

Handläggare

Fredrik Palm
Fiskeregleringsenheten
fredrik.palm@havochovatten.se

Datum 2024-06-28

Dnr 2024-001025

Regeringen
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Uppdrag om långsiktigt hållbara fiskekvoter

Redovisning av regeringsuppdrag om långsiktigt hållbara fiskekvoter.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har fått i uppdrag av regeringen att med utgångspunkt i ICES rådgivning ta fram ett underlag som beskriver förutsättningarna för att värna det svenska småskaliga fisket och konsekvenserna av olika fångstkvoter för sill, skarpsill och torsk i Östersjön. Underlaget ska särskilt beskriva de olika fångstkvoternas konsekvenser vad gäller efterlevnad av flerårsplanen för dessa arter i Östersjön, samt för det svenska småskaliga fisket och fisket för humankonsumtion. Uppdraget inkom till myndigheten den 21 december 2023.

Redovisningen inleds med en beskrivning av EU-förvaltningens processer för att årligen besluta om totala fiskemöjligheter och hur detta sker utifrån rådgivning från internationella havsforskningsrådet (ICES) med tillämpning av den fleråriga planen för Östersjön och ekosystemansatsen. Rapporten beskriver också hur fiskemöjligheter fördelas mellan svenska fartyg och nationella kvoter. Därefter redovisas ICES rådgivning satt i förhållande till vilka svenska kvoter som motsvarande fiskemöjligheter skulle innebära för 2025. HaV har sedan analyserat och bedömt vilka konsekvenser denna rådgivning skulle ge för småskaligt fiske och fiske för konsumtion på varje enskilt bestånd och diskuterar därefter ytterligare aspekter som bedömts relevanta för både fiskets och fiskbeståndens utveckling.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av utredaren Fredrik Palm. I den slutliga handläggningen av ärendet har även utredarna Daniel Ghebrezghi, Esbjörn Andersson, Hanna Swahnberg, Helena Westman, Jarl Engqvist och Jonas Ericson medverkat.

Anna Ledin

Fredrik Palm

Kopia till:

Klimat- och näringslivsdepartementet, Regeringskansliet.

Innehåll

1	Sammanfattning	3
1.1	Konsekvenser av ICES råd för småskaligt kustfiske och fiske för konsumtion	3
2	Uppdraget och dess beredning.....	4
2.1	Uppdragsbeskrivning	4
2.2	Avgränsningar.....	4
3	Bakgrund.....	5
3.1	Beslut om totala fiskemöjligheter och vissa bevarandeåtgärder.....	5
3.1.1	Vetenskaplig rådgivning från Internationella havsforskningsrådet ICES.....	5
3.1.2	Fleråriga planer	7
3.1.3	Ekosystemansatsen	7
3.2	Fördelning av fiskemöjligheter (kvoter) mellan yrkesfiskare	7
3.2.1	Fördelningen av nationella kvoter av pelagiska arter	8
4	ICES rådgivning för vissa fiskbestånd i Östersjön 2025.....	11
5	Bedömning av konsekvenser av ICES råd för småskaligt kustfiske och fiske för konsumtion	12
5.1	Sill i delområden 25–27, 28.2, 29.....	13
5.1.1	Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023	14
5.2	Sill i delområden 30–31	14
5.2.1	Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023	16
5.3	Sill i delområden 22–24	16
5.3.1	Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023	17
5.4	Skarpsill i delområden 22–32	17
5.4.1	Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023	18
5.5	Torsk i delområden 22–24 och 25–32.....	18
5.5.1	Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023	18
6	Diskussion.....	18

1 Sammanfattning

Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) har med utgångspunkt i ICES rådgivning för vissa fiskebestånd i Östersjön, som publicerades 31 maj 2024, analyserat rådets betydelse för vilka totala fiskemöjligheter och svenska kvoter som skulle kunna bli aktuella för 2025. I relation till den fleråriga planen för Östersjön har HaV utifrån dessa kvotnivåer bedömt konsekvenserna för småskaligt fiske och fiske för konsumtion.

1.1 Konsekvenser av ICES råd för småskaligt kustfiske och fiske för konsumtion

En strikt tolkning av internationella havsforskningsrådets (ICES) nollråd för sill i delområden 22–24 skulle innebära att allt befintligt småskaligt sillfiske för konsumtion skulle upphöra. ICES nollråd för torsk i delområden 25–32 skulle på motsvarande sätt innebära att samtliga fiskerier med bifångst av torsk skulle behöva stängas. Även det tvååriga rådet för västlig torsk i delområde 22–24 som ICES presenterade förra året skulle innebära kraftiga begränsningar för fiske på andra arter. Utifrån den beståndstatus som ICES råd beskriver skulle dock både kommissionens förslag för fiskemöjligheter 2025 och ministerrådets beslut fortsatt tillåta vissa begränsade bifångstkvoter för dessa bestånd. Utifrån en låg svensk nyttjandegrad av bifångstkvoterna för torsk förväntas svenska fisken fortsatt kunna bedrivas i oförändrad eller ökad omfattning, även vid en betydande sänkning av de totala bifångstkvoterna för torsk.

För den centrala sillen och strömmingen i delområden 25–29 bedöms ICES råd kunna innebära åtminstone en fördubblad svensk kvot för 2025, även om kvoten beslutas som mest restriktivt utifrån ICES rådgivning. ICES rådgivning i sig bedöms därför inte begränsa möjligheterna för småskaligt fiske eller konsumtionsfiske, vare sig om fisket bedrivs inom kustkvot eller utifrån individuella fiskerättigheter med regional tilldelning. Kvantitativt förväntas sill och strömming för konsumtion att fortsatt domineras av landningar från det pelagiska fisket. Däremot identifierar HaV risker till följd av för hög fiskeridödlighet som ytterligare skulle kunna försämra framför allt kustfiskets möjligheter att i framtiden landa storväxt sill och strömming för konsumtion.

Då ICES ännu inte presenterat sin rådgivning för sill och strömming i Bottniska viken, delområden 30–31, har HaV bedömt möjligheten att värna småskaligt fiske och fiske för konsumtion utifrån att beståndet bedöms ligga över eller under biologiskt säkra gränser. Fiske för konsumtion domineras i detta område av landningar från det småskaliga fisket. HaV anser att en begränsad bifångstkvot med vissa undantag för riktat småskaligt fiske eller fiske för konsumtion kan vara problematisk, främst utifrån en begränsad möjlighet att fördela sill och strömmingskvoten mellan berörda fisken, som även skulle omfatta siklöjefisket med bifångster av sill och strömming.

ICES råd för skarpsill i Östersjön bedöms innebära minskade fiskemöjligheter mellan ca 24 – 42 procent, men minskningen bör inte utgöra en begränsning för att bedriva småskaligt fiske eller skarpsillsfiske för konsumtion. De dominerande landningarna av skarpsill för konsumtion förväntas fortsatt ske genom det pelagiska fiskets fångster.

2 Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram ett underlag med utgångspunkt i ICES rådgivning som beskriver förutsättningarna för att värna det svenska småskaliga fisket och konsekvenserna av olika fångstkvoter för sill, skarpsill och torsk i Östersjön. Underlaget ska särskilt beskriva de olika fångstkvoternas konsekvenser vad gäller efterlevnad av flerårsplanen för dessa arter i Östersjön, samt för det svenska småskaliga fisket och fisket för humankonsumtion. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbyggs- och Infrastrukturdepartementet) senast den 30 juni 2024.

2.2 Avgränsningar

Havs- och vattenmyndigheten har tolkat begreppet 'olika fångstkvoter', som beräknad svensk andel av EU TAC, kallat svensk kvot (SE_{KVOT}) utifrån föreslagna intervall som den vetenskapliga rådgivningen från ICES presenterar.

Havs- och vattenmyndigheten har tolkat uppgiften som att beskriva och analysera fångstkvoternas konsekvenser, och förutsättningar för att värna det svenska småskaliga kustfisket, att det inbegriper förväntade möjligheter till fortsatt bedrivande av berörda fisken samt beskrivning av fisket samhällsekonomiska utveckling.

I frånvaro av definitivt begreppsförklaring i regleringsbrevet har analysen av konsekvenser för svenskt småskaligt fiske och fiske för humankonsumtion avgränsats till att omfatta fartyg och företag som fiskar på kustkvot och de som bedriver konsumfiske antingen på kustkvot, regionalkvot eller genom individuell fiskerättighet. Analys av konsekvenser bygger även på föreliggande prioritering för kust- och regionalkvot.

Inom sill-, skarpsill- och torskfiske förekommer fångster av andra arter. Ett exempel är bifångstrelationerna mellan sill och skarpsill, samt torsk och plattfisk. Uppdraget omfattar däremot inte att analysera konsekvenser för småskaligt fiske och fiske för humankonsumtion för övriga fiskarter, och eventuella relationer belyses endast för att dra slutsatser om konsekvenser för det fiske som omfattas av uppdraget.

Östersjöns fleråriga plan (MAP) skulle kunna medföra olika konsekvenser för kommande fiskemöjligheter beroende på rådets utformning och vilka uppgifter som återges i råden. Myndigheten tolkar inte enskilda artiklar i den fleråriga planen och uppdraget bedömer konsekvenserna av de fångstkvoter som skulle bli aktuella utifrån ICES rådgivning, sätta i förhållande till de delar av den fleråriga planen som bedöms relevanta.

3 Bakgrund

För att sätta ICES rådgivning i ett sammanhang inför uppdragets bedömning av dess betydelse för att värna svenskt småskaligt fiske och fiske för konsumtion, presenteras EU:s fiskeriförvaltningscykel på årlig basis. Bakgrunden beskriver kommissionens beställning av vetenskapliga råd inför rådsförhandlingar och ministerrådets beslut om totala fiskemöjligheter, samt den vetenskapliga rådgivning från ICES som ligger till grund för kommissionens förslag till fiskemöjligheter och utarbetandet av de fleråriga förvaltningsplanerna.

3.1 Beslut om totala fiskemöjligheter och vissa bevarandeåtgärder

Inför att kommissionen föreslår årliga totala fiskemöjligheter (TAC, *eng. Total Allowable Catch*) beställer kommissionen rådgivning från internationella havsforskningsrådet ICES (se avsnitt 3.1.1). Kommissionen inhämtar även råd från de rådgivande nämnderna som består av organisationer som företräder fiskeriaktörer och andra intressegrupper för fiskeripolitiken. Kommissionens TAC-förslag efterföljs av en behandling på lägre nivå i EU:s rådsstruktur och ofta i överläggningar inom regionala fiskerierorganisationer eller med tredje land. Den TAC som ministerrådet sedan beslutar om delas sedan upp i nationella kvoter enligt principen om relativ stabilitet. Det innebär att den procentuella fördelningen av TAC mellan medlemsstaterna är fastställd och oförändrad från år till år. Fördelningen grundar sig på historiskt fiske. Besluten publiceras som TAC- och kvotförordningar för olika havsområden och för Östersjön beslutas en TAC- och kvotförordning vid rådets ministermöte i oktober varje år, där senaste beslutade förordning för Östersjön avser fiskemöjligheter för 2024¹. De årliga besluten som tas av EU:s ministerråd kan också innefatta vissa bevarandeåtgärder som kan anses vara associerade till TAC, till exempel fredningsområden och fredningstider. I besluten framgår även vilka arter som är förbjudna att landa. I några fall tas också beslut om fångstbegränsningar ("bag-limits") för fritidsfisket. Förra året beslutades även om ett totalt fångstförbud av torsk inom fritidsfiske i delar av Östersjön. De fleråriga planerna är förordningar som sätter ramarna och ger handlingsalternativ som ska leda till att fiskbestånden återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning (se avsnitt 3.1.2). Det finns också arter för vilka EU inte beslutar om TAC och kvoter. Dessa kan dock vara föremål för nationell reglering genom HaV:s föreskrifter.

3.1.1 Vetenskaplig rådgivning från Internationella havsforskningsrådet ICES

Enligt den gemensamma fiskeripolitiken ska åtgärder antas i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning. Som ett underlag för fiskeförvaltningen görs därför årliga uppskattningar av hur mycket fisk som finns, samt hur dessa kan fiskas på ett hållbart sätt.

Många av de ekonomiskt viktiga fiskbestånden vandrar över stora områden och är inte bundna av gränserna för nationella fiskezoner. Det behövs därför ett fungerande internationellt samarbete för att kunna uppskatta storleken på sådana bestånd. Detta samarbete sker inom ICES med deltagande av biologer från alla kuststater runt Östersjön, Nordsjön och Nordostatlanten. Inom

¹ RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2023/2638 av den 20 november 2023 om fastställande av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2024 och om ändring av förordning (EU) 2023/194 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten.

EU är datainsamlingen för detta ändamål förordningsreglerad och finansieras via Europeiska Havs-, fiskeri och vattenbruksfonden (EHFVF 2021–2027²).

För ett stort antal internationellt förvaltade bestånd gör ICES årligen beståndsuppskattningar och prognoser. För Östersjön avser rådgivningen tio gemensamma bestånd, där de flesta ges årliga råd. Råden tas fram i en transparent process med kvalitetssäkring och granskning. Det är uppdragsgivarna (oftast Kommissionen) som beställer och betalar rådgivning från ICES och som också anger för vilka bestånd och frågeställningar rådgivningen efterfrågas.

ICES rådgivning är anpassad till grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitikens (GFP)³ övergripande mål om att tillämpa försiktighetsansatsen, nå maximal hållbar avkastning (MSY) och genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. Försiktighetsansatsen tillämpas genom att referenspunkter för lekbiomassa (SSB) och fiskeridödlighet (F_{MSY}) sätts på ett sådant sätt att bestånden inte ska komma under respektive över kritiska nivåer för dessa. Utifrån dessa gränser klassas sedan fisket som icke varaktigt nyttjande, risk för icke varaktigt nyttjande eller varaktigt nyttjande. På liknande sätt klassas beståndet enligt dess fortplantningskapacitet, som reducerad fortplantningskapacitet, risk för reducerad fortplantningskapacitet, eller full fortplantningskapacitet. Bestånd som har eller riskerar att få reducerad fortplantningskapacitet, eller som inte nyttjas eller riskerar att inte nyttjas varaktigt, anses vara utom säkra biologiska gränser.

ICES anpassar också rådgivningen till GFP:s hållbarhetsmål genom att utforma råden så att långsiktig avkastning maximeras, risken för låg lekbiomassa minimeras samt att bestånden hålls inom gränser enligt försiktighetsansatsen som ovan. Råden presenteras i form av en tabell med fångstscenarier så att beslutande kan göra val inom olika scenarier för fångstnivåer, beståndsutveckling och risktagande. När det gäller årliga fiskemöjligheter ska sådana fångstscenarier följa de fleråriga planerna för aktuella bestånd. Scenarierna presenteras som ett intervall mellan nivåer av fiskemortalitet, där $MSY F_{lower}$ och $MSY F_{upper}$ är det lägsta respektive det högst gränsvärdet inom F_{MSY} -intervallet.

ICES ger också råd avseende de fleråriga planerna som syftar till att sätta ramar för en långsiktig hållbar förvaltning av bestånden, samt tydliggöra vilka åtgärder som kan vidtas om beståndssituationen kräver det. Denna rådgivning omfattar i varierande grad flera bestånd och beaktar i mån av kunskap kopplingar mellan fiskbestånd, fiske och marina ekosystem. De fleråriga planerna är därför en del i genomförandet av en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen.

Kunskapen om fiskbestånden varierar utifrån varierande grad av årlig uppföljning och datainsamling och därför utifrån grund av bristande information. För bestånd där informationen är osäker tillämpar ICES en anpassad mer restriktiv rådgivning baserad på den så kallade försiktighetsansatsen.

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och om ändring av förordning (EU) 2017/1004.

³ 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.

3.1.2 Fleråriga planer

I den gemensamma fiskeripolitiken är de fleråriga planerna ett viktigt instrument för att nå de övergripande målen om maximal hållbar avkastning och att genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. Planerna ska baseras på vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning, och ska innehålla bevarandeåtgärder för att återställa och bevara fiskebestånd över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning. Planerna sätter ramarna och ger handlingsalternativ som ska leda till att fiskbestånden växer över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning.

Fleråriga planer ska omfatta antingen specifika arter eller flera bestånd inom ett relevant geografiskt område och ta hänsyn till kunskapen om kopplingar mellan fiskbestånd, fiske och marina ekosystem. Den fleråriga planen för Östersjön⁴ omfattar arterna torsk, sill/strömring och skarpsill, samt bevarandeåtgärder för ett antal plattfiskar om dessa fångas som bifångst i andra fisken. Förutom att specificera vilka bestånd som omfattas så redogör den fleråriga planen för Östersjön även för beståndens bevarandemål och referenspunkter i rådgivningen som ligger till grund för bevarandeåtgärder.

3.1.3 Ekosystemansatsen

För att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, ska den gemensamma fiskeripolitiken genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. Den ska sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön.

I den gemensamma fiskeripolitikens grundförordning definieras en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen som "en integrerad ansats i fiskeriförvaltningen inom ekologiskt meningsfulla gränser som syftar till att förvalta användningen av naturresurser, med beaktande av fiskeverksamhet och annan mänsklig verksamhet, samtidigt som man bevarar både den biologiska rikedom och de biologiska processer som är nödvändiga för att skydda livsmiljöernas sammansättning, struktur och funktion i det berörda ekosystemet, genom att beakta kunskaperna och osäkerheterna när det gäller ekosystems biotiska, abiotiska och mänskliga beståndsdelar".

Fiskeripolitikens grundförordning, samt vissa andra förordningar, innehåller artiklar som ger möjlighet att fastställa bevarandeåtgärder för att nå förenlighet med unionens miljölagstiftning som art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och ramdirektivet om en marin strategi. EU-kommissionen har upprättat en vägledning för tillämpningen av dessa artiklar. Detta ger till exempel möjligheter att anta förordningar som reglerar fisket i marina skyddade områden och att inkludera särskilda bevarandeåtgärder i fleråriga planer (se avsnitt 3.1.2). Den tekniska regleringen för unionens vatten (EU) 2019/1241 ger utökade möjligheter att reglera påverkan på marina habitat och ekosystem och för att undvika bifångster av ickekommersiella och känsliga arter.

3.2 Fördelning av fiskemöjligheter (kvoter) mellan yrkesfiskare

HaV har i 2 kap. 7 § förordning 1994:1716 om fiske, vattenbruket och fiskerinäringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av

⁴ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/1139 av den 6 juli 2016 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömring och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd, om ändring av rådets förordning (EG) nr 2187/2005 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1098/2007.

fiskemöjligheter enligt artikel 16.6 och 16.7 i gemensamma fiskeripolitikens. HaV får också meddela föreskrifter om hur sådana fiskemöjligheter får överlåtas under året.

I Sverige fördelas fiskemöjligheterna mellan fiskelicensinnehavarna i huvudsak genom olika typer av fisketillstånd, men det finns också fiskare som enbart har en fiskelicens. Detta innebär att de svenska kvoterna delas upp beroende på vilken typ av fiske som bedrivs.

Den som inte har något fisketillstånd, utan endast en fiskelicens, fiskar inom en s.k. kustkvot. För att inte alla fiskare med fiskelicens ska tävla om fiskeresursen i tid och rum, samt för att styra fisket mot fiskeripolitikens mål, fördelas fiskemöjligheter i övrigt genom olika typer av fisketillstånd, som i vissa fall även förenas med pelagiska fiskerättigheter eller demersala fiskemöjligheter, se nedan. Detta ger möjlighet att fördela fiskemöjligheter mellan fiskelicensinnehavare och styra användningen av redskap och fiske på olika arter och bestånd. Det innebär också att möjligheterna till att byta fiskeinriktning begränsas och risken för att på så sätt flytta över en eventuell överetablering från ett fiskeri till ett annat.

Av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2024:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet framgår att det finns flera olika fisketillstånd. Enligt 5 kap. krävs ett fisketillstånd för att få fiska efter pelagiska arter. Av 11 kap. i samma föreskrift framgår vilka fiskarter som omfattas av kravet på pelagiskt fisketillstånd samt att fördelning omfattar dels pelagiska fiskerättigheter enligt lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter och pelagiska fiskemöjligheter. Av 12 kap. i samma föreskrift framgår gemensamma bestämmelser om fiskerättigheter och fiskemöjligheter.

De pelagiska fiskerättigheterna är giltiga i tio år och permanent överlåtbara enligt lagen om överförbara fiskerättigheter (2009:866). Fiskerättigheterna baseras på omfattningen av tidigare bedrivit fiske. Detta system omfattar större pelagiska fiskefartyg med aktiva redskap som trål och vad för fiske efter framför allt sill/strömning, skarpsill, makrill och tobis.

Utöver pelagiska fiskerättigheter finns det också pelagiska och demersala fiskemöjligheter. Dessa är giltiga i ett år och endast tillfälligt överlåtbara under året. Systemet omfattar i huvudsak fiske efter bottenlevande fiskarter, havskräfta och räka med trål, men även burfiske efter havskräfta och visst fiske med garn. De pelagiska årliga fiskemöjligheterna innefattar skarpsillskvoten i Nordsjön samt taggmakrill.

Vid sidan av fiskerättigheterna och fiskemöjligheterna ställs det också krav på att ha särskilda fisketillstånd för olika fiskerier, som fiske efter nordhavsräka, havskräfta med bur, torskfångande redskap i olika havsområden, ål, siklöja, med flera.

3.2.1 Fördelningen av nationella kvoter av pelagiska arter

Inom EU beslutar ministerrådet årligen om totala fiskekvoter (i kg) för olika fiskarter i olika havsområden. Varje medlemsland har sedan i uppgift att fördela ut fiskekvoterna.

Så snart ministerrådet fattat beslut om totala fiskemöjligheter fattar HaV ett beslut om hur de svenska pelagiska fiskekvoterna ska fördelas mellan de grupper som har fiskerättigheter, årliga fiskemöjligheter, regionala fiskemöjligheter och till det småskaliga fisket som fiskar på kustkvoterna. I detta årliga beslut om hur den svenska kvoten ska fördelas mellan de olika grupperna är utgångspunkten att prioritera det småskaligt kustnära fiske (kustkvoten), vilket

innebär att HaV i första hand ser till att den grupp av licensinnehavare som inte har några fisketillstånd får en tillräckligt stor mängd av de aktuella svenska kvoterna att de ska inte behöva upphöra med fisket på grund av att kvoten tar slut under året. Därefter fördelas kvoterna till det regionala fisket, innan övriga grupper av fiskelicensinnehavare tilldelas individuella fiskerättigheter eller fiskemöjligheter. Myndigheten har i dagsläget reglerat förfarandet i 14 kap. 8–9 §§ Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

I Sverige fördelas det pelagiska fisket genom tioåriga överlåtbara pelagiska fiskerättigheter sedan år 2009 enligt lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Fördelningen baserades på historisk infiskning under referensperioden 2000 – 2004. De årliga fiskekvoterna (för pelagiskt fiske) som tillfaller Sverige fördelas till respektive fisketillståndsinnehavare baserat på dennes innehav av promille av varje art i varje delområde. Denna andel bygger på fiskarens tidigare fiske under referensperioden.

Med fiskerättigheter avses de delar av kvoterna som fördelas till de som har pelagiska fiskerättigheter (som i dagligt tal ofta refereras till som 'promille'). Pelagiska fiskemöjligheter är de kvoter där fördelningen inte är baserad på ett innehav av pelagiska fiskerättigheter utan där hela kvoten fördelas till HaV och där HaV sedan fördelar ut kilon under året. Ett exempel på detta är taggmakrill. Regionala fiskemöjligheter är den årliga regionala extratilldelningen av fiskemöjligheter för sill och skarpsill i Östersjön till fiskebåtar som endast landar och fiskar i Östersjön.

Regionala fiskemöjligheter är pelagiska i detta sammanhanget, men det finns också möjlighet att fördela regionala fiskemöjligheter i det demersala fisket men det har inte skett sedan EU infört ett förbud mot riktat torskfiske i Östersjön.

3.2.1.1 Kustkvoter

Kvantiteter avsätts till de oallokerade/ofördelade kustkvoterna. Pelagiska kustkvoter avsätts för sill i norra Östersjön, sill i östra Östersjön, sill i västra Östersjön, sill i Skagerrak/Kattegatt, skarpsill i Östersjön samt skarpsill i Skagerrak/Kattegatt. Den sistnämnda har brutet kvotår vilket innebär att kvotåret löper från den 1 juli ena året till den 30 juni nästkommande år. För alla de övriga följer kvotåret ett kalenderår.

Kustkvoterna är ofördelade, dvs fördelas inte ut till respektive fartyg. De fartyg som fiskar på kustkvoterna är inte samma fartyg som har individuella fiskerättigheter eller regional extratilldelning. Vanligen är de mindre fiskefartyg som fiskar kustnära och landar lokalt. Fiskefartygen som fiskar inom kustkvoterna använder antingen passiva redskap eller trålare eller fiskefartyg som fiskar med mindre vadredskap. Om man fiskar med trål i egentliga (östra) Östersjön med ett fiskefartyg som är mindre än 12 meter eller i norra Östersjön med ett fiskefartyg som är mindre än 15 meter fiskar man också på kustkvoten.

Storleken på kustkvoterna bestäms till en kvantitet av en art i ett kvotområde. Utgångspunkten för storleken på de kvantiteter som avsätts till kustkvoterna är att dessa ska vara så stora att de inte fiskas upp under året och att fiskestopp kan undvikas. Detta innebär att de fiskefartyg som fiskar på kustkvoterna ska kunna bedriva ett i huvudsak fritt fiske under året. De senaste åren har kustkvoterna för sill och strömming i centrala Östersjön varit 3000 ton, och i Bottniska viken 1 500 ton. Kustkvoten för skarpsill i hela Östersjön har varit 1000 ton.

3.2.1.2 Regional tilldelning

Regionalkvoter finns för sill i norra Östersjön, sill i östra (centrala) Östersjön och skarpsill i Östersjön. Regionalkvoterna utgjordes tidigare av procentandelar av totalkvoterna (TAC) och dessa avsättningar gjordes därför innan resten av kvoterna fördelas. Från de totalkvoter som tillgängliggörs till Sverige avsätts andelar till den regionala tilldelningen. Dessa uppgår till 14,6 procent av kvoten för sill i östra Östersjön, 5 procent av kvoten för sill i norra Östersjön och 10,6 procent av kvoten för skarpsill i Östersjön. HaV remitterade i slutet av 2023 ett förslag på ett justerat sätt att beräkna regionalkvoterna bl.a. för att öka förutsägbarheten. Istället för procentsatser föreslogs en minsta årlig grundnivå i kilogram. (Denna fördelningsmetod har använts för regionalkvoterna under 2024.)

Regionalkvoter infördes vid införandet av det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter. Regionalkvoten regleras i 11 kap. 6–8 §§ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet, där det framgår att den som enbart bedriver pelagiskt fiske i Östersjön och landar i Östersjöhamnar, kan tilldelas en extra fångstmängd av regionala hänsyn. Tilldelningen sker i så fall utöver den fångstmängd som grundas på en överlåtbar pelagisk fiskerättighet. Det är endast fartyg som har pelagisk tilldelning och pelagiska fiskerättigheter som kan få regional tilldelning. Undantaget är ett fartyg som bara haft regional tilldelning sedan det pelagiska systemet infördes.

3.2.1.3 Fiske för humankonsumtion

Under senare tid har frågor om sillkvoterna i Östersjön samt landningar för humankonsumtion aktualiserats. Bland annat har diskussionen gällt möjligheten att fiska för humankonsumtion, dels utifrån den lokala beredningsindustrins behov av råvara för att bibehålla sin verksamhet, dels för att säkra livsmedelsförsörjningen, inte minst ur ett beredskapsperspektiv. Det har också framförts synpunkter på att hela kustkvoterna och hela eller delar av regionalkvoterna skulle fördelas till de fiskefartyg som har för avsikt att landa för humankonsumtion i östersjöhamnar. HaV anser dock inte att detta är ett realiserbart alternativ av de skäl som presenteras nedan.

Det finns flera faktorer som påverkar både utbud och efterfrågan på sill för humankonsumtion från Östersjön. Att avsättningar till kustkvoterna görs med en tillräcklig marginal för att de småskaliga yrkesfiskarna ska kunna bedriva ett fritt fiske och att större och mer förutsägbara kvoter fördelas till regionalkvoterna medför att det finns en ökad potential för att landningarna för humankonsumtion ska öka. Att genom fördelningen av kvoterna reglera ändamålet med fångsterna och särskilt avsätta vissa specifika kvantiteter till landningar till humankonsumtion innebär flera svårigheter.

EU-regelverket reglerar inte ändamålet för fångsterna som exempelvis syfte att använda sill- och skarpsillkvoter till humankonsumtion eller till industriändamål. Det finns inte heller några nationella regler som styr fångster efter ändamålet. Ett sådant nationellt regelverk måste vara förenligt med målen i grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitiken och måste vara icke-diskriminerande mot fiskare i andra medlemsstater.

Sill eller strömming är en art som används både till industriändamål och humankonsumtion och användningen av landningarna styrs främst av efterfrågan på marknaden. Efterfrågan på sill för humankonsumtion påverkas bland annat av dioxinhalter i fet fisk från Östersjön och de kostråd som Livsmedelsverket utfärdar utifrån dessa halter. Förutsättningarna för yrkesfisket påverkas i

hög grad av efterfrågan och priserna på marknaden. Vid låg efterfrågan av sill för humankonsumtion återstår att sälja fångsterna till industrin. Här ska nämnas att priser för sill för humankonsumtion normalt är högre än priset på sill till industriändamål vilket möjliggör för högre lönsamhet vid fiske till humankonsumtion.

Det finns också en del ovisshet kopplat till själva fisket. Även om en fiskare har för avsikt att fiska för humankonsumtion händer det att landningarna inte håller den kvalitet eller storleksfördelning som krävs för att fisken ska gå till humankonsumtion. Att kvaliteten på sillen är hög behöver dock inte innebära att det finns en köpare av fångsten för humankonsumtion och då återstår att sälja fångsten till industriändamål.

Om det ändå skulle vara hög efterfrågan på sill för humankonsumtion och sillen håller den kvalitet och storleksfördelning som humankonsumtion kräver så finns inte heller några förutsättningar i regelverket för fisketillstånd eller fiskelicens som innebär att HaV kan ställa krav på fartygets skick och dess möjlighet att bevara den kvalitet som krävs för humankonsumtion genom exempelvis lämpliga kyltankar. Vissa av de mindre fartygen kan ha kylförmåga ombord av varierande kvalitet, vilket medför att fångsterna ibland inte kan säljas till annat än till industriändamål. För att förbättra kyltankarna krävs därför att den berörda licensinnehavaren investerar i ombyggnation eller utbyte av tankarna. Det går visserligen för en licensinnehavare att söka stöd från europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet 2021–2027 för investeringar ombord, men det förutsätter medfinansiering från licensinnehavaren.

Mot denna bakgrund anser HaV att det inte är möjligt att enbart fördela regionalkvoten mellan de som har för avsikt att enbart eller i huvudsak fiska för landning till humankonsumtion eftersom det i praktiken innebär stora svårigheter att på förhand säkerställa att fångsten går till humankonsumtion. Det framgår inte heller av fiskarnas fångstrapportering i vilket ändamål som fångsten ska nyttjas, vilket innebär att en uppföljning av ett sådant regelverk skulle vara resurskrävande och svår att genomföra.

Sammantaget medför ovanstående att det inte är möjligt att specifikt reservera kvantiteter för landning endast till humankonsumtion. Vad som däremot är viktigt är att det finns tillräckliga kvantiteter tillgängliga för de fartyg som *kan* landa för humankonsumtion i östersjöhamnar.

4 ICES rådgivning för vissa fiskbestånd i Östersjön 2025

ICES publicerade sin rådgivning för Östersjöns fiskbestånd den 31 maj. Samtliga råd finns att ladda ner från ICES hemsida⁵. ICES publicerade ingen rådgivning för strömmingsbeståndet i Bottniska viken (SD 30–31) på grund av en översyn av beståndsmodellens referensvärden. ICES bedömde att detta var nödvändigt utifrån beståndets fortsatta nedgång i lekbiomassa trots att fiskemöjligheter senaste åren beslutats inom de intervall för fiskeridödlighet som ges av den fleråriga planen för Östersjön. En förklaring skulle kunna vara att beståndsmodellens referensvärden ligger för högt i förhållande till övriga beståndsparametrar. ICES förväntas publicera rådet för strömming i Bottniska viken under september 2024.

Råden för samtliga bestånd har räknats om utifrån den metod som kommissionen använder för att omvandla råden till totala fiskemöjligheter (TAC) för EU:s fiskeflotta, samt den motsvarande svenska kvoten som skulle följa av den TAC-nivån. Dessa omräkningar har även gjorts för F_{MSY} -

⁵ <https://ices-library.figshare.com/>, se rådgivning för Östersjöbestånd publicerade 31 maj 2024.

intervallen som motsvarar den teoretiskt lägsta respektive högsta TAC som följer av referensvärdenas definitioner i den fleråriga planen. Den fleråriga planen innehåller också kriterier för inom vilket spann av F_{MSY} -intervallet som TAC får sättas utifrån att bestånden befinner sig över respektive under biologiskt hållbara eller säkra nivåer. Nedan bedömning av vilka svenska kvoter som följer av ICES rådgivning tar även hänsyn till den fleråriga planens hållbarhetskriterier för respektive bestånd.

Tabell 1. ICES råd för 2025 justerade för att motsvara EU:s TAC och förväntade svenska kvoter utifrån nationell andel av EU:s TAC, enligt fotnoter. Beräknade svenska kvoter för 2025 ($SE_{KVOT\ 2025}$) jämförs mot motsvarande kvot 2024 kvantitativt (ton) och relativt (%), samt jämförs mot vad svensk kvot skulle bli utifrån rådgivningens F_{MSY} -intervall både kvantitativt (ton) och relativt (%). Procentuella ökningarna i grönt och minskningar i rött. För rådgivning som inte publicerats anges *pm* (*pro memoria*).

Bestånd och område	SE andel (%)	$SE_{KVOT\ 2024}$	$EU_{TAC\ 2024}$	$ICES_{råd\ 2025}$	$SE_{KVOT\ 2025}$	$SE_{KVOT\ 2025}$ jfr $SE_{KVOT\ 2024}$ (%)	$SE_{KVOT\ F_{MSY}}$ ($F_{lower} - F_{upper}$)	Intervall jfr $SE_{KVOT\ 2024}$ (%) $TAC\ F_{MSY}$ ($F_{lower} - F_{upper}$)
Sill 25-29 ¹	33,445	13 501	40 368	125 344	37 212	175,6%	37 212 (28 130- n/a)	175,6% (108,4% - n/a)
Sill 30-31	18,014	9 908	55 000	<i>pm</i>				
Sill 22-24	17,792	140	788	0	0	-100,0%	0 (n/a - n/a)	-100% (n/a - n/a)
Skarpsill 22-32 ²	19,07	38 331	201 000	164 947	28 285	-26,2%	28 285 (22 326 - 29 002)	-26,2% (-41,8% - -24,3%)
Torsk 25-32	23,273	138	595	0	0	-100,0%	0 (n/a - n/a)	-100% (n/a - n/a)
Torsk 22-24 ³	15,549	53	340	24	1,2	-97,7%	1,2 (n/a - n/a)	-97,7% (n/a - n/a)

¹ $SE_{KVOT\ 2025} = ICES_{råd\ 2025}$ justerad för migration av sill från centrala Östersjön, migration av sill till centrala Östersjön, avräkning av minus rysk autonom kvot motsvarande 9,5 %, samt justerad för svensk andel av EU_{TAC} . $SE_{KVOT\ 2025}$: 125 344 t + migration till 861 – migration från 3263) * (1-0,095) * (0,33445) = 37 212 ton.

² $SE_{KVOT\ 2025} = ICES_{råd}$ med avräknad rysk autonom kvot motsvarande 10,08 % och justerad för svensk andel, ger SE_{KVOT} motsvarande 164 947 ton * (1-0,1008) * (0,1907) = 28 285 ton.

³ ICES råd för 2025 omfattar fångst från både fritidsfiske och kommersiellt fiske. Under 2023 uppskattades fritidsfisket utgöra ca 68 % av total fångst vilket efter avräkning motsvarar en $ICES_{TAC\ 2025}$ på 8 ton, justerad för svensk andel ger $SE_{KVOT} = 24\ t$ * (0,32) * (0,15549) = 1 194 kg.

5 Bedömning av konsekvenser av ICES råd för småskaligt kustfiske och fiske för konsumtion

Bedömningen av vilka svenska fiskemöjligheter som följer av ICES rådgivning och vilken betydelse detta förväntas ge för småskaligt fiske och fiske för konsumtion presenteras för respektive bestånd nedan. Förutsättningarna för svensk fiske 2025 tar även hänsyn till den fleråriga planens hållbarhetskriterier för respektive bestånd.

Som jämförelse för konsekvenserna av ICES rådgivning redovisas för varje bestånd hur landningar inom kustkvot och för konsumtion fördelats under 2023, samt en samhällsekonomisk beskrivning av fisket på detta bestånd under samma år.

För att ge en översiktlig bild av vilka fartygsstorlekar som 2023 stod för de svenska landningarna av dessa bestånd, visar tabellen nedan landad vikt och värde för fartyg under 12 m, mellan 12 – 24 m, samt över 24 m.

Tabell 2. Landad vikt (kg) och värde (SEK) för olika fartygssegment 2023.

Bestånd	Vikt (kg)			Värde (SEK)		
	<12 m	12-24 m	>24 m	<12 m	12-24 m	>24 m
Sill 25-29	1 633 886	2 956 767	13 589 598	16 131 059	29 191 632	134 167 671
Sill 30-31	264 603	259 801	10 718 503	2 612 378	2 564 969	105 821 863
Sill 22-24	264 504			2 611 401		
Skarpsill 22-32	720 359	3 485 095	39 253 101	2 531 443	12 247 113	137 940 906
Torsk 25-32	6 863	1 268	3 160	130 815	24 172	60 235
Torsk 22-24	3 893			74 214		
Totalsumma	2 894 107	6 702 931	63 564 362	24 091 309	44 027 886	377 990 674

Under bedömningen av ICES råd för respektive bestånd presenteras även en samhällsekonomisk redogörelse för fisket på beståndet under 2023. Redovisningen utgår från antal fartyg och deras totala landningar, samt deras beroendegrad av fångster från beståndet baserat på artens förekomst i fartygens totala landningar under 2023. Data som använts baseras på loggböcker, avräkningsnotor, enkätundersökning och data från SCB:s företagsregistret och samlas in inom data insamlingsförordningen. Den senast tillgängliga data för landningar är från 2023 medan ekonomiska värden är från 2022.

5.1 Sill i delområden 25–27, 28.2, 29

Svenskt fiske på detta bestånd bedrivs inom delområden 25–29. Svensk kvot motsvarar ca 33,5 procent av EU TAC och utifrån ICES rådgivning och tillhörande F_{MSY} -intervall skulle den svenska kvoten motsvara mellan 28 130 och 37 212 ton, vilket skulle motsvara ökade svenska fiskemöjligheter mellan 108,4 och 175,6 procent jämfört med 2024, se tabell 1.

Enligt ICES rådgivning befinner sig beståndets lekbiomassa över biologiskt säkra nivåer (B_{lim}) men under biologiskt hållbara nivåer ($B_{trigger}$). I en sådan situation anger den fleråriga planen att fiskemöjligheter ska beslutas inom den lägre halvan av F_{MSY} -intervallet, vilket är det som redovisats ovan.

Enligt tidigare femårsperiod har landningar inom kustkvoten legat mellan ca 1 500 – 2000 ton, vilket inte har begränsats av fördelad kustkvot på 3000 ton årligen (se avsnitt 3.2.1.1). Då ICES råd bedöms kunna ge en ökning med ytterligare drygt 14 600 ton i F_{MSY} -intervallets lägsta punktvärde ($MSY F_{lower}$) förväntas inte kustkvoten i sig eller andelen fiske för konsumtion inom kustkvoten att begränsas av de föreslagna fiskemöjligheterna. Däremot kommer kustfiskets möjlighet att fiska för konsumtion att påverkas av förekomsten av storväxt sill och strömming som kommer till kusten för att leka, vilket sannolikt påverkas av fler faktorer än de som ligger till grund för ICES rådgivning (se diskussion i avsnitt 6). Det bör noteras att landningar för konsumtion de senaste åren varit ca sex gånger större inom det pelagiska fisket med individuella fiskerättigheter än inom kustkvoten. Det finns dock ingen samvariation mellan landningar för konsumtion och totala landningar inom fisket med individuella fiskerättigheter, där landningar för konsumtion istället legat någorlunda stabilt kring drygt 3 000 ton per år. En höjning av svensk kvot förväntas därför inte per automatik generera större landningar för konsumtion inom fisket med individuella fiskerättigheter. Förutsättningarna för ökat konsumtionsfiske kommer i högre grad bestämmas av hur enskilda företag väljer att fiska, främst utifrån prisutvecklingen mellan konsumtionsfisk och fångster för andra ändamål, samt fångsternas kvalitet.

Sill- och strömmingsfångsterna bedöms under 2025 kunna få en relativt större betydelse för det pelagiska trålfisket med individuella fiskerättigheter än under tidigare år, då sillkvoten kan komma att fördubblas medan den svenska skarpsillskvoten bedöms sänkas med motsvarande 24–42 procent (se avsnitt 5.4).

Tabell 3. Landad andel för konsumtion i procent och vikt i kilo, samt totala landningarna i kg för perioden 2020-maj 2024 fördelat mellan kustkvot och fiske med individuella fiskerättigheter.

Sill 25-29	konsum (%)		konsum (kg)		Totalt (kg)	
	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella
2020	10,5	11,0	159 895	4 665 133	1 519 029	42 581 245
2021	42,1	12,8	667 911	3 951 165	1 587 738	30 758 791
2022	26,4	24,8	468 933	3 282 183	1 775 118	13 253 371
2023	38,5	19,4	725 370	3 160 523	1 884 721	16 295 533
2024	36,4	21,6	346 826	866 818	951 900	4 007 532

5.1.1 Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023

Under 2023 var det 77 fartyg som landade sill och strömming från centrala Östersjön. Viktmässigt så dominerades fisket av de större pelagiska fartygen (aktiva redskap större än 24 meter), som stod för 75 procent av vikten av sillfångsterna och 74 procent av det totala värdet från sillfångster. Det passiva fisket stod för 0,4 procent av sillfångsterna och 0,7 procent av värdet av sillen. Ett sista segment för detta fiske är de som fiskar med aktiva redskap och är under 24 meter och stod för då resterande andel sillfångster i motsvarande 24 procent av vikten och 25 procent av värdet.

Det var 24 fartyg med en beroendegrad baserat på vikt om 50 procent eller högre, med lägsta beroendegrad på 50,6 procent och högsta på 100 procent. Av dessa var det 12 stycken som fiskade med passiva redskap och 12 stycken som fiskade med aktiva redskap. Dessa 24 fartyg genererade ett förädlingsvärde som uppskattas till cirka 4,1 miljoner kronor och sysselsatte 18 heltidsekvivalenter. Det låga förädlingsvärdet i förhållande till landningsvärde beror på att det senast tillgängliga förädlingsvärdet är från 2022 som var ett år där fisket drabbades av höga bränsle- och räntekostnader som tillsammans med lägre landningar lett till lägre förädlingsvärde. De som fiskar med passiva redskap bidrar inte till svensk ekonomi i stort men fisket är betydande för den enskilde fiskaren.

Sill- och skarpsillfisket ett uttalat blandfiske i egentliga Östersjön, därmed är det av stor vikt att även inkludera skarpsill. Totalt är det 38 fartyg som har en beroendegrad baserat på vikt för sill och skarpsill om 50 procent eller mer. Denna beroendegrad varierar från 51 procent till 100 procent, med ett medelvärde om 94 procent. Det höga medelvärdet relativt intervallet indikerar att fördelningen av beroendegraden är snedvriden, vilket innebär att de flesta av dessa 38 fartyg har en hög beroendegrad av sill- och skarpsill. De 38 fartyg som är beroende av sill- och skarpsill bidrar med sysselsättning på cirka 85 heltidsekvivalenter och har ett förädlingsvärde på ca 66 miljoner kronor. Majoriteten av detta fiske bedrivs i det pelagiska fisket med fartyg över 24 meter.

5.2 Sill i delområden 30–31

ICES har inte publicerat rådgivning för strömmingsbeståndet i Bottniska viken (SD 30–31) på grund av en översyn av beståndsmodellens referensvärden. ICES bedömde att detta var nödvändigt utifrån beståndets fortsatta nedgång i lekbiomassa trots att fiskemöjligheter senaste åren beslutats inom de intervall för fiskeridödlighet som ges av den fleråriga planen för Östersjön.

En förklaring skulle kunna vara att beståndsmodellens referensvärden ligger för högt i förhållande till övriga beståndsparametrar. ICES förväntas publicera rådet för strömning i Bottniska viken under september 2024.

Bedömningen av nästa års fiskemöjligheter görs istället utifrån huruvida beståndets lekbiomassa kommer att bedömas ligga över eller under biologiskt hållbara nivåer ($B_{trigger}$) respektive över eller under biologiskt säkra gränser (B_{lim}). I förra årets rådgivning låg beståndets lekbiomassa mellan dessa nivåer och TAC beslutades nära mitten på den lägre F_{MSY} -intervallet, i enlighet med den fleråriga planen. Finland och Sverige enades även om en fem-veckorsperiod med trålfiskeförbud, vilken kan ge visst ökat skydd för lekande strömning, om än mest i finska vatten. Utifrån att lekbiomassan visat en sjunkande trend sedan mitten av 90-talet och tydligt minskat sedan höjningen av totala fiskemöjligheter 2021 uttrycker ICES en osäkerhet kring gällande beståndsmodellens referensvärden, och sannolikheten för en fortsatt försämrad beståndsstatus bedöms därför relativt hög. Det är dock ovisst om beståndstatus tillsammans med nya referensvärden kommer att indikera ett bestånd under säkra biologiska gränser (B_{lim}).

Förra året innebar kommissionens förslag till fiskemöjligheter ett förbud mot riktat fiske och att strömning från Bottniska viken endast skulle få landas som bifångst. Den bifångstkvote som föreslogs av kommissionen var dock så kraftigt begränsande att den inte rymde hälften av de förväntade bifångsterna av strömning endast inom det svenska siklöjefisket, och skulle därför innebära att allt strömmingsfiske för konsumtion hade omöjliggjorts även om TAC-förordningen exempelvis tillät undantag för småskaligt konsumtionsfiske med passiva redskap.

Normalt sett utgör en hög andel av kustkvoten landningar för konsumtion, medan sådana landningar inom fiske med individuella fiskerättigheter är långt mindre förekommande, både kvantitativt och relativt. Vid begränsade fiskemöjligheter bör det därför finnas en tydlig prioritering för småskaligt kustfiske för konsumtion och en kustkvot på tidigare nivåer bör kunna säkras. Men på samma sätt som för centrala sillen så avgörs möjligheten till kustnära konsumtionsfiske av förekomsten av storväxt strömning som återvänder till kusten för lek. En sådan utveckling kommer sannolikt kräva mer omfattande skyddsåtgärder än att enbart säkerställa en återväxt av lekbiomassa till hållbara nivåer.

Vid bedömning av ICES råds konsekvenser för svenskt småskaligt fiske och fiske för konsumtion anser HaV därför, i linje med förra årets bedömning av kommissionens förslag, att riktat fiske för konsumtion bör tillåtas inom en försiktigt satt TAC. Detta skulle i sådana fall innebära att fiskemöjligheter kan beslutas enligt artikel 5 i den fleråriga planen för bestånd under B_{lim} och att restriktiva fiskemöjligheter tillåts tillsammans med krav om ytterligare skyddsåtgärder för att stärka beståndets rekrytering och återväxt av lekbiomassa till biologiskt hållbara nivåer.

Tabell 4. Landad andel för konsumtion i procent och vikt i kilo, samt totala landningarna i kg för perioden 2020-maj 2024 fördelat mellan kustkvot och fiske med individuella fiskerättigheter.

Sill 30-31	konsum (%)		konsum (kg)		Totalt (kg)	
	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella
2020	37,2	1,4	477 533	153 164	1 282 578	11 155 689
2021	81,8		389 026		475 376	14 242 100
2022	81,6		366 248		448 889	16 527 087
2023	83,5	5,6	298 987	610 363	357 942	10 884 967
2024	100,0		56 409		56 409	6 541 038

5.2.1 Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023

Fisket efter strömming i Bottniska viken ser lite annorlunda ut jämfört med fisket i centrala Östersjön då det sker ett mer riktat sillfiske. Under 2023 var det 100 fartyg som någon gång landade strömming från Bottniska viken. Av dessa 100 fartygen var det 38 fartyg som hade en beroendegrad, baserat på vikt, om minst 50 procent. Sex stycken av dessa fiskade med aktiva redskap och 32 stycken med passiva redskap. I likhet med andra områden så varierar beroendegraden även här, mellan 51 och 100 procent, med ett medelvärde på 90 procent. Det finns således ett stort beroende av strömmingsfisket i området. Förädlingsvärde och sysselsättning från dessa fartyg uppgick till cirka 7,8 miljoner kronor respektive 27 heltidsekvivalenter. De större fartygen med aktiva redskap stod för majoriteten av fångsterna och värdet men däremot kan värdet av strömmingsfisket för de mer småskaliga kustfiskarna vara av stor betydelse för den enskilde fiskaren.

5.3 Sill i delområden 22–24

För västra sillen i delområden 22–24 skulle ICES råd omöjliggöra fortsatt fiske utifrån det nollråd som ges och skulle motsvara en minskning med 140 ton i svensk kvot plus ytterligare minskningar utifrån de kvotbyten som normalt görs med Danmark, se tabell 1. Ministerrådet har dock senaste åren beslutat om en bifångstkvot som tillåtit riktat småskaligt sillfiske för fartyg mindre än 12 meter som använder passiva redskap.

Kvoten för västra sillen har minskat kraftigt under senare år, där den svenska kvoten för år 2020 uppgick till endast 560 ton, år 2021 till 280 ton och åren 2022 till 2024 till endast 140 ton. Sedan år 2021 har hela den svenska kvoten avsatts till kustkvoten vilket inneburit att det sedan dess inte fördelats någon kvot till de som har pelagiska fiskerättigheter. Nyttjandet på kvoten har under åren varit högt och den har vid något tillfälle behövt stängas innan året var slut.

Under senare år har det kunnat tillföras ytterligare kvantiteter till det småskaliga kustfisket efter att myndigheten genomfört kvotbyten med Danmark. Under år 2022 kunde det tillföras ytterligare 112 ton och under år 2023 129 ton.

Utifrån nuvarande krav i TAC-förordningen bedrivs allt sillfiske med fartyg under 12 meter som använder passiva redskap. Dessutom sker allt fiske för konsumtion, se tabell 5 nedan.

Tabell 5. Landad andel för konsumtion i procent och vikt i kilo, samt totala landningarna i kg för perioden 2020-maj 2024 fördelat mellan kustkvot och fiske med individuella fiskerättigheter.

Sill 22-24	konsum (%)		konsum (kg)		Totalt (kg)	
	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella
2020	100	99,9	483 843	229 320	483 843	229 550
2021	100	100	278 442	72 710	278 442	72 710
2022	100		248 024		248 024	
2023	100		264 504		264 504	
2024	100		26 935		26 935	

5.3.1 Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023

Under 2023 var det totalt 13 fartyg som registrerade sillfångster i delområde 22–24. Av dessa 13 fartyg var det 10 fartyg som hade en beroendegrad, baserat på vikt, om minst 50 procent. Beroendegraden varierade mellan 62–99 procent med ett medelvärde på 85 procent. Sammanfattningsvis är dessa fartyg att betrakta som väldigt beroende av sillfisket. Fartygens förädlingsvärde från dessa fartyg, dvs. det t värde som fisket bidrar med till svenskt BNP uppskattas till cirka 1,4 miljoner kronor med sysselsättningseffekter på cirka 6 heltidsekvivalenter.

5.4 Skarpsill i delområden 22–32

ICES råd för skarpsill i Östersjön bedöms kunna motsvara sänkta fiskemöjligheter med mellan 24,3 till 41,8 procent jämfört med 2024, se tabell 1. Det skulle motsvara en svensk kvot mellan 22 326 till 29 002 ton. Den senaste femårsperioden för skarpsillsfisket i centrala Östersjön visar en ganska låg andel fiske för konsumtion inom kustkvoten, medan fångster för konsumtion inom fisket med individuella fiskerättigheter varierat mellan drygt 1 200 ton till knappt 2 800 ton, se tabell 6. I Bottniska viken sker inget skarpsillsfiske inom kustkvot men det bedrivs inte heller något konsumtionsfiske inom fisket med individuella fiskerättigheter, se tabell 7.

I centrala Östersjön samvarierar vare sig konsumtionslandningar inom kustkvoten eller individuella fiskerättigheter med den totala svenska kvoten. Konsumtionsfisket bedöms därför vara oberoende av den svenska kvotens storlek, även utifrån de kvotsänkningar som ICES råd skulle innebära. Liksom för sillfisket i centrala Östersjön domineras konsumtionsfisket av skarpsill viktmässigt av landningar från pelagiskt fiske där landningar för konsumtion varit relativt höga de senaste åren trots minskade kvoter. HaV bedömer därför inte att ICES råd skulle innebära några påtagliga konsekvenser vare sig för småskaligt kustfiske inom kustkvoten eller för skarpsillsfisket för konsumtion totalt sett. Däremot kommer skarpsillsfisket med individuella fiskerättigheter att bli mer beroende av sill och strömmingsfisket i centrala Östersjön, då denna kvot förväntas öka betydligt mer än vad skarpsillskvoten förväntas minska, se tabell 1.

Tabell 6. Landad andel för konsumtion i procent och vikt i kilo, samt totala landningarna i kg för perioden 2020-maj 2024 fördelat mellan kustkvot och fiske med individuella fiskerättigheter.

Skarpsill 25-29	konsum (%)		konsum (kg)		Totalt (kg)	
	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella
2020	0,0	4,8	0	1 983 347	246 463	41 595 615
2021	12,6	2,9	103 485	1 232 236	821 558	42 512 204
2022	15,2	3,7	160 388	1 919 732	1 053 736	51 482 489
2023	3,4	6,6	24 420	2 793 352	720 359	42 592 436
2024	0,0	6,7	0	2 289 189	330 424	34 182 368

Tabell 7. Landad andel för konsumtion i procent och vikt i kilo, samt totala landningarna i kg för perioden 2020-maj 2024 fördelat mellan kustkvot och fiske med individuella fiskerättigheter.

Skarpsill 30-31	konsum (%)		konsum (kg)		Totalt (kg)	
	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella	Kustkvot	Individuella
2020	0,0	0,0	0	0	675	15 965
2021		0,0		0		356 144
2022		0,0		0		205 033
2023		0,0		0		145 763
2024		0,0		0		79 203

5.4.1 Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023

Under 2023 var det 32 fartyg som någon gång fångade skarpsill varav 13 hade en beroendegrad över 50 procent baserat på vikt. Fler av dessa fartyg inkluderades även i sillfisket då dessa två arter ofta fångas i samma fiske till liknande ändamål. Beroendegraden av skarpsill ligger mellan 51 och 81 procent med ett medelvärde på 66,1 procent, vilket indikerar att det finns ett stort beroende men inte lika stort som för sill och strömming i Östersjön. Av de skarpsillsberoende fartygen är det fyra fartyg som är under 12 meter som alla fiskar med aktiva redskap. Den landade vikten uppgick till nästan 15 000 ton till ett värde av cirka 67 miljoner kronor. Förädlingsvärdet uppgick till nära 19 miljoner kronor med en sysselsättningsgrad motsvarande 55 heltidsekvivalenter.

5.5 Torsk i delområden 22–24 och 25–32

Båda torskbestånden fiskas för närvarande på en bifångstkvot som förbjuder riktat torskfiske. Torsk från båda bestånden landas normalt som bifångst inom fiske med passiva redskap efter plattfiskarter, främst rödspätta och piggvar, men den östra torsken i delområden 25–32 landas även av större fartyg som fiskar sill med aktiva redskap, se tabell 2. ICES ger ett mycket begränsat råd för den västra torsken i delområde 22–24, vilket motsvarar det tvååriga råd som ICES gav förra året, samt ett nollråd för den östra torsken, se tabell 1. Dessa råd skulle innebära omfattande begränsningar för bifångster av torsk och ge uppenbara låsningseffekter för fisket efter sill och plattfisk. Utifrån beståndens status kan dock både kommissionens förslag till fiskemöjligheter och ministerrådets beslutade TAC förväntas motsvara en bifångstkvot av liknande omfattning som senaste år. Vid en jämförelse av de svenska bifångstkvoterna för torsk i tabell 1 och de totala bifångstlandningarna i tabell 2 syns tydligt att det svenska kvotnyttjandet för båda torskbestånden är mycket lågt och under 10 procent. Det svenska fisket bedöms därför inte vara beroende av bifångstkvoter för torsk i den omfattning som beslutats under senare år.

5.5.1 Samhällsekonomisk beskrivning av fisket 2023

Det är 23 fartyg som landade torsk under 2023. På grund av tidigare års begränsande kvoter och stängning av torskfiske är det inga fartyg som har en hög beroendegrad av torsk. Beroendet av torsk sträcker sig mellan 39 procent ner till 0,1 procent för dessa fartyg. Fartygen fiskar mestadels efter sill vilket gör att de även är påverkade av kvotnivåerna för sill i centrala Östersjön. I övrigt är arter som makrill, piggvar och rödspätta viktiga arter. Fartygen bidrar med ett förädlingsvärde av ca 1,5 miljoner kronor med en sysselsättningsgrad motsvarande 11 heltidsekvivalenter.

6 Diskussion

Det är uppenbara skillnader i konsekvenser av ICES rådgivning för de olika sillbestånden som fiskas av svenska fartyg. För den västra sillen innebär ICES råd att allt befintligt småskaligt sillfiske för konsumtion skulle upphöra. För den centrala sillen innebär inte ICES råd i strikt mening någon begränsning för möjligheten att bedriva småskaligt fiske på kustkvot eller konsumfiske generellt. Däremot bedömer HaV att möjligheten att bedriva både småskaligt fiske och fiske för konsumtion i förlängningen beror på vilken nivå som fiskemöjligheterna beslutas och som också utgår från ICES rådgivning. Förekomsten av framför allt storväxt sill och strömming har tydligt minskat i det småskaliga kustnära fisket och situationen är allvarlig, både i betydelsen att fortsatt kunna bedriva fiske men särskilt utifrån indikationer om en onaturlig storleksfördelning i Östersjöns sill och strömmingsbestånd. Under våren 2022 redovisade HaV ett regeringsuppdrag

om hur fiskeregleringar kan utvecklas för att skydda kustlekande bestånd av sill i centrala Östersjön. Inom uppdraget genomförde SLU Aqua kompletterande trendanalyser som bekräftar att beståndet av sill har minskat i biomassa och täthet inom samtliga delar av förvaltningsområdet längs den svenska kusten. De negativa trenderna är tydligast över den senaste tioårsperioden och är särskilt uttalade hos sill över 18 cm.

Utöver sillens och strömmingens betydelse för bl.a. kustnära fiske och beredningsindustri har sillen en central roll som ekosystemkomponent i Östersjöns näringsväv och utgör viktig föda för bl.a. säl, sjöfågel och flera andra fiskätande fiskarter. Beståndens storlek- och åldersfördelning utgör en viktig indikator för ett välmående bestånd där en högre andel stora och äldre individer skapar förutsättningar för att upprätthålla viktiga ekosystemfunktioner, främja lekbestånd och rekrytering samt motverka genetiska förändringar av storlek och ålder vid könsmognad. Havsmiljödirektivet innehåller miljö kvalitetsnormer som beaktar fiskesamhällets ålders- och storleksstruktur, däremot saknas regionalt överenskomna tröskelvärden som motsvarar en naturlig storleksfördelning. Modellberäkningar genomförda av SLU Aqua har dock visat att en påtaglig sänkning av fiskeridödligheten kan påverka storleksstrukturen i ett bestånd genom att öka andel stora och äldre individer i beståndet, men att en sådan förändring sannolikt skulle ske över årtionden beroende på reproduktionsframgång och dödlighet under återhämningsperioden⁶.

ICES konstaterar i sitt råd för centrala sillen att beståndet består av flera olika delbestånd som visat sig vara genetiskt distinkta. Skillnader i genetik och migration mellan olika delbestånd samt geografiska skillnader i tillväxt och könsmognad gör det samlade beståndet sårbart för förlust av genetisk mångfald och övergripande produktivitet. Nuvarande råd tar inte hänsyn till sådana skillnader mellan de olika delbestånden. Eftersom kunskapen om lokala lek- och delbestånd är ofullständig samt att det saknas information om beståndens migration och var de uppehåller sig bedömer myndigheten det som prioriterat att sänka fiskeridödligheten i sillens förvaltningsområden och fortsatt rekommendera försiktigt satta totala fiskemöjligheter motsvarande de lägre delarna av ICES föreslagna F_{MSY} -intervall. Kunskapen kring lokala delbeståndens genetiska variation och migrationsmönster under året förväntas öka markant genom det uppföljningsprogram som HaV föreslagit för att följa upp effekterna inom pågående regeringsuppdrag om att genomföra fiskerirelaterade åtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen⁷.

ICES råd med F_{MSY} -intervall för skarpsill kommer att innebära sänkta totala fiskemöjligheter någonstans i storleksordningen minus 24 – 40 procent, se tabell 2. Den förväntade höjningen av fiskemöjligheter för centrala sillen innebär då samtidigt att sillens betydelse i det pelagiska trålfisket med individuella fiskerättigheter ökar markant från 26 procent av total svensk kvot 2024 till nästan 57 procent utifrån att totala fiskemöjligheter för 2025 beslutas på F_{MSY} -nivån i ICES råd. En sådan kvotutveckling skulle kunna förflytta trålfisket närmare in mot svenska kuster till skillnad från ett skarpsillsdominerat trålfiske som bedrivs i utsjön. Sådana förändringar lyfter ytterligare behovet av åtgärder för att minska fisketrycket längs kusten för att öka skyddet av både lekande sill under vår och sommar, samt övervintrande sill i kustnära djupområden under höst och vinter.

⁶ Storleksstruktur hos strömming i Bottniska viken (SD 30–31). SLU, Institutionen för akvatiska resurser, SLU.aqua.2022.5.5-309.

⁷ [Länk till HaVs hemsida: Regeringsuppdrag om att på prov genomföra fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen.](#)

Som nämnts ovan har HaV ett pågående regeringsuppdrag för att bedöma betydelsen av sådana fiskeriförvaltningsåtgärder⁶.

De samlade fisket för konsumtion förväntas inte begränsas utifrån ICES råd för sill- och skarpsillsbestånden i centrala Östersjön. Men fortsatta prioriteringar för kustkvot och regional tilldelning är det interaktioner mellan fisket, beredningsindustri och prisutveckling som kommer att avgöra omfattningen av landningar för konsumtion. Jordbruksverket har i ett regeringsuppdrag om svensk beredningskapacitet⁸ identifierat att flera faktorer har betydelse för var fiskaren lossar sin fångst, så som exempelvis fångstområde, pris, långsiktiga affärsöverenskommelser, hamnens djup och storlek, fiskens kvalitet, lossningskapacitet, förstahandsmottagarens kapacitet och fiskarens hemmahamn. Även om fisket för konsumtion skulle fördubblas förväntas ändå Sverige ha den beredningskapacitet som krävs för denna hantering, då beredningsmöjligheterna av konsumtionsfisk bedöms vara långt över befintliga nivåer.

ICES rådgivning innebär kraftigt begränsade möjligheter att landa torsk, vilket i dagsläget endast sker som bifångst inom andra fisken. Kommissionen ska dock ta hänsyn till låsningsarter och möjligheten att bedriva annat fiske då man presenterar sitt förslag till bifångstkvot. Särskilt bifångstkvoten för västra torsken kan förväntas i liknande storleksordning som tidigare år, då ICES råd för beståndet är tvåårigt och en fortsättning på rådet som presenterades 2023. Svenskt fiske nyttjar dock en betydligt lägre andel av bifångstkvoterna för torsk än vad vi tilldelas nationellt och HaV bedömer därför att det finns förutsättningar för att fortsatt rekommendera sänkta bifångstkvoter för torsk som ett led i arbetet att skydda, bevara och återetablera Östersjöns torskbestånd.

⁸ Vägen framåt mot mer livsmedel av svenskfångad sill och skarpsill - Kapacitet i landning och beredning av fisk i Sverige. Jordbruksverkets rapport 2023:8.