

Sammanfattning av rapporten

Fiske i fjärran vatten

En studie om EU:s fiskeriavtal med utvecklingsländer

Johan Blomquist, Cecilia Hammarlund och Staffan Waldo

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 i 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

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

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 korruption. 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 beståndstatus 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 fjärrfiskerinationer 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 fiskeriavtalen 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 fiskeriavtalen 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 fiskeriavtal. Avtalet med Seychellerna är det monetärt sett det största tonfiskavtalet och omfattar 5 miljoner euro

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

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 fiskerivtal 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 skyddsnet 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.