



## Hur klarar EU:s stöd till fisket nya WTO-regler?

- Nio av EU:s stöd till fisket är inte förenliga med WTO-förslaget från 2007. De mest problematiska stödåtgärderna är investeringar i hamnars infrastruktur och investeringar ombord på fiskefartyg för ökad kvalitet och mervärde. Dessa åtgärder är också populära hos EU:s medlemsstater och ingår i en majoritet av medlemsländernas nationella program.
- Merparten av de problematiska stödformerna bör dock kunna justeras inför nästa reform av fiskeripolitiken. För att det ska vara möjligt krävs dock att vikten av internationella aspekter, så som WTO-förslaget från 2007, tydligare betonas i kommande interna EU-förhandlingar.
- För EU är frågan om bränslesubventioner speciellt problematisk eftersom de omfattas av ett direktiv som gäller många områden, inte bara fisk. Direktivet är föråldrat och är inte anpassat till nya klimat- och miljökrav, men att på kort sikt ändra det kommer att bli svårt.

### Bakgrund

I maj 2014 beslutades Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF), som ska bidra till genomförandet av Europa 2020-strategin, den integrerade havspolitikerna och genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken. EU:s regelverk måste ligga inom ramen för internationella åtaganden som EU har gjort, t.ex. åtaganden som medlem i Världshandelsorganisationen WTO.

I WTO finns det inte något heltäckande och varuspecifikt avtal om fiske, till skillnad mot jordbruk som har ett eget avtal. Förhandlingar pågår dock sedan 2001 om en separat text om fiskesubventioner. I förhandlingarna har dock bara ett konkret textförslag lagts fram av ordföranden (2007), och grundtanken i förslaget är att förbjuda stöd som leder till överfiske och överkapacitet, dock med vissa undantag. Parterna har haft svårt att enas och förhandlingarna inom WTO har gått på sparlåga i flera år.

Fiskefrågorna aktualiserades under Ministermötet i Nairobi (2015) sannolikt som en följd av de 17 globala hållbarhetsmål och Agenda 2030 som antogs vid FN:s toppmöte i september 2015. Dessa mål och andra internationella åtaganden kan fungera som incitament för att nå en överenskommelse inom WTO. Ett WTO-avtal är dock ett bindande avtal med en annan juridisk status och skrivningarna i en sådan överenskommelse blir sannolikt mer precisa och detaljerade än i andra internationella åtaganden. Om WTO-förhandlingarna skulle gå i lås så skulle det koppla stödreglerna till ett system för tvistlösning och konsekvenser för länder som bryter mot avtalet, vilket skulle innebära en effektiv begränsning av möjligheten att tillämpa vissa stöd.

Vi har jämfört stöden i EHFF med det förslag som lades fram i WTO 2007. Stöd till vattenbruk och insjöfiske är exkluderat i analysen, eftersom de inte omfattas av ordförandens



förslag. Dessutom betraktas de vanligtvis som nationella frågor och faller utanför WTO:s fiskeförhandlingar.

## Ryms EU:s stöd till fisket i förslaget från 2007?

I de flesta fallen stämmer EU:s stöd till fisket väl överens med inriktningen på WTO-texten från 2007. Det finns dock nio stöd inom EHFF som sannolikt inte är förenliga med WTO-texten. Fondförordningen är ett slags smörgåsbord av stödåtgärder och varje enskilt medlemsland väljer om det vill inkludera åtgärderna eller inte i det nationella programmet. Tabell 1 sammanfattar vår bedömning och visar vilka stödåtgärder som finns med i Sveriges program. EU:s bränslesubventioner saknas dock i tabellen, eftersom de inte är en del av den gemensamma fiskeripolitiken och EHFF, men de omfattas av ordförandens förslag från 2007.

**Tabell 1. Stödåtgärder inom EHFF i förhållande till WTO-förslaget från 2007 (TN/RL/W/213)**

Artikel	WTO-status	Kommentar	Ingår i Sveriges program	Eventuellt undantag i WTO (bilaga VIII i dokument TN/RL/W/213)
26	☺	<b>Innovation.</b> Berörs inte av förbuden i WTO-förslaget.	Ja	
27	(?)	<b>Rådgivningstjänster.</b> I stort sett OK, men se upp med tillämpningen så att det inte kan tolkas som stöd till personalkostnader hos PO.	Nej	
28	☺	<b>Partnerskap mellan forskare och fiskare.</b> Berörs inte av förbuden i WTO-förslaget.	Ja	
29.1-2	(?)	<b>Främjande av humankapital, sysselsättningsskapande och social dialog.</b>	Ja	II.c om utbildning utanför fisket
29.3	☹	<b>Främjande av humankapital, sysselsättningsskapande och social dialog.</b> Stöd till praktikanter ombord.	Nej	Inga undantag
30	☺	<b>Diversifiering och nya former av inkomst.</b> Berörs inte av förbuden i WTO-förslaget.	Ja	
31	☹	<b>Etableringsstöd för unga fiskare.</b>	Nej	Inga undantag.
32	☺	<b>Hälsa och säkerhet.</b>	Nej	II.a
33	☹	<b>Tillfälligt upphörande med fiskeverksamhet.</b>	Nej	Inga undantag.
34	☺	<b>Definitivt upphörande med fiskeverksamhet.</b>	Nej	II.c-d
35	☹	<b>Gemensamma fonder för allvarliga klimathändelser och miljöolyckor.</b>	Nej	Inga undantag.
36	☺	<b>Stöd till system för fördelning av fiskemöjligheter.</b> Detta omfattar inte fiskerättigheter i länder utanför EU.	Ja	II.e
37	☺	<b>Stöd till utformningen och genomförandet av bevarandeåtgärder och regionalt samarbete.</b> Berörs inte av förbuden i WTO-förslaget.	Ja	

38	☺	<b>Begränsande av fiskets inverkan på havsmiljön och anpassning av fisket för att skydda arter (genom investering i utrustning).</b> I stort sett OK, men se upp så att det inte blir stöd till ökade fångster.	Ja	II.b
39	☺	<b>Innovation kopplad till bevarandet av de marina biologiska resurserna.</b> OK till det mesta, men observera att punkten innehåller provfiske. Det är viktigt att detaljreglerna utformas bra.	Ja	Undantag för provfiske saknas.
40.1a	☺	<b>Insamling av förlorade fiskeredskap och marint skräp.</b> Berörs inte av förbuden i WTO-förslaget.	Ja	
40.1b-g, i	☺	<b>Skydd och återställande av den marina biologiska mångfalden och av ekosystemen och kompensationsystem inom ramen för hållbart fiske.</b> Berörs inte av förbuden i WTO-förslaget.	Ja	
40.1h	☹	<b>Kompensation för rovdjursskadade fångster.</b>	Nej	Inga undantag.
41	☺	<b>Energieffektivitet och åtgärder för att lindra effekterna av klimatförändringarna.</b>	Nej	II.b
42	☹	<b>Mervärde, produktkvalitet och användning av oönskade fångster.</b> Syftar till att kunna använda fisk som inte får kastas tillbaka, men kan ändå omfattas av förbudet mot stöd till investeringar i fiskefartyg i I.1.a.	Ja	Inget undantag finns för kvalitet. Möjligen kan EU åberopa II.b.2 och 3 (minskad miljöpåverkan, uppfylla förvaltningskrav).
43.1+3	☹	<b>Fiskehamnar, landningsplatser, auktionshallar och skyddshamnar.</b> Infrastruktur.	43.1	Inga undantag.
43.2	☺	<b>Fiskehamnar, landningsplatser, auktionshallar och skyddshamnar.</b> För genomförandet av landningsskyldigheten.	Ja	Undantag II.b.2 och 3 (minskad miljöpåverkan, uppfylla förvaltningskrav).
44	☺	<b>Inlandsfiske och den akvatiska faunan och floran i inlandet.</b> Berörs inte av förbuden i WTO-förslaget.	Ja	
47-57	-	<b>Stöd till vattenbruk.</b> Berörs inte av förbuden i WTO-förslaget.	Delvis	
62-64	-	<b>Fiskeberoende områden.</b> Omfattar i stort sett samma åtgärder som till enskilda fiskare. Se kommentar för respektive åtgärd.	Ja	
66	☺	<b>Produktions- och saluföringsplaner.</b> Stöd till att ta fram planerna är OK med WTO-förslaget. Däremot beror det på vad som avses med stöd för att genomföra dem.	Ja	
67	☹	<b>Lagringsstöd.</b> Fasas ut till 2019. Om lagringsstöd tolkas som prisstöd är det förbjudet enligt I.1.f.	Nej	Inga undantag för prisstöd.
68	(?)	<b>Saluföringsåtgärder.</b> Stöd till certifiering och direktförsäljning är OK med WTO-förslaget. Oförsiktigt stöd till marknadsföring kan uppmuntra till ökad konsumtion av arter från hotade bestånd.	68.1a och c-e	



69	(?)	<b>Beredning av fiskeri- och vattenbruksprodukter.</b> Om stödet går specifikt till beredning av produkter från havsfiske i eller nära hamnar strider det mot I.1.d, eftersom inga undantag ges för investeringar i hamnområden. I övrigt omfattar inte förbuden i WTO-förslaget stöd till beredningsindustrin.	<b>69.1c-d och f</b>	Inga undantag finns för investering i hamnar.
70	⊖	<b>Kompensationssystem.</b>	Nej	Inga undantag.
76	☺	<b>Kontroll och tillsyn</b>	Ja	
77	☺	<b>Datainsamling</b>	Ja	
80	☺	<b>Åtgärder rörande den integrerade havspolitikerna som finansieras inom ramen för delad förvaltning.</b>	80.1b-c	

☺ Inga problem

⊖ Risk att åtgärden inte är förenlig med WTO-förslaget

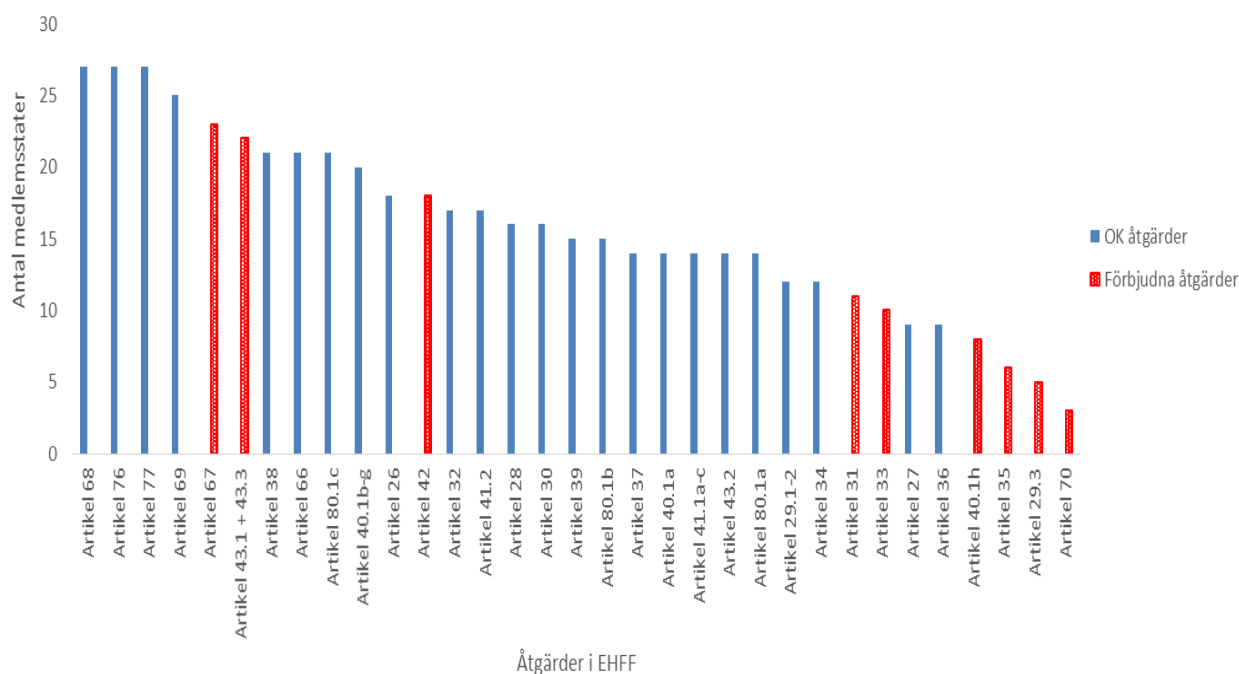
(?) Delar av åtgärden kan tolkas som oförenliga med WTO-förslaget

## Använder många EU-länder de problematiska stöden?

Vissa stöd i EHFF är enligt vår bedömning inte förenliga med WTO-förslaget från 2007. De mest problematiska stödåtgärderna är investeringar i hamnars infrastruktur och investeringar ombord på fiskefartyg som syftar till ökad kvalitet och mervärden. Dessa åtgärder är också populära hos EU:s medlemsstater och ingår i en majoritet av medlemsländernas nationella program.

De flesta av de stöd som vi bedömer inte är förenliga med WTO-förslaget nyttjas i begränsad omfattning (se figur 1) av EU:s medlemsländer (ca 30 % av medlemsländerna eller färre). Det finns inte heller några föreslagna undantagsregler i WTO-texten för dessa stöd. Tre stödåtgärder nyttjas dock i relativt hög utsträckning (ca 70 % av medlemsländerna eller fler). Ett av dessa stöd är privat lagring (artikel 67) som försvinner som stödform 2019 och därför inte borde utgöra något problem i fortsatta förhandlingar. De andra två stöden, investeringar i hamnars infrastruktur (artikel 43.1+3) och investeringar i kvalitet och mervärde (artikel 42), är permanenta i EU:s fondförordning. WTO-texten har föreslagna undantag för investeringar i kvalitet och mervärde om investeringarna genomförs för att minska miljöpåverkan eller för att uppfylla förvaltningskrav. Dessa undantag kan till viss del redan tillämpas på artikel 42 (investeringar i kvalitet och mervärde), eftersom vissa åtgärder endast berättigar till stöd om fiske bedrivs med selektiva redskap för att minska mängden oönskad fångst (artikel 42.1b). Däremot saknar investeringsstöd i hamnars infrastruktur helt undantag i WTO:s förslag om de inte syftar till att minska miljöpåverkan. Det är osannolikt att WTO-länderna skulle kunna enas om ett sådant undantag utan krav på koppling till minskad miljöpåverkan eller införlivande av förvaltningskrav. EU skulle därför behöva ta bort detta stöd för att fullt ut leva upp till de föreslagna WTO-kraven.

## Hur stödmöjligheter i EHFF används av EUs medlemsstater



**Figur 1.** Antal medlemsländer som nyttjar de enskilda stödmöjligheterna i sina respektive nationella program

Källa: Europeiska kommission (2016)

Not: Se tabell 1 för vilka stöd som finns i respektive artikel

## Hur kan EU:s förhandlingsutrymme utökas?

Det finns två huvudlinjer inför fortsatta förhandlingar. EU kan antingen förorda ett WTO-undantag för oförenliga fiskestöd eller justera sina stödmöjligheter inom EHFF för kommande programperiod 2021. Givetvis kan de båda tillvägagångssätten även kombineras beroende på vilka stödmöjligheter som diskuteras.

Är det möjligt för EU att förändra sina fiskestöd inför kommande programperiod? Det beror dels på hur utnyttjade dessa stöd är av EU:s medlemsstater (figur 1), dels också på vilka utsikter det finns att komma överens om en ändring av fiskestöden inför kommande programperiod. En tillbakablick mot förhandlingarna när de aktuella stöden lades in i regelverket kan möjligen ge en fingervisning om detta.

Flera av de problematiska åtgärderna fanns inte med i EU-kommissionens ursprungliga förslag, utan togs in sent under förhandlingar med rådet och parlamentet. Detta gäller fem av de sex minst nyttjade otillåtna EU-stöden (de sex längst till höger i figur 1). Endast stöd för utbildningsinsatser (artikel 29.1-2<sup>1</sup>) fanns med i det ursprungliga förslaget från EU-kommissionen, medan de övriga stöden, som främst avser olika former av kompensation för

<sup>11</sup> Enligt vår bedömning kan delar av åtgärden tolkas som oförenliga med WTO-förslaget.



inkomstbortfall, togs med först efter utdragna förhandlingar i rådet och parlamentet. Det är därför förvånande att dessa stöd ändå nyttjas i så liten utsträckning av EU:s medlemsländer.

Både det faktum att stöden utnyttjas i så liten utsträckning och att de inkluderades så sent i förhandlingarna pekar mot att EU genom interna förhandlingar skulle kunna öka samstämmigheten mellan europeiska fiskesubventioner i kommande programperiod och WTO-texten från 2007. Stora fiskerikationer som Frankrike och Spanien nyttjar dock dessa stödformer i sina nationella program. Trots detta borde det vara möjligt för EU att vid nästa reform av fiskeripolitiken enas om de justeringar som krävs för att göra den nya politiken förenlig med WTO-texten. För att det ska vara möjligt krävs att internationella avtal, så som WTO-förslaget från 2007, blir ett mer betonat förhandlingsperspektiv i kommande interna EU-förhandlingar.

### Är bränslesubventioner med i förhandlingarna?

Bränslesubventioner ingår inte i den gemensamma fiskeripolitiken och EHFF, men de påverkar EU:s agerande i WTO-förhandlingarna eftersom de är en del av förslaget från 2007.

Frågan kompliceras av att WTO-förslaget endast omfattar bränslesubventioner som är specifika för fisket, i den bemärkelse ordet används i WTO:s subventionsavtal. I en del länder gäller skattelättnaderna endast fiskefartyg och borde alltså omfattas av förbudet, men i andra länder gäller skattelättnaden en större grupp. I Sverige omfattas till exempel all kommersiell sjöfart. Det blir då en tolkningsfråga om detta är att betrakta som specifika stöd i Subventionsavtalets mening.

Denna tolkningsfråga har även aktualiserats inom fiskerikommittén i OECD. Där har det diskuterats vilka skattelättnader som är att se som subventioner till fisket och vilka som är mer generella och därmed inte ska ses som ett stöd riktat specifikt till fisket. EU kommer sannolikt att ha svårt att ställa sig bakom skarpa skrivningar om att bränslesubventionerna ska avvecklas, eftersom energiskattedirektivet (2003/96/EG) förbjuder EU:s medlemsstater att beskatta bränsle som ska användas i yrkesmässig sjöfart (inkl. fiske). Enligt uppgift från Finansdepartementet bedöms det föga sannolikt att det inom en nära framtid kommer vara möjligt att få medlemsstaterna att enas om ändringar av direktivet. Detta trots att direktivet är föråldrat och behöver anpassas till de energi- och klimatpolitiska inslagen i EU-rätten kommer det sannolikt att bli svårt att få EU-länderna att enas om att ändra direktivet inom en nära framtid.

På tal om jordbruk och fiske publiceras på den här sidan på webbplatsen:

<http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/handel/politikochframtid/patalomjordbruk.4.6b0af7e81284865248a80002531.html>

Det finns en prenumeration kopplad till nyhetsbrevet.



En kortare variant av nyhetsbrevet hittar du i vår blogg:

<https://matenochmarknaden.wordpress.com/>

---

Kontaktperson:

Camilla Burman

telefon: 036-15 59 61

e-post: [camilla.burman@jordbruksverket.se](mailto:camilla.burman@jordbruksverket.se)

---