Europeiska unionens officiella tidning

SV
C-serien

C/2025/6227

17.11.2025

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om förbättrad transparens och god förvaltning vid medlemsstaternas fördelning av fiskemöjligheter: Anvisningar om tillämpningen av artiklarna 16 och 17 i förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken

(C/2025/6227)

1. INLEDNING

Fiskemöjligheter ger en kvantifierad laglig rätt att fiska ([1]) och är nödvändiga för att säkerställa en hållbar förvaltning av en gemensam naturresurs som kan uttömmas om den överutnyttjas. När medlemsstaterna fördelar sina fiskemöjligheter måste de göra det på ett sätt som är förenligt med deras ansvar att förvalta och bevara en gemensam och delad naturresurs. Samtidigt bör fiskeresurserna förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen att uppnå ekonomiska, sociala och sysselsättningsmässiga fördelar. Så som framhålls i den europeiska världshavspakten ([2]) kommer dessutom ett sunt hav och regenerativa metoder att bidra till att upprätthålla försörjningsmöjligheterna, särskilt i kustsamhällen, och bevara livsmedelstryggheten även för kommande generationer.

Fördelning av nationella fiskemöjligheter på ett objektivt och transparent sätt säkerställer likabehandling av fiskare, skapar förtroende bland berörda parter och främjar en hållbar resursanvändning och skydd av den marina miljö som fiskeresurserna och i slutändan fisket är beroende av för att blomstra. En transparent fördelning kan också bidra till att förebygga konflikter mellan aktörer, flottor och olika segment. Fördelningen av fiskemöjligheter kan också användas för att ta itu med nya utmaningar och skapa incitament för fiskefartyg att använda selektiva fiskeredskap, och därigenom uppmuntra och belöna mer hållbara beteenden och lösningar.

I kommissionens meddelande från 2023 om hur GFP-förordningen ([3]) fungerar betonades i avsnittet om att förbättrad förvaltning av den gemensamma fiskeripolitiken att god förvaltning också är beroende av ökad öppenhet. Det belyste kravet i artikel 17 i förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (*GFP-förordningen*) ([4]) enligt vilket medlemsstaterna, när de fördelar fiskemöjligheter, ska använda transparenta och objektiva kriterier, inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. I meddelandet från 2023 bekräftade kommissionen också sitt åtagande om att samarbeta med vetenskapliga organ och med medlemsstaterna för att ytterligare bedöma och säkerställa insynen i dessa kriterier och deras överensstämmelse med den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Avsikten var att uppmuntra användningen av kriterier som kan främja hållbara fiskemetoder och stödja småskaliga fiskare och kustfiskare, som utgör nästan 75 % av alla fiskefartyg som är registrerade i EU och nästan hälften av all sysselsättning inom fiskesektorn.

Som en uppföljning av detta åtagande uppmuntrar kommissionen medlemsstaterna att agera för att förbättra den goda styrningen när det gäller fördelningen av fiskemöjligheter genom fyra ingångar: 1) stärkande av transparens och information, 2) rättvisa, 3) säkerställande av att den information som lämnas är korrekt och 4) fördelningsmetodernas lämplighet.

([1]) Enligt definitionen i artikel 4.32 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, kontrollförordningen: ”*fiskemöjlighet:* en kvantifierad laglig rätt att fiska, uttryckt i fångster och/eller fiskeansträngning”. Rätten att fiska kan också omfatta tekniska och geografiska begränsningar av hur, när och var fisket kan äga rum.

([2]) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Den europeiska världshavspakten*. COM (2025) 281 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0281. Avsnitt 4: Skydda och stärka kustsamhällen och öar.

([3]) *Den gemensamma fiskeripolitiken i dag och i morgon: en pakt för fisket och haven för en hållbar, vetenskapsbaserad, innovativ och inkluderande fiskeförvaltning*, COM/2023/103 final (som en del av det bredare fiskeri- och havspaketet). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52023DC0103.

([4]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG. EUT L 354, 28.12.2013, s. 22.

I detta meddelande uppmanas medlemsstaterna också att reflektera över de system och metoder som de för närvarande använder när de fördelar dessa fiskemöjligheter för att främja hållbara fiskemetoder och stödja småskaliga fiskare och kustfiskare.

I bilagan till detta meddelande (*Anvisningar om medlemsstaternas fördelning av fiskemöjligheter*) anges kommissionens slutsatser när det gäller tillämpningen av artiklarna 16 och 17 i GFP-förordningen, med beaktande av engagemanget och återkopplingen från medlemsstaterna och berörda parter ([5]). Bilagan ger också vägledning om genomförandet av dessa artiklar när medlemsstaterna fördelar fiskemöjligheter till fartyg som för deras flagg.

2. TYDLIGARE INFORMATION OM FÖRDELNINGSMETODER: ÖKAD TRANSPARENS

Enligt artikel 16.6 i GFP-förordningen ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om de metoder som de använder för att fördela sina fiskemöjligheter till fartyg som för deras flagg. Denna rapporteringsskyldighet är viktig av öppenhetsskäl ([6]) och nödvändig för att kommissionen och medlemsstaterna ska kunna övervaka trender och resultat.

Praxis har dock visat att medlemsstaterna har underrättat kommissionen på olika sätt, med olika frekvenser och att de tillhandahållit olika slags information. Detta gör det svårt att få en tydlig bild av vad som händer med fördelningen av fiskemöjligheter för vissa bestånd, flottor och regioner. I bilagan till detta meddelande uppmanas därför medlemsstaterna att inkludera viss minimiinformation när de rapporterar till kommissionen i enlighet med artikel 16.6.

Ökad transparens gentemot berörda parter är dessutom avgörande för god förvaltning. Medlemsstaterna uppmanas därför att informera berörda parter om de metoder som de använder för att fördela fiskemöjligheter, de kriterier som används i enlighet med artikel 17 i GFP-förordningen, den vikt som ges varje kriterium och motiveringen till denna vikt.

Medlemsstaterna måste se till att de metoder och kriterier som används uppfyller kraven i GFP-förordningen (främst artikel 17). Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna att kontrollera om denna efterlevnad återspeglas korrekt i den rapporterade informationen: i) Visar den tillhandahållna informationen att kriterierna är transparenta och objektiva? ii) Är viktningen av miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier tydligt fastställd? iii) Omfattar denna information alla tilldelade fiskemöjligheter?

3. FÖRDELNING AV FISKEMÖJLIGHETER FÖR ATT FRÄMJA HÅLLBARA FISKEMETODER OCH STÖDJA SMÅSKALIGA FISKARE OCH KUSTFISKARE

De är viktigt att medlemsstaterna utformar fördelningssystemet så att det går i linje med målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Det är viktigt för att säkerställa fiskeverksamhetens hållbarhet och upprätthålla så mycket flexibilitet att EU:s fiskerisektor kan anpassas efter nya utmaningar.

Den information som samlats in av kommissionen och analyserats av vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF) visar på betydande skillnader i de rapporterade fördelningsmetoderna och användningen av kriterier, även av sådana som har miljömässig, social och ekonomisk karaktär.

Kommissionen erkänner att det är medlemsstaternas ansvar att besluta om de fördelningssystem de använder och att det är deras rätt att fastställa respektive viktning för de miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier som de väljer. Med tanke på sektorns och fiskets mångfald i medlemsstaterna är det tydligt att en gemensam strategi för alla inte skulle vara en lämplig lösning.

I synnerhet är medlemsstaterna inte skyldiga att fördela fiskemöjligheter till de mest hållbara fiskemetoderna eller till småskaliga fiskare.

([5]) Mer information om återkoppling finns i de dokument som det hänvisas till i bilagan, främst rapporterna från vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF) 20-14, 22-14 och 23-17.

([6]) Så som anges i meddelandet *Den gemensamma fiskeripolitiken i dag och i morgon* (COM(2023) 103 final): ”God förvaltning är också beroende av större öppenhet”. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0103.

Kommissionen måste dock bedöma om dessa fördelningsmetoder överensstämmer med målen för den gemensamma fiskeripolitiken.

I detta avseende betonar kommissionen andemeningen i artikel 17, som återspeglas i skäl 33 i GFP-förordningen: *Medlemsstaterna bör främja ett ansvarsfullt fiske genom att uppmuntra de aktörer som fiskar på ett sätt som medför minsta möjliga miljöskador och som ger de största samhällsfördelarna.*

Från svaren på frågeformulären och vid samråden med berörda parter har kommissionen observerat en viss tröghet när det gäller hur medlemsstaterna fördelar fiskemöjligheterna, och bland annat noterat att vissa av de rapporterade metoderna inte verkar ta itu med de utmaningar som EU:s fiske står inför.

Detta är särskilt tydligt för småskaliga kustfiskare, som i allmänhet påverkas mer av utmaningar ([7]) såsom energikrisen, naturliga fluktuationer i bestånden (förekomst och utbredning), konkurrens om användningen av havsområdet, klimatförändringar, försämring av havsmiljön, invasiva arter eller illojal konkurrens från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske).

Kommissionen erkänner den viktiga roll som innehas av det småskaliga kustfisket, som utgör nästan 70 % av fartygsflottan i EU. Den lägger särskild vikt vid detta småskaliga kustfiskets närmare koppling till fiskesamhällenas sociala och ekonomiska struktur, dess närmare koppling till den lokala miljön, samhället och dess viktiga roll i Europas kultur och kulturarv. Erkännandet av denna roll stöds genom i) förmånstillträde till EU:s vatten upp till 12 sjömil i GFP-förordningen, ii) ekonomiskt stöd på upp till 100 % inom ramen för Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF) ([8]) och iii) vissa undantag enligt kontrollförordningen ([9]).

Medlemsstaternas fördelning av fiskemöjligheter enligt artikel 17 skulle bättre kunna återspegla det småskaliga kustfiskets viktiga roll, till exempel genom att anpassa fördelningsmetoderna till de särskilda behov som identifierats inom ramen för det nationella EHFVF-programmet för småskaliga fiskare för att bygga upp motståndskraft.

4. VAD MEDLEMSSTATERNA SKULLE KUNNA GÖRA FÖR ATT FÖRBÄTTRA GOD FÖRVALTNING VID FÖRDELNINGEN AV FISKEMÖJLIGHETER

A. Bygga upp förtroende baserat på transparens och kommunikation

Fördelningsmetoderna kan vara komplexa, och vissa berörda parter har uttryckt en önskan om att bättre förstå de metoder som används och kriterierna som ligger till grund för dem. Utöver de rättsliga kraven på att underrätta kommissionen om hur de fördelar fiskemöjligheterna till de fartyg som för deras flagg, uppmanas medlemsstaterna därför att stärka sina informations- och kommunikationsverktyg, att **proaktivt informera berörda parter** om de metoder som används för att fördela fiskemöjligheter (kvoter och fiskeansträngning) och vad som ligger till grund för dem.

Kommissionen betonar att artikel 17 kan vara ett verktyg för att möta de nya utmaningar som EU:s fiske står inför. Dessa utmaningar skulle kunna övervinnas genom främjad dialog och mer aktiv involvering av alla berörda parter i medlemsstaternas fördelning av fiskemöjligheter.

B. Bygga upp förtroende baserat på rättvisa

Kommissionen uppmanar **medlemsstaterna att vidta ytterligare åtgärder för att utnyttja den fulla potentialen i artikel 17 så att man främjar hållbara fiskemetoder och stöder småskaliga fiskare och kustfiskare**.

([7]) Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF), *The 2024 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 24-03 och 24-07)*, Prellezo, R., Sabatella, E., Virtanen, J., Tardy Martorell, M. och Guillen, J., red., Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2024, doi:10.2760/5037826, JRC139642. Kapitel 2.7 EU Small-Scale Coastal Fleet. Sidorna 45–60. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139642.

([8]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

([9]) Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842.

För det första uppmanar kommissionen medlemsstaterna att överväga exemplen i artikel 17 och de effekter som uppstår om man tilldelar fiskemöjligheter till i) fartyg som har större miljöpåverkan än andra fartyg i sina flottor, ii) fartyg som tidigare har brutit mot bestämmelserna eller iii) fartyg som ersätter traditionell verksamhet eller etablerad hållbar ekonomisk verksamhet.

För det andra uppmuntrar kommissionen medlemsstaterna att genomföra åtgärder till stöd för småskaliga fiskare och att utnyttja alla de möjligheter som ges enligt artikel 17 som skulle kunna ge incitament till långsiktig hållbarhet för dessa fisken, särskilt för dem som har mindre inverkan på miljön.

C. **Bygga upp förtroende baserat på den tillhandahållna informationens riktighet**

Typen, mängden och detaljnivån för den information som medlemsstaterna tillhandahåller varierar mycket ([10]).

Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna, i enlighet med artikel 16.6, samt berörda parter, som en fråga om transparens och god förvaltning, att underrätta kommissionen om de fördelningsmetoder och kriterier som används **för alla fiskemöjligheter**. Detta inbegriper kvoter och fiskeansträngning i EU:s vatten och de fiskemöjligheter som tilldelats medlemsstaterna i internationella vatten och genom internationella avtal (t.ex. regionala fiskeriförvaltningsorganisationer, partnerskapsavtal om hållbart fiske eller andra typer av bilaterala eller multilaterala avtal).

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att rapportera om den fördelningsmetod de använder med hänsyn till de tre kategorier av kriterier som avses i artikel 17, dvs. **miljömässiga**, **sociala** och **ekonomiska kriterier**.

Transparens och kommunikation till berörda parter, som centrala delar i en god förvaltning, är också av relevans för fiskemöjligheter som omfattas av överlåtbara fiskenyttjanderätter, trots att dessa undantas från skyldigheten att underrätta kommissionen i enlighet med artikel 16.6.

D. **Bygga upp förtroende baserat på fördelningsmetodernas lämplighet**

Kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att använda kriterierna för fördelning av fiskemöjligheter i artikel 17 i GFP-förordningen för att främja anpassning till nya utmaningar. **Fördelningsmetoderna bör inte undergräva medlemsstaternas förmåga att reagera** snabbt på oväntade problem.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att utveckla fördelningsmetoder som omfattar möjligheten att inom rimlig tid omfördela outnyttjade fiskemöjligheter på ett transparent och aktivt sätt.

Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna att genomföra regelbundna omprövningar av fördelningssystemen för att säkerställa att de **metoder och kriterier som används fortfarande är relevanta och lämpliga** i förhållande till de aktuella behoven inom deras fiskerisektor.

5. **SLUTSATS**

Kommissionen har samarbetat med medlemsstaterna, STECF och berörda parter för att få en tydligare bild av de metoder som används för att fördela fiskemöjligheter ([11]).

Mot bakgrund av denna process uppmanar kommissionen medlemsstaterna att vidta ytterligare åtgärder för att utnyttja den fulla potentialen hos artikel 17 för att främja hållbara fiskemetoder och stödja småskaliga fiskare och kustfiskare.

Kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att reflektera över de huvudsakliga problem som deras småskaliga fiskare upplever och att använda artikel 17 för att tillhandahålla stöd och utrymme för sådana fiskefartyg som förtjänar tillgång till fiskemöjligheter för att kunna upprätthålla sitt bidrag till ett hållbart fiske och hållbara fiskesamhällen.

([10]) Se till exempel Scientific Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *Social Data in Fisheries (STECF 23-17)*, Van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M. och Guillen, J. (red.), Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2024, doi:10.2760/982497, JRC136326. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([11]) Den senast publicerade rapporten är den som nämns ovan: Scientific Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *Social Data in Fisheries (STECF 23-17)*.

För att öka förtroendet för politiken uppmuntrar kommissionen medlemsstaterna att förbättra informationen till berörda parter om hur fiskemöjligheterna fördelas.

Som nästa steg uppmanar kommissionen medlemsstaterna att reflektera över de metoder och kriterier som de använder för att fördela fiskemöjligheter, med tanke på behovet av att främja hållbara fiskemetoder, stödja småskaliga fiskare och kustfiskare samt förbättra kommunikationen och transparensen. Kommissionen är redo att hjälpa medlemsstaterna i detta avseende.

BILAGA

Anvisningar om medlemsstaternas fördelning av fiskemöjligheter (artikel 17 i GFP-förordningen)

Dessa anvisningar ger ytterligare information som kan hjälpa medlemsstaterna att genomföra och tillämpa artikel 17 i GFP-förordningen (*artikel 17*).

Artikel 17 i GFP-förordningen

Kriterier för medlemsstaternas fördelning av fiskemöjligheter

Vid fördelning av de fiskemöjligheter som finns tillgängliga för dem enligt artikel 16 ska medlemsstaterna tillämpa transparenta och objektiva kriterier, inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. De kriterier som används får bland annat inbegripa fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer. Inom ramen för de fiskemöjligheter som de tilldelats ska medlemsstaterna sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bl.a. minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer.

RAPPORTERADE FÖRDELNINGSMETODER OCH KRITERIER SOM ANVÄNDS AV MEDLEMSSTATERNA

Sedan antagandet av 2013 års GFP-förordning har kommissionen samarbetat med medlemsstaterna för att få en fullständig bild av hur de tillämpar och genomför artikel 17.

I sitt meddelande från 2023 om hur GFP-förordningen fungerar ([1]) tillkännagav kommissionen sin avsikt att ”inleda diskussioner med medlemsstaterna och berörda parter i syfte att utarbeta anvisningar om fördelningen av fiskemöjligheter för att förbättra insynen, främja hållbara fiskemetoder i hela EU och stödja småskaliga fiskare och kustfiskare”.

I den europeiska världshavspakten erkänner kommissionen stödet till småskaligt fiske som en prioritering och åtar sig återigen att utarbeta dessa anvisningar för att bidra till att förbättra insynen och främja ett hållbart fiske ([2]).

Dessa anvisningar bygger på följande dokument och processer:

— Europaparlamentets resolution av den 7 juni 2022 om genomförandet av artikel 17 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken (2021/2168(INI)) ([3]).

— Fyra frågeformulär ifyllda av de 22 kustmedlemsstaterna 2016, 2020, 2022 och 2023.

([1]) *Den gemensamma fiskeripolitiken i dag och i morgon: en pakt för fisket och haven för en hållbar, vetenskapsbaserad, innovativ och inkluderande fiskeförvaltning*, COM/2023/103 final (som en del av det bredare fiskeri- och havspaketet). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52023DC0103.

([2]) Meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Den europeiska världshavspakten*. COM(2025) 281 final, avsnitt 3.1, sidan 10, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=comnat:COM_2025_0281_FIN.

([3]) Report on the implementation of Article 17 of the CFP Regulation (2021/2168(INI)) https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2021/2168(INI).

— Tre rapporter från vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF) (20-14 ([4]), 22-14 ([5]), 23-17) ([6]).

— Ett särskilt samråd med berörda parter som hölls från februari till april 2024.

Ovanstående dokument och samråd belyste behovet av att kommissionen ger vägledning om artikel 17 i GFP-förordningen och om hur medlemsstaterna underrättar kommissionen om sina fördelningsmetoder, i enlighet med artikel 16.6 i GFP-förordningen (*artikel 16.6*).

I de fyra frågeformulär som kommissionen skickade ut 2016, 2020, 2022 och 2023 ombads de 22 kustmedlemsstaterna att lämna information om de metoder som de använder för att tilldela fiskemöjligheter enligt artikel 16, jämförd med artikel 17. Svaren på dessa frågeformulär bedömdes av STECF. Informationen kompletterades med ett samråd med berörda parter mellan februari och april 2024 ([7]).

Alla 22 kustmedlemsstater svarade på frågeformulären, men vilken slags information de lämnade samt dess omfattning och detaljnivå varierade kraftigt. På det hela taget visade svaren, tillsammans med STECF:s rapporter, att medlemsstaternas tolkning av kraven i artikel 17 varierade.

Enligt STECF finns det ingen tydlig trend i medlemsstaternas användning av kriterier baserade på geografi, typ av fiskemöjligheter eller flottsegment. STECF betonade också mångfalden i medlemsstaternas system för fördelning av fiskemöjligheter, och angav att det inte fanns två medlemsstater använder samma system. Vissa medlemsstater använder till exempel endast överlåtbara fiskenyttjanderätter ([8]) (såsom individuella överlåtbara kvoter), medan andra tillämpar ett blandat system med överlåtbara fiskenyttjanderätter och en kriteriebaserad fördelning. Några medlemsstater rapporterade att de också tillämpar ytterligare sorteringskriterier på de överlåtbara fiskenyttjanderätterna.

Svaren från vissa medlemsstater innehöll inte tillräckliga uppgifter om hur fördelningsmetoderna fungerar. I den information som lämnades angavs till exempel inte alltid om samma kriterier och fördelningsmetoder tillämpades på alla arter för vilka det fanns en kvot, eller bara på de exempel som angavs. Vissa medlemsstater beskrev inte heller hur de miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterierna viktades.

Endast omkring hälften av medlemsstaterna rapporterade att fiskemöjligheter fördelades på grundval av exakta kriterier. Av svaren på frågeformulären kunde man konstatera följande aspekter:

— Det vanligaste kriteriet är fördelning på grundval av historiska fångster.

— Många fördelningsmetoder omfattar användning av ett eller flera kriterier för fartygsstorlek så att fiskemöjligheterna fördelas mellan stor- och småskaliga flottor.

([4]) Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), *Social dimension of the CFP (STECF-20-14)*, Doering, R., Fitzpatrick, M. och Guillen Garcia, J. (red.), EUR 28359 EN, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2020, ISBN 978-92-76-27169-7, doi:10.2760/255978, JRC123058, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC123058.

([5]) *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) – Social Data in Fisheries* – uppdatering av de nationella profilerna (STECF-22-14 (STECF-22-14), Goti, L., Van Hoof, L., Virtanen, J. och Guillen Garcia, J. redaktör(er), Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2023, doi:10.2760/31328, JRC133702. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133702.

([6]) *Scientific Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) – Social Data in Fisheries* (STECF 23-17), Van Hoof, L., Goti, L., Tardy Martorell, M. och Guillen, J. redaktör(er), Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2024, doi:10.2760/982497, JRC136326. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326.

([7]) I februari 2024 skickade GD MARE ut en skrivelse till de rådgivande nämnderna, medlemsstaternas myndigheter, arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer där man bad om deras synpunkter på STECF:s analys av medlemsstaternas svar avseende metoden för fördelning av fiskemöjligheter på nationell nivå. Sammanlagt 25 svar inkom under detta samråd.

([8]) Enligt definitionen i artikel 4.23 i GFP-förordningen 1380/2013 avses med *överlåtbar fiskenyttjanderätt* en ”återkallbar nyttjanderätt till en specifik del av de fiskemöjligheter som en medlemsstat tilldelats eller som fastställts i en förvaltningsplan som antagits av en medlemsstat i enlighet med artikel 19 i förordning (EG) nr 1967/2006 (1), som innehavaren får överlåta”.

— De flesta metoder som rapporteras bygger på fördelning av möjligheter på grundval av kvoter. När det gäller de metoder som används för att fördela fiskemöjligheter på grundval av fiskeansträngning är uppgifterna mer begränsade.

— Vissa medlemsstater angav att de särskilda kriterier som tillämpades var beroende av flottsegment, arter och/eller de fiskemetoder som användes (t.ex. Kroatien, Grekland, Irland och Sverige).

— Miljökriterier används för att skapa incitament för fiskemetoder och kompensera för oundvikliga samverkanseffekter, såsom bifångster i blandfiske som inte kan undvikas. Till exempel tilldelas kvoter

  — på grundval av särskilda fiskeredskap (i t.ex. Danmark, Frankrike, Grekland, Irland, Malta och Sverige),

  — för fartyg som använder aktiva akustiska anordningar för att skrämma bort vissa arter, t.ex. valar, från fiskeredskapen (i t.ex. Bulgarien),

  — för oundvikliga bifångster (i t.ex. Kroatien, Cypern, Danmark, Grekland, Malta och Spanien).

— Sociala kriterier används för att tilldela kvoter till

  — yngre fiskare (i t.ex. Bulgarien, Danmark och Grekland),

  — nykomlingar inom fiskerinäringen (i t.ex. Tyskland och Malta),

  — fiskare med funktionsnedsättning (i t.ex. Grekland).

— Ekonomiska kriterier används (t.ex. av Frankrike, Tyskland och Irland), särskilt för att hantera marknadsvillkor (t.ex. efterfrågan) och kvotutnyttjande (t.ex. i Bulgarien och Rumänien). Exempel som rapporteras är

  — fiskets bidrag till den nationella/lokala samhällsekonomin (i t.ex. Portugal, Tyskland och Grekland),

  — att flottor som använder särskilda redskap är helt beroende av vissa arter (i t.ex. Frankrike, Portugal och Spanien).

Närmare uppgifter om de metoder och kriterier som medlemsstaterna rapporterat finns i STECF:s rapport 23-17.

VÄGLEDNING OM TILLÄMPNINGEN AV ARTIKEL 17

I detta avsnitt sammanställs de viktigaste frågorna i samband med genomförandet av artikel 17 som rapporterades av berörda parter under det särskilda samrådet mellan februari och april 2024 och av STECF i dess analys de 22 kustmedlemsstaternas svar på frågeformulären från 2016, 2020, 2022 och 2023.

Fiskemöjligheter

I STECF:s rapport 23-17 konstaterades att den definition av fiskemöjligheter som valts av medlemsstaterna sammanfaller med den mest restriktiva definitionen som endast omfattar TAC [total tillåten fångstmängd] ([9]). Det bör dock noteras att begreppet *fiskemöjligheter* omfattar en bredare definition, i enlighet med artikel 4.32 i kontrollförordningen ([10]):

fiskemöjlighet: en kvantifierad laglig rätt att fiska, uttryckt i fångster och/eller fiskeansträngning.

([9]) Avsnitt 4.1, STECF:s rapport 23-17, sidan 68, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326 (ej översatt till svenska).

([10]) Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842.

God praxis 1: Transparenta och objektiva kriterier som **tillämpas på alla fiskemöjligheter**, oavsett om de baseras på kvoter eller fiskeansträngning, både i EU-vatten och vatten utanför EU, vilket rapporteras till kommissionen.

Transparenta kriterier

Kravet på transparenta kriterier är kopplat till principen om rättssäkerhet, vilket innebär att när ett kriterium fastställs i en lagbestämmelse (eller en offentliggjord förvaltningsakt) bör det anses vara transparent ([11]).

Vissa medlemsstater anser att de uppfyller kravet på att använda transparenta kriterier genom att offentliggöra all tillhörande information. Andra medlemsstater har ett informationssystem som rapporterar till berörda parter eller som finns tillgängligt på begäran. I STECF:s analys av medlemsstaternas svar erkänns också svårigheter med att bedöma transparensen på grund av bland annat avsaknaden av en referensnivå ([12]).

Det har hävdats att även om artikel 17 föreskriver att de kriterier som används ska vara transparenta, föreskriver den inte att myndigheterna ska offentliggöra alla fördelningsuppgifter.

Såsom nämns i 2023 års meddelande om den gemensamma fiskeripolitikens funktion är ”[g]od förvaltning [...] också beroende av större öppenhet” och ”[b]erörda parter måste få tydlig information om hur medlemsstaterna fördelar fiskemöjligheter och förvaltar flottkapaciteten på nationell nivå”.

God praxis 2: Informationen om de metoder och kriterier som används för att fördela fiskemöjligheter på medlemsstatsnivå **tillhandahålls proaktivt till alla berörda parter**.

Objektiva kriterier

Kravet på att använda objektiva kriterier är kopplat till kapaciteten att kontrollera och mäta de data som används för att fastställa kriterierna ([13]).

De flesta av de rapporterade kriterierna (t.ex. historiska fångster, typ av redskap eller fartygsstorlek) anses uppfylla detta krav.

Mot en gemensam förståelse av konceptet ”inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier”

I GFP-förordningen fastställs inga harmoniserade miljömässiga, sociala eller ekonomiska kriterier. Den innehåller endast, i den andra delen av artikel 17, en icke uttömmande förteckning över exempel på kriterier som skulle kunna användas ([14]). Detta har rapporterats som en utmaning av STECF, samtidigt som medlemsstaterna ges utrymme för skönsmässig bedömning när de väljer och utformar fördelningsmetoder så att de kan anpassa dem till sina särskilda behov.

([11]) Dom av den 12 juli 2018, Spika m.fl., C-540/16, ECLI:EU:C:2018:565, punkterna 29–31.

([12]) Avsnitt 4.1, STECF:s rapport 23-17, sidan 67, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326 (ej översatt till svenska).

([13]) Dom av den 12 juli 2018, Spika m.fl., C-540/16, ECLI:EU:C:2018:565, punkt 30: ”Detta kriterium nämns uttryckligen i artikel 17 i förordning nr 1380/2013, i förteckningen över dem som medlemsstaterna kan välja att använda för att fördela de fiskemöjligheter som tilldelats dem. Vidare återfinns detta kriterium i en lagbestämmelse, nämligen artikel 171 i fiskelagen, som genom att hänvisa till de berörda aktörernas historiska andel grundar sig på uppgifter som är objektiva och mätbara och kan kontrolleras av de behöriga myndigheterna.”

([14]) ”De kriterier som används får bland annat inbegripa fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer.” (artikel 17 i GFP-förordningen).

Den information som samlats in och analyserats av STECF visar på betydande skillnader i medlemsstaternas användning av kriterier, även av miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. Även om rapporterade fördelningsmetoder omfattar kriterier på dessa tre områden är det inte alltid klart om kriterierna tillämpas jämnt på alla bestånd. Det är också oklart hur dessa olika kriterier viktas, eller om kriterier av fler än en typ kombineras i de olika rapporterade fördelningsmetoderna. Dessutom kan ett kriterium bidra till fler än en kategori, och motiveringen bakom valet av kriterium är inte alltid uppenbar.

Några exempel på rapporterade kriterier som medlemsstaterna använder beskrivs nedan i översikt 1.

Översikt 1. Icke uttömmande förteckning över kriterier som rapporterats av medlemsstaterna vid fördelningen av fiskemöjligheter till fartyg som för deras flagg.

a. Miljömässiga:
   i. Användning av selektiva fiskeredskap.
   ii. Användning av fiskemetoder med mindre miljöpåverkan.
   iii. Minskad energiförbrukning.
   iv. Minskade skador på livsmiljöer.

b. Sociala:
   i. Besättningsstorlek.
   ii. Nya fartygsägare eller unga fiskare.
   iii. Besättning med anställningsavtal och unga fiskare.
   iv. Småskaliga fiskare.
   v. Fartyg som endast fiskar regionalt.
   vi. Fartyg som investerar i utbildning av besättningen.

c. Ekonomiska:
   i. Lönsamhet eller genomförbarhet.
   ii. Bidrag till den lokala ekonomin.
   iii. Historisk fångstnivå.
   iv. Efterlevnadshistorik.

Vissa kriterier kan ingå i fler än en kategori. Detta är inte en uttömmande förteckning över exempel och kan inte ses som en särskild rekommendation, god praxis eller ett godkännande av sådana kriterier från kommissionens sida, eftersom det som anses positivt i vissa sammanhang kan vara kontraproduktivt i andra. Som tidigare nämnts är det medlemsstaterna själva som är bäst lämpade att besluta vilken metod som passar bäst för att uppfylla artikel 17.

Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna fördela fiskemöjligheterna mellan sina fartyg på ett sätt som bidrar till långsiktig miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet.

I artikel 17 ges medlemsstaterna utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller hur kriterierna tillämpas: De kan till exempel välja fler (eller färre) kriterier i varje kategori, enligt exemplet i översikt 1.

God praxis 3: Den **information** som rapporteras till kommissionen och tillhandahålls berörda parter **återspeglar alla tre typer av kriterier** som avses i artikel 17, dvs. miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier.

ANDRA ÖVERVÄGANDEN VID TILLÄMPNINGEN AV ARTIKEL 17

I detta avsnitt förtecknas andra frågor som lyfts vid det särskilda samrådet med berörda parter, i medlemsstaternas svar på frågeformulären samt i STECF:s analys.

För att ge klarhet och vägledning är detta avsnitt strukturerat i form av svar på de punkter som har tagits upp vid dessa tillfällen.

Punkt: ”Artikel 17 avser endast medlemsstaternas fördelning av kvoter i EU:s vatten.”

Artiklarna 16 och 17 avser fiskemöjligheter som, såsom tidigare beskrivits, **omfattar både kvoter och fiskeansträngning**. Artikeln är **inte heller begränsad till** de fiskemöjligheter som tilldelas medlemsstaterna i **EU:s vatten** utan gäller även för vatten utanför EU (internationella vatten och tredjeländers vatten).

Punkt: ”Artikel 17 är endast tillämplig på fördelningen av nya fiskemöjligheter. De fördelningssystem som används i min medlemsstat inrättades långt innan artikel 17 infördes i GFP-förordningen och är resultatet av komplexa och långa diskussioner och samförstånd med olika flottsegment. Att ändra dem skulle vara en komplex och lång process som påverkar de befintliga affärsmodellerna.”

Föreskrifterna i artikel 17 gäller för de fördelningsmetoder som beslutas av medlemsstaterna. De medför inga krav på att medlemsstaterna ska ändra sina metoder i den mån de redan använder transparenta och objektiva kriterier, inklusive miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier.

Kommissionen erkänner vissa medlemsstaters insatser för att främja dialog och skapa samförstånd mellan olika flottsegment när det gäller fördelningen av fiskemöjligheter. Kommissionen är också medveten om den betydelse som stabilitet och rättssäkerhet har för fiskarna, men de utmaningar som påverkar fisket i EU kräver system som kan anpassas. Metoder som fungerade för flera decennier sedan kanske inte längre är bäst lämpade för att ta itu med nya utmaningar.

God praxis 4: De metoder och kriterier som medlemsstaterna använder för att fördela fiskemöjligheter **ses regelbundet över så att man säkerställer att de förblir relevanta**.

Punkt: ”Artikel 17 innehåller inga föreskrifter om fördelningen av fiskemöjligheter i system med överlåtbara fiskenyttjanderätter.”

Skyldigheten att underrätta kommissionen om de fördelningsmetoder för fiskemöjligheter som medlemsstaterna använder för att fördela dessa möjligheter till fartyg som för deras flagg enligt artikel 16.6 rör inte de fiskemöjligheter som omfattas av system med överlåtbara fiskenyttjanderätter.

Samtidigt ändrar detta inte kravet på att medlemsstaterna ska fördela fiskemöjligheterna i linje med den gemensamma fiskeripolitikens bredare mål.

God praxis 5: Ökad transparens och kommunikationsförbättringar **övervägs också för fiskemöjligheter som omfattas av överlåtbara fiskenyttjanderätter**.

I STECF:s rapport 23-17 ([15]) noteras att medlemsstater med individuella överlåtbara kvoter inte har gjort några relevanta ändringar av sina befintliga strukturer. STECF ansåg att frågan om överlåtbara fiskenyttjanderätter/individuella överlåtbara kvoter kan hanteras bättre om man skiljer på primär och sekundär tilldelning ([16]), där mer information normalt kan ges om primär tilldelning.

([15]) STECF:s rapport 23-17: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136326 (ej översatt till svenska).

([16]) Från STECF:s rapport 23-17: Primär tilldelning: tilldelning från medlemsstaten till producentorganisationer, företag eller enskilda personer. Sekundär tilldelning: tilldelning från kvotinnehavaren, t.ex. producentorganisationen, till dess medlemmar, inklusive utbyten.

Punkt: ”De fördelningssystem som i dag används av medlemsstaterna ger inget utrymme för flexibilitet och snabba reaktioner för att säkerställa en optimal användning av tillgängliga fiskemöjligheter.”

Det finns många exempel på metoder som medlemsstaterna använder, däribland system för överlåtbara fiskenyttjanderätter/individuella överlåtbara kvoter, för att fördela fiskemöjligheter mellan flottsegment, regioner, producentorganisationer, företag eller fartyg som liknar en inhemsk nyckel för relativ stabilitet. Även när kvotutbyten kan göras kanske sådana inte erbjuds eller godtas av skäl som rör konkurrensen mellan aktörer.

När kvotfördelningen till exempel görs per flottsegment och ett visst segment har flera kvoter för olika bestånd, kan det leda till beslut om att fiska för de mer lönsamma och inte rikta in sig på dem med ett lägre värde, utan att överföra kvoterna till andra flottsegment.

Medlemsstaternas myndigheter kan ha begränsad kapacitet att återanvända de outnyttjade kvoterna om fördelningssystemen inte tidigare har beaktat sådana situationer (t.ex. genom att fastställa kvotreserver). I ett liknande exempel kan aktörer enligt systemet med individuella överlåtbara kvoter besluta att lämna kvoterna ofiskade av flera skäl, och alla externa beslut skulle ha en direkt inverkan på företaget och sannolikt leda till nationella interna rättstvister.

Icke nyttjade fiskemöjligheter kan undergräva EU:s ställning i internationella förhandlingar och på det hela taget skapa ett socialt problem med orättvis fördelning av en gemensam naturresurs.

God praxis 6: Fördelningsmetoderna **tar hänsyn till möjligheten att omfördela outnyttjade fiskemöjligheter** på ett transparent, snabbt och aktivt sätt.

Punkt: ”I enlighet med artikel 17 bör kommissionen se till att medlemsstaterna prioriterar vissa kriterier framför andra.”

Medlemsstaternas rapportering var ojämn i fråga om förekomsten av miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier för alla fördelningsmetoder, vilket innebär att det inte alltid var uppenbart om något av dem prioriterades.

Kommissionen erkänner att det är medlemsstaternas rättighet att fastställa hur de viktar de miljömässiga, sociala respektive ekonomiska kriterier som de väljer.

Kommissionen analyserar huruvida rapporterade metoder bidrar till långsiktig miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet, i enlighet med GFP-förordningen.

God praxis 7: Fördelningen av fiskemöjligheter grundar sig på en metod som omfattar **en kombination** av miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier..

Punkt: ”I artikel 17 anges som kriterier fiskets inverkan på miljön, efterlevnadshistorik, bidrag till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer. Dessa kriterier bör därför beaktas på lämpligt sätt i fördelningssystemen.”

I artikel 17 anges att de kriterier som används bland annat får ”inbegripa fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer”. Användningen av ordalydelsen ”bland annat [får] inbegripa” innebär att dessa kriterier bör tolkas som en illustrativ förteckning, men det betyder inte att de alltid måste finnas med.

Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna dessutom göra sitt yttersta för att stimulera selektivitet och minska miljöpåverkan vid fördelningen av de fiskemöjligheter som är tillgängliga för dem ([17]).

([17]) Medlemsstaterna ska ”sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bl.a. minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer”.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att överväga exemplen i artikel 17 och de effekter som uppstår om man tilldelar fiskemöjligheter till i) fartyg som har större miljöpåverkan än andra fartyg i sina flottor, ii) fartyg som tidigare har brutit mot bestämmelserna eller iii) fartyg som är på väg att ersätta traditionell verksamhet eller etablerad hållbar ekonomisk verksamhet.

God praxis 8: Fördelningen av fiskemöjligheter **stimulerar hållbara fiskemetoder** och **främjar anpassningen till stora utmaningar**.

INFORMATION TILL KOMMISSIONEN OM FÖRDELNINGSMETODER

Enligt artikel 16.6 i GFP-förordningen ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om de metoder som de använder för att fördela sina fiskemöjligheter till fartyg som för deras flagg.

Praxis har visat att medlemsstaterna har underrättat kommissionen på olika sätt, med olika frekvenser och att de tillhandahållit olika slags information. Detta gör det ibland svårt att få en tydlig bild av vad som händer med fördelningen av fiskemöjligheter för vissa bestånd, flottor och regioner.

För att förbättra denna situation uppmanar kommissionen medlemsstaterna att inkludera de uppgifter som anges i översikt 2 nedan när de underrättar kommissionen om de metoder och kriterier som används för att fördela fiskemöjligheter.

Översikt 2. Information som ska ingå när kommissionen underrättas om de metoder och kriterier som används för att fördela fiskemöjligheter.

— Fiskemöjligheternas form, vare sig det handlar om kvantifierad total tillåten fångstmängd (TAC), kvoter eller begränsningar av fiskeansträngningen.

— De kriterier som tillämpas för att fördela dessa möjligheter, inbegripet minst ett miljökriterium, ett socialt kriterium och ett ekonomiskt kriterium.

— Hur kriterierna viktas, inklusive eventuella incitament som tillhandahålls i enlighet med artikel 17.

— De instrument som används för att säkerställa transparens, inbegripet berörda parters deltagande i fastställandet av fördelningsmetoder och information om resultaten till allmänheten.