst att förlora på att en överenskommelse *inte* kommer till stånd, är den som är mest högljudd och aggressiv i förhandlingar. Hade inte förhandlingsparterna uppnått en överenskommelse hade de tidigare förordningarna från 1992 och 1999 fortsatt att gälla, vilket Syd föredrog, åtminstone angående strukturförordningen.

Syds motstånd mot reformen gav också utdelning. Trots att förhandlingen reducerades till en förhandling om fiskenäringens ekonomiska villkor innebar Syds motstånd att en offensiv bevarandepolitik ställdes mot strukturpolitikens investeringar i fiskeflottan. Den slutliga kompromissen innebar att Kommissionen och Nord backade från det ursprungliga förslaget. Stöden till nybyggnation fasades ut under en lägre tid och stöd för förbättringar tilläts för kustflottan och för fartyg äldre än fem år.

Sammanfattningsvis leder analysen i det här avsnittet till slutsatsen att de motsatta positioner Syd och Nord intog främst beror på skillnader i inställning till fiskenäringen och inte på skillnader i inställning till miljöhänsyn och bevarande. Medan de båda grupperingarnas attityder till miljöfrågor konvergerat över tiden har snarare inställningen till stöd för de traditionella näringarna ökat. Syd värde-
rar miljöhänsyn och fiskenäringens intressen ungefär lika, medan Nord priorite-
rar fiskenäringens intressen lägre. En förklaring till skillnader i inställning till fiskenäringen är att näringens ekonomiska och politiska betydelse skiljer sig åt mellan Syd och Nord. Näringen är regionalt viktigare i södra Europa, och är dessutom mer beroende av strukturstöd från EU, än näringen i norr. Det innebar att de föreslagna förändringarna av strukturstöden skulle ge en mer påtagligt negativ effekt i Syd än i Nord. Dessa skillnader var också förklaringen till att en kompromiss förhandlades fram, där förändringarna av strukturstöden mildrades.

8.4 Förhållanden på EU-nivå

Förhållandet mellan EU-kommissionen och Ministerrådet präglas av bevarandepolitiken. Även om den formella makten över fiskeripolitiken ligger hos Ministerrådet så har Kommissionen, genom sin initiativrätt och genom att man förbereder ärenden, en maktställning gentemot rådet.¹⁸⁴ Kommissionen tog tidigt initiativ till att införa begränsningar i fisket. Detta stötte emellertid på motstånd från vissa av medlemsstaterna. Redan 1976 föreslog Kommissionen att TAC skulle införas i den nybildade exklusiva ekonomiska zonen om 200 sjömil. Detta mötte dock motstånd främst från Irland och Storbritannien, och det dröjde till 1983 innan TAC kunde införas.

Lequesne (2004) menar att Kommissionen har utnyttjat bevarandepolitiken för att öka sin makt. Det var först 1983 som DG Fiske bildades, i samband med att GFP:s fjärde pelare, bevarandepolitiken, introducerades. Bevarandepolitiken kan alltså delvis ses som grunden för DG Fiskes existens. Utarbetande av TAC för olika arter och områden, tekniska regler kring fångstredskapen och minskning av fiskeansträngningen har gett Kommissionen en maktställning och möjlighet att kringgå en annars begränsad budget. Kommissionen har i sin roll att genomföra politiken och att förbereda ärenden för Ministerrådet också en naturlig nära kontakt med till exempel ICES och de marinbiologer som är verksamma där. Sammantaget gör detta att bevarandepolitiken har en särställning i Kommissionen.

Detta innebär inte att medlemsstaterna skulle vara mindre intresserade av att säkerställa ett långsiktigt utnyttjande av de marina resurserna än Kommissionen är. Alla rådsmedlemmar vill dock kunna visa upp ett så bra förhandlingsutfall som möjligt för den egna fiskenäringen.¹⁸⁵ Cooper (1999) menar att *”the Commission is committed to cutting the fish stock quotas which the governments can collectively agree to – as soon as it is not their national quota that is being cut”*. Alla kan ställa upp på att inskränkningar i fiskemöjligheter krävs i vissa fall, men om det är möjligt försöker man få någon annan medlemsstat att ta kostnaden i termer av minskade fiskemöjligheter. Risken är uppenbar att rådsbeslutet blir urvattnat och att det totala fiskeuttaget förblir på en högre nivå än den som

¹⁸⁴ Se till exempel Elgström och Bjurulf (2004)

¹⁸⁵ Conciecao-Heldt (2004) menar att i förhandlingar om TAC agerar varje medlemsstat i Ministerrådet för att maximera fiskemöjligheterna för den egna flottan.

till exempel ICES föreslagit. Kommissionens roll är en helt annan än medlemsstaternas. Den skall agera som garant för att Ministerrådet väljer att samarbeta så att de *allmänna tillgångarnas tragedi* inte blir ett faktum redan på denna nivå. Att Kommissionen uppfattar Ministerrådets agerande som problematiskt i bevarandehänseende beskrevs också i grönboken. Där framhölls att ett skäl till att GFP misslyckats i bevarandehänseende, är att Ministerrådet systematiskt beslutat om högre TAC än DG Fiske föreslagit utifrån ICES förslag.

Kommissionen försökte också, som framgått ovan, att stärka sin ställning gentemot Ministerrådet genom konstruktionen i reformförslaget 2002 om fleråriga förvaltningsplaner. Förslaget innebar att rådet skulle besluta om TAC för fem år i taget och samtidigt besluta om uttaget det första året. Därefter skulle Kommissionen förvalta planen, det vill säga besluta om TAC under följande år. Detta förslag gick emellertid inte igenom då flera medlemsstater motsatte sig att överföra mer makt från Ministerrådet till Kommissionen.

Ytterligare förhållanden som påverkar relationen mellan Kommissionen och Ministerrådet är kontakter med olika intressegrupper. Kommissionen har lagt mycket resurser på att skapa möjligheter för kontakt med intressenter i olika politikområden. Dock kvarstår faktum att det är skillnader i den kontakt Kommissionen respektive medlemsstaterna har med fiskenäringens intressenter.

Två intressegrupper - fiskenäringen och miljörörelsen

En viktig förutsättning för att bilda en intressegrupp är att dess medlemmar har ett gemensamt intresse och en gemensam målsättning som man vill bedriva lobbyarbete för.¹⁸⁶ Problemet för den europeiska *fiskenäringen* är att den är heterogen. Kustfiskarna har till exempel endast litet gemensamt med djuphavsfloTTan. De har skilda förutsättningar och är i många fall konkurrenter om en gemensam resurs. DjuphavsfloTTan bedriver ett kapitalintensivt effektivt fiske, kustfisket bedrivs däremot mer traditionellt, även om stora skillnader inom segmentet förekommer. Om de båda segmenten tilläts att konkurrera om samma fisk är risken stor att kustfloTTan skulle konkurreras ut av djuphavsfloTTan. Därför vill kustfiskarna behålla begränsningarna för tillträdet till kustvattnen ut till 12 sjömil medan företrädare för djuphavsfloTTan vill ha fritt tillträde till alla vatten.

¹⁸⁶ Olson (1971)

Denna motsättning visades till exempel vid Kommissionens möte med näringen i Cadiz i Spanien 1999.¹⁸⁷

Fiskenäringen företräds på EU-nivå av lobbygruppen *Europêche*. Denna grupp har emellertid beskrivits som en svag påtryckargrupp. Lequesne (2004) menar att lobbying från fiskenäringens sida inte verkar existera på EU-nivå. Organisationen legitimeras av att ledare för nationella organisationer behöver komma hem och visa upp foton på att de är i Bryssel och håller ett öga på Kommissionen och vad som händer där.¹⁸⁸

Att fiskesektorn är fragmenterad på nationell nivå är en bidragande förklaring till den svaga organisation fiskarna har i EU.¹⁸⁹ En konsekvens av detta är att *Europêche* har haft svårt att formulera en gemensam ståndpunkt angående GFP.¹⁹⁰ Dessutom har fiskenäringens organisationer begränsade ekonomiska resurser jämfört med grupper inom till exempel jordbrukssektorn. Det finns också exempel på nationella organisationer för yrkesfiskare som är så svaga ekonomiskt att de helt enkelt inte har råd att vara medlem i *Europêche*.¹⁹¹ *Europêche* kan jämföras med jordbrukets intresseorganisation COPA.¹⁹² Likheterna är emellertid få. COPA har en stab med ca 40 anställda, i *Europêche* har ordföranden endast ett sekretariat bestående av tre anställda till sitt förfogande. Detta kan ytterligare förklara det begränsade inflytande *Europêche* lyckats skapa.

Slutsatsen är alltså att fiskenäringen är en svag lobbyinggrupp på EU-nivå. Ett viktigt skäl till detta är framför allt att det råder motstridiga intressen mellan till exempel industriflottan och det småskaliga kustfisket. Dock finns det nationella intressegrupper som är aktiva både på nationell nivå och på EU-nivå. Till exempel har de skotska fiskarna varit framgångsrika i sitt lobbyingarbete. Även nederländska intressen är väl representerade på EU-nivån. Det motsatta förhållandet gäller i Frankrike, där staten har ambitionen att vara den enda företrädaren för de franska fiskeintressena.

¹⁸⁷ KOM (2000) 14 slutlig

¹⁸⁸ Lequesne (2004) s. 50-51

¹⁸⁹ Lequesne (2000)

¹⁹⁰ Flera författare poängterar *Europêches* problem att formulera gemensamma ståndpunkter. Nyliga exempel är Lequesne (2005 och 2004) och Conceição-Heldt (2004), som också refererar tillbaka till exempel som Shackleton (1983).

¹⁹¹ Portugal och Finland, (Lequesne, 2005)

¹⁹² *Comité des Organisations Professionnelles Agricole*

Miljörörelsen utgör i flera fall en motpol till näringens intressen, även om exempel på samarbete mellan fiskeorganisationer och miljöorganisationer också finns. Miljölobbyen på EU-nivå har varit mycket mer aktiv och framgångsrik än *Europêche*. Det mest påtagliga exemplet på detta är förbudet mot drivgarn 1990, där grupper som *Greenpeace International*, *Eurogroup for Animal Welfare* och *Birdlife International*, var inblandade¹⁹³. Miljörörelsens arbete har erkänts som framgångsrikt, och man är en framgångsrik lobbyingorganisation. Detta är helt rimligt då dess medlemmar i stort sett har samma mål och därför inte har någon svårighet att formulera en gemensam ståndpunkt.

Det finns sju organisationer som är särskilt betydelsefulla på europanivå. Av dessa är *European Environmental Bureau* den som först etablerades, redan 1974. Övriga, som *Greenpeace International*, *World-Wide Fund for Nature (WWF)*, *Friends of the Earth*, *Climate Network Europe*, *the European Federation for Transport and Environment* och *Birdlife International* bildades under 1980- och 1990-talen. Organisationerna är inte speciellt stora, och det finansiella utrymmet är begränsat, men de har trots detta varit framgångsrika. Ett skäl är att de har fokuserat på specifika frågor och också koordinerat detta inbördes mellan sig.¹⁹⁴

Utan att på något sätt förringa miljörörelsens arbete, kan det dock konstateras att framgångarna sammanfaller med att de företräder den dimension av GFP som varit utlösande för reformen. Det innebär att de fått stöd från till exempel marinbiologiskt håll och från ICES genom rapporter om minskande bestånd, bestånd farligt nära gränsen för nödvändig lekbiomassa och så vidare.

Slutsatsen är att miljörörelsen har varit framgångsrik som opinionsbildare på EU-nivå. Det finns dock skillnader på nationell nivå. Generellt kan sägas att miljörörelsen är starkare i norra Europa än i södra, vilket påverkar nationell politik. Allra tydligast blir detta i Sverige och Tyskland där miljöpartier varit samarbetsparti till regeringen eller som i Tyskland ingick i regeringen (fiskeministern var från *die Grüne*).

¹⁹³ Se till exempel Todd och Richie (2000)

¹⁹⁴ Webster (1998) refererad i Lenschow (2005)

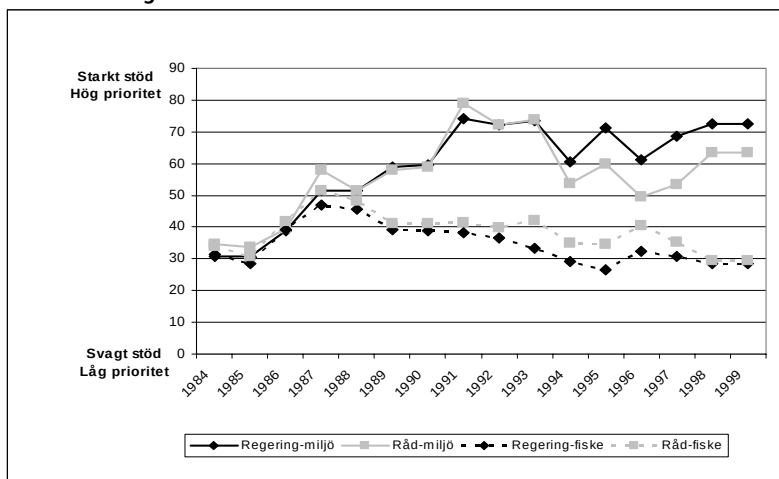
Att fiskenäringens och miljörelsens framgångar på EU-nivå är så olika kan också bidra till att förklara relationen mellan Kommissionen och Ministerrådet. Även om Kommissionen har ambitionen att lyssna till alla intressenter i fisket är det svårt för fiskenäringen, med dess svaga representation i form av *Europêche* i Bryssel, att få gehör. Kommissionen ser som sin främsta uppgift att skapa ett långsiktigt hållbart utnyttjande av resursen. I en situation med en vikande resurs arbetar fiskenäringen i motvind och möter också ett välorganiserat motstånd från miljörelsen. Ministerrådet, är i en situation där naturresursen anses (av till exempel ICES) vara allt för hårt utnyttjad, hänvisat att förhandla om inskränkningar i näringens möjligheter att fortsätta sin verksamhet som tidigare. Eftersom fiskenäringen generellt tycks vara mer välrepresenterad på nationell nivå än på EU-nivå är det inte otroligt att Ministerrådsmedlemmarna har en mer näringsvänlig inställning än Kommissionen. Dessutom deltar Ministerrådsmedlemmarna i ett nationellt politiskt spel där omval också är en parameter. Sådana hänsyn torde inte ha central betydelse för Kommissionens agerande. Även om parterna har samma målsättning, det vill säga att skapa ett långsiktigt hållbart fiske och att under en övergångsperiod när fiskeflottan behöver omstruktureras eller delvis läggas i malpåse ge fiskenäringen det ekonomiska stöd som är socialt nödvändigt, så har Kommissionen och rådsmedlemmarna olika förutsättningar.

Ministerrådet

Med utgångspunkt i samma material som användes i den föregående analysen kan också skillnader i attityd till miljöhänsyn och fiskenäring mellan Ministerrådet och medlemsstaternas regeringar analyseras.

Figur 11 illustrerar Ministerrådets respektive dess regeringars preferenser för miljöhänsyn och attityd till fiskenäringen. Enligt Franchino och Rahming (2003), som har utfört analysen, bekräftar resultatet att Ministerrådets preferenser inte är representativa. Ministerrådets stöd för näringen är starkare än regeringarnas, samtidigt som regeringarnas prioritet av miljö och bevarandefrågor har varit högre än rådets, främst under den senare delen av perioden.

Figur 11: Jämförelse av Ministerrådets och dess regeringars attityd till miljöhänsyn och fiskenäring.

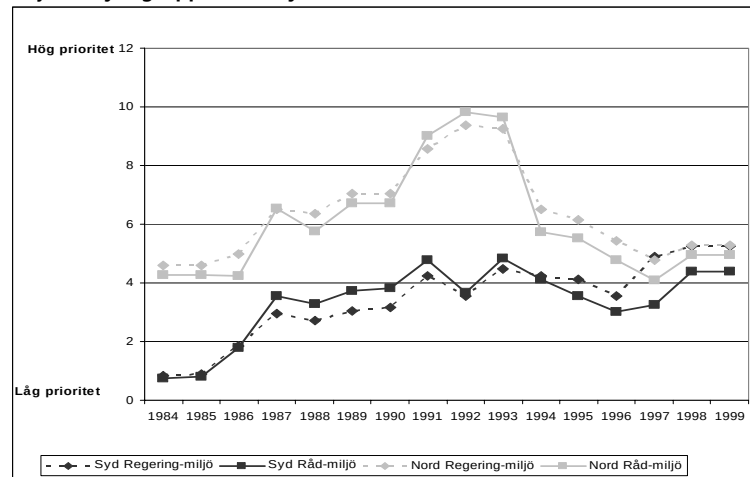


Källa: Franchino och Rahming (2003)

Figur 11 visar också att sedan slutet av 1980-talet har miljöfrågorna prioriterats högre än stödet för fiskenäringarna. Mönstret är detsamma för regeringarna och rådsmedlemmarna.

Franchino och Rahming (2003) analyserade Ministerrådet i dess helhet. Baserat på detta *vidgas analysen* i denna rapport till att studera skillnader mellan de båda koalitionerna inom Ministerrådet, det vill säga mellan Syd och Nord. Återigen beräknas viktade medelvärden där antalet röster i Ministerrådet får utgöra vikt.

Figur 12: Jämförelse av Ministerrådets och medlemsstaternas regeringars attityd till miljöhänsyn, grupperade i Syd och Nord



Källa: egna beräkningar baserade på Franchino och Rahming (2003)

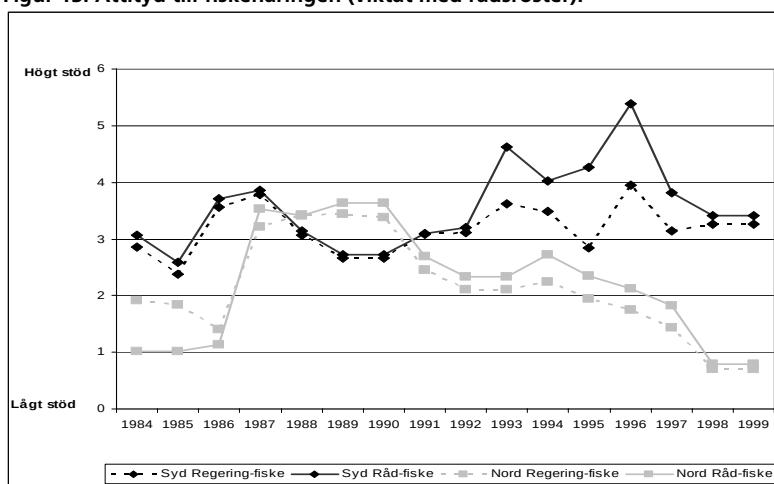
Figur 12 utgår från figur 7 och är kompletterad med respektive regeringars attityd. I figuren visas Ministerrådets respektive medlemsstaternas regeringars attityd till miljöhänsyn, grupperade i Nord och Syd. Figuren visar dels att det är skillnad mellan respektive koalitions regeringar och dels att det finns åtminstone någon skillnad mellan rådsmedlemmarna och respektive regering.¹⁹⁵ Det leder till slutsatsen att regeringarna i Nord sedan 1984 har haft en mer miljövänlig attityd än regeringarna i Syd. Skillnaden har dock, som diskuterats i anslutning till figur 7, minskat under slutet av 1990-talet.

Man kan även analysera om Ministerrådets och motsvarande regeringars preferenser är lika. Statistiska tester visar ingen signifikant skillnad när det gäller Syd, däremot en signifikant skillnad när det gäller Nord. Det innebär att för perioden 1984-1999 kan det inte uteslutas att Rådsmedlemmarnas i Syd preferenser var representativa. Däremot finns en indikation på att Nords rådsmedlemmar inte hade representativa preferenser, innebärande att de prioriterade miljöhänsyn *lägre* än sina regeringar.

¹⁹⁵ För att testa om serierna som illustreras i figur 11 är lika har parvisa t-tester genomförts. Testet visar en signifikant skillnad i regeringarnas inställning till miljöhänsyn mellan Nord och Syd.

Figur 13 utgår från figur 8 och är kompletterad med regeringarnas attityd till fiskerieringen. Ett test av om respektive koalitions preferenser är skilda från dess regeringars visar att Nords rådsmedlemmar hade representativa preferenser medan motsvarande test indikerar att rådsmedlemmarna i Syd inte hade representativa preferenser. Syds rådsmedlemmars attityd till fiskerieringen var mer positiv än dess regeringars.

Figur 13: Attityd till fiskerieringen (viktat med rådsröster).



Källa: egna beräkningar baserade på Franchino och Rahming (2003)

Sammanfattningsvis visar analysen av fiskeministrarnas och regeringarnas preferenser för perioden 1984-1999 att det fanns skillnader mellan medlemsstaternas regeringar som också visade sig i Ministerrådet. Dessutom indikerar analysen att Nords ministerrådsmedlemmar hade i ett par fall en mer restriktiv inställning till miljöhänsyn än sina regeringar. Syds ministerrådsmedlemmar hade å andra sidan en mer näringsvänlig attityd än sina regeringar. Tillsammans innebär detta att skillnaderna mellan Nord och Syd var större i Ministerrådet än mellan medlemsstaternas regeringar.

Kommissionen

Tidigare avsnitt har pekat på att det finns en motsättning mellan Ministerrådet och Kommissionen. En orsak till detta torde vara att de har olika roller. Kommissionens uppgift är att säkerställa att sunda förhandlingslösningar uppnås (det

vill säga att de allmänna tillgångarnas tragedi inte uppstår redan på minister-rådsnivå), medan ministerrådsmedlemmarna försöker uppnå en sund lösning samtidigt som de vill skapa så bra förutsättningar för den egna fiskenäringen som möjligt.

Franchino och Rahming (2003) har analyserat *skillnader mellan Kommissionens och Ministerrådets preferenser*. Analysen baseras på uppgifter om Kommissionens förslag om TAC och Ministerrådets beslut. Resultaten bekräftar att det är skillnad mellan Kommissionens förslag om TAC och Ministerrådets beslut. I genomsnitt under perioden 1985-1999 var den TAC Ministerrådet beslutade 30 procent högre än Kommissionens förslag. Kommissionens förslag låg däremot nära förslaget från ICES rådgivande kommitté för fiskefrågor (ACFM). Kommissionens förslag var i genomsnitt 13 procent högre än ACFM:s förslag under perioden. Skillnaden är emellertid inte signifikant. Detta bekräftar att Kommissionen prioriterar bevarandepolitiken, något som också framhållits av Lequesne (2000).

Det kan givetvis finnas flera förklaringar till att Kommissionen och Ministerrådet har skilda preferenser. En förklaring kan vara att eftersom Kommissionens förslag bygger på bevarandehänsyn och det ofta handlat om att minska TAC sedan föregående år, är det inte konstigt att Ministerrådet försökt linda effekterna för den egna näringen. Dessutom kan miljörörelsens, relativt fiskenäringen, starka representation i Bryssel, samtidigt som näringen i flera fall har traditionellt starka band till de nationella myndigheterna, bidra till att öka skillnaden mellan Kommissionens och medlemsstaternas preferenser.

I avsnitt 8.1 drogs slutsatsen att *Kommissionen påverkade reformen 2002* genom utformningen av det reformförslag som presenterades för Ministerrådet. Kommissionens inflytande är emellertid inte självklart. Det finns, som nämnts tidigare, exempel på studier av förhandlingar på andra områden inom EU, som visar att trots att Kommissionen varit aktiv, har den inte kunnat påverka förhandlingsutfallet nämnvärt.¹⁹⁶

Det finns naturligtvis en mängd förklaringar till varför Kommissionen ibland lyckas och ibland inte. Bidragande förklaringar kan vara hur olika minister-

¹⁹⁶ Se avsnitt 3.4

rådsmedlemmar förhåller sig till den aktuella frågan, det vill säga deras preferenser, och om eller hur de väljer att gruppera sig i olika koalitioner.

Möjligen kan ministerrådsmedlemmarnas inställning till miljöhänsyn ha spelat roll för Kommissionens möjligheter att påverka reformförhandlingarna 2002. Redan 1992 presenterade Kommissionen ett förslag om förändringar av stöden till förbättringar av flottan, vilket dock inte gick igenom i Ministerrådet.¹⁹⁷ Från figurerna 10, 11 och 12 framgår att medlemsstaternas inställning till miljöhänsyn förändrats under 1990-talet. Figur 10 visar att medlemsstaternas regeringar prioriterade miljöhänsyn ungefär lika högt vid slutet av 1990-talet som de gjorde 1992, medan Ministerrådets prioritering av miljöfrågor var svagare vid slutet av 1990-talet.

Ministerrådets förändrade inställning till miljöhänsyn kan ha bidragit till överenskommelsen. Det kan tyckas vara en paradox att Ministerrådets minskade prioritet för miljöfrågor kunnat bidra till en överenskommelse, som stärker bevarandepolitiken. Förklaringen är att eftersom *skillnaden* i inställning till miljöhänsyn mellan Syd och Nord minskat under 1990-talet, ökade förhandlingsutrymmet, vilket innebar att sannolikheten att uppnå en överenskommelse ökade.

Nords lägre prioritet av miljöfrågor innebär att skillnaden till Syd minskat. Nords lägre prioritet av traditionella näringar innebär i och för sig att skillnaden till Syd ökat, men det ökar också möjligheten att genomföra kompromisser där fiskenäringen i Syd kompenseras givet att framsteg på miljöområdet kan göras. (Om Syd och Nord prioriterat fiskenäringen lika högt torde det vara svårare att ensidigt gynna till exempel näringen i Syd.)

Detta leder till slutsatsen att en bidragande orsak till att Kommissionen lyckades påverka förhandlingarna 2002 så att Ministerrådet beslutade om förändringar av strukturpolitiken, var att förhandlingsutrymmet om miljöhänsyn var större än det varit i tidigare förhandlingar.

8.5 Effekter av reformen

Var reformbesluten 2002 tillräckligt långtgående för att säkerställa långsiktigt nyttjande av fiskbestånden? Reformbeslutet var en kompromiss där Kommis-

¹⁹⁷ Hatcher (2000)

sionens förslag mildrats genom att Nord släppte på en del av de föreslagna förändringarna av främst strukturpolitiken för att Syd skulle acceptera förslaget. I samband med beslutet höjdes en del kritiska röster som menade att reformen var urvattnad, vilket också de svenska och tyska reservationerna gav uttryck för. Även om förändringarna av strukturpolitiken av flera bedömare inte anses som tillräckliga, är de steg i riktning mot ökat bevarande.

De förändringar som beslutades om kontroll och övervakning och om att inrätta regionala rådgivande nämnder (RAC) kan vara viktiga för effekterna av GFP. Bristande legitimitet och tilltro till GFP från näringens sida anfördes av Kommissionen som ett skäl för att genomföra förändringar av GFP. Tidigare studier av GFP har också dragit slutsatsen att bristande delaktighet är en orsak till GFP:s misslyckande. Flera studier kommer till slutsatsen att en förbättrad dialog mellan fiskets intressenter är nödvändig för att öka legitimiteten.¹⁹⁸ Gray och Hatchard (2003) menar att ökad demokratisering är nödvändig. Deras slutsats är emellertid att graden av decentralisering i reformen var för liten. De menar dock att RAC är ett möjligt hopp. Om RAC ges rätt att förvalta fisket regionalt skulle detta kunna leda till ökad tilltro till politiken och därmed också till att den efterlevs.

I delar av förslaget försökte Kommissionen att förstärka sin maktställning gentemot Ministerrådet. Den absoluta majoriteten av medlemsstaterna var emot att öka Kommissionens makt över beslut om TAC i samband med de fleråriga förvaltningsplanerna. Däremot fick Kommissionen en tydligare ställning som övervakare av att medlemsstaterna genomför och följer upp att de beslut som fattas inom ramen för GFP.

Formellt har alltså Kommissionens makt ökat genom reformen av GFP 2003. Det finns en möjlighet att Kommissionens informella makt kommer att öka ytterligare när alla RAC bildats och är i verksamhet. Dessa skall bestå av fiskenäringen och övriga intressenter som till exempel forskare och miljörörelsen. Näringen skall vara i majoritet och i framtiden även finansiera verksamheten.

Om arbetet i RAC visar sig fungera och om Kommissionen och RAC kan komma överens om till exempel TAC och fiskeansträngning, så innebär detta att

¹⁹⁸ Se till exempel Cooper (1999), Gray och Hatchard (2003), Daw och Gray (2005) och Symes (2005).

Kommissionens makt stärks gentemot Ministerrådet. Om RAC står bakom det förslag Kommissionen presenterar för Ministerrådet blir det svårt för Ministerrådet att argumentera för högre kvoter eller större tillåten fiskeansträngning. Det skulle innebära att rådsmedlemmarna förespråkar högre kvoter eller större fiskeansträngning än näringen ställt sig bakom. Därför kan inrättandet av RAC dels innebära att Kommissionens informella makt över TAC ökar, dels att skeendet före ministerrådsmötet i december blir än viktigare i framtiden.

Sett ur en ekonomisk-teoretisk synvinkel enligt avsnitt 3.1 kommer dock inte reformen att innebära någon skillnad för fiskets *framtid*. Det grundläggande problemet i fisket har inte lösts, eftersom man inte har gjort förändringar som undanröjer de krafter som leder till överkapitalisering och för hårt fisketryck. Den enskilde fiskaren har inga incitament att begränsa sitt fiske, däremot finns det gott om regler som kan begränsa vad som är möjligt. Det europeiska fisket kan även efter reformen 2003 beskrivas med de *allmänna tillgångarnas tragedi*.

Det Kommissionen anförde som det stora problemet, konflikten mellan strukturpolitikens kapacitetshöjande stöd och bevarandeåtgärder, är inte grundproblemet utan förstärker bara de negativa effekterna. Därför kommer förändringarna av strukturpolitiken möjligen att lindra de negativa beståndseffekterna men grundproblemet kvarstår. Så länge man inom GFP till största del förlitar sig på relativ stabilitet och TAC som viktiga instrument för att reglera det europeiska fisket istället för att införa någon form av rättighetsbaserad förvaltning, kommer alltså problematiken med överfiske och överkapitalisering att kvarstå. Med andra ord kommer fisken även i fortsättningen att utsättas för ett hårt fisketryck och fiskenäringen kommer att brottas med dålig lönsamhet, det vill säga *både fisken och fisket kommer även i fortsättningen att få kämpa för sin överlevnad*.

9

Diskussion och slutsatser

Analysen av EU-förhandlingarna 2002 om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) visar att trots att fiskenäringens ekonomiska betydelse är relativt begränsad kan de skilda förhandlingspositioner medlemsstaterna intog främst förklaras av den roll näringen spelar ekonomiskt och socialt i de enskilda länderna. Skilda meningar om fiskenäringens behov ledde till att förhandlingarna, som inletts med syfte att förbättra bevarandepolitiken, i stor utsträckning behandlade näringens kortsiktiga ekonomiska villkor. Detta trots att det råder en relativt stor samstämmighet mellan EU:s medlemsstater om behovet av en effektiv bevarandepolitik. Medlemsstaterna ställer sig alla bakom till exempel FAO:s kod för ansvarsfullt fiske och Johannesburgdeklarationen om hållbar utveckling, där åtagandet är att skydda och restaurera hotade fiskbestånd.

Studiens teoretiska utgångspunkt är att förhandlingar påverkas av skeenden på tre nivåer; *nationell nivå*, *EU-nivå* och *internationell nivå* (Putnam, 1988). Analysen visar att förhållanden på alla tre nivåerna i någon utsträckning påverkade förhandlingen. Förhållanden på *nationell nivå* bidrar främst med förklaring av innehållet i ett avtal medan förhållanden på *EU-nivå* och *internationell nivå* kan bidra med förklaringar till att en överenskommelse kommer till stånd.

Ekonomiska och politiska förhållanden på *nationell nivå* är naturligtvis den främsta förklaringen till *innehållet* i ett avtal, eftersom det är företrädare för medlemsstaterna som förhandlar om förhållanden som reglerar verksamhet i medlemsstaterna. Däremot är det svårt att finna nationella förhållanden som ger ett tydligt bidrag till att förklara *att* ett avtal kommer till stånd. Den första slutsatsen kan tyckas självklar, medan den andra är mer anmärkningsvärd. En beståndskollaps ger främst efterverkningar på den nationella nivån genom dess effekter på miljö, näring och konsumenter. Framför allt skulle näringen drabbas genom att dess möjligheter till fortsatt verksamhet begränsas eller till och med uttraderas. Därför är det anmärkningsvärt att det inte tycks finnas några starka krafter på nationell nivå som driver på utvecklingen mot en överenskommelse om en mer effektiv bevarandepolitik.

De föreslagna förändringarna av strukturstöden som Kommissionen ansåg vara nödvändiga för att skapa en effektiv bevarandepolitik mötte hårt motstånd från

en grupp länder från främst Sydeuropa. Trots att hållbart nyttjande av bestånden borde ligga i de stora fiskerierernas intressen var det främst de medlemsstater där fiskerieriet har minst betydelse som drev linjen om bevarande hårdast. De mest radikala förslagen för att säkerställa långsiktigt nyttjande försköt snarare fokus i den delen av förhandlingen från bevarandefrågor till frågor om näringskortsiktiga ekonomiska villkor.

Förhållanden på *EU-nivå* kan däremot bidra till att förklara att ett avtal kommer till stånd. Detta är inte unikt för förhandlingarna under 2002. De flesta stora förändringarna av GFP ända från dess tillkomst i början av 1970-talet har beslutats då nya medlemsstater varit på väg in i gemenskapen.

Vid tiden för förhandlingarna 2002 stod EU inför en utvidgning med nya medlemsstater från Östeuropa. En förklaring till att förändringar beslutas innan nya medlemsstater träder in i unionen är att de gamla medlemsstaterna då har kontroll över beslutet. Nya medlemsstater kan innebära en maktförskjutning, vilket gör det svårare att överblicka framtida förändringar av politiken. I och med östutvidgningen skulle dessutom de tidigare fattigaste regionerna i södra EU inte att vara fattigast längre, vilket kunde påverka den framtida fördelningen av finansiella stöd inom unionen.

Trots att förhållanden på EU-nivå kan ha bidragit till att ett avtal över huvud taget kom till stånd, utgör de också en komplikation i förhandlingarna. Tidigare förhandlingar har vid flera tillfällen varit komplicerade och kompensation till vissa medlemsstater har krävts för att uppnå avtal. Flera medlemsstater (Irland, Spanien och Portugal) har då erhållit extra strukturstöd som kompensation. Därmed har tidigare förhandlingslösningar bidragit till att försvåra en lösning i förhandlingarna år 2002, där en viktig komponent var att förändra strukturstöden.

Även förhållanden på den *internationella nivån* kan bidra med förklaringar till att avtal kommer till stånd och inriktas mot ökat bevarande. I fallet med förhandlingarna 2002 om GFP tycks dock effekten varit indirekt. I WTO-förhandlingarna exkluderades fiskerieriet när jordbruksstöden skulle förhandlas. Det innebar att EU-förhandlingarna inte utsattes för något explicit tryck från WTO. FN-mötet i Johannesburg om hållbar utveckling pågick visserligen under hösten 2002 samtidigt som förändringarna av GFP förhandlades i EU, men det

tycks inte heller ha haft någon uppenbar direkt avgörande effekt på EU-förhandlingarna. Däremot är Johannesburgdeklarationen ett exempel på den ökade vikt som läggs internationellt på bevarande och hållbart utnyttjande. Andra exempel är FAO:s uppförandekod för ansvarsfullt fiske och tidigare avsiktsförklaringar i WTO för att åstadkomma hållbar utveckling. Även om denna typ av internationella överenskommelser inte direkt påverkar utformningen av GFP så pekar de på en viljeinriktning mot ökat bevarande, och ökar även pressen på förhandlingarna att leda till ett avtal.

Under förhandlingarna uppstod *två informella koalitioner*, i rapporten kallade *Nord* och *Syd*. Nord förespråkade Kommissionens förslag, medan Syd intog en kritisk hållning framför allt till de delar av förslaget som berörde stödpolitiken till fiskeflottan. Det finns givetvis inte en enkel förklaring till motsättningarna mellan Syd och Nord, utan flera bidragande orsaker. Trots att fiskenäringen har marginell betydelse för medlemsstaternas ekonomier som helhet är det regionala beroendet större i Syd än i Nord. Detta påverkar också den politiska inställningen till fiskenäringen. Analysen av skillnader mellan Nord och Syd baserad på indikatorer över politiska partiers preferenser visar att Syd prioriterar hänsyn till fiskenäringen högre än Nord. Detta är inte speciellt uppseendeväckande mot bakgrund av näringens regionala betydelse i Syd. Analysen visar dessutom att skillnaderna mellan Syds och Nords attityd till miljöfrågor minskat över tiden och vid slutet av 1990-talet var skillnaden liten. De olika förhandlingspositioner Syd och Nord intog tycks främst bero på skillnader i inställning till fiskenäringen, och inte på skillnader i inställning till bevarandehänsyn. Trots detta blev konsekvensen att Nord var drivande i miljöfrågor medan Syd försökte försvara näringens intressen, till synes delvis på bevarandepolitikens bekostnad.

Även kommissionen har spelat en aktiv roll. Kommissionen framhöll i motiveringen av reformförslaget att ett problem med den tidigare politiken var att Ministerrådet konsekvent beslutat om högre TAC och kvoter än Kommissionen föreslagit. Till detta finns också flera bidragande förklaringar. För det första bildades Generaldirektoratet för Fiske- och havsfrågor (DG Fiske) i samband med att bevarandepolitiken tillkom. DG Fiske har därigenom betraktat bevarandepolitiken som sin huvuduppgift. För det andra är det stor skillnad mellan intressegruppers representation på EU-nivå. Fiskenäringens intresseorganisation på EU-nivå är ekonomiskt svag och har inte lyckats skapa någon effektiv påtryckargrupp. Den möter ett välorganiserat motstånd från miljörörelsen, vars uppfatt-

ning dessutom ligger nära Kommissionens och internationella organisationers, som till exempel ICES eller FAO.

Analysen belägger alltså att det är skillnad mellan Kommissionens och Ministerrådets preferenser om bevarandehänsyn och attityd till fiskenäringen. I en tidigare studie har Franchino och Rahming (2003) analyserat skillnader mellan Ministerrådets och medlemsstaternas regeringars preferenser och drar slutsatsen att under perioden 1984-1999 var Ministerrådets preferenser inte representativa för dess regeringars. Ministerrådet hade under perioden en mer näringsvänlig attityd än regeringarna i medlemsstaterna hade. Franchino och Rahming (2003) menar att detta är en bidragande förklaring till att Kommissionens förslag varit mer ambitiösa än de beslut som fattats i Ministerrådet om TAC och kvoter.

I vilken grad de gemensamma institutionerna i EU har inflytande över gemenskapspolitikens innehåll har varit föremål för en rad tidigare studier. Slutsatser om till exempel Kommissionens möjligheter att påverka politikens utveckling och de beslut som fattas varierar. Det är inte förvånande att man funnit att Kommissionens inflytande varierar, eftersom beslutens art varierar och Kommissionen inte agerar som en enhet utan i olika skepnader beroende på frågans art. En av slutsatserna från den här studien är att Kommissionen har påverkat 2002 års reformbeslut genom att förslaget till förändringar av GFP presenterades som ett paket med syfte att skapa uthålligt nyttjande av resurserna. Genom att presentera ett paket som innehöll delar som både Syd och Nord föredrog lyckades Kommissionen skapa en situation där även förändringar av strukturstöden omfattades av förhandlingarna.

Det kan verka självklart att Kommissionens agerande påverkar förhandlingen. Men tidigare studier av förhandlingar inom EU har kommit fram till olika resultat. I SLI Rapport 2001:4 där förhandlingar om reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna analyseras, är en av slutsatserna att Kommissionens inflytande över beslutet om Agenda 2000 var begränsat. Liknande slutsatser har även dragits på andra områden (se till exempel Pollack (1999) som analyserat förhandlingarna om Amsterdamfördraget). Tidigare studier av GFP (se till exempel Conceição-Heldt, 2004) har däremot visat på exempel där Kommissionen i tidigare förhandlingar om förändringar av GFP har påverkat besluten, till exempel genom hur förslag presenteras. Resultaten i föreliggande rapport bekräftar alltså dessa resultat.

En viktig del av förändringarna av GFP som beslutades i december 2002 syftade till att öka näringens förtroende för politiken, regelverket och de organ som satts upp för att genomdriva fattade beslut. För att uppnå ett ökat förtroende beslutades bland annat om att effektivisera övervakning och att harmonisera regler och påföljder för överträdelser. I syfte att skapa ökad delaktighet beslutades dessutom att ett antal Regionala rådgivande kommittéer (RAC) skulle bildas. Tanken är att RAC skall konsulteras i beredningen av beslut som skall fattas av Ministerrådet. Förhoppningen är att RAC på sikt leder till ökad förståelse från olika intressenter i fisket för fiskets olika dimensioner, som till exempel miljö och ekonomi. Detta kan därmed underlätta att genomdriva mer restriktiva beslut än tidigare, och också att de efterlevs i större utsträckning.

Avslutningsvis kan konstateras att trots att fiskenäringen har begränsad ekonomisk betydelse för EU:s medlemsstater, har man ännu inte lyckats reformera GFP så att grundproblemet i fisket löses. Det europeiska fisket kännetecknas av hårt utnyttjade bestånd med risk för kollaps. Grunden till problemet är att EU:s fiskare utnyttjar en gemensam resurs. Utan en fungerande samordning leder detta till ett marknadsmisslyckande med överkapitalisering av flottan och överutnyttjade bestånd som följd. Trots att den ekonomiska betydelsen är begränsad på medlemsstatsnivå är näringen regionalt viktig främst i södra EU, vilket gör den politiskt intressant. Följden av detta blir, trots att medlemsstaterna är överens om att en effektiv bevarandepolitik är nödvändig, att förändringar av GFP som leder till förändringar för fiskenäringen blir politiskt känsliga och svåra att förhandla fram. Resultatet hittills är att man inte löst det grundläggande samordningsproblemet och därmed inte infört någon form av rättighetsbaserad förvaltning som skulle kunna lösa de *allmänna tillgångarnas tragedi*. Däremot fortsätter subventionerna till en näring som lider av bristande lönsamhet, vilket är en direkt följd av de allmänna tillgångarnas tragedi. De förändringar av GFP som beslutades 2002 innebär visserligen att de negativa konsekvenserna av politiken på bestånden minskar. Bevarandepolitiken har stärkts, men grundproblemet består. Förändringarna av GFP är inriktad mot att lindra symptomen av marknadsmisslyckandet, snarare än att lösa det. Det innebär att även i fortsättningen kommer både fisken och fisket att tvingas kämpa för sin överlevnad.

Referenser

ACFM (2005) *Advice*, Report of the ICES Advisory Committee on Fishery Management, Advisory Committee on Marine Environment and Advisory Committee on Ecosystems. [www.ices.dk/indexfla.asp]

Ahern, B. (2002-09-10) "Tal av Irlands premiärminister Bertie Ahern till det irländska parlamentets underhus om det tjugosjätte ändringstillägget till konstitutionen – Dublin", Se: http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/off-text/sp100902_sv.htm

BIM (2002-09-19) "Fishermen urged to vote 'Yes' to Nice Treaty", Pressmeddelande, BIM (Bord Iascaigh Mhara, Irish Sea Fisheries Board).

Budge, I. och Keman H. (red.) (1990) *How Party Government Works: Testing a Theory of Formation, Functioning, and Termination in 20 Democracies*, Oxford University Press.

Budge, I., Klingemann, H.-D., Vokens, A., Bara, J. och Tanenbaum, E. (2001) *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. Oxford University Press.

Brady, M. (2004) *Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?* SLI Rapport 2004:5.

Brams, S. J. och Affuso, P. J. (1985) "New Paradoxes of Voting Power in the EC Council of Ministers", *Electoral Studies* 4(2):134-139.

Caporaso, J. A. (1997) "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics", *International Studies Quarterly* 41(4): 563-592.

da Conceição-Heldt, E. (2004) *The Common Fisheries Policy in the European Union – A Study in Integrative and Distributive Bargaining*, Routledge.

Cooper, M.-P. (1999) "The Common Fisheries Policy of the European Union – A Lesson in How Not to Make Policy", *Politics* 19(2):61-70.

Cox, G. W. och McCubbins, M. D. (1993) *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, University of California Press.

Crombez, C. (1996) "Legislative Procedures in the European Community", *British Journal of Political Science* 26:199-228.

Dagens Nyheter (2002-12-12) "Fiskare blockerade Calais"

Daw, T. och Gray, T. (2005) "Fisheries science and sustainability in international policy: a study of failure in the European Union's Common Fisheries Policy", *Marine Policy* 29:189-197.

Economist (2002a) "Europe: There's a lot of fishy business going on. The European Commission", 363(8272):46, 11 maj, 2002.

Economist (2002b) "Europe: Thrashing around. The European Union's Fish", 363(8275):47, 1 juni, 2002.

Elgström, O. och Bjurlulf, B. (2004) "Negotiating Transparency: The Role of Institutions", *Journal of Common Market Studies*, 42(2):249-69.

Elgström, O., Bjurlulf, B., Johansson, J. och Sannerstedt, A. (2001) "Coalitions in European Union Negotiations," *Scandinavian Political Studies*, 24(2):111-128.

Europeiska gemenskaperna (2004) *Fakta och siffror om GFP. Grundläggande information om den gemensamma fiskeripolitiken*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg.

Europeiska kommissionen (2002) Meddelande från Kommissionen om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken (vägledande tidsplan). KOM (2002) 181 slutlig

Europeiska kommissionen (2003a) Fonden för fiskets utveckling. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg.

Europeiska kommissionen (2003b) Allocation of 2002 EU operating Expenditure by member state. Se: http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm

Europeiska kommissionen (2005a) Allocation of 2004 EU operating Expenditure by member state. Se: http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm

Europeiska kommissionen (2005b) Employment in Europe 2005. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Europeiska kommissionen "Rapport från Kommissionen om de regionala möten som Kommissionen anordnat under 1998-1999 om den gemensamma fiskeripolitiken efter år 2002", KOM(2000) 14 slutlig.

Europeiska kommissionen "Grönbok - Den framtida gemensamma fiskeripolitiken": KOM(2001) 135.

Europeiska kommissionen (2001a) "Rapport om kustregionernas ekonomiska och sociala situation", del II i Grönboken.

Europeiska kommissionen (2001b) "Rapport om resursernas tillstånd och förväntade utveckling", del II i Grönboken.

Europeiska kommissionen (2001c) "Rapport om genomförandet av gemenskapens system för fiske och vattenbruk under perioden 1993-2000", del II i Grönboken.

Europeiska kommissionen, "Meddelande från Kommissionen – om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken (vägledande tidsplan": KOM(2002) 181 slutlig.

Europeiska kommissionen, "Förslag till rådets förordning om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken": KOM(2002) 185 slutlig.

Europeiska kommissionen, "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2792/1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskesektorn": KOM(2002) 187 slutlig.

Europeiska kommissionen, "Förslag till rådets förordning om införande av en nödåtgärd från gemenskapen för skrotning av fiskefartyg": KOM(2002) 190 slutlig.

Europeiska unionens råd, "Reformeringen av den gemensamma fiskeripolitiken – Gemensamma slutsatser av fiskeriministerierna för Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Portugal och Spanien", följnot, dok. 5406/02 PECHE 12.

Europeiska unionens råd, "Förslag till rådets förordning om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken", följnot, dok. 9361/02 PECHE 84.

Europeiska unionens råd, "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2792/1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskesektorn", följnot, dok. 9417/02 PECHE 89.

Europeiska unionens råd, "Förslag till rådets förordning om införande av en nödåtgärd från gemenskapen för skrotning av fiskefartyg", följnot, dok. 9418/02 PECHE 90.

Europeiska unionens råd, "2435:e mötet i rådet (fiske) Luxemburg den 11 juni 2002", Utkast till protokoll, dok. 9853/02 PV/CONS 32 PECHE 95.

Europeiska unionens råd, "Förslag till rådets förordning om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken", not ('bibel'), dok. 10796/02 PECHE 99.

Europeiska unionens råd, Cover note, dok. 11286/02 PECHE 104 + ADD 1-7. (Medlemsstaternas utlåtanden om förslagen till reform av den gemensamma fiskeripolitiken.)

Europeiska unionens råd, "Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2792/1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskerisektorn", not ('bibel'), dok. 11370/1/02 PECHE 106 REV 1.

Europeiska unionens råd, "Förslag till rådets förordning om införande av en nödåtgärd från gemenskapen för skrotning av fiskefartyg", not ('bibel'), dok. 12062/02 PECHE 127.

Europeiska unionens råd, "Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken – Diskussion vid rådets möte den 23-24 september 2002", lägesrapport, dok. 12397/02 PECHE 137.

Europeiska unionens råd, "Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken – Diskussion vid rådets möte den 15 oktober 2002", lägesrapport II, dok. 13277/02 PECHE 159.

Europeiska unionens råd, "Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken", 'Förhandlingspaketet', dok. 13595/02 PECHE 165.

Europeiska unionens råd, "Dokument om översyn av principen om relativ stabilitet med anledning av Spaniens fullständiga integrering i den gemensamma fiskeripolitiken", följnot, dok. 13965/02 PECHE 172.

Europeiska unionens råd, "Common fisheries policy – End of the transition period under Article 166 of Spain's act of Accession", cover note, dok. 14661/02 PECHE 206.

Europeiska unionens råd, "United Kingdom legal paper on 6 and 12-mile limits", cover note, dok. 14711/02 PECHE 207.

Europeiska unionens råd, "Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken...", rapport, dok. 154157/02 PECHE 244.

Europeiska unionens råd "Addendum till utkast till protokoll", dok. 15664/02 ADD 1 PECHE 252.

Europeiska unionens råd: Rådets förordning om en gemensam strukturpolitik för fiskeindustrin (EEG) nr 2141/70 (EGT L 236, 27.10.1970, s. 1)

Europeiska unionens råd: Rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskprodukter (EEG) nr 2142/70 (EGT L 236, 27.10.1970, s. 5)

Europeiska unionens råd: Council Regulation establishing a Community system for the conservation and management of fishery resources (EEC) No 170/83 (OJ L 024, 27.01.1983, p. 56)

Europeiska unionens råd: Rådets förordning om bevarande och förvaltning av fiskeresurser (EEG) nr 170/83 (EGT L 024, 27.01.1983, s. 56)

Europeiska unionens råd: Rådets förordning om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EG) nr 3760/92 (EGT L 389, 31.12.1992, s. 1)

Europeiska unionens råd: Rådets förordning om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskeindustrin (EG) nr 2792/1999 (EGT L 337, 30.12.1999, s. 10)

Europeiska unionens råd: Rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EG) nr 104/2000 (EGT L 017, 21.1.2000, s. 22)

Europeiska unionens råd: Rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 2792/2002 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskeindustrin (EG) nr 2369/2002 (EGT L 358, 31.12.2002, s. 49)

Europeiska unionens råd: Rådets förordning om införande av en nödåtgärd från gemenskapen för skrotning av fiskefartyg (EG) nr 2370/2002 (EGT L 358, 31.12.2002, s. 57)

Europeiska unionens råd: Rådets förordning om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EG) nr 2371/2002 (EGT L 358, 31.12.2002, s. 59)

FAO (2004) The State of World Fisheries and Aquaculture, Food and Agricultural Organisation of the United Nations, Rome.

Flaaten O. och Wallis, P. (2000) Government Financial Transfers to Fishing Industries in OECD Countries, OECD.

Foodwire (2002-11-12) "Fischler vill tillåta begränsat torksfiske"

Foodwire (2002-05-31) "EU:s reformförslag, trotsade lögner och lobbying"

Franchino, F. och Rahming, A.J. (2003) "Biased Ministers, Inefficiency, and Control in Distributive Policies. An Application to EU Fisheries Policy", European Union Politics, 4(1):11-36.

GATT (1947) The General Agreement on Tariffs and Trade. Se: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

Gordon, H.S. (1954) "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery", *Journal of Political Economy* 62:124-42.

Gourevitch, P. (1978) "The Second Image Reversed", *International Organization* 32(4): 881-912.

Gray, T. S. (1998) "Fishing and Fairness: The Justice of the Common Fisheries Policy", i T. S. Gray (red.) *The Politics of Fishing*, Palgrave Macmillan.

Gray, T. S. and Hatchard, J. (2003) "The 2002 Reform of the Common Fisheries Policy's system of governance – rhetoric or reality?" *Marine Policy* 27:545-554.

Grossman, G. M. och Helpman E. (2001) *Special Interest Politics*, MIT Press.

Grossman, G. M. och Helpman E. (1994) "Protection for Sale," *American Economic Review*, 84(4):833-850.

Grynberg, R. (2003) "WTO Fisheries Subsidies Negotiations: Implications for Fisheries Access Arrangements and Sustainable Management", i Grynberg, R. (red.) *Fisheries Issues in WTO and ACP-EU Trade Negotiations*, the Commonwealth secretariat.

Haas, E. B. (1958) *The Uniting of Europe*, 1st ed., Stevens.

Haas, E. B. (1964) *Beyond the Nation State: Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford University Press.

Haas, E. B. (1968) *The Uniting of Europe*, 2nd ed., Stanford University Press.

Halderman, M. och Nelson, M. (2005) EU Policy-Making: Reform of the CAP and EU Trade n Beef & Dairy with Developing Countries, PPLPI Working Paper No. 18, FAO, Rome.

Hammarlund, C. (2004) Det svenska jordbrukets konkurrenskraft efter EU-inträdet, SLI Rapport 2004:9.

Hammarlund, C. (2005) Konkurrenskraft på fiskeriprodukter – Sverige i världen, SLI Rapport 2005:4.

Hardin, G. (1968) "The Tragedy of the Commons," *Science*, 162:1243-1248.

Hasselberg, Y. (1997) "Mål och makt i svensk fiskeripolitik," i ESO rapport Fisk och fusk – Mål medel och makt i fiskeripolitiken, (Ds 1997:81).

Hatchard, J. L. (2003) "Stakeholder consultation and the European Common Fisheries Policy", Political Studies Annual Conference at Leicester University.

Hatcher, A. (2000) "Subsidies for European fishing fleets: the European Community's structural policy for fisheries 1971-1999", *Marine Policy* 24:129-140.

Hayes-Renshaw, F. och Wallace, H. (1997) *The Council of Ministers*, MacMillan.

Hix, S. (2002) "Constitutional Agenda-Setting through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science* 32:259-80.

Hoffmann, S. (1966) "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-state and the Case of Western Europe", *Daedalus* 95(3):862-916.

Holden, M. (1994) *The Common Fisheries Policy: Origin, Evaluation and Future*, Fishing News Books, Oxford.

Hosli M. O. (1993) "The Admission of the European Free Trade Association States to the European Community", *International Organization* 47(3):629-643.

Hosli, M. (1996) "Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union," *Journal of Common Market Studies*, 34(2):255-273.

Hosli, M. (2000) "The Creation of the European Economic and Monetary Union (EMU): Intergovernmental Negotiations and Two Level Games", *Journal of European Public Policy* 7(5):744-66.

Howarth, R. (2000) "The CAP: History and attempts at reform", *Economic Affairs*, 20(2):4-10.

Hughes, S. (2005) Effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder, SLI Rapport 2004:6.

Iida, K. (1993) "When and How Do Domestic Constraints Matter: Two Level Games with Uncertainty", *Journal of Conflict Resolution* 37(3):403-26.

Karagiannakos, A. (1995) *Fisheries Management in the European Union*, Avebury: Ashgate Publishing Ltd.

Karagiannakos, A. (1996) "Total Allowable Catch (TAC) and quota management system in the European Union", *Marine Policy*, 20(3):235-248.

König, T. och Hug, S. (2000) "Ratifying Maastricht: Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solution Concepts", *European Union Politics* 1(1):93-124.

Keohane, R. O. och Milner, H. V. (1998) *International and Domestic Politics*, Cambridge University Press.

Lenschow, A. (2005) "Environmental Policy. Contending Dynamics of Policy Change", i Wallace, H., Wallace, W. and Pollack M.A. (red.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press.

Lequesne, C. (2000) "The Common Fisheries Policy. Letting the Little Ones Go?" i Wallace, H. and Wallace, W (red.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press.

Lequesne, C. (2004) *The Politics of Fisheries in the European Union*, Manchester University Press, Manchester and New York.

Lequesne, C. (2005) "Fisheries Policy – Letting the Little ones Go?" i Wallace, H., Wallace, W. and Pollack M.A. (red.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press.

Lyng-Jensen, C. (1999) "A Critical Review of the Common Fisheries Policy", Department of Environmental and Business Economics, University of Southern Denmark, Working Paper No. 6/99.

MegaPesca (2000) "Regional Socio-economic Studies on Employment and the Level of Dependency on Fishing", Lot no. 23: Coordination and Consolidation study, commissioned by the Commission of the European communities.

Milner, H. och Rosendorff, B. P. (1996) "Trade Negotiations, Information and Domestic Politics: The Role of Domestic Groups", *Economics and Politics* 8(2):145-89.

Milner, H. och Rosendorff, B. P. (1997) "Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constraints on Trade Liberalization", *Journal of Conflict Resolution* 41(1):117-46.

Mo, J. (1994) "The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions", *Journal of Conflict Resolution* 38(3):402-22.

Mo, J. (1995) "Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent Veto in Two-Level Games", *American Political Science Review* 89(4):914-24.

Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Moravcsik, A. och Nicolaidis, K. (1999) "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence and Institutions", *Journal of Common Market Studies* 37(1):59-85.

Moser, P. (1996) "The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What Are the Conditions?" *American Political Science Review* 90(4):834-8.

Müller, W. C. och Strøm, K. (red.) (2000) *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press.

Munro, G. R. (1979) "The optimal management of transboundary renewable resources", *The Canadian Journal of Economics* 12(3):355-276.

Nugent, N. (1999) *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan.

OECD (2000a) *Transition to responsible fisheries. Economic and Policy Implications*, OECD, Paris.

OECD (2000b) *Review of Fisheries in OECD Countries. Volume I: Policies and summary statistics*, OECD, Paris.

OECD (2001) *Review of Fisheries in OECD Countries. Country Statistics 1998-1999*, OECD, Paris.

OECD (2002) *OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Fisheries*, OECD Workshop in Environmentally Harmful Subsidies, Paris 7-8 November 2002.

OECD (2003a) *Liberalising Fisheries Markets*, OECD, Paris.

OECD (2003b) *Review of Fisheries in OECD Countries. Policies and Summary Statistics*, OECD, Paris.

OECD (2004) *Review of Fisheries in OECD Countries, Country Statistics 2000-2002*, OECD, Paris.

Olson, M. (1971) *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.

Ostrom, E. (1996) *Governing the Commons*, Cambridge university press.

Patterson, L. A. (1997) "Agricultural policy reform in the European Community: a three-level game analysis", *International Organization* 51(1):135-165.

Pollack, M. A. (1999) "Delegation, Agency and Agenda Setting on the Treaty of Amsterdam", *European Integration online Papers (EIoP)* 3(6), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-006a.htm>.

Pollack, M.A. (2005) "Theorizing EU Policy-Making," in Wallace, H., Wallace, W. and Pollack M.A. (red.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press.

Putnam, R. D. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42(3):427-460.

Rawls, J. (1972) *A Theory of Justice*. Oxford University Press.

Regeringens skrivelse (2001/02:152) *Ansvarsfullt fiske – svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik.*

Regeringens skrivelse (2005/06:171) *Vissa fiskeripolitiska frågor.*

Schelling, T.C. (1960) *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Schmidt, S. K. (2000) "Only and Agenda-Setter?: The European Commission's Power over the Council of Ministers", *European Union Politics*, 1(1):37-61.

Schneider, G. och Cederman, L.-E. (1994) "The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration", *International Organization* 48(8):633-62.

Schwaag Serger, S. (2001) *Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000*, SLI Rapport 2001:4.

Shackleton, M. (1983) "Fishing for a Policy? The Common Fisheries Policy of the Community." i Wallace et al. (red.) *Policy Making in the European Community*, John Wiley and Sons.

Shepsle, K. A. (1978) *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*, University of Chicago Press.

Slapin, J. B. (2006) "Who is powerful? Examining Preferences and Testing Sources of Bargaining Strength at European Intergovernmental Conferences", *European Union Politics*, 7(1):51-76.

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

SLI Rapport 2004:6 *Effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder*, av Hughes, S., Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

SLI Rapport 2004:9 *Det svenska jordbrukets konkurrenskraft efter EU-inträdet*, av Hammarlund, C. Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

SLI Rapport 2005:1 *Resursanvändning i svenskt fiske – en analys av kapacitet och effektivitet*, av Waldo, S., Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

SLI Rapport 2005:4 *Konkurrenskraft på fiskeriprodukter – Sverige i världen*, av Hammarlund, C., Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

Stenelo, L.-G. (1972) *Mediation in International Negotiations*, Studentlitteratur, Lund.

Steunenberg, B. (1994) "Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150(4): 642-669.

Svenska Dagbladet (2002-05-29) "EU vill skrota var tionde fiskebåt."

Svenska Dagbladet (2003-07-02) "Så räddar vi fisket."

Symes, D. (2005) "Altering course: future directions for Europe's fisheries policy", *Fisheries Research* 71: 259-265.

Todd, E. och Richie, E. (2000) "Environmental Non-Governmental Organizations and the Common Fisheries Policy", *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 10:141-149.

TT (2002-05-17) "Fiskeriskandal luktar illa i Bryssel"

TT (2002-05-28) "EU-förslag ingen överraskning för svenska fiskare."

TT (2002-10-15) "Kraftig minskning av torsk i Västerhavet"

Tsebelis, G. och Garrett, G. (2000a) "Legislative Politics in the European Union", *European Union Politics*, 1(1):9-36.

Tsebelis, G. och Garrett, G. (2000b) "Understanding Better the EU Legislative Process", *European Union Politics* 2(3):353-361.

Tsebelis, G. och Garrett, G. (2001) "The Institutional Determinants of Intergovernmentalism and Supranationalism in the EU", *International Organization* 55(2): 357-90.

Verdun, A. (2005) "An American-European divide in European integration studies." i Jones, E. och Verdun, A. (red.) *The Political Economy of European Integration – Theory and Analysis*, Routledge.

Wallace, H. (2005) "The institutional setting," i Wallace, H., Wallace, W. and Pollack M.A. (red.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press.

Waldo, S. (2005) *Resursanvändning i svenskt fiske – en analys av kapacitet och effektivitet*, SLI Rapport 2005:1.

Webster, R. (1998) "Environmental Collective Action: Stable Patterns of Cooperation and Issue Alliances at the European Level", i Greenwood och Aspinwall (red.) *Collective Action in the European Union: Interest and the New Politics of Associability*, Routledge, London.

Widgren, M. (1994) "Voting Power in the EC: Decision Making nad the Consequence of Two Different Enlargements", *European Economic Review* 38(5):1153-70.

Widgren, M. (1995) "Probabilistic Voting Power in the EU Council: The Cases of Trade Policy and Social Regulation", *Scandinavian Journal of Economics* 97:345-356.

Wise, M. (1984) *The Common Fisheries Policy of the European Community*, Methuen.

Zartman, I. W. (1994) "Two's Company and More's Crowd. The Complexities of Multilateral Negotiations", i Zartman, I.W. (red.) *International Multilateral Negotiations*, Jossey-Bass, San Fransisco.

Appendix: Förhandlingsspelet om kvoterna¹⁹⁹

Antag att regeringen i medlemsstat i har en nyttofunktion för fisket enligt

$$1. \quad U_i(p_1, \dots, p_n) = \beta p_i - p_i^2 - \gamma \sum_{j \in N_{-i}} p_j^2 \text{ för } i \in N = \{1, \dots, n\}$$

Där n är antalet medlemsstater. Den nytta U_i medlemsstat i får av fisket beror på den nationella kvoten p_i och på övriga medlemsstaters kvoter. Det positiva värde fisket ger representeras av βp_i , och kostnader av det egna fisket genom att bestånden minskar representeras av p_i^2 . Den negativa effekt övriga medlemsstaters fiske ger representeras av $\gamma \sum_{j \in N_{-i}} p_j^2$. β representerar värdet av att bedriva fiske, vilket innebär att β kan variera mellan olika länder eller politiska partier. Ett parti med stark förankring i traditionella näringar kommer till exempel att ansätta ett högre β än ett parti med bas i miljörörelsen. Ett framgångsrikt lobbyarbete från fiskenäringens sida med syfte att vrida de positiva effekterna i samhället från fisket har syfte att öka β . Motsatt har en kampanj från miljörörelsen om att ytterligare förstärka försiktighetsprincipen syfte att sänka β . Den negativa effekt andra medlemsstaters fiske har på stat i 's fiske representeras av γ . Nyttan för medlemsstat i maximeras då $p_i = \beta/2$, vilket inte är samhällsekonomiskt optimalt eftersom hänsyn inte tas till att det egna fisket även påverkar övriga medlemsstater, det vill säga de allmänna tillgångarnas tragedi uppstår.

Antag att Kommissionens nytta utgörs av summan av medlemsstaternas nyttor. Det innebär att Kommissionen tar hänsyn till att medlemsstat i 's fiske har en negativ extern effekt på övriga medlemsstaters fiske.

$$2. \quad U_{kom}(p_1, \dots, p_n) = \sum_{i=1}^n \left(\beta p_i - p_i^2 - \gamma \sum_{j \in N_{-i}} p_j^2 \right)$$

¹⁹⁹ Franchino och Rahming (2003)

Optimal nationell kvot är nu $p_i^{kom} = \beta / [2 + 2(n-1)\gamma]$, vilken är samhälls-ekonomiskt optimal och lägre än den kvot den enskilda medlemsstaten skulle välja. Den TAC Kommissionen kommer att föreslå är summan av de nationella kvoterna p_i^{kom} . Franchino och Rahming (2003) visar även att ett enhälligt ministerråd skulle besluta om denna TAC trots att den enskilda medlemsstaten skulle föredra ett högre uttag än Kommissionen föreslår. Vid enhällighet har varje medlemsstat som är missnöjd möjlighet att blockera ett beslut. Det innebär att för att fatta ett beslut som avviker från Kommissionens förslag måste alla medlemsstater få ökad eller oförändrad nytta. Det är omöjligt givet antagandet att Kommissionens förslag grundas på rådsmedlemmarnas preferenser.

Om Ministerrådet däremot har en mer positiv inställning till värdet av att bedriva fiske och är mer fokuserade på näringens kortsiktiga överlevnad än Kommissionen är kan detta representeras av ett högre β . Låt $\beta' > \beta$. Den optimala TAC Ministerrådet skulle besluta är $p_i^{mr} = \beta' / [2 + 2(n-1)\gamma]$. Där $p_i^{mr} > p_i^{kom}$.

Detta innebär att *om Kommissionen har en mer restriktiv hållning till värdet av att bedriva fiske än Ministerrådet kommer Ministerrådet att systematiskt besluta om högre kvoter än Kommissionen föreslår.*

Även vid implementeringen av rådsbeslutet uppstår en risk att medlemsstaterna hamnar i fångarnas dilemma. Om medlemsstaterna själva ansvarar för uppföljning och övervakning av att den nationella kvoten inte överskrids finns det utrymme för att någon avviker, till exempel genom att minska utgifterna för övervakning och uppföljning. Om minskad kontroll ger ökat fiske skulle en medlemsstat kunna välja att minska kostnaderna så att fångsten överensstämmer med $p_i^{nat} = \beta' / 2$ vilket är optimal fångst om medlemsstaten beslutar om nationell kvot utan att ta hänsyn till det egna fiskets negativa inverkan på övriga staters fiske. Om endast en medlemsstat överfiskar kommer dess nationella nytta att uppgå till

$$3. \quad U_i^{nat} = \frac{\beta'^2}{2} - \frac{\beta'^2}{4} - \frac{\gamma(n-1)\beta'^2}{[2 + 2(n-1)\gamma]^2}.$$

(Sätt in $p_i^{nat} = \beta'/2$ samt $p_j = \beta/[2 + 2(n-1)\gamma]$ i ekvation 1.) Vilket kan jämföras med nyttan från att följa beslutet i Ministerrådet, det vill säga endast tillåter att p_i^{mr} fiskas.

$$4. \quad U_i^{mr} = \frac{\beta'^2}{[2 + 2(n-1)\gamma]} - \frac{\beta'^2}{[2 + 2(n-1)\gamma]^2} - \frac{\gamma(n-1)\beta'^2}{[2 + 2(n-1)\gamma]^2}$$

Det finns alltså en möjlighet att öka den nationella nyttan på övriga medlemsstaters bekostnad, eftersom $U_i^{nat} > U_i^{mr}$. Om alla medlemsstater istället tillåter överfiske skulle den nationella nyttan sjunka till

$$5. \quad U_i^{nc} = \frac{\beta'^2}{2} - \frac{\beta'^2}{4} - \frac{\gamma(n-1)\beta'^2}{4}.$$

Relationen mellan nyttorna från de tre fallen är $U_i^{nat} > U_i^{mr} > U_i^{nc}$. Eftersom $U_i^{nat} > U_i^{mr}$ kommer alla medlemsstater att ha en dominant strategi att tillåta ett högre fiske än överenskommelsen i rådet tillät. Resultatet av de dominanta strategierna är att alla hamnar på den lägre nyttan U_i^{nc} . Lösningen på problemet är att inrätta gemensamma institutioner. I det här fallet innebär det att en större del av beslut om kvoter, men framförallt också kontroll och övervakning överläts till Kommissionen. Låt, i extremfallet, Kommissionen ha makt både över beslut om kvoter och kontroll och övervakning så att inget överfiske är möjligt. Den nationella nyttan blir då

$$6. \quad U_i^{kom} = \frac{\beta\beta'}{[2 + 2(n-1)\gamma]} - \frac{\beta\beta'}{[2 + 2(n-1)\gamma]^2} - \frac{\gamma(n-1)\beta\beta'}{[2 + 2(n-1)\gamma]^2}.$$

Detta är dock inte riskfritt för medlemsstaterna, vilket också påpekas av Franchino och Rahming (2003). Eftersom $\beta' > \beta$, så gäller att nyttan från Kommissionens implementering är högre än utfallet i fångarnas dilemma, $U_i^{kom} > U_i^{nc}$, endast under två förutsättningar: a) om $\gamma < 2 + 2(n-1)$ och $\beta' < [1 - \gamma(n-1)]$, eller om b) $\gamma > 1/(n-1)$.

Detta innebär att *Kommissionen kommer att få ökat inflytande över politiken när antalet medlemsstater ökar, eller när den negativa effekten från övriga medlemsstaters fiske är tillräckligt stor.*

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 | Mjolkproduktion 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?
- 2004:6 Effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder
- 2004:7 Ekonomiska drivkrafter för djurtransporter
- 2004:8 Att bevara betesmarker – en analys av ekonomiska styrmedel
- 2004:9 Det svenska jordbrukets konkurrenskraft efter EU-inträdet
- 2005:1 Resursanvändning i svenskt fiske – en analys av kapacitet och effektivitet
- 2005:2 Vem ska reglera maten? – EU:s livsmedelslagstiftning och subsidiaritetsprincipen
- 2005:3 Vad kan staten göra åt fetma?
- 2005:4 Konkurrenskraft på fiskeriprodukter – Sverige i världen
- 2006:1 Livsmedelssäkerhet – hinder eller möjlighet för u-ländernas export? Exempel: fisk och skaldjur
- 2006:2 Fiskeriförvaltning med individuella kvoter

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 samsättning

- 2004:2 Prisbildning och marknad för ekologiska livsmedel i fem EU-länder
- 2004:3 Spårbarhet i livsmedelskedjan
- 2005:1 Den svenska avregleringen 1990 – lärdomar för frikoppling av jordbruksstöd
- 2005:2 Frikopplade stöd - konsekvenser för svenskt jordbruk
- 2005:3 Ekonomisk integration och prisskillnader på livsmedel – EU-medlemskapets betydelse för prisutjämning
- 2006:1 Geografisk ursprungsbeteckning och landsbygddutveckling i EU

Working Papers

- 2003:1 Decoupling: The case of Swedish crop production
- 2004:1 Decoupling: The concept and past experience
- 2005:1 The Swedish 1990 Agricultural Reform – Adjustments of the Use of Land
- 2005:2 Methodology for Assessing the Regional Environmental Impacts of Decoupling: A Focus on Landscape Values?
- 2005:3 Deeper Integration and Productivity – The Swedish Food and Beverage Industry
- 2005:4 Who Survives and Grows after EU Membership? The Case of Swedish Milk Farmers.
- 2006:1 Capacity and Efficiency in Swedish Pelagic Fisheries
- 2006:2 Market Power and European Competition in the Swedish Food Industry

Årsrapport

Publiceras årligen fr.o.m. år 2000

Tidigare utgivna rapporter där SLI har 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.

Konflikt eller samverkan mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål, Jordbruksverket, SJV:s rapportserie 2005:4.

Krav på säker mat – självklarhet eller handelshinder?, Svenska FAO-kommitténs skriftserie, nr 2/05.