

## Fiske i fjärran vatten

En studie om EU:s fiskeriavtal  
med utvecklingsländer



Johan Blomquist  
Cecilia Hammarlund  
Staffan Waldo

**Johan Blomquist, Cecilia Hammarlund  
och Staffan Waldo**

## **Fiske i fjärran vatten**

En studie om EU:s fiskeriavtal med utvecklingsländer

– Sieps 2016:12 –

Rapport nr. 12  
December 2016

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på [www.sieps.se](http://www.sieps.se)  
Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser i  
rapporten.

Omslag: LuxLucid  
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, december 2016

ISSN 1651-8942  
ISBN 978-91-86107-69-7

# Förord

För vissa kustnära utvecklingsländer är fiskeriavtal med bland andra Europeiska unionen en stor inkomstkälla. De intäkter som följer av att låta utländska flottor fiska på ens territorium kan uppgå till så mycket som 30–50 procent av statsbudgeten. I den här rapporten analyserar författarna Johan Blomquist, Cecilia Hammarlund och Staffan Waldo – samtliga verksamma vid AgriFood Economics Centre i Lund – effekterna av EU:s fiskeriavtal med länder i Västafrika, Stilla havet och Indiska oceanen.

Förutom de ekonomiska fördelar som följer av avtalen för de kontrakterande länderna kan det även finnas andra positiva effekter. Avtalen kan t.ex. leda till att fisket bedrivs långsiktigt hållbart samt att EU kan bidra till att utveckla fiskeriförvaltningen i utvecklingsländerna. Unionens närvaro kan även hindra att fler privata initiativ med kortsiktigare intressen tar över. Dock finns samtidigt en risk att europeiska fiskeflottor bidrar till utfiskning och konkurrerar ut lokala fiskare.

Det är min förhoppning att Sieps med denna rapport kan bidra till att sprida och öka kunskapen om EU:s externa fiskeripolitik, i synnerhet vad gäller vikten av att unionen tar ett stort ansvar gentemot kustnära utvecklingsländer med svag fiskeriförvaltning.

Eva Sjögren  
Direktör

# Om författarna

Författarna är verksamma vid AgriFood Economics Centre som gör kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Syftet är att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Samtliga författare är nationalekonomer med inriktning på fiskerifrågor inom Sverige och EU.

# Innehåll

Ordlista .....	6
Sammanfattning .....	7
1 Inledning.....	11
2 EU:s fiskeriavtal .....	13
2.1 EU:s fiskeriavtal och havsrättskonventionen.....	13
2.2 Utveckling av fiskeriavtalen.....	14
2.3 Översikt av EU:s partnerskapsavtal .....	16
2.4 Avtalens utformning.....	19
3 Ekonomisk bakgrund.....	21
3.1 Betydelsen av en god fiskeriförvaltning.....	21
3.2 Småskaligt fiske .....	26
3.3 Vikten av starka institutioner och fiskerikontroll .....	27
4 Effekter av avtalen i kuststaterna .....	29
4.1 Fiskeriförvaltning och de marina resursernas tillstånd .....	29
4.2 Svaga institutioner och bristande kontroll av fisket .....	35
4.3 Fiske och livsmedelstrygghet.....	40
5 Två länder – två avtal om fiske .....	46
5.1 Mauretanien .....	46
5.2 Seychellerna.....	58
5.3 Slutsatser.....	68
6 Diskussion .....	69
7 Referenser .....	73
Executive summary .....	82

# Ordlista

Demersal	Fisk som lever nära botten
EEZ	Exclusive Economic Zone
FAD	Fish Aggregating Devices – Objekt som samlar fisk runt sig
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations
Flaggstat	Den stat under vars lagstiftning ett fartyg lyder
FPA	Fisheries Partner Agreement
Institution	Regelverk som styr fisket, tex lagstiftning eller historiska sedvänjor
IUU	Illegalt, orapporterat och oreglerat fiske (Illegal, Unreported and Unregulated)
Joint Venture	Företag som samarbetar inom ett projekt, i rapporten avses ett samarbete mellan ett företag från avtalslandet och ett utländskt företag som äger fiskefartyg.
MEY	Maximum Economic Yield. Den mängd fångst som ger maximal ekonomisk avkastning från ett bestånd och samtidigt är biologiskt hållbar.
MSY	Maximum Sustainable Yield. Den mängd fisk som maximalt går att fiska hållbart på ett bestånd.
Pelagisk	Fisk som lever i de fria vattenmassorna (inte på eller nära botten).
VMS	Vessel Monitoring System. Satellitbaserat system för övervakning av fartyg.

# Sammanfattning

Fiske- och fiskerelaterade verksamheter utgör en stor del av ekonomin i många utvecklingsländer. Samtidigt har dessa länder många gånger begränsade möjligheter att bedriva fiske utanför de kustnära zonerna eftersom detta kräver en storskalig och kapitalintensiv flotta. Istället kan länderna genom fiskeriavtal med EU eller andra nationer tillåta utländska fartyg att fiska mot en ersättning och på så vis få ekonomisk avkastning från fiskeresursen. Ersättningen från fiskeriavtalen motsvarar ibland så mycket som 30–50 procent av statsbudgeten. I den här rapporten analyseras effekterna av EU:s fiskeriavtal med länder i Västafrika, Stilla havet och Indiska oceanen. Syftet med rapporten är att utifrån ekonomisk forskning lyfta fram problem och förtjänster med avtalen och med detta som utgångspunkt diskutera hur avtalen bidrar till att uppnå målsättningar som biologisk hållbarhet och ekonomiskt utbyte från resursen.

Rapportens slutsatser kan sammanfattas i fem punkter

1. Fiskeriförvaltningen i avtalsländerna är avgörande för om fisket bedrivs hållbart, vilket på lång sikt är en förutsättning för ekonomiskt gynnsamma fiskeriavtal.
2. Många av de länder EU skriver avtal med karaktäriseras av svag förvaltning och bristande kontroll av fiskeresurserna. Därmed finns en uppenbar risk att europeiska fartyg bidrar till utfiskning i avtalsländerna och att man konkurrerar med lokala fiskare om samma bestånd.
3. En av fördelarna med fiskeriavtal är att EU har ett långsiktigt engagemang i fisket och kan bidra med att bygga kapacitet för att utveckla fiskeriförvaltningen i avtalsländerna. Detta görs genom öronmärkta medel och aktivt deltagande i fiskeriorganisationer. En fortsatt utveckling av denna politik kan bidra till ökad hållbarhet och ökat ekonomiskt utbyte av resursen.
4. Om EU säger upp ett ekonomiskt lönsamt avtal skulle sannolikt privata aktörer och andra fiskerionationer öka sitt fiske. Givet att inga förändringar sker av förvaltningen finns det inget som säger att fisket skulle bli mer biologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart än det är idag. Exempelvis kan enskilda fiskeföretag inte förväntas driva fram en förbättrad lokal förvaltning.
5. Det går inte att entydigt avgöra hur fiskeriavtalen påverkar livsmedelstryggheten. Detta beror på i vilken mån fisk landas i avtalslandet, om fiske bedrivs på samma bestånd som lokalt småskaligt fiske, m.m.



Grunden för fiskeriavtalen är havsrättskonventionen (UNCLOS) som undertecknades 1982. I havsrättskonventionen slås fast att kuststater har en exklusiv ekonomisk zon (EEZ) som sträcker sig 200 nautiska mil från kusten. Inom denna zon har en kuststat rätt att förvalta och exploatera de marina resurserna. Flera EU-länder hade vid tiden för havsrättskonventionens tillkomst redan en fjärrfiskande flotta i de vatten som nu ingår i andra länders EEZ. Detta innebar att det blev nödvändigt att skriva avtal för att kunna fortsätta fisket. De tidiga avtalen var inriktade på att genom betalning säkerställa att europeiska fartyg kunde fortsätta fiska på kuststaternas vatten, men avtalen har utvecklats till att i allt högre grad ta hänsyn till en biologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling i avtalsländerna. För att betona vikten av hållbart resursutnyttjande kallas EU:s fiskeriavtal numera för "hållbara partnerskapsavtal".

Det finns idag 18 fiskeriavtal mellan EU och andra länder som ger en total ersättning på över 100 miljoner euro per år. De flesta avtalen är så kallade tonfiskavtal som ger EU-fartyg möjlighet att fiska efter tonfisk men också efter arter som svärdfisk, spjutfisk och haj. Tonfisken migrerar över stora områden vilket innebär att den rör sig mellan olika länders ekonomiska zoner. För att ge fartygen möjlighet att fiska längs arternas vandringsleder, ingår EU flera fiskeriavtal. Detta är tydligt längs exempelvis Afrikas västkust där avtalen sträcker sig från Marocko i norr ner till Gabon i söder. Förutom tonfiskavtalen ingår EU "blandavtal" som berättigar till fiske på ett större antal arter. Dessa avtal är de ekonomiskt mest omfattande och i dagsläget finns blandavtal med Guinea-Bissau, Marocko och Mauretanien. Många av arterna som ingår i blandavtalen är betydligt mer kustnära än tonfisken och fisket riskerar därför i större utsträckning att konkurrera med det lokala fisket.

Avtalen analyseras i rapporten med utgångspunkt i fiskeriekonomisk forskning som kan ge en ekonomisk förklaring till varför det uppstår problem med överfiske och varför en fiskeflotta blir för stor och olönsam. Problemen är inte unika för EU eller dess avtalsländer, utan finns generellt inom det globala fisket. Förklaringen är att ett lönsamt fiske attraherar fler fiskare (både inhemska, från EU, och från andra nationer) och att dessa har alltför generös tillgång till fiskeresurserna. Så länge fisket är lönsamt kommer fler att börja fiska vilket leder till ökat fiske och minskade bestånd. En fungerande fiskeriförvaltning som begränsar tillträdet till fisket kan vända denna utveckling och en väl förvaltd fiskeresurs ger betydande ekonomisk avkastning. Därför är den lokala fiskeriförvaltningen i avtalsländerna avgörande för om fisket kan bedrivas långsiktigt hållbart och hur stort ekonomiskt utbyte resursen kan ge.

Ett problem som EU möter är att många av avtalsländerna har svag statsförvaltning och stora problem med korrupktion. Det går därför inte att förutsätta att fiskeriförvaltning och fiskerikontroll fungerar i dessa länder, vilket i sin tur innebär en stor risk för överfiske. Exempelvis visar uppskattningar att cirka 37 procent av fångsterna utanför västra Afrika kommer från illegalt,

orapporterat eller oreglerat fiske. Det finns därför en uppenbar risk att europeiska fartyg bidrar till utfiskning i avtalsländerna, även om det europeiska fisket långt ifrån alltid tillhör det mest omfattande. Många av bestånden i dessa vatten är överexploaterade och beräkningarna av både beståndsstus och faktiska fångster är mycket osäkra. Därmed inte sagt att situationen hade förbättrats om EU inte skrivit avtal med dessa länder eftersom det finns ekonomiska drivkrafter för andra aktörer att gå in i fisket. Det som ligger närmast till hands är att avtalslandet vänder sig till privata aktörer i form av de EU-företag som tidigare fiskat inom avtalen, eller andra stora fjärrfiskerier som Kina och Japan. Avtal med privata företag (joint ventures) är vanliga i länder som inte har avtal med EU. Även om det ligger i privata aktörers intresse att ha en fungerande fiskeriförvaltning kan enskilda fiskeföretag inte förväntas bygga upp en sådan.

EU har genom fiskeriatvanten möjlighet att stärka fiskeriförvaltningen i avtalsländerna. Detta görs framför allt genom att delar av medlen inom avtalen öronmärks för att finansiera en utveckling mot ett hållbart fiske (bland annat ges resurser till forskning, kontroll och övervakning). Öronmärkningen utgör som regel en substantiell del av avtalet, ofta mellan 30 och 50 procent av de totala medlen. När det gäller förvaltningen av tonfisk och andra långvandrande arter är EU direkt aktiv i förvaltningen genom medlemskap i de fem regionala tonfiskorganisationer som tillsammans täcker in alla världshaven, där både länder som fiskar och länder som äger fiskeresurser är medlemmar. EU spelar en aktiv roll i tonfiskorganisationerna och är precis som andra medlemmar skyldiga att följa organisationernas rekommendationer och resolutioner. Enligt de senaste beståndsuppskattningarna fiskas majoriteten av tonfiskarterna på biologiskt hållbara nivåer, och dessa beståndsuppskattningar uppfattas som säkra i förhållande till många andra. Samtidigt finns även här problem med överfiskade bestånd och i fisket fångas även känsliga arter såsom hajar och sköldpaddor, vilket innebär att andra arter än tonfisken påverkas. En fiskeripolitik som innebär fortsatt engagemang av EU i fiskeriförvaltningen inom både tonfiskorganisationer och lokal fiskeriförvaltning kan bidra till att lösa sådana förvaltningsproblem och därmed bidra till långsiktigt ökad hållbarhet.

För att belysa hur EU:s avtal fungerar i olika nationella sammanhang har vi närmare analyserat två länder, Mauretanien och Seychellerna, där förutsättningarna för fiskeriatvanten skiljer sig åt. Avtalet med Mauretanien är ett blandavtal, där fiske efter flera olika arter ingår och där det inhemska småskaliga fisket i viss mån konkurrerar med fjärrfisket. EU betalar drygt 59 miljoner euro per år till Mauretanien för att få tillgång till cirka 280 000 ton fisk, vilket gör avtalet till det överlägset största och dyraste av EU:s fiskeriatvanten. Avtalet med Seychellerna är det monetärt sett det största tonfiskavtalet och omfattar 5 miljoner euro per år. Medan Mauretanien tillhör de fattigaste länderna i världen så kännetecknas Seychellerna av en förhållandevis hög levnadsstandard och politisk stabilitet. Fallstudien av Mauretanien visar på problem med överexploaterade bestånd, svaga institutioner och en fattig befolkning där många är beroende av småskaligt

fiske. Bristande infrastruktur gör det svårt att landa större fångster i mauretanska hamnar och de medel som EU öronmärkt för fiskeriförvaltning har historiskt inte utnyttjats fullt ut av den mauretanska staten. Fisket efter tonfisk är viktigt på Seychellerna och förutom avtalet med EU har landet en viktig infrastruktur för omlastning av tonfisk från hela Indiska oceanen. På Seychellerna ligger också en av världens största fabriker för beredning av tonfisk med runt 2 500 anställda som är en av landets största arbetsgivare. Fallstudierna visar att EU skriver fiskeriavtal med länder som har mycket skilda förutsättningar. Därför är det också svårt att säga något generellt om avtalens effekter, däremot finns en gemensam nämnare i byggandet av en fungerande fiskeriförvaltning. Problemen är större i Mauretanien och det är större risk att EU:s fiske där sker på överfiskade bestånd, men å andra sidan visar analysen att Mauretanien också har större behov av medel för att bygga upp en fungerande fiskeriförvaltning.

Även frågan hur avtalen med EU påverkar livsmedelstryggheten i avtalsländerna är komplex och beror bland annat på om EU-fartygen konkurrerar med lokala fiskare, om fångsten från EU-fartygen landas och bereds i avtalslandet, och på hur den ekonomiska ersättningen från EU används. Småskaligt fiske fungerar ofta som ett skydds nät för fattiga och innebär en möjlighet att skaffa en försörjning när det är ont om andra arbeten. Detta gör att rörligheten in och ut ur fisket många gånger är stor. Om många fiskare ansluter sig till det småskaliga fisket påverkas bestånden trots att varje enskild fiskare inte har så stora fångster. I Mauretanien har exempelvis många personer som tidigare arbetat inom jordbruket nu börjat fiska inom det småskaliga fisket. Samtidigt har många fattiga fiskare från grannlandet Senegal kommit för att försörja sig och sina familjer. Antalet båtar har ökat och de bestånd som dessa fiskare fiskar på anses vara överexploaterade. Exemplet visar hur fiskeresurserna och de som lever av dem inte bara påverkas av fiskeripolitik utan även av hur samhället i övrigt utvecklas.

Frågan om hur EU:s avtal påverkar en hållbar utveckling av fisket är komplex. Att förvalta gemensamma fiskeresurser har visat sig svårt även i länder som Sverige och EU och även här är överfiske och dålig lönsamhet för yrkesfisket bestående problem. I utvecklingsländer med bristande institutioner och en stor fattig befolkning är utmaningarna ännu större och det faktum att många olika aktörer, som olika stater, privata aktörer och joint ventures, är inblandade komplicerar ytterligare. En förbättrad fiskeriförvaltning innebär att utvecklingsländer skulle kunna få den nytta av sina fiskeresurser som faktiskt är möjlig. Väl förvaltade fiskeresurser som bidrar till livsmedelstrygghet och högre levnadsstandard kan då förändra vardagen för människor i många av världens fattigaste länder.

# 1 Inledning

Fiske är en viktig resurs för många av världens kuststater. Fiske genererar inkomster och arbetstillfällen inom både fiskesektorn och kringliggande verksamheter som exempelvis fiskberedning och service i hamnar m.m. Framför allt i utvecklingsländer utgör fiske- och fiskerelaterade verksamheter ofta en stor andel av både BNP och utrikeshandel. Många utvecklingsländer har emellertid begränsade möjligheter att bedriva fiske utanför de kustnära zonerna eftersom detta kräver en storskalig och kapitalintensiv flotta. Dessa länder kan genom fiskeriatvål med EU eller andra nationer få ekonomisk avkastning på fiskeresursen. Ersättningen från fiskeriatvålen motsvarar ibland så mycket som 30–50 procent av statsbudgeten. Avtalen har emellertid kritiserats på ett antal punkter. Dels för att bidra till att fiska ner bestånden i avtalsländerna och minska möjligheterna för lokala fiskare att försörja sig (FAO och OECD, 2014; Béné, m.fl., 2010), och dels utifrån folkrättsliga aspekter, där exempelvis avtalet med Marocko inkluderar fiske utanför det av Marocko ockuperade Västsahara.

Den här rapporten analyserar de fiskeriatvål som EU har med länder i Västafrika, Stilla havet och Indiska oceanen från en nationalekonomisk synvinkel. Avtalen innebär att EU:s fiskeflotta får fiska inom ländernas ekonomiska zoner i utbyte mot en ekonomisk ersättning. EU har idag 18 avtal med en total ekonomisk ersättning till avtalsländerna på över 100 miljoner euro per år. Syftet med rapporten är att utifrån ekonomisk forskning lyfta fram problem och förtjänster med avtalen och med detta som utgångspunkt diskutera hur avtalen bidrar till att uppnå målsättningar som biologisk hållbarhet och ekonomiskt utbyte från resursen. Fokus är på fiskeriekonomiska effekter i avtalslandet och rapporten kommer därför inte att beröra avtalens effekter för EU:s fiskeflotta, folkrättsliga aspekter, politiska överväganden av avtalen, eller aspekter som skillnader i förhandlingsstyrka mellan EU och avtalsländerna, etc.

En viktig aspekt av avtalen är den lokala *fiskeriförvaltningen* och vilka förutsättningar avtalsländerna har för att utveckla sitt fiske mot långsiktig hållbarhet. Den nationella fiskeriförvaltningen är avgörande för om ett avtal kan bli hållbart eller inte. I ett fiske med bristande förvaltning kommer kortsiktiga ekonomiska vinster att locka till sig fartyg som fiskar ner bestånden. Ett partnerskapsavtal riskerar att accelerera processen genom att ge tillträde till fiskevattnen för moderna fiskefartyg med stor fångstkapacitet. Ett väl förvaltad fiske där både biologisk och ekonomisk hänsyn tas kan däremot generera stora och årligt återkommande intäkter till avtalsländerna. Denna del av analysen framhåller vikten av stabila institutioner som reglerar fisket (se Ostrom, m.fl., 1999; OECD 2006; World Bank 2014) och tar upp EU:s möjligheter att stödja utvecklingen av en fungerande förvaltning.

Att låta EU bedriva fiske kommer att leda till en annan fördelning av de ekonomiska vinsterna inom avtalslandet jämfört med om den inhemska flottan bedriver fisket. En kritik som framförts mot avtalen är att EU konkurrerar med fattiga inhemska fiskare om resursen, vilket leder till minskad tillgång till fisk för både konsumtion och försäljning hos delar av befolkningen. Detta kan påverka *livsmedelstryggheten* i landet. En grundförutsättning för både livsmedelstrygghet och ekonomiskt utbyte av resursen är att den fiskas *biologiskt hållbart*. Både EU:s och den inhemska flottans fångster påverkar de marina ekosystemen och för höga fångster leder till ett både biologiskt och ekonomiskt ohållbart fiske. Enligt EU:s gemensamma fiskeripolitik är biologisk hållbarhet en förutsättning för att skriva partnerskapsavtal.

Den empiriska analysen baseras på samtliga avtalsländer, men fördjupas för två av dem; Mauretanien och Seychellerna. EU och Mauretanien träffade under hösten 2015 en ny överenskommelse för fiske utanför Mauretaniens kust. Avtalet är det största enskilda avtalet för EU och ger tillträde till ett flertal fiskbestånd. Avtalet med Seychellerna är även det ett av de större för EU och ger tillträde till fiske efter tonfisk och andra långvandrande arter. Seychellerna är en ö-nation med förhållandevis hög levnadsstandard och välfungerande institutioner. De två fallstudierna illustrerar två olika typer av avtal: ett tonfiskavtal där EU-fartyg bedriver riktat fiske efter tonfisk och andra långvandrande arter (Seychellerna) och ett blandavtal där fartygen fiskar efter ett flertal arter (Mauretanien). Som vi kommer att se i rapporten är denna distinktion viktig eftersom avtalen kan förväntas ha olika effekter för exempelvis det lokala fisket.

## 2 EU:s fiskeriavtal

EU:s intresse för avtalen har flera förklaringar. En är att många europeiska länder har en lång tradition av ekonomiskt lönsamt fiske i avtalsländerna och att det sedan havsrättskonventionen 1982 krävs avtal med kuststaten för att få tillgång till de traditionella fiskevattnen. En annan del av EU:s intresse kommer från att den egna flottan är alltför stor och inte kan utnyttja sin kapacitet inom det europeiska fisket eftersom många inhemska bestånd behöver återhämta sig från överfiske. Samtidigt gör överfisket att de inhemska fångsterna inte är så stora som de skulle kunna vara och idag är EU beroende av import för att tillgodose marknaden med fisk. Cirka 50 procent av all konsumerad fisk (inklusive foderfisk) i EU importeras från länder utanför EU (Mulazzani och Malorgio, 2015).

I detta kapitel diskuteras bakgrunden till EU:s fiskeriavtal. Inledningsvis redogörs för den juridiska bakgrunden till att EU under 1970- och 1980-talen inledde en rad fiskeriavtal och på vilket sätt avtalen ändrat inriktning under årens lopp. Därefter ger vi en överblick över aktuella avtal och hur de är utformade.

### 2.1 EU:s fiskeriavtal och havsrättskonventionen

Historiskt sett har havets resurser betraktats som allmänna tillgångar där vem som helst har haft rätt att fiska. I takt med att fångsterna blev allt större och konkurrensen om fisken ökade under 1960- och 1970-talen började många kuststater kräva exklusiva fiskerättigheter på vatten som gränsade till deras territorium. Upprepade konflikter mellan olika länders fiskare uppstod och det fanns ett behov av ett juridiskt ramverk för internationell fiskeförvaltning. Det viktigaste juridiska ramverket, havsrättskonventionen (UNCLOS), utarbetades vid FN:s tredje havsrättskonferens och undertecknades 1982. I skrivande stund har 166 länder ratificerat konventionen (bland länder som ej ratificerat konventionen märks USA, Peru och Colombia). Konventionens syfte är att skapa ett förutsägbart regelverk när det gäller användning av haven som täcker in frågor om bland annat fiske, sjöfart och havsmiljö.

I havsrättskonventionen slås fast att kuststater har en exklusiv ekonomisk zon (EEZ) som sträcker sig 200 nautiska mil från kusten.<sup>1</sup> Inom denna zon har en kuststat suveräna rättigheter att utforska och exploatera, bevara och förvalta de marina resurserna (UNCLOS artikel 56). Detta innebär att en kuststat har fullständiga rättigheter att fiska inom sin EEZ. För länder med fjärrfiskeflottor innebar de exklusiva ekonomiska zonerna att man tvingades ingå internationella avtal för att kunna fortsätta fiska i fjärran vatten. Artikel 62 i

<sup>1</sup> En nautisk mil är 1 852 meter. Havsrättskonventionen innebar att kuststater fick rätt att utöka sin jurisdiktion från 12 till 200 nautiska mil från kusten.

havsrättskonventionen behandlar förutsättningarna för sådana avtal. Där slås fast att kuststaten skall erbjuda andra länder tillträde till fiskresursen i de fall landets egen fångstkapacitet är mindre än den tillåtna fångsten. I originaltext lyder artikel 62(2);

“The coastal State shall determine its capacity to harvest the living resources of the exclusive economic zone. Where the coastal State does not have the capacity to harvest the entire allowable catch, it shall, through agreements or other arrangements and pursuant to the terms, conditions, laws and regulations referred to in paragraph 4, give other States access to the surplus of the allowable catch, having particular regard to the provisions of articles 69 and 70, especially in relation to the developing States mentioned therein (United Nations 1982, Article 62(2)).”

Denna överskottsprincip berör framförallt utvecklingsländer som ofta inte har den fångstkapacitet och infrastruktur som krävs för att bedriva ett effektivt fiske till havs (Le Manach m.fl. 2013a).

Texten i artikel 62 ger dock upphov till två frågor som avgör hur tvingande överskottsprincipen faktiskt är; 1) hur bestäms den tillåtna fångstmängden, och 2) vad är kuststatens fångstkapacitet? Dessa två frågor diskuteras grundligt i Världsbankens rapport om fiskeriatvål (World Bank 2014). När det gäller den första frågan är slutsatsen att kuststaten i stort sett fritt kan besluta om den tillåta fångstmängden inom dess EEZ. När det gäller fångstkapaciteten ges svaret av den första meningen i artikel 62(2) ovan; det är kuststaten som själv avgör fångstkapaciteten. Sammantaget innebär detta att överskottsprincipen i artikel 62 inte är tvingande eftersom det är kuststaten själv som avgör om det existerar ett överskott eller inte (World Bank 2014).<sup>2</sup>

## 2.2 Utveckling av fiskeriatvålen

En konsekvens av havsrättskonventionen var alltså att de fiskrika kusthaven, där fartyg från Europa traditionellt bedrivit fiske, nu juridiskt tillhörde kuststatens EEZ. Samtidigt bidrog teknologisk utveckling och överfiske i europeiska vatten under 1970- och 1980-talen till att många europeiska länder hade problem med överkapacitet i flottan (Iheduru 1995). För att säkerställa fortsatt tillgång till produktiva fiskevattnen ingick EU en rad bilaterala avtal som gav fartygen tillträde till fisket mot ekonomisk ersättning. Det första EU-avtalet ingicks med Senegal 1979 och följdes av en rad avtal under 1980-talet. Omfattningen av fiskeriatvålen ökade i mitten av 1980-talet då Spanien och Portugal blev EU-medlemmar och EU tog över ländernas bilaterala avtal. Iheduru (1995)

---

<sup>2</sup> Världsbankens rapport menar dock att UNCLOS kan ha tolkats fel av vissa kuststater, som upplevt sig tvingade att ingå fiskeriatvål (World Bank 2014).

delar in de tidiga fiskerieravtalen i första och andra generationens avtal. Första generationens avtal (under 1980-talet) var inriktade på att genom betalningar säkerställa att europeiska fartyg kunde fortsätta fiska i kuststaternas vatten. Avtalen reglerade omfattningen av fisket, den finansiella ersättningen och framtida tillgång till fiskresursen. Föga uppmärksamhet riktades mot risken för utfiskning och huruvida avtalen var gynnsamma för kuststaten eller inte (ibid.). Detta kritiserades (se exempelvis Goffinet 1992) och i andra generationens avtal (under 1990-talet) behandlade avtalen mer än bara tillträde till fiskresursen. Exempelvis ingicks överenskommelser om att en viss del av fångsten skulle landas lokalt, att arbetskraft från kuststaten skulle anställas på EU-fartygen och om ekonomiskt bidrag för att förbättra det vetenskapliga underlaget om fiskbestånden (ibid.).

Även de avtal som ingicks under 1990-talet fick kritik, bland annat för bristande fokus på att långsiktigt bevara fiskresurserna och för att fiskepolitiken inte överensstämde med övrig EU-politik om att främja hållbar utveckling i avtalsländerna (IFREMER 1999; Kaczynski och Fluharty 2002). Fiskerieravtalen kritiserades även för att EU inte följde den överskottsprincip som havsrättskonventionen föreskriver. I en utvärdering från 2002 slås fast att

“In principle, Fisheries Agreements are based on the concept of “surplus”, which suggests that they provide the framework for sustainable fishing patterns and are not in competition with local fleets. In practice however, the definition of this surplus is not based on scientific assessments of the stocks or on transparent information about the overall (EU and non-EU) fishing effort in the EEZ in question. Fisheries Agreements are, therefore, generally signed without any guarantee that they will be implemented in a context of sustainable fisheries (ADE, PWC och EPU 2002, sid. 61).”

EU-politiken om fiskerieravtalen har sedan dess inriktats på att främja långsiktigt resursbevarande och hållbar utveckling inom avtalsländernas fiskesektorer. Världstoppmötet i Johannesburg om hållbar utveckling år 2002 och reformen av den gemensamma fiskeripolitiken samma år resulterade, genom ministerrådets rådsslutsatser (11485/1/2004), i de så kallade partnerskapsavtalen (Fisheries Partnership Agreements, FPA). Dessa avtal bygger på tanken att parterna ska samarbeta för att utveckla ett hållbart och värdefullt fiske, där EU stödjer kuststatens kapacitet att förvalta sina marina resurser. Detta sker bland annat genom stöd till vetenskaplig bedömning, övervakning av fisket och utvärdering av fiskeripolitikens effekter. Till skillnad från de tidiga avtalen ska den finansiella ersättningen från EU inte fastställas endast i relation till fiskerättigheter, utan även baseras på kostnader för förvaltning och kontroll av fisket. En del av den ekonomiska ersättningen (sektorstödet) öronmärktes därför till att finansiera utvecklingen mot en hållbar fiskesektor (resurser till forskning, kontroll och tillsyn etc.). Miljö- och socioekonomiska effekter för kuststaten ska även vägas in när EU förhandlar om avtal.



Att avtalen under 2000-talet har fler syften än att säkra tillgången till fiskevattnen är ett led i processen att öka samstämmigheten mellan EU:s utvecklingspolitik och övriga politikområden.<sup>3</sup> Avtalen har dock fortsatt att få kritik för att inte leda till förbättringar i praktiken (se exempelvis Bretherton och Vogler 2008). Detta uppmärksammades även av EU kommissionen som i sin grönbok inför reformen av EU:s fiskeripolitik (2014–2020) efterlyste mer fokus på fattigdomsbekämpning och livsmedelstrygghet i partnerländerna, samt ökade insatser för att förbättra förvaltningen av fiskbestånden (EU kommissionen 2009).

I den senaste reformen av fiskeripolitiken ändrades namnet för avtalen till hållbara partnerskapsavtal (Sustainable Fisheries Partnership Agreements, SFPAs) för att ytterligare betona vikten av hållbart resursutnyttjande. Dagens fiskeriavtal ska alltid baseras på bästa tillgängliga vetenskapliga fakta och när det gäller tonfisk och andra migrerande arter ska beståndsuppskattningar från regionala fiskerierorganisationer användas när överskottet beräknas. EU:s direktorat för havsfrågor och fiske samarbetar med direktoratet för internationellt samarbete och utveckling för att undvika att de två politikerområdena underminerar varandra. Exempelvis kan EU avbryta ett partnerskapsavtal om kuststaten bryter mot grundläggande principer när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Huruvida den nya fiskeripolitiken på ett bättre sätt än tidigare uppnår målet att avtalen skall vara ömsesidigt fördelaktiga för EU och avtalsländerna (EU 2013, artikel 31:2) får framtida utvärderingar ge svar på. Det faktum att EU-kommissionen initierar förhands- och efterhandsutvärderingar av varje avtal (EU 2013, artikel 31:10) visar att avtalens effekter för kuststaterna är en viktig aspekt i EU:s nya fiskeripolitik. I och med att avtalen till största del bekostas av EU och inte av fartygsägarna själva (se mer nedan) förväntas de även bidra till att uppfylla målen i den gemensamma fiskeripolitiken. Exempel på mål som avtalen utvärderas mot är om de bidrar till att öka utbudet av fisk på EU-marknaden, skapa sysselsättning i fiskesektorn inom EU och säkerställer en konkurrenskraftig fiskesektor (se exempelvis Oceanic Développement & MegaPesca Lda 2010a; 2014).

### 2.3 Översikt av EU:s partnerskapsavtal

I detta avsnitt tittar vi närmare på EU:s partnerskapsavtal. Tabell 1 ger en översikt av avtalen och som framgår av tabellen gäller avtalen ett antal geografiska områden.

I Västafrika, som även traditionellt varit viktigt för EU:s fjärrfiske, finns idag nio partnerskapsavtal (Elfenbenskusten, Gabon, Guinea-Bissau, Kap Verde,

---

<sup>3</sup> Enligt Cotonouavtalet, som utgör en viktig del i EU:s förbindelser med AVS-länder (länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet som består av de tidigare europeiska kolonierna), slås fast att (artikel 23d) att de fiskeriavtal som förhandlas fram mellan EU och AVS-staterna ska beakta behovet av överensstämmelse med utvecklingspolitiken (EU 2000).

Liberia, Marocko, Mauretanien São Tomé and Príncipe och Senegal). Avtalet med Mauretanien började tillämpas provisoriskt 2015 och godkändes av Europaparlamentet i maj 2016. Som framgår av tabellen är avtalet det mest omfattande av EU:s partnerskapsavtal (mer om avtalet med Mauretanien i avsnitt

**Tabell 1 EU:s Partnerskapsavtal 2016**

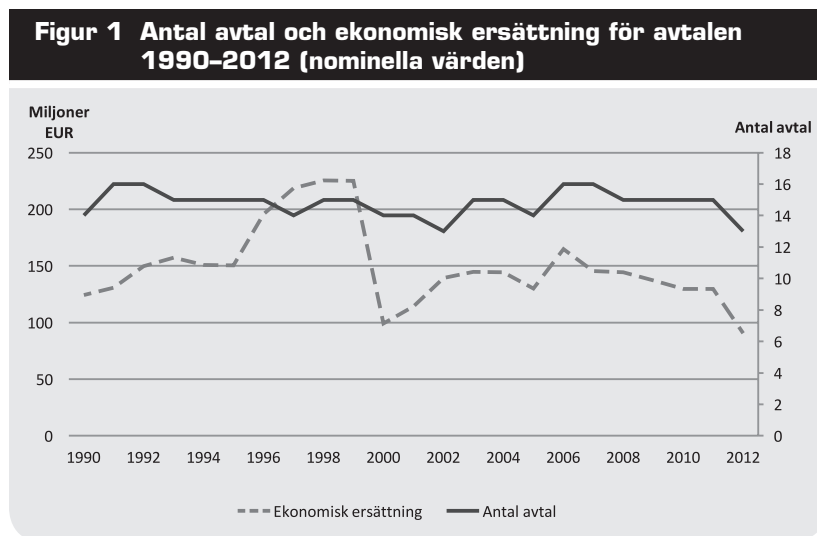
<i>Land</i>	<i>Art</i>	<i>Ersättning EUR per år</i>	<i>Andel öronmärkta medel</i>	<i>Referenskvantitet (ton per år)</i>
<i>Västafrika</i>				
<b>Elfenbenskusten</b>	Tonfisk	680 000	0,38	6 500
<b>Gabon</b>	Tonfisk	1 350 000	0,33	20 000
<b>Guinea-Bissau</b>	Blandat	9 200 000	0,33	-
<b>Kap Verde</b>	Tonfisk	550 000	0,50	5 000
<b>Liberia</b>	Tonfisk	715 000	0,50	6 500
<b>Marocko</b>	Blandat	30 000 000	0,47	-
<b>Mauretanien</b>	Blandat	59 125 000	0,07	-
<b>São Tomé and Príncipe</b>	Tonfisk	710 000	0,46	7 000
<b>Senegal</b>	Tonfisk/ Kummel	1 808 000	0,41	14 000 (tonfisk) 2 000 (kummel)
<i>Indiska oceanen</i>				
<b>Komorererna</b>	Tonfisk	600 000	0,50	6 000
<b>Madagaskar</b>	Tonfisk	1 566 250	0,45	15 750
<b>Mauritius</b>	Tonfisk	660 000	0,46	5 500
<b>Mocambique</b>	Protokoll upphörde 31 januari 2015			
<b>Seychellerna</b>	Tonfisk	5 350 000	0,49	50 000
<i>Stilla havet</i>				
<b>Cooköarna</b>	Tonfisk	735 000	0,48	7 000
<b>Kiribati</b>	Protokoll upphörde 16 september 2015			
<b>Mikronesien</b>	Protokoll upphörde 25 februari 2010			
<b>Solomonöarna</b>	Protokoll upphörde 9 oktober 2012			
<i>Övriga världen</i>				
<b>Grönland</b>	Blandat	17 847 244	0,15	-

Not: Referenskvantitet är den förväntade fångsten från EU-fartygen. Om denna överskrids utgår ytterligare ekonomisk kompensation. En del av den ekonomiska ersättningen öronmärks till att stödja landets fiskesektor (mer om den ekonomiska ersättningen nedan). Tabellen är hämtad från (2016-08-09): [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_en.htm).

5). EU har även partnerskapsavtal i Indiska oceanen (Komorerna, Madagaskar, Mauritius, Mocambique och Seychellerna), Stilla havet (Cooköarna, Kiribati, Mikronesien och Salomonöarna), samt ett avtal med Grönland. Tre avtal i Stilla havet (Kiribati, Mikronesien och Solomonöarna) är vilande eftersom inget nytt protokoll som reglerar fiskemöjligheterna har ingåtts (se mer nedan).

Som framgår av tabell 1 är de flesta av avtalen så kallade tonfiskavtal. Dessa avtal ger EU-fartyg möjlighet att fiska efter tonfisk och andra arter såsom exempelvis svärdfiskar, spjutfiskar och hajar.<sup>4</sup> Dessa arter migrerar över stora områden i havet vilket innebär att de rör sig mellan olika länders ekonomiska zoner. För att ge EU-fartygen tillträde att fiska längs tonfiskens vandringsleder behöver EU ingå ett ”pärlband” av avtal. Detta är tydligt längs Afrikas västkust där avtalen sträcker sig från Marocko i norr ner till Gabon. Förutom tonfiskavtalen ingår EU ”blandavtal” som berättigar till fiske på olika arter. Fisket sker då framförallt efter *demersala* fiskarter (arter som lever på eller nära botten, exempelvis kummel), *pelagiska* fiskarter (arter som lever närmare vattenytan, exempelvis sardin och ansjovis) samt bläckfiskarter och räkor. Distinktionen mellan blandavtal och tonfiskavtal är viktig eftersom de förväntas ha olika effekter för kuststatens fiskare. Fisket efter tonfisk och andra långvandrande arter sker oftast långt från kusten och konkurrerar mer sällan med det lokala fisket (Le Manach m.fl. 2013b). Fisket efter demersala arter sker betydligt närmare kusten där det finns en risk att EU-fartyg konkurrerar med lokala fiskare om samma resurs (Chavance m.fl. 2005). Mer om denna problematik diskuteras i avsnitt 4 och i fallstudien om Mauretania.

**Figur 1** Antal avtal och ekonomisk ersättning för avtalen 1990-2012 (nominella värden)



Källa: Författarens beräkningar baserade på Le Manach m.fl. 2013b.

<sup>4</sup> De arter som omfattas av tonfiskavtalen återfinns i havsrättskonventionen, UNCLOS Annex 1.

För att illustrera omfattningen av EU:s fiskeriavtal över tiden visar figur 1 antal aktiva avtal och de direkta betalningarna (per år) från EU till kuststaterna för åren 1990–2012.<sup>5</sup>

Vi ser att antalet avtal har varit relativt konstant under perioden (13–16 stycken). De direkta betalningarna från EU har varierat betydligt mer, från 225 miljoner euro 1999 till strax under 100 miljoner euro år 2012. Den kraftiga nedgången år 1999 berodde på att det mest omfattande avtalet (med Marocko) löpte ut. Ett nytt och mindre omfattande avtal undertecknades med Marocko 2007.

Majoriteten av fartygen som fiskar inom avtalen är från Spanien och Frankrike. I de aktuella tonfiskavtalen i Västafrika, exempelvis, är sammanlagt 246 fartyg från EU involverade, där fartyg från Spanien och Frankrike utgör ca 60 respektive 30 procent av alla fartyg. Fartyg från Spanien och Frankrike dominerar även avtalen i Indiska oceanen. Även om antalet fartyg som är involverade i partnerskapsavtalen är få i relation till EU:s totala fartygsflotta utgör de en icke-försumbar del av den fångst som landas av EU-fartyg. Under perioden 2004–2008 utgjorde fartyg som var involverade i en FPA 4 procent av den totala EU flottan, men fångstvikten motsvarade 8 procent av total vikt från EU-fartyg (EU kommissionen 2011a).<sup>6</sup>

## 2.4 Avtalens utformning

Partnerskapsavtalen sluts genom förhandlingar mellan EU-kommissionen och respektive avtalsland. Kommissionen sköter förhandlingarna på mandat som rådet fastställer och enligt Lissabonfördraget ratificeras avtalen av rådet efter det att de godkänts av parlamentet. Avtalen består av två delar: ett övergripande avtal där de allmänna bestämmelserna fastställs, och ett separat protokoll där de specifika detaljerna gällande fisket regleras. I det övergripande avtalet fastslås ramarna för avtalet, exempelvis vilket fiskeområde som avses, vilka gemensamma principer som gäller, samarbete om att övervaka fiskresursen etc. Inom ramen för avtalet förhandlar sedan parterna om ett protokoll där detaljerna kring fisket regleras. När det gäller tonfiskavtalen regleras fisket oftast i antal fartyg och vilka redskap som får användas. Referenskvantiteten som anges i tabell 1 är inte en begränsning av hur mycket fisk som får fångas, utan utgör en grund för den ekonomiska ersättningen från EU (se vidare diskussion nedan). När det gäller blandavtalen regleras fiskeansträngningen på olika sätt. I avtalet med Mauretanien regleras antalet ton fisk, medan avtalet med Guinea-Bissau reglerar antalet fartyg (vid fiske efter tonfisk) och fartygets bruttotonnage (vid fiske efter räka och bläckfisk). Fartygets lastförmåga, eller bruttotonnage, är ett

<sup>5</sup> Data för Figur 1 kommer från Le Manach m.fl. 2013b och visar årliga nominella (ej inflationsjusterade) värden för EU:s direktbetalningar till utvecklingsländer (avtal med Grönland ingår ej).

<sup>6</sup> Det ska även noteras att ett vanligt förekommande alternativ till bilaterala avtal är att teckna avtal med privata aktörer, så kallade joint ventures. Ett joint venture innebär att EU-fartyget ses som en del av den inhemska flottan, och fångsterna räknas då också som inhemska (se även diskussionen i kapitel 4).

grovt mått på fiskeansträngningen. Fartygets effektivitet påverkas dock även av andra faktorer, exempelvis motorstyrka och vilka redskap som används (se exempelvis UNEP 2002). Överenskommelserna i protokollen är tidsbegränsade och varaktigheten varierar från land till land (2–6 år).

I de nya partnerskapsavtalen finns även en inbyggd flexibilitet när det gäller hur mycket som får fiskas. Fiskbestånden ändras över tiden och om den vetenskapliga bedömningen ger vid handen att fångsterna kan ökas (behöver minskas) finns utrymme att korrigera fångsterna under avtalsperioden. Avtalen är utformade så att om fångsterna ökar (minskar) så ökar (minskar) även den ekonomiska ersättningen. Ett exempel då denna flexibilitet har utnyttjats var i fisket efter bläckfisk i Mauretanien, där man år 2005 minskade fiskemöjligheterna från 55 till 50 fartygslicenser för att minska risken för överfiske (MRAG 2007).

Vid ett partnerskapsavtal bildas en gemensam kommitté bestående av företrädare för EU och kuststatens myndigheter som ska övervaka tillämpningen av avtalet (joint committee). Kommittén har regelbundna möten under avtalstiden och ser över avtalets genomförande, exempelvis översyn av fiskemöjligheter och uppföljning hur sektorstödet används (se mer nedan). Om fiskebestånden har ändrats så att fångsterna kan ökas eller behöver minskas, såsom beskrivits ovan, kan den gemensamma kommittén ändra fiskemöjligheterna och den ekonomiska ersättningen.

I protokollet fastslås, förutom regleringen av fisket, även den ekonomiska ersättningen. Ersättningen från EU består av två delar; 1) direkt betalning från EU till kuststaten och 2) sektorstöd till fisket. Ersättningen från EU är beroende av de fiskemöjligheter som skrivs in i avtalet. För tonfiskavtalen finns en referenskvantitet (se tabell 1) som motsvarar den förväntade fångsten från EU-fartyg under ett år. Den totala ekonomiska ersättningen från EU motsvarar ca 100 EUR/ton för de aktuella avtalen. Om fångsterna överstiger referenskvantiteten behöver EU betala extra för de antal ton som överskrider denna kvantitet. Den ekonomiska ersättningen för tillträdet betalas dock ut även om EU-fartygen väljer att inte utnyttja fiskemöjligheterna. Detta har lett till att ersättningen per ton från EU i praktiken varit betydligt högre än den överenskomna ersättningen (ca 100 EUR/ton) som visas i tabell 1 (European Court of Auditors 2015).

Sektorstödet är öronmärkta pengar som ska gå till att hjälpa länderna att utveckla ett hållbart fiske (resurser till forskning, kontroll och tillsyn etc.). Hur stor del av ersättningen som öronmärks till sektorstödet varierar mellan avtalen och är en del av förhandlingsprocessen. Utöver ersättningen från EU betalar fartygen licensavgifter för fisket, där avgiftens storlek förhandlas fram inom avtalet och är i regel beroende av redskap och fångad kvantitet. Ersättningen från EU står dock för majoriteten av det totala värdet av avtalen. När det gäller tonfiskavtalen motsvarar ersättningen från EU ca 75 procent av det totala värdet av avtalen (Le Manach m.fl. 2013b).

## 3 Ekonomisk bakgrund

Detta kapitel ger en bakgrund till problemen i fisket utifrån ekonomisk forskning. I avsnitt 3.1 beskrivs hur ett oreglerat fiske utvecklar sig och hur man kan förvalta det för att uppnå både ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Analysen baseras på en bioekonomisk modell som beskrivs mer i detalj i andra delen av avsnittet. I avsnitt 3.2 diskuteras vikten av starka institutioner i samhället som kan både utveckla en god fiskeriförvaltning och övervaka att den efterlevs.

### 3.1 Betydelsen av en god fiskeriförvaltning

Hur fiskresursen utvecklas och vilka ekonomiska och sociala värden den kan bidra med är helt avhängigt av hur förvaltningen utformas. I ett oreglerat fiske riskerar bestånden att fiskas ut med stora negativa konsekvenser för den marina miljön som följd, och samtidigt går både ekonomiska och sociala värden förlorade. Nedan beskrivs den ekonomiska teorin för att förklara utfiskning samt möjliga förvaltningsåtgärder och vilka effekter dessa har. Den grundläggande teorin är generell (och gäller även andra resurser än fisk) medan den praktiska utformningen av förvaltningen alltid måste anpassas efter lokala förhållanden.<sup>7</sup>

#### 3.1.1 Ett oreglerat fiske

Yrkesfiske är en ekonomisk verksamhet som kräver att företagen går med ett ekonomiskt överskott för att fiskaren ska kunna ta ut en lön. Det som skiljer fisket från andra näringar är hur ”spelreglerna” för näringen är uppbyggda. Avgörande är att tillgången till resursen är fri i ett oreglerat fiske vilket skiljer sig från t.ex. skog där man måste köpa skogsmark innan man kan avverka eller lantbruk där man måste köpa mark innan man odlar. Så länge tillgången till fiskresursen är fri riskerar den att överutnyttjas och det krävs därför någon form av förvaltning för att stoppa överfisket.

Teorin beskrivs genom ett stiliserat exempel med två fiskare, A och B, som bedriver ett lönsamt fiske på samma bestånd. Så länge de fiskar inom biologiskt hållbara ramar, dvs. fångsten är inte större än tillväxten i beståndet, så kan fisket fortgå över åren. Men om t.ex. fiskare A väljer att investera i ett större fartyg för att få ökade fångster (och kortsiktigt ökade ekonomiska vinster) så kommer beståndet att minska och lönsamheten att sjunka på lång sikt. Det samma gäller om en fiskare C lockas att investera i det lönsamma fisket. När det uppstår en konkurrenssituation om resursen finns inga incitament att hålla nere fisket för den individuella fiskaren eftersom det innebär att fångsterna och lönsamheten minskar samtidigt som andra tar upp det man själv inte längre fångar. I stället är det ekonomiskt lönsamt att öka sitt eget fiske innan någon annan hinner fiska ut

---

<sup>7</sup> En mer utförlig genomgång av den ekonomiska teorin kring utfiskning samt möjliga förvaltningsåtgärder finns i Brady (2004) och Brady och Waldo (2008).

resursen. Resultatet blir att fiskbestånden fiskas ut. Detta kallas ofta för ”race-to-the-fish”, och är anledningen till att vi i många av världens hav ser överfiske och alltför stora fiskeflottor. Detta har inte bara negativa effekter på ekosystemet utan leder även till att fisket uppvisar låg lönsamhet.

### 3.1.2 Fiskeriförvaltning

Många länders fiskeriförvaltning är mycket omfattande och innehåller allt från övergripande regleringar om fördelning av fiskresurser till detaljerade beskrivningar av hur specifika fisken ska bedrivas. Nedan beskrivs två grundläggande sätt att reglera fisket; med fiskekvoter och med begränsningar i hur mycket resurser man får använda i fisket (fiskeansträngningen, tex hur många och stora fartyg som får fiska). Grundläggande för båda är att man vill reglera hur mycket fisk som fångas för att säkra den biologiska hållbarheten.

Förvaltning med fiskekvoter bygger på en fångstbegränsning som bestämmer hur mycket fisk som totalt får fångas under ett år och baseras på biologisk rådgivning. Genom att begränsa uttaget av fisk kan man uppnå ett biologiskt hållbart fiske. Ett fiske med kvoter behöver däremot inte vara ekonomiskt hållbart. Exemplet med race-to-the-fish ovan kan inträffa ändå genom att fartygen tävlar om att fiska upp den gemensamma kvoten, men då är det överkapacitet i flottan som är problemet och inte den biologiska hållbarheten. Överkapacitet innebär att alltför många fartyg fiskar på samma kvot vilket gör att lönsamheten blir låg eftersom fartygen får för liten del av kvoten för att vara lönsamma.

Ett sätt att angripa problemet med dålig lönsamhet är så kallad rättighetsbaserad förvaltning. Detta kan i det stiliserade exemplet med fiskare A, B och C utformas med hjälp av individuella kvoter. Utgångspunkten är att staten sätter en biologiskt hållbar fångstkvot för fisket och att A och B får halva var i form av en individuell kvot. Fisket kan då fortsätta över åren och A och B kan själva bestämma när, var och hur de vill fiska vilket ger maximal lönsamhet för företagen. C får inte tillträde till resursen. Genom att begränsa tillträdet till resursen och låta A och B få rättigheten till en given andel av fisket ändras de ekonomiska incitamenten från att fiska så mycket som möjligt till att fiska sin andel så effektivt som möjligt. Detta skapar ekonomiska mervärden. Att fiskaren har en på förhand given andel av fisket gör också att det inte finns lika starka incitament till att fiska så mycket som möjligt (på bekostnad av framtida beståndsstorlekar) eftersom det inte finns någon risk att det kommer in fler som ska dela på fisket i framtiden. I praktiken ägs fiskeresursen gemensam av samhället, vilket gör att det ekonomiska värdet kan komma alla till del genom exempelvis skatter eller licensavgifter.

Exemplet ovan illustrerar teorin och tar inte upp en lång rad fiskeripolitiska överväganden som en sådan förvaltning skulle innebära i praktiken. Exempel på frågor som ofta dyker upp i samband med rättighetsbaserad förvaltning är hur resurserna ska fördelas mellan olika fiskare, hur ägarkoncentration ska hanteras och hur det kustnära fisket påverkas (Sumaila, 2010; Olson, 2011; Macinko,

2014). Dessutom är det viktigt att ta hänsyn till miljöeffekter som inte är direkt kopplade till fiskresursen. Exempel är att man vill undvika bifångster av känsliga arter, förhindra trålskadade bottenar, skydda marina reservat, etc. (Brady och Waldo, 2009). Komplexa sociala och ekologiska samband och politiska målsättningar gör att det är viktigt med en fiskeriförvaltning som inte bara tar hänsyn till strikt fiskeriekonomiska effekter utan även till de värden och problem som fisket skapar utanför själva fiskeaktiviteten.

Många nationer förvaltar fisket genom att reglera den så kallade fiskeansträngningen eller med en kombination av detta och fångstkvoter. Fiskeansträngningen är ett mått på hur många och stora fartyg som fiskar. Ett problem med fångstkvoter är att det kan vara svårt att övervaka hur mycket fisk som fångas, särskilt för länder där fiskeriförvaltningens kapacitet är låg. Det är betydligt lättare att administrera och övervaka hur många fartyg som får lov att fiska (antal licenser). Nackdelen med att bygga förvaltningen på antal fartyg är att det finns ekonomiska drivkrafter att öka fångsterna per fartyg. Detta är möjligt genom exempelvis teknisk utveckling av fångstmetoderna (se Fish Aggregating Devices (FAD) i avsnitt 4) eller att man utnyttjar fartyget effektivare genom att fiska fler timmar per dygn. I andra branscher ses en ökad produktion per enhet som positiv eftersom det innebär högre produktivitet och därmed bättre konkurrenskraft. I ett fiske som regleras med licenser riskerar i stället utvecklingen att leda till överfiske. Det är därför viktigt att ta hänsyn till fartygens fångstkapacitet när man bestämmer antalet licenser.

Hur fiskeriförvaltningen och tillträdet till resursen är utformat är avgörande för hur fisket i ett avtalsland kommer att påverkas om en ny aktör som en EU-flotta kommer in i fisket. Antag att EU börjar bedriva fiske på ett bestånd med en flotta som är betydligt effektivare än vad avtalslandet har tillgång till. Vid ett oreglerat fiske skulle då fiskeansträngningen öka och beståndssituationen bli sämre än vid ett nationellt fiske. Detta eftersom EU:s kostnadseffektiva flotta har ekonomiska incitament att fiska vid betydligt lägre beståndsnivåer än en flotta med högre kostnader. Med en bra förvaltning skulle å andra sidan en effektiv utländsk flotta kunna ge högre ekonomisk vinst från fisket än vad den nationella flottan kan. Detta eftersom fisket skyddas från utfiskning av en fiskekvot, och denna kvot kan fångas till en låg kostnad av EU:s flotta. Ersättningen till avtalslandet kan då bli högre än den vinst som landet skulle göra om man fiskade själv.

### **3.1.3 Den fiskeriekonomiska modellen**

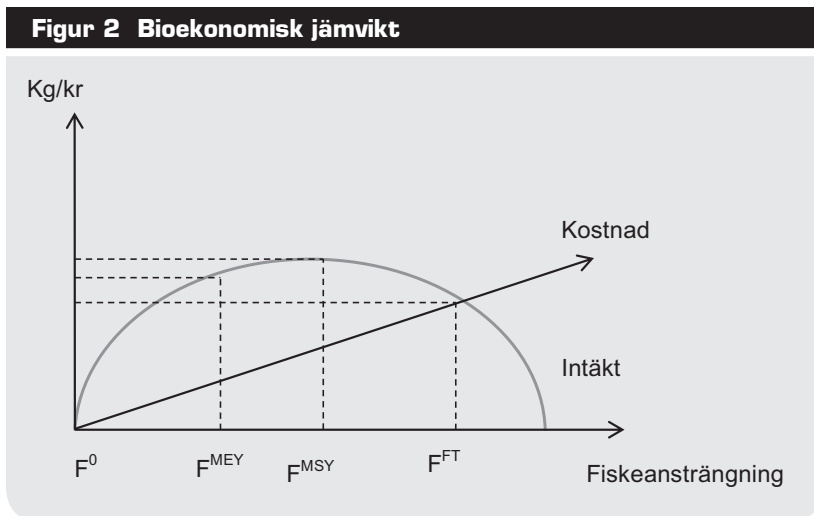
Fiske analyseras ofta i så kallade bioekonomiska modeller, dvs. modeller där biologi och ekonomi samspelar. Nedan visas de grundläggande resonemangen ovan i den fiskeriekonomiska modellen.

Den biologiska delen av modellen beskrivs av en så kallad biologisk tillväxtfunktion. Denna beskriver hur mycket beståndet växer vid olika nivåer av fiskeansträngning och ser ut som ett uppochnedvänt U i figur 2. Om inget



fiske bedrivs ( $F^0$  i figuren) kommer beståndet att vara i naturlig jämvikt (som i ett orört ekosystem) och det växer inte alls. Om man däremot har en viss fiskeansträngning kommer beståndet att minska något vilket ger mer föda åt kvarvarande fiskar och beståndet börjar växa. Ju mer man fiskar desto större blir tillväxten, upp till Maximum Sustainable Yield (MSY) där tillväxten är som störst. Detta sker i figuren vid fiskeansträngningen  $F^{MSY}$ , som är den punkt som ger högsta långsiktigt hållbara fångster (den långsiktigt hållbara fångsten motsvarar tillväxten). Efter det är fiskeansträngningen så stor att beståndet inte har möjlighet att växa tillräckligt för att hålla tillväxttakten uppe på MSY-nivån, och vid mycket stor fiskeansträngning kommer beståndet att bli utfiskat och tillväxten bli noll. Tillväxtfunktionen motsvarar olika långsiktiga biologiska jämvikter. För att analysera de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna krävs att även ekonomin är i jämvikt, dvs. att det inte finns ekonomiska incitament att öka eller minska fiskeansträngningen. Hur denna jämvikt ser ut beror på hur fisket förvaltas. I figuren visas två bioekonomiska jämvikter genom att kombinera den biologiska kurvan ovan med den ekonomiska kostnaden. Det antas att den totala kostnaden för att bedriva fiske ökar linjärt med fiskeansträngningen (dvs. den beror på hur många/stora fartyg som är ute och fiskar).

Fångsten (tillväxten) är omvandlad till intäkter genom att multiplicera med det pris fiskaren får vid försäljning. Vinsten i sektorn är avståndet mellan intäktskurvan och kostnadskurvan. Vid fritt tillträde (som diskuterats ovan) finns både möjlighet och ekonomiska incitament för nya fiskare att börja fiska så länge vinsterna är positiva, dvs. fiskeansträngningen kommer att öka tills den når punkten  $F^{FT}$  i figuren (FT för fritt tillträde). Här är fiskeansträngningen hög (stor flotta), lönsamheten låg (vinsten är noll) och fiskbeståndet litet (visas ej i figuren



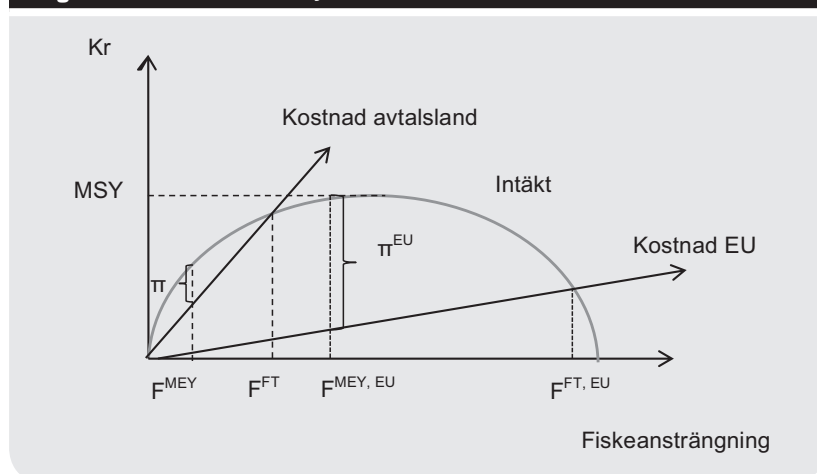
men kommer av högt fisketryck). Detta är den bioekonomiska jämvikten vid fritt tillträde. En ekonomiskt optimal fiskeriförvaltning har en fiskeansträngning som innebär att vinsten är så stor som möjligt. Detta inträffar vid  $F^{MEY}$  (MEY för Maximum Economic Yield). Denna jämvikt karaktäriseras av mindre flotta, större bestånd och hög lönsamhet.

### Kostnader och intäkter vid ett partnerskapsavtal

Hur fiskeriförvaltningen är utformad är avgörande för hur EU:s partnerskapsavtal påverkar fisket i avtalslandet. I figur 3 beskrivs ett fiske efter en fiskart som är svår att fiska för avtalslandet (exempelvis för att den inte lämpar sig för kustnära/småskaligt fiske). Avtalslandets kostnad för fiske är då hög, medan EU:s flotta antas kunna fiska till en betydligt lägre kostnad enligt kurvan "Kostnad EU". Figuren visar skillnaden mellan hur en lägre fiskekostnad påverkar fisket i fritt tillträde respektive MEY.

Under fritt tillträde kommer fisket utan avtal att vara litet ( $F^{FT}$ ) vilket ger ett stort bestånd men fisket genererar inga vinster. Låga EU-kostnader kommer att innebära att fiskeansträngningen med ett avtal ökar från  $F^{FT}$  till  $F^{FT, EU}$ , vinsten är fortfarande noll och utfiskningen av bestånden har ökat i och med det ökade fisketrycket. Om fisket förvaltas enligt MEY kommer fisket utan avtal att vara  $F^{MEY}$  med en motsvarande vinst  $\pi$ . Fiskeansträngningen ökar vid fiske med EU:s kostnader, från  $F^{MEY}$  till  $F^{MEY, EU}$ , men ansträngningen är fortfarande lägre än MSY och beståndet fiskas hållbart. De lägre kostnaderna innebär i det optimalt förvaltade fisket att vinsterna ökar. Detta framgår av att vinsten med avtalslandets kostnader ( $\pi$ ) är mindre än vinsten vid fiske med EU:s kostnader  $\pi^{EU}$ . Hur dessa vinster fördelas mellan EU och avtalslandet beror på hur avtalet

**Figur 3 Bioekonomisk jämvikt**



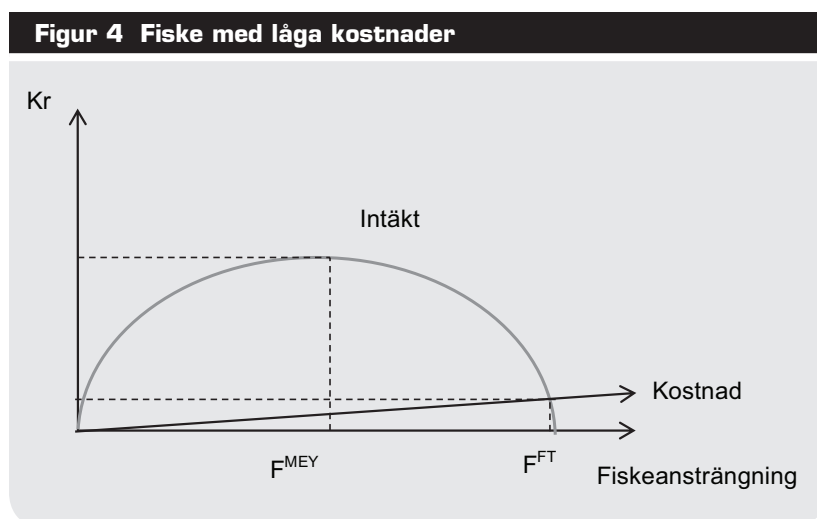
är utformat. Teoretiskt kan emellertid båda parter att vinna på avtalet eftersom vinsterna har ökat.

I praktiken kommer fiskeriförvaltningen med stor sannolikhet att ligga någonstans mitt emellan de två extremerna MEY och FT. För att ta EU som exempel så har man som målsättning att fiska bestånden så att de är större än de bestånd som ger MSY(EU, 2013), men det finns inget explicit mål att uppnå MEY och det finns många regleringar som hindrar ett närmande mot ett ekonomiskt effektivt fiske. För att kunna uppnå MEY, eller i alla fall närma sig detta jämfört med fritt tillträde, krävs både att detta är en politisk målsättning och att det finns möjlighet att skapa ett starkt regelverk som stödjer detta. Det senare lyfts ofta fram som ett generellt problem inom fisket, och det kan inte förväntas vara lättare i ett utvecklingsland där institutioner som stat och rättsväsende kan antas vara svagare än inom exempelvis EU.

### 3.2 Småskaligt fiske

Resonemanget ovan tar upp ett exempel där det är svårt för inhemska aktörer att bedriva fisket. I många kustnära fiskerier är situationen den omvända, dvs. det finns ett överflöd av personer som har möjlighet att ge sig in i fiskenäringen. Som beskrivs närmare längre fram i rapporten kan ett fritt tillträde till fisket ses som ett alternativ när inga andra försörjningsmöjligheter står till buds, och i många fall är rörligheten in och ut ur fisket stor. Då uppstår en situation med fritt tillträde och mycket låga kostnader vilket illustreras i figur 4.

Som framgår av figuren kommer fiskeansträngningen vid FFT att vara mycket hög (många personer med låga löner) och bestånden kommer därmed att vara hårt fiskade. Exemplet visar att det finns en risk för utfiskning även av kustnära



bestånd som inte är av kommersiellt intresse för EU:s fjärrfiskeflotta. Det visar också att ett fritt fiske knappast är en långsiktig väg ur fattigdom.

Även det småskaliga fisket kan förvaltas med rättighetsbaserad förvaltning även om formerna för denna skiljer sig åt från det mer storskaliga fisket. Individuella kvoter som beskrivits ovan kan vara svårt att införa eftersom många fiskare inte är registrerade och kontroll och administration är bristfällig. En metod som kan användas är kvoter som ges till grupper av fiskare, exempelvis en by som traditionellt bedrivit fiske och har kunskap om hur det förvaltas långsiktigt hållbart. Gruppens medlemmar får sedan själva fördela fiskemöjligheterna mellan sig. Korrekt infört kan ett sådant system bevara ett traditionellt hållbart fiske, ge fiskeorganisationen en starkare röst, och samtidigt skydda fisket mot nya fiskare som kanske inte har långsiktiga intressen eller kunskaper att bevara resursen. Ett uppenbart problem med detta är, liksom i all annan fiskeriförvaltning som begränsar tillträdet, att personer som inte kan få arbete i fisket måste söka sig till andra sektorer vilket vi återkommer till nedan i rapporten.

### **3.3 Vikten av starka institutioner och fiskerikontroll**

För att kunna utveckla och upprätthålla en fungerande fiskeriförvaltning i ett land krävs starka institutioner. Institutioner är olika former av regelverk och normer som reglerar hur aktörer förhåller sig till varandra.<sup>8</sup> Ett exempel på en institution är det juridiska ramverk som definierar fiskeriförvaltningen, men en institution kan också vara en lokal sedvänja som styr hur man bedriver fiske i ett visst område (se t.ex. World Bank, 2004; Jentoft, 2004). Länder med generellt sett svaga institutioner kan också förväntas ha svaga institutioner inom fisket, och därmed är det också svårare att förvalta fisket långsiktigt hållbart.

En grundläggande institution som måste fungera är fiskerikontrollen. Om kontrollen inte fungerar spelar fiskeriförvaltningen mindre roll eftersom den ändå inte behöver följas. Fiske som sker utanför fungerande förvaltning brukar kallas IUU-fiske (eng. illegal, unreported and unregulated) och innefattar förutom rent illegalt fiske även orapporterat och oreglerat fiske. Illegalt fiske är fiske som exempelvis bedrivs av en olicensierad fiskare inne i en nations ekonomiska zon. Orapporterat fiske är om en fiskare som har rätt att bedriva fiske inte rapporterar sina fångster enligt gällande regelverk. Ett exempel på oreglerat fiske är fiske som bedrivs i internationellt vatten av stater som inte har skrivit under internationella avtal som reglerar fisket (OECD, 2014).

Illegalt fiske kan vara en ekonomiskt lönsam verksamhet. Den ekonomiska förklaringsmodellen för illegalt fiske innebär att så länge intäkterna är högre än kostnaderna är det lönsamt att fortsätta fiska. Kostnaden för illegalt fiske skiljer sig från annat fiske genom att det finns en risk att åka fast och bli bestraffad. Den

---

<sup>8</sup> I begreppet inkluderas ofta även aktörerna själva så som företag, intresseorganisationer och myndigheter.

förväntade kostnaden för att fiska är därför dels arbets- och kapitalkostnader (samma som annat fiske) samt det förväntade straffet. Det förväntade straffet bestäms av straffsatsens storlek och sannolikheten att åka fast. Med en bra fiskerikontroll och höga straff kommer därför illegalt fiske inte att vara (lika) lönsamt. Möjligheten till en stark fiskerikontroll är naturligtvis beroende av hur stark staten är generellt i ett land. Agnew m.fl. (2009) finner ett starkt samband mellan illegalt fiske och svag fiskeriförvaltning (mätt som Världsbankens 'Governance Indicators'), något som också lyfts fram i Österblom m.fl. (2010) och i FAO och OECD (2014).

# 4 Effekter av avtalen i kuststaterna

I detta avsnitt diskuterar vi avtalens effekter i kuststaterna med utgångspunkt i det teoretiska resonemanget i föregående kapitel. Vi diskuterar beståndsstatus, fiskeriförvaltning, fiskerikontroll och det faktum att många avtalsländer brottas med hög korruption och svag statlig styrning. En fråga som ofta ställs i samband med fiskeriatval är hur livsmedelstryggheten påverkas i avtalsländerna när de säljer fisk till fjärrfiskeflottor. Kan avtalen göra så att fattiga konsumenter får mindre tillgång till nödvändiga livsmedel? Detta diskuteras i den sista delen av detta kapitel där det småskaliga fiskets betydelse i avtalsländerna tas upp.

## 4.1 Fiskeriförvaltning och de marina resursernas tillstånd

Från den teoretiska diskussionen i kapitel 3 förväntar vi oss att en svag fiskeriförvaltning av en kommersiellt värdefull art leder till överexploaterade bestånd och dålig lönsamhet. Nedan ger vi en bild av situationen för de bestånd som EU-fartyg fiskar på inom ramen för partnerskapsavtalen. Vi inleder med att diskutera fiskeriförvaltningen och beståndssituationen för de arter som ingår i tonfiskavtalen och avslutar med att se på situationen för de arter och områden där EU har blandfiskeavtal.

När det gäller statusen för de arter som ingår i tonfiskavtalen använder vi oss av de beståndsuppskattningar som görs av de regionala fiskerierorganisationerna som ansvarar för förvaltningen av tonfisk och andra långvandrande arter (se mer om detta nedan). Beståndsuppskattningar för de vanligaste tonfiskarterna har genomförts under många år och kunskapen om bestånden är god i relation till många andra arter (FAO 2011).

När det gäller blandfiskeavtalen utanför Västafrika använder vi oss i denna rapport av FAO:s beståndsuppskattningar som görs av CECAF (Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic).<sup>9</sup> Dessa beståndsuppskattningar används inom fiskeriförvaltning världen över och används som beslutsunderlag vid förhandlingar om fiskemöjligheter inom EU:s partnerskapsavtal (se exempelvis JRC 2011).<sup>10</sup> Det ska noteras att skattningar av beståndsstatus är förenade med osäkerhet eftersom kvalitét på data och skattningsmetoder varierar. FAO

<sup>9</sup> CECAF är en så kallad "Regional Fishery Body", RFB, inom FAO vars uppdrag är att främja ett hållbart nyttjande av de marina resurserna inom ett område som sträcker sig från Marocko i norr till Angola i söder. CECAF:s beståndsuppskattningar täcker alltså in alla de områden där EU har blandfiskeavtal. Mer information om CECAF finns här: <http://www.fao.org/fishery/rfb/cecaf/en>.

<sup>10</sup> Vilka metoder som är bäst lämpade för att uppskatta fiskbestånd debatteras flitigt i den vetenskapliga litteraturen (se exempelvis Pauly m.fl. 2013).

klassificerar osäkerheten i sina beståndsuppskattningar i tre nivåer; låg osäkerhet (formell FAO-beståndsuppskattning baserad på regional data), medelstor osäkerhet (beståndsuppskattning baserad på rapporter från lokala myndigheter och regionala fiskerierorganisationer), och hög osäkerhet (baseras på fångststatistik och informell kommunikation från exempelvis lokala myndigheter, ingen formell beståndsuppskattning finns att tillgå). För de arter som ingår i blandavtalen är uppgifterna om beståndstatus och totala fångster mer osäkra än för tonfisk och det råder medelstor och hög osäkerhet för ett flertal av arterna (FAO 2011; JRC 2011).

#### 4.1.1 Tonfisk och andra långvandrande arter

Tonfisk och andra arter såsom exempelvis svärdfiskar och spjutfiskar migrerar över stora områden i haven och rör sig följaktligen mellan det öppna havet och olika länders EEZ. Med många länder inblandade i fisket är det en stor risk att det uppstår en situation med ”race-to-the-fish” där länderna konkurrerar om fiskeresursen. Det är därför nödvändigt att samordna förvaltningen av dessa bestånd för att inte riskera överfiske. Förvaltningen av långvandrande arter sker därför inom så kallade regionala fiskerierorganisationer (RFMO) där kuststater och andra fiskerierorganisationer samarbetar för att skapa en gemensam förvaltning. En viktig uppgift för dessa organisationer är att göra beståndsuppskattningar och besluta om kvoter och kapacitetsbegränsningar. Fisket efter tonfisk och andra långvandrande arter är organiserat i fem RFMO som tillsammans täcker in alla världshaven (se figur 5).<sup>11</sup>

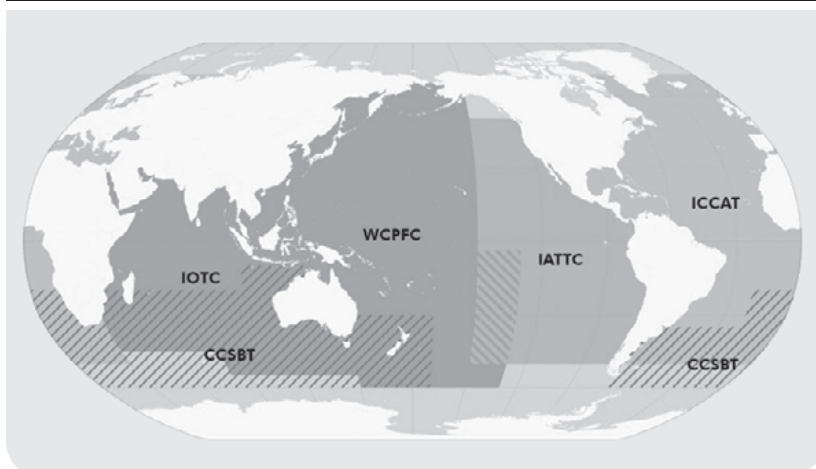
EU spelar en aktiv roll i alla fem RFMO och är precis som andra medlemmar skyldiga att följa organisationernas rekommendationer och resolutioner. Detta innebär att parterna i ett bilateralt fiskeriavtal om tonfisk ska följa riktlinjerna och kvoterna som den aktuella RFMO:n har beslutat om. När det gäller tonfiskavtalen är de aktuella organisationerna: ICCAT (fiske i Atlanten), IOTC (fiske i Indiska oceanen) samt WCPFC (fiske i de västra och centrala delarna av Stilla havet). CCSBT ansvarar för förvaltningen av sydlig blåfenad tonfisk. I detta fiske är det dock Japan och Australien som är de stora fiskerierorganisationerna och EU-fartyg har endast en liten bifångstkot.

De regionala fiskerierorganisationerna förvaltar fisket på olika sätt. Ett viktigt instrument för ICCAT, CCSBT och WCPFC är fiskekvoter, medan IOTC främst reglerar fisket genom antalet tillåtna fartyg. Till detta kommer en mängd tekniska bestämmelser när det gäller tillåtna redskap, maskstorlekar, stängda områden etc.

---

<sup>11</sup> De fem organisationerna som är fokuserade på tonfisk är: International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT), Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC), Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC) och Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (CCSBT).

**Figur 5 De regionala tonfiskorganisationerna**



Källa: FAO: Fisheries and Aquaculture Department

EU-flottan som är aktiv inom fisket efter tonfisk och andra långvandrande arter kan delas upp i tre segment: notfartyg, långrevsfartyg och fartyg som bedriver spöfiske. År 2013 var sammanlagt 145 EU-fartyg aktiva inom tonfiskavtalen, varav 96 notfartyg, 41 långrevsfartyg och 8 spöfiskefartyg (COFREPECHE m.fl. 2015). Notfartygen är framförallt aktiva i Indiska oceanen (52 fartyg) och Atlanten (40 fartyg) och år 2013 bedrev endast fyra fartyg fiske i Stilla havet (ibid.). Majoriteten av fångsterna består av bonit och gulfenad tonfisk, men fartygen fångar även storögd- och långfenad tonfisk. Långrevsfartygen bedriver fiske i Indiska oceanen och Atlanten och kan delas upp i tre olika segment beroende på målart: i) fartyg med frysmöjligheter som långt ute till havs fiskar efter storögd tonfisk samt gul- och långfenad tonfisk, ii) fartyg som är aktiva nära kusten och landar färsk tonfisk, och iii) fartyg som fiskar efter svärdfisk, hajar och andra stora pelagiska arter såsom segelfiskar och spjutfiskar (ibid.). När det gäller spöfiske utgör detta fiske endast en marginell andel av fisket som bedrivs inom partnerskapsavtalen och år 2013 bedrev åtta fartyg fiske efter framförallt bonit och gulfenad tonfisk i Atlanten (ibid.).

En fråga vi ställer oss i detta avsnitt är om de bestånd av tonfisk och andra arter som EU fiskar på inom ramen för partnerskapsavtalen är biologiskt hållbara. Eftersom fisket i Stilla havet är marginellt i jämförelse med fisket i Atlanten och Indiska oceanen (endast ett aktivt avtal med Cooköarna) fokuserar vi på beståndssituationen för de arter som fiskas i Atlanten och Indiska oceanen. De aktuella RFMO:erna är ICCAT och IOTC, och dessa redovisar beståndsuppskattningarna i två dimensioner; om beståndet är överfiskat eller ej (beståndet mindre än beståndet vid MSY), och om överfiske pågår eller inte



(fisket större än det fiske som är förenligt med MSY). Som vi kommer att se nedan kan ett bestånd vara överfiskat, utan att det i nuläget pågår överfiske. I sådana fall förväntas nuvarande fiske leda till att beståndet uppnår beståndsstorleken vid MSY i framtiden.

Tabell 2 visar beståndssituationen för de fem viktigaste tonfiskarterna i Atlanten och Indiska oceanen. Vi inkluderar även svärdfisk, blåhaj och makohaj, vilka är viktiga arter för fisket med långrev (COFREPECHE m.fl. 2015).

Vi ser att majoriteten av bestånden i tabell 2 inte är överfiskade och att fisket är hållbart. Det ska dock noteras att beståndsuppskattningarna för blåhaj och makohaj i Atlanten är osäkra enligt ICCAT (2012, 2015a) och bör tolkas med försiktighet (dvs. det kan inte uteslutas att beståndet är överfiskat). Även när det gäller atlantisk blåfenad tonfisk är beståndsuppskattningen osäker och olika

<b>Tabell 2 Beståndsstatus för arter inom tonfiskavtalen</b>		
	<i>Överfiske pågår</i>	<i>Ej överfiske</i>
<b>Överfiskat bestånd</b>	Gulfenad tonfisk (IO) Storögd tonfisk (A)	Gulfenad tonfisk (A) Långfenad tonfisk (A östra) Svärdfisk (IO sydvästra)
<b>Ej överfiskat bestånd</b>		Bonit (A östra, IO) Storögd tonfisk (IO) Långfenad tonfisk (IO) Atlantisk blåfenad tonfisk (A östra*) Svärdfisk (A norra, A södra, IO) Blåhaj (A norra*) Makohaj (A norra*, A södra*)
<b>Beståndsuppskattning saknas eller ej tillförlidlig</b>	Blåhaj (A södra, IO), Makohaj (IO), Långfenad tonfisk (M)	

Not: A, IO och M är förkortningar för Atlanten, Indiska oceanen och Medelhavet. Uppgifterna är hämtade från senast publicerade beståndsuppskattningar från ICCAT: [www.iccat.org](http://www.iccat.org) och från IOTC: [www.iotc.org/](http://www.iotc.org/), hämtade 2016-08-12. När det gäller långfenad tonfisk, blåfenad tonfisk och bonit i Atlanten visar tabellen beståndsuppskattningarna för östra Atlanten eftersom det är framförallt i denna del EU-fartyg bedriver sitt fiske. När det gäller svärdfisk i IO redovisar IOTC beståndsuppskattningar för både hela IO och sydvästra IO. \*För dessa arter poängterar ICCAT att det råder stor osäkerhet i beståndsuppskattningarna (se mer i texten nedan).

skattningsmodeller ger olika resultat om huruvida beståndet är överfiskat eller ej (ICCAT 2015b). Den atlantiska blåfenade tonfisken har historiskt sett varit en kraftigt överfiskad art och stark kritik har tidigare riktats mot ICCAT och dess medlemsländer för bristande förvaltning (ICCAT 2009). År 2006 initierades en återhämtningsplan för att minska fångsterna och låta beståndet växa, vilket har legat till grund för en återhämtning av beståndet (ICCAT 2015b).

De två tonfiskarter som fångas i störst kvantitet i Atlanten och Indiska oceanen är bonit och gulfenad tonfisk (Macfadyen 2016). När det gäller den gulfenade tonfisken är bestånden överfiskade i både Atlanten och Indiska oceanen. I Indiska oceanen bedöms dessutom nuvarande fiske inte vara hållbart (större än vad som är förenligt med MSY) och IOTC (2015a) bedömer att beståndet kommer fortsätta vara överfiskat de närmsta åren om inte fångsterna minskar. Under IOTC årsmöte i maj 2016 beslutades därför att minska fångsterna med 15 procent för notfartyg 10 procent för långrevsfartyg, vilket dock är mindre än de 20 procent som rekommenderats av IOTC vetenskapliga kommitté (IOTC 2016a). Även fångsterna av storögd tonfisk i Atlanten behöver minska för att beståndet inte ska fortsätta vara överfiskat (ICCAT 2015c). Det faktum att beståndet av bonit inte är överfiskat i något av områdena tyder på att man kan öka fisket. FAO (2011) poängterar dock att flera tonfiskarter fångas tillsammans i fisket efter bonit, vilket gör det problematiskt att öka fisket utan att mer selektiva fiskemetoder utvecklas.

Vilken roll spelar då det europeiska fisket när det gäller de arter som i dagsläget inte fiskas på en hållbar nivå? I fisket efter gulfenad tonfisk har EU en viktig roll då europeiska fartyg står för en stor andel av fångsterna. I Atlanten utgör fångster från EU-fartyg cirka 34 procent av totala fångsterna och i Indiska oceanen är motsvarande siffra 26 procent (ICCAT 2015d; IOTC 2015a). Även när det gäller storögd tonfisk i Atlanten tillhör EU en av de stora fiskerikationerna tillsammans med Japan och Kina, där fångsterna från EU-fartyg motsvarar cirka 25 procent av totala fångster (ICCAT 2015c).

Ett problem som är förknippat med fiske efter tonfisk är bifångster av hotade arter, bland annat hajar, rockor, havssköldpaddor och sjöfåglar. Hajar är särskilt känsliga eftersom de växer långsamt, blir könsmogna sent, reproducerar långsamt och får få ungar (Davies m.fl. 2014). I fisket med långrev fångas hajar både som målart och som bifångst (Clarke m.fl. 2014). I Atlanten fångas framförallt blåhaj som står för över 90 procent av fångsterna, men även makohaj och sillhaj (ibid.). Även i Indiska oceanen dominerar fångster av blåhaj, men här fångas även hajararter som enligt IUCN:s (2016) lista över utrotningshotade arter klassificeras som hotade (exempelvis flerhornig hammarhaj) och sårbara (exempelvis årfenhaj).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> IUCN står för International Union for Conservation of Nature and Natural Resources och publicerar en lista över utrotningshotade arter. Om en art bedöms som sårbar (hotad) finns en (hög) risk för utrotning.

Även bifångster av sköldpaddor är ett problem i tonfiskfisket, även om det i fisket med not ofta går att släppa tillbaka dem levande i havet (Amendé m.fl. 2010). I fisket med långrev är dödligheten större då sköldpaddorna krokas fast och kan avlida innan de hinner släppas tillbaka i havet. Bifångster av sköldpaddor i långrevsfisket sker i både Atlanten och Indiska oceanen och flera sköldpaddsorter listas som sårbara eller hotade i IUCN lista över utrotningshotade arter (IUCN 2016). Studier har dock visat att fiskekrokens storlek och form påverkar chansen för överlevnad, vilket indikerar att problemet kan minskas genom förvaltningsåtgärder (Clarke m.fl. 2014).

Överlag är informationen bristande när det gäller omfattningen av bifångster och de regionala fiskerierorganisationerna bedriver flera projekt för att öka kunskapen, bland annat genom att öka antalet observatörer ombord på fiskefartygen (Lack 2007; Gilman 2011; Amendé m.fl. 2010; Amendé m.fl. 2012; Hall och Roman 2013; Clarke m.fl. 2014).

Ett annat problem är fångster av liten och ej lekmogen fisk. Tonfisk som är för liten för att vara kommersiellt intressant kasseras, vilket i regel innebär att fisken slängs tillbaka död i havet (Hall och Roman 2013). Utkast av liten tonfisk är framförallt ett problem för notfiske med så kallade FAD (Fish Aggregating Devices). FAD är objekt som placeras i vattnet för att få tonfisken att samlas runt dem. FAD-fiske är en mycket effektiv fiskemetod som har blivit allt vanligare under de senaste tjugo åren. Studier visar att majoriteten av utkastet utav de viktigaste tonfiskarterna sker i fisket med FAD (Hall och Roman 2013). Fångster och utkast av småfisk kan utgöra ett hot mot hållbarheten av vissa tonfiskbestånd. Exempelvis varnar ICCAT (2015c) för att ökad användning av FAD i Atlanten negativt kan påverka återhämtningen av beståndet av storögd tonfisk, en art som i dagsläget är överfiskad (se tabell 2).

#### 4.1.2 Övriga arter

Förutom tonfiskavtalen har EU blandfiskeavtal med tre länder i Västafrika (Marocko, Mauretaniens och Guinea-Bissau). Fisket i detta område (FAO-område 34) är varierat och omfattar många arter, vilket skapar utmaningar för fiskeriförvaltningen (FAO 2011). Eftersom många länder saknar övervakningssystem regleras fisket främst genom tekniska regleringar och stängda perioder (se exempelvis Martin 2010; Oceanic Développement & MegaPesca Lda 2010a). Generellt sett är fiskeriförvaltningen i denna region svag och endast ett fåtal länder har utvecklade förvaltningsplaner och en fungerande fiskerikontroll (FAO 2011). Som vi diskuterade i kapitel 3 kan avsaknaden av en väl fungerande fiskeriförvaltning leda till överexploaterade bestånd. I enlighet med förväntningarna från teorin är många arter inom detta område klassificerade som överexploaterade.

Det pelagiska fisket i Marocko består till stora delar av fiske efter sardiner, cirka 70 procent av infångad vikt år 2014, och spansk makrill, cirka 20 procent av

infångad vikt år 2014 (FAO 2015). Två bestånd av sardinier bedöms som ej fullt utnyttjade och beståndet av spansk makrill som fullt utnyttjat. Sardinbestånden har förbättrats sedan 2013 men eftersom de anses känsliga för miljömässiga förändringar rekommenderar CECAF (2015a) av försiktighetsskäl att fångsterna begränsas till 2014-års nivå. I Mauretanien är de viktigaste pelagiska arterna rund sardinell och cunene-taggmakrill; bestånden av båda dessa arter anses överexploaterade (CECAF 2015a), se även vidare i fallstudien om Mauretanien. När det gäller pelagiska arter som fiskas i Guinea-Bissaus exklusiva ekonomiska zon anses sardineller vara fullt utnyttjade medan cunene-taggmakrillen anses vara överexploaterad (CECAF 2015b).

Många av de demersala bestånden i Östra Centrala Atlanten är också överexploaterade eller fullt utnyttjade (CECAF 2015c). Bläckfiskar av olika slag är bland de viktigaste demersala arterna för fisket i både Marocko och Mauretanien. Bestånden av åttarmad bläckfisk (*octopus vulgaris*) vid Cap Blanc och Dakhla, som ligger utanför Västsaharas kust respektive Mauretaniens kust, bedöms som överexploaterade (*ibid.*). När det gäller övriga demersala arter i Marockos EEZ har alla bestånd (6 stycken) bedömts som överexploaterade (här ingår bland annat kummel, gummiläpp, pagell och djuphavsräka). Däremot anses flera av de demersala bestånden (undantaget bläckfisk) inom Mauretaniens EEZ inte vara fullt utnyttjade, men av försiktighetsskäl rekommenderas att uttaget av flertalet arter inte ökar (CECAF 2015c).

Det fiske som bedrivs utanför Västafrika sker alltså på bestånd som skulle behöva se ett minskat fisketryck. Enligt principerna för partnerskapsavtalen får EU fiska endast då det finns ett överskott av fisk som uppstår då kuststaten fiskar mindre än den fångstmängd som är förenlig med ett hållbart fiske. Detta har dock historiskt sett inte varit fallet och EU:s vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiske (STECF) menade 2011 att kraven på en god miljöstatus som ställs i EU:s marina strategi inte har uppfyllts i fisket utanför Västafrika (JRC 2011). Det faktum att flera av bestånden utanför Västafrika fortfarande är överexploaterade indikerar att detta även i nuläget är ett problem. EU har dock, exempelvis i avtalet med Mauretanien, exkluderat fiske efter bläckfisk som bedöms vara överexploaterad (se vidare i fallstudien om Mauretanien).

## **4.2 Svaga institutioner och bristande kontroll av fisket**

Som vi diskuterat i kapitel 3 är starka institutioner viktiga för att uppnå ekonomisk utveckling. Förutom att inverka negativt på den allmänna ekonomiska utvecklingen påverkar även korruption och svag statlig styrning förutsättningarna för fisket. I detta avsnitt tittar vi närmare på situationen i EU:s avtalsländer och vilka effekter korruption och svag statlig styrning kan förväntas ha på ländernas fiskesektor.

### **4.2.1 Illegalt och orapporterat fiske**

Studier har visat att det finns en positiv korrelation mellan omfattningen av

illegalt fiske och korruption i samhället (MRAG 2005; Agnew m.fl. 2009).<sup>13</sup> Eftersom det finns starka ekonomiska incitament för att bedriva illegalt fiske om risken att bli straffad är liten, är det inte förvånande att illegalt fiske framförallt uppkommer i stater med korruption där lagar och regler ofta inte följs. Detta betyder inte nödvändigtvis att det är länderna med hög korruption som är skyldiga till illegalt fiske. De är dock mer i riskzonen för illegalt fiske, oavsett om det bedrivs av fjärrfiskeflottor eller landets egna fiskare. I afrikanska vatten, exempelvis, fiskar fartyg från Kina, Korea, EU och Ryssland, och rapporter indikerar att fjärrfisket under 2000-talet har bedrivit omfattande illegalt fiske (MRAG 2005).

Österblom m.fl. (2010) har undersökt hur fjärrfiskefartyg agerar då flaggstaten inför skärpta åtgärder för att förhindra IUU-fiske. Författarna visar att fartygen anpassar sig till skärpta åtgärder genom att exempelvis byta fiskeplats och landningshamn till områden med sämre kontroll och övervakning. En annan åtgärd som förekommer är att fartygen 'flaggar om' till stater med svagare regleringar och kontroll av fisket. Fartyget lyder under flaggstatens jurisdiktion och kan på så sätt undkomma skärpta åtgärder mot IUU-fiske. Åtgärder från en enskild kuststat riskerar därför att endast flytta problemet till andra områden, vilket visar på vikten av att bedriva internationellt samarbete för att förhindra IUU-fiske (Österblom m.fl. 2010).

Många av EU:s avtalsländer brottas med hög korruption och svag statlig styrning. Enligt Transparency Internationals Corruption Perceptions Index (CPI) tillhör länder som Guinea-Bissau, Komorerna, Madagaskar och Maruretanien några av världens mest korrupta länder.<sup>14</sup> Vi kan därför misstänka att dessa länder ligger i riskzonen för illegalt och orapporterat fiske. Det är av naturliga skäl mycket svårt att beräkna storleken på illegala och orapporterade fångster. Agnew m.fl. (2009) beräknar illegala och orapporterade (IU) fångster till cirka 18 procent av de totala fångsterna globalt sett, vilket motsvarar ett ekonomiskt värde någonstans mellan 10 och 23 miljarder US dollar per år. Bakom siffrorna döljer sig stora regionala skillnader. I tabell 3 visas andelen illegalt och orapporterat fiske uppdelat på havsområde med fokus på de områden där avtalsländerna ligger.

Som framgår av tabellen är IUU-fisket utanför Västafrika mycket omfattande, cirka 40 procent av fångsten. Även i de delar av Stilla havet där EU:s avtalsländer ligger är denna typ av fiske vanligt förekommande, 34 procent av fångsterna uppskattas vara orapporterade eller olagliga. IUU-fiske är något mindre vanligt i Västra Indiska oceanen (cirka 20 procent). Men om man jämför med östra

<sup>13</sup> MRAG (2005) och Agnew m.fl. (2009) använder sig av Världsbankens mått "Governance Indicators" och även CPI (Corruption Perceptions Index). Mer om dessa indikatorer finns här: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

<sup>14</sup> Indexet är avsett att mäta hur korrupt den offentliga sektorn uppfattas vara i olika länder. CPI är ett sammansatt index som baseras på både undersökningar och expertbedömningar. Mer om CPI finns att läsa på: <http://www.transparency.org/>

**Tabell 3 Omfattningen av illegalt och orapporterat fiske i olika havsområden**

<i>Region</i>	<i>2000–2003</i>	<i>Exempel på länder i området</i>
<b>Östra Centrala Atlanten</b>	37 procent	Västafrika, exempelvis Mauretanien
<b>Västra Centrala Stilla havet</b>	34 procent	Cooköarna
<b>Västra Indiska oceanen</b>	18 procent	Östafrika, exempelvis Seychellerna
<b>Nordöstra Atlanten</b>	9 procent	EU
<b>Medel för alla havsområden</b>	18 procent	Hela världen

Källa: Agnew m.fl. (2009).

Atlanten, som är det viktigaste fiskeområdet inom EU, uppskattas motsvarande siffra vara endast 9 procent. Som tidigare diskuterats är det många aktörer från olika länder som fiskar i de olika världshaven och det är svårt att avgöra vilken roll EU spelar när det gäller orapporterat och olagligt fiske. Rapporter visar dock att även EU-fartyg bidrar till IUU-fisket (Belhabib m.fl. 2015b).

#### 4.2.2 Korruption och fiskeriavtal

Ett annat potentiellt problem med fiskeriavtal i länder med hög korruptionen är att den ekonomiska ersättningen är kopplad till fiskeansträngningen (alternativt fångstmängden). Eftersom det finns möjlighet till snabba inkomster för kuststaten finns en risk att makthavare prioriterar kortsiktiga vinster (genom att tillåta ohållbart stora fångster) framför långsiktiga samhällsekonomiska vinster. Standing (2008) ger ett exempel från Guinea där det finns ett generellt förbud mot att omlasta fångst till havs för att säkerställa att fisken landas i hamnar där fångsterna kan kontrolleras. Trots detta händer det att kinesiska fjärrfiskefartyg som fiskar inom fiskeriavtal omlastar till andra fartyg till havs (ibid).

När det gäller EU:s partnerskapsavtal finns endast begränsade möjligheter att kontrollera användningen av den ekonomiska ersättningen. Som beskrivits ovan är ersättningen uppdelad i två delar: ersättning för tillträde till fiskresursen och sektorstöd. Den första komponenten går direkt till kuststatens övergripande budget och EU har ingen möjlighet att påverka användningen av dessa medel. Användningen av sektorstödet, däremot, ska gå till åtgärder för att stärka kuststatens fiskesektor och utbetalningarna sker endast om överenskomna resultat uppnås. Här har alltså EU möjlighet att påverka och kontrollera hur pengarna används. Det finns dock ett flertal exempel där användningen av sektorstödet inte har gått att spåra (Cullberg och Lövin 2009; European Court of Auditors 2015) och fall där stödet inte har använts (se fallstudien om Mauretanien).

#### 4.2.3 Problem med många avtal och aktörer

När vi diskuterar övervakning och kontroll av fiskerresurser är det viktigt att

notera att EU inte är den enda fjärrfiskerinationen i kuststaternas vatten och att det också finns privata avtal om fiske. För att få en uppfattning om hur mycket som fiskas av kuststaten och hur mycket som fiskas av andra nationer har forskare vid universitet i British Columbia i Kanada genomfört ett omfattande projekt (Sea Around Us Project) där man försökt kartlägga vilka fartyg som fiskar i kuststaternas EEZ. Fångstuppegifterna baseras framförallt på officiell fångststatistik som världens länder skickar till FN:s organisation för livsmedel och jordbruk (FAO), men man har även försökt uppskatta orapporterade fångster genom att använda alternativa källor (uppgifter från lokala fiskerierorganisationer, hushållsundersökningar etc.). För att uppskatta landningsvärdet har man även skapat en global databas över landningspriser. Genom databasen är det möjligt att få en uppfattning om vilka länder som fiskar inom en kuststats EEZ.<sup>15</sup>

I tabell 4 har vi sammanställt dessa uppgifter för EU:s avtalsländer (år 2010). I kolumn två visas hur stor andel av det totala landningsvärdet som fiskats av ländernas egna fartyg. Till höger i tabellen visas de tre viktigaste fiskerinationerna (och andel av totalt värde). Tittar vi i kolumn två ser vi att många länder endast fiskar en liten andel av fångstvärdet inom sin EEZ och att fjärrfisket utgör en betydande del av fångsterna. Vi ser att Spanien och Frankrike är betydande fiskerinationer i framförallt Västafrika och Indiska oceanen. Vi ser även att Kina är en viktig fiskerination i Västafrika och landet var år 2010 den viktigaste fjärrfiskerinationen i Elfenbenskusten och Gabon. Kinas fångster i Västafrika har ökat kraftigt sedan 1990-talet, medan EU:s fångster har stagnerat (Belhabib m.fl. 2015b).

Det faktum att fjärrfisket utgör stor del av fisket innebär särskilda utmaningar när det gäller fiskerikontroll och övervakning. Fisket efter tonfisk sker i regel långt från kusten och fiskerikontrollen är i många fall helt beroende av VMS-information om fartygens in- och utträde ur landets EEZ.<sup>16</sup> I de fall VMS-information saknas är det nästintill omöjligt att veta vilka fartyg som ska rapportera sina fångster, detta eftersom kuststaterna i regel har begränsad kapacitet att bedriva en effektiv övervakning (MRAG 2007). Att fjärrfisket bidrar till att öka osäkerheten om de totala fångsterna har uppmärksammats av EU-kommissionen som menar att

”Villkoren i fiskeavtal som partnerländerna slutit med andra länder (utanför EU) är vanligtvis inte kända för EU. Det är därför ofta omöjligt att bedöma den sammanlagda fiskeansträngning som riktas mot bestånden och att fastställa hur stor andel av överskottet som kan fiskas av EU:s flotta på hållbara grunder.” (EU-kommissionen 2011b sid. 12).

<sup>15</sup> Mer information om Sea Around Us Project finns på deras hemsida: <http://www.seaaroundus.org/> Det ska noteras att uppgifterna om fångster och landningsvärde som produceras av Sea Around Us är, liksom annan fiskestatistik, behäftad med stor osäkerhet. Eftersom de även inkluderar uppskattningar över orapporterade fångster är värdena inte jämförbara med officiell FAO-statistik.

<sup>16</sup> VMS (Vessel Monitoring Systems) är ett satellitbaserat övervakningssystem som visar fartygets position. VMS används för att kontrollera var fartygen bedriver fiske.

**Tabell 4 Andelar av fångstvärdet som fiskats i kuststaternas EEZ, år 2010**

<i>Land</i>	<i>Andelar av totalt värde</i>	
	<i>Kuststatens landningar</i>	<i>Tre viktigaste fjärrfiskekationerna och deras andelar av totalt värde</i>
<i>Västafrika</i>		
<b>Elfenbenskusten</b>	0,354	Kina (0,526), Frankrike (0,058), Spanien (0,049)
<b>Gabon</b>	0,421	Kina (0,203), Spanien (0,114), Frankrike (0,111)
<b>Guinea-Bissau</b>	0,099	Senegal (0,170), Kina (0,153), Spanien (0,146)
<b>Kap Verde</b>	0,656	Spanien (0,145), Kina (0,050), Frankrike (0,042)
<b>Liberia</b>	0,221	Italien (0,203), Kina (0,199), Sydkorea (0,090)
<b>Marocko</b>	0,373	Spanien (0,198), Japan (0,186), Kina (0,065)
<b>Mauretanien<sup>1</sup></b>	0,244	Senegal (0,201), Irland (0,103), Nederländerna (0,094)
<b>São Tomé and Príncipe</b>	0,802	Spanien (0,136), Frankrike (0,043), Japan (0,008)
<b>Senegal</b>	0,563	Ryssland (0,250), Spanien (0,113), Kina (0,072)
<i>Indiska oceanen</i>		
<b>Komorerne</b>	0,754	Spanien (0,102), Frankrike (0,047), Portugal (<0,001)
<b>Madagaskar</b>	0,867	Spanien (0,032), Japan (0,012), Taiwan (0,010)
<b>Mauritius</b>	0,563	Japan (0,180), Spanien (0,056), Seychellerna (0,047)
<b>Mocambique</b>	0,954	Spanien (0,016), Seychellerna (0,008), Japan (0,003)
<b>Seychellerna</b>	0,292	Spanien (0,331), Frankrike (0,170), Portugal (0,001)
<i>Stilla havet</i>		
<b>Cooköarna</b>	0,113	USA (0,625), Kina (0,139), Australien (<0,001)
<b>Kiribati</b>	0,046	Japan (0,279), USA (0,222), Sydkorea (0,151)
<b>Mikronesien</b>	0,137	USA (0,292), Japan (0,243), Papua Nya Guinea (0,108)
<b>Salomonöarna</b>	0,102	Japan (0,265), USA (0,233), Papua Nya Guinea (0,086)
<i>Övriga världen</i>		
<b>Grönland</b>	0,444	Danmark (0,356), Portugal (0,120), Spanien (0,074)

Källa: Författarnas beräkningar baserade på uppgifter från Sea Around Us Project (Pauly och Zeller 2015).<sup>1</sup> Uppgifterna för Mauretanien baseras på rapporterade landningar då det råder stor osäkerhet om uppgifterna över orapporterade landningar.



I den nya fiskeripolitiken, artikel 31:4, står uttryckligen att EU och kuststaten ska utväxla information om total fiskeansträngning i området för att kunna avgöra EU:s fångstmöjligheter. Det är dock inte bara icke-europeiska fartyg som bidrar till osäkerheten i fångsterna. Ett vanligt förekommande alternativ till bilaterala avtal inom ramen för partnerskapsavtalen är att teckna privata avtal med aktörer i kuststaterna, så kallade joint ventures. Dessa avtal tecknas av både EU-fartyg och fartyg från andra länder. Fartyg från EU får inte teckna privata avtal med länder som skrivit på ett partnerskapsavtal (exklusivitetsklausul). Detta går dock att komma runt genom att 'flagga ut' fartyget till ett tredje land. Ett fartyg lyder då under flaggstatens jurisdiktion, och ett fartyg som lämnar EU:s flotta är inte beroende av EU:s regelverk. Utflaggning av europeiska fartyg har tidigare varit vanligt förekommande. I den nya europeiska fiskeripolitiken (artikel 31:9) har man försökt komma tillrätta med problemet genom att inte tillåta fartyg som flaggar ut ur EU att sedan flagga in i EU igen.<sup>17</sup> En situation med många olika typer av avtal och aktörer i kombination med bristande fiskerikontroll ökar risken för överfiske.

### 4.3 Fiske och livsmedelstrygghet

Förutom att bidra till inkomster är fiskprodukter en viktig del av födan i många av EU:s avtalsländer och ofta är det småskaliga fisket viktigt för försörjningen för en fattig kustbefolkning. Fiske och livsmedelstrygghet hänger därför samman.<sup>18</sup> I samband med EU:s fiskeriavtal har det väckts farhågor om att avtalen kan påverka livsmedelstryggheten negativt genom att den lokala tillgången på fisk minskar. I detta kapitel diskuterar vi betydelsen av fisket i avtalsländerna och avtalens effekter på livsmedelstryggheten.

#### 4.3.1 Fiskets betydelse

Fiske spelar en viktig roll i många av EU:s avtalsländer. Exakta uppgifter om värdet av fångsterna är dock svåra att ta fram eftersom fångststatistiken i många fall är bristfällig. Många människor i kustsamhällena fiskar för familjens uppehälle och rapporterar sällan fångst som konsumeras utan att först nå marknaden. Till följd av detta varierar rapporterade fångster kraftigt mellan officiell statistik från kuststaternas myndigheter och olika rapporter och artiklar som finns publicerade i den vetenskapliga litteraturen.

FAO har försökt kartlägga fiskets betydelse i ett antal afrikanska länder (De Graaf och Garibaldi 2014). Genom enkätundersökningar som skickats till nationella fiskerimyndigheter och expertbedömningar har studien försökt uppskatta fiskets andel av BNP. Man har även försökt skilja på inlandsfiske, småskaligt havsfiske och industriellt havsfiske. Tabell 5 sammanfattar resultatet för de avtalsländer

<sup>17</sup> Att flagga in i EU igen är endast möjligt om fartygsägaren kan visa att fartyget, under tiden för utflaggningen, bedrivit fiske enligt de regler som gäller för EU-fartyg.

<sup>18</sup> Det existerar en mängd olika definitioner av livsmedelstrygghet (eng. "food security"), se FAO (2003). När vi diskuterar livsmedelstrygghet i denna rapport syftar vi på en situation där individer har tillgång till tillräckligt med livsmedel för att leva ett aktivt och hälsosamt liv.

som ingick i studien<sup>19</sup>, där siffrorna i tabellen visar värdet av fisket i miljoner US dollar (år 2011). Uppgifterna avser värdet av kuststatens fiske och intäkter från licensavtal med utländska fartyg är inte inräknade. För Afrika som helhet uppskattar De Graaf och Garibaldi (2014) att EU:s fiskeriavtal motsvarar ca 2 procent av det totala värdet av det afrikanska fisket till havs (ej inlandsfiske).

**Tabell 5 Värdet av fiske i olika sektorer (MUSD) samt fiskets andel av BNP (år 2011)**

<i>Land</i>	<i>Inlandsfiske</i>	<i>Småskaligt fiske</i>	<i>Industriellt fiske</i>	<i>Totalt värde</i>	<i>BNP</i>	<i>Fiskets del i BNP</i>
<b>Elfenbenskusten</b>	7	20	7	33	23043	0,14 procent
<b>Madagascar</b>	37	108	55	201	9844	2,04 procent
<b>Mauritius</b>		6	7	13	9714	0,14 procent
<b>Mozambique</b>	118	267	1	387	12823	3,02 procent
<b>Sao Tome and Principe</b>	9			9	264	3,55 procent
<b>Senegal</b>	11	179	30	220	12858	1,71 procent

Källa: De Graaf och Garibaldi (2014) sid. 18

Även om fiskets andel av BNP är förhållandevis liten (<4 procent) är fisket av stor betydelse i vissa regioner inom länderna. Detta gäller speciellt det småskaliga fisket som är mer integrerat i den lokala ekonomin genom att det är arbetsintensivt, vilket bidrar till kustbefolkningens försörjning och förser befolkningen med mat (Béné 2006; UNEP 2002). Det är intressant att notera att i alla länder i tabell 5, utom Mauritius, dominerar det småskaliga kustfisket. Detta är i skarp kontrast till hur fiskesektorn ser ut i industrialiserade länder som Sverige, där den industriella storskaliga flottan står för majoriteten av fångsterna.

Andra avtalsländer i Afrika där fiskesektorn är betydande, men som inte ingick i FAO-studien, är Marocko, Mauretanien och Seychellerna. Fiskets andel av BNP uppskattas till 6 procent i Mauretanien, 1 procent i Marocko och 1.2 procent i Seychellerna (COFREPECHE m.fl. 2014; African Development Bank 2014; NBS 2014). Aktuella tillförlitliga uppgifter över fiskets andel av BNP saknas för Guinea-Bissau och Komorerna, men studier visar att fisket i dessa länder utgör en viktig källa till inkomster och föda för stora delar av kustbefolkningen (Creppy och Wodon 2007; Hauzer m.fl. 2013; Belhabib m.fl. 2015a). Fisket på Komorerna är helt dominerat av småskaligt fiske där landningarna går till husbehov eller säljs på lokala marknader (Hauzer m.fl. 2013).

<sup>19</sup> Notera att flera av de stora avtalsländerna, som Marocko, Mauretanien och Seychellerna inte ingick i studien.

För östaterna i Stilla havet utgör fisket också en viktig del i ekonomin. De officiella uppgifterna visar att fiskets andel av BNP år 2007 var cirka 5 procent för Mikronesien, 3 procent för Kiribati och 6 procent för Solomonöarna och Cooköarna (Gillett 2009; Oceanic Développement & MegaPesca Lda 2009).<sup>20</sup> Dessa uppgifter undskattar troligtvis det verkliga värdet då många människor i kustsamhällena fiskar för familjens uppehälle. I Kiribati, exempelvis, visar hushållsundersökningar att majoriteten av invånarna bedriver fiske för konsumtionsbehov (Gillett 2009). Alternativa uppskattningar av det totala värdet av fisket i Kiribati år 2007 uppgick till 45 miljoner australiensiska dollar, vilket kan jämföras med 3 miljoner dollar som var den officiella siffran för samma år (Gillett 2009). För Mikronesien finns uppskattningar om att värdet av fisket är dubbelt så stort när husbehovsfisket inkluderas i de officiella siffrorna (Oceanic Développement & MegaPesca Lda 2009).

### 4.3.2 Konsumtion av fisk i avtalsländerna

Fisk innehåller bland annat viktiga proteiner, fettsyror och vitaminer och utgör i många fall en viktig källa till animaliskt protein (Hall m.fl. 2013).<sup>21</sup> För att få en uppfattning om betydelsen av fisk som föda sammanställer tabell 6 uppgifter om tillgången till proteiner från animalier och fisk år 2011 för de avtalsländer där statistik finns tillgänglig, där tillgången till protein för humankonsumtion beräknas enligt FAO:s definition.<sup>22</sup> Kolumn två visar tillgången, mätt som antal gram/person/dag, till protein som kommer från animaliska produkter totalt, och kolumn tre visar hur stor del av detta som kommer från fiskprodukter. Kolumn fyra visar fiskprotein/totalt animaliskt protein. I den femte kolumnen visas andel av befolkningen som kan klassificeras som undernärda, dvs. andel av befolkningen där energiintaget inte kommer upp i den nivå som är nödvändig för att inte svälta (enligt FAO:s definition). Som jämförelse visar de två sista raderna i tabellen motsvarande uppgifter för Sverige och för EU som helhet.

Tabell 6 visar att fisk utgör en stor del av konsumtionen av animaliskt protein i många länder; Elfenbenskusten, São Tomé and Príncipe, Senegal, Mocambique, Kiribati och Solomonöarna har alla en andel över 0,3. Det är noterbart att fyra av dessa länder, Elfenbenskusten, Senegal, Mocambique och Salomonöarna även har en hög andel undernärda (över 10 procent). Andelen undernärda är störst i Mocambique där, enligt FAO:s definition, 30 procent av befolkningen lider av undernäring. I Mocambique utgör det småskaliga fisket, som uppskattas omfatta

<sup>20</sup> Detta kan jämföras med den stora fiskenationen Island, där fisket utgör ca 7 procent av BNP år 2007 (FAO country profile: <http://www.fao.org/fishery/facp/ISL/en>).

<sup>21</sup> Animaliska produkter är energirika och utgör en viktig del av näringsintaget i många låginkomstländer, även om en relativt liten andel av födan kommer från animalier (Leroy och Frongillo 2007).

<sup>22</sup> Tillgången till protein för humankonsumtion beräknas i flera steg. I första steget uppskattar FAO den totala tillgången till ett livsmedel genom att lägga samman total produktion och import. Sedan delas användningen av tillgången upp på: export, djurfoder och utsäde, samt humankonsumtion. Den del som är tillgänglig för humankonsumtion multipliceras sedan med proteininnehåll för respektive livsmedel.

ca 300 000 fiskare, en mycket viktig del i livsmedelsförsörjningen (Oceanic Développement & MegaPesca Lda 2011, 2014). Detta gäller speciellt för den fattigaste delen av befolkningen som i många fall saknar tillgång till mat från andra källor (ibid.).

**Tabell 6 Tillgång till proteiner i EU:s avtalsländer**

<i>Land</i>	<i>Animaliska produkter (g/person/dag)</i>	<i>Fiskprodukter (g/person/dag)</i>	<i>Andel fisk</i>	<i>Andel undernärda</i>
<i>Västafrika</i>				
<b>Elfenbenskusten</b>	14,24	5,49	0,39	0,15
<b>Gabon</b>	42,37	9,48	0,22	0,05
<b>Guinea-Bissau</b>	8,79	0,32	0,04	0,22
<b>Kap Verde</b>	34,87	3,54	0,10	0,12
<b>Liberia</b>	7,38	0,64	0,09	0,30
<b>Marocko</b>	24,28	4,12	0,17	0,05
<b>Mauretanien</b>	32,97	3,06	0,09	0,07
<b>São Tomé and Príncipe</b>	16,57	7,89	0,48	0,08
<b>Senegal</b>	16,12	7,05	0,44	0,14
<i>Indiska oceanen</i>				
<b>Komorererna</b>	11,90	6,60	0,55	-
<b>Madagaskar</b>	10,50	1,60	0,15	0,31
<b>Mauritius</b>	39,68	6,82	0,17	0,05
<b>Mocambique</b>	6,15	2,44	0,40	0,30
<b>Seychellerna</b>	43,20	20,00	0,46	-
<i>Stilla havet</i>				
<b>Cooköarna</b>	60,80	17,80	0,29	-
<b>Kiribati</b>	37,50	22,40	0,60	0,05
<b>Mikronesien</b>	37,53	22,43	0,60	-
<b>Salomonöarna</b>	18,70	10,80	0,58	0,11
<i>EU</i>				
<b>Sverige</b>	70,86	8,39	0,12	-
<b>EU</b>	60,88	6,78	0,11	-

Källor: Andel undernärda är från World Development Indicators (World Bank) <http://data.worldbank.org/> och övriga uppgifter är hämtade från Food Balances Sheets (FAO) <http://faostat.fao.org/>. För Cooköarna avser uppgifterna om tillgång till protein år 2007.

### 4.3.3 Avtalens effekter på livsmedelstryggheten

Småskaligt fiske kan ses som en sista utväg för fattiga att skaffa försörjning och många gånger är rörligheten in och ut ur fisket stor (se exempelvis Béné 2006; Béné m.fl. 2010). Småskaligt fiske kan därför spela en viktig roll för livsmedelsförsörjningen och fungera som en buffert när andra vägar till inkomst är stängda. EU:s fjärrfiske kan påverka förutsättningarna för att bedriva småskaligt fiske eftersom omfattningen av fjärrfisket påverkar fiskbestånden. Avtalen som tillåter blandfiske är särskilt problematiska då risken är större att fisket konkurrerar med lokala fiskare. I Guinea-Bissau, exempelvis, fiskar EU-fartyg efter räkor, bläckfisk och andra demersala arter. Även om EU-fartygen inte får fiska närmare än 12 nautiska mil från kusten, och därför inte kommer i direkt kontakt med lokala fiskare, sker fisket i många fall på samma bestånd (Oceanic Développement & MegaPesca Lda 2010a). Eftersom dessa fiskbestånd rör sig mellan fångstområden för EU-flottan och fångstområden för lokala fiskare finns en risk att EU-fångsterna påverkar tillgången till fisk negativt (ibid.). Liknande farhågor finns när det gäller avtalet med Mauretanien (mer om detta i fallstudien om Mauretanien). När det gäller tonfisk är det bestånd som migrerar över stora områden i havet och här sker EU:s fiske långt ute till havs. För detta fiske är det mindre risk att EU-fartyg och lokala fiskare konkurrerar om samma resurs (se exempelvis Oceanic Développement & MegaPesca Lda 2010b; 2011). EU:s partnerskapsavtal kan potentiellt öka utbudet av fisk i avtalsländerna, vilket i förlängningen kan vara positivt för livsmedelstryggheten. Utvärderingar visar dock att en mycket liten del av fångsterna landas i kuststaternas hamnar (se exempelvis Oceanic Développement & MegaPesca Lda 2010a; 2014).

Det går inte att generellt avgöra om partnerskapsavtalen har positiva eller negativa effekter på det lokala fisket. Omfattande fjärrfiske i kombination med svag fiskeriförvaltning riskerar dock att påverka bestånden negativt och det finns indikationer på att EU:s fjärrfiske har haft negativa effekter på vissa fiskbestånd (Nagel och Grey 2012). Samtidigt visar en rapport från Världsbanken på positiva exempel där lokala fiskare kan få del av bifångster från större fartyg, eller sälja sina egna fångster på export genom fjärrfartygen (World Bank 2014). Det som emellertid oftast förs fram i debatten är de negativa exemplen, och dessa förekommer i huvudsak där småskaligt och storskaligt (både inhemska och fjärrfiskefartyg) fiske delar fiskbestånd och fiskeområden. Ett sätt att komma runt detta är att avdela särskilda kustområden till det småskaliga fisket, vilket också har provats i ett flertal kuststater (World Bank 2014, se även fallstudien om Mauretanien). Detta kräver dels en politisk vilja att se det småskaliga fiskets bidrag till ekonomin och livsmedelstryggheten, men också institutioner som är tillräckligt väl utvecklade för att kunna identifiera och upprätthålla skyddade områden.

Om fisket förvaltas på ett hållbart sätt behöver inte det industriella fisket inverka negativt på det småskaliga. Avtalen kan istället leda till ökad livsmedelstrygghet för kuststaterna genom att de genererar inkomster från fiskbestånd som länderna

inte har kapacitet att utnyttja. I många länder utgör inkomster från försäljning av fiskerättigheter betydande delar av statens inkomster. Som exempel kan nämnas att i Guinea-Bissau motsvarade ersättningar från fiskeriavtalen ungefär hälften av statens totala inkomster under 2000-talet, varav EU-avtalen motsvarade ca 10 procent (Oceanic Développement & MegaPesca Lda 2010a). I Mauretanien utgör mellan 25 och 30 procent av statsintäkterna intäkter från fisket (se vidare fallstudien om Mauretanien). Även i många av de små önationerna i Indiska oceanen och Stilla havet är intäkterna från fiskerättigheter betydelsefulla. Seychellerna, som har det största avtalet för tonfisk med EU, får stora delar av statsintäkterna från EU-avtalet (se vidare i fallstudien om Seychellerna). EU:s avtal med Cooköarna ger en sammanlagd inkomst till landet på cirka 5,3 miljoner euro över protokollets giltighetstid (4 år) då man även inkluderar de avgifter som fartygsägarna ska betala för fiskemöjligheterna. Detta motsvarar cirka 2 procent av landets totala BNP (UN Country Profile Cook Islands 2016, <http://data.un.org/>).

I teorin kan försäljning av fiskerättigheter användas för att köpa livsmedel, dvs. självhushållning är ingen nödvändig förutsättning för livsmedelstrygghet. Detta förutsätter dock att befolkningen får ta del av de intäkter som avtalen genererar. Enligt Sen (1981) beror svält och undernäring sällan på otillräcklig livsmedelsproduktion i landet, utan är framförallt ett resultat av ekonomisk och politisk ojämlikhet där samhällets institutioner och strukturer avgör förutsättningarna för livsmedelstryggheten.



Mauretaniens tillhör de fattigaste länderna i världen. BNP per capita var 4 500 US dollar år 2015, vilket är lägre än genomsnittet för afrikanska länder på 5 100 US dollar per capita (IMF 2015).<sup>23</sup> Även FN:s index över mänsklig utveckling (HDI – Human Development Index) visar att Mauretaniens välfärd är låg då landet ligger på samma nivå som genomsnittet för världens minst utvecklade länder (0,487) (UNDP 2015). Ungefär hälften av arbetskraften arbetar inom jordbruk där boskapsskötsel utgör en viktig del. Jordbruket är outvecklat och inriktat på självförsörjning och trots att en stor del av befolkningen arbetar inom sektorn stod jordbruket (inklusive boskapsskötsel) endast för 9,4 procent av BNP år 2012 (COFREPECHE m.fl. 2014). Tidvis har torka varit ett stort problem och då har beroendet av livsmedelsbistånd varit betydande (NE 2015). Förutom betydande fiskeresurser är gruvsektorn betydelsefull då det finns järn, olja, guld och koppar i landet.

### 5.1.1 Fiske i Mauretaniens

Fisket står för cirka 5–6 procent av Mauretaniens BNP och spelar en mycket viktig roll för den mauretanska statens finansiering (COFREPECHE m.fl. 2014).<sup>24</sup> Agnew m.fl. (2010) uppskattar på uppdrag av Världsbanken att mellan 25 och 30 procent av Mauretaniens statsintäkter kommer från fisket. Här ingår försäljning av fiskerättigheter, skatter på fiskexport, andra avgifter och böter för lagöverträdelse inom fiskeområdet.

Den största delen av det mauretanska fisket är storskaligt och bedrivs av utländska fartyg. År 2010 fångades 80 procent av fisken av utländska fartyg (Belhabib m.fl. 2013). Sedan 1960-talet har fartyg från EU, Japan, Kina och Sovjetunionen fiskat i havet utanför Mauretaniens kust, och efter Sovjetunionens sönderfall har fartyg från Ryssland, Ukraina, Lettland och Litauen haft aktiva fartyg i området (Martin 2010). Figur 7 visar antalet inhemska och utländska fartyg inom det storskaliga fisket med tillstånd att fiska på mauretanska vatten. Antalet fartyg från EU och antalet inhemska fartyg är ungefär lika många (108 respektive 112 år 2012) och både antalet EU-fartyg och antalet inhemska fartyg har minskat över tiden. Fartyg från andra länder minskade fram till 2007 för att sedan öka under senare år.

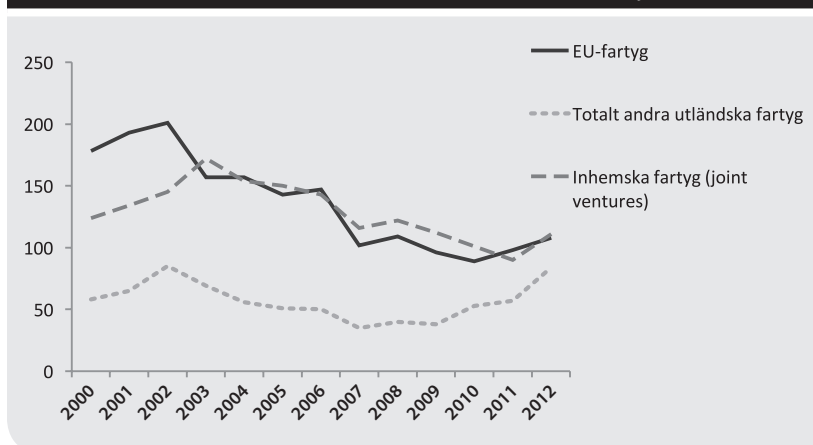
Att antalet fartyg från övriga länder har ökat kan bero på att det blir allt vanligare med fartyg med bekvämlighetsflagga, dvs. fartyg som är registrerade i länder

<sup>23</sup> BNP-måttet är köpkraftsjusterat vilket underlättar jämförelser mellan länder.

<sup>24</sup> Martin (2010) anger att 10 procent av BNP men anger varken källa eller år medan AEO (2015) anger att fisket utgör 2,3 procent av BNP år 2014 och anger ”inhemska myndigheter” som källa. AEO betyder African Economic Outlook och är ett samarbete mellan den afrikanska utvecklingsbanken, OECD:s utvecklingscentrum och UNDP. COFREPECHE m.fl. (2014) som utvärderade EU:s partnerskapsavtal 2014 anger Mauretanska Centralbanken som källa och har en tidserie för perioden 2008–2012 där fiskets andel av BNP anges vara 4,6 procent (2008), 4,5 procent (2009), 3,7 procent (2010), 5,5 procent (2011) och 5,8 procent (2012).



**Figur 7 Antal inhemska och utländska industrifartyg med tillstånd att fiska i Mauretaniens vatten, 2000–2012**



Källa: COFREPECHE m.fl. 2014.

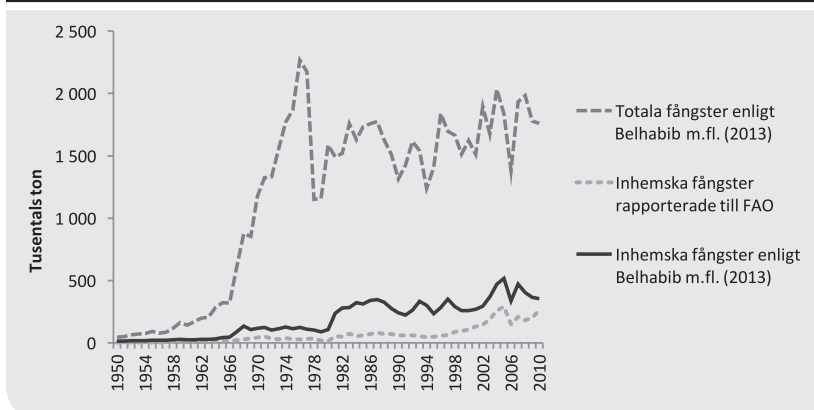
som är fördelaktiga för fiskeföretagen av olika skäl (Belhabib m.fl. 2013).<sup>25</sup> Den inhemska industriflottan består till stor del av joint ventures mellan kinesiska och mauretanska företag (Belhabib m.fl. 2013) som fiskar efter bläckfisk och skaldjur (Martin 2010). Denna industriflotta tar cirka 90 procent av de inhemska fångsterna (Nagel och Gray 2012). Det småskaliga fisket, vilket utgör 10 procent av det inhemska fisket, bedrivs nära kusten med små träbåtar eller plastbåtar kallade piroger som inriktar sig på fiske efter rund sardinell och bläckfisk (IMROP 2013). Belhabib m.fl. (2013) uppskattar att det finns cirka 4000 sådana piroger i Mauretanien.

EU-fartyg stod för ungefär en tredjedel av fisket i Mauretanien 2007–2012 (COFREPECHE m.fl. 2014). Belhabib m.fl. (2013) har försökt uppskatta de totala fångsterna som fiskats på mauretanskt vatten där alla typer av fiske ingår: småskaligt fiske, husbehovsfiske, industriellt fiske, olagligt fiske och utkast av fisk. Resultatet av denna uppskattning visas i figur 8. I figuren visas också uppskattningen av de inhemska fångsterna och de inhemska fångsterna som har rapporterats till FAO (dessa skiljer sig åt på grund av illegalt och orapporterat fiske).

Diagrammet visar att fisket var relativt obetydligt i Mauretanien på 1950-talet och i början av 1960-talet och att i slutet av 1960-talet ökade fisket för att nå

<sup>25</sup> Till exempel kan lönekostnaderna vara lägre i flaggstaten eller så är reglerna mindre stränga. Det är till exempel vanligt att fartyg som är registrerade i Belize i mellanamerika fiskar i mauretanska vatten (Agnew m.fl. 2010, Belhabib m.fl. 2015).

**Figur 8 Fångster i mauretanska vatten**



Källa: FAO:s databas Fishstat och Belhabib m.fl. (2013).

en topp 1976. År 2010 landades enligt uppskattningen 1,76 miljoner ton fisk.<sup>26</sup> Variationerna mellan olika år beror på att bestånden av små pelagiska arter (som utgör en stor del av fångsten mätt i ton) varierar från år till år (Martin 2010). De viktigaste av de pelagiska arterna är taggmakrill och rund sardinell (IMROP 2013) och år 2012 utgjordes cirka 84 procent av fångsten (räknad i vikt) av pelagiska arter. Demersala arter utgjorde samma år 12 procent av fångsten där skaldjur och bläckfiskar var en viktig del (cirka 4 procent av total fångst räknad i vikt) (COFREPECHE m.fl. 2014).

Som figur 8 visar fiskas majoriteten av fångsterna av utländska aktörer (skillnaden mellan totala fångster och inhemska fångster). Problem med infrastrukturen gör att fångsterna från industrifisket oftast inte landas i Mauretanien (Nagel and Gray 2012). Nagel och Gray (2012) bedömer att endast 12 procent av de totala fångsterna från Mauretaniens exklusiva ekonomiska zon landades i Mauretanien år 2006. Den största delen av fångsterna landas på Kanarieöarna (Martin 2010). Det finns två fiskehamnar och den bäst utvecklade, Nouadhibou, ligger i den norra delen av landet. Härifrån flygs till exempel export av färsk fisk till Spanien. Även i denna hamn är det svårt för riktigt stora fartyg att landa sin fångst, då fartygen får docka utanför hamnen och föra över fisken till mindre båtar som kan ta den i land. I huvudstaden Nouakchott är det egentligen inte tal om någon riktig hamn utan fisken landas i ett område norr om hamnen där det finns en fiskmarknad. Industrifartygen landar inte fisk här men för det småskaliga fisket längs den 600 km långa kusten söder om huvudstaden är hamnen viktig.

<sup>26</sup> Enligt EU:s utvärdering av avtalet med Mauretanien var den totala fångsten 1,26 miljoner ton år 2010. Källan anges vara Mauretaniens institut för oceanografisk forskning och fiske (IMROP - Institut Mauritanien de Recherches Océanographiques et des Pêches) (COFREPECHE m.fl. 2014).

### 5.1.2 EU:s fiskeriatvål med Mauretanien

EU har haft avtal om fiske med Mauretanien sedan 1987 och dagens avtal är EU:s monetärt sett största partnerskapsavtal som kostar 59 miljoner euro per år. De första avtalen var så kallade fiskeriatvål, medan det första partnerskapsavtalet skrevs under 2006. Det nuvarande avtalet var vilande från den 15:e december 2014 till den 16 november 2015 då ett nytt protokoll började tillämpas provisoriskt. Den 10 maj 2016 godkände Europaparlamentet protokollet (EU kommissionen 2015b). Andelen öronmärkta medel har minskat i och med det andra partnerskapsavtalet (2012) och är låg jämfört med många andra avtalsländer (se kapitel 2, tabell 1).<sup>27</sup> Detta beror på att mauretanska staten inte har lyckats använda de öronmärkta medlen till fullo (COFREPECHE m.fl. 2014).

Avtalet med Mauretanien är ett s.k. blandavtal, dvs. det innehåller överenskommelser om fiske på många olika arter. Det senaste protokollet innebär att EU-fartyg får fiska skaldjur, kummel och andra demersala arter, tonfisk samt små pelagiska arter, med en sammanlagd vikt på 281 500 ton per år. Protokollet definierar hur mycket som får fiskas av varje art, hur många fartyg som får fiska och hur stor avgiften ska vara per fartyg. Maximalt 19 fartyg får fiska upp till 225 000 ton fisk. Maxvikten för de demersala arter som ingår i avtalet är 9 000 ton, varav 6 000 ton är avsedda för senegalkummel. Även om de demersala arterna inte är så betydelsefulla viktmässigt är dessa arter ofta mer värdefulla. Ofta räknas skaldjursarter som demersala men i protokollet har dessa en egen kategori där maxfångsten är 5000 ton. Tidigare ingick även bläckfisk i avtalet men sedan 2012 har inga fiskemöjligheter getts för detta fiske. Slutligen är det möjligt att fiska upp till 12 500 ton tonfisk inom ramen för protokollet (EU kommissionen 2015b).

### 5.1.3 Fiskeriförvaltning

Mauretansk fiskeripolitik är fokuserad på att försöka få fångsterna att landas inom landet, att utveckla en inhemsk industriflotta, och att bilda samägda företag mellan inhemska och utländska aktörer. Även förhandlingarna om protokollen inom ramen av partnerskapsavtalen har fokus på att öka inhemska fiskeaktiviteter, som till exempel att ställa krav på att ett visst antal av besättningsmännen måste vara av mauretansk härkomst och genom att kräva att överföringar av fisk från pelagiska fartyg till andra fartyg sker i hamnen i Nouadhibou (EU kommissionen 2015c).

För att få fiska inom det storskaliga fisket i Mauretanien krävs fiskelicens. Fiskelicenserna är begränsade och delas ut för olika typer av fiske som definieras utefter fartygsvikt, antal fiskedagar, fiskezoner, målarter och redskapstyper.

<sup>27</sup> Enligt en skrift från Europaparlamentet anges skälet till den låga andelen vara att EU-betalningarna är viktiga för den makroekonomiska stabiliteten i landet och kan därför inte öronmärkas för att användas enbart för fiskesektorn (Katsarova 2013).

Licenserna är oftast årliga och en avgift tas också ut som för det mesta baseras på fartygets vikt (Martin 2010). Problemet med en sådan förvaltning är att det är svårt att kontrollera hur mycket fisk som fångas genom att i princip endast kontrollera fartygsstorlek och antalet fartyg (jämför diskussionen i kapitel 3). Som exempel kan nämnas att antalet licenser för inhemskt fiske efter demersala arter, där bläckfisk ingår, har hållits på samma nivå sedan 1998 för att förhindra överfiske utan att detta har lyckats (OECD 2012).

Från och med 2012 sätts kvoter i ton för de flesta arter som ingår i partnerskapsavtalet med EU (EU 2012). Tidigare hade man endast specificerat det sammanlagda bruttotonnaget (dvs. vikten) för de fartyg som fick fiska inom varje kategori (Corten 2014). Förändringen mot att sätta kvoter i ton per art kan på så vis ses som ett steg i riktning mot en mer hållbar förvaltning även om det är viktigt att kontrollera att kvotgränsen inte överskrids och att kvoten inte är satt för högt. Om mängden fisk kontrolleras är sannolikheten större att fisket blir biologisk hållbart. Däremot finns det inget som förhindrar överkapacitet och dålig lönsamhet i flottan.

I övrigt kännetecknas förvaltningen av tekniska regleringar och stängda perioder samt stängda områden. Det finns till exempel minimistorlekar för bläckfisk, minsta maskstorlekar för trålare, fyra marina reservat och ett förbud mot att fiska bläckfisk i maj, augusti och september (Martin 2010, OECD 2012). Denna typ av regleringar kan användas för att förhindra fiske av alltför små individer eller skydda bestånden under lekperioderna. Däremot kan det vara svårt att förhindra överfiske genom att stänga fiske i vissa områden eller under vissa perioder. Stängda områden kan till exempel förbättra den biologiska hållbarheten inom området och möjligtvis förbättra beståndetsstatusen men ett ohållbart fiske kan fortsätta utanför områdena. Det finns också incitament för fiskare att anpassa fisket så att omfattningen av fisket inte påverkas. I en studie av OECD (2012) rapporteras till exempel att införandet av stängda perioder haft en liten påverkan på fångsten av bläckfisk i Mauretanien. Fisket behöver alltså inte minska för att det har blivit förbjudet att fiska under vissa månader på året. Genom att fiska mer under de månader då fiske är tillåtet kan den årliga fångsten ändå hållas konstant eller till och med öka.

Krav på licens gäller inte för det småskaliga fisket även om det finns en regel om att småskaliga bläckfisk-fiskare ska betala en avgift (för en territoriell rättighet). Denna regel har dock aldrig tillämpats (OECD 2012) och i praktiken råder fritt tillträde för det småskaliga fisket. I takt med att det småskaliga fisket har expanderat har den del av kusten som är reserverad för denna typ av fiske utökats. År 2002 bestämdes att storskaligt fiske inte får ske på vatten som är mindre än 20 meter djupt (Martin 2010) och i protokollet till partnerskapsavtalet som började gälla 2012 reducerades fiskeområdena ytterligare för pelagiska fartyg med en begränsning på 20 nautiska mil från kusten (Corten 2014). Även bläckfisk-fisket har delats upp i två zoner där industriella fartyg endast får fiska på djupare vatten

och småskaligt fiske på grundare vatten (OECD 2012). I och med att en allt större del av kustområdet reserveras för det småskaliga fisket blir också en allt större del av det mauretanska fisket utan begränsningar, vilket ökar risken för att bestånden överfiskas av de småskaliga fiskarna (se diskussionen i kapitel 3). Samtidigt får många småskaliga fiskare någon form av inkomst från sektorn även om den kan förväntas vara mycket låg, även med mauretanska mått mätt (se vidare diskussion om livsmedelstrygghet nedan).

#### 5.1.4 Beståndsstatus

Som diskuterats i kapitel 3 finns det en risk för att försäljning av fiskerättigheter leder till att fisket blir så omfattande att bestånden blir mindre än vad som vore optimalt. Tabell 7 visar beståndsstatus för pelagiska bestånd i den norra delen av Östra Centrala Atlanten, dvs. bestånd som finns inom Mauretaniens exklusiva ekonomiska zon.

De två mest fiskade bestånden, rund sardinell och cunene-taggmakrill, bedöms vara överexploaterade. Trots att beståndet av rund sardinell har ansetts överfiskat under en längre tidsperiod har fångsterna fortsatt att öka. FAO:s arbetsgrupp för beståndsbedömning rekommenderar därför ett minskat fiske efter både sardineller och cunene-taggmakrill. Beståndet av spansk makrill har förbättrats något jämfört med föregående år då beståndet bedömdes vara överexploaterat. Men eftersom fångsterna har ökat över tiden rekommenderar arbetsgruppen att dessa inte överskrider genomsnittet för 2009–2014. Även

**Tabell 7 Beståndsstatus (2015) för pelagiska bestånd i norra delen av Östra Centrala Atlanten**

<i>Fiskbestånd</i>	<i>Latinskt namn</i>	<i>Fångst i Mauretaniens, tusentals ton år 2014</i>	<i>Beståndsstatus</i>
<b>Rund sardinell</b>	<i>Sardinella aurita</i>	306	Överexploaterat
<b>Cunene-taggmakrill</b>	<i>Trachurus trecae</i>	173	Överexploaterat
<b>Spansk makrill</b>	<i>Scomber colias</i>	83	Fullt utnyttjat
<b>Taggmakrill</b>	<i>Trachurus trachurus</i>	68	Fullt utnyttjat
<b>Sardin (zon C*)</b>	<i>Sardina pilchardus</i>	61	Ej fullt utnyttjat
<b>Afrikansk sardinell</b>	<i>Sardinella maderensis</i>	56	Överexploaterat
<b>Bongasill</b>	<i>Ethmalosa fimbriata</i>	43	Överexploaterat
<b>Ansjovis</b>	<i>Engraulis encrasicolus</i>	2	Överexploaterat

Källor: CECAF (2015a), FAO (2015); \* zon C sträcker sig från 26:e breddgraden och söderut, dvs. över ett område som inkluderar Mauretaniens EEZ.

beståndet av taggmakrill av typen *trachurus trachurus* anses för närvarande vara fullt utnyttjat och eftersom denna art oftast fiskas tillsammans med cunene-taggmakrillen rekommenderar arbetsgruppen en minskning även av detta fiske. Beståndet av sardiner är det enda bestånd i tabell 7 som inte bedöms vara fullt utnyttjat och där man inte rekommenderar en minskning av fisket (CECAF 2015a).

FAO rapporterar även beståndsstaus för cirka 28 olika demersala arter i den norra delen av Östra Centrala Atlanten. Tio av dessa bestånd finns helt eller delvis inom Mauretaniens exklusiva ekonomiska zon och presenteras i tabell 8.

Den mest fiskade demersala arten är åttaarmad bläckfisk, en art som länge ansetts vara överexploaterad. Rekommendationen från arbetsgruppen är att fisket efter denna art minskar och inte överskrider 2012 års nivå. Även om många av bestånden i tabell 8 inte anses fullt utnyttjade rekommenderar arbetsgruppen ändå att fisket efter många arter inte ökar som en försiktighetsåtgärd. Exempelvis bör fisket efter senegalkummel och prickpagell inte överskrida 2012 års nivåer och fisket efter de två arterna av räkor (djuphavsräka och sydlig rosenräka) bör inte överskrida 2011 års nivåer. Eftersom sepiabläckfisk och vanlig bläckfisk fiskas av samma fartyg som fiskar efter den åttaarmade bläckfisken gäller rekommendationerna för den åttaarmade bläckfisken även för dessa båda arter,

**Tabell 8 Beståndsstaus (2015) för demersala bestånd som helt eller delvis finns inom Mauretaniens exklusiva ekonomiska zon**

<i>Fiskebestånd</i>	<i>Latinskt namn</i>	<i>Fångst i ton 2012</i>	<i>Beståndsstaus</i>
<b>Åttaarmad bläckfisk</b>	<i>Octopus vulgaris</i>	29 942	Överexploaterat
<b>Senegalkummel</b>	<i>Merluccius spp.</i>	6 883	Ej fullt utnyttjat
<b>Blåfläckig rödbraxen</b>	<i>Pagrus caeruleostictus</i>	6 308	Bedömning ej möjlig
<b>Prickpagell</b>	<i>Pagellus bellotti</i>	5 675	Ej fullt utnyttjat
<b>Storögd tandbraxen</b>	<i>Dentex macrophthalmus</i>	4 021	Bedömning ej möjlig
<b>Vit grouper</b>	<i>Epinephelus aeneus</i>	3 413	Överexploaterat
<b>Sepiabläckfisk</b>	<i>Sepia officinalis</i>	2 539	Ej fullt utnyttjat
<b>Djuphavsräka</b>	<i>Parapenaeus longirostris</i>	2 086	Ej fullt utnyttjat
<b>Vanlig bläckfisk</b>	<i>Loligo vulgaris</i>	1 848	Ej fullt utnyttjat
<b>Sydlig rosenräka</b>	<i>Penaeus notialis</i>	679	Ej fullt utnyttjat

Källa: CECAF 2015c.

dvs. fisket bör inte överskrida 2012 års nivåer (CECAF 2015c). Slutligen kan nämnas att det inte varit möjligt att göra en bedömning av beståndstatus för två viktiga demersala arter; blåfläckig rödbraxen och storögd tandbraxen, men att arbetsgruppen rekommenderar att fisket inte utökas utöver 2008 års nivå respektive 2012 års nivå.

Eftersom även tonfisk ingår som en del av avtalet med Mauretaniens (20 000 ton) är även beståndstatusen för tonfisken i Atlanten relevant i detta sammanhang. Som diskuterats i kapitel 4 och redovisas i tabell 2 är bestånden av storögd, långfenad och gulfenad tonfisk överfiskade i östra Atlanten. Däremot anses dagens fiske av långfenad och gulfenad tonfisk vara på en hållbar nivå. När det gäller bonit anses beståndet däremot inte vara överfiskat och det fiske som bedrivs med dagens metoder anses inte heller kunna leda till överfiske.

Fisket efter bläckfisk är ett intressant exempel som visar hur överfiske och lönsamhetsproblem kan förvärras av ett fiskeriavtal. Beståndet av åttaarmad bläckfisk utanför Mauretaniens kust har som nämnts länge ansetts vara överexploaterat, denna bläckfisk ingick till exempel inte i det första fiskeriavtalet mellan Mauretaniens och EU från 1987 av detta skäl (Corten 2014). Först 1993 kom bläckfisken att ingå i avtalet och förblev en viktig del av detta fram till 2012 då bläckfiskkvoten togs bort ur protokollet (COFREPECHE m.fl. 2014, EU kommissionen 2015c). Under hela tidsperioden då bläckfiskkvoten fanns med i protokollet ansågs beståndet vara överutnyttjat (Corten 2014). Kalaidjan (2010) menade till exempel att man fiskade 24–40 procent mer än vad som var hållbart år 2006. Överkapaciteten i fiskeflottan bedömdes också som stor och beräkningar visade att även vid en biologisk optimal nivå kunde vinsterna från fisket fördubblas om antalet fartyg minskade (OECD 2012). Mauretaniens institut för oceanografisk forskning och fiske (IMROP) rekommenderade 2008 att antalet licenser borde minska med drygt 30 procent (Nagel och Gray 2012). En minskning av antalet licenser inom ramen för EU-avtalet gjordes också i och med protokollet för 2008–2012. Vid denna tid hade de spanska fartyg som fiskade efter bläckfisk redan börjat lämna fisket på grund av dålig lönsamhet (Nagel och Gray 2012).

Generellt sett indikerar det faktum att många av de bestånd som ingår i Mauretaniens exklusiva ekonomiska zon är fullt utnyttjade eller överexploaterade att fisket inte förvaltas optimalt ur vare sig biologisk eller ekonomisk synvinkel (jämför  $F^{MEY}$  i kapitel 3). Att låta alltför många fjärrfiskeflottor fiska på ett överexploaterat bestånd leder till minskade intäkter totalt sett från fisket och riskerar till slut att bestånden kollapsar. Om fisket istället skulle bedrivas ekonomiskt optimalt, dvs. där vinsten från fisket är som störst, skulle rätten att fiska i mauretanskt vatten i teorin bli värd mer och kunna säljas till ett högre pris. Det är därför inte självklart att det är långsiktigt hållbart att sälja fiskerättigheter till fjärrfiskeflottor i den utsträckning som görs för närvarande.

Å andra sidan är det inte säkert att överfisket minskar för att det inhemska fisket tar en större del av fångsterna. När det gäller det småskaliga fisket i Mauretanien finns även där tecken på överfiske (Trouillet m.fl. 2011). Det är dock svårt att få en tydlig uppfattning om storleken på problemet eftersom det råder osäkerhet om antalet småskaliga fiskare (Nagel and Gray 2012). Siffror från Mauretaniens institut för oceanografisk forskning och fiske (IMROP 2013) visar till exempel att antalet fiskare inom det småskaliga fisket ökade från 8 500 till 13 000 åren 2006–2010 och att antalet piroger ökade från 1 478 till 3 606 under samma tidsperiod.<sup>28</sup> Även om dessa siffror är osäkra tyder de på att det småskaliga fisket expanderar. Samtidigt har teknologin inom det småskaliga fisket förbättrats kontinuerligt, till exempel har en ökad användning av GPS noterats på senare år (Belhabib m.fl. 2015), vilket ökat flottans kapacitet ytterligare.

Eftersom de vanligaste arterna för det småskaliga fisket, rund sardinell och bläckfisk, bedöms som överexploaterade av FAO (se tabell 7 och 8) är det i förlängningen riskabelt att låta kapaciteten på den småskaliga flottan öka. Som tidigare nämnts har kustområdet för det småskaliga fisket utökats för att minska konflikterna mellan det storskaliga och småskaliga fisket. En sådan förflyttning av gränsen kan möjligtvis gynna det småskaliga fisket under en begränsad tidsperiod, men om fisket är fritt kommer det att locka till sig fler fiskare med dålig lönsamhet och minskande bestånd som följd på längre sikt.

### 5.1.5 Institutioner och fiskerikontroll

Som vi diskuterade i kapitel 3 finns det tidigare studier som menar att det finns ett samband mellan svaga institutioner generellt sett och svaga institutioner inom fisket. EU:s vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté konstaterar dessutom att både fångstdata och data om fiskeansträngning ofta är dåliga för mauretanska vatten vilket gör det svårt att hitta referenspunkter för att uppskatta hur stora bestånden är (JRC 2011). Återigen är det intressant att titta på exemplet med bläckfiskfisket. För att förbättra lönsamheten och minska överfisket inom detta bestånd antogs en förvaltningsplan år 2006. Planen är mycket ambitiös men i dagsläget menar OECD (2012) att dataunderlaget är för dåligt för att ge bra vetenskapliga råd. Om uppskattningarna inte förbättras blir det omöjligt att sätta lämpliga kvoter och därför har planerna ännu inte haft någon effekt. OECD (2012) menar att detta är typiskt för fiskeförvaltningen i Mauretanien då ”det investeras en hel del i strategiskt tänkande för att få ett hållbart fiske samtidigt som inte mycket blir genomfört” (OECD 2012, s.7).

Med svaga institutioner och dålig kontroll minskar risken att bli upptäckt om man bryter mot fiskerireglerna. Enligt Belhabib m.fl. (2013) förekommer en rad olika typer av illegalt fiske i Mauretanien: utländska fartyg som fiskar utan licens, fiske med olagliga redskap av industriflottan, olagligt småskaligt fiske och

<sup>28</sup> Siffrorna ska tolkas med försiktighet.



småskaligt fiske i naturskyddat område. Ett exempel är att småskaligt fiske har visat sig förekomma under stängda perioder och i Banc d'Arguin-reservatet, där det senare är ett naturreservat som betraktas som ett världsarv av UNESCO<sup>29</sup> (Martin 2010). Ett annat exempel på olagligt småskaligt fiske är det fiske som bedrivs av senegalesiska fiskare på mauretanskt vatten nära gränsen till Senegal (Agnew m.fl. 2010). Agnew m.fl. (2010) uppskattar att av 1 000 fartyg från Senegal på mauretanskt vatten var cirka 700 olagliga. Officiellt finns det böter som motsvarar cirka 18 000 kronor men sannolikheten att bli straffad är nästan obefintlig (Agnew m.fl. 2010).

Övervakningen av det storskaliga EU-fisket sker med VMS (Nagel och Gray 2012), ett övervakningssystem med satellit som syftar till att ge information om var fartygen befinner sig och förhindra att utländska fartyg fiskar på vatten som är avsedda för inhemska fiskare. Även om det är möjligt att övervaka var ett fartyg befinner sig är det svårare att kontrollera hur mycket fisk som har fångats, särskilt eftersom de stora fartygen ofta landar sina fångster i andra länder än Mauretanien. Belhabib m.fl. (2013) menar till exempel att fångsterna som rapporteras av de utländska fartygen är underskattade med cirka 30 procent.

Den mauretanska inspektionsmyndigheten som har ansvar för att kontrollera och övervaka fiskeaktiviteter på mauretanska territorialvatten och på kontinentalhyllan har fått kritik för att vara korrupt och för att göra onödiga inspektioner ombord på fiskefartyg. Exempelvis menar representanter för EU-fartygen att det är oklart var gränsen mellan lagligt och icke-lagligt vatten går och att fartygens ägare ofta blir bötfällda utan att förstå att de har gått in på inhemskt vatten (European Parliament 2011). Nyligen (2015) har ett internationellt initiativ för att förbättra transparensen och insynen inom fisket tagits där den mauretanska staten har spelat en aktiv roll. Initiativet kallas FiTI (Fisheries Transparency Initiative) och syftar till att regelbundet publicera information om vem som har rätt att fiska, hur mycket olika aktörer betalar för att få fiska och hur mycket fisk som tas upp i olika länder. En viktig del är också att få med olika typer av aktörer inom länderna, dvs. staten, företagen och civilsamhället ska representeras i lika stor utsträckning. Initiativet är ännu i startgroparna och förväntas komma igång på allvar under 2017.

### 5.1.6 Småskaligt fiske och livsmedelstrygghet

Traditionellt sett har konsumtionen av fiskeriprodukter varit mycket liten i Mauretanien (Martin 2010). Fisk utgör 3,8 procent av proteinintaget vilket kan jämföras med grannlandet Senegal där hela 11,2 procent av proteinintaget består av fisk (FAO 2014). Fiske utgör i stället en viktig inkomstkälla för att kunna köpa andra typer av livsmedel.

<sup>29</sup> Världsarven utgörs av de kultur- och naturmiljöer i världen som anses vara ojämförligt mest enastående och av stor betydelse för hela mänskligheten.

I kapitel 4 diskuterade vi hur fisket kan användas som ett slags skydds nät för personer som är fattiga och har svårt att få arbete inom andra sektorer. I Mauretanien ses fiske ofta som en bättre möjlighet då jordbruk och boskapsskötsel är mindre lönsamt och mera osäkert (Njock och Westlund 2010). I Mauretanien utgör individer som inte tillhör traditionella fiskefamiljer ungefär 34 procent av det totala antalet fiskare (Njock och Westlund 2010), dvs. inflödet av nya fiskare har varit stort även under en längre tidsperiod. Fisket fyller en särskilt viktig funktion för migrantarbetare från Senegal som i stor utsträckning arbetar inom det småskaliga fisket. Fiskare från Senegal får arbeta under fiskesäsongen givet att de har kontrakt med en mauretansk medborgare (Njock och Westlund 2010). Njock och Westlund (2010) räknar med att ungefär en tredjedel av fiskarna inom det småskaliga fisket var av utländsk härkomst år 2000–2001. Fiskarna från Senegal bor i s.k. fiskeläger där förhållandena är svåra: dricksvattnet är dåligt, det finns ingen elektricitet och ingen tillgång till läkarvård (Njock och Westlund 2010). Fisket kan fungera som ett skydds nät i detta fall men samtidigt är det osannolikt att fisket så som det förvaltas idag kommer att bidra till att minska fattigdomen på längre sikt.

Eftersom avtalet med Mauretanien är ett blandfiskeavtal där EU-fartyg och inhemska fartyg ibland fiskar på samma bestånd har det i flera fall uppstått konflikter mellan EU-fiskarnas önskemål och de småskaliga mauretanska fiskarna. Eftersom havsrättskonventionen fastställer att nationer endast kan sälja fiskerättigheter till utländska aktörer om det finns ett överskott av fisk kan havsrättskonventionen användas av inhemska intressen för att hävda att dessa har förhandsrätt till fisken. Mauretanien hävdade till exempel att man ville flytta ut fiskegränsen för pelagiska fartyg vid förhandlingarna inför 2012 års protokoll för att minska konflikterna mellan trålare och piroger i kustområdet. För EU-fisket innebar detta att det skulle bli svårt att fiska efter sardineller eftersom dessa bestånd fanns närmare kusten. När EU godkände avtalet fick det till följd att stora delar av den pelagiska flottan lämnade Mauretanien (Corten 2014) och representanter för de pelagiska fiskarna kallade avtalet för ”ett värdelöst avtal med afrikanska konsumenter och EU:s skattebetalare som de största förlorarna” (Corten 2014, s. 5).<sup>30</sup> En anledning till detta uttalande var att de sardineller som fiskades av EU-fartygen exporterades till andra afrikanska länder för konsumtion och att de där bidrog till livsmedelstrygghet. Sardinellerna som fiskas av mauretanska fartyg används istället till att producera fiskmjöl som används som djurfoder som exporteras till bland annat Ryssland, Kina och EU (Corten 2014). Även om det är möjligt att livsmedelstryggheten i andra afrikanska länder påverkades är det inte självklart att livsmedelstryggheten totalt sett påverkades negativt. Efterfrågan på sardineller för konsumtion är låg i Mauretanien eftersom fisk traditionellt inte konsumeras och produktion av

---

<sup>30</sup> Det kan också tilläggas att Europaparlamentets rådgivande tekniska utskott ansåg att förslaget till protokollet för 2012–2014 inte borde antas eftersom de ansåg att det varken gynnade EU eller Mauretanien. Trots detta röstade parlamentet igenom förslaget (Corten 2014).

fiskmjöl kan leda till både exportintäkter och lokala arbetstillfällen som ger möjlighet till försörjning.

En kritik mot EU-avtalet har varit att de inte bidrar till att utveckla den inhemska mauretanska fiskesektorn eftersom fisken inte landas i Mauretanien (Nagel och Gray 2012). Bristen på infrastruktur inom landet är i grunden anledningen till att det är svårt att landa fisk men olika överenskommelser inom ramen för avtalen med EU har gjorts för att få mer fisk att landas eller åtminstone omlastas i landet. I det förra protokollet och i förslaget till det kommande protokollet finns till exempel krav på att pelagiska fartyg måste omlasta sin fisk i hamnen i Nouadhibou (European Parliament 2011, European Commission 2015c). Att försöka få fartyg att landa och omlasta i hamnar utan en väl utbyggd infrastruktur kan vara en riskabel strategi. Kostnaderna för att landa fisk i Mauretanien uppskattas vara tre gånger högre än på Kanarieöarna (Blas 2014). Om kostnaderna blir för höga är risken att EU-fartygen lämnar de mauretanska fiskevattnen. Ett annat exempel på hur Mauretanien försöker öka landningarna och livsmedelstryggheten i landet är ett krav från och med 2012 på att 2 procent av fångsten av pelagiska arter från EU-fartyg ska distribueras till nödställda (Corten 2014, European Commission 2015c). Detta kan ses som ett sätt att ta ut ytterligare kompensation från fartygsägare och få dem att landa fisk i Mauretanien. Om kompensationen istället togs ut genom att höja licensavgiften skulle pengarna kunna användas för att köpa livsmedel till fattiga om det är det som är önskvärt. Detta skulle kunna ge större flexibilitet för både fartygsägare och uppköpare av livsmedelsbistånd.

Sammanfattningsvis visar fallstudien att partnerskapsavtalet mellan EU och Mauretanien påverkas av problemen med överexploaterade bestånd, svaga institutioner och en fattig befolkning som livnär sig på småskaligt fiske. Avtalet med Mauretanien är ett blandavtal med fiske efter många olika arter, vilket på många sätt gör avtalet komplicerat. I nästa avsnitt tittar vi närmare på partnerskapsavtalet med Seychellerna som på många vis skiljer sig från det mauretanska avtalet.

## 5.2 Seychellerna

Seychellerna är Afrikas minsta land med bara cirka 90 000 invånare. Landet är ett örike som ligger norr om Madagaskar i Indiska oceanen och består av 115 öar. Den exklusiva ekonomiska zon som tillhör Seychellerna täcker en havsyta på 1,3 miljoner km<sup>2</sup>, och gränsar till flera andra länders zoner: Mauritius, Madagaskars, de franska Gloriosöarnas, Mayottes, Komorernas och Tanzanias.

I motsats till många andra afrikanska länder kännetecknas Seychellerna av politisk stabilitet, hög BNP och hög levnadsstandard. Internationella Valutafonden uppskattar köpkraftsjusterad BNP per capita till 26 700 US dollar år 2015 (IMF 2015). Detta är med afrikanska mått högt och kan jämföras med genomsnittet i Afrika som uppskattades till 5 100 US dollar per capita samma

**Figur 9 Karta över södra Afrika och Seychellerna (inringade)**



Källa: [http://www.huffingtonpost.com/2011/05/11/seychelles-map-population\\_n\\_860481.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/05/11/seychelles-map-population_n_860481.html).

år (IMF 2015). Även när det gäller FN:s index över mänsklig utveckling (HDI – Human Development Index) ligger Seychellerna relativt bra till.<sup>31</sup> Förutom fiske och fiskerelaterade verksamheter är turistnäringen en viktig del av Seychellernas ekonomi och bidrar till en stor del av landets BNP. Turistrelaterade verksamheter står för 26 procent av BNP enligt EU:s senaste utvärdering av partnerskapsavtalet (NFDS m.fl. 2013).

### 5.2.1 Fiske i Seychellerna

Enligt officiell statistik från Seychellerna står fisket för endast 1,2 procent av BNP (NBS 2014) men det är tydligt att fisket och fiskerelaterade verksamheter spelar en nyckelroll i ekonomin. I EU:s utvärdering av protokollet till partnerskapsavtalet från 2013 uppskattas fisket och fiskerelaterade aktiviteter stå för 8 procent av BNP (NFDS m.fl. 2013).<sup>32</sup> Även om det är svårt att avgöra vad som är en fiskerelaterad aktivitet är till exempel en stor del av aktiviteten i hamnarna relaterad till fisket; fiskerelaterade verksamheter gör uppköp i hamnarna (exempelvis av bränsle och proviant) och fartygen betalar för reparationer och underhåll. Mer tydligt är att det finns ett flertal aktiviteter som är direkt relaterade till fiske; flera företag producerar konserverad tonfisk, andra är specialiserade på att leverera is till fartygen och det finns produktion av fiskmjöl och fiskolja. Dessutom består en stor del av Seychellernas export av fisk. Varuexporten från Seychellerna

<sup>31</sup> Human Development Index ligger på 0,756 vilket är betydligt högre än för länderna söder om Sahara (0,502) men även högre än för arabländerna (0,682) (UNDP 2015).

<sup>32</sup> Seychellernas fiskemyndighet uppger också att 7-8 procent av BNP utgörs av fiske och fiskerelaterade verksamheter (SFA 2015) medan en utredning från EU: generaldirektorat för intern politik (2011) uppskattar att fiske och fiskerelaterade verksamheter utgör hela 30 procent av BNP (EU 2011).

till EU bestod till exempel till 90 procent av fiskeriprodukter, där exporten av konserverad tonfisk utgör huvuddelen (egna beräkningar baserade på Eurostat). Dessutom kommer en stor del av statens inkomster från fiske, bland annat från betalningar för tjänster i hamnen i Victoria, betalningar för fiskelicenser och EU:s och andra länders betalningar för fiskerivtal. Enligt Seychellernas fiskemyndighet arbetade ungefär 10 procent av arbetskraften inom fiske och fiskerelaterade verksamheter och 40 procent av det utländska valutaflödet kom från fiskerelaterade aktiviteter år 2013 (SFA 2015a).<sup>33</sup>

I den sydvästra delen av Indiska oceanen fångas ungefär 300 000 ton tonfisk per år och mellan 15 och 25 procent fångas i Seychellernas exklusiva ekonomiska zon (EU 2011). Fartygen rör sig över ett större område i Indiska oceanen eftersom de följer tonfiskens rörelsemönster. Statistik från Seychellernas fiskemyndighet visar att det fångades cirka 63 000 ton fisk i Seychellernas exklusiva ekonomiska zon år 2010 (SFA 2015b). Fångsterna kan vara något högre om olagligt, oreglerat och underrapporterat fiske också räknas med. Till exempel uppskattas den totala fångsten till ungefär 75 000 ton år 2010 av forskningsprojektet Sea-Around-Us (Pauly och Zeller 2015).

Stora mängder av den tonfisk som fångas i Indiska oceanen landas eller omlastas i Seychellernas huvudstad Victoria (EU 2011). Här finns också den största arbetsgivaren på Seychellerna: Indian Ocean Tunas tonfiskfabrik. Fabriken är en av världens största tonfiskfabriker och kan hantera 350 ton fisk om dagen. Cirka 2500 anställda bearbetar ungefär 30 procent av de fångster som kommer till huvudstaden Victoria. Fabriken ligger i en skattefri zon och den största delen av produktionen exporteras till Europa, främst till Storbritannien och Frankrike (EU 2011).

Det var i början av 1980-talet som Seychellerna började tillåta utländska fartyg att fiska i den exklusiva ekonomiska zonen. I slutet av 1980-talet fanns det fartyg från Sovjetunionen, Japan, Sydkorea, Frankrike och Spanien som fiskade i området (EU 2011). Idag är de flesta fiskefartyg registrerade på Seychellerna, Spanien eller Frankrike, men det finns även fartyg från Taiwan, Filipinerna, Kina och Sydkorea som fiskar i zonen (SFA 2015a). Seychellerna har avtal med EU, Japan och Taiwan för fiske av långvandrande arter (dvs. till exempel tonfisk, svärdfisk och segelfisk) (NFDS m.fl. 2013).

Den industriella flottan i Seychellernas exklusiva ekonomiska zon består av notfartyg och långrevsfartyg. De flesta av notfartygen ingår i partnerskapsavtalet mellan EU och Seychellerna och är antingen franska eller spanska fartyg

---

<sup>33</sup> I EU:s utvärdering uppskattas att 17 procent av de sysselsatta arbetade inom fiskesektorn år 2005 och att 33 procent av den Seychelliska statens intäkter kommer från aktiviteter relaterade till det industriella tonfiskfisket (NFDS m.fl. 2013).

inriktade på fiske efter bonit<sup>34</sup> eller gulfenad tonfisk (SFA 2015a). Fartyg från EU, närmare bestämt från Spanien och Frankrike, står för merparten av fångsterna i Seychellernas exklusiva ekonomiska zon: hela 63 procent av de totala fångsterna år 2014 gjordes av spanska eller franska notfartyg (SFA 2015b). Långrevsfartygen är oftast från Taiwan eller Japan och inriktar sig på fiske efter storögd tonfisk eller gulfenad tonfisk. Det finns också utländska fartyg som inte ingår i några avtal men som är registrerade på Seychellerna, dvs. Seychellerna är flaggstat men fartygen har ägare i andra länder. De flesta av dessa utländska ägare finns i Asien och bedriver långrevsfiske (EU 2011).

Det småskaliga fisket på Seychellerna stod för 5,5 procent av fångsten räknat i ton år 2014 och består främst av fiske med handlinor efter demersala arter som snapperfiskar, havsaborrar och trådfensfiskar. Det finns även fiske efter languster som görs av dykare med undervattenslampor under vintermånaderna och fiske med dykare efter sjögurkor.<sup>35 36</sup> Dessutom utgör fritidsfiske en viktig näring som samordnas med turistverksamheten på öarna (EU 2011). Landningarna från det småskaliga fisket ligger på mellan 4000 och 5000 ton per år (Robinson m.fl. 2005, SFA 2015a).<sup>37</sup> Slutligen består det inhemska fisket också av en liten industriflotta av cirka 10-12 fartyg av medelstorlek (14-22 meter långa).

## 5.2.2 EU:s fiskeriavtal med Seychellerna

Som nämnts ovan står EU-fartyg för en stor del av fångsterna av tonfisk i Seychellernas ekonomiska zon. Eftersom tonfisken rör sig med årstiderna genom Indiska oceanen och över olika havsområden under olika år är avtalet med Seychellerna ett av många EU-avtal för att få tillgång till tonfisk i Indiska oceanen. Avtal med Komorerna, Madagaskar, Mauritius och Mocambique komplementerar avtalet (POSEIDON m.fl. 2014). Det första fiskeriavtalet med Seychellerna skrevs under redan 1984 och det första partnerskapsavtalet kom år 2007 (NFDS m.fl. 2013). Avtalet från 2014 tillåter fiske efter långvandrande arter (med undantag för vissa hajarter) med notfartyg och i viss mån fiske med långrev. Det senaste protokollet innebar till exempel att EU betalade 5,35 miljoner euro för att 40 notfartyg och 6 långrevsfartyg skulle få fiska under 2015 i Seychellernas exklusiva ekonomiska zon (EU 2014a). Figur 10 visar EU:s utbetalningar per år för rätten att fiska i Seychellernas exklusiva ekonomiska zon sedan det första fiskeriavtalet skrevs på (vänsteraxeln) och betalningen per ton fisk som ingår i referenskvantiteten (högeraxeln).

<sup>34</sup> Bonit är en fisk i familjen makrillfiskar och säljs vanligen som konserverad. På engelska kallas den skipjack.

<sup>35</sup> Languster är en värdefull art som främst levereras till turistindustrin på öarna (Robinson m.fl. 2005).

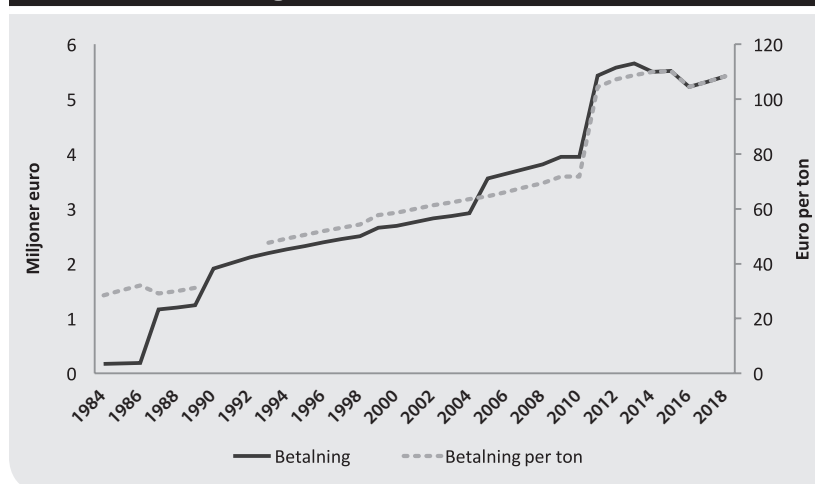
<sup>36</sup> Sjögurkor är också värdefulla som torkas och exporteras till Asien (Aumeeruddy och Conand 2008).

<sup>37</sup> Ett projekt från Sea-Around-Us har uppskattat att fångsterna från det småskaliga är cirka 1 000 ton större än vad de officiella siffrorna anger. Man menar att illegalt fiske, landningar på avlägsna öar och landningar på vissa tider inte rapporteras (Le Manach m.fl. 2015).

Utbetalningarna ökade kraftigt under 1980-talet för att sedan öka med 1 miljon euro mellan 1990 och 2004. Vid tiden för det första partnerskapsavtalet (2005) ökade utbetalningarna ytterligare för att nå en topp år 2013 medan det senaste protokollet innebar en liten sänkning av utbetalningarna. Även utbetalningarna per ton fisk har ökat i takt med de totala utbetalningarna. Nära hälften (49 procent) av avgiften i det senaste protokollet var öronmärkt för att införa en fiskepolitik för ansvarsfullt och hållbart fiske (EU 2014a). Den öronmärkta delen har varierat med mellan 40 och 50 procent under de senaste 25 åren (Le Manach m.fl. 2013b, EU 2014a).

Protokollen innehåller också bestämmelser om hur mycket fartygen måste betala i avgift för att få fiska. År 2014 var denna avgift till exempel 38 500 euro för ett notfartyg och ytterligare avgifter tillkommer om referenskvantiteten överskrider (European Commission 2015d). I protokollet anges även de områden i den exklusiva ekonomiska zonen som EU-fartygen inte tillåts att fiska på eftersom det är förbjudet för EU-fartyg att fiska på en del områden som används av det seychelliska småskaliga fisket. Det finns också en klausul om att ett visst antal av besättningsmännen måste vara från Seychellerna, i det senaste protokollet gällde det två besättningsmän (EU 2014a).

**Figur 10 EU:s utbetalningar till Seychellerna för fiskerättigheter\***



\*Inflationsjusterade utbetalningar beräknade med data från Internationella valutafonden för "advanced economies", prognos för 2015 och framåt: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.

Källa: Le Manach m.fl. (2013b) samt egna uppdateringar för perioden 2012-2018 baserade på OJ L4, 9.1.2014 ("protokollet") och EU:s hemsida 2015.

### 5.2.3 Fiskeriförvaltning

EU och Seychellerna är genom sitt medlemskap i Tonfiskkommissionen för Indiska oceanen (The Indian Ocean Tuna Commission - IOTC) båda med och förvaltar de bestånd som partnerskapsavtalet berör. Fördelningen av fiskerättigheterna för tonfisk görs av IOTC baserat på antal tillåtna fartyg av olika storlekar (de Bruyn m.fl. 2013). För Seychellerna är till exempel antalet licenser för utländska notfartyg begränsat till 50 (Le Manach m.fl. 2015). Det är alltså antalet fartyg som regleras och inte mängden fisk som fångas. IOTC har diskuterat att införa fångstkvoter och fördela dessa på medlemsstaterna (Noye och Mfodwo 2012; IOTC 2016b). EU och Seychellerna har tillsammans varit för införandet av sådana kvoter medan andra medlemmar, speciellt de östafrikanska kuststaterna, har varit negativa (Noye och Mfodwo 2012).

Seychellernas förvaltning går i huvudsak ut på att dela ut licenser, begränsa dessa i vissa fall och övervaka och kontrollera fisket. Alla fartyg som fiskar i Seychellernas vatten måste ha fiskelicens, med några få undantag. Utländska fartyg måste ha licens och får endast fiska efter tonfisk och tonfiskliknande arter, dvs. alla andra arter får endast fiskas av seychelliska medborgare (Le Manach m.fl. 2015). Antalet licenser för fiske av sjögurkor och languster är begränsade men för andra arter finns inga begränsningar (Aumeeruddy och Conand 2008). Vidare är trålning efter demersala arter förbjudet och utländska fartyg får bara fiska efter stora pelagiska arter (som tonfisk, spjutfisk och svärdfisk) (Le Manach m.fl. 2015). Det finns dessutom flera områden i Seychellernas vatten som har begränsat tillträde för fiskare. För det första finns det marina reservat där allt fiske är förbjudet och för det andra finns det skyddade områden runt korallreven där det är förbjudet att fiska med nät. För det tredje är det förbjudet för utländska fartyg att fiska längs med kusten (EU 2011). Sammanfattningsvis karakteriseras förvaltningen av det storskaliga fisket av begränsningar av antalet fartyg medan det småskaliga fisket har mer eller mindre fritt tillträde, om man bortser från sjögurkor, languster och de stängda områdena. Utifrån ekonomisk teori riskerar dessa typer av förvaltning att leda till både överfiske och överkapacitet.

### 5.2.4 Beståndsstatus

De viktigaste arterna som fiskas inom ramen för partnerskapsavtalet med Seychellerna är gulfenad tonfisk och bonit. Exempelvis bestod 92 procent av fångsterna från de notfartyg som ingick i avtalet av dessa två arter år 2014 medan en mindre andel (7.5 procent) utgjordes av storögd tonfisk (SFA 2015b). Som visades i tabell 2 i kapitel 4 anses beståndet av gulfenad tonfisk i Indiska oceanen vara överfiskat och det fiske som bedrivs anses inte vara hållbart. Bestånden av bonit och storögd tonfisk anses däremot inte vara överfiskade och fisket anses inte heller kunna leda till överfiske i dagsläget. De gulfenade tonfisken ansågs inte vara överfiskad 2011-2014 men på grund av ökade fångster och förändringar i antaganden om fiskens tillväxt ändrades statusen i november 2015 (IOTC 2015b). I maj 2016 beslutade medlemmarna i IOTC att minska fisket av den gulfenade fisken som bedömts som överfiskad. Som nämnts i kapitel 4 har man



kommit överens om en minskning av mängden fisk som fångas med notfartyg med 15 procent och med långrevsfartyg med 10 procent av 2014 års nivåer. Det är upp till flaggstaterna att besluta hur de vill genomföra minskningarna (IOTC 2016a). Både Seychellerna och EU ville under förhandlingarna minska fisket med 20 procent, vilket var vad den vetenskapliga kommittén föreslog (IOTC 2016b, Seychelles News Agency 2016).

I jämförelse med många andra fiskbestånd har tonfiskbestånden inte varit lika utsatta för överfiske och bestånden har för det mesta varit över MSY-nivån. Men med bristande förvaltning i kombination med teknikutveckling kan detta vara på väg att förändras. Situationen för den gulfenade tonfisken i Indiska oceanen tyder på att teknikutvecklingen kanske redan lett till överfiske. Som nämndes i kapitel 4 är en vanlig metod vid tonfiskfiske är att använda sig av FAD. Eftersom FAD-metoden är mycket mer effektiv än andra metoder (framförallt vid fiske av bonit) och ännu bara används för ungefär hälften av den globala tonfiskfångsten (Davies m.fl. 2014)<sup>38</sup> finns det risk för framtida överfiske. När det gäller FAD-fisket började IOTC införa en del begränsningar år 2015. Bland annat specificeras hur många bojar som får användas per fartyg och att bojarna måste vara satellitövervakade från och med den 1 januari 2017 (IOTC 2015c). Antalet bojar per fartyg begränsades ytterligare i och med IOTC:s årsmöte i maj 2016 (IOTC 2016a). I detta sammanhang är det också intressant att notera att IOTC har infört fångstregleringar (harvest control rules) för bonit, dvs. medlemmarna har kommit överens om att vidta åtgärder om fiskbeståndet når vissa tröskelvärden (IOTC 2016a). Trots att beståndet inte anses vara fullt utnyttjat anses det viktigt att definiera tröskelvärden då teknikutvecklingen kan tänkas gå snabbt.

Som diskuterades i kapitel 4 riskerar FAD-fiske också att bifångsterna av småfisk och oönskade arter blir omfattande. De objekt som placeras i vattnet gör tonfisken lättare att fånga men objekten lockar också till sig icke-köns mogen fisk och andra arter (EU 2014b). År 2013 antog IOTC en resolution om förbud mot utkast av storögd tonfisk, bonit och gulfenad tonfisk som fångas av notfartyg för att bland annat förhindra att småfisk kastas överbord (IOTC 2013). Däremot har man inte kommit överens om förbud mot utkast av bifångster av andra arter utan rekommenderar medlemsstaterna att införa sådana beslut enskilt (SFA 2015a). För att förhindra att oönskade arter (exempelvis sköldpaddor) fångas har IOTC även satt upp regler för hur en FAD får se ut. Denna får till exempel inte vara täckt med nät eller innehålla några nät under ytan (IOTC 2015c).

---

<sup>38</sup> Det finns också en hypotes om att de flytande objekten kan störa tonfiskens rörelsemönster och få tonfisken att flytta till miljöer som den inte är anpassad för. Än så länge är detta bara en hypotes som inte har kunnat bekräftas (Davies m.fl. 2014).

Flertalet av de kustnära fiskbestånden anses vara fullt utnyttjade eller överexploaterade (Le Manach m.fl. 2015) och när det gäller handlinefisket efter demersala arter, ett av de viktigaste småskaliga fiskena, är flertalet av de kustnära bestånden överexploaterade (Robinson m.fl. 2005). Trots begränsningen av antalet licenser och fisketider när det gäller languster och sjögurkor anses även dessa båda bestånd vara överfiskade (SFA 2015a, Aumeeruddy och Conand 2008). Fångsterna av sjögurka per dykare och dag har till exempel visat en nedåtgående trend samtidigt som dykarna rapporterar att de måste flytta längre ut från kusten för att få tag i fångsten (Aumeeruddy och Conand 2008).

Eftersom EU-fartygen inte fiskar på de inhemska bestånden är det svårt att se att EU-fisket skulle bidra till utfiskningen av dessa bestånd. Kopplingen mellan EU-avtalen och det småskaliga fisket finns istället när det gäller den öronmärkta delen av EU:s betalningar. Målet med de öronmärkta pengarna är att uppnå ett ansvarsfullt och hållbart fiske i Seychellernas exklusiva ekonomiska zon och en del av pengarna ska användas till att förbättra förvaltningen både för det storskaliga och småskaliga fisket (NFDS m.fl. 2013). Brister i förvaltningen av det småskaliga fisket skulle kunna åtgärdas genom att förbättra användandet av de öronmärkta pengarna. Till exempel menar Seychellernas fiskemyndighet i sin senaste årsrapport att data som samlats in för att fastställa en totalt tillåten fångstmängd (TAC – Total Allowable Catch) för sjögurkor är opålitlig och att detta därför inte låter sig göras (SFA 2015a). Att fastställa totala fångstmängder vore ett steg mot en mer hållbar förvaltning.

### **5.2.5 Flottans kapacitet**

Även om många bestånd av tonfisk anses vara biologiskt hållbara i dagsläget betyder inte detta att förvaltningen är optimal ur ekonomisk synvinkel. Som diskuterades i kapitel 3 är överkapacitet ofta ett problem i fisket, dvs. fartygen blir så många (och effektiva) att fisket blir olönsamt. När det gäller fisket efter tonfisk i Indiska oceanen anses överkapacitet vara ett växande problem (Aranda m.fl. 2012, Davies m.fl. 2015). I början av 2000-talet uppmärksammades problemen med överkapacitet och då upprättades ett register över fartyg som var längre än 24 meter som tilläts fiska i Indiska oceanen. Registret utökades senare med mindre fartyg samtidigt som begränsningar av antalet fartyg infördes och ett antal områden stängdes för fiske under vissa tidsperioder under året (Davies m.fl. 2015). Davies m.fl. (2014) menar att dessa regleringar inte lyckats minska överkapaciteten. Ett problem är att det är fisket som regleras snarare än antalet ton fisk som får fiskas. Eftersom fisket kan bli mer effektivt med en sådan reglering är det fullt möjligt att fiskebåtarna utrustas med mer effektiv utrustning även om antalet fartyg begränsas. Det ovan nämnda användandet av FAD:s kan till exempel öka utan att antalet fartyg förändras.

### **5.2.6 Institutioner och fiskerikontroll**

Världsbankens ”Worldwide Governance Indicators” visar att Seychellernas institutioner är i betydligt bättre skick än institutioner i andra länder i Afrika och

Mellanöstern (WGI 2015). Även när det gäller korruption ligger Seychellerna bra till på listorna.<sup>39</sup>

Det tycks alltså som att Seychellerna har förhållandevis väl fungerande institutioner. När det gäller fisket gör det faktum att Seychellernas exklusiva ekonomiska zon är stor att övervakning och kontroll med nödvändighet måste vara omfattande. Övervakningen av det storskaliga fisket ute till havs sker i huvudsak med ett satellitbaserade övervakningssystem för fartyg (VMS). Detta system anses välfungerande (Le Manach m.fl. 2015) och kan användas för att kontrollera att fartyg inte fiskar i skyddade områden och att de fartyg som fiskar har licenser. Eftersom det är förbjudet att överföra fisk mellan fartyg samtidigt som stora delar av landningarna sker i hamnen i Victoria kontrolleras nästan alla fångster av hamninspektörer. Detta försvårar för fiskare att underrapportera sina fångster och gör att olagligt fiske av notfartyg knappt förekommer alls (MRAG 2005). Trots detta uppskattas att 10 procent av fångsterna inte rapporteras (MRAG 2005).

Långrevsfisket har varit något svårare att övervaka och ungefär 10 procent av fartygen beräknas fiska utan licens (MRAG 2005). Många av långrevsfartygen landar inte fisken på Seychellerna (EU 2011) och övervakningen med fartyg till sjöss är begränsad (SFA 2015a) vilket försvårar bevakningen av hur mycket fisk som tas upp. Seychellernas fiskemyndighet menar att brist på personal och utrustning försvårar övervakningen av fisket till sjöss. Myndigheten menar också att hamninspektionerna måste förbättras ytterligare för att FAO:s regler om hamninspektioner ska uppfyllas (SFA 2015a).

Förvaltningen av tonfiskbestånden sker som nämnts ovan inom ramen för IOTC och funktionen hos denna institution är därför mycket viktig för Seychellernas fiske. I föregående avsnitt konstaterade vi att flera av kuststaterna längs med Afrikas östkust varit negativa till att införa bindande fiskekvoter. Noye och Mfodwo (2012) menar att detta beror på att många av medlemsstaterna i IOTC har bristande institutioner samtidigt som brist på fångstdata och annan statistik gör det svårt för IOTC att fullfölja sina mål generellt sett (Noye och Mfodwo 2012). IOTC har heller inte några medel att straffa medlemmar som inte följer regler (de Bruyn m.fl. 2013). Seychellernas placering i närheten av flera fattiga länder med bristande institutioner gör det därför ibland svårt att förbättra förvaltningen av gemensamma bestånd.

Somaliska pirater har tidvis också varit ett problem för fisket i seychelliskt vatten, särskilt för det industriella tonfiskfisket. Även om piraterna i huvudsak riktar in sig på lastfartyg är det ofta lättare att borda ett fiskefartyg. Fiskefartyg följer bestämda ruttor, de färdas långsamt, däckhöjden är låg och när näten är i vattnet är det svårare att manövrera en fiskebåt än andra fartyg. För att skydda sig mot

---

<sup>39</sup> Transparency International rankar Seychellerna som nummer 43 på listan med 175 länder där högre rankingtal indikerar högre korruption (Transparency International 2015).

pirater tvingades fartygen anlita privata eller militära skyddsarméer, vilket ökade kostnaderna avsevärt (EU 2011). Under senare år har attackerna avtagit och antalet fiskelicenser har åter igen ökat (SFA 2015a). Exemplet visar att det inte är bara fungerande institutioner i fiskenationen som har betydelse för fisket utan också att när fisk rör sig över stora havsytor kan förhållanden i andra länder ha betydelse.

Även när det gäller det inhemska fisket finns det brister i kontroll och övervakning. Ett exempel är att det finns problem med att få in data om fångster och antal dagar ute till havs i tid för fisket efter sjögurkor. Ibland rapporterar licensinnehavaren bara in data när det är dags att förnya licensen eftersom den enda sanktionen som finns är att licensen dras in (Aumeeruddy och Conand 2008). Olagligt fiske efter languster är också ett problem och dessutom är omfattningen av fritidsfisket okänt (Robinson m.fl. 2005).

### 5.2.7 Småskaligt fiske och livsmedelstrygghet

Den största delen av de livsmedel som konsumeras på Seychellerna är importerade eftersom bara en liten del av Seychellernas landyta är uppodlad. Fisk utgör en viktig proteinkälla då 35-40 procent av proteinintaget kommer från fisk (NFDS m.fl. 2013) och andelen fisk i total konsumtion är bland de högsta i världen (Robinson 2005). Småskaligt fiske kan ge livsmedelstrygghet för en fattig kustbefolkning, eftersom fisk är en bra proteinkälla men också för att fisket ger arbete och möjligheter till större inkomster genom försäljning och export. Det seychelliska småskaliga fisket efter pelagiska arter med handlinor står till exempel för en stor del av proteinintaget på öarna och demersala arter som fiskas med handlinor levereras till turistsektorn (Robinson 2005).

Eftersom EU-avtalen berör fiske efter arter som i stort sett inte fiskas av det småskaliga fisket, dvs. tonfisk och tonfiskliknande arter, är det svårt att se att EU-fisket skulle påverka det småskaliga fisket negativt i någon större utsträckning. Dessutom är det storskaliga EU-fisket begränsat till nio specifika zoner (Robinson 2005) och får inte ske nära kusten (EU 2011). Däremot finns det en del som tyder på att livsmedelstryggheten kan ha förbättrats av EU-avtalen. För det första har landningarna av tonfisk bidragit till att ekonomin utvecklats genom att tonfisk förädlas och hamnservicen förbättrats. Ungefär 20 procent av de fångster som landas av notfartyg på Seychellerna konserveras där medan övriga fångster lastas om för att skeppas till andra områden (EU 2011). För det andra har en stor del av betalningarna för partnerskapsavtalen gått till att utveckla fiskesektorn och spenderats på att förbättra infrastruktur, förvaltning och beståndsuppskattningar. På så vis hjälper tillväxten i industrifisket även till att utveckla och förvalta det småskaliga fisket (Robinson 2005, NFDS m.fl. 2013). För det tredje kan bifångster från det storskaliga tonfiskfisket öka utbudet på den inhemska marknaden. På senare tid har till exempel bifångster av svärdfisk och spjutfiskar från det industriella tonfiskfisket blivit allt viktigare för lokal konsumtion (NFDS m.fl. 2013).

I kapitel 4 diskuterade vi att ett land ibland kan använda det småskaliga fisket som ett slags skyddsnät för personer som annars skulle ha varit arbetslösa. I länder med hög arbetslöshet kan fisket fungera som en slags arbetslöshetsförsäkring. Arbetslösheten på Seychellerna var 4,1 procent år 2014 (NBS 2015) vilket är mycket lågt jämfört med många andra länder. Det är inte alltför långsökt att anta att det finns alternativa sysselsättningar för fiskare både inom den turistnäring som är direkt relaterad till fisket (exempelvis sportfiske) men även inom övrig turistnäring. Det borde därför vara möjligt att på sikt begränsa det småskaliga fisket efter arter som idag inte fiskas biologiskt hållbart utan att livsmedelstryggheten påverkas.

### 5.3 Slutsatser

Seychellerna och Mauretanien är två mycket olika länder som har två olika typer av partnerskapsavtal med EU. I detta kapitel har vi poängterat att effekterna av EU:s avtal beror på hur länderna förvaltar sitt fiske, hur institutionerna ser ut i länderna och hur möjligheterna till livsmedelstrygghet ser ut. Mauretanien har en svag fiskeriförvaltning och många av de viktigaste fiskbestånden anses överexploaterade vilket leder till att EU-fisket riskerar att bidra till överfiske. På Seychellerna där EU fiskar efter tonfisk ser både förvaltning och beståndstatus bättre ut; fisket efter tonfisk förvaltas gemensamt i Indiska oceanen och fisket i Seychellernas ekonomiska zon bedrivs som en del av ett fiske i större delar av Indiska oceanen. Många av tonfiskbestånden i Indiska oceanen har inte klassificerats som överfiskade under de senaste fem åren men det finns flera problem med fisket som kan förvärras i framtiden. Exempelvis innebär tonfiskfisket att tonfisk och andra arter kastas över bord och nuvarande förvaltning med begränsningar av antalet fartyg kan inte garantera att mängden tonfisk förblir på en hållbar nivå. Seychellernas placering i närheten av flera fattiga länder med bristande institutioner kan göra det svårt att förbättra förvaltningen av gemensamma bestånd men här har EU en möjlig roll att spela som medlem i den regionala fiskerierorganisationen (IOTC) som sköter förvaltningen av tonfiskbestånden.

När det gäller småskaligt fiske är det viktigt att påpeka att denna typ av fiske inte i sig innebär att överfiske förhindras eftersom ett stort antal småskaliga fiskare kan innebära kraftig påverkan på lokala bestånd. Fisket kan fungera som ett skyddsnät på kort sikt för fattiga individer men samtidigt är det osannolikt att detta fiske, så som det förvaltas idag, kommer att bidra till att minska fattigdomen på sikt. I Mauretanien finns en konkurrens mellan småskaligt fiske och EU-fiske när det gäller flera bestånd vilket gör att EU-fartyg som fiskar på samma bestånd som den småskaliga flottan riskerar att minska livsmedelstryggheten i Mauretanien. På Seychellerna är det mindre troligt att avtalet skulle inverka negativt på livsmedelstryggheten eftersom EU-avtalen inte på samma sätt berör arter som fiskas av det småskaliga fisket.

## 6 Diskussion

I den här rapporten analyseras effekterna av EU:s fiskerιαvtal med länder i Västafrika, Stilla havet och Indiska oceanen. Fokus är på för- och nackdelar med avtalen och hur dessa påverkar förutsättningarna för fisket i avtalsländerna. Analysen visar att fiskerιαvtal med EU kan vara ett sätt för utvecklingsländer att generera inkomster från fiskeresurser som de själva har svårt att utnyttja. Många fiskarter lever långt från kusten och det krävs en storskalig industrialiserad flotta för att kunna fiska dem effektivt. Stater med småskaliga och kustnära flottor har ofta små möjligheter att utnyttja dessa resurser, även om de finns inom statens ekonomiska zon. Det kan också vara bättre för avtalslandet att satsa sina inhemska resurser på att utveckla andra industrier där man är konkurrenskraftigt jämfört med att utveckla ett eget industriellt fiske. Fiskerιαvtal där EU eller andra nationer betalar för att bedriva fiske är ofta betydelsefulla för kuststaterna. Exempelvis är avtalet med Mauretanien värt 59 miljoner euro per år, Marocko 30 miljoner, och Guinea-Bissau 9 miljoner.

En viktig fråga är om fisket bedrivs biologiskt hållbart. Den biologiska hållbarheten för de bestånd som EU fiskar på varierar kraftigt. Många av de viktiga bestånden utanför Västafrika är överexploaterade samtidigt som beståndsuppskattningarna är osäkra. EU:s fiske på dessa bestånd är därför problematiska ur ett hållbarhetsperspektiv. När det gäller tonfiskavtalen fiskas enligt de senaste beståndsuppskattningarna majoriteten av arterna på biologiskt hållbara nivåer, och dessa beståndsuppskattningar uppfattas som säkra i förhållande till många andra arter. Samtidigt finns även här problem med överfiskade bestånd och bifångster av känsliga arter såsom hajar och sköldpaddor, vilket innebär att andra arter än tonfisken påverkas. Även den utökade användningen av Fish Aggregating Devices (FAD) effektiviserar fisket och riskerar ett ökat fisketryck på tonfiskbestånden och att bifångsterna av bland annat fiskar som är för små att säljas ökar.

En god fiskeriförvaltning är viktig för den biologiska hållbarheten, något som kräver starka institutioner i form av exempelvis administrativ kapacitet och fiskerikontroll. Detta kan illustreras med förvaltningen av tonfisk som är en svårförvaltd art eftersom den rör sig mellan internationellt vatten och många länders ekonomiska zoner. Utan samordning riskerar de olika fiskenationernas sammanlagda fångster att överskrida vad som är biologiskt hållbart. Detta försöker man lösa genom regionala fiskeriorganisationer där kuststater och fiskenationer (t.ex. EU) samarbetar för att uppnå ett hållbart fiske och EU har goda förutsättningar att påverka och förbättra arbetet. Tonfiskorganisationerna stärker det institutionella ramverket och underlättar förvaltningen. Samtidigt har många av medlemsländerna i de regionala fiskeorganisationerna bristande fiskeriförvaltning och kontroll vilket kan försvåra genomförandet av en

effektiv förvaltning av de gemensamma bestånden. Det finns också begränsade möjligheter att vidta åtgärder mot länder som inte följer fiskeriorganisationernas beslut. Blandavtalen å andra sidan omfattar bestånd som är mer lokala och där förvaltningen i många fall är upp till avtalsländerna. Detta kräver starka nationella institutioner, men många avtalsländer har hög korruption och en svag statsförvaltning och därmed små möjligheter till en effektiv fiskeriförvaltning. Kontrollen av hur mycket som fiskas är ofta dålig, vilket ger utrymme för illegalt fiske. Utanför Västafrika uppskattas exempelvis 37 procent av de totala fångsterna vara illegala eller orapporterade.

Att bygga lokal kapacitet för en effektiv förvaltning och fiskerikontroll i avtalsländerna är ett mycket viktigt område där EU kan bidra med både finansiering och kunskap. Detta görs redan idag genom att en viss andel av den ekonomiska ersättningen i avtalen öronmärks för att bygga upp den nationella fiskeriförvaltningen. Andelen varierar mellan olika avtal och ligger på mellan 7 och 50 procent av den ekonomiska ersättningen. De öronmärkta medlen har kritiserats för att inte användas effektivt, men uppföljningen har förbättrats på senare år. Partnerskapsavtal är naturligtvis inte enda vägen att stärka kapaciteten i fiskeriförvaltningen och förutom EU:s öronmärkta medel pågår exempelvis projekt inom den Europeiska utvecklingsfonden (The ACP FISH II Programme) som syftar till att stärka fiskeriförvaltningen i utvecklingsländer. Även Världsbanken bedriver omfattande projekt för att öka informationen och övervakningen av fisket i Västafrika (West Africa Regional Fisheries Program), och inom Fisheries Transparency Initiative (FiTi) har några avtalsländer påbörjat ett arbete för ökad transparens kring fångster och fartygslicenser. Samtidigt måste man vara medveten om att många av avtalsländerna hör till världens mest korrupta länder med svag statsförvaltning vilket försvårar arbetet. Världsbanken (World Bank, 2014) framhåller vikten av att bygga upp en förvaltningskapacitet under långsiktiga åtaganden (längre än på projektbasis som ofta sträcker sig 3-4 år) och här kan EU:s fiskeriatvital spela en viktig roll.

En god förvaltning av det inhemska småskaliga fisket är lika viktigt som en hållbar förvaltning av det storskaliga fisket eftersom även det småskaliga fisket kan leda till utarmade fiskeresurser. Det småskaliga fisket är viktigt för kustbefolkningen i många av avtalsländerna och bestånd som är inom räckhåll för de mindre fartygen, exempelvis vid kustnära korallrev, är ofta överexploaterade. Problemet är att om många fiskare ansluter sig till det lokala småskaliga fisket påverkas bestånden trots att varje enskild fiskare inte har så stora fångster. Det småskaliga fisket i Mauretanien har till exempel fått ett stort inflöde av personer som tidigare arbetat inom jordbruk och boskapsskötsel (som är mindre lönsamt och mera osäkert) och det finns dessutom ett stort inflöde av senegalesiska fiskare. Detta innebär att fisketrycket i det kustnära fisket ökar. Det är svårt att förvalta ett småskaligt fiske eftersom det rör sig om ett stort antal fiskare som ofta har låg utbildning och där fisket fungerar som en sista utväg för att skaffa en försörjning. Samtidigt visar ekonomisk forskning att ett fiske med fritt tillträde inte fungerar

som en långsiktig väg ur fattigdom. Fiskeripolitiken kan därför i många fall vara beroende av insatser inom andra områden som exempelvis livsmedelstrygghet för jordbrukare. Analysen visar på vikten av ett helhetsgrepp för EU:s insatser i partnerskapsländerna, samt att EU:s fiskeripolitik inte bara fokuserar på storskaligt fiske utan även bygger kapacitet för en förvaltning av det småskaliga fisket.

I den nya fiskeripolitiken från 2013 står att avtalen ska vara ”till ömsesidigt gagn för unionen och det berörda tredje landet, inklusive lokalbefolkningen och den lokala fiskerinäringen [...]” (EU, 2013, sid 42). I de fall EU-fartyg och lokala fiskare bedriver fiske på samma bestånd finns en risk att det uppstår en konkurrens om resursen. I Mauretanien har till exempel gränsen för hur nära kusten ett EU-fartyg får fiska flyttats ut för att gynna det inhemska fisket och fiske efter bläckfisk finns inte med i de senaste protokollen, delvis eftersom detta fiske är viktigt för det inhemska småskaliga fisket. Vi vet att många av bestånden utanför Västafrika är överexploaterade, vilket innebär en uppenbar risk för att EU:s fiske inverkar negativt på livsmedelstryggheten. Det ska dock noteras att partnerskapsavtalen också kan leda till ökad livsmedelstrygghet. Exempelvis landas en stor del av tonfisken från EU:s och andra nationers fiske i Indiska oceanen på Seychellerna. Konserverad tonfisk står för en stor del av Seychellernas varuexport och ger arbetstillfällen till ungefär 2 500 personer (av en total befolkning på 90 000). Bifångster från tonfiskfisket i form av exempelvis svärdfisk har också blivit ett allt viktigare inslag i den lokala konsumtionen. Livsmedelstrygghet är med andra ord komplext och på samma sätt som EU-fiske kan minska tryggheten genom utfiskning kan det i andra fall leda till lokala arbetstillfällen och ett ökat lokalt utbud av fisk.

En intressant fråga är vad som skulle hända om EU valde att inte förnya sina avtal. EU är långt ifrån den enda parten som har intresse av att få tillgång till fiskevatten och många avtalsländer skriver kontrakt med flera fiskerionationer samtidigt. Andra nationer som är stora i avtalsländerna är Kina, Japan och i viss mån Ryssland. Ekonomisk forskning visar tydligt att om det uppstår en möjlighet att få tillträde till ett lönsamt fiske kommer nya aktörer att lockas dit, något som naturligtvis gäller även för EU:s avtalsländer. Ett minskat fiske från EU skulle alltså innebära att andra nationer och privata företag kommer att vilja fylla tomrummet. Det faktum att Kina har ökat sitt fiske utanför Västafrika under senare år indikerar att andra nationer kan utöka sin fiskekapacitet i de aktuella områdena. Om EU:s fiskerivtal skulle upphöra ökar också möjligheten för europeiska fartyg att skriva privata avtal (genom att t.ex. bilda joint ventures) med kuststaterna och på så sätt få tillgång till fiske. Privata avtal är vanligt förekommande redan idag och kan förväntas öka om EU:s avtal skulle upphöra. Exempelvis följer fartygen tonfiskens migration mellan länder och där EU inte har fiskerivtal skrivs privata avtal. Samtidigt är det svårt att förutspå omfattningen av detta eftersom EU idag subventionerar en stor del av kostnaden för avtalen med offentliga medel.



Intresset från andra nationer visar att det finns alternativa avtalspartner för en kuststat om EU skulle välja att inte förnya sina fiskeriavtal. Som diskuterats har EU långsiktiga utvecklingsmål med partnerskapsavtalen, något man inte kan förvänta sig av avtal med privata aktörer. Med många privata aktörer och andra länder som har möjlighet att fylla ett tomrum efter EU är det långt ifrån givet att uppsagda avtal skulle förbättra situationen. Även om det finns många problem i form av biologisk hållbarhet, livsmedelssäkerhet, bifångster, m.m. framstår en fortsatt utveckling av avtalen mot ökad biologisk, ekonomisk och social hållbarhet som ett bra alternativ. Exempelvis pågår arbete inom Europaparlamentet för att öka transparensen och kontrollen av EU:s fiske utanför unionens vatten (Engström, 2016).

Sammanfattningsvis ger analysen ett antal insikter om avtalens konsekvenser. Avtalen kan vara ett bra sätt för många länder att utnyttja fiskeresurser som kräver en kapitalintensiv flotta, men samtidigt är de långt ifrån problemfria och innebär i vissa fall fiske på redan hårt fiskade bestånd där det råder stor osäkerhet i den biologiska rådgivningen, konkurrens med lokala fiskare, och där medel för att bygga upp lokal fiskeriförvaltning riskerar att användas ineffektivt på grund av korruption i avtalsländerna. Att säga upp dem riskerar emellertid att släppa in aktörer som inte har incitament att bedriva ett långsiktigt hållbart fiske. EU har goda möjligheter att stödja en kapacitetsuppbyggnad av den lokala fiskeriförvaltningen. Detta kan ske genom en noggrann uppföljning av öronmärkta medel och genom att bidra med kunskap om förvaltning, kontroll och biologisk rådgivning. En fungerande förvaltning av bestånden är avgörande för fiskets långsiktiga hållbarhet och här har EU med sitt långsiktiga engagemang i det regionala fisket en möjlighet att bidra.

## 7 Referenser

- ADE, PWC, EPU. 2002. Evaluation of the Relationship between Country Programmes and Fisheries Agreements. Final Report to the European Commission.
- AEO. 2015. African Economic Outlook, Perspectives économiques en Afrique, Mauritanie 2015, BAfD, OCDE, PNUD 2015.
- African Development Bank. 2014. African Economic Outlook. Morocco 2014. <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/>
- Agnew, D., Pearce, J., Pramod, G., Peatman, T., Watson, R., Beddington, J., Pitcher T. 2009. Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing. *PLoS ONE* 4(2): e4570.
- Agnew D. J., S.F. Walmsley, F. Leotte, C. Barnes, C. White och S. Good. 2010. Estimation of the Cost of Illegal Fishing in West Africa, Final Report, West Africa Regional Fisheries Project, MRAG, May 2010.
- Amendé, M.J., Ariz, J., Chassot, E., Delgado de Molina, A., Gaertner, D., Murua, H., Pianet, R., Ruiz, J., Chavance, P. 2010. Bycatch of the European purse seine tuna fishery in the Atlantic Ocean for the 2003–2007 period. *Aquatic Living Resources* 23:353-362.
- Amendé, M.J., Chassot, E., Chavance, P., Murua, H., Delgado de Molina, A., Bez, N. 2012. Precision in bycatch estimates: the case of tuna purse-seine fisheries in the Indian Ocean. *ICES Journal of Marine Science* doi.10.1093/icesjms/fss106
- Aranda, M., Murua, H. och P. de Bruyn. 2012. Managing fishing capacity in tuna regional fisheries management organisations (RFMOs): Development and state of the art. *Marine Policy* 36, s.985-992.
- Aumeeruddy, R.; Conand, C. 2008. *Seychelles: a hotspot of sea cucumber fisheries in Africa and the Indian Ocean region*. In V. Toral-Granda, A. Lovatelli and M. Vasconcellos (eds). Sea cucumbers. A global review of fisheries and trade. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper. No. 516. Rome, FAO. pp. 195–209.
- Belhabib, D., Gascuel, D., Kane, E.A., Harper, S., Zeller, D. and Pauly, D. 2013. Preliminary estimation of realistic fisheries removals from Mauritania, 1950-2010. pp 61-78. In: Belhabib, D., Zeller, D., Harper, S. and Pauly, D. (eds.), Marine fisheries catches in West Africa, 1950-2010, part I. Fisheries Centre Research Reports 20 (3). Fisheries Centre, University of British Columbia, Canada [ISSN 1198-6727].
- Belhabib, D., Sumaila, R., Pauly, D. 2015. Feeding the poor: Contribution of West African fisheries to employment and food security. *Ocean & Coastal Management* 111:72-81.
- Belhabib, D., Sumaila, R., Lam, V., Zeller, D., LeBillon, P., Abou Kane, E., and Pauly D. 2015 Euros vs. Yuan: Comparing European and Chinese Fishing Access in West Africa. *PLoS ONE* 10(3): e0118351.

- Béné, C. 2006. Small-scale fisheries: assessing their contribution to rural livelihoods in developing countries. FAO Fisheries Circular. No.1008. Food and Agriculture Organization, Rome.
- Béné, C., Hersoug, B., and Allison, E., 2010. Not by Rent Alone: Analysing the Pro-Poor Functions of Small-Scale Fisheries in Developing Countries. *Development Policy Review* 28(3):325-358.
- Blas, J. 2014. Mauretanian fisheries should contribute more to the economy, Financial Times, April 9 2014.
- Brady, M .2004. "Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs", Rapport 2004:5, Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.
- Brady, M och S Waldo. 2008. "Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll", Rapport 2008:1, Expertgruppen för Miljöstudier, Finansdepartementet, Stockholm.
- Brady, M., and S. Waldo. 2009. Fixing Problems in Fisheries—Integrating ITQs, CBM and MPA in Management. *Marine Policy* 33:258–63.
- Bretherton, C., Vogler, J. 2008. The European Union as a Sustainable Development Actor: the Case of External Fisheries Policy. *Journal of European Integration* 30:401-417.
- de Bruyn, P., Murua, H. och M. Aranda. 2013. The Precautionary approach to fisheries management: How this is taken into account by Tuna fisheries management organisations (RFMOs). *Marine Policy* 38, s. 397-406.
- CECAF. 2015a. Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic, Scientific Sub-Committee, Seventh Session, Tenerife, Spain, 14-16 October 2015, Status Summary for Small Pelagic Stocks in the Northern Area of the Eastern Central Atlantic – CECAF/SSCVII/2015/2, Main outcomes of the FAO Working Group on the Assessment of Small Pelagic Fish off Northwest Africa 2012-2015.
- CECAF. 2015b. Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic, Scientific Sub-Committee, Seventh Session, Tenerife, Spain, 14-16 October 2015, Status Summary for Small Pelagic Stocks in the Southern Area of the Eastern Central Atlantic – CECAF/SSCVII/2015/3.
- CECAF. 2015c. Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic, Scientific Sub-Committee, Seventh Session, Tenerife, Spain, 14-16 October 2015, Status Summary for Demersal Stocks in the Northern Area of the Eastern Central Atlantic – CECAF/SSCVII/2015/4.
- Chavance, P., Ba, M., Gascuel, D., Vakily, J. M., Pauly, D. 2005. Marine fisheries, ecosystems and societies in West Africa - Half a century of change, proceedings of the International Symposium, Dakar (Senegal), June 24–28, 2002. Bruxelles: Office for Official Publications of the European Communities.
- Clarke, S., Sato, M., Small, C., Sullivan, B., Inoue, Y. och Ochi, D. 2014. Bycatch in longline fisheries for tuna and tuna-like species: a global review of status and mitigation measures. FAO fisheries and aquaculture technical paper 588.

- COFREPECHE, NFDS, POSEIDON, MRAG. 2014. Évaluation rétrospective et prospective du protocole de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie (sous le Contrat cadre MARE/2011/01 - Lot 3, contrat spécifique 8). Bruxelles, 176 p.
- COFREPECHE, MRAG, NFDS, POSEIDON. 2015. Rapport d'analyse de la dynamique économique des flottes thonières de l'Union européenne impliquées dans des activités de pêche encadrées par des ORGP ou par des APP. Contrat cadre MARE/2011/01 - Lot 3, contrat spécifique n° 09. Bruxelles, 110 p.
- Corten, A. 2014. *EU-Mauritania fisheries partnership in need of more transparency*, Marine Policy 49, s. 1-11.
- Creppy, E. G. E., Wodon, 2007, Q. Poverty and Its Determinants in Guinea-Bissau. In The World Bank (org.), Conflict, livelihoods and poverty in Guinea-Bissau. Washington: The World Bank.
- Cullberg, M., och Lövin, I. 2009. *To draw the line. EU fisheries agreements in West Africa*. Swedish Society for Nature Conservation, Stockholm.
- Davies, T.K., Mees, C.C. och E.J. Milner-Gulland. 2014. *The past, present and future use of drifting fish aggregating devices (FADs) in the Indian Ocean*, Marine Policy 45, s. 163-170.
- Davies, T.K., Mees, C.C. och E.J. Milner-Gulland. 2015. *Second-guessing uncertainty: Scenario planning for management of the Indian Ocean purse seine fishery*, Marine Policy 62, s.169-177.
- De Graaf, G., Garibaldi, L. 2014. The Value of African Fisheries. FAO Fisheries and Aquaculture Circular. No. 1093. Rome: FAO.
- Engström, L. 2016. Alla som fiskar måste respektera mänskliga rättigheter. Sydsvenska Dagbladet. 2016-02-22.
- EP. 2011. European Parliament, Committee on Social Sectoral Dialogue for the Sea-Fishing Sector, EP(11)180, Brussels, 28 November 2011.
- EU. 2000. Partnerskapsavtal mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000. Europeiska Gemenskapens Officiella Tidning L317/3, 15.12.2000.
- EU. 2011. Fisheries in the Seychelles and Fisheries Agreements with the EU, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, Structural and Cohesion Policies, Fisheries, Note.
- EU. 2012. Rådets förordning (EU) nr 1259/2012 av den 3 december 2012 om fördelning av fiskemöjligheterna inom ramen för protokollet om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska unionen och Islamiska republiken Mauretanien under en period av två år, och om ändring av förordning (EG) nr 1801/2006.
- EU. 2013. Förordning 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken. Europeiska unionens officiella tidning.

- EU. 2014a. Protocol setting out the fishing opportunities and the financial contribution provided for by the Fisheries Partnership Agreement between the European Union and the Republic of Seychelles, OJ L4, 9.1.2014, Official Journal, European Union.
- EU. 2014b. The Use of FADs in Tuna Fisheries, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, Structural and Cohesion Policies, Fisheries, Note.
- EU kommissionen. 2009. Green Paper. Reform of the Common Fisheries Policy. Bryssel: EU kommissionen.
- EU kommissionen. 2011a. Commission Staff Working Paper SEC(2011). Impact assessment on the common fisheries policy. Bryssel: EU kommissionen.
- EU kommissionen. 2011b. Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om den Gemensamma Fiskeripolitikens Internationella Dimension. KOM(2011)424. Bryssel: EU kommissionen.
- EU kommissionen. 2015a. European Commission, Fisheries, EU and Mauritania sign a new 4-year Sustainable Fisheries Protocol: [http://ec.europa.eu/newsroom/mare/itemdetail.cfm?item\\_id=27277](http://ec.europa.eu/newsroom/mare/itemdetail.cfm?item_id=27277) (hämtad 2015-12-02)
- EU kommissionen. 2015b. European Commission, Fisheries, CFP, Fisheries Agreements, Mauritania. [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/mauritania/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/mauritania/index_en.htm) (hämtad 2016-08-16).
- EU kommissionen. 2015c. European Commission, Annexes to the Proposal for a Council Decision on the conclusion of the Protocol setting out the fishing opportunities and financial contribution provided for in the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and the Islamic Republic of Mauritania, COM(2015) 477 final, Brussels, 1.10.2015.
- EU kommissionen. 2015d. European Commission, Fisheries, CFP, Fisheries Agreements, Seychelles. [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/seychelles/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/seychelles/index_en.htm) (hämtad 2015-10-08).
- European Court of Auditors. 2015. Are the Fisheries Partnership Agreements well managed by the Commission? Special Report No. 11. Luxembourg: European Union.
- FAO. 2003. Trade reforms and food security: Conceptualizing the linkages. Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rome, 2011.
- FAO. 2011. Review of the state of world marine fishery resources. Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rome, 2011.
- FAO. 2014. FAO Yearbook 2012, Fishery and Aquaculture statistics, Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rome, 2014.
- FAO. 2015. Report of the FAO Working Group of the Assessment of Small Pelagic Fish off Northwest Africa, Casablanca, Morocco, from 20 to 25 July 2015, FIRF/R1122(Bi), FAO Fisheries and Aquaculture Report.
- FAO och OECD. 2014. Fishing for development. FAO fisheries and aquaculture proceedings 36, Paris April 2014.

- Gillett, R. 2009. The Contribution of Fisheries to the Economies of Pacific Island Countries and Territories. Pacific Studies Series, Asian Development Bank, Manila.
- Gilman, E. L. 2011. Bycatch governance and best practice mitigation technology in global tuna fisheries. *Marine Policy* 35:590-609.
- Goffinet, T. 1992. Development and Fisheries Management: The Case of Northwest Africa. *Ocean & Coastal Management* 17:105-136.
- Hall, M.A., Roman, M., 2013. Bycatch and non-tuna catch in the tropical tuna purse seine fisheries of the world. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 568. Rome, FAO.
- Hall, S. J., Hilborn, R., Andrew, N. L., Allison, E. H. 2013. Innovations in capture fisheries are an imperative for nutrition security in the developing world. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 110: 8393-8398.
- Hauzer, M., Dearden, P., Murray, G. 2013. The effectiveness of community-based governance of small-scale fisheries, Ngazidja island, Comoros. *Marine Policy* 38:346-354.
- ICCAT. 2009. Report of the independent performance review of ICCAT. ICCAT, Madrid.
- ICCAT. 2012. Shortfin Mako Stock Assessment and Ecological Risk Assessment Meeting. Olhao, Portugal, 2012
- ICCAT. 2015a. Report of the 2015 ICCAT Blue Shark Stock Assessment Session. Lisbon, Portugal, 2015.
- ICCAT. 2015b. Report for biennial period, 2014-2015, Part 1 – Volume 1. ICCAT, Madrid.
- ICCAT. 2015c. Report of the 2015 ICCAT Bigeye Tuna Stock Assessment Session. Madrid, Spain, 2015
- ICCAT. 2015d. Report for biennial period, 2014-2015, Part 2 – Volume 2. ICCAT, Madrid.
- Iheduru, O. C. 1995. The Political Economy of Euro-African Fishing Agreements. *The Journal of Developing Areas* 30: 63-90.
- IFREMER. 1999. Evaluation of the fisheries agreements concluded by the European community. Summary report of the Community Contract No 97/S 240-152919.
- IMF. 2015. (International Monetary Fund – Internationella valutafonden, IMF Data Mapper, World Economic Outlook (April 2015), GDP based on PPP per capita, <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php> (hämtad 2015-09-29).
- IMROP. 2013. Evaluation des Ressources et Amenagement des Pecheries de la ZEE Mauritanienne, Rapport du Septieme Groupe de Travail de L'IMROP (Institut Mauritanien de Recherches Oceanographiques et des Peches), Nouadhibou, Mauritanie, 5-11 Decembre 2010.
- IOTC. 2013. Resolution 13/11, On a ban on discards for bigeye tuna, skipjack tuna, yellowfin tuna, and a recommendation for non-targeted species caught by purse seine vessels in the IOTC area of competence.

- IOTC. 2015a. Status of the Indian Ocean yellowfin tuna (YFT: *Thunnus albacares*) resource. <http://www.iotc.org/> (accessed 2016-08-15).
- IOTC. 2015b. Status summary for species of tuna and tuna-like species under the IOTC mandate, as well as other species impacted by IOTC fisheries, IOTC-2015-SC18-R[E], (<http://www.iotc.org/science/status-summary-species-tuna-and-tuna-species-under-iotc-mandate-well-other-species-impacted-iotc>) (accessed 2016-08-25).
- IOTC. 2015. Resolution 15/08, Procedures on a Fish Aggregating Devices (FADs) Management Plan, Including a limitation on the number of FADs, more detailed specifications of catch reporting from FAD sets, and the development of improved FAD designs to reduce the incidence of entanglement of non –target species.
- IOTC. 2016a. IOTC Circular 2016–054, 31 May 2016. <http://www.iotc.org/> (accessed 2016-08-15)
- IOTC. 2016b. Limiting the Fishing Capacity in the IOTC Area of Competence, IOTC-2016-S20-PropS[E], Submitted by: European Union, 13 April 2016.
- IUCN. 2016. The IUCN Red List of Threatened Species. Version 2016-1. <<http://www.iucnredlist.org>>. Downloaded on 16 August 2016
- Jentoft, S. 2004. Institutions in fisheries: what they are, what they do, and how they change. *Marine Policy* 28, sid 137-149.
- JRC. 2011. 37<sup>th</sup> plenary meeting report of the scientific, technical and economic committee for fisheries (PLEN-11-02), Plenary Meeting, 11-15 July 2011, Copenhagen. Edited by J. Casey and H. Doerner.
- Kaczynski, V. M., Fluharty, D. L. 2002. European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements? *Marine Policy* 26:75-93.
- Kalaidjan, W. 2010. Comment: Fishing for Solutions: The European Union’s Fisheries Partnership Agreements with West African Coastal States and the Call for Effective Regional Oversight in an Exploited Ocean, *Emory International Law Review*.
- Katsarova, I. 2013. EU-Mauritania fisheries agreements, Library Briefing, Library of the European Parliament, 17/06/2013.
- M. FLLack, M. 2007. Behind the façade: A decade of inaction on non-target species in southern bluefin tuna fisheries. WWF International, Gland, Switzerland.
- Le Manach, F., Andriamahefazafy, M., Harper, S., Harris, A., Hosch, G., Lange, G.-M., Zeller, D. and Sumaila, R. 2013a. Who gets what? Developing a more equitable framework for EU fishing agreements. *Marine Policy* 38: 257-266.
- Le Manach F, Chaboud C, Copeland D, Cury P, Gascuel D, Kleisner, K.M., Standing, A., Sumaila, R., Zeller, D., Pauly, D. 2013b. European Union’s Public Fishing Access Agreements in Developing Countries. *PLoS ONE* 8(11): e79899. doi:10.1371/journal.pone.0079899.

- Le Manach F, Bach P, Boistol, L, Robinson J and Pauly D. 2015. *Artisanal fisheries in the world's second largest tuna fishing ground — Reconstruction of the Seychelles' marine fisheries catch, 1950–2010*. Pp. 99–110 In Le Manach F and Pauly D (eds.) Fisheries catch reconstructions in the Western Indian Ocean, 1950–2010. Fisheries Centre Research Reports 23(2). Fisheries Centre, University of British Columbia [ISSN 1198–6727].
- Leroy, J. L., Frongillo, E. A. 2007. Can interventions to promote animal production ameliorate undernutrition? *Journal of Nutrition* 137: 2311–2316.
- Macfadyen G. 2016. Study of the global estimate of the value of tuna fisheries—Phase 3 Report. Poseidon Aquatic Resource Management Ltd, Windrush, Warborne Lane, Portmore, Lymington, Hampshire SO41 5RJ, UK.
- Macinko, S. 2014. Lipstick and catch shares in the Western Pacific: Beyond evangelism in fisheries policy? *Marine Policy* 44:37-41.
- Martin, J.I. 2010. Fisheries in Mauritania and Fisheries Agreements with the EU, Note, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, Structural and Cohesion Policies, European Parliament, Brussels.
- MRAG. 2005. Review of Impacts Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries. Marine Resources Assessment Group Ltd, 18 Queen Street, London, United Kingdom.
- MRAG. 2007. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements. Technical Report May 2007. London: MRAG.
- Mulazzani, L., och Malorgio, G. 2015. Is there coherence in the European Union's strategy to guarantee the supply of fish products from abroad? *Marine Policy* 52:1-10.
- Nagel, P och T. Gray. 2012. Is the EU's Fisheries Partnership Agreement (FPA) with Mauritania a genuine partnership or exploitation by the EU?, *Ocean and Coastal Management* 56, s. 26-34.
- NBS. 2014. National Bureau of Statistics, Statistical Bulletin, Catalogue Number: ANA.2014, released 31 December 2014, Victoria, Seychelles.
- NBS. 2015. National Bureau of Statistics, Statistical Bulletin, Catalogue Number: Unemployment 2014/Q4, released 31 March 2015, Victoria, Seychelles.
- NFDS, MRAG, COFREPECHE and POSEIDON. 2013. Ex post evaluation of the current Protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the European Union and the Republic of Seychelles and ex ante evaluation including an analysis of the impacts of the future Protocol on sustainability (Framework contract MARE/2011/01 – Lot 3, specific contract 4). Brussels, 157 p.
- Njock, J.C. och L. Westlund. 2010. Migration, resource management and global change: Experience from fishing communities in West and Central Africa, *Marine Policy* 34, s. 752-760.
- Noye, J. och K. Mfodwo. 2012. *First steps towards a quota allocation system in the Indian Ocean*, Marine Policy 36, p. 882-894.



- Oceanic Développement & MegaPesca Lda. 2009. Ex-post evaluation of the current protocol to the fisheries partnership agreement (FPA) between the European Community and Federated States of Micronesia, and analysis of the impact of the future protocol on sustainability. Final report to the European Commission.
- Oceanic Développement & MegaPesca Lda. 2010. Ex-post evaluation of the current protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the European Union and Guinea Bissau and Analysis of the Impact of the Future Protocol on Sustainability. Final Report to the European Commission.
- Oceanic Développement & MegaPesca Lda. 2010b. Ex-post evaluation of the current protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the European Union and Cape Verde and Analysis of the Impact of the Future Protocol on Sustainability. Final Report to the European Commission.
- Oceanic Développement & MegaPesca Lda. 2011. Ex-post evaluation of the protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the European Union and Mozambique and Analysis of the Future Protocol on Sustainability, Including Ex-ante Evaluation. Final Report to the European Commission.
- Oceanic Développement & MegaPesca Lda. 2014. Ex-post and ex-ante evaluations of the protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the EU and the Republic of Mozambique. Final Report to the European Commission.
- OECD. 2006. *Using market Mechanisms to Manage Fisheries. Smoothing the Path*. Organization of Economic Cooperation and Development, Paris, Frankrike.
- OECD. 2012. *Rebuilding Fisheries in Developing Countries: Case Studies of Fisheries Rebuilding Plans*, OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), Paris.
- OECD. 2014. *Fishing for development – background paper for session 4. The challenge of combatting illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing*, Organisation for Economic Co-operation and Development. TAD/FI(2014)9.
- Olson, J. 2011. Understanding and contextualizing social impacts from the privatization of fisheries: An overview. *Ocean and Coastal Management* 54:353-363.
- Ostrom, E., Burger, J., Field, C., Norgaard, R., och Policansky D. 1999. Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges. *Science*. New Series, Vol. 284, No. 5412, sid 278-282.
- Pauly, D., Hilborn, R., Branch, T.A. 2013. Fisheries: Does catch reflect abundance? *Nature* 494:303-306.
- Pauly, D., Zeller, D. 2015. *Sea Around Us Concepts, Design and Data* (searoundus.org).
- POSEIDON, MRAG, NFDS and COFREPECHE, 2014. *Review of tuna fisheries in the western Indian Ocean (Framework contract MARE/2011/01 – Lot 3, specific contract 7)*. Brussels, 165 p.

- Robinson, J., Aumeeruddy, R., Isidore, M., Payet, R., Marguerite, M., Laval, M., Domingue, G och Lucas, V. (2005), Country review: Seychelles, Seychelles Fishing Authority, June 2005, i De Young, C. (ed.), Review of the state of world marine capture fisheries management: Indian Ocean. FAO Fisheries Technical Paper. No. 488. Rome, FAO. 2006. 458p.
- Sen, A. 1981. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Clarendon, Oxford.
- Seychelles News Agency. 2016. Tuna Commission cuts yellowfin catch by 15 percent, Seychelles to enforce commitments, June 8, 2016, Victoria, Seychelles.
- SFA. 2015a. Annual Report 2013, Seychelles Fishing Authority, The Government of Seychelles, Ministry of Natural Resources and Industry.
- SFA. 2015b. Fisheries Statistical Report, Year 2015, Semester 1, Seychelles Fishing Authority, Fishing Port, Mahé, Seychelles.
- Standing, A. 2008. Corruption and industrial fishing in Africa. U4 Issue Paper 7:2008, U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Sumaila, R. 2010. A Cautionary Note on Individual Transferable Quotas. *Ecology and Society* 15(3):36.
- Transparency International 2015. Corruption Perceptions Index 2014. <http://www.transparency.org/cpi2014/infographic/global> (hämtad 2015-10-16).
- Trouillet, B., Guineberteau, T., Bernardon, M. och S. Le Roux. 2011. Key Challenges for maritime governance in West Africa: Fishery-based lessons from Guinea and Mauretania, *Marine Policy* 35, s. 155-162.
- UNDP. 2015. United Nations Development Programme, Human Development Reports, Table 2: Human Development Index Trends, 1980-2013. <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> (hämtad 2015-10-09).
- UNEP. 2002. Integrated assessment of trade liberalization and trade-related policies – A country study on the fisheries sector in Senegal. New York and Geneva: United Nations.
- United Nations. 1982. United Nations Convention on the Law of the Sea, UN Doc. A/Conf. 62/122.
- WGI. 2015. Worldwide Governance Indicators, Middle East and North Africa, Sub-Saharan Africa, Seychelles, 2014, All indicators. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (hämtad 2015-11-04).
- World Bank. 2004. Good management practice in sustainable fisheries. Institutional capacity-building for success in fisheries management. Policy Brief, April 2004.
- World Bank. 2014. *Trade in Fishing Services. Emerging Perspectives on Foreign Fishing Arrangements*. Washington: World Bank.
- Österblom, H., Sumaila, R., Bodin, Ö., Sundberg, J.H., Press, A.J. 2010. Adapting to Regional Enforcement: Fishing Down the Governance Index. *PLoS ONE* 5:e12832

# Executive summary

Fisheries and fish-related industries comprise an important part of the economic activities in many developing countries. However, many of these countries have limited opportunities to fish outside their coastal zones, since this requires a highly capitalized fleet. A way to utilize national fish resources is to make fisheries agreements whereby foreign fleets pay for the opportunity to fish. For some countries the compensation for fisheries agreements constitutes 30–50 per cent of the total government budget. In this report the EU's sustainable partnership agreements with countries in Western Africa, the Pacific and the Indian Ocean are analysed. The purpose is to discuss the positive and negative aspects of the agreements and to identify areas in which the agreements can be improved to contribute better to biological and economic sustainability.

The conclusions in the report are:

1. The fisheries management in the partnership countries is crucial for fisheries to be sustainable, and this is a prerequisite for agreements that can generate long-run economic returns of the fish resource.
2. Many of the EU's partnership countries do not have well-developed national fisheries management. Rather, the countries are characterized by weak administration and a lack of fisheries control. A problem with the agreements is therefore that there is an obvious risk that European vessels will contribute to overfishing in the partnership countries and that the vessels will compete with local fishermen for the same resource.
3. The EU has fished outside Africa for decades and has a long-run interest in the fishing opportunities. This provides an incentive to build local management capacity to keep the resources biologically sustainable. This is currently achieved by allocating part of the funds in the agreements to fisheries management. The EU also plays an important role in fisheries management by being an active member of several regional fisheries organizations that manage highly migratory fish stocks. Building management capacity will contribute to increased sustainability.
4. If the EU ends an economically viable agreement, the unutilized fishing opportunities will be likely to attract private investors and other fishing nations. If no changes in the management are made, there is no reason to believe that the fisheries will be more biologically, economically and socially sustainable. It is for example not expected that private fishing firms will initiate the development of local management.

5. It is difficult to determine the effects of the agreements on food security. These will depend for example on the share of catches landed and processed locally, whether foreign fleets fish for the same resource as local fishermen and so on.

The legal act for the partnership agreements is the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), which was signed in 1982. The UNCLOS states that coastal states have an Exclusive Economic Zone (EEZ) reaching 200 nautical miles from the shore line. Within this zone the coastal state has the right to manage and exploit the marine resources. Several EU countries engaged in fisheries activities in waters outside the coastal states before 1982, and, as a result of the convention, it was necessary to sign agreements to continue. The early agreements focused on access to fisheries, but since then the agreements have developed to include biological, economic and social sustainability objectives. At present, the agreements are called sustainable fisheries partnership agreements.

The EU has 18 fisheries agreements at a cost of over €100 million per year. Most agreements are so-called tuna agreements, which give EU vessels access to tuna fisheries, but they also relate to species like sword fish, marlin and sharks. Tuna fish migrate over large areas, implying that they move between several EEZs. It is therefore necessary to enter multiple agreements to enable the vessels to follow the migration patterns. In addition to tuna agreements, the EU has so-called mixed agreements, which include more species and are economically larger. Three such agreements are active: Guinea-Bissau, Morocco and Mauritania. Several of the species fished within these are closer to the coastline than tuna and EU vessels and thus face the risk of competing with local fishermen for the fish.

In this report the agreements are analysed using fisheries economic models to provide an explanation for the problems of overfishing and fleet overcapacity that are present in the partnership countries. These problems are not unique to these countries, or the EU, but are general for worldwide fisheries. The explanation is that profitable fisheries will attract new fishermen, and, with a lack of adequate access restrictions, the fleet will be too large and the fishing pressure too high. In this situation fisheries management that restricts access to fisheries is needed to achieve high economic returns from the fisheries. Thus, fisheries management in the partnership countries is crucial for the long-run sustainability of the fish resource and for the partnership agreements.

An issue with the sustainable partnership agreements is that many of the partnership countries have low administrative capacity and problems with high levels of corruption. Without efficient fisheries management, there is a risk that EU vessels might contribute to overfishing simply by following the agreement. For example, many species outside Western Africa, where the EU has several fisheries agreements, are considered to be overexploited, the biological knowledge about

these stocks is uncertain and there are several reports of extensive illegal and unreported catches in the area. However, this does not imply that the situation would improve without EU agreements. As long as the fisheries are economically profitable, new investors will find access. Without the EU agreements, we would most likely see an increase in agreements with private companies that presently fish within the EU agreements or agreements with other large fishing nations, such as China or Japan. Fishing companies commonly have private contracts with countries that are not involved in sustainable partnership agreements with the EU. Even if the private companies of course benefit from sustainable fisheries in the long run, they could not be expected to invest in management capacity in the countries where they fish.

The fisheries agreements have the potential to contribute to building management capacity in the partnership countries. Part of the payment within the agreements is allocated to capacity building, funding research and fisheries control, for example. These funds are commonly a substantial part of the agreement and often correspond to 30–50 percent of the total payments. When it comes to tuna and other migratory species, the EU is directly involved in management through membership of the five international tuna organizations. The EU plays an active role in these organizations and is just, as all the members are obliged to follow the organizations' decisions. Most tuna species are currently fished at sustainable levels, and the biological information of the stocks is considered to be more reliable than the situation for the demersal stocks outside Africa. However, some of the tuna species are also currently overfished, and the catches include vulnerable species, such as sharks and sea turtles. Thus, improved management and fishing practices are important topics for the future, and the EU has a role to play in these.

To illuminate how the partnership agreements interact with society, two case studies are analysed: the Seychelles and Mauretania. Mauretania has a mixed agreement that includes several species, and some of these are also fished by local fishermen. The EU pays about €59 million per year for access to about 280 thousand tonnes of fish, which makes the agreement by far the largest within the EU. The agreement with the Seychelles is the largest tuna agreement, with economic compensation of about €5 million per year. While Mauretania is one of the world's poorest countries, the Seychelles has a considerably higher standard of living. The case study on Mauretania shows issues with overexploited stocks, low fisheries management capacity and a large group of citizens who are dependent on small-scale fisheries. The lack of infrastructure makes local landings difficult for larger vessels, and the funds earmarked for fisheries management have historically not been fully utilized. In the Seychelles the tuna fishery is an economically important sector, and the country is a central hub for landings of tuna from the entire Indian Ocean. The Seychelles also have one of the world's largest factories for tuna processing, with about 2500 employees, which is also one of the largest employers in the country. The case studies show that the EU's

agreements are implemented in very different contexts, and it is therefore difficult to draw general conclusions on how they affect the fishing sector. However, a common denominator is the importance of building management capacity. On the one hand, it is more likely that EU vessels contribute to overfishing in Mauritanian waters, but on the other hand, the Mauritanian agreement might be more important for building local management capacity to improve the sustainability of the fisheries.

In addition, the topic of food security is complex and depends for example on whether EU vessels compete with local fishermen for the fish resource, whether fish is landed and processed locally and how the funds from the agreement are used. Small-scale fisheries are commonly used as a last resort for poor people who are unable to find employment in other parts of the economy. If many individuals are attracted to the fishery, small-scale fisheries will also cause overfishing, even if each individual vessel only has limited capacity. In Mauritania, for example, former farmers have started fishing, and the sector has also attracted poor fishermen from Senegal. The number of vessels has increased, and the targeted stocks are considered to be overexploited. The example of Mauritania illustrates that not only fisheries policies but also the development of other sectors influence the sustainability of fisheries.

As discussed in the report, the question of how EU sustainable partnership agreements affect the sustainability of the fishing sector in the partner countries is complex. The management of a common resource is also difficult for developed countries, such as those in the EU, and is further complicated in the partnership countries since many more stakeholders are involved, fisheries are important for food security and many coastal states have low administrative capacity.

## Sieps publikationer

### 2016

---

2016:12

*Fiske i fjärran vatten: En studie om EU:s fiskeriavtal med utvecklingsländer*

Författare: Johan Blomquist, Cecilia Hammarlund och Staffan Waldo

2016:11

*Linked National Public Authorities – a Study on IMI*

Författare: Gustaf Wall

2016:10

*Success Factors in EU Agricultural Negotiations*

Författare: Ole Elgström och Malena Rosén Sundström

2016:9

*Förhandsavgöranden av EU-domstolen Utvecklingen av svenska domstolars hållning och praxis 2010–2015*

Författare: Ulf Bernitz

2016:8

*Turnout in the EP Elections 2014*

Författare: Hermann Schmitt och Sebastian Adrian Popa

2016:7

*Combining Physical and Financial Solidarity in Asylum Policy*

Författare: Jesús Fernández-Huertas Moraga och Hillel Rapoport

2016:6

*SME Financing in a Capital Markets Union*

Författare: Morgane Fouché, Katja Neugebauer och Andreas Uthemann

2016:5

*See You in Luxembourg? EU Governments' Observations Under the Preliminary Reference Procedure*

Författare: Per Cramér, Olof Larsson, Andreas Moberg och Daniel Naurin

2016:4

*The EU and US criminal law as two-tier models A comparison of their central axes with a view to addressing challenges for EU criminal law and for the protection of fundamental rights*

Författare: Maria Kaiafa-Gbandi

2016:3

*Humanitarian aid policy in the EU's external relations: The post-Lisbon framework*

Författare: Peter Van Elsuwege, Jan Orbie och Fabienne Bossuyt

2016:2

*Människohandel i EU*

Författare: Monika Hjeds Löfmark och Jonas Eriksson

2016:1

*Is there flexibility in the European Semester process? Exploring interactions between the EU and member states within post-crisis socio-economic governance*

Författare: Sonja Bekker

2016:15epa

*Sweden and the Euro: The Neglected Role of EU Membership*

Författare: Nauro F Campos, Fabrizio Coricelli och Luigi Moretti

2016:14epa

*The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value*

Författare: Eleni Karageorgiou

2016:13epa

*The EU and Belarus: seizing the opportunity?*

Författare: Elena A. Korosteleva

2016:12epa

*Regional Productivity Convergence in Advanced and Emerging European Economies*

Författare: Kadri Männasoo, Heili Hein och Raul Ruubel

2016:11epa

*The Eurasian Economic Union and the European Union Geopolitics, Geo-Economics and Opportunities for Europe*

Författare: Sijbren de Jong

2016:10epa

*Responses to the "refugee crisis": What is the role of self-image among EU countries?*

Författare: Rebecca Thorburn Stern

2016:9epa

*Svenskarnas attityder till EU har stabiliserats  
Analys av SOM-institutets undersökning 2015*

Författare: Linda Berg och Klara Bové

2016:8epa

*Leaving the European Union, the Union way  
A legal analysis of Article 50 TEU*

Författare: Christophe Hillion

2016:7epa

*A brief on the politics and economics of the  
Transatlantic Trade and Investment Partnership*

Författare: Håkan Nordström

2016:6epa

*The EU and Russia: managing the new security  
environment in the wider Europe*

Författare: Derek Averé

2016:4epa

*The infringement proceedings over intra-EU  
investment treaties – an analysis of the case  
against Sweden*

Författare: Joel Dahlquist, Hannes Lenk och  
Love Rönnelid

2016:3epa

*A Critical Insight into Europe's Criminalisation  
of Human Smuggling*

Författare: Ilse van Liempt

2016:2epa

*Irregular Immigration in the European Union*

Författare: Pia M. Orrenius och Madeline  
Zavodny

2016:1epa

*Overseeing the rule of law in the European  
Union Legal mandate and means*

Författare: Christophe Hillion

## 2015

---

2015:6

*The EU-China Strategic Partnership:  
Challenges and Prospects in a Changing World*

Authors: Anna Michalski and Zhongqi Pan

2015:5

*Energy Union and EU global strategy: The  
undefined link*

Authors: Shahrazad El Far and Richard  
Youngs

2015:4

*Union regulatory criminal law competence*

Author: Jacob Öberg

2015:3

*The accession of the EU to the European  
Convention on Human Rights*

Author: Joakim Nergelius

2015:2

*Investor-state arbitration under TTIP*

Author: Hannes Lenk

2015:1

*Homophobia and genderphobia in the European  
Union: Policy contexts and empirical evidence*

Author: Judit Takács

2015:1op

*Same, same but different: The Nordic EU  
members during the crisis*

Authors: Pernilla Bäckman (ed.), Julie  
Hassing Nielsen, Juha Jokela, Jakob  
Lewander (ed.) and Göran von Sydow (ed.)

2015:27epa

*The challenge om completing the EU internal  
market for natural gas*

Author: Tim Boersma

2015:26epa

*Big Brussels is Watching You? Enhancing  
Transparency in EU External Energy Deals*

Author: Sijbren de Jong

2015:25epa

*Completing the Union: Is the European Energy  
Union Really Real?*

Author: Harold James



- 2015:23epa  
*The constitutional and historical relevance of the AFSJ and the CFSP/ESDP*  
Author: Massimo Fichera
- 2015:22epa  
*Intelligence and decision-making within the Common Foreign and Security Policy*  
Author: Björn Fägersten
- 2015:20epa  
*The Regulatory Cooperation Chapter of the TTIP Challenges and Opportunities*  
Author: Alberto Alemanno
- 2015:19epa  
*Low Inflation and Deflation in EU Countries Outside the Euro Area Should Policymakers be Concerned?*  
Authors: Plamen Iossifov and Jiří Podpiera
- 2015:18epa  
*Could it be Brexpulsion rather than Brexit?*  
Author: Iain Begg
- 2015:17epa  
*Social Housing in Europe*  
Authors: Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia and Christine Whitehead
- 2015:15epa  
*The Balance of Power over the EU Budget: European Expenditure since the Lisbon Treaty*  
Author: Giacomo Benedetto
- 2015:14epa  
*The Usefulness of the Scoreboard of the Macroeconomic Imbalances Procedure in the European Union: Potentials for Reform*  
Author: Tobias Knedlik
- 2015:13epa  
*The impact of mega regional agreements on international investment rules and norms*  
Author: Steve Woolcock
- 2015:12epa  
*The Impact of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) on the Spanish Regions – A Preliminary Analysis*  
Authors: José Villaverde and Adolfo Maza
- 2015:11epa  
*Transatlantic Market Integration, Business and Regulation: Building on the WTO*  
Authors: Bernard Hoekman and Petros C. Mavroidis
- 2015:10epa  
*Juncker's investment plan: what results can we expect?*  
Author: Martin Myant
- 2015:9epa  
*Russia's economic troubles – a perfect storm of falling oil prices, sanctions and lack of reforms*  
Author: Torbjörn Becker
- 2015:8epa  
*Entering a World of Footloose Tax Bases: Can the EU Generate Its Own Income?*  
Author: Daniel Tarschys
- 2015:7epa  
*Britain and the EU: a negotiator's handbook*  
Author: Roderick Parkes
- 2015:6epa  
*Europe's pivotal peace projects: Ethnic separation and European integration*  
Author: Lynn M. Tesser
- 2015:5epa  
*Groundhog Day in Greece*  
Author: Thorsten Beck
- 2015:4epa  
*The Greek elections of 2015 and Greece's future in the eurozone*  
Author: Dionyssi G. Dimitrakopoulos
- 2015:3epa  
*The diplomatic role of the European Parliament's parliamentary groups*  
Author: Daniel Fiott
- 2015:2epa  
*Social Policy and Labour Law during Austerity in the European Union*  
Author: Niklas Bruun
- 2015:1epa  
*International Trade Union Solidarity and the Impact of the Crisis*  
Authors: Rebecca Gumbrell-McCormick and Richard Hyman

“Analysen visar på vikten av ett helhetsgrepp för EU:s insatser i partnerskapsländerna, samt att EU:s fiskeripolitik inte bara fokuserar på storskaligt fiske utan även bygger kapacitet för en förvaltning av det småskaliga fisket.”

Johan Blomquist, Cecilia Hammarlund och Staffan Waldo



**Sieps** är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.