

Datum 2022-06-01

N2021/02083

HaV dnr 259-22

Handläggare

Anna Hasslow

Avdelningen för miljöanalys

anna.hasslow@havochvatten.se

Regeringen

Näringsdepartementet

Uppdrag om att föreslå förbättringar av Sveriges genomförande av artikel 12.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

Redovisning av regeringsuppdrag N2021-02083.

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag att föreslå hur genomförandet i svensk rätt av artikel 12.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter kan förbättras när det gäller kravet på att införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som anges i bilaga 4 a till direktivet vid fiske. Havs- och vattenmyndigheten ska lämna nödvändiga författningsförslag för ett fullständigt genomförande av artikeln i det angivna avseendet. Havs- och vattenmyndigheten ska vid behov även föreslå uppdrag och andra åtgärder som behövs för att underlätta att införa det förbättrade övervakningssystemet. I uppdraget ingår även att lämna en konsekvensutredning som ska utformas i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Havs- och vattenmyndigheten ska senast den 1 mars 2022 lämna en skriftlig redovisning av arbetet till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Uppdraget inkom till myndigheten den 26 januari 2022.

Efter hemställan från myndigheten har rapporteringsfristen förlängts till 1 juni 2022.

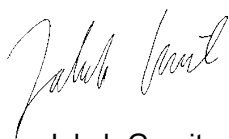
Myndigheten redovisar härmed uppdraget. Redovisningen innehåller information om uppdraget och avgränsningar, de utgångspunkter som legat till grund för genomförandet, hänvisningar till tidigare relevanta uppdrag, samt förslag till möjligt införlivande av art- och habitatdirektivets artikel 12.4 i svensk lag och en konsekvensbeskrivning av redovisat förslag. Vidare innehåller redovisningen även en kort genomgång av andra eventuella åtgärder som kan underlätta införandet av ett utökat övervakningsprogram.

Havs- och vattenmyndigheten redovisar förslag till ny lag för datainsamling med kamerasystem vid fiske. Myndigheten lämnar två olika förslag vad gäller lagens räckvidd. Det ena förslaget innebär ett snävare tillämpningsområde och tydliggör att lagen omfattar krav på övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § och vad som i övrigt krävs inom den gemensamma fiskeripolitiken. Det andra omfattar även övriga skyldigheter enligt Europeiska unionens miljölagstiftning.

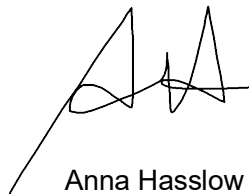
Myndigheten konstaterar att det finns behov av fortsatt utredning av flera aspekter av den föreslagna övervakningen. Det finns en stor kommunikativ utmaning eftersom det inom uppdrag relaterade till fiskerikontrollen har konstaterats vissa svårigheter relaterat till frivillig övervakning. Den kommunikativa utmaningen grundar sig i att myndigheten kommer att använda kamerasytem ombord på fiskefartyg av olika skäl, miljöövervakning respektive fiskerikontroll, med olika bakomliggande rättsliga krav samt olika förutsättningar vad gäller kostnader som den implementerade informationsinsamlingen medför. Det finns ett flertal uppdrag rörande övervakning och kontroll av både bifångst och fiskerirelaterad datainsamling där både tekniker och kommunikation med berörda parter kan koordineras. Om författningsförslagen antas kommer det medföra att ansvarig myndighet får ökade kostnader, då sådant som exempelvis datahantering och filmtolkning behöver finansieras.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Anna Hasslow. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningscheferna Thomas Klein, Niclas Törnell, Mats Svensson, t.f. avdelningschef Eva-Britt Eklöf Petrusson, enhetscheferna Mikael Krysell, Ellinor Rutgersson, t.f. enhetschef Michael Diemer, verksjuristerna Märta Zetterberg, Pontus Nilsson, Fredrik T Lindgren, utredarna Erland Lettevall, Hanna Swahnberg och Anneli Andersson medverkat.



Jakob Granit



Anna Hasslow

Kopia till:

Miljödepartementet

Innehåll

1	Sammanfattning	6
2	Uppdraget och dess beredning	8
	2.1 Uppdragsbeskrivning	8
	2.1.1 Nödvändiga författningsförslag för ett fullständigt genomförande av artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet	8
	2.1.2 Andra åtgärder som behövs för att underlätta att införa det förbättrade övervakningssystemet	9
	2.1.3 Konsekvensutredning	9
	2.2 Avgränsningar	9
3	Utgångspunkter	11
	3.1 Överträdelseärendet i korthet	11
	3.2 Allmänt om EU-rättsliga förutsättningar för införlivande av direktiv	12
	3.3 Vad kräver art- och habitatdirektivets artikel 12.4?	12
	3.4 Ices och övervakning av bifångst	14
	3.4.1 Ices råd om nödåtgärder för att förhindra bifångster av delfiner och östersjötumlare	14
	3.4.2 Ices rapport om övervakning av känsliga arter	14
	3.4.3 "Roadmap" för Ices råd för bifångst av skyddade, utrotningshotade och hotade arter	16
	3.5 Nuvarande övervakning av oavsiktlig bifångst inom ramen för DCF	16
	3.5.1 Övervakning av oavsiktlig bifångst inom ramen för DCF	16
	3.5.2 Nuvarande övervakning	18
	3.6 Nuvarande rapporteringssystem av oavsiktlig bifångst kopplat till artikel 12.4	21
	3.6.1 Jaktlagstiftningen och inrapportering av hotade arter	21
	3.6.2 Bifångstdata via loggböcker	22
	3.7 Tidigare och pågående relaterade uppdrag	22
4	Redovisning av uppdraget	23
	4.1 Förutsättningar för ett utökat övervakningsprogram	23
	4.1.1 DCF och ett utökat övervakningsprogram för bifångster	23
	4.1.2 Havsmiljödirektivet och Sveriges havsmiljöförordning	26
	4.2 Möjliga lagrum för ett korrekt införlivande	29
	4.2.1 Inledning	29
	4.2.2 Miljöbalken – Möjlig tillämpning av artskyddsutredningens förslag även för fiske	29
	4.2.3 Fiskelagen (1993:787)	32

4.2.4	Förslag till ny lag och förordning för datainsamling med kamerasystem.....	33
4.3	Övriga juridiska förutsättningar.....	37
4.3.1	Stöd i lag för övervakning med kamera	37
4.3.2	Kamerabevakningslagen.....	38
4.3.3	Behandling av personuppgifter i samband med insamling av data med kamera.....	41
4.3.4	Konsekvensbedömning	45
4.4	Författningsförslag för ett fullständigt genomförande av artikel 12.4.....	46
4.4.1	8 kapitlet 17 a § miljöbalken (enligt den lydelse som föreslås i artskyddsutredningen SOU 2021:51).....	46
4.4.2	Förslag till lag om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen	47
4.4.3	Förslag till förordning om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen	49
4.4.4	Förslag till ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).....	50
4.5	Konsekvensutredning	50
4.5.1	Syfte med regleringen	50
4.5.2	Finansiering	51
4.5.3	Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	51
4.5.4	Vilka berörs av regleringen?	51
4.5.5	Konsekvenser av övervakningsprogrammet.....	54
4.5.6	Alternativa lösningar och deras konsekvenser	55
4.5.7	Slutsatser.....	56
4.6	Författningskommentar.....	56
4.6.1	Miljöbalken.....	56
4.6.2	Förslag till lag om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen	56
4.6.3	Kamerabevakningslagen (2018:1200).....	59
4.7	Andra åtgärder som behövs för att underlätta att införa det förbättrade övervakningssystemet	59
4.7.1	Kommunikation.....	59
4.7.2	Ersättning till fisket vid kameraövervakning	60
4.7.3	Samverkan av övervakningen mellan länder enligt EU-kommissionens vägledning	60
4.7.4	Tillhandahållande av kamerasystem.....	60
4.7.5	Fritidsfiskets eventuella påverkan	61
4.7.6	Effektivisera datahantering vid rapportering	61
4.7.7	Genetisk kontroll vid misstanke om bifångst av Östersjötumlare	62

4.7.8 Data om bifångst av sjöfågel.....	63
Bilaga 1.....	64

1 Sammanfattning

Kommissionen har i en formell underrättelse som inkom den 3 juli 2020 gjort gällande bland annat att Sverige inte har infört och effektivt genomfört ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av tumlare i Egentliga Östersjön och i Bälthavsområdet. Sverige har, enligt den information som kommissionen har tillgång till, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.4 i direktivet (art- och habitatdirektivet) genom att inte införliva bestämmelsen i svensk lagstiftning på ett korrekt sätt.¹

Regering har därför formulerat följande regeringsuppdrag åt Havs- och vattenmyndigheten:

”Regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att föreslå hur genomförandet i svensk rätt av artikel 12.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter kan förbättras när det gäller kravet på att införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som anges i bilaga 4 a till direktivet vid fiske. Havs- och vattenmyndigheten ska lämna nödvändiga författningsförslag för ett fullständigt genomförande av artikeln i det angivna avseendet. Havs- och vattenmyndigheten ska vid behov även föreslå uppdrag och andra åtgärder som behövs för att underlätta att införa det förbättrade övervakningssystemet. I uppdraget ingår även att lämna en konsekvensutredning som ska utformas i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.”

Havs- och vattenmyndigheten har i arbetet med förevarande regeringsuppdrag tagit utgångspunkt i att artskyddsutredningens (SOU 2021:51) förslag för övervakning av oavsiktligt fångande och oavsiktligt dödande genomförs i bland annat miljöbalken. I redovisningen av uppdraget redogör Havs- och vattenmyndigheten för övervägda lagtekniska lösningar för fullständigt införande av art- och habitatdirektivets artikel 12.4 för fiske. Havs- och vattenmyndigheten har analyserat regleringarna i miljöbalken och fiskelagen och dragit slutsatsen att det är lämpligare att införa bestämmelser i en ny lag som reglerar användningen av kamerasytem inom arbetet med datainsamling inom ramen för datainsamlingsförordningen (Data Collection Framework; DCF)². Inom DCF kan den övervakning som krävs för att uppfylla kraven i artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet utföras.

Författningsförslaget innebär i korthet, att förslag till ny *lag om datainsamling med kamerasytem genom datainsamlingsförordningen* lämnas. Till lagen lämnas ett förslag till förordning med delegerad föreskriftsrätt till Havs- och vattenmyndigheten, att meddela föreskrifter av mer detaljerad karaktär, såsom placering av kamerasytem och vilka fiskefartyg som ska ingå i datainsamlingen. Bland författningsförslagen finns även ett förslag till ändring i artskyddsutredningens författningsförslag till ny bestämmelse i 8 kap. 17 a § miljöbalken, som innebär en hänvisning till den nya lagen för fiske som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken. Sådant fiske föreslås att undantas från skyldigheten att övervaka oavsiktligt fångande och oavsiktligt dödande på det vis artskyddsutredningen föreslår.

¹ Överträdelsennummer 2020/4037, KOM:s ref. C (2020) 4393 final, N2020/01882.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008.

Den föreslagna lagens syfte är att säkerställa datainsamling för att uppfylla kraven i DCF, målen i den gemensamma fiskeripolitiken samt sådan övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § miljöbalken, genom användande av kamerasytem. Havs- och vattenmyndigheten redovisar i förslaget två alternativa skrivningar. Den första skrivningen innebär ett snävare tillämpningsområde och tydliggör att lagen omfattar krav på övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § och vad som i övrigt krävs inom den gemensamma fiskeripolitiken. Den andra omfattar även övriga skyldigheter enligt Europeiska unionens miljölagstiftning. Havs- och vattenmyndigheten föreslås ansvara för att skyldigheterna enligt den föreslagna lagen följs.

Eftersom den tekniska utvecklingen av kamerasytem går mycket snabbt är det viktigt att inte binda sig vid specifika krav gällande systemets utformning i lagen. Det skulle även i framtiden kunna tillkomma andra arter som ska övervakas som kräver kamerasytem där personuppgifter fångas. Mot bakgrund av detta föreslås att det ska införas ett undantag från tillståndskravet i kamerabevakningslagen. I samband med den pågående revideringen av EU:s kontrollförordning har EU-kommissionen föreslagit kamerakrav utifrån kontrollskäl. Havs- och vattenmyndigheten föreslår därför att undantaget från tillståndskrav ska gälla för all kamerabevakning som svensk myndighet genomför ombord på fiskefartyg med stöd av lag. Det vill säga oavsett om syftet med kamerabevakningen är övervakning för att uppfylla kraven i artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet eller för att genomföra efterlevnad av fiskereglering genom fiskerikontroll.

Genom den här föreslagna författningen skulle övervakning av oavsiktligt fångande och oavsiktligt dödande kunna bedrivas mer effektivt än idag och datainsamlingen skulle, utöver för att uppfylla kraven i art- och habitatdirektivet, kunna användas till att fylla luckor inom övervakningen som krävs i havsmiljöförvaltningen. Övervakningen blir adaptiv efter identifierade behov och dess omfattning fastställs i nationella arbetsplaner var tredje år. Författningsförslaget innebär att Havs- och vattenmyndigheten får effektiva verktyg att utföra de uppgifter som myndigheten redan utför, men till lägre kostnad. Havs- och vattenmyndigheten får genom förslaget vissa nya uppgifter i form av att utfärda detaljföreskrifter och utöva tillsyn över att lagens bestämmelser efterlevs. I redovisningen av förevarande uppdrag har enbart konsekvenserna av att genomföra artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet utretts och inte konsekvenser som skulle kunna följa av ytterligare datainsamling för att uppfylla andra mål i den gemensamma fiskeripolitiken eller EU:s miljölagstiftning, vilket innebär att förslaget behöver beredas ytterligare för det fall lagstiftning övervägs.

Det berörda yrkesfisket består i dagsläget av strax under 200 fiskefartyg som ger arbete för 200 personer (motsvarande 74 heltidsekvivalenter) och har ett förädlingsvärde på cirka 10,4 miljoner kronor (år 2020). Av de cirka 200 fartygen kommer ett urval att utrustas med kamerasytem i enlighet med övervakningsprogrammet. Kostnaden för kameraövervakningen uppskattas till cirka 5-6 miljoner kronor per år. Den föreslagna regleringen förväntas dock inte påverka det berörda yrkesfiskets ekonomi. Det bedöms inte heller påverka beredningsindustrin, restaurangbranschen, livsmedelsaffärer/-aktörer och fisketurismen/fisketurismföretag. Även om denna reglering inte bedöms ha stora ekonomiska konsekvenser för yrkesfisket kan den skapa en oro inom branschen om att ytterligare framtida åtgärder kan komma till stånd. Samtidigt kan en detaljerad förvaltning långsiktigt skapa förutsättningar för både ett ekonomiskt och biologiskt hållbart fiske.

Ett kameraövervakningsprogram baserat på tvingande krav på kamerasytem (med stöd i lag) bedöms vara det mest relevanta alternativet då det ger ett vetenskapligt underlag med god kvalitet. Med förbättrade kunskapsunderlag gällande bifångst kan Sverige använda sig av riktade

förvaltningsåtgärder inom identifierade riskfisken och/eller riskområden. Om regleringen inte kommer till stånd kan det leda till att Sverige får betala böter fram till dess att tillräckliga åtgärder har vidtagits.

Vidare redogörs sist i rapporten för andra åtgärder som skulle underlätta införandet av övervakningen i den omfattning som krävs för fiske.

2 Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

2.1.1 *Nödvändiga författningsförslag för ett fullständigt genomförande av artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet*

Havs- och vattenmyndigheten ska föreslå hur genomförandet i svensk rätt av artikel 12.4 i direktivet kan förbättras när det gäller kravet på att införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och dödande vid fiske i fråga om tumlare och andra djurarter som omfattas av bilaga 4 a i direktivet. Genomförandet ska göra det möjligt att på grundval av uppgifter från övervakningen vidta de ytterligare forsknings- eller bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande konsekvenser för den berörda arten. Havs- och vattenmyndigheten ska i sitt förslag beakta redan befintliga system, såsom system för rapportering, övervakning eller kontroll, och föreslå ett förbättrat genomförande av artikeln som så långt som möjligt ansluter till sådana befintliga system.

Artikel 12.4 lyder:

Medlemsstaterna skall införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a. Mot bakgrund av den insamlade informationen skall medlemsstaterna vidta de ytterligare forsknings- eller bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna.

I uppdraget ingår att lämna de författningsförslag som krävs för ett fullständigt genomförande av artikeln och att överväga och ta ställning till om sådana författningsändringar bör göras med stöd av miljöbalken, fiskelagen (1993:787) eller annan lagstiftning. Härvid bör beaktas vad artskyddsutredningen (SOU 2021:51) föreslår beträffande övervakning enligt artikel 12.4. Det bör vidare övervägas om även andra åtgärder, utöver författningsändringar, behöver vidtas, för att underlätta ett förbättrat genomförande av artikeln gällande oavsiktlig bifångst vid fiske.

De föreslagna författningsförslagen ska göra det möjligt för Havs- och vattenmyndigheten att observera eventuella bifångster av de arter som omfattas av skyldigheterna i artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet.

2.1.2 *Andra åtgärder som behövs för att underlätta att införa det förbättrade övervakningssystemet*

Havs- och vattenmyndigheten ska utöver att lämna författningsförslag även vid behov föreslå uppdrag och andra åtgärder som behövs för att underlätta att införa det förbättrade övervakningssystemet.

2.1.3 *Konsekvensutredning*

Havs- och vattenmyndigheten ska lämna en konsekvensutredning som ska utformas i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

2.2 **Avgränsningar**

I arbetet med förevarande regeringsuppdrag har Havs- och vattenmyndigheten utgått från att de förslag som lämnas i artskyddsutredningen SOU 2021:51, vad gäller övervakning, genomförs. De resonemang och författningsförslag som lämnas här utgör en komplettering till artskyddsutredningens förslag som avser fiskesektorn specifikt. Hänvisningar till bestämmelser i miljöbalken avser, om inte annat anges, den lydelse som föreslås i SOU 2021:51.

Uppdraget fokuserar på arter som förtecknas i art- och habitatdirektivets bilaga 4 a, som kan hotas av fiske och förekommer i Sverige, det vill säga, att det i Sverige finns en population som inte är helt tillfällig.³

EU-domstolen konstaterar i mål C-6/04 att medlemsstaternas skyldigheter att införliva art- och habitatdirektivet sträcker sig bortom territorialhavet och även ska tillämpas i den ekonomiska zonen där medlemsstaten utövar sina suveräna rättigheter.

Havs- och vattenmyndigheten tolkar uppdraget att det, som utgångspunkt, omfattar allt fiske inom svenskt territorium, i den ekonomiska zonen och från svenska fiskefartyg i alla vattenområden där skyldigheterna enligt art- och habitatdirektivet är tillämpliga.

Som huvudregel har unionsfiskefartyg lika tillträde till unionens vatten. Sverige har dock med stöd av artikel 5 i förordning (EU) nr 1380/2013⁴ för fiske begränsat tillträdet för andra medlemsstaters fiskefartyg upp till tolv nautiska mil från baslinjen på så vis att endast Danmark och Finland tillåts bedriva fiske inom detta område.⁵ Mot bakgrund av att andra medlemsstaters fiskefartyg som fiskar i svenskt vatten kan påverka en population, kan det uppstå behov av samverkan med andra medlemsstater för att öka kunskapen om bifångster. Det finns möjlighet att göra detta inom ramen för DCF där medlemsstaters skyldigheter att samordna sin datainsamling med andra medlemsstater stadgas.⁶ Om behov uppstår finns det därmed förutsättningar för samarbete och

³ Jämför S-arter i artskyddsförordning (2007:845) bilaga 1.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

⁵ Artikel 5 i och bilaga I p. 12 till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken. Danmark har rätt till tillträde i Kattegatt in till tre nautiska mil från kustlinjen och i Skagerrak fyra nautiska mil från baslinjen. Danmark och Finland har tillträde till fiske in till fyra nautiska mil från baslinjen i Östersjön. Sverige har motsvarande rätt till fiske på danskt och finskt vatten.

⁶ Medlemsstater ska även göra de ansträngningar som krävs för att samordna sina åtgärder med tredjeländer som har överhöghet eller jurisdiktion över vatten i samma marina region, artikel 9.1 i datainsamlingsförordningen.

delning av övervakningsdata mellan medlemsstater som bedriver fiske på svenskt vatten, för att uppfylla kraven i artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet.

EU-kommissionen uttalar också angående medlemsstaters samarbete vid övervakning enligt artikel 12 i sin vägledning⁷:

När det gäller arter med stor utbredning, till exempel valar, som förflyttar sig över medlemsstaternas vatten, är det väsentligt att samarbeta med andra länder i arternas utbredningsområde eftersom övervakningen och åtgärderna berör fiskefartyg från olika länder. Det kan därför gärna betonas att skyldigheterna enligt artikel 12 är ett gemensamt ansvar för medlemsstaterna. Denna uppfattning stöds av formuleringarna i de förut nämnda bestämmelserna och direktivets överstatliga mål, vilket är att skydda arter och livsmiljöer av gemenskapsintresse i hela deras naturliga utbredningsområde, och även av plikten att samarbeta lojalt enligt fördraget. Även om ansvaret för att genomföra artikel 12 i första hand ligger på den medlemsstat som hyser arten, måste därför andra medlemsstater samarbeta om det är nödvändigt med ett sådant samarbete för att de ska uppfylla sina rättsliga plikter. Detta gäller både övervakning och genomförande av bevarandeåtgärder.

Sammantaget kan Sverige behöva ta del av uppgifter från övervakning av andra medlemsstaters fiskefartyg för att fullt ut uppfylla kraven i artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet.

Informationsutbytet kan då säkerställas genom samarbeten med andra medlemsstater, som övervakar sina fiskefartyg när dessa befinner sig på svenskt vatten, inom ramen för det regionala koordineringsarbete som sker i enlighet med datainsamlingsförordningen och genom samarbete mellan medlemsländer inom Internationella havsforskningsrådet (Ices). Mer om detta i avsnitt 4.7 om andra åtgärder.

Enligt EU-kommissionens beslut (EU) 2021/1167⁸ ska medlemsländerna samla in *Data om unionsfiskets inverkan på marina biologiska resurser och marina ekosystem inom och utanför unionens vatten*. Lagstiftning gällande övervakning enligt artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet bör alltså omfatta allt svenskt fiske vare sig det sker på svenskt vatten, EU-vatten eller på vatten utanför unionen.

Med *övervakning* menas, om inte annat anges, i denna redovisning *vetenskaplig* övervakning, det vill säga övervakning i syfte att samla in data och information med ändamålet att ge underlag till vetenskaplig analys.⁹ Även *datainsamling* används i samma betydelse (såsom det uttrycks i datainsamlingsförordningen, i det följande DCF).

Med *fiske* avses, om inget annat anges, i denna redovisning yrkesfiske. I de fall fritidsfiske inbegrips nämns detta särskilt. De författningsförslag som presenteras gäller allt fiske som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, det vill säga såväl yrkes- som fritidsfiske.

⁷ Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (2021/C 496/01)

⁸ Kommissionens delegerade beslut (EU) 2021/1167 av den 27 april 2021 om upprättande av det fleråriga unionsprogrammet för insamling och förvaltning av biologiska, miljörelaterade, tekniska och socioekonomiska data inom sektorerna för fiske och vattenbruk från och med 2022, kapitel II.4.

⁹ Begreppet *övervakning* som det används här ska inte heller sammanblandas med övervakning av efterlevnaden av bestämmelser om fiske i fiskelagen.

Med *garnfiske* avses i denna redovisning fiske med alla typer av passiva nätredskap, inklusive grimgarn, insnärjningsnät och liknande redskap det vill säga samma redskap som avses i punkt 5 i överträdelseärendet.

Effekterna för genomförandet av andra EU-rättsakter, som exempelvis havsmiljöförordningen (där det också nämns att bifångster av marina däggdjur ska övervakas), behöver utredas vidare. I uppdraget ingår inte en sådan utredning varför sådan utelämnas i denna redovisning.

3 Utgångspunkter

3.1 Överträdelseärendet i korthet

EU-kommissionen har i en formell underrättelse som inkom den 3 juli 2020 (överträdelsenummer 2020/4037, KOM:s ref. C (2020) 4393 final, N2020/01882) i punkt 5.2 gjort gällande att Sveriges lagstiftning är bristfällig till följd av att den inte säkerställer ett effektivt system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande i enlighet med artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet. Kommissionen påpekar att skyldigheten att vidta forsknings- och bevarandeåtgärder kräver en aktiv insamling och bedömning av data som inte kan garanteras med hjälp av passiv rapportering.

I punkt 3.2 i överträdelseärendet gör EU-kommissionen gällande att Sverige underlåtit att vidta de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att förhindra att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande i form av bifångst vid fiske har betydande negativa följder för tumlare. Underlåtenheten medför att bifångst utgör ett mycket stort hot för Östersjötumslaren och riskerar att orsaka att den kritiskt hotade populationen dör ut. Bifångst vid fiske medför enligt kommissionen också betydande negativa följder för Bälthavspopulationen av tumlare.

Art- och habitatdirektivet har som mål att bevara och återställa utpekade livsmiljöer och arter inom EU genom att med hjälp av olika åtgärder se till att de uppnår eller bibehåller gynnsam bevarandestatus. Arternas gynnsamma bevarandestatus bestäms av fyra parametrar och fastställs per biogeografisk region. Parametrarna utgörs av artens utbredning, population och livsmiljö samt de uppskattade framtida trenderna för dessa. Gällande överträdelseärendet är det framförallt tumlarens populationsvariabler och framtida trend som leder till icke-gynnsam status.

I artikel 12.4 fastställs att det till medlemsländernas skyldigheter hör att med hjälp av bevarandeåtgärder säkerställa att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som kräver strikt skydd (de arter som ingår i bilaga 4 a) inte påverkar artens bevarandetilstånd på ett betydande negativt sätt. Ett betydande negativt sätt innebär i praktiken att arten riskerar att förlora gynnsam bevarandestatus eller att artens möjlighet att uppnå gynnsam bevarandestatus förhindras, försvåras eller försenas.

I korthet kräver kommissionen att Sverige införlivar art- och habitatdirektivet i nationell lagstiftning på ett korrekt sätt, för all oavsiktlig fångst och allt oavsiktligt dödande av de arter som omnämns i art- och habitatdirektivets bilaga 4 a. Kommissionen kräver vidare att Sverige inför bevarandeåtgärder som säkerställer att Östersjöpopulationen och Bälthavspopulationen av tumlare inte utsätts för en betydande negativ påverkan till följd av bifångst vid fiske, samt att

bifångstens omfattning aktivt övervakas för att garantera att så är fallet. Med hänvisning till forskningsresultat och utredningar från bland annat Ices, fastställer kommissionen gränsen för betydande negativa följder av bifångst till maximalt 0,7 Östersjötumlare per år. Bristerna i data gällande bifångst av tumlare gör att ingen motsvarande gräns fastställs för Bälthavspopulationen i själva överträdelseärendet, men ett vetenskapligt arbete^{10, 11} som publicerats 2022 påvisar ett hållbarhetsintervall för av människan orsakad dödlighet mellan maximalt 29–292 djur per år, vilket inkluderar bifångst från fiske.

För att uppfylla EU-kommissionens krav i överträdelseärendet behöver Sverige alltså implementera ett effektivt aktivt system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande, i enlighet med art- och habitatdirektivets artikel 12.4, där egenrapportering i loggböcker inte anses tillräckligt.

3.2 Allmänt om EU-rättsliga förutsättningar för införlivande av direktiv

Av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt artikel 288 framgår att: Ett direktiv ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

EU-kommissionen uttrycker i sin vägledning¹²:

För ett ändamålsenligt genomförande av artikel 12 i habitatdirektivet krävs att medlemsstaterna införlivar det på ett fullständigt, klart och precist sätt. Enligt fast rättspraxis ”skall bestämmelserna i ett direktiv genomföras med obestridd bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls.”¹³

3.3 Vad kräver art- och habitatdirektivets artikel 12.4?

Art- och habitatdirektivets artikel 12 behandlar strikt skydd av de djurarter som är förtecknade i bilaga 4 a vilken består av totalt 328 arter. I Sverige förekommer sammanlagt 91 djurarter. Av dessa är omkring 60 reproducerande eller stationära, varav 23 finns i akvatiska livsmiljöer. Endast en av dessa arter, tumlaren, lever i marin miljö.¹⁴

Artikel 12.4 utgör en del av det strikta skyddssystem som behandlas i artikel 12, med krav på att införa ett system för övervakning som säkerställer att de bevarandeåtgärder som införts för att förhindra oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande är tillräckliga för att undvika betydande negativa följder. För att säkerställa att inga betydande negativa följder förekommer, krävs också att medlemslandet använder den insamlade informationen för att vidta ytterligare forsknings- eller

¹⁰ Jämför S-arter enligt artskyddsförordning (2007:845) bilaga 1.

¹¹ [Owen, K., Authier, M., Genu, M., Sköld, M. & Carlström, J. 2022. Estimating a mortality threshold for the Belt Sea population of harbour porpoises. Report by the Swedish Museum of Natural History. Report number 3:2022. 15 pp.](#)

¹² Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (2021/C 496/01) s. 6.

¹³ Se särskilt domstolens dom av den 20 oktober 2005, kommissionen/Förenade kungariket, mål C-6/04, punkt 27, men även följande domar: 30 maj 1991, kommissionen/Tyskland, mål C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89, punkterna 18 och 24. 19 september 1996, kommissionen/Grekland, mål C-236/95, ECLI:EU:C:1996:341, punkt 13. 19 maj 1999, kommissionen/Frankrike, mål C-225/97, ECLI:EU:C:1999:252, punkt 37. 10 maj 2001, kommissionen/Nederländerna, mål C-144/99, ECLI:EU:C:2001:257, punkt 21. 17 maj 2001, kommissionen/Italien, mål C-159/99, ECLI:EU:C:2001:278, punkt 32.

¹⁴ [Utsökning i Artfakta. Habitatdirektivet, Bilaga 4 a.](#)

bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att betydande negativa följder för de berörda arterna kan undvikas.

Den övervakningsinsats som krävs är beroende av flera faktorer, framförallt av situationen för den ifrågavarande strikt skyddade arten, vilken typ av påverkan det är fråga om samt med vilken eller vilka metoder övervakningen bedrivs. Alla tre huvudfaktorerna kan förändras över tid och direktivets huvudmål medför i sig själv ett krav på förändring i form av en förbättring av tillståndet för de arter som ännu inte uppnått gynnsam bevarandestatus. En tillräckligt omfattande övervakning för att säkerställa att kraven i direktivet uppfylls kan uppnås på två sätt, genom att införa ett generellt övervakningskrav för verksamhet som riskerar att fånga eller döda strikt skyddade arter, eller genom ett system som med jämna mellanrum eller enligt behov fastställer den nivå och typ av övervakning som krävs.

Kravet på övervakning måste även införlivas med "obestridligt bindande verkan" för att det resultat som föreskrivs i artikel 12 ska uppnås. Vad gäller fiske är förutsättningarna att övervaka verksamheterna och genomföra kontroller till havs begränsade jämfört med verksamheter på land. Omfattningen av behovet att säkerställa att inga betydande negativa följder förekommer är sådant att Havs- och vattenmyndigheten bedömer att övervakning med hjälp av kamerasystem utgör en nödvändig åtgärd för att övervakningen ska få tillräckligt stor täckning och effektivt kunna bedrivs i enlighet med direktivets krav. Ett system där kameraövervakningen skulle vara frivillig eller beroende av att fiskaren accepterar att övervakning bedrivs på fartyget innebär för stora osäkerheter vad gäller att rätt fartyg verkligen övervakas och innebär därmed att kravet som föreskrivs i artikel 12.4, att säkerställa att ingen betydande påverkan förekommer, inte kan garanteras. Det krävs således bindande regler som möjliggör aktiv övervakning vid fiske, exempelvis i form av kameraövervakningssystem, för att övervakningsskyldigheten enligt artikel 12.4 ska vara införlivad på ett tillräckligt fullständigt, tydligt och precist sätt.

Den insamlade informationen måste kunna användas till en tillförlitlig uppskattning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande som tillsammans med berörda arters bevarandestatus leder till ett informerat beslut om huruvida det behövs ytterligare bevarandeåtgärder eller forskning. Sverige saknar i dagsläget ett system för att övervakning som möjliggör en tillförlitlig uppskattning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inom fiske.

Vattenlevande arter i art- och habitatdirektivets bilaga 4 a som förekommer i Sverige genom att det i Sverige finns en population som inte är helt tillfällig är tumlare, utter, ett antal amfibier, atlantisk stör, bred gulbrämad dykare och tjockskalig målarmussla. För de flesta av dessa arter är det uppenbart att fiske inte hotar artens bevarandestatus. Det är endast tumlare och möjligen atlantisk stör som hotas eller kan hotas av fiske.

Arter i art- och habitatdirektivets bilaga 4 a som kan tänkas förekomma tillfälligt i Sverige och påverkas av fiske är olika arter av valar och havssköldpaddor.

3.4 Ices och övervakning av bifångst

3.4.1 Ices råd om nödgärder för att förhindra bifångster av delfiner och östersjötumlare

I den rådgivning Ices publicerade år 2020 rörande nödgärder för att förhindra bifångster av delfiner och östersjötumlare¹⁵ finns en tabell med rekommenderade övervakningsåtgärder (Table 5). Denna tabell refererar också kommissionen till i överträdelseärendet. Tabellen innehåller fyra punkter varav två är av relevans för vetenskaplig övervakning av fiske (de övriga rör övervakning för att kunna detektera tumlarförekomst i tumlarens kärnområden samt ökad kontroll för att säkerställa användande och funktionalitet av pingers). Den första punkten rör säkerställande av tillgänglighet till detaljerad ansträngningsdata, i enheter relevanta för bifångstskattning, från fisket så att fiskets rumsliga och temporala distribution kan analyseras. Detta är i flera länder en utmaning eftersom många fartyg aktiva i garnfisket är så små att de inte omfattas av loggbokskrav. I Sverige för dock dessa fartyg kustfiskejournal vilket gör att bland annat ansträngningen (både uttryckt som dagar till sjöss och garnlängd) är känd. Den andra punkten uttrycker att riktad övervakning av känsliga arter bör öka.

3.4.2 Ices rapport om övervakning av känsliga arter

År 2021 gjorde EU-kommissionen (DG Environment) en begäran till Internationella havsforskningsrådet (Ices) om råd för ändamålsenliga övervakningsprogram för bifångst av känsliga arter (Protected, Endangered, and Threatened Species – PETS), på medlemslandsnivå och på regional nivå, för att säkerställa skyldigheterna under fågel-, art- och habitatdirektivet samt havsmiljödirektivet.

Ices kommer på olika sätt, bland annat genom två workshops under 2022 och 2023, att arbeta med denna begäran innan ett råd sammanställs till EU-kommissionen. Som en del av denna process har det också publicerats en rapport¹⁶ i vilken författarna går igenom nuläget vad gäller bifångstövervakning och kunskap om bifångstövervakning i Nordostatlanten. Författarna poängterar också förbättringsområden.

Endast ett fåtal medlemsländer har särskilda program för övervakning av bifångster av PET-arter. Enligt EU-kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté (STECF) baseras skattningarna på allt för låga ansträngningar vilket resulterar i ett otillförlitligt underlag för en heltäckande bedömning av bifångstnivåer av PET-arter (lågt antal planerade provtagningar jämfört med den totala ansträngningen). Det förväntas därför att alla medlemsländer åtar sig att förbättra övervakningen av bifångster på PET-arter. Behov och utmaningar pekas ut för att uppnå en mer övergripande övervakning av total bifångst, med tillräckligt hög täckningsgrad, för att minimera de systematiska felen. Genomförandet behöver stärkas genom de regionala koordineringsgrupperna, som RCG Baltic för Östersjön.

Det finns flera förslag om hur övervakning av bifångst av medlemsstaterna ska blir mer vetenskapligt robust. Genom det regionala samverkansarbetet för datainsamling (RCG) ska man säkerställa att förbättringar genom metoder och procedurer och därmed stärka implementeringen

¹⁵ Ices 2020. EU request on emergency measures to prevent bycatch of common dolphin (*Delphinus delphis*) and [Baltic Proper harbour porpoise \(*Phocoena phocoena*\) in the Northeast Atlantic](#).

¹⁶ Murphy, S., Borges, L., Tasker, M. 2022. External report on the review of monitoring PETS bycatch of mammals, birds, turtles and fish for ICES under the service of EC DG Environment ICES Scientific Reports. 4:17. 69 pp. <http://doi.org/10.17895/ices.pub.10075>

av dessa. Inom dessa arbetsgrupper har arbete påbörjats med att ta fram en riskbaserad bedömning av högriskfisken för olika arter. Genom fallstudier om bifångst av bland annat tumlare i Östersjön riktas fokus på att lösa de viktiga problemen, som karakterisering av fisket avseende bifångstrisker och vilken övervakningsfrekvens som är lämpligt för att övervaka dessa, samt att ta fram samstämmiga observatörsprotokoll för medlemsländerna. Dessutom ska standardiserade beräkningsmetoder förbättra bifångstskattningar. Därutöver behövs en bättre metod för att mäta fiskets ansträngning i relation till bifångst för att kunna beräkna provtagningstäckning per fiske, försäkra sig om tillräcklig täckning – inte minst för fisken med dålig täckningsgrad – samt hur bifångstdata ska samlas in genom vetenskapliga observatörer, nya teknologier och samarbete med fisket. Det är tydligt att övervakningsprogram av fisket bifångster måste intensifieras och förbättras.

En bästa praxis förordas för design av övervakningsprogram för PET-bifångst, som sammanfattas:

Mål

Det behövs högt uppsatta mål för övervakningen av bifångst, men EU-lagstiftningen är inte tillräckligt detaljerad för att möjliggöra utformningen av ett samordnat program. Utöver regelverken behöver man utgå från och andra policyunderlag som tagits fram av bland annat Ascobans (överenskommelse om bevarande av småvalar i Östersjön och Nordsjön) och Helsingforskonventionen (Helcom). Trots många års kännedom om situationen för östersjötumlaren och godtagna mål så har de flesta länder inte tillräckliga övervakningsprogram, alternativt har man istället genomfört endast forskningsprojekt.

Hur mycket övervakning behövs?

Information behövs om bifångstens statistiska natur och om vilken precision som krävs för uppskattningen. Generellt är nuvarande bifångstövervakning av PETS inom EU för undermålig för att möta förvaltningens mål. Från Ices undersökning, baserat på en databas över övervakningsprogram, framgår att avseende provtagningsintensiteten räknat som proportion fiskeresor med provtagning, så hade endast 16 procent av bifångstprogrammen i EU en täckning av 5 procent eller mer, och 66 procent hade en täckning av mindre än 1 procent.

För att på sikt förbättra övervakningen av PET-bifångst för att uppfylla målen är konklusionen följande:

- Övervakning av bifångst måste öka i EU:s vatten.
- Adaptiv övervakning: Om målen inte kan nås med cirka 5 procent övervakning av fiskets ansträngning, så behöver målet ändras, resurser förstärkas och/eller andra metoder tillämpas, till exempel en kombination av videoövervakning och självrapportering.
- Uppföljningsarbetet bör granska och ge rekommendationer för förbättringar genom att säkerställa att adekvat data samlas in för att kunna fastställa bifångst på populationsnivå
- Det finns inga samband mellan andel bifångst och fartygsstorlek, även småskaligt fiske bör omfattas av övervakning.

I DCF fastställs regler om insamling, förvaltning och användning av biologiska, miljörelaterade, tekniska och socioekonomiska data inom fiskerisektorn.²² Medlemsstaterna ska i enlighet med de regler som antagits på området datainsamling samla in dessa data som är nödvändiga för fiskeriförvaltningen, förvalta dessa data och ställa dem till förfogande för slutanvändarna, inbegripet de organ som utses av kommissionen. Dessa data ska bland annat särskilt möjliggöra utvärdering av de utnyttjade marina biologiska resursernas tillstånd och fiskenivån och fiskeverksamhetens inverkan på de marina biologiska resurserna och de marina ekosystemen.²³

I DCF anges att de data som förordningen omfattar²⁴ endast ska samlas in om det inte föreligger någon skyldighet att samla in dem inom ramen för andra unionsrättsakter än DCF. I skälen till förordningen förtydligas att de bestämmelser som fastställs i förordningen rörande insamling av data även bör gälla för data om fiskerisektorn som måste samlas in enligt andra unionsrättsakter, däribland art- och habitatdirektivet, havsmiljödirektivet och fågeldirektivet.²⁵ Det poängteras också att ramen för insamling av data bör bidra till uppnåendet av målen för den gemensamma fiskeripolitiken, vilka inkluderar skyddet av den marina miljön och en hållbar förvaltning av alla kommersiellt nyttjade arter, och i synnerhet målet att uppnå en god miljöstatus i den marina miljön senast 2020, i enlighet med artikel 1.1 i havsmiljödirektivet.²⁶ I Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet konstateras också att det i dataskyddsförordningen fastställs regler för insamling med mera, vilket bidrar till målen med den gemensamma fiskeripolitiken och miljölagstiftningen.²⁷ En övervakning av bifångst inom ramen för DCF för att uppfylla Sveriges skyldighet enligt artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet är därmed ändamålsenlig. I skälen förtydligas att när data rörande fiske samlas in och förvaltas i enlighet med de regler som fastställs i andra unionsrättsakter, såsom förordning (EG) nr 1224/2009²⁸ (kontrollförordningen) och förordning (EG) nr 223/2009 (förordning om europeisk statistik) bör emellertid, för att undvika dubblering, DCF endast fastställa regler för användning och överföring av sådana data.²⁹ Syftet är därmed att undvika dubblering gentemot till exempel kontrollförordningen.

Som nämnts ovan omfattar den gemensamma fiskeripolitiken bevarande av marina biologiska resurser³⁰ samt förvaltning av fiskeri och flottor som nyttjar sådana resurser. De data som samlas in i enlighet med de regler som antagits på området datainsamling ska bland annat särskilt möjliggöra utvärdering av de utnyttjade marina biologiska resursernas tillstånd och fiskenivån och fiskeverksamhetens inverkan på de marina biologiska resurserna och de marina ekosystemen.³¹ Detta innebär att övervakning av fiske i vatten som inte omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, eller av arter som enkom förekommer i limniska miljöer, inte omfattas av detta regelverk.³² All sådan övervakning vid fiske, som inte ryms under den gemensamma

²² Artikel 1.1 i DCF.

²³ Artikel 25.1 a) och b) i förordning (EU) nr 1380/2013.

²⁴ Artikel 1 i DCF.

²⁵ Skäl 6 i DCF.

²⁶ Skäl 5 i DCF.

²⁷ Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (2021/C 496/01) s. 43.

²⁸ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG).

²⁹ Skäl 7 i DCF.

³⁰ Med marina biologiska resurser avses: tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter, inklusive anadroma och katadroma arter under deras marina liv. Artikel 4.1.2 i förordning (EU) nr 1380/2013.

³¹ Artikel 25.1 a-b i förordning (EU) nr 1380/2013.

³² Artikel 1.1 a) i förordning (EU) nr 1380/2013.

fiskeripolitiken, behöver istället omfattas av det generella system för övervakning av oavsiktligt dödande och oavsiktligt fångande som föreslås i artskyddsutredningen, det vill säga genom tillsyn under miljöbalken. Räckvidden av det förslag till *lag om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen*, som Havs- och vattenmyndigheten lämnar här, framgår av 5 § i författningsförslaget.

3.5.2 Nuvarande övervakning

Övervakningen bedrivs huvudsakligen med hjälp av observatörer ombord på kommersiella fiskefartyg. Sedan den första datainsamlingsförordningens införande år 2002 har provtagning gällande bifångster framför allt riktats mot demersala trålfisken då syftet med provtagningen ursprungligen varit att framför allt skatta mängden kastad fisk och skaldjur. År 2016 gjordes en genomgripande omarbetning, bland annat i syfte att också i högre grad inkludera datainsamling rörande fiskets påverkan på miljön, av det kommissionsbeslut som styr detaljerna i medlemsstaternas skyldigheter gällande datainsamling. I detta beslut, (EU) 2016/1251 (som ersattes av (EU) 2019/910 och senare (EU) 2021/1167), anges medlemsstaternas skyldigheter för vilka typer av data som ska samlas in och vad gäller bifångster specificeras detta i kapitel II.4.1 enligt nedan:

Data ska samlas in om förekomster (som ett minimum vikt och/eller antal individer per art, beroende på vad som är lämplig enhet för arten) av oavsiktliga fångster av alla skyddade havsfåglar, däggdjur, reptiler och fiskarter som avses i unionslagstiftningen och internationella avtal, inbegripet dem som anges i tabell 2, och ryggradslösa bentiska arter som identifierats som en indikator för känsliga marina ekosystem. Sådana data ska registreras under vetenskapliga observatörsresor på fiskefartyg, eller av fiskare, med hjälp av loggböcker eller på annat lämpligt sätt. Om dessa data är otillräckliga för slutanvändarnas behov ska andra kompletterande metoder och observationer användas, på grundval av tillgänglig vetenskaplig kunskap, inbegripet riskbedömningar.

Fiske med passiva nätreddskap (garnfiske) har identifierats som det fiske som är förknippat med störst risk för bifångster av tumlare³³. Detta avspeglas också i de åtgärder som ingår i Ices rådgivning³⁴ för att skydda tumlare i Östersjön. Ices arbetsgrupp för bifångst har också noterat, genom tillämpning av den metod som föreslås i FishPi-projektet³⁵, att framförallt grimgarn och förankrade nät är fiskeredskap som för närvarande i för liten omfattning ingår i den vetenskapliga övervakningen av bifångster i Östersjön.

Garnfisket ingick inte i det systematiska provtagningsprogrammet mellan 2002–2016. Som en konsekvens av den omarbetning som gjordes av kommissionens beslut 2016 genomförde Sverige, inom ramen för DCF och under de fleråriga arbetsplaner som antogs för 2017–2019 respektive 2020–2021, två pilotprojekt för att utveckla Sveriges provtagningsprogram för att ligga i linje med de nya kraven. Syftet med det första pilotprojektet var att dels få en uppfattning om det är möjligt att bedriva vetenskaplig övervakning av garnfiske med hjälp av observatörer, vilket kan

³³ Murphy, S., Borges, L., Tasker, M. 2022. External report on the review of monitoring PETS bycatch of mammals, birds, turtles and fish for ICES under the service of EC DG Environment ICES Scientific Reports. 4:17. 69 pp.

³⁴ Ices 2020. EU request on emergency measures to prevent bycatch of common dolphin (*Delphinus delphis*) and Baltic Proper harbour porpoise (*Phocoena phocoena*) in the Northeast Atlantic.

³⁵ MASTS. 2016. fishPi - strengthening regional co-operation in fisheries data collection. Report of the Marine Alliance for Science and Technology for Scotland. Available from: <https://www.masts.ac.uk/media/36266/fishpi-final-report.pdf>

vara en utmaning då fartygen är små, och dels att få ökad kunskap kring hur vanligt det är med bifångster av däggdjur och fågel i svenskt garnfiske. En viktig konklusion från pilotprojektet var att nästan alla ingående fartyg kunde ta med observatörer. En annan konklusion av pilotprojektet var att de flesta fiskeresor inte genererar bifångst av fåglar och marina däggdjur. Under de resor som övervakades under pilotprojektet var cirka 75 procent utan bifångst av fåglar eller däggdjur”. Knappt 95 procent var utan bifångst av däggdjur (sälar och tumlare). Detta innebär i sin tur att en stor mängd fiskeresor behöver observeras för att få kvantitativa uppskattningar av bifångst. Baserat på resultaten från det första pilotprojektet inkluderades också, från och med 2019, garnfisket i Öresund och Kattegatt i det vetenskapliga observatörsprogram som bedrivs inom ramen för DCF. Det andra pilotprojektet har handlat om hur kamerasytem och datainsamling via filmer kan komplettera observatörsprogram i syfte att skapa möjlighet till ökning av täckningsgrad av provtagna resor på ett kostnadseffektivt sätt. Även här är det en utmaning att många fartyg som är aktiva i fisket är små. Det innebär till exempel att kamerasytem kan behöva anpassas så att de kan drivas med externa batterier om fartygens elsystem är otillräckliga. Inom pilotprojektet har därför ett kamerasytem vidareutvecklats så att det tekniskt är möjligt att inkludera även de minsta fartygen i övervakning med hjälp av kamera. Geografiskt har båda pilotprojekten huvudsakligen genomförts i Öresundsregionen eftersom Öresund är ett område med relativt omfattande garnfiske samtidigt som det finns tumlare i området. I det första pilotprojektet genomfördes observatörsresor också i andra områden (Ices SD 21, 24, 25, 27 och 28) medan det andra pilotprojektet även har inkluderat fiskare från SD 20. Baserat på resultaten från det andra pilotprojektet har Sverige också, i sin fleråriga plan för datainsamling 2022-2024, inkluderat övervakning av garnfiske med hjälp av kamerasytem. Denna övervakning bygger på frivilligt deltagande av garnfiskare som är aktiva i något av områdena Ices SD 20-SD 29 (det vill säga Skagerrak, Kattegatt samt södra och centrala Östersjön). I nuläget är kamerasytem monterade på elva fartyg, varav två ännu inte börjat fiska. De flesta av de fiskare som deltar i övervakningen är aktiva i Öresund.

Finansiering och ersättning till fisket

Havs- och vattenmyndigheten beställer idag datainsamling inom ramen för datainsamlingsförordningen av SLU på så sätt att SLU ansöker om medel ur Europeiska havs, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF). Datainsamling inom ramen för DCF ingår som en åtgärd i regeringens beslutade programförslag till Sveriges havs-, fiskeri- och vattenbruksprogram 2021–2027 och är enligt förordning (EU) 2021/1139 (artikel 23) en stödberättigad åtgärd inom EHFVF. SLU är enligt Jordbruksverkets förslag till kommande föreskrift och kommande nationell handlingsplan en av de statliga aktörer, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket, som är berättigade att söka medel för denna åtgärd, och SLU ansöker årligen om medel ur EHFVF för den biologiska datainsamlingen utförd inom ramen för Sveriges nationella DCF-program. Havs- och vattenmyndigheten finansierar, via sitt anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö, den nationella medfinansieringen om 40 procent som EU-finansieringen kräver.

Kostnader för kamerasytem som används i ett övervakningsprogram som ingår i Sveriges nationella DCF-program är stödberättigade och kan hanteras enligt ovan (under förutsättning att ytterligare medel tillskjuts; se 4.5.2), vilket innebär att sådana kostnader inte belastar fiskare som deltar i övervakningen. I det kameraövervakningsprojekt som idag genomförs inom DCF ersätts istället deltagande fiskare med 700 kr per filmad dag. Detta är ersättning för merkostnader, bland annat extra protokollföring samt översyn av kamerasytem. Även dessa ersättningar finansieras inom DCF-budgeten.

Om kamerasystemen går sönder eller har funktionsfel är det viktigt att detta upptäcks och åtgärdas skyndsamt. I det kameraövervakningsprojekt som idag genomförs inom DCF är enskilda fiskare via kontrakt bundna att rengöra kameralinser vid behov och meddela om kameran slutat fungera. Ingen ersättning utgår om kameran inte fungerar. I ett stickprovsbaserat övervakningsprogram som planeras för tumlare i Östersjön bedömer SLU att det inte utgör ett större problem om en kamera går sönder så länge detta kan åtgärdas skyndsamt, så länge det inte händer för ofta eller systematiskt (till exempel när fiskare fiskar i ett visst område). Enstaka dagar som inte blivit filmade kan tas om hand i en bortfallsanalys när data analyseras.

Om de nationella arbetsplanerna

De fleråriga nationella arbetsplanerna är de planer i vilka medlemsstaterna tillkännager sina planerade datainsamlings/övervakningsaktiviteter. De fleråriga planerna regleras i DCF och i fondförordningen.³⁶ Planerna är vanligen treåriga men ett medlemsland kan revidera sin plan inom den tidsperioden.

Medlemsstaterna är enligt artikel 6 i DCF skyldiga att lämna in planen senast den 15 oktober året före det år från och med vilket den nationella arbetsplanen ska börja tillämpas, såvida inte en befintlig plan fortfarande är tillämplig, vilket de i så fall ska anmäla till kommissionen. De nationella planerna ska godkännas av kommissionen och kommissionen ska då beakta en utvärdering av planen som gjorts av STECF. STECF ska bland annat utvärdera den vetenskapliga relevansen, med syfte att bidra till målen för den gemensamma fiskeripolitiken (artikel 2 i förordning (EU) nr 1380/2013), hos de data som omfattas av arbetsplanerna liksom de föreslagna metodernas och förfarandenas kvalitet. Om kommissionen finner en arbetsplan undermålig ska det berörda medlemslandet meddelas och därefter lämna in en reviderad plan. Kommissionen ska senast 31 december året innan planen börjar gälla anta genomförandeakter för att godkänna de nationella arbetsplanerna.

De nationella arbetsplanerna ska, enligt artikel 6 i DCF, innehålla en detaljerad beskrivning av följande:

- a) De data som ska samlas in i enlighet med det fleråriga unionsprogrammet.
- b) När och var samt hur ofta data ska samlas in.
- c) Datakällan samt förfaranden och metoder för att samla in och bearbeta data till de uppsättningar av data som kommer att vara tillgängliga för slutanvändare av vetenskapliga data.
- d) Den ram för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll som ska säkerställa adekvat kvalitet på data i enlighet med artikel 14.
- e) I vilket format och när data ska göras tillgängliga för slutanvändare av vetenskapliga data, med beaktande av de behov som slutanvändarna av vetenskapliga data har fastställt, om dessa är kända.
- f) Arrangemangen för internationellt och regionalt samarbete samt för internationell och regional samordning, inbegripet bilaterala och multilaterala avtal som ingåtts för att uppnå målen i denna förordning.
- g) Hur unionens och medlemsstaternas internationella skyldigheter har beaktats.

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

Medlemsstaterna är också skyldiga att, inom ramen för de regionala samordningsgrupperna, samarbeta om och samordna sina insatser med andra medlemsstater.

Detaljerna i medlemsstaternas skyldigheter för datainsamling och vad som alltså måste ingå i de nationella planerna regleras i kommissionens beslut (EU) 2021/1167 och (EU) 2021/1168.

Medlemsstaterna ska vidare årligen rapportera till kommissionen om genomförandet av sina nationella arbetsplaner. Resultatet av genomförandet utvärderas av STECF med avseende på verkställandet av de nationella arbetsplanerna liksom på kvaliteten på de data som samlats in av medlemsstaterna.

3.6 Nuvarande rapporteringssystem av oavsiktlig bifångst kopplat till artikel 12.4

Artskyddsutredningen har genom förslagen på ändringar i miljöbalken föreslagit att:

- markägare, arrendatorer, befälhavare med flera ska vara skyldiga att anmäla om de hittar döda eller fångade djur av arter som listas i art- och habitatdirektivets bilaga 4 a på sin mark eller på sitt fartyg
- om en verksamhet med krav på miljökonsekvensbeskrivning kan innebära ett oavsiktligt dödande eller fångade av arter så ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla förslag på hur detta ska övervakas.
- (Se även förslag från artskyddsutredningen, 12.16.7; se ovan 3.5.1.)

3.6.1 Jaktlagstiftningen och inrapportering av hotade arter

Förutom i artskyddsförordningen finns regler kring rapportering i jaktförordningen (1987:905). Bestämmelserna innebär att om vilt av vissa arter som omhändertas, påträffas dött eller dödas när sådant djur är fredat, tillfaller det staten. Den som har påträffat ett dött djur av en sådan uppräknad art eller har omhändertagit eller vid annat än tillåten jakt har dödat ett sådant djur ska som huvudregel snarast möjligt anmäla händelsen till Polismyndigheten, oberoende av vem djuret tillfaller. Får en markägare veta att ett sådant djur har omhändertagits eller påträffats på hans eller hennes marker, är markägaren skyldig att förvissa sig om att en anmälan har gjorts eller själv göra en anmälan. En arrendator och en jakträttshavare har samma skyldighet. En anmälan ska innehålla uppgifter om var och när djuret har dödat, omhändertagits eller påträffats. När Polismyndigheten har tagit emot en anmälan ska den se till att djuret tas om hand.

Statens vilt, innebär att vilt av ett urval av däggdjursarter så som valar samt fågelarter tillfaller staten. Detta regleras enligt bestämmelser i jaktlagen, jaktförordningen (1987:905) och i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2019:5) om statens vilt. Lagens syfte är att dessa arter är i riskzonen för illegal jakt eller har ett särskilt högt naturvärde och därför kräver extraordinära skyddsregler. Döda exemplar av dessa arter ska rapporteras till aktuell myndighet eller lämnas till Polismyndigheten. Enligt 9 § Naturvårdsverkets föreskrifter ska Polismyndigheten snarast överlämna viltet till Naturhistoriska riksmuseet eller Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), med vissa undantag för utredning.

För arter som både ingår i artskyddsförordningens bilaga och tillhör statens vilt finns flera myndigheter som ansvarar och hanterar informationen och genomför åtgärder. Dessutom finns flera vägar att rapportera informationen till de olika myndigheterna. Detta försvårar informationsutbyte och datauttag om bifångst av sådana arter. Genom förenklingar av roller och

ansvar, bättre datahantering samt incitament (ersättning) som ökar rapporteringsviljan kan detta på flera sätt effektiviseras och bidra till mer och bättre data.

Data om hotade arter kan också rapporteras i Artportalen (SLU Artdatabanken) och till Naturhistoriska riksmuseet. Genom Rappen underlättas rapportering i Artportalen av utvalda arter såsom tumlare³⁷. Yrkesfiskets elektroniska tjänst för rapportering av fiske (EFR) har även en koppling till Artportalen via Rappen för att möjliggöra rapportering av incidenter som spökgarn och observationer av okända eller invasiva främmande arter. Genom sökmotorn Species Observation System sammankopplas Artportalen och Global Biodiversity Information Facility (GBIF) där Naturhistoriska museet lagrar data, vilket möjliggör effektiv datasökning om exempelvis tumlare. Det finns även en samverkan mellan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, SLU Artdatabanken, Naturhistoriska riksmuseet och Sveriges veterinärmedicinska anstalt så att data om tumlare nyttjas och förvaltas på bästa sätt. Det kan upplevas som otydligt med olika rapporteringssystem och en osäkerhet över om all data väl tas till vara på bästa sätt, trots de tekniska lösningar som finns på plats. Det finns alltså flera olika mottagare med olika roller. Genom förtydligande av ansvar och roller för data samt samkörning av dessa så skulle informationen specifikt om döda djur kunna hanteras effektivare och på så sätt bidra till att minska mörkertalet av oavsiktlig bifångst.

3.6.2 Bifångstdata via loggböcker

Havs- och vattenmyndigheten har med stöd av fiskelagen (1993:787) getts föreskriftsrätt gällande befälhavares uppgiftsskyldighet.³⁸ Det finns krav i myndighetens föreskrifter om att rapportera uppgifter om däggdjur och fåglar som fastnat i redskap, även om djuren eller fåglarna lösgjorts innan fångsten omhändertagits.³⁹ Havs- och vattenmyndigheten följer upp loggboksdata, vilka kommer in till myndigheten genom befälhavarens rapportering i loggbok. Bifångst av tumlare ser Havs- och vattenmyndigheten ytterst sällan i de loggboksdata som kommer in till myndigheten. Under perioden 2001–2021 finns endast totalt tre rapporteringar av tumlarbifångst (en rapport under 2004 och två rapporteringar under 2021).

Inom ramen för DCF ska befälhavare även rapportera in bifångst (se 4.1.1). Denna rapportering görs i loggboken som rapporteras in till Havs- och vattenmyndigheten. Data lagras i SLU Aquas databas Fiskdata2.

3.7 Tidigare och pågående relaterade uppdrag

Havs- och vattenmyndigheten har de senare åren fått flera regeringsuppdrag relaterade till övervakning av fiskefartyg, både för efterlevnad av landningsskyldigheten i artikel 15 i förordning (EU) nr 1380/2013 och för övervakning av bifångster. I några fall är uppdragen en direkt fortsättning på tidigare genomförda utredningar. Myndigheten har också fått ett regeringsuppdrag om att införa fiskeregleringar för att nå bevarandemålen i de marina skyddade områdena Fladen, Lilla Middelgrund, Stora Middelgrund och Röde bank samt Morups bank i Kattegatt. Överenskommelsen med berörda EU-medlemsstater om fiskereglering omfattar bland annat ett

³⁷ [Rappen – rapportering av vattenorganismer - Arter och livsmiljöer - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](#)

³⁸ 22 § fiskelagen (1993:787).

³⁹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:11) om befälhavares skyldigheter att rapportera och anmäla yrkesmässigt fiske i havet, bilaga 2.

nationellt bifångstprojekt som inkluderar krav på kamera ombord på fiskefartyg. Bilaga 1 ger en fördjupad bild av dessa uppdrag.

4 Redovisning av uppdraget

4.1 Förutsättningar för ett utökat övervakningsprogram

4.1.1 DCF och ett utökat övervakningsprogram för bifångster

Det finns många samordningsvinster att göra genom att integrera en övervakning av bifångster med det systematiska provtagningsprogram som redan görs inom DCF. Inom DCF-arbetet finns en tjugoorig erfarenhet av att driva vetenskapliga övervakningsprogram av fångster i fiske vilket innebär att mycket av den kunskap, de rutiner och den logistik som krävs för att driva ett övervakningsprogram gällande bifångster redan finns på plats. Detta innefattar bland annat upplärning av observatörer, protokoll för provtagning, koordinering av provtagningsinsatser baserat på statistiska urvalsprinciper, kvalitetsgranskning av data liksom förvaltning och tillgängliggörande av data och kvalificerade analyser. Under senare år har också rutiner utarbetats för analys av filmmaterial liksom för förvaltning av data som samlas från filmmaterial.

EU-kommissionen har i sin vägledning om artikel 12.4 i relation till fiske också redogjort för vilka fördelar man ser med att använda DCF:

”När det till exempel gäller bifångst i fiskeredskap kan man i ett övervakningssystem använda sig av de data som samlas in av medlemsstaterna inom ramen för insamlingen av fiskeriuppgifter. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 (83) fastställs regler för insamling, förvaltning och användning av biologiska, miljörelaterade, tekniska och socioekonomiska data rörande fiskerisektorn, vilket bidrar till målen med den gemensamma fiskeripolitiken och miljölagstiftningen. Modern kontrollteknik, som elektroniska fjärrövervakningsverktyg (REM-system) med intern-TV-kameror och sensorer, har stor potential. Den senaste utvecklingen inom artificiell intelligens kan underlätta den automatiska granskningen av stora volymer REM-data. Med sådana kontrollverktyg får myndigheterna ett kostnadseffektivt och praktiskt sätt att övervaka och redovisa oavsiktliga fångster av känsliga arter. Dessa REM-verktyg används allt mer världen över som en lösning på olika problem med fiskerikontroll, vid scenarier där det krävs kostnadseffektiv kontinuerlig övervakning för uppgiftsinsamling och för kontroll- och verkställighetssyften. [...] När de uppgifter som samlas in under observatörsresorna inte ger tillräckligt med insikter angående oavsiktliga fångster för slutanvändarnas behov, måste andra metoder genomföras av medlemsstaterna, till exempel användning av elektronisk fjärrövervakning (REM) med kameror på fartyg som spelar in halningen av redskap och fångsten.”⁴⁰

Eftersom viss vetenskaplig övervakning av garnfiske redan sker inom DCF innebär integrering med DCF en sammanhållen och robust statistisk provtagningsdesign. En sammanhållen design

⁴⁰ Kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (2021/C 496/01) s. 36.

gör att man kan uppnå en hög täckningsgrad och eliminera skeva skattningar. I tillägg möjliggör detta jämförande analyser av fångster och bifångster mellan olika designar. En sammanhållen design (i stället för två separata övervakningsprogram) innebär därför att den totala provtagningsansträngningen kan utformas så resurseffektivt som möjligt.

Medlemsländerna är också skyldiga att samarbeta inom det arbete som bedrivs under DCF. Detta samarbete bedrivs inom regionala samordningsgrupper. Medlemsländernas regionala samordningsgrupper ska sträva efter att utveckla och genomföra förfaranden, metoder, kvalitetssäkring och kvalitetskontroll för att samla in och bearbeta data i syfte att möjliggöra ytterligare förbättring av den vetenskapliga rådgivningens tillförlitlighet. De regionala samordningsgrupperna har etablerat arbetsgrupper för en rad olika frågor, inklusive för övervakning av känsliga arter som marina däggdjur och fåglar. Arbetsgruppen för marina däggdjur och fåglar arbetar med frågor som omfattar bland annat riskbaserat urval av vetenskapliga övervakningsinsatser liksom behov av täckningsgrad i övervakningsprogram, båda är av hög relevans för ett utökat svenskt övervakningsprogram. Inom arbetsgruppen har det också initierats ett samarbete i Östersjöregionen som syftar till att, bland annat, öka kunskapen om ansatser i olika medlemsländer liksom att bland annat harmonisera provtagningsprotokoll. De regionala samordningsgrupperna utgör därför en bra plattform för mellanstatligt samarbete kring övervakning av bifångster av tumlare i Östersjöregionen.

Den vetenskapliga övervakning som bedrivs under DCF har hittills inte betraktats som tillräcklig för att uppfylla artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet. Detta beror troligen på en rad faktorer. Först och främst har det vetenskapliga övervakningsprogrammet historiskt varit inriktat på demersala trålfisken. Det är bara under senare år som garnfisken inkluderats och då inte i Östersjön. Vidare, täckningsgraden i de övervakningsprogram som bedrivs under DCF idag är generellt låg (0,5–2 procent för de fisken som ingår i provtagningen). Detta har bedömts som otillräckligt för vetenskaplig övervakning av bifångster, som är ovanliga eller mycket ovanliga, såsom tumlare i Östersjön.

För att ett utökat vetenskapligt övervakningsprogram ska kunna bedrivas inom den övervakning som görs under DCF behövs det därför säkerställas att fisken som är att betrakta som riskfisken för arter omnämnda i art- och habitatdirektivets bilaga 4 a inkluderas i övervakningsprogrammet. Detta kan göras genom att vetenskaplig övervakning av garnfiske får ett tydligare fokus i Sveriges fleråriga plan för datainsamling. Vidare behöver det säkerställas att alla fiskefartyg som är aktiva i fisken som riskerar att bifånga arter listade i bilaga 4 a görs tillgängliga för biologisk övervakning och provtagning. I de fall fiskefartyg inte gjorts tillgängliga, det vill säga då SLU inte fått svar från fartygens licensinnehavare eller godtagbara ursäkter⁴¹ för att observatörer vägras följa med ombord, finns möjlighet att förelägga befälhavaren vid vite med stöd av fiskelagen.⁴² Detta har tillämpats på fiskefartyg aktiva i demersala trålfisken men ännu inte för garnfiskefartyg.

Vidare behöver det säkerställas att övervakningsfrekvensen i provtagning av dessa fisken är tillräcklig. För att erhålla en tillräcklig övervakningsfrekvens på ett kostnadseffektivt sätt behöver provtagning med hjälp av observatörer kompletteras (och på sikt sannolikt helt ersättas) med provtagning med hjälp av kamerasystem. Det bör därför säkerställas att fiskefartyg kan göras tillgängliga för vetenskaplig övervakning även med hjälp av kameror. Erfarenheter från den

⁴¹ De situationer där befälhavare får vägra att ta med observatörer framgår av artikel 12.3.

⁴² Se mer utförligt om föreläggande vid vite i avsnitt 3.2.4.

kameraövervakning gällande bifångst som idag sker inom ramen för DCF visar att kameravinkeln är viktig, det vill säga att det är viktigt att säkerställa att kameror kan riggas så att det kan filmas där garnen bryter vattenytan vid halning av redskap.

För att kunna kvalitetsgranska den data som samlas in, antingen via observatörer eller via kamerasystem, behöver man undersöka hur pass representativ all insamlad information är, det vill säga om data har samlats in från platser och perioder där fiske normalt bedrivs. För att kunna göra en sådan analys behövs också tillgång till data från de fiskeresor och fiskefartyg som inte övervakas via observatörer eller kamerasystem. För det mer storskaliga fisket kan sådana data erhållas från loggböcker och satellitbaserat övervakningssystem (vessel monitoring system, VMS) för fiskefartyg över tolv meter. De flesta fiskefartyg som är aktiva inom garnfisket är dock mindre och omfattas inte av krav på VMS. I många fall finns inte heller krav på att föra loggbok utan fiskarna för istället månadsjournal, vilket innebär mindre information kring var i tid och rum fisket bedrivits. För att kunna undersöka representativiteten i data som samlas in från ett vetenskapligt övervakningsprogram för garnfiske finns det ett behov av system som gör det möjligt att identifiera ett fartyg och följa dess rörelser (till exempel automatic identification system, AIS, global position system, GPS).

Information från AIS, GPS eller liknande, och därmed bättre kunskap kring var och när fiske bedrivs, ger också en förbättrad möjlighet till att utvärdera effekter av rumsliga åtgärder som införs för att minska risken för bifångst av tumlare. Det ger till möjlighet till en mer effektiv design (det vill säga bättre pricksäkerhet i att rikta delar provtagning mot fiskefartyg som fiskar i riskområden) av övervakningsprogrammet i en framtid liksom till en tydligare koppling mellan åtgärder och övervakning.

En central fråga är hur mycket provtagning som krävs, det vill säga hur stor övervakningsfrekvensen och därmed övervakningsbetingets storlek behöver vara. Frågan är viktig eftersom övervakningsfrekvensen, i kombination med metod för provtagning, i stor utsträckning driver kostnaderna för provtagningen. Den övervakning som bedrivs idag bedöms inte av EU-kommissionen som tillräcklig. Även Ices och andra har gjort liknande bedömning (till exempel Helcom och Ascobans). Det saknas dock konkreta beskrivningar för vad som kan betraktas som tillräckligt täckningsgrad. Vad gäller tumlare understryks det ofta att systematisk övervakning saknas eller är otillräcklig för de fisken som antas vara behäftade med störst risk för bifångst, det vill säga garnfisken. Frågan gällande täckningsgrad är komplicerad eftersom risken för bifångst av tumlare är mycket låg. Problemet är att det, bland annat som en konsekvens av brist på långsiktiga systematiska övervakningsprogram, inte finns tillräckligt med data för att kunna räkna ut hur stor övervakningsfrekvensen bör vara för att nå kvantitativa mål för till exempel precision i skattningar av antal individer. Problemet med kunskap kring behov av övervakningsfrekvens för att skatta bifångst är inte bara ett svenskt problem utan diskuterades också på det regionala koordineringsmötet för datainsamling under försommaren 2021⁴³. Detta möte riktade en rekommendation till Ices arbetsgrupp för bifångst⁴⁴ så att denna arbetsgrupp kan ge råd kring hur mycket provtagningsansträngning som behövs för att ge robusta skattningar av

⁴³ RCG NANSEA RCG Baltic 2021. Regional Coordination Group North Atlantic, North Sea & Eastern Arctic and Regional Coordination Group Baltic. 2021. Part I Report, 78 pgs. Part II Decisions and Recommendations, 16 pgs. Part III, Intersessional Subgroup (ISSG) 2020-2021 Reports, 331 pgs. <https://datacollection.jrc.ec.europa.eu/docs/rcg>

⁴⁴ Ices Working Group on Bycatch of Protected Species (WGBYC).

bifångst. En tillvägagångssätt som Murphy, S. et al (2022)⁴⁵ lyfter fram, i en rapport som utgör en del av ett svar från ICES på en så kallad "special request" från EU-kommissionen (se 3.4), är att utveckla adaptiva provtagningsprogram. För sådana utgår man från en provtagningsansträngning och mål för bias och precision (det vill säga med vilken exakthet man kan bedöma antalet artindivider som bifångas). Nås inte målen måste antingen målen ändras, provtagningsfrekvensen ökas och/eller provtagningsmetodiken ändras. Författarna exemplifierar med en startpunkt för provtagningsintensitet om cirka fem procent av fiskeansträngningen. Detta betraktas som en låg ansträngning av vissa brukare av denna typ av information men är en hög ansträngning i relation till de flesta övervakningsprogram som genomförs i Europa inom DCF. Ansträngningen på fem procent ligger också i linje med vad STECF⁴⁶ tidigare ansett vara en rimlig nivå av provtagning. Eftersom rapporten är en del av ett svar till kommissionen lär en täckningsgrad om mindre än fem procent inte betraktas som tillräckligt ambitiös.

För det svenska vetenskapliga övervakningsprogram som planeras föreslås därför att målnivån initialt bör vara åtminstone fem procent av fiskeansträngningen i det garnfisket som ska övervakas. Det är dock viktigt att övervakningen, förutom att vara riskbaserad och därmed riktad mot garnfiske, är adaptiv så att denna målnivå kan justeras uppåt med tiden.

Det är också viktigt att poängtera att det pågår flera regionala och internationella initiativ för att förbättra den vetenskapliga övervakningen av bifångster av känsliga arter liksom för att förbättra kvalitet och tillgänglighet av data (se 3.4). Det regionala och internationella arbetet innebär att det på kort och medellång sikt kan komma ny kunskap, nya rekommendationer kring och/eller överenskommelser om hur vetenskapliga övervakningsprogram för känsliga arter ska utformas. Detta innebär i sin tur att ett svenskt vetenskapligt övervakningsprogram behöver vara adaptivt för att ta nya rön i beaktande.

4.1.2 Havsmiljödirektivet och Sveriges havsmiljöförordning

Havsmiljödirektivet (2008/56/EG)⁴⁷ och kommissionsbeslutet om god miljöstatus ((EU) 2017/848)⁴⁸ är huvudsakligen införlivade i svensk lagstiftning genom havsmiljöförordningen (2010/1341)⁴⁹. God miljöstatus definieras i direktivet stegvis genom artikel 3.5, de elva temaområdena (deskriptorerna) i bilaga I och genom kommissionsbeslutet om god miljöstatus från 2017. I kommissionsbeslutet anges bl.a. kriterier per deskriptor, kriteriekomponenter och att tröskelvärden ska användas för att fastställa god miljöstatus. Vad som kännetecknar god miljöstatus i svenska marina vatten regleras genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter HVMFS 2012:18 (havsmiljöföreskrifterna)⁵⁰. Föreskrifterna bygger på kriterierna i kommissionsbeslutet och under kriterierna finns indikatorer med tröskelvärden.

⁴⁵ Murphy, S., Borges, L., Tasker, M. 2022. External report on the review of monitoring PETS bycatch of mammals, birds, turtles and fish for ICES under the service of EC DG Environment ICES Scientific Reports. 4:17. 69 pp.
<http://doi.org/10.17895/ices.pub.10075>

⁴⁶ Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) – Review of the implementation of the EU regulation on the incidental catches of cetaceans (STECF-19-07). Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019
https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/env-impacts/asset_publisher/5liR/document/id/2568179?inheritRedirect=false

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0056-20170607>

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0848>

⁴⁹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/havsmiljoforordning-20101341_sfs-2010-1341

⁵⁰ <https://www.havochvatten.se/download/18.51861935167c35ddc68b04ab/1605614326825/HVMFS-2012-18-keu-20190101.pdf>

I kommissionsbeslutet om god miljöstatus framgår för vilka kriterier god miljöstatus ska (primära = obligatoriska) eller kan (sekundära = kompletterande) definieras och som ska användas vid bedömning av miljötillståndet. Det ges även riktlinjer för övervakning. I kommissionsbeslutet finns ett obligatoriskt kriterium om bifångst av däggdjur, fågel och fisk. Kommissionsbeslutet hänvisar till regionalt och delregionalt samarbete när det gäller att ta fram vilka arter som ska omfattas och hänvisar även till den gemensamma fiskeripolitikens artikel 25.5 om datainsamlingsverksamhet. När det gäller bedömning av arter hänvisas också på en övergripande nivå till vikten av samutnyttjande av data och bedömningar med art- och habitatdirektivet.

I 22 § havsmiljöförordningen anges att övervakning av havets miljötillstånd bland annat ska genomföras i enlighet med direktivets bilaga III, tabell 1. Här framgår bland annat att följande bör övervakas och bedömas avseende geografisk och tidsmässig variation per art eller population:

- Reproduktionsförmåga, överlevnadstal och dödlighet/skadefrekvens.

Bifångst ingår i kommissionsbeslutet under deskriptor 1 om biologisk mångfald genom det obligatoriska kriteriet D1C1, "Dödligheten per art till följd av oavsiktliga bifångster **ligger under nivåer som hotar arten**, så att artens långsiktiga livskraft är säkerställd." Enligt kriterium D1C1 ska arter bland annat inom gruppen däggdjur, som löper risk att påverkas negativt av oönskad bifångst bedömas. Det finns också krav på regionalt samarbete både för att identifiera arter och för att ta fram tröskelvärden. De regionala havskonventionerna Oskar och Helcom har identifierat tumlare som en art som riskerar av att påverkas negativt av bifångst. Sverige har inom Oskar och Helcom varit med och beslutat om de gemensamma indikatorer som utvecklats för tumlare vilket även innebär att övervakningen avseende bifångst av tumlare behöver vara gemensam inom havskonventionerna. Helcom har även antagit en färdplan⁵¹ för att säkerställa att all data är på plats, bland annat med hjälp av DCF, för en regional bedömning av bifångst enligt överenskommen artlista. Sverige har godkänd denna färdplan. I kommissionsbeslutet förutsätts att det som fastställts genom regionalt samarbete vad gäller till exempel urval av arter och övervakningsmetoder används nationellt i fastställandet av god miljöstatus. Detta innebär för svensk del att det förs in i havsmiljöföreskrifterna och används i bedömningen av miljötillståndet.

Havsmiljöföreskrifterna innehåller för närvarande bara en indikator under kriterium D1C1 och det är indikator "1.1A Bifångst av tumlare". Den är begränsad till ett antal havsbassänger i Egentliga Östersjön samt Ålands hav och omfattar i princip endast Östersjöpopulationen av tumlare medan populationer utanför detta område och andra relevanta arter fortfarande saknas under kriteriet. Anledningen till att andra populationer inte omfattas är att relevant och kvalitetssäkrad övervakning saknas vilket innebär att tillräckliga data saknas för bedömning. Detta gäller inte bara tumlare utan även andra arter för vilka oavsiktlig bifångst kan vara ett hot. Om tillförlitlig data saknas är en kvantitativ bedömning av god miljöstatus inte möjlig och Sverige kan anses inte uppfylla kraven enligt kommissionsbeslutet. En förbättrad övervakning enligt DCF bidrar därmed också till en bättre bedömning av miljötillståndet när det gäller oavsiktlig bifångst. Denna bedömning är första steget i varje förvaltningsperiod av genomförandet av havsmiljöförordningen och ligger därför till grund för de åtgärder som senare kan tas fram.

Indikatorn 1.1A hänvisar när det gäller övervakning främst till datainsamling enligt Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011. I föreskrifterna finns ett tröskelvärde

⁵¹ <https://helcom.fi/media/publications/HELCOM-Roadmap-on-fisheries-data.pdf>

på noll bifångst för Östersjöpopulationen, vilket innebär att det räcker med en rapporterad bifångad tumlare i området för att överskrida tröskelvärdet. En förbättrad övervakning krävs för att tillgodose behoven för ett mer avancerat tröskelvärde som grundas på populationsmodeller. Övervakning utöver det som sker enligt kontrollförordningen skulle också krävas för att få en fullständig och riskbaserad bild av all fiskeriverksamhet.

Utöver kravet i havsmiljöförordningen och behovet för de regionala bedömningarna har Sverige inom havsmiljökonventionerna även antagit rekommendationer som syftar till att skydda arter; Helcom-rekommendationen 17/2: *Protection of Harbour Porpoise in the Baltic Sea area* och Oskar-rekommendationen 2013/11 *on furthering the protection and restoration of the harbour porpoise (Phocoena phocoena) in Regions II and III of the OSPAR maritime area*. Båda rekommendationerna inkluderar krav på övervakning som motsvarar kraven i havsmiljödirektivet. Kriteriet D1C1, dvs. dödligheten per art till följd av oavsiktliga bifångster, övervakas idag endast till en liten del genom den reguljära provtagningen av fisket som sker inom ramen för DCF, där observatörer samlar in data om bifångst, och där kameraövervakning har införts på båtar inom passiva fisken med garn (se avsnitt 2.5). Datainsamling gällande bifångst inom ramen för DCF är idag inte tillräcklig för att medverka till en ändamålsenlig bedömning av kriteriet D1C1. För att kunna göra en bedömning enligt direktivets krav med acceptabel tillförlitlighet behövs representativa data från svenska havsområden om:

- Antal bifångade individer som kan artbestämmas samt tilldelas en population genom genetiska metoder (särskilt viktigt för tumlare i Östersjön, sekundärt för andra arter).
- Tillförlitliga populationsmodeller med säkrare uppgifter om populationstillväxt, naturlig mortalitet samt totala mortaliteten i populationen.
- Uppgifter om fiskeansträngning.

I kommissionsbeslutet anges också att för D1C1 ska data samlas in per art och per verksamhetsgren för varje Ices-område för att möjliggöra aggregering på relevant skala för de berörda arterna och för att identifiera de enskilda fisken och fiskeredskap som bidrar mest till oavsiktliga fångster för varje art.

Övervakningsdata om bifångst av tumlare samlas in enligt D1C1. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig för insamling av data och bedömning av status i de svenska delarna av Östersjön och Nordsjön och för de nationella bedömningarna av god ekologisk status. Inom EU:s förvaltningscykel på sex år bedöms om dödligheten per art till följd av oavsiktliga bifångster ligger under nivåer som hotar arten och om artens långsiktiga livskraft är säkerställd. Bedömningen baseras på SLU:s datainsamling (se 3.1.1).

De regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Oskar samordnar övervakningsprogrammen för bifångst med havsmiljödirektivet. Det svenska bidraget med data för detta kommer även den från Fiskdata2, liksom för loggboksrapporteringen (självrapporering av befälhavaren) inom DCF (se 2.6.2).

Havsmiljödirektivet kräver en bättre implementerad övervakning av oavsiktligt dödande av exempelvis tumlare. Detta är en förutsättning för att kunna göra en korrekt bedömning av miljötillståndet och därmed ta fram miljö kvalitetsnormer med indikatorer inför utformande av åtgärder för att kunna nå god miljöstatus.

Varken havsmiljödirektivet eller havsmiljöförordningen ger några direkta möjligheter att införa tvingande övervakning med hjälp av kamera av exempelvis verksamheter som fiske.

En utökad övervakning inom DCF för artskyddsändamål skulle förbättra Sveriges möjligheter att genomföra kraven i havsmiljöförordningen och därmed minska risken för framtida granskningsärenden inom ramen för havsmiljöförvaltningen.

4.2 Möjliga lagrum för ett korrekt införlivande

4.2.1 Inledning

I regeringsuppdraget ingår att lämna de författningsförslag som krävs för ett fullständigt genomförande av artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet. Övervägande bör enligt uppdraget göras "i och med stöd av miljöbalken, fiskelagen eller annan lagstiftning." Enligt regeringsuppdraget ska myndigheten också beakta redan befintliga system, såsom "system för rapportering, övervakning eller kontroll och föreslå ett förbättrat genomförande av artikeln som så långt som möjligt ansluter till sådana befintliga system".

Som nämnts inledningsvis är myndighetens bedömning att för att uppfylla artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet måste det säkerställas att fiskefartyg kan göras tillgängliga för vetenskaplig övervakning även med hjälp av kamerasystem. För tvingande krav på kameraövervakning bedömer myndigheten att det krävs stöd i lag.⁵² Det finns idag inget stöd för att kräva kamera ombord på fiskefartyg varken inom miljö- eller fiskelagstiftningen. Myndigheten har övervägt om det är ändamålsenligt att införa krav i miljöbalken eller fiskelagen och funnit att det mest lämpliga är att föreslå en ny lag som ger möjlighet att kräva att fiskefartyg ska ha kamerasystem monterat ombord vid insamling av data enligt DCF och enligt EU:s miljölagstiftning.

I det följande presenteras en genomgång av möjliga lagrum och skäl till att en ny lag föreslås.

I avsnitt 4.3 följer en genomgång av övriga juridiska förutsättningar gällande lagstöd för kamerasystem, kamerabevakningslag och personuppgiftshantering med mera, som har relevans för tvingande bestämmelser om kameraövervakning.

4.2.2 Miljöbalken – Möjlig tillämpning av artskyddsutredningens förslag även för fiske

Artskydd regleras normalt i miljöbalken i den mån det inte hänvisas till särskild lagstiftning, såsom jakt- och fiskelagstiftningen. Det är också här samt i artskyddsförordningen som art- och habitatdirektivet är införlivade i svensk rätt. Således vore det logiskt att se på möjligheten att införliva art- och habitatdirektivets artikel 12.4 inom ramen för miljöbalken och artskyddsförordningen. Det är också vad artskyddsutredningen Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar SOU 2021:51, har föreslagit. Alternativt till det förslag som vi redovisar, vari fiske regleras särskilt inom sektorslagstiftningen genom tillämpning av DCF, är det möjligt att tänka sig att det räcker med de förslag som artskyddsutredningen föreslår men att vissa justeringar görs. Sådana justeringar gäller fördelningen av det operativa tillsynsansvaret för artskyddet i relation till fiske, territoriell räckvidd av bestämmelserna kring övervakning i relation

⁵² Se bedömning i 4.3.1.

till fiske, tvångsmässig användning av kamerabevakning inom miljöbalkstillsynen och ansvar för att dela information om övervakningen med andra medlemsstater.

Förslag att införliva övervakningskraven i artikel 12.4. i miljöbalken och tillhörande förordningar och föreskrifter skulle kräva samverkan med och grundlig diskussion med Naturvårdsverket, något som det inte inom detta uppdrag funnits möjlighet att genomföra. Innan lagförslag slutligen presenteras bör ett sådant förfarande komma till stånd samt även ytterligare fördjupad utredning genomföras.

Artskyddsutredningens förslag som grund för övervakning av bifångst vid fiske

Artskyddsutredningen föreslår omfattande förändringar av bl.a. 8 kap. miljöbalken och artskyddsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten har i arbetet med förevarande regeringsuppdrag utgått från artskyddsutredningens förslag och baserat arbetet med utgångspunkt i dessa förslag. Den reglering av övervakning och rapportering som artskyddsutredningen föreslår är generell och gäller alla verksamheter och åtgärder, både sådana som omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken och sådana som inte kräver tillstånd. Fiske är inte en tillståndspliktig verksamhet men skulle ändå omfattas av 8 kap. 17 a § i utredningens förslag. Fiskaren är redan idag, i egenskap av verksamhetsutövare, skyldig att kontrollera verksamhetens påverkan på miljön och tillsynsmyndigheten kan agera med stöd av miljöbalkens bestämmelser om tillsyn. Artskyddsutredningens förslag skulle precisera och utöka ansvaret till att omfatta även övervakning enligt artskyddsutredningens förslag till ny 8 kap. 17 a § miljöbalken.

Övervakning med stöd av tillsyn under miljöbalken

Artskyddsutredningens förslag tydliggör skyldigheten att övervaka oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av arter som anges i bilaga 4 a till direktivet och som i artskyddsförordningens bilaga markerats med bokstaven "N". Med stöd av de föreslagna bestämmelserna skulle tillsynsmyndigheten, i det enskilda fallet, kunna ställa krav på övervakning och redovisning av resultaten med stöd av 26 kap. 19, 21 och 22 §§ miljöbalken.

Havs- och vattenmyndigheten är tillsynsvägledande för fiske och vattenbruk enligt 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen. Enligt 2 kap. 3 § miljötillsynsförordningen framgår att: *Om det för ett visst tillsynsobjekt inte finns någon ansvarig tillsynsmyndighet, ska var och en av de myndigheter som anges i 3 kap. utöva tillsynen i de frågor som omfattas av respektive myndighets tillsynsvägledningsansvar.* Vad gäller fiske finns ingen annan utpekad operativ tillsynsmyndighet, vilket innebär att Havs- och vattenmyndigheten har ett operativt tillsynsansvar för frågor som inte täcks av andra operativa tillsynsmyndigheters ansvar för tillsynsobjektet fiske. Länsstyrelsen ansvarar idag för tillsynen över skydd för biologisk mångfald enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken enligt 2 kap. 8 § p 8 miljötillsynsförordningen. Enligt artskyddsutredningens förslag ska det ansvaret vidgas och även omfatta tillsyn enligt de i utredningen föreslagna bestämmelserna om övervakning av oavsiktligt fångande och oavsiktligt dödande.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning vore det lämpligt att myndigheten ensamt skulle få ansvaret för den operativa tillsynen över fiske i relation till övervakning av oavsiktligt dödande och oavsiktligt fångande. Om den rättsliga modell som artskyddsutredningen föreslår även skulle omfatta fiske bör det utredas vidare huruvida det operativa tillsynsansvaret borde flyttas till Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten är den myndighet som har det samlade

underlaget och de system som behövs för att kunna ha överblick över det fiske som bedrivs. Länsstyrelsernas möjlighet att bedriva tillsyn över fiske till havs, som även kan komma att korsa länsgränser, bedrivs i svensk ekonomisk zon och i andra medlemsstaters vatten, torde medföra utmaningar. Länsstyrelserna skulle i så fall behöva ta del av sådan information som finns hos Havs- och vattenmyndigheten, vilket bedöms leda till ett mindre effektivt arbetssätt än om myndigheten ansvarade för övervakningen av fisket direkt.

Havs- och vattenmyndigheten skulle i så fall få möjlighet att rikta förelägganden med stöd av 26 kapitlet miljöbalken mot enskilda fiskare att lämna de uppgifter som behövs för tillsynen och även genomföra undersökningar för att avgöra verksamhetens påverkan på miljön. Tillsynen skulle planeras och utgå från en riskbaserad modell där oavsiktligt fångande och oavsiktligt dödande av de aktuella djurarterna avgjorde vilka fisken som behövde ingå i tillsynsplanen. Havs- och vattenmyndigheten skulle för det fall övervakningen skulle bedrivas genom miljöbalkstillsyn behöva ta fram ett nytt arbetssätt för att genomföra tillsyn enligt de föreslagna bestämmelserna riktat mot fiskeverksamheter. Att genomföra artskyddsutredningens förslag för sektorn fiske på ovan beskrivna sätt skulle innebära att flera av de verktyg och mekanismer som redan finns inom DCF och används där skulle behöva antingen användas av Havs- och vattenmyndigheten för att utföra tillsynsarbetet under miljöbalken, eller utvecklas på nytt, såsom delning av information mellan medlemsstater för att få fullständig övervakning inom respektive medlemsstats vatten av andra medlemsstaters fiskefartyg, informationshantering, bestämmelser för att undvika dubbel insamling av data samt att miljöbalken vad gäller övervakning skulle behöva göras tillämplig på svenska fiskefartyg utanför Sverige.

Hur övervakningen skulle kunna bedrivas i praktiken genom tillsyn under miljöbalken

Enligt artskyddsutredningens motivering av förslagen som lämnas får tillsynsmyndigheterna förelägga eller meddela villkor om övervakning eller rapportering, *”Utredningens förslag: Det ska införas regler om skyldighet att i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av djur av sådan art som listas i bilaga IV a till livsmiljödirektivet samt om att markägare, befälhavare med flera ska vara skyldiga att anmäla om de hittar döda eller fångade djur av sådana arter. Det är ytterst myndigheterna som ska erinra om detta ansvar genom förelägganden och villkor.”*⁵³

Vad gäller fiske har framförallt observatörer använts tidigare som aktiv övervakning. Eftersom det behövs en relativt hög övervakningsfrekvens är det inte kostnadseffektivt att enbart övervaka fisket med hjälp av observatörer utan denna metod bör kompletteras med övervakning med hjälp av kamerasytem. Vad Havs- och vattenmyndigheten känner till har inte kameror använts i nämnvärd utsträckning inom ramen för tillsyn under miljöbalken. Drönare har använts inom viss tillsyn och av tillsynsinspektörer för att dokumentera överträdelser, men inte självständig användning av övervakningskameror så som enligt Havs- och vattenmyndigheten uppfattning skulle krävas för att övervakningen av oavsiktligt dödande och oavsiktligt fångande skulle bli effektiv vid fiske. Enligt lydelsen i bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken, dess förarbeten och lagkommentarer kan stöd inte hittas för att kameraövervakning inte skulle kunna vara ett verktyg för att bedriva tillsyn med, utan det endast är frågan om en rimlighetsavvägning i det enskilda fallet. Havs- och vattenmyndigheten har inte haft möjlighet att utreda frågan fullt ut under arbetet med förevarande regeringsuppdrag, utan ytterligare utredning krävs i denna del för det fall

⁵³ Se SOU 2021:51 del 2 s. 1130.

övervakning av fiske skulle ske med stöd av miljöbalkens tillsynsbestämmelser. Osäkerheten kring användning av kamerasystem i relation till datainsamlingsförordningen är betydligt mindre och användningen av kameror där förespråkas bl.a. av EU-kommissionen i sin vägledning.

Havs- och vattenmyndighetens slutsats, mot bakgrund av ovanstående, är att det finns flera svårigheter med att reglera övervakning enligt art- och habitatdirektivets artikel 12.4 för fiske enligt den modell som föreslås i artskyddsutredningen. Hav- och vattenmyndigheten har därför inte gått vidare med ett sådant förslag utan istället övervägt möjligheterna att införa bestämmelser om övervakning i fiskelagen, se det följande.

4.2.3 Fiskelagen (1993:787)

Havs- och vattenmyndighetens ansvar för insamling av data inom DCF framgår av myndighetens instruktion⁵⁴ och fiskeförordningen⁵⁵. I instruktionen framgår att myndigheten särskilt ska svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med DCF. I fiskeförordningen anges att myndigheten ansvarar för samordningen av arbetet med och rapporteringen av data som omfattas av DCF. I redovisningen av detta uppdrag föreslås att de författningsändringar som krävs för ett fullständigt genomförande av art- och habitatdirektivets artikel 12.4 bör göras genom en utökad datainsamling inom DCF vars syfte är att uppfylla kraven om oavsiktlig bifångst eller oavsiktligt dödande i art- och habitatdirektivet (eller i övrigt för att uppfylla skyldigheter enligt EU:s miljölagstiftning). Fråga är om författningsändringar för ett fullständigt genomförande av artikel 12.4 bör införas med stöd av fiskelagen.

Fiskelagen reglerar rätten till fiske och fiskets bedrivande.⁵⁶ Med fiske avses verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk samt vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.⁵⁷ Myndigheten har med stöd av fiskelagen getts bemyndigande att införa föreskrifter om hur fisket ska rapporteras och kontrollera att fiskets rapporter stämmer. Det finns t.ex. krav i myndighetens föreskrifter om att rapportera uppgifter om däggdjur och fåglar som fastnat i redskapet, även om djuren eller fåglarna lösgjorts innan fångsten omhändertagits.⁵⁸ I fiskelagen finns också regler om övervakning av efterlevnaden av bestämmelser om fiske i 34 och 47 §§, dvs. vad, var, när och hur fiske får bedrivas och hur detta ska kontrolleras, dvs. tillsyn över efterlevnaden av fiskelagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. När termen "övervakning" används i fiskelagen handlar det om kontrollbestämmelser om fiske och får inte förväxlas med datainsamling (övervakning) på sätt som avses i DCF.

Artikel 12.1–2 i art- och habitatdirektivet har införlivats i fiskeförordningen och avser bestämmelser om metoder för bedrivande av fiske och förbud för fiske av vissa arter som listas i artskyddsförordningens bilaga 1⁵⁹, dvs. förbud att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen.⁶⁰ Det kan förefalla lämpligt att även införliva art- och habitatdirektivets artikel 12.4 i fiskeförordningen mot bakgrund av att andra delar av bestämmelsen har införlivats här. Sådana bestämmelser som fiskelagen omfattar har dock inte samma syfte som en bestämmelse om krav

⁵⁴ 5 § 9 förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

⁵⁵ 5 kap. 1 g § förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

⁵⁶ 1 §, 5 § fiskelagen.

⁵⁷ 4–5 §§ fiskelagen.

⁵⁸ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:11) om befälhavares skyldigheter att rapportera och anmäla yrkesmässigt fiske i havet, bilaga 2.

⁵⁹ Se 2 kap. 5–6 §§ fiskeförordningen.

⁶⁰ Artikel 12.1 a) i art- och habitatdirektivet.

att använda kamera som istället ingår som ett led i den systematiska övervakningen enligt artikel 12.4 för att säkerställa att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna. Om artikel 12.4 skulle införlivas i fiskelagen skulle det innebära att ett annat syfte med lagen införs (än rätten till fiske enligt 1 §) och syftet med lagen skulle då behöva förtydligas. Även skillnaden mellan innebörden av övervakning enligt DCF (se t.ex. artikel 12.3 i DCF) och övervakning av efterlevnaden av bestämmelser om fiske i fiskelagen skulle behövas hållas åtskilda på ett lämpligt sätt.

Genom 20 § fiskelagen ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer⁶¹ rätt att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Av förarbetena till bemyndigandet i 20 § fiskelagen framgår att avsikten med bestämmelsen är att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur. Vid vissa typer av fiske, exempelvis vid bomtrålning, finns risk för att känsliga vattenområden skadas i sådana avseenden som inte direkt har med fiskevården att göra. För att kunna skydda känsliga och för reproduktionen betydelsefulla och intressanta områden är det av värde att kunna meddela föreskrifter som hindrar fortsatt förstörelse av vattnen.⁶² Även om 20 § avser hänsyn till naturvårdens intressen finner Havs- och vattenmyndigheten att det är tveksamt om en tillämpning av bestämmelsen är ändamålsenlig för att föreskriva om övervakning gällande oavsiktlig bifångst och oavsiktligt dödande. I 20 § finns också en begränsning om att föreskrifterna inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Trots att DCF har till syfte att bidra till de mål i den gemensamma fiskeripolitiken som anges i artikel 2 i förordning (EU) nr 1380/2013, genom att medlemsstaterna i enlighet med de regler som antagits på området datainsamling ska samla in de biologiska, miljörelaterade, tekniska, och socioekonomiska data som är nödvändiga för fiskeriförvaltningen, är Havs- och vattenmyndighetens uppfattning att det sammantaget, mot ovan anförda, är tveksamt om det är ändamålsenligt att införa lagstöd för krav på kamera på fiskefartyg i fiskelagen för att uppfylla skyldigheter enligt art- och habitatdirektivets 12.4. I sådant fall skulle troligen syftet med lagen behöva ändras.

Istället föreslår Havs- och vattenmyndigheten en ny lag för att införa bestämmelser om utökad övervakning för att uppfylla artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet. Som jämförelse diskuterades i förarbetena (prop. 2008/09:169 s. 19) till införande av lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter om det var lämpligt att införa bestämmelser om fiskekvoters överlåtbarhet i fiskelagen. Det konstaterades då att det var mest ändamålsenligt att reglerna om överlåtbarhet i vart fall tills vidare borde komma till uttryck i en särskild lag, bl.a. mot bakgrund av utarbetandet av en ny lag.

4.2.4 Förslag till ny lag och förordning för datainsamling med kamerasytem

Som nämnts är DCF kopplad till den gemensamma fiskeripolitiken på så sätt att den ska bidra till målen i den gemensamma fiskeripolitiken genom att medlemsstaterna i enlighet med de regler som antagits på området datainsamling ska samla in de biologiska, miljörelaterade, tekniska, och socioekonomiska data som är nödvändiga för fiskeriförvaltningen. Enligt förevarande regeringsuppdrag ska Havs- och vattenmyndigheten beakta redan befintliga system, såsom

⁶¹ Havs- och vattenmyndigheten genom 2 kap. 12 § fiskeförordningen.

⁶² Prop. 1992/93:232, s. 45 och 68.

system för rapportering, övervakning eller kontroll och föreslå ett förbättrat genomförande av artikeln som så långt som möjligt ansluter till sådana befintliga system. Som redogörs för i avsnitt 4.1.1 finns det många samordningsvinster med att harmonisera ett övervakningsprogram för bifångster med det systematiska provtagningsprogram som görs inom DCF. Myndighetens bedömning är därmed att den övervakning enligt artikel 12.4 och havsmiljöförvaltningen som hittills inte har utförts bör genomföras inom DCF genom ett utökat övervakningsprogram där detta integreras med den bifångstövervakning som redan idag sker inom ramen för DCF. Det förefaller därmed ändamålsenligt att i en ny lag säkerställa att fiskefartyg kan göras tillgängliga för vetenskaplig övervakning även med hjälp av kamerasytem för att uppfylla kraven i art- och habitatdirektivets artikel 12.4 som införlivas i 8 kap. 17 a § miljöbalken.⁶³

Som nämns i avsnitt 3.5.1 omfattar DCF även insamling av data enligt EU:s miljölagstiftning. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att det i lagen för tydlighets skull anges att bestämmelser om uppfyllande av krav på datainsamling omfattar den gemensamma fiskeripolitiken och 8 kap. 17 a § miljöbalken och ska göras inom DCF. Kraven innebär att de fiskefartyg som omfattas av övervakning ska ha kamerasytem i drift monterat ombord för insamling av data. (Se mer om förpliktelser enligt havsmiljödirektivet nedan).

Havs och vattenmyndigheten ger därför förslag till *lag om datainsamling med kamerasytem genom datainsamlingsförordningen*. Se författningsförslag i avsnitt 4.4 samt författningskommentarer i avsnitt 4.6. I lagen föreslås följande.

I lagen finns bestämmelser om fiskefartyg som ska ha kamerasytem i drift monterat ombord vid insamling av data enligt DCF till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken samt sådan övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § miljöbalken(1 §).

I förslaget används termen datainsamling på samma sätt som görs inom DCF. Denna term avser sådan aktiv övervakning som refereras till i kommissionens överträdelseärende genom att lagen ger stöd för att använda kamerasytem. Termen övervakning används också. Lagen omfattar både yrkesfiske och fritidsfiske för att inte utesluta något fiske. Se 4.7.5. om fritidsfiske.

Syftet med lagen är att säkerställa datainsamling för att uppfylla kraven i DCF, målen i den gemensamma fiskeripolitiken samt sådan övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § miljöbalken, eller annars i övrigt för att uppfylla förpliktelser enligt Europeiska unionens miljölagstiftning, genom användande av kamerasytem (2 §). Havs- och vattenmyndigheten redovisar således två olika alternativ till 2 § i den nya lagen. Alternativ 1 innebär ett snävare tillämpningsområde än alternativ 2. I alternativ 1 tydliggörs att lagen omfattar krav på övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § och vad som i övrigt krävs inom den gemensamma fiskeripolitiken. Alternativ 2 omfattar även övriga skyldigheter enligt Europeiska unionens miljölagstiftning. Möjligen kan även det snävare tillämpningsområde som uttrycks i alternativ 1 till lagens 2 § tolkas på samma sätt, eftersom artikel 25 i förordning (EU) nr 1380/2013 anger att datainsamlingen ska ge möjlighet att utvärdera "*fiskenivån och fiskeverksamhetens inverkan på de marina biologiska resurserna och de marina ekosystemen*". Havs- och vattenmyndigheten redovisar även detta alternativ då vi uppfattat behov av ytterligare datainsamling inom ramen för havsmiljöförvaltningen som redogjorts för ovan, se avsnitt 4.1.2. Ytterligare utredning av vilken datainsamling som kan bli aktuell behöver göras samt konsekvensutredas.

⁶³ Enligt förslaget i SOU 2021:51.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår alternativt, som beskrivits ovan i alternativ 2, även att lagen omfattar annan datainsamling för oavsiktlig bifångst som krävs för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser enligt havsmiljödirektivet och dess svenska implementering genom havsmiljöförordningen och HVMFS 2018:18. Detta mot bakgrund av att Sverige inte samlat in tillräckligt med data för att enligt indikator 1.1A för att bedöma god miljöstatus i HVMFS 2018:18, bilaga 2 (del B), kan användas. Det är en brist som bara kan avhjälpas med ytterligare data om bifångster men det finns ingen möjlighet i havsmiljöförordningen eller miljöbalken att genomdriva sådan insamling av data eller övervakning, i praktiken (se 4.1.2). Havsmiljödirektivet kräver därmed en bättre implementerad övervakning av oavsiktligt dödande av exempelvis tumlare. Det krävs för att kunna göra en korrekt bedömning av miljötillståndet och därmed ta fram miljö kvalitetsnormer med indikatorer inför utformande av åtgärder för att kunna nå god miljöstatus, enligt havsmiljöförordningens definition. Det finns därför anledning att den föreslagna lagen även omfattar annan datainsamling än den som följer av artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet.

Av 3 § framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för datainsamling för att uppfylla kraven i datainsamlingsförordningen samt sådan övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § miljöbalken, alternativt även för att uppfylla förpliktelser enligt Europeiska unionens miljölagstiftning, genom användande av kamerasystem.

Havs- och vattenmyndigheten föreslås därmed få ett ansvar för att säkerställa att dessa skyldigheter uppfylls och en ny roll som tillsynsmyndighet över att den nya lagen samt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Tillsynsansvaret framgår direkt av 3 §⁶⁴ och bestämmelser om förelägganden och avhjälpande på felandes bekostnad finns i 8 §. Det tillkommande tillsynsarbetet för Havs- och vattenmyndigheten bedöms i stort motsvara det som bedrivs idag med stöd av 35 § fiskelagen för vetenskaplig övervakning genom observatörer inom DCF. Som nämnts framgår av myndighetens instruktion att särskilt svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med DCF. I fiskeförordningen anges att myndigheten ansvarar för samordningen av arbetet med och rapporteringen av data som omfattas av DCF.⁶⁵ Havs- och vattenmyndigheten bedömer att myndighetens ansvar enligt dessa bestämmelser inte behöver justeras eftersom datainsamlingen enligt förevarande förslag ska göras under DCF.

Vid insamling av data kan det givetvis komma ifråga att myndigheten väljer att beställa datainsamling från annan aktör (myndighet eller privata företag). Eftersom Havs- och vattenmyndigheten föreslås få ansvar för att artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet uppfylls, kommer det vara myndigheten som ansvarar för informationens hantering i egenskap av uppdragsgivare och kravställare. Om myndigheten uppdrar åt annan aktör att handha själva utförandet av övervakningen innebär det att en sådan överenskommelse tydligt måste ange ansvarsfördelningen i frågor som rör hanteringen av allmänna handlingar, informationsklassning och informationssäkerhet, bevarande/arkivering och personuppgifter.

⁶⁴ Enligt Havs- och vattenmyndighetens instruktion ska myndigheten särskilt ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen. I fiskelagen finns också regler om övervakning av efterlevnaden av bestämmelser om fiske och hur dessa ska kontrolleras, dvs. tillsyn över efterlevnaden av fiskelagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt EU:s direktverkande förordningar inom den gemensamma fiskeripolitiken. När termen "övervakning" används i fiskelagen handlar det om kontrollbestämmelser om fiske och får inte förväxlas med datainsamling (övervakning) på sätt som avses i datainsamlingsförordningen. Det bör noteras att nya lagen innebär ett nytt tillsynsansvar för Havs- och vattenmyndigheten och ska inte förväxlas med tillsyn eller övervakning under fiskelagen.

⁶⁵ 5 kap. 1 g § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

I 5 § föreslås avseende det geografiska tillämpningsområdet att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen gäller inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon samt vid svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Syftet är att bestämmelserna ska följa berörda svenska fiskefartyg oavsett var fiske bedrivs.

I 6 § föreslås att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ett fiskefartyg ska ha kamerasytem monterat och i drift ombord vid fiske som möjliggör datainsamling och vad som i övrigt ska gälla för placering, handhavande, datahantering, uppgiftsskyldighet och funktionalitet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreslås också få meddela föreskrifter om typer av fiskefartyg och redskap som ska omfattas av sådan övervakning med kamerasytem.

Eftersom den tekniska utvecklingen av kamerasytem går mycket snabbt är det viktigt att inte binda sig vid specifika krav gällande systemets utformning i lagen. Det är också viktigt att inte heller binda sig vid en övervakning genom att ange specifika segment/typer av fiskefartyg i föreslagen lag (t.ex. garnfiskefartyg och torskfångande redskap för oavsiktlig fångst för tumlare) i syfte att kunna utföra en ändamålsenlig övervakning. Havs- och vattenmyndigheten föreslår därför att myndigheten bemyndigas i förordning att få föreskriva om sådana detaljer.

I 7 § föreslås att det ska införas ett undantag från tillståndskravet i 7 § kamerabevakningslagen (2018:1200). Det skulle innebära att för datainsamling med kamerasytem som Havs- och vattenmyndigheten genomför ombord på svenskt fiskefartyg i enlighet med kraven i denna lag krävs inte tillstånd enligt kamerabevakningslagen. I samband med detta noterar Havs- och vattenmyndigheten att EU-kommissionen, inom ramen för revideringen av förordning (EG) nr 1224/2009, har föreslagit att kamerabevakning ska genomföras på vissa fiskefartyg av fiskerikontrollskäl. Ett undantag från tillståndskrav på fiskefartyg bör således gälla för all kamerabevakning som svensk myndighet genomför ombord på fiskefartyg med stöd av lag (inklusive direktverkande EU-förordningsbestämmelser), oavsett syftet med kamerabevakningen. Se 4.3.2.

I 8 § föreslås att Havs- och vattenmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att den föreslagna lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Det anges också att ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Myndigheten får därmed möjlighet att förelägga vid vite om befälhavare vägrar att använda kamerasytem. Denna bestämmelse föreslås för att kravet att använda kamerasytem ska vara effektiv och efterlevas. I samma bestämmelse föreslås också att om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller inte följer ett meddelat föreläggande, får Havs- och vattenmyndigheten besluta om rättelse på dennes bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

I artikel 12.2 i DCF finns krav på befälhavare att godta observatörer ombord. Det är SLU Aqua, som på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten⁶⁶, utför sådan datainsamling med hjälp av observatörer. I de fall SLU inte fått svar från fartygens licensinnehavare eller godtagbara ursäkter⁶⁷ för att observatörer vägras följa med ut på fiskefartyg finns möjlighet att förelägga befälhavaren vid vite. Detta görs av Havs- och vattenmyndigheten med stöd av 35 § fiskelagen

⁶⁶ Se 5 § pkt 9 förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten och 5 kap. 1 g § fiskeförordningen

⁶⁷ De situationer där befälhavare får vägra att ta med observatörer framgår av artikel 12.3.

och 5 kap. 3 § fiskeförordningen. I 35 § fiskelagen anges att Havs- och vattenmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av fiskelagen eller "föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken" ska efterlevas, samt att ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.⁶⁸ Havs- och vattenmyndighetens beslut om föreläggande sker utifrån en rutin som myndigheten 2017 tagit fram tillsammans med SLU om hantering av ärenden i de fall fartygens befälhavare inte alls svarar på SLU:s förfrågan eller inte kan ge en godtagbar ursäkt. Rutinen i sig innebär kortfattat att SLU meddelar Havs- och vattenmyndigheten vilka licensinnehavare som inte har svarat på SLU:s informationsbrev om att fartyget lottats ut för att delta i kommande kvartals ombordprovtagningar. Därefter förelägger Havs- och vattenmyndigheten licensinnehavaren vid vite att senast ett visst datum fullgöra sin skyldighet att ta med SLU:s observatörer ombord under en fiskeresor. Då SLU fram till 2017 hade mycket svårt att komma med ombord innebar rutinen de första två åren att Havs- och vattenmyndigheten förelade ett flertal licensinnehavare. Resultatet var gott, dvs. förelagda fartyg fullgjorde sina skyldigheter och antalet fartyg som inte svarat på SLU:s informationsbrev är numera få. 35 § fiskelagen går dock inte att tillämpa för bestämmelser i den föreslagna nya lagen eftersom de nya bestämmelserna inte utgör "föreskrifter om fisket i den gemensamma fiskeripolitiken". Mot denna bakgrund föreslår myndigheten en bestämmelse i den nya lagen som ger möjlighet att förelägga vägran att använda kamera vid vite. Denna bestämmelse innebär att myndigheten också kan vitesförelägga inte bara kameraövervakning utan också bristande rapportering av oavsiktlig bifångst av övriga arter som omfattas.

I lagen föreslås också i 9 § att Havs- och vattenmyndighetens beslut enligt föreslagen lag, såsom beslut om föreläggande, eller beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol samt att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Förslag till förordning om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen

Till den nya lagen föreslås en förordning där det anges att Havs- och vattenmyndigheten i fråga om föreslagen lag, får meddela föreskrifter om hur ett fiskefartyg ska ha kamerasystem monterat ombord i drift som vid fiske möjliggör datainsamling. Föreskriftsrätten gäller också vad som i övrigt ska gälla för placering, handhavande, datahantering, uppgiftsskyldighet och funktionalitet. Havs- och vattenmyndigheten föreslås också ges möjlighet att föreskriva om vilka typer av fiskefartyg och redskap som ska omfattas av sådan övervakning med kamerasystem.

4.3 Övriga juridiska förutsättningar

4.3.1 Stöd i lag för övervakning med kamera

Havs- och vattenmyndighetens föreslår i denna redovisning att det ska säkerställas att fiskefartyg kan göras tillgängliga för vetenskaplig övervakning med hjälp av kamerasystem. För att införa krav på kamerasystem behöver följande beaktas.

Utöver det skydd som var och en har mot bland annat husrannsakan och hemlig avlyssning, är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten,

⁶⁸ Delegerat till Havs- och vattenmyndigheten genom 5 kap. 3 § fiskeförordningen.

om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.⁶⁹

Frågan om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning avgörs utifrån åtgärdens effekt, inte dess syfte. Vilka åtgärder som kan anses utgöra ett "betydande intrång" bedöms bland annat utifrån åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.⁷⁰

Begränsningar av nämnda rättighet får endast göras i lag och får bland annat göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.⁷¹ Reglering såvitt avser det integritetsintrång som kamerabevakning av enskild innebär har införts genom kamerabevakningslagen, se nedan.

I vissa fall ska föreskrifter meddelas genom lag. Detta gäller bl.a. om föreskrifterna avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.⁷²

Införande av krav att ha kamerasystem ombord på fiskefartyg och de skyldigheter för enskilda gentemot det allmänna som behöver följa med detta krav, bör anses avse ett sådant förhållande mellan enskilda och det allmänna som ska meddelas genom lag.⁷³

Riksdagen kan välja att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i fall som detta.⁷⁴ Dessutom kan regeringen och en förvaltningsmyndighet bemyndigas att meddela verkställighetsföreskrifter inom detta område.⁷⁵

4.3.2 Kamerabevakningslagen

Kamerabevakningslagen (KBL) kompletterar dataskyddsförordningen⁷⁶ (GDPR) och genomför dataskyddsdirektivet⁷⁷. Syftet med lagen är att tillgodose behovet av kamerabevakning för

⁶⁹ Se 2 kap. 6 § regeringsformen med hänvisning till 4 och 5 §§.

⁷⁰ Se prop. 2009/10:80 s. 250 f.

⁷¹ Se 2 kap. 21-22 §§ regeringsformen.

⁷² Se 8 kap. 2 § första stycket 2 p regeringsformen.

⁷³ Jämförelse kan göras med t.ex. införande av krav på satellitövervakare, se 22 § fiskelagen och prop. 1997/98:139 s. 6ff samt Ds. 1998:2 s. 13ff.

⁷⁴ Se 8 kap. 3 § regeringsformen.

⁷⁵ Se 8 kap. 7 och 10 §§ regeringsformen.

⁷⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁷⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Tillämplighet

Med kamerabevakning avses (1) att en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning; (2) att en separat teknisk anordning för avlyssning eller upptagning av ljud används i samband med sådan användning av utrustning som avses i (1), eller att en separat teknisk anordning används för att behandla bild- eller ljudmaterial som tagits upp med sådan utrustning som anges vid (1) eller (2).⁷⁸

Om en kamera anses manövreras på platsen är det således inte fråga om kamerabevakning. Enligt förarbeten och rådande rättspraxis är det avgörande om kameran fortlöpande hanteras från en plats som är klart åtskild från den plats där kameran är uppsatt.⁷⁹ En porttelefonkamera som aktiveras när någon ringer på hos en hyresgäst kan inte anses vara manövrerad från platsen, eftersom någon ytterligare, mera fortlöpande hantering av kameran inte sker från platsen även om kameran har aktiverats från den plats där kameran är.⁸⁰

Utrustning som fungerar med inbyggd automatik eller fjärrstyrs kan normalt inte anses vara manövrerad på platsen.⁸¹ Det kamerasystem som föreslås användas ombord vid övervakningen av oavsiktlig bifångst i detta lagförslag är det system som har den teknik som är bäst anpassad för att samla in denna data i syfte att uppfylla de förpliktelser som följer av artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet. Tekniken gällande kamerasystem ombord på fiskefartyg utvecklas i snabb takt och därför bör lagstodet för att kräva kamera inte begränsas till att ett kamerasystem ombord ska vara utformat på ett visst sätt. Regeringsuppdraget omfattar dessutom fler arter än tumlare vilket kan innebära att det finns behov av olika tekniker/typer av kamerasystem för övervakning av oavsiktlig bifångst. I lagförslaget föreslår Havs- och vattenmyndigheten att myndigheten ges möjlighet att föreskriva om lämpliga tekniska specifikationer för kamerasystem. Sammantaget bör lagstodet för att använda kamerasystem ombord på fiskefartyg omfatta även utrustning som fungerar med automatik, vilket medför att den tilltänkta kameraövervakningen kan komma att omfattas av KBL:s tillämpningsområde.

Tillståndskrav

Av KBL framgår att om kamerabevakning ska bedrivas av en myndighet och bevakningen ska göras av en plats dit allmänheten har tillträde så krävs det tillstånd. Allmänheten har inte tillträde till utrymmen på ett fiskefartyg. Den oavsiktliga bifångsten vid garnfiske på ett fiskefartyg bör därför kunna övervakas med kamera utan tillstånd. Vid kameraövervakning av oavsiktlig bifångst av tumlare placeras kamerasystemet med vy över garnet där det bryter vattenytan, kameran är därmed riktad på sådant sätt att personuppgifter inte spelas in, mot vattenytan och garnet. Vattenområdet runt omkring ett fiskefartyg och landningsplatsen är dock platser dit allmänheten typiskt sett har tillträde (även om det möjligen inte är generellt tillrådligt för andra än besättningsmännen på det aktuella fiskefartyget att röra sig i siktlinjen vid vattenområdet runt

⁷⁸ Se 3 § KBL.

⁷⁹ Se Högsta förvaltningsdomstolens rättsfallsreferat HFD 2016 ref. 71 med hänvisning till prop. 1975/76:194 s. 21 och prop. 2012/13:115 s. 26.

⁸⁰ Se Regeringsrättens dom den 17 mars 2010 i mål nr 3821-09 och 3822-09, refererat som RÅ 2010 ref. 35.

⁸¹ Se prop. 2017/18:231 s. 40ff.

omkring ett fiskefartyg). Vid insamling av data av oavsiktlig bifångst ska dock inte kameran vara påslagen i hamn. Kameran ska därmed sättas på från det att fiskefartyget lämnar hamn och ska stängas av innan fartyget ankommer hamn. Detta innebär att inga platser dit allmänheten har tillträde övervakas med kamera. Utgångspunkten bör således vara att kameraövervakningen ska kunna genomföras utan att vara tillståndspliktig.

Som nämnts föreslår dock Havs- och vattenmyndigheten att lagförslaget ska omfatta alla typer av kamerasytem som i framtiden kan vara aktuella beroende på art m.m. Detta skulle kunna innebära att övervakning kommer bedömas som tillståndspliktig och att ändamålsenlig kameraövervakning av fiskefartyg inte kan genomföras utan att allmän plats i någon mån spelas in. Myndigheten föreslår därför att ett generellt undantag för denna kameraövervakning införs i 9 § KBL som innebär att tillståndskravet inte gäller för övervakning med kamera som Havs- och vattenmyndigheten genomför ombord på svenskt fiskefartyg i enlighet med kraven i den föreslagna lagen. Kamerabevakning som genomförs på fiskefartyg kan genomföras i olika syften. Utöver de syften som är aktuella här, har EU-kommissionen föreslagit att kamerabevakning ska genomföras på vissa fiskefartyg av fiskerikontrollskäl⁸². Om krav på kamerabevakning lagregleras, oavsett om det är i nationell lagstiftning eller direktverkande EU-förordningar, bör de hänsyn som annars gör sig gällande inom ramen för KBL-tillståndsprövsprocessen kunna beaktas redan inom denna regleringsprocess. Ett undantag från tillståndskrav på fiskefartyg bör således gälla för all kamerabevakning som svensk myndighet genomför ombord på fiskefartyg med stöd av lag (inklusive direktverkande EU-förordningsbestämmelser), oavsett syftet med kamerabevakningen.

Territoriell tillämpning

KBL är territoriellt tillämplig endast på sådan kamerabevakning som sker antingen med utrustning som finns i Sverige och under förutsättning att den som bedriver bevakningen är etablerad i Sverige eller i tredjeland; eller på kamerabevakning för behandling av bild- och ljudmaterial som tagits upp vid sådan bevakning som nämnts ovan och under förutsättning att behandlingen utförs av den som bedriver bevakningen eller för hans eller hennes räkning.⁸³ Med 'i Sverige' ska förstås på svenskt landterritorium och sjöterritorium (territorialhav) samt luftrummet ovanför dessa områden.⁸⁴ Denna avgränsning av det territoriella tillämpningsområdet medför att övervakning av oavsiktlig bifångst som genomförs med kamerasytem ombord på ett svenskflaggat fiskefartyg i svensk ekonomisk zon, på det fria havet eller på annan stats vatten inte omfattas av KBL, varken vid bild- och ljudupptagning eller vid senare behandling av upptaget material. GDPR är dock tillämplig.

Svenskt fiske sker regelbundet även på andra EU-medlemsstaters ekonomiska zon och territorialhav, främst Danmarks, samt tredjeländers ekonomiska zon och territorialhav, främst Norges. Beroende på vilket fiske som ska omfattas av övervakning av oavsiktlig bifångst kan det uppstå behov av att göra en översyn rörande berörda staters bestämmelser om kamerabevakning, för att helt säkerställa att kamerabevakning på svenska fiskefartyg genomförs på ett sätt som är förenligt med andra staters bestämmelser.

⁸² Se föreslagna artikel 25a förordning (EG) nr 1224/2009), förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009 vad gäller fiskerikontroll, [EUR-Lex - 52018PC0368 - SV - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁸³ Se 4 § KBL.

⁸⁴ Se prop. 2017/18:231 s. 43ff.

Föreskrifter och placering av utrustningen behöver anpassas så att krav som ställs inom andra områden, bl.a. på transportområdet, inte riskerar att åsidosättas.⁸⁵

Havs- och vattenmyndigheten föreslår i förevarande regeringsuppdrag att myndigheten ges föreskriftsrätt gällande bl.a. tekniska specifikationer för kamerasystem. (Se 4.4.2). Dessa föreskrifter med tekniska krav kan behöva anmälas till kommissionen på förslagsstadiet i enlighet med anmälningsdirektivet⁸⁶. Detta medför en tremånaders automatisk frysningsperiod medan kommissionen kontrollerar om förslaget kan medföra hinder för den fria rörligheten av varor (handelshinder). Frysningsperiod kan undvikas om det föreligger brådskande skäl på grund av till exempel allvarliga och oförutsedda händelser som rör djurskyddet eller allmän ordning och som kräver att en teknisk regel omedelbart måste antas och sättas ikraft. Förutsättningarna för undvikande av frysningsperiod kan sannolikt inte anses uppfyllda här.

4.3.3 *Behandling av personuppgifter i samband med insamling av data med kamera*

Tillämplig lagstiftning

Dataskyddsförordningen (GDPR)

Kamerabevakningslagen är ett komplement till GDPR, där den egentliga regleringen i fråga om integritetsskydd finns. Dataskyddsförordningen är tillämplig när uppgifter behandlas helt eller delvis digitalt, genom vilka man direkt eller indirekt kan identifiera en fysisk, levande person (personuppgifter). Utgångspunkten för övervakningen av oavsiktlig bifångst är att kamerasystemet ska vara riktat mot vattenytan i det område där garnet tas upp och inte mot personalutrymmen, toaletter och liknande. Det kan dock också finnas andra sätt att ta reda på vilka som varit ombord på en viss resa, till exempel genom att man vet datum för fiskeresan samt fartygets namn. Det kan således inte uteslutas att personer kommer att kunna identifieras, direkt eller indirekt, genom filmupptagningen. Kameraövervakningen kommer således innebära en behandling av personuppgifter och medför att GDPR och den lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas på förfarandet. Havs- och vattenmyndigheten omfattas inte av några särskilda registerförfattningar på området. Som nämnts inledningsvis föreslår myndigheten att den typ av kamerasystem som ska användas är den som är lämpligast för övervakning av oavsiktlig bifångst som ska göras i respektive fall och tekniska detaljer meddelas i föreskrifter. Även sensordata är att anse som personuppgifter i den mån som de direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person enligt ovan. Havs- och vattenmyndigheten ska enligt artikel 3.3 i GDPR tillämpa förordningen oavsett på vilket territorium som behandlingen av personuppgifter sker, eftersom myndigheten är etablerad i Sverige.

Känsliga personuppgifter

Särskilda kategorier av uppgifter, som brukar benämnas känsliga personuppgifter, är enligt artikel 9 i GDPR uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en

⁸⁵ Vid redovisning av regeringsuppdrag om att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs (dnr 2742-19) lyfte Transportstyrelsen fram behovet för befälhavaren att kunna stänga av IR-funktion på kamerorna vid behov för att inte störa annan mörkerseende utrustning samt att kommunikationsutrustningen måste vara kompatibel med och inte får störa annan utrustning, vilket omfattas av fartygsägarens ansvar, s. 51.

⁸⁶ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, och förordning (1994:2029) om tekniska regler.

fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Behandling av känsliga personuppgifter är i grunden förbjuden. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att den behandling av personuppgifter som sker genom övervakning med kamerasystem av oavsiktlig bifångst inte kommer att omfatta känsliga personuppgifter.

Förutsättningar för laglig behandling av personuppgifter

Eftersom Havs- och vattenmyndigheten bestämmer ändamål (varför) och medel (hur) för behandlingen av personuppgifterna kommer myndigheten vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker genom övervakning med kamerasystem av oavsiktlig bifångst. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar därför för att behandlingen av personuppgifter sker i enlighet med gällande dataskyddslagstiftning.

Berättigat ändamål och ändamålsbegränsning

Personuppgifter får enligt artikel 5.1.b i GDPR endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De specifika ändamål som personuppgifterna behandlas för ska vara tydliga och legitima och ha bestämts vid den tidpunkt då personuppgifterna samlades in. Detta innebär att Havs- och vattenmyndigheten måste ha ändamålen klara för sig redan innan insamlingen av personuppgifter börjar, i detta fall innan övervakningen med kamerasystem, av oavsiktlig bifångst påbörjas.

Ändamålet ska vara berättigat i förhållande till grundlag, annan lag och även omständigheterna i det aktuella fallet. Ändamålet med övervakningen med kamerasystem av oavsiktlig bifångst för att samla in data kommer primärt vara att uppfylla de förpliktelser som följer av artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet. Samtliga dessa ändamål är berättigade utifrån myndighetens uppdrag och ansvar om den föreslagna lagen antas. Ändamålet med behandlingen ska dokumenteras skriftligt i myndighetens förteckning över behandlingar av personuppgifter enligt artikel 30 i GDPR. Ändamålet ska också anges i informationen till de registrerade, se nedan.

Rättslig grund

För att behandla personuppgifter lagligt krävs att Havs- och vattenmyndigheten som personuppgiftsansvarig har en rättslig grund för sin behandling enligt artikel 6 i GDPR. Behandling av personuppgifter är endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1.a–f är uppfyllt. Om lagförslaget som innefattar en bestämmelse om krav på kamerasystem ombord antas, kommer myndigheten kunna stödja sig på att det finns en uttrycklig skyldighet i lag att kräva kamerasystem för övervakning av oavsiktlig bifångst ombord för att uppfylla vissa EU-rättsliga förpliktelser. Den lagliga grund som kan komma i fråga i detta fall är därför att behandlingen skulle vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, enligt artikel 6.1.c i GDPR.

Hanteringsreglerna

Förutom laglig grund enligt artikel 6 måste behandlingen av personuppgifter göras i överensstämmelse med följande hanteringsregler i artikel 5 i GDPR.

Laglighet, skälighet och öppenhet

Behandlingen ska ha en laglig grund enligt ovan, vara skälig i förhållande till den registrerade och information om behandlingen ska ges den enskilde. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har i

samband med Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag om att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs påpekat att kamerabevakning endast ska utgöra ett komplement till andra åtgärder i samma syfte och anförde bl.a. följande.

Om det finns andra, mindre integritetsingripande, sätt att tillgodose behoven bör dessa alternativ väljas före kamerabevakning under förutsättning att det inte innebär orimligt höga kostnader. På samma vis bör andra alternativ som inte innebär motsvarande behandling av personuppgifter väljas före en mer omfattande behandling. Innan kamerabevakning påbörjas måste Havs- och vattenmyndigheten göra en bedömning av integritetsintresset på platsen och ställa detta intresse mot behovet av att kamerabevaka. Behandlingen ska vara skälig och proportionerlig för att uppnå syftet.

Slutsatsen i detta uppdrag är att det inte finns något alternativ till att använda just kameraövervakning för att uppfylla kraven i artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet. Vad gäller fiske har framförallt observatörer använts tidigare som aktiv övervakning. Eftersom det behövs en relativt hög övervakningsfrekvens är det inte kostnadseffektivt att enbart övervaka fisket med hjälp av observatörer utan denna metod bör kompletteras med övervakning med hjälp av kamerasystem. Många garnfiskefartyg är dessutom för små för att ta ombord observatörer, vilket utgör ett giltigt skäl för befälhavare att neka enligt artikel 12.2 i DCF.

Ändamålsbegränsning

Innan behandlingen av personuppgifter påbörjas ska det finnas ett tydligt angivet syfte med behandlingen. Syftet ska framgå av Havs- och vattenmyndighetens förteckning över personuppgiftsbehandlingsenligt artikel 30 i GDPR. Personuppgifterna får inte behandlas för något annat ändamål än det ursprungliga ändamålet, om det nya ändamålet är oförenligt med det ursprungliga ändamålet. Se mer om detta ovan i avsnittet *Berättigat ändamål och ändamålsbegränsning*.

Uppgiftsminimering

Personuppgifter ska endast behandlas i den mån som de är relevanta i förhållande till syftet med behandlingen. Om uppgifterna inte behövs utifrån ändamålet ska de raderas eller avidentifieras. IMY har, i sitt samrådsyttrande gällande Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag om att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs, anför följande:

Uppgiftsminimering är en grundläggande dataskyddsrättslig princip och kan ske på flera sätt. Den mest effektiva och verkningfulla åtgärden för att minimera omfattningen av bevakningen och därmed personuppgiftsbehandlingen är genom att begränsa upptagningsområdet för kamerorna så att inga personer eller personer i så liten utsträckning som möjligt hamnar i bild. Det kan ske genom att rikta kamerorna så att upptagningsområdet endast omfattar det område som ska kontrolleras och som det verkligen finns ett behov av att bevaka. Det kan också ske genom att maskera eller avskärma delar av kamerans upptagningsområde alternativt pixla upptagningen så att personuppgifter inte direkt går att identifiera. Här bör dock uppmärksammas att även en maskerad/pixlad film kan innehålla

personuppgifter om det går att härleda bilderna till en specifik person. Det går vidare att styra omfattningen av kamerabevakningen genom att bevaka endast vid vissa tidpunkter eller att endast bevaka i realtid. Inspelning av ljud bedöms som mycket integritetskänsligt och bör undvikas om inte mycket starka skäl finns som överväger integritetsintrånget.

Sammanfattningsvis är det av stor vikt att kamerorna placeras på ett sådant sätt att inspelning av personer undviks så långt det går.⁸⁷ Vid övervakning av oavsiktlig bifångst kommer kamera riktas på sådant sätt att personuppgifter inte spelas in (mot vattenytan och garnet) och ska vara avstängd i hamnområden.

Korrekthet

Personuppgifterna ska vara korrekta och uppdaterade. Detta innebär att rutiner behöver finnas för att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas kan rättas utan dröjsmål.

Lagringsminimering

Personuppgifter ska raderas eller avidentifieras när de inte längre behövs i förhållande till det ändamål för vilket de behandlas. Undantag gäller dock för till exempel arkivändamål av allmänt intresse. För att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt är det viktigt att tidsfrister och rutiner finns för radering eller avidentifiering av personuppgifter. När lagringsperioder ska bestämmas ska Havs- och vattenmyndigheten beakta riktlinjer från Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) om personuppgiftsbehandling vid kamerabevakning⁸⁸.

Integritet och konfidentialitet

Personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna. Personuppgifterna ska skyddas mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse. Tekniska och organisatoriska åtgärder för att uppnå säkerhet ska vara proportionerliga i förhållande till vilken typ av uppgifter som behandlas och i förhållande till riskerna med behandlingen. Vad som är en lämplig säkerhetsnivå för personuppgifterna beror även på de tekniska möjligheter som finns samt på kostnaderna. Eftersom Havs- och vattenmyndigheten föreslås få ansvar för att artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet uppfylls, kommer det vara myndigheten som ansvarar för informationens hantering i egenskap av uppdragsgivare och kravställare. Om myndigheten uppdrar åt annan aktör att handha själva utförandet av övervakningen innebär det att en sådan överenskommelse tydligt måste ange ansvarsfördelningen i frågor som rör hanteringen av allmänna handlingar, informationsklassning och informationssäkerhet, bevarande/arkivering och personuppgifter.

Även här måste givetvis samtliga moment i kameraövervakningen beaktas. Rutiner om åtkomst etcetera måste omfatta inte bara personuppgifter som behandlas på plats hos berörd myndighet utan även personuppgifterna som lagras ombord på fiskefartyget. En fråga som till exempel behöver beaktas är befälhavarens tillgång till kameradata. Kameran systemet skulle kunna innebära att befälhavaren i realtid kan se samtliga kamerors upptagning på en dataskärm ombord

⁸⁷ Sådan bildupptagning av allmänhet kräver också tillstånd enligt KBL.

⁸⁸ Riktlinjer 3/2019.

på fartyget. Om en skärm behöver finnas ombord för att befälhavaren ska kunna upptäcka fel i kameran systemet, behöver denna möjlighet begränsas till just detta.

Ansvarsskyldighet

Havs- och vattenmyndigheten ska som personuppgiftsansvarig kunna visa att hanteringsprinciperna och andra centrala delar av GDPR efterlevs. Det finns flera sätt för myndigheten att visa detta. Till exempel genom tydlig information till de registrerade, genom att dokumentera de behandlingar som pågår och de överväganden myndigheten gör samt att ha tydliga interna regler om dataskydd och se till att reglerna följs.

Information till de registrerade

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt artiklarna 12 och 13 i GDPR på eget initiativ ge information till de registrerade om behandlingen av deras personuppgifter. Rätten till information är en av de grundläggande rättigheterna för den registrerade och utgör också en viktig del i myndighetens skyldighet att visa att den följer GDPR.

Den registrerade ska bland annat informeras om kontaktuppgifter till Havs- och vattenmyndigheten och till dataskyddsombudet, ändamålet med behandlingen, den rättsliga grunden för behandlingen, vilka mottagare som finns av uppgifterna, om överföring till land utanför EU/EES ska ske och vilka säkerhetsåtgärder som är uppfyllda, under vilken period uppgifterna kommer att lagras, samt om eventuellt ytterligare behandling för ett annat syfte än det ursprungliga ska ske. Den enskilde ska också informeras om sina rättigheter, så som rätten att invända mot behandlingen. Det finns en vägledning för hur informationsplikten enligt förordningen ska tolkas som antagits av EDPB⁷⁹. Information enligt artiklarna 12 och 13 kommer behöva finnas på myndighetens hemsida, men också ges mer specifikt till de som berörs av bevakningen, till exempel genom brev till de fiskelicensinnehavare, befälhavare och anställda ombord som deltar i försöket och kan komma att beröras av personuppgiftsbehandlingen.

I kamerabevakningslagen finns också bestämmelser om upplysning om kamerabevakning genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt som även hänvisar till reglerna i dataskyddsförordningen.⁸⁹ Upplysningskravet gäller alla typer av bevakning, även när tillstånd inte krävs.

Registerutdrag

Ytterligare en aspekt av rätten till information är rätten till tillgång enligt artikel 15 i GDPR, det vill säga att den registrerade kan begära ett så kallat registerutdrag. Detta innebär att Havs- och vattenmyndigheten som personuppgiftsansvarig är skyldig att svara på vilka personuppgifter som myndigheten behandlar om den registrerade. Hanteringen av inspelningarna måste därför ske på sådant sätt att myndigheten vet vems personuppgifter som behandlas.

4.3.4 Konsekvensbedömning

När Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för behandlingen av personuppgifter ska myndigheten enligt artikel 35.1 i DCF göra en konsekvensbedömning om en typ av behandling sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Syftet med

⁸⁹ 15 §.

konsekvensbedömningen är att förebygga risker vid sådan behandling av personuppgifter och därmed skydda människors fri- och rättigheter.

Konsekvensbedömningen är en process för att ta reda på vilka risker som finns med att behandla personuppgifter, ta fram åtgärder för att minimera dessa risker samt visa att man uppfyller kraven i GDPR. Konsekvensbedömningen bör påbörjas så tidigt som möjligt vid utformningen av behandlingen, även om vissa delar av behandlingen fortfarande är okända. IMY har tagit fram en förteckning över när en konsekvensbedömning ska göras enligt artikel 35.4 i GDPR. I det fall Havs- och vattenmyndigheten vid en konsekvensbedömning bedömer att det finns en kvarstående hög risk med behandlingen ska myndigheten begära ett förhandssamråd med IMY.

I detta regeringsuppdrag där författningsförslaget handlar om övervakning av oavsiktlig bifångst är kamerans placering vid övervakningen riktad mot vattenytan och redskapet vid vattenytan, därmed riktad på sådant sätt att personuppgifter inte spelas in. Kameran systemet kommer dessutom inte vara påslaget i hamn. Havs- och vattenmyndigheten bedömer därför att det i detta fall, även med beaktande av att inspelning av bild, även utan ljud, av många uppfattas som integritetskränkande, inte finns behov av en konsekvensbedömning avseende dataskydd inför behandling av personuppgifter, då myndigheten inte ser höga integritetsrisker. Det är inte sannolikt att denna behandling av personuppgifter leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

Havs- och vattenmyndighet bedömer dock att även om myndigheten inte identifierar sannolikt höga risker, bör en konsekvensbedömning göras inför att en eventuell kameraövervakning (behandling av uppgifter) införs, för att säkerställa en hantering som i så hög grad som möjligt minimerar och eliminerar risker för den enskildes integritet gällande behandling av uppgifter. Havs- och vattenmyndigheten kan även komplettera med en sådan konsekvensbedömning inför regeringens arbete med lagförslaget om så önskas.

4.4 Författningsförslag för ett fullständigt genomförande av artikel 12.4

4.4.1 8 kapitlet 17 a § miljöbalken (enligt den lydelse som föreslås i artskyddsutredningen SOU 2021:51)

Lydelse föreslagen i SOU 2021:51	Föreslagen ny lydelse
8 kapitlet miljöbalken	8 kapitlet miljöbalken
...	...
Oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande	Oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande
17 a § Den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig att i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödade av sådana andra vilda djur än fåglar, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5, och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden. För verksamheter som prövas enligt 9 eller 11 kap. ska skyldigheten regleras i tillståndet. Övriga verksamheter eller åtgärder ska i	17 a § Den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig att i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödade av sådana andra vilda djur än fåglar, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5, och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden. För verksamheter som prövas enligt 9 eller 11 kap. ska skyldigheten regleras i tillståndet. Övriga verksamheter eller åtgärder ska i

Lydelse föreslagen i SOU 2021:51	Föreslagen ny lydelse
rimlig utsträckning övervaka oavsiktligt dödade eller fångade av andra vilda djur än fåglar, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden. För rapporteringen ska vad som i 17 b § anges för anmälan gälla.	rimlig utsträckning övervaka oavsiktligt dödade eller fångade av andra vilda djur än fåglar, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden. För rapporteringen ska vad som i 17 b § anges för anmälan gälla. <i>För övervakning av oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande vid fiske, som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, finns bestämmelser i lag (xxxx:xxxx) om datainsamling med kamerasytem genom datainsamlingsförordningen</i>

4.4.2 Förslag till lag om datainsamling med kamerasytem genom datainsamlingsförordningen

Allmänna bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om fiskefartyg som ska ha kamerasytem i drift monterat ombord vid insamling av data enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008 samt sådan övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § miljöbalken.

Syftet med lagen

2 § Syftet med denna lag är att säkerställa datainsamling genom datainsamlingsförordningen för att uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken samt sådan övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § miljöbalken, genom användande av kamerasytem.

Alternativt: Syftet med lagen

2 § Syftet med denna lag är att säkerställa datainsamling genom datainsamlingsförordningen för att uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken samt sådan övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § miljöbalken, eller i övrigt för att uppfylla förpliktelser enligt Europeiska unionens miljölagstiftning, genom användande av kamerasytem.

3 § Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att datainsamling enligt 2 § bedrivs.

Definitioner

4 § I denna lag betyder

1. *datainsamlingsförordningen*: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008, och
2. *kamerasystem*: elektroniska övervakningsverktyg eller därmed jämförbar utrustning, oavsett om det styrs med fjärrmanövrering eller manövreras på plats.

Lagens tillämpningsområde

5 § Denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen gäller inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon samt vid svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen.

Möjlighet till datainsamling med kamerasystem på fiskefartyg

6 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ett fiskefartyg ska ha kamerasystem monterat och i drift ombord vid fiske som möjliggör datainsamling och vad som i övrigt ska gälla för placering, handhavande, datahantering, uppgiftsskyldighet och funktionalitet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om typer av fiskefartyg och redskap som ska omfattas av sådan övervakning med kamerasystem.

7 § Tillståndskravet i 7 § kamerabevakningslagen (2018:1200) gäller inte för datainsamling med kamerasystem som Havs- och vattenmyndigheten genomför ombord på svenskt fiskefartyg i enlighet med kraven i denna lag.

Föreläggande vid vite

8 § Havs- och vattenmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller inte följer ett meddelat föreläggande, får Havs- och vattenmyndigheten besluta om rättelse på felandes bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

Överklagande

9 § Havs- och vattenmyndighetens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

4.4.3 Förslag till förordning om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser för att uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken och enligt 8 kap. 17 a § miljöbalken, genom användande av kamerasystem.

Förordningen är meddelad med stöd av 6 § lag (xxxx:xxxx) om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen, i fråga om 2 §.

Föreskrifter för användande av kamera

2 § Havs- och vattenmyndigheten får, i fråga om lag (xxxx:xxxx) om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen, meddela föreskrifter om att ett fiskefartyg ska ha kamerasystem monterat och i drift ombord vid fiske som möjliggör datainsamling och vad som i övrigt ska gälla för placering, handhavande, datahantering, uppgiftsskyldighet och funktionalitet.

Havs- och vattenmyndigheten får också meddela föreskrifter om typer av fiskefartyg och redskap som ska omfattas av sådan övervakning med kamerasystem som avses i första stycket.

4.4.4 Förslag till ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

Kamerabevakningslagen (2018:1200)

Nuvarande lydelse	Föreslagen ny lydelse
<p>Undantag från tillståndskravet</p> <p>9 § Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid</p> <p>1. bevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver,</p> <p>[...]</p> <p>9. bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren, och</p> <p>10. bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.</p>	<p>Undantag från tillståndskravet</p> <p>9 § Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid</p> <p>1. bevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver,</p> <p>[...]</p> <p>9. bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren,</p> <p>10. bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott, och</p> <p>11. bevakning som Havs- och vattenmyndigheten bedriver ombord på svenska fiskefartyg,</p>

4.5 Konsekvensutredning

I konsekvensutredningen måste ingå Havs- och vattenmyndighetens (och andra myndigheters) eventuella ökade kostnader för denna typ av tillsyn. Artskyddsutredningen utgår i sin konsekvensanalys från att eventuella initialt ökade kostnader kan tas under myndighetens ordinarie budget. Gällande miljötillsyn av fisket på Havs- och vattenmyndigheten så sker inte detta idag, varför det behöver utredas hur mycket arbete och kostnader som tillkommer vid sådan tillsyn. I konsekvensutredningen utreds enbart konsekvenserna av att genomföra artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet och inte konsekvenser som skulle kunna följa av ytterligare datainsamling för att uppfylla andra mål i den gemensamma fiskeripolitiken eller EU:s miljölagstiftning, vilket innebär att förslaget behöver beredas ytterligare för det fall lagstiftning övervägs. Konsekvensutredningen utreder inte övriga konsekvenser vad gäller alternativ två till 2 §, författningsförslag till lag om datainsamling med kamerasytem genom datainsamlingsförordningen (se 4.4.2).

4.5.1 Syfte med regleringen

Enligt förslag till lag om datainsamling med kamerasytem genom datainsamlingsförordningen, föreslås Havs- och vattenmyndigheten få möjlighet att påföra tvingande krav om kamerasytem för de fiskefartyg som ska omfattas vid övervakning. Syftet med kameraövervakningen är att förbättra kunskapsunderlaget angående oavsiktlig bifångst och oavsiktligt dödande av arter utpekade i artikel 12.4 i art- och habitatdirektivets bilaga 4 a. Den föreslagna regleringen innebär att det blir obligatoriskt för de fartyg som pekas ut av ansvarig myndighet att ha kamerasytem.

4.5.2 Finansiering

Kostnaden för den typ av bifångstövervakning som behöver adderas till redan befintlig övervakning inom DCF uppskattas till cirka 5–6 miljoner kronor per år enligt tidigare beräkningar (se exempelvis regeringsuppdrag N2021-00169). Medel för denna övervakning saknas inom Sveriges tilldelning för åtgärden Datainsamling inom ramen för EHFVF samt inom Havs- och vattenmyndighetens anslag. Det behöver sålunda tillses att ytterligare medel tillskjuts Havs- och vattenmyndigheten eller utredas om medel för bifångstövervakning kan sökas ur annan åtgärd inom EHFVF än den avsedda åtgärden Datainsamling. Havs- och vattenmyndigheten finansierar via sitt anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö den nationella medfinansieringen om 40 procent som EU-finansieringen kräver. Denna typ av stöd görs för att Sverige ska uppfylla krav i enlighet med datainsamlingsförordningen och art- och habitatdirektivet, det är således inte fråga om kontroll av regelefterlevnad hos fisket och betraktas därför inte som en subvention eller stöd till fisket.

4.5.3 Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

De bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på för möjlighet till övervakning med kamera på fiskefartyg är listade i 6 § i förslag till lag om datainsamling med kamerasytem genom datainsamlingsförordningen:

6 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ett fiskefartyg ska ha kamerasytem monterat och i drift ombord vid fiske som möjliggör datainsamling och vad som i övrigt ska gälla för placering, handhavande, datahantering, uppgiftsskyldighet och funktionalitet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om typer av fiskefartyg och redskap som ska omfattas av sådan övervakning med kamerasytem.

I förordning till lagen föreslås Havs- och vattenmyndigheten bemyndigas att meddela sådana föreskrifter.

4.5.4 Vilka berörs av regleringen?

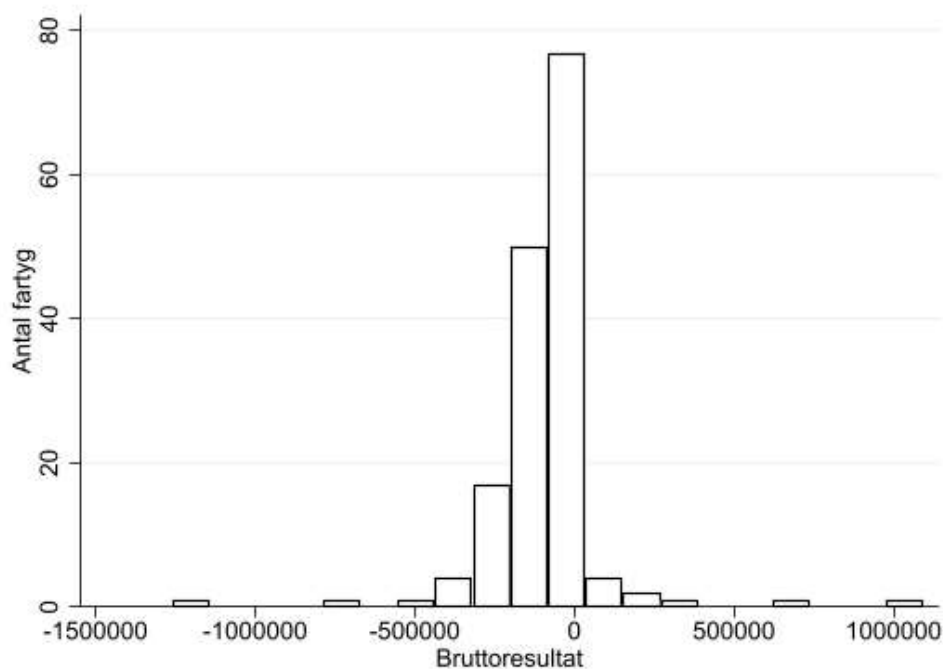
Tabell 1 visar den ekonomiska situationen för de fartyg som kan komma att väljas ut att ingå i övervakningen. Utav dessa fartyg kommer ett begränsat antal att väljas ut för att utrustas med kamerasytem. Detta urval av fartyg kommer att baseras på var de fiskar (tumlarriskområde) och fiskeaktivitet. Fartyg som inte utrustas med kamerasytem kommer att ingå i en mer traditionell ombordprovtagning baserat på observatörer. Både den infiskade vikten och det infiskade värdet har på totalen minskat över tid. Detsamma gäller för förädlingsvärdet som år 2020 låg på cirka 10,4 miljoner kronor. Bruttoresultatet har dock för detta fiske över tid varit negativt. Detta fiske ger arbetstillfällen för 200 personer, dock motsvarar detta enbart 74 heltidsekvivalenter vilket indikerar att mycket av fisket bedrivs på deltid.

Tabell 1. Ekonomisk statistik över aktuella yrkesfiskare som fiskar i Ices område 21-29 över tid.⁹⁰

År	Antal fartyg	Infiskad vikt (ton)	Infiskat värde (tkr)	Förädlingsvärde (tkr)	Bruttoresultat (tkr)	Antal arbetande	Antal heltids-ekvivalenter
2017	143	1 438	23 350	11 456	-12 539	175	73
2018	146	1 576	28 195	12 737	-11 411	180	78
2019	154	1 390	26 656	11 868	-16 141	215	92
2020	160	1 221	22 657	10 381	-14 676	200	74
2021	174	1 007	21 647	–	–	–	–

Ser man på distributionen av bruttoresultatet i figur 1 så är det många som redovisar negativa bruttoresultat. Av ingående fartyg är det endast 14 fartyg som redovisar positivt bruttoresultat vilket visar på att det är ett segment med ekonomiska svårigheter.

⁹⁰ För det ekonomiska underlagen har data från datainsamlingen inom DCF använts. Uppgifterna baseras på loggböcker, avräkningsnotor samt företagsdata från Företagens Ekonomi (SCB). Delar av dataunderlaget är estimerat, vilket man bör ha med vid bedömningen av uppgifterna. De ekonomiska värdena beräknas enligt följande: Bruttoresultat = Infiskat värde - operativa kostnader - arbetskraftskostnader. Förädlingsvärde = Infiskat värde - insatsförbrukning (operativa kostnader). Heltidsekvivalent = Totalt antal arbetade timmar / antal timmar per heltidstjänst (motsvarande 1 800 timmar per år). I statistiken ingår inte de som bedriver yrkesfiske med stöd av enskild rätt vilket kan leda till att antalet fartyg skilja sig något över tid samt mellan analyser.



Figur 1 Fördelning av bruttoresultat hos de 174 yrkesfiskare år 2020.

Det är en del av fisket som inte har bra företagsekonomisk grund men som har övriga positiva externaliteter⁹¹ som bidrar till värde för de kustnära samhällena. Det finns även andra värden i svenskt yrkesfiske som inte är rent företagsekonomiska intäkter eller skatteintäkter som bidrar till kustområdena. Yrkesfisket bidrar exempelvis till den svenska ekonomin genom att yrkesfiskarna själva lever och konsumerar de kustnära samhällenas tjänster och produkter.⁹² Vidare bidrar yrkesfisket och husbehovsfisket till levande kustområden då de inkluderas i den kulturella miljön med öppna hamnar, fiskebåtar och fiskebodas samt lokalt fångad fisk och skaldjur. Detta gör att många av dessa samhällen är attraktiva turistmål både internationellt och nationellt. Det skapar också en miljö, identitet och rekreation i dessa samhällen vilket kan öka välmående hos individer liksom samhörighet och samarbete.⁹³ Det finns ingen tydlig kausalitet att yrkesfisket leder till ökad turism men man kan se att i de kommuner där yrkesfisket är starkt har kommunerna även många övernattande gäster.⁹⁴ Vilken utsträckning dessa positiva externa effekter har på kustområden är svårt att isolera då besöksnäringen inte enbart drivs av möjligheten till lokalt fångad fisk eller aktivitet i lokala fiskehamnar. Det är däremot fullt möjligt att icke-monetära värden kan överstiga monetära värden från yrkesfiskets produktion.⁹⁵ Dessa effekter är inte kvantifierbara men har uppmärksamats under arbetets gång. Utöver fisket som har direkt koppling till regleringen har

⁹¹ En externalitet eller extern effekt ses som en aktivitet som påverkar nyttan i nästa led (dvs ej för producent eller konsument) men inte priset. Externaliteter kan vara både positiva och negativa. I det här fallet bidrar yrkesfiskaren med bl.a. kulturvärden men får bara betalt för fisken.

⁹² Waldo och Loven, (2019) "Värden i svenskt yrkesfiske"

<https://www.landsbygdsnatverket.se/download/18.5fa25aa016d179872d23ff1f/1568108799403/Rapport%202019%20Värden%20i%20svenskt%20yrkesfiske.pdf> hämtad 2022-05-09.

⁹³ ibid.

⁹⁴ Andersson et al. (2021) "Local fisheries and thriving harbors: Is there a value for the tourism sector? Marine Resource Economics, 36(2), 2021." Marine Resource Economics Ahead of Print

även fisket inverkan på andra intressenter såsom beredningsindustrin, restauranger, livsmedelsaktörer och fisketurism.

4.5.5 Konsekvenser av övervakningsprogrammet

Konsekvenser för yrkesfisket och samhället

Eftersom kostnaden för kameraövervakning kommer hanteras inom ramen för EHFVF samt inom Havs- och vattenmyndighetens anslag (se 3.5.2 och 4.5.2) kommer företaget/yrkesfiskaren inte påverkas av denna kostnad. Däremot kan eventuell minskning i fiskedag (kortare fiskedag eller färre antal fiskedagar) ske vid tillfälle för installation och eventuellt underhåll, vilket dock kan anpassas till när fisket ändå inte skulle bedrivits. Detta fiske är inte specifikt säsongsbetonat vilket gör att ingen stor hänsyn behöver tas till tidpunkten för införandet. Tillfälle för installation kommer ske i samråd med fiskaren för att det ska genomföras på ett effektivt sätt. Den extra arbetsbördan som förväntas tillkomma för fiskaren anses vara av mindre karaktär. Förslaget om möjlighet till föreläggande vid vite bör vara ett incitament för regelefterlevnad.

Att yrkesfisket inte själva står för kostnaden går i linje med särskilt målet att främja det kustnära fisket, varvid särskild hänsyn ska tas till socioekonomiska aspekter och att den gemensamma fiskeripolitiken ska vara förenlig med unionens miljölagstiftning. Med tanke på den hårda ekonomiska situationen som dessa fiskare redan är i skulle ytterligare reglering av fisket samt att överlåta kostnaden för kamerasytemet på fiskaren själv inte gå i linje med målet att främja kustnära fisket, varvid hänsyn ska tas till socioekonomiska aspekter. Denna övervakning inkluderar framför allt små företag vilket gör att utformningen av övervakningen är anpassad till deras specifika verksamheter och arbetsförhållanden.

Föreslagen reglering gällande krav på kamerasytem bedöms påverka konkurrensförhållanden i liten utsträckning då bland annat kostnaden för kamerainstallation inte kommer att ligga hos det enskilda företaget vilket gör att regleringen inte påverkar fiskets kostnadsstruktur. Denna åtgärd är också något som varken begränsar fisket rumsligt eller redskapsmässigt vilket då inte har någon påverkan på bedrivandet att fisket per se.

Regleringen bedöms inte ha effekt på beredningsindustrin, restaurangbranschen och lokala livsmedelsaktörer i respektive kommun då den inte anses påverka yrkesfisket i först led.

På lång sikt kan ett förbättrat kunskapsunderlag gällande bifångst av tumlare och oavsiktligt förlust av tumlare medföra att Sverige istället kan använda sig av bättre riktade åtgärder gentemot specifika riskfisken etc.

Konsekvenser i form av tidsåtgång och administrativa kostnader för myndighet

Kostnaden för inköp av kamerasytemen, installationen av dessa samt kostnader för uppföljning och analys av materialet kommer att omhändertas såsom beskrivs i avsnitt 3.5.2. Utöver själva genomförandet kommer det tillkomma ytterligare kostnader vad gäller kommunikation kring syftet med övervakningsprogrammet samt vilka som kan komma att ingå i övervakningen. Dessa kostnader anses dock vara små i sammanhanget. Det tillkommande tillsynsarbetet för Havs- och vattenmyndigheten bedöms i stort motsvara det som bedrivs idag med stöd av 35 § fiskelagen för vetenskaplig övervakning genom observatörer inom DCF (möjlighet till föreläggande vid vite). Det kommer därmed att tillkomma en viss personalkostnad för Havs- och vattenmyndigheten.

Även om denna reglering inte förväntas ha stora ekonomiska konsekvenser för yrkesfisket kan den skapa en oro inom branschen om att ytterligare framtida åtgärder kan komma till stånd. Detta i sig kan både ha en negativ påverkan på näringen generellt men framför allt mot riktat fiske där bifångsterna är begränsande i fisket. Samtidigt kan en detaljerad förvaltning långsiktigt skapa förutsättningar för både ett ekonomiskt och biologiskt hållbart fiske.

4.5.6 Alternativa lösningar och deras konsekvenser

Nedan presenteras alternativa lösningar och dess konsekvenser.

Övervakning utan lagstöd för tvingande krav på kamerasystem

Då det behövs en relativt hög övervakningsfrekvens är det inte kostnadseffektivt att enbart övervaka fisket med hjälp av observatörer utan dessa bör kompletteras med övervakning med hjälp av kamerasystem. Så länge övervakning inte baseras på lagstöd för tvingande krav på kamerasystem finns det en överhängande risk att Sverige inte lever upp till kraven i enlighet med art- och habitatdirektivet och därmed risk för fördragsbrottstalan.

Åtgärder som begränsar garnfiske i Östersjön

Yrkesfiskare som fiskar med garn har starka kopplingar till såväl kustsamhällets identitet som till särskilda kulturvärden och lokal turism. Vid åtgärder som begränsar fisket skulle eventuellt dessa externa positiva värden gå förlorade och på lång sikt skulle möjligtvis närliggande kustsamhällen få en minskad besöksnäring. Utöver detta skulle även Sveriges totala infiskade värde minska.

Dess effekter kan komma att påverka Sveriges småskaliga fiske och dess kulturvärden. Sådana åtgärder är därför inte förenligt med gemensamma fiskeripolitiken gällande främjande av småskaligt kustnära fiske och socioekonomiska konsekvenser för detta fiske. Att Sverige går emot någon av dessa principer inom gemensamma fiskeripolitiken kan få andra konsekvenser som inte är tagna till beaktning i detta uppdrag.

Vid annan begränsning eller förbud av fiske skulle det kunna drabba yrkesfiskare som inte har bifångstproblematik av arter som kräver strikt skydd enligt artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet, att då istället först genomföra ett övervakningsprogram ger specifika vetenskapliga underlag associerat med specifika områden ger möjlighet för eventuellt ytterligare detaljerad förvaltning.

Om reglering inte kommer till stånd

Om regleringen inte kommer till stånd kan detta leda till böter för Sverige till dess att ytterligare åtgärder är implementerade. Det kan också leda till att, om inte ytterligare kunskap kring bifångst av tumlare i garnfiske tillkommer, förvaltningsbeslut fattas på felaktiga grunder eller på grunder som inte är vetenskapligt underbyggda. Då förslaget handlar om ett övervakningsprogram för bifångst av tumlare där kostnaden föreslås ligga hos ansvarig myndighet påverkas inte yrkesfiskare av om regleringen inte kommer till stånd.

Om kostnaden för kameran fördelas

I förslaget föreslås att kostnaden för kameran och installationen ska hamna hos ansvarig myndighet. Dock skulle kostnaden kunna fördelas mellan yrkesfiskare och myndighet. Detta går däremot inte i linje med den gemensamma fiskeripolitiken gällande främjandet av småskaligt och

kustnära fiske. Med tanke på det aktuella fiskets ekonomiska situation skulle alla ytterligare kostnader i samband med regleringen för fisket vara av ekonomiskt negativ betydelse.

Om yrkesfiskaren ska ta en del av kostnader för kameran kommer det att påverka kostnaden för infiskning vilket kan minska antalet yrkesfiskare samt i andra led leda till ett ökat pris i nästkommande led i värdekedjan dvs. lokala fiskhandlare och restauranger. Denna ökade produktionskostnad innebär i slutändan att priset till kund teoretiskt sett skulle öka, givet att efterfrågan på varorna är konstant.

4.5.7 *Slutsatser*

Den föreslagna regleringen förväntas inte påverka det berörda yrkesfiskets ekonomi. Det bedöms inte heller påverka beredningsindustrin, restaurangbranschen, livsmedelsaktörer och fisketurismföretag. Även om regleringen inte bedöms ha stora ekonomiska konsekvenser för yrkesfisket kan den skapa en oro inom branschen om att ytterligare framtida åtgärder kan komma till stånd. Samtidigt kan en detaljerad förvaltning långsiktigt skapa förutsättningar för både ett ekonomiskt och biologiskt hållbart fiske. Att yrkesfisket inte drabbas av kostnaden för kameraövervakningsprogrammet går i linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål om att främja det kustnära fisket. Ett kameraövervakningsprogram baserat på lagstöd för tvingande krav på kamera bedöms vara det mest relevanta alternativet då det ger ett vetenskapligt underlag med god kvalitet. Med förbättrade kunskapsunderlag gällande bifångst kan Sverige använda sig av riktade förvaltningsåtgärder inom identifierade riskfisker och/eller riskområden. Om regleringen inte kommer till stånd kan det leda till att Sverige får betala böter fram till dess att tillräckliga åtgärder har vidtagits.

4.6 **Författningskommentar**

Nedan följer författningskommentarer. Se överväganden till bestämmelserna i 4.2.4 (förslag till ny lag) samt 4.3.2 (kamerabevakningslagen).

4.6.1 *Miljöbalken*

Här anges 8 kap. 17 a § miljöbalken i den lydelse som föreslås i artskyddsutredningens (SOU 2021:51) författningsförslag. Sista stycket är ett förslag på tillägg till utredningens förslag och ersätter skyldigheterna för fiskeverksamheter enligt paragrafen med de skyldigheter som framgår av förslag till lag om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen. Fiskeverksamheter som inte omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, och därmed inte heller av DCF, har istället att iakttä skyldigheterna under 8 kap. 17 a § och kan bli föremål för tillsyn under miljöbalken.

4.6.2 *Förslag till lag om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen*

1 §

I 1 § anges allmänt om lagens innehåll. I lagförslaget används termen datainsamling på samma sätt som det görs i DCF.

2 §

I denna bestämmelse anges syftet med lagen. Datainsamling ska säkerställas med hjälp av kamerasytem för att uppfylla de krav som finns i DCF (insamling av data som är nödvändiga för fiskeriförvaltningen enligt artikel 25 i förordning (EU) nr 1380/2013) och 8 kap. 17 a § miljöbalken. I bestämmelsen anges särskilt att sådan övervakning som föreskrivs enligt 8 kap. 17 a § miljöbalken, dvs. artskyddsutredningens förslag till införlivande av artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet. Som alternativ föreslås att den nya lagen även ska omfatta övriga skyldigheter enligt Europeiska unionens miljölagstiftning. Så torde även vara fallet med det snävare tillämpningsområde som uttrycks i alternativ 1 till lagens 2 §, eftersom artikel 25 i förordning (EU) nr 1380/2013 anger att datainsamlingen ska ge möjlighet att utvärdera *"fiskerivån och fiskeverksamhetens inverkan på de marina biologiska resurserna och de marina ekosystemen"*.

I alternativ 2 av lagens 2 § anges inte specifikt att vissa bestämmelser inom Europeiska unionens miljölagstiftning gällande bifångstdata träffas. Detta med avsikten att lagens tillämpningsområde ska medge att samtliga mål som anges i artikel 2 och 25 i förordning (EU) nr 1380/2013 ska kunna nås. Som nämnts ovan behöver detta alternativ utredas ytterligare och konsekvensutredning göras.

3 §

Av 3 § framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att datainsamlingen enligt kraven uppfylls.

4 § p 2

I författningsförslaget används begreppet kamerasytem. Att det är fråga om ett system tydliggör att det kan innehålla även andra komponenter och funktioner än enbart kameror och lagringsmedia för dessa. Som exempel kan nämnas instrument för ljudupptagning, instrument som kan nyttja sådan elektromagnetisk strålning som röntgen och radiofrekvent strålning samt olika typer av sensorer t.ex. rörelsevakter som indikerar när redskap används eller motorer startas samt komponenter för positionsbestämning. Alla former av lagring och överföring av lagrad data som skickas för analys är att betrakta som delar av kamerasytemet samt den utrustning som behövs för överföringen. Analysförfarandet där uppgifter om till exempel bifångster hämtas in från de lagrade data ingår också i kamerasytemet. Datainsamling vid fiske kan ske både med kamerasytem som manövreras på platsen och sådana som är fjärrstyrda.

5 §

I 5 § föreslås att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen gäller inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon samt vid svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Syftet är att bestämmelserna ska följa berörda svenska fiskefartyg oavsett var fiske bedrivs. Enligt DCF upprättar respektive medlemsstat nationella arbetsplaner för övervakning, se 3.5.1.

6 §

För att lagen ska bli ändamålsenlig behöver detaljerade föreskrifter kring flera aspekter av kamerasytem, dess användning och underhåll tas fram. Vid olika typer av fisken och beroende

på vad som ska övervakas skiljer sig förutsättningarna att använda kamerasystem åt. Efter en tids användning av kamerasystem kan det, baserat på erfarenhet, visa sig att utrustning eller övervakningsmetoder behöver ändras för att optimera datainsamlingen. Regeringen bör därför bemyndigas att utfärda föreskrifter eller genom subdelegation bemyndiga Havs- och vattenmyndigheten att lämna sådana detaljerade föreskrifter. I 2 § förordning till föreslagen lag föreslås att Havs- och vattenmyndigheten bemyndigas att utfärda föreskrifter för att datainsamlingen ska kunna optimeras.

I denna bestämmelse föreslås därför att föreskrifter får meddelas om att ett fiskefartyg ska ha kamerasystem monterat och i drift ombord vid fiske som möjliggör datainsamling och vad som i övrigt ska gälla för placering, handhavande, datahantering, uppgiftsskyldighet och funktionalitet (första stycket) samt vilka typer av fiskefartyg och redskap som omfattas av sådan övervakning med kamerasystem (andra stycket). Olika typer av fiskefartyg och redskap kan bli aktuella beroende på vilken övervakning som ska genomföras. Begreppet "fiske" används för att inte utesluta någon form av fiske, jämför 5 § fiskelagen §, dvs. med "fiske avses verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk."⁹⁶

I föreskrifter om placering bör rymmas bestämmelser om skyldighet att ta fram en kamerasystemplan och vilka uppgifter som ska finnas med i planen. Genom planen ska det vara möjligt att dra slutsatser om vilka fiskeaktiviteter som bedrivs ombord och ge stöd för utformningen av kamerasystemet för det aktuella fiskefartyget. Kamerasystemplanen bör fastställas genom ett beslut i vilket även vissa enkla villkor bör kunna föreskrivas, såsom hur kamerorna får vara riktade för att datainsamlingen ska bli ändamålsenlig. Sådana villkor får inte försvåra fisket och inte innebära risker för säkerheten ombord eller arbetsmiljön på fartyget.

Uppgiftsskyldighet avser till exempel föreskrifter om positionsövervakning genom AIS, GPS eller liknande. Skyldighet att lämna uppgifter kan också gälla på vilket sätt överföring av insamlad data ska göras. Det kan också finnas behov av att föreskriva om skyldighet att rapportera fel i kamerasystemet och om vad som ska gälla om det är ur funktion (se 3.5.2), t.ex. att befälhavaren ska rapportera felet direkt eller avbryta fiskeresan.

7 §

I 7 § föreslås att det ska införas ett undantag från tillståndskravet i 7 § kamerabevakningslagen (2018:1200). Det skulle innebära att för datainsamling med kamerasystem som Havs- och vattenmyndigheten genomför ombord på svenskt fiskefartyg i enlighet med kraven i denna lag krävs inte tillstånd enligt kamerabevakningslagen. Havs- och vattenmyndigheten föreslår även att myndigheten undantas i 9 § kamerabevakningslagen, se 4.6.3.

8 §

I denna bestämmelse föreslås att Havs- och vattenmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att den föreslagna lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas samt att ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Av andra stycket följer att om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller inte

⁹⁶ Notera gemensamma fiskeripolitikens begrepp gällande till exempel fiskeverksamhet, yrkesfiske och fritidsfiske (bl.a. artikel 4.1.4 och 4.1.28 i förordning (EU) nr 1380/2013, artikel 4.28 i förordning (EG) nr 1224/2009 och artikel 3 i DCF).

följer ett meddelat föreläggande, får Havs- och vattenmyndigheten besluta om rättelse på dennes bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

9 §

I lagen föreslås också att Havs- och vattenmyndighetens beslut enligt föreslagen lag, såsom beslut om föreläggande, eller beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol samt att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. I lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter finns en sådan bestämmelse. Jämför dock med 40 § förvaltningslagen som reglerar att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4.6.3 Kamerabevakningslagen (2018:1200)

9 §

I 7 § förslag till *lag om datainsamling med kamerasystem genom datainsamlingsförordningen*, föreslås att det ska införas ett undantag från tillståndskravet i 7 § kamerabevakningslagen (2018:1200). Som framgår av överväganden i 4.3.2 är myndighetens utgångspunkt att kameraövervakningen ska kunna genomföras utan att vara tillståndspliktig då eftersom inga platser dit allmänheten har tillträde ska övervakas. Dock ska lagförslaget omfatta alla typer av kamerasystem som i framtiden kan vara aktuella vilket skulle kunna innebära att övervakning kommer bedömas som tillståndspliktig. I 9 § kamerabevakningslagen räknas de myndigheter upp som omfattas av undantag från tillståndskrav. Myndigheten föreslår därför att ett generellt undantag för denna kameraövervakning införs i 9 § kamerabevakningslagen som innebär att tillståndskravet inte gäller för övervakning med kamerasystem som Havs- och vattenmyndigheten genomför ombord på svenskt fiskefartyg i enlighet med kraven i den föreslagna lagen. I samband med detta noteras att EU-kommissionen har föreslagit att kamerabevakning ska genomföras på vissa fiskefartyg av fiskerikontrollskäl. Vid fiskerikontroll handlar det om efterlevnaden av fiskeregleringar och inte om övervakning av oavsiktlig bifångst som i förevarande uppdrag. Ett undantag från tillståndskrav på fiskefartyg bör dock gälla för all kamerabevakning som svensk myndighet genomför ombord på fiskefartyg med stöd av lag (inklusive direktverkande EU-förordningsbestämmelser), oavsett syftet med kamerabevakningen.

4.7 Andra åtgärder som behövs för att underlätta att införa det förbättrade övervakningssystemet

4.7.1 Kommunikation

Övervakning av fiskefartyg kan uppfattas som kontroversiellt, det ser Havs- och vattenmyndigheten i andra pågående uppdrag där kamerasystem ombord på fiskefartyg diskuteras. Myndigheten behöver därför ha en genomtänkt kommunikationsplan och vara transparent med hur övervakning för att kartlägga bifångst av främst tumlare ska genomföras. Det behöver vara tydligt att detta handlar om vetenskaplig övervakning.

För att övervakningen ska bli effektiv underlättar det om det finns förståelse för varför övervakningen genomförs. För fiskare som kommer att omfattas av övervakningsprogrammet är det också av betydelse att det finns en kontinuerlig kommunikation med de som utför övervakningen.

4.7.2 Ersättning till fisket vid kameraövervakning

Inom den vetenskapliga kameraövervakning som görs inom DCF idag är enskilda fiskare kontrakterade av SLU och får en ersättning om 700 kr per filmad dag. Den ersättning som betalas per filmad dag innefattar ersättning för arbete associerat med extra protokollföring och även för översyn av kamerasytemets funktion.

Idag baseras kameraövervakning av bifångst inom DCF på frivillighet och ersättningen har varit ett sätt att motivera fisket att installera kamerasytem ombord. Den övervakning som föreslås i förevarande redovisning är dock inte frivillig, utan krävs för att genomföra bindande EU-rätt. Artskyddsutredningens regleringsmodell som grundas på skyldigheter i miljöbalken, av samma EU-rätt som förslaget i förevarande uppdrag, och som genomdrivs genom tillsyn under balken bör ses som jämförelse för vilken ersättning som skulle kunna utgå vid lagstadgad övervakning inom fisket. För tillsyn under miljöbalken tas normalt avgift ut enligt förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Det förefaller därför omotiverat att tillämpa den ersättningsmodell som idag har använts för den frivilliga kameraövervakningen. Om ersättning ska utgå bör det vara för att täcka installations- och materialkostnader som uppkommer för fisket till följd av övervakningen, dock inte ersättning för drift och underhållsarbete.

4.7.3 Samverkan av övervakningen mellan länder enligt EU-kommissionens vägledning

Inom det regionala samarbetet inom DCF via de regionala koordineringsgrupperna (RCG) finns en arbetsgrupp (ISSG) som arbetar med frågor (t.ex. riskanalyser, behov av täckningsgrad) rörande övervakning av känsliga arter som tumlare (och också delfiner i Biscayabukten). SLU Aqua deltar som Sveriges representant i detta arbete. Nyligen har det också bildats en undergrupp i denna arbetsgrupp. Denna undergrupp är avsedd att arbeta med koordinering av olika aspekter (t.ex. metoder) för övervakning i Östersjön. Länderna samverkar också inom Ices där t.ex. arbetsgrupperna för WGBYC och WGCATCH, respektive för bifångst och metodutvecklingen för insamlingen av data från yrkesfisket, är av relevans för detta arbete. Ices planerar också under 2022 och 2023 workshops som hanterar övervakning av känsliga arter.

4.7.4 Tillhandahållande av kamerasytem

För att uppnå den täckning av fångst och bifångst som erfordras kommer övervakningen att behöva utvecklas och effektiviseras. Det förväntas att flera kameraövervakningssystem kommer att behöva köpas in.

Fiskefartyg är alltid i krävande och kärva miljöer för digital teknik och har begränsat med utrymme och elektriciteten genereras och drivs med generatorer och likströmssystem. Förutom att kamerasytem ska vara robust i sådana förhållande behöver tekniken vara kompakt för att rymmas ombord, enkel att installera och dessutom vara mobil för att kunna flyttas mellan fartyg. Därtill ska tekniken vara kompatibel med EU-standarder för digitala instrument och tekniker⁹⁷ och genom standardiserade dataformat möjliggöra utbyte av erfarenheter och resultat för att bidra till förbättrade nationella och EU-gemensamma arbeten och processer. Dessutom behöver tekniken och systemet vara tillräckliga avseende prestanda, lagringskapacitet och stabilitet för att med hög tillförlitlighet säkerställa datafångst, mätningar och analyser för övervakningens syfte och mål.

⁹⁷ [Overview of video surveillance system \(Chapter 9.1., Guidelines 3/2019, EDPB, Version 2.0\) | KnowwwEN](#)

4.7.5 Fritidsfiskets eventuella påverkan

Även fritidsfiske kan vara associerat med risk för bifångst. Det bör alltså säkerställas att även fritidsfiske kan omfattas av övervakningsprogram som syftar till att skatta bifångster av känsliga arter. Det utökade övervakningsprogram som planeras är dock fokuserat på övervakning av yrkesfiske och en huvudanledning till det är att det saknas register över fritidsfiskare. Avsaknad av register innebär att det, förutom i begränsade områden eller för begränsade verksamheter, är svårt att övervaka fritidsfiskets fångster annat än med passiva datainsamlingsmetoder (som t.ex. genom egenrapportering eller enkäter). För att kunna skatta fritidsfiskets potentiella problem med bifångster och för att kunna sätta det i relation till yrkesfiskets risk för bifångster behövs bättre kvantifieringar kring var fritidsfisket bedrivs samt hur omfattande det är.⁹⁸

4.7.6 Effektivisera datahantering vid rapportering

Maskininlärning och innovativa metoder

Övervakning med kamerasystem kommer innebära en stor mängd data som ska analyseras för att ta fram valida resultat om oavsiktlig bifångst. För att med god säkerhet och kapacitet kunna identifiera bifångade tumlare, men även andra bifångstrelaterade skyddade, utrotningshotade och hotade arter behöver metoder och analysprotokoll tas fram och testas.

Manuell analys av stora datamängder riskerar att försämra kvaliteten på grund av fatigue. En möjlig lösning är automatisk bildbehandling i form av maskininlärning där artificiell intelligens utnyttjar algoritmer för att analysera en stor mängd data, lära av det och fatta beslut, samt visualisera resultaten. På så sätt kan algoritmer klassificera vad som syns på en bild och urskilja exempelvis en tumlare, eller en annan art. Maskininlärning kan bidra till att ta fram resultat med jämn och hög kvalitet och dessutom göra övervakningen mer kostnadseffektiv.

Forskning och utveckling med tillämpningar av digital teknik har stor potential för att ta fram system för hållbar miljöförvaltning. Potentialen med VSS i kombination med maskininlärning och artificiell intelligens har även lyfts fram av Ascobans, eftersom det möjliggör säkrare och snabbare analyser och verifiering av bifångst. Utvecklingen hittills har dock inte resulterat i några användbara programvaror som fungerar för flera olika bifångstarter och fisketyper. Den pågående satsningen av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten genom miljöforskningsanslaget⁹⁹ kan vara av betydelse att ta fram nya innovativa metoder.

Parallella rapporteringssystem

Havs- och vattenmyndigheten har under arbetet med förevarande uppdrag noterat att det förslag som artskyddsutredningen lämnar till en ny 65 a § i artskyddsförordningen kommer innebära att Havs- och vattenmyndigheten får en rapporteringsskyldighet till Naturvårdsverket för de uppgifter om oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande som kommer till myndighetens kännedom.

⁹⁸ Jämför Havs- och vattenmyndighetens redovisning av RU N2017/06266 angående förslagen om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för andra än yrkesfisket.

⁹⁹ [Utlysning av forskningsmedel om digitalisering som stöd för en hållbar förvaltning \(synteser\) \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se/utlysning-av-forskningsmedel-om-digitalisering-som-stod-for-en-hallbar-forvaltning-synteser)

65 a § Länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, och Skogsstyrelsen ska till Naturvårdsverket rapportera de uppgifter om oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande som kommer till deras kännedom

I nuvarande jaktlagstiftning finns bestämmelser om statens vilt och att den som påträffar ett dött djur av de arter som framgår i jaktförordningen, däribland valar, är skyldig att anmäla detta till polisen. Vid fiske finns även en skyldighet enligt förordning (EU) 2019/1241¹⁰⁰ att anmäla bifångster till ansvarig myndighet i medlemsstaten, här Havs- och vattenmyndigheten genom Centrum för fiskerikontroll (FMC). Idag har Havs- och vattenmyndigheten ingen rapporteringsskyldighet men kontakter ibland Polismyndigheten för fiskarens räkning och anmäler bifångsten, varefter Polismyndigheten beslutar hur det döda viltet ska hanteras. Blir Havs- och vattenmyndigheten rapporteringsskyldig kommer Naturvårdsverket få in två anmälningar om samma bifångade artindivid, en anmälan från Havs- och vattenmyndigheten med stöd av artskyddsförordningen, och en från Polismyndigheten med stöd av jaktförordningen. För att undvika att dubbelrapporteringarna ger upphov till felaktigheter i Naturvårdsverkets system bör rutiner för att hantera detta tas fram. Havs- och vattenmyndigheten anser att det finns skäl att vidare utreda hur rapporteringssystemen som idag gäller bifångster vid fiske överlappar varandra och om det finns skäl att se över om bestämmelser om statens vilt i jaktlagstiftningen inte ska gälla vid fiske där andra rapporteringskrav finns.

4.7.7 Genetisk kontroll vid misstanke om bifångst av Östersjötmulare

I svenska vatten finns en Nordsjöpopulation, en Bälthavspopulation och en Östersjöpopulation av tumlare, och dessa överlappar delvis varandra geografiskt. Tillståndet i Nordsjöpopulationen bedöms i den senaste inventeringen vara oförändrat enligt den storskaliga inventeringarna av småvalar i Nordsjön (1994, 2005 och 2016)¹⁰¹ och pekas inte ut i överträdelseärendet. Sverige rapporterade 2019 statusen till EU för perioden 2013-2018 för de naturtyper och arter som är listade i art- och habitatdirektivet¹⁰². Östersjöpopulationen redovisas i marin Östersjöregion, medan de två övriga populationerna rapporteras i marin atlantisk region. I marin atlantisk region har nyare inventeringar, dit även Bälthavspopulationen räknas, visat att populationerna verkar stabila. För Östersjöns tumlare är bevarandestatusen ogynnsam. En nyligen genomförd undersökning av populationsstorleken i Bälthavet och Kattegatt indikerar en svagt negativ trend mellan 1994 och 2020¹⁰³. I överträdelseärendet riktas därför krav på åtgärder för såväl Bälthavspopulationen som Östersjöpopulationen som befinner sig i en akut situation. För att uppfylla kraven i art- och habitatdirektivets artikel 12.4 behöver Havs- och vattenmyndigheten tillse att bifångst av arten tumlare övervakas, vilket inte gör skillnad på Östersjö- och Bälthavspopulationen.

¹⁰⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder.

¹⁰¹ Hammond, P.S., Lacey, C., Gilles, A., Viquerat, S., Boerjesson, P., Herr, H., Macleod, K., Ridoux, V., Santos, M., Scheidat, M. *et al.* 2021. Estimates of cetacean abundance in European Atlantic waters in summer 2016 from the SCANS-III aerial and shipboard surveys. University of St Andrews.

¹⁰² Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv, Naturvårdsverket: <https://www.naturvardsverket.se/globalassets/media/publikationer-pdf/6900/978-91-620-6914-8.pdf>

¹⁰³ Unger, B., Nachtsheim, D., Ramírez Martínez, N., Siebert, U., Sveegaard, S., Kyhn, L., Balle, J.D., Teilmann, J., Carlström, J. *et al.* 2021. MiniSCANS-II: Aerial survey for harbour porpoises in the western Baltic Sea, Belt Sea, the Sound and Kattegat in 2020. Joint survey by Denmark, Germany and Sweden. Institute for Terrestrial and Aquatic Wildlife Research (ITAW), University of Veterinary Medicine Hannover.

För att kunna följa upp nivåerna av bifångst för de olika populationerna och för att säkerställa att åtgärder för att minska bifångst uppnår rekommendationerna för de olika förvaltningsområdena Bälthaven och Öresund, Östersjön samt Nordsjön kan det vara av betydelse att inom en snar framtid genomföra provtagning för genetiska analyser av tumlare som tagits ombord (eller funnen död och dödsorsak utreds) för att populationstillhörighet ska kunna fastställas.

Preliminära resultat från forskning¹⁰⁴ visar att man idag har genetiska markörer som med stor säkerhet kan härleda till vilka genetiska kluster med nära släktskap en tumlarindivid tillhör. På så sätt kan man fastställa till vilken population individen tillhör och därmed övervaka vilken andel av populationerna som bifångas. Genetisk provtagning kan även samordnas med undersökningar som SVA och Naturhistoriska riksmuseet utför på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, eller andra forskningsprojekt som gör provtagningar och undersökningar av döda tumlare.

4.7.8 Data om bifångst av sjöfågel

Förutom data gällande upptagna arter i art- och habitatdirektivets bilaga 4 a kommer planerad övervakning även att kunna bidra med information gällande bifångst av fågel. Fågeldirektivet omfattar alla inom EU naturligt förekommande fågelarter och medlemsländerna ansvarar för att säkerställa att arterna eller deras habitat inte minskar eller förstörs. Direktivet ställer inga krav på att arterna ska följas upp men enligt artikel 12 i fågeldirektivet ska medlemsländer rapportera kring tillstånd (populationsstorlek, distribution med mera), hot och åtgärder till EU vart sjätte år.

I EU-kommissionens delegerade beslut 2021/1167 (där närmare bestämmelser om medlemsstaternas insamling och förvaltning av data fastställs) anges att data ska samlas in om förekomster av oavsiktliga fångster av alla skyddade havsfåglar som avses i unionslagstiftningen och internationella avtal, inbegripet de som anges i tabell 2 i beslutet. Där listas de "rättsakter och organ som är relevanta för arter som ska övervakas inom ramen för skyddsprogram i unionen eller enligt internationella skyldigheter", däribland förordning (EU) 2019/1241. I bilaga XIII till förordningen finns krav på medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att samla in vetenskapliga uppgifter om oavsiktliga fångster av känsliga arter. Där finns vidare vissa bestämmelser om havsfåglar och vilka redskap som ska användas om uppgifter visar på en nivå av oavsiktliga fångster av havsfåglar inom specifika fiskerier som utgör ett allvarligt hot mot dessa havsfåglars bevarandestatus.

¹⁰⁴ 18th Meeting of the Jastarnia Group March 2022, ASCOBANS: SNP genetic analysis for harbour porpoise population assignment (Enrique Celemin Amaro, Universität Postdam).

Bilaga 1

Regeringsuppdrag tilldelade Havs- och vattenmyndigheten för implementering av art- och habitatdirektivet samt regeringsuppdrag relaterade till fiskerikontroll. Uppdragen delas in i: A) generella, B) relaterade till övervakning och bifångst samt C) relaterade till fiskerikontroll.

Titel	Status	Redovisning	Kommentar
A) Åtgärdsprogram för tumlare HaV RB 2021 HaV dnr 1154-21	Avslutat. Åtgärdsprogram för tumlare beslutades den 22 juni 2021. Programmet är vägledande och innehåller bland annat förslag på ett antal åtgärder för att minska risken för bifångst av tumlare vid fiske t.ex. inrättande av fredningsområden där endast alternativa fiskeredskap som t.ex. burar, fällor och långrev får användas, samt utökad användning av pingers. Vidare föreslås införande av formellt skydd av områden som är viktiga för tumlare och att det bör utredas om datainsamlingen kan göras med kamerasystem som är en kostnadseffektiv kontrollmetod och ger tillförlitliga data samt kan kombineras med övervakning av andra arter.	22 juni 2021 HaV-rapport 2021:11	Huvudsyfte: Bevarande av hotade arter och deras livsmiljöer.
A) Utarbета gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder i marina skyddade områden N2020/02917, N2022/00136, N2021/01724. HaV dnr 190-2022	Pågående. HaV ska i dialog med andra berörda EU-medlemsstater och i samråd med berörda intressenter utarbета gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder i fyra marina skyddade områden. I uppdraget ingår även att ta fram ett förslag till tidsplan för införande av bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att nå bevarandemålen i 12 angivna marina skyddade områden där även andra medlemsstater har rätt att bedriva fiske.	Myndigheten ska slutredovisa uppdraget när de gemensamma rekommendationerna om bevarandeåtgärder för de angivna marina områdena är framtagna i dialog med andra berörda EU-medlemsstater och i samråd med berörda intressenter.	Huvudsyfte: Införa nödvändiga bevarandeåtgärder för att efterleva skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning (dvs. införa nödvändig reglering av fisket i marina skyddade områden).
B) Analysera hur åtgärder mot bifångster av tumlare kan förbättras N2021/00169 HaV dnr 205-21	Avslutat. I uppdraget som redovisades 1 oktober 2021 redovisas en sammanfattning av pågående vetenskaplig övervakning av bifångst av tumlare i Östersjön och Bälthavet, samt en analys av hur sådan övervakning kan förbättras. Slutsats att kamerasystem krävs i kombination med observatörer.	1 oktober 2021	Huvudsyfte: Bevarande av hotade arter och deras livsmiljöer, bifångster.
B) Föreslå förbättringar av Sveriges genomförande av artikel 12.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter N2021/02083 HaV dnr 259-22	Avslutas. Uppdraget redovisas 1 juni 2022. Havs- och vattenmyndigheten har i arbetet med förevarande regeringsuppdrag tagit utgångspunkt i att artskyddsutredningens (SOU 2021:51) förslag för övervakning av oavsiktligt fångande och oavsiktligt dödande genomförs i bland annat miljöbalken. I redovisningen av uppdraget redogör HaV för övervägda lagtekniska lösningar för fullständigt införande av art- och habitatdirektivets artikel 12.4 för fiske. HaV har analyserat regleringarna i miljöbalken och fiskelagen och dragit slutsatsen att det är lämpligare att införa bestämmelser i en ny lag som reglerar användningen av kamerasystem inom arbetet med datainsamling inom ramen för datainsamlingsförordningen (DCF). Inom DCF kan den datainsamling ske, dvs. även övervakning, som krävs för att uppfylla kraven i artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet.	1 juni 2022	Huvudsyfte: Implementering av art- och habitatdirektivet, avseende övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av arter listade i bilaga 4 a (bl.a. tumlare).
B) Inrätta ett övervakningsprogram för bifångst av tumlare N2022/01229 HaV dnr 1914-22	Pågående. HaV ska utforma och inrätta ett övervakningsprogram för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av marina däggdjur (tumlare) i Egentliga Östersjön och i Bälthavsområdet. Programmet ska bygga på de slutsatser som redovisades i anledning av regeringsuppdraget om att analysera hur åtgärder mot bifångster av tumlare kan förbättras (N2021/00169).	Delredovisning 1 september 2022 och slutredovisning 25 april 2023.	Huvudsyfte: Implementering av art- och habitatdirektivet, övervakningsprogram för bifångst av tumlare.

Titel	Status	Redovisning	Kommentar
C) Förslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landnings-skyldigheten efterlevs N2019/02391 HaV dnr 2742-19	Avslutat. HaV föreslår 17 december 2019 hur kamerabevakning kan utformas på olika typer av fartyg och fartygssegment. Om ett försök med kamerabevakning enligt HaV:s förslag genomförs, bedömer HaV att resultatet av försöket också bör användas för att undersöka hur kamerasytem kan användas för att förbättra kontrollen av fisket generellt, det vill säga inte enbart kontroll av landningskyldigheten. HaV anser också att man bör utvärdera nyttan med kamerabevakning som en metod för datainsamling inom det svenska fisket.	17 december 2019	Huvudsyfte: Fiskerikontroll, landningskyldighet
C) Försök med kamerabevakning av fiskefartyg HaV RB 2021 HaV dnr 2122-21	Pågående. HaV ska genomföra de förslag som myndigheten redovisade till regeringen med anledning av uppdraget att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningskyldigheten efterlevs (N2019/02391) och inkludera fisk med risk för bifångst av tumlare vid behov.	31 mars 2024	Huvudsyfte: Effektivare fiskerikontroll, landningskyldighet (bifångst av tumlare)

Nedan beskrivs uppdragen i ovanstående tabell i kronologisk ordning något mer utförligt (undantaget innevarande uppdrag).

Uppdrag enligt Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev 2021 Åtgärdsprogram för tumlare

Programmet fastställdes av ansvarig avdelningschef vid Havs- och vattenmyndigheten den 22 juni 2021.

Sammanfattning av åtgärdsprogrammet:

Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper är en satsning på arter vars existens inte kan säkerställas genom pågående åtgärder för hållbar mark- och vattenanvändning eller befintligt områdesskydd och innehåller en omfattande kunskapsöversikt, mål samt presentation av angelägna åtgärder för att i Sverige förbättra rådande bevarandestatus. Åtgärdsprogram för tumlare (*Phocoena phocoena*) presenterar Havs- och vattenmyndighetens syn på mål och på vilka åtgärder som behöver genomföras för att på sikt uppnå gynnsam bevarandestatus för tumlare tillhörande Nordsjö-, Bälthavs- och Östersjöpopulationen.¹⁰⁵ Åtgärdsprogrammet är ett vägledande men inte formellt bindande dokument. Programmet ingår i en serie med åtgärdsprogram på Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

Det långsiktiga målet med åtgärdsprogrammet är att förutsättningarna i svenska vatten senast 2040 ska vara sådana att alla tre populationer kan återhämta sig till minst 80 procent av sin respektive biokapacitet inom 100 år. Tillsvärdare innebär detta för Nordsjö- och Bälthavspopulationen att den mänskligt orsakade dödligheten inte ska överstiga de beräknade mortalitetsgränser som fastställs inom Helcom och Ospar. För Östersjöpopulationen ska den mänskligt orsakade dödligheten vara noll så länge bevarandestatus inte är gynnsam, samt när

¹⁰⁵ [Åtgärdsprogram för tumlare - Publikationer - Data, kartor och rapporter - Havs- och vattenmyndigheten \(havochvatten.se\)](#)

gynnsam bevarandestatus har uppnåtts ska den mänskligt orsakade dödligheten inte överstiga populationens mortalitetsgräns.

Bifångster bedöms vara det största hotet mot tumlare. De bifångas främst i bottensatta garn med stora maskor, som till exempel garn för torsk, plattfisk och sjurygg. Utöver bifångst listas ett antal ytterligare hot mot de tumlarpopulationer som förekommer i svenska vatten, samt möjliga åtgärder. Bland annat föreslås i åtgärdsprogrammet att utreda om datainsamling av bifångst kan göras med kamerasystem som en kostnadseffektiv metod som ger tillförlitliga data.

Regeringsuppdrag N2019/02391 Uppdrag att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs

Uppdraget redovisades till Regeringskansliet den 17 december 2019.

Uppdraget omfattade följande:

- Föreslå hur kamerabevakning kan utformas på olika typer av fartyg och fartygssegment.
- Ta hänsyn till revidering av EU:s förordning om fiskerikontroll avseende kamerabevakning.
- Utreda kostnader för berörda svenska fiskare.
- Krävs något incitament för fartygsägarna?
- Utreda personuppgifter och integritetsintrång.

Sammanfattande redovisning av uppdraget:

Resultatet av försöket bör användas för att undersöka hur kamerasystem kan användas för att förbättra kontrollen av fisket generellt, inklusive för utvärdering av nyttan med kamerabevakning som en metod för datainsamling inom det svenska fisket. Systemet med kameror och sensorer för bevakning eller övervakning ombord på fiskefartyg har kallats för Remote Electronic Monitoring (REM). Denna äldre och inte helt korrekta benämning för elektroniska övervakningssystem med kamera- eller video är enligt EU:s standard *video surveillance system*, eller VSS.

Förslagsvis bör fem fartyg från tre olika trålfiskesegment ingå i försöket, det vill säga totalt cirka 15 fartyg. De utpekade segmenten är i huvudsak valda därför att indikationer på att landningsskyldigheten inte efterlevs finns för dessa segment och för att kunskapsläget om utkast och bifångster i dessa segment behöver förbättras. Havs- och vattenmyndighetens utgångspunkt är att deltagandet i försöket ska baseras på frivillighet. Om försök med kamerabevakning på fiskefartyg inte kan genomföras på frivillig basis, krävs det reglering i lag för att försök ska kunna genomföras.

Av inkomna yttranden och av diskussionerna på samrådsmöten med representanter för demersal respektive pelagisk yrkesfiskerier, framgår att det pelagiska fisket är tentativt positiva till att delta i försöket, medan det demersala fisket är klart negativa.

Fartygen bör vara utrustade med kamerabevakningssystem under minst ett år, för att dess pålitlighet ska kunna testas under varierande väderförhållanden och säsongsförändringar.

Huruvida försöket ska avslutas efter ett år och kamerabevakningssystemen monteras ned bör värderas utifrån hur övriga processer med relevans för kamerabevakning, exempelvis revideringen av EU:s kontrollförordning, har utvecklats.

Hela försöket med uppstart, genomförande och utvärdering föreslås pågå i knappt tre år. Havs- och vattenmyndigheten bedömer tentativt de totala kostnaderna till cirka nio miljoner kronor.

Det finns ett antal juridiska frågor som behöver beaktas både i uppstartsfasen och i genomförandefasen av försöket, som hur Havs- och vattenmyndigheten som tillsynsmyndighet ska hantera överträdelser som uppmärksammas genom kamerabevakningsdata inom ramen för försöket.

Uppdrag enligt Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev 2021 Försök med kamerabevakning av fiskefartyg

Uppdraget pågår och ska redovisas till Regeringskansliet senast den 31 mars 2024.

Uppdraget omfattar följande:

- Genomföra de förslag som myndigheten redovisade i RU N2019-02391.
- Vid behov ska även fiske med risk för bifångst av tumlare inkluderas.

Sammanfattning av arbetet så här långt (april 2022):

Arbetet pågår enligt beslutad tidplan där det praktiska genomförandet av försöket är planerat att starta under hösten 2022 och pågå under 12 månader därefter. Målet med försöket är att ge svar på frågan hur en framtida fiskerikontroll med en fullt införd REM kan fungera, och hur arbetet med REM (teknik, IT-tjänster, arbetsflöden med mera) behöver fungera för att ge de nyttor som efterfrågas avseende efterlevnad av landningsskyldigheten.

Utgångspunkten är att fiskets deltagande i försöket bygger på frivillighet. Detta eftersom det inte finns någon tvingande lagstiftning om REM-utrustning på området. Under projektets inledande period fördes dialog med tre producentorganisationer som främst bedöms beröras av försöket. Budskapet från de två organisationer som representerar demersalt fiske är tydligt i att deras medlemmar inte vill se en utveckling mot kamerasystem på fiskefartyg. Av den anledningen vill de inte heller delta i försök med kameror. Organisationen som representerar pelagiska fiskare är mer positiva till försöket. Det är av stort värde för försöket att fartyg från olika segment deltar.

Mot bakgrund av värdet av deltagande från olika fångstsegment, även demersala, har Havs- och vattenmyndigheten beslutat att fartyg som deltar i försöket kommer att erhålla ekonomisk ersättning. Ersättningen baseras på fartygets infiskade värde under en given tidsperiod. Utöver denna fasta ersättning tillkommer vid behov ersättning för oväntade kostnader, exempelvis materiell åverkan eller kostnader som uppstår i samband med service av utrustningen.

På EU-nivå pågår samarbete inom REM-området av olika karaktär, exempelvis erfarenhetsutbyten och gemensamma projekt i kontrollarbetsgrupperna inom de regionala grupperna Scheveningen (för Nordsjön) och Baltfish (för Östersjön). Erfarenheter och resultat

från det svenska försöket med kameraövervakningssystem kommer att bidra till förbättrade EU-gemensamma arbeten och processer.

Regeringsuppdrag N2019-02391 samt det fortsatta uppdraget enligt Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev 2021 handlar således om efterlevnad av landningsskyldigheten och utgör därmed en annan legal grund än det som är för handen i innevarande regeringsuppdrag (artskydd). I förevarande regeringsuppdrag bedömer Havs- och vattenmyndigheten att det behöver säkerställas att fiskefartyg kan göras tillgängliga för vetenskaplig övervakning av oavsiktlig bifångst med hjälp av kamerasystem och då krävs tvingande bestämmelser i nationell lag. I samband med detta uppdrag har lärdomar dragits från tidigare uppdrag gällande bland annat resonemang om juridiska förutsättningar för kamerabevakning, såsom bestämmelser i kamerabevakningslagen och behandling av personuppgifter i samband med kamerabevakning.

Regeringsuppdrag N2020/02917, N2022/00136, N2021/01724. Utarbeta gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder i marina skyddade områden

Uppdraget pågår och ska slutredovisas när de gemensamma rekommendationerna om bevarandeåtgärder för de angivna marina områdena är framtagna, om inte regeringen beslutar om annat.

Uppdraget omfattar följande:

- I dialog med andra berörda EU-medlemsstater och i samråd med berörda intressenter utarbeta gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder i fyra marina skyddade områden.
- Ta fram ett förslag till tidsplan för införande av bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att nå bevarandemålen i 12 angivna marina skyddade områden där även andra medlemsstater har rätt att bedriva fiske.

Sammanfattande redovisning av uppdraget:

Utarbeta gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder enligt artikel 11 i förordning (EU) nr 1380/2013. Havs- och vattenmyndigheten ska inkomma med en lägesrapport om genomförandet av uppdraget till regeringen en gång om året.

Regeringsuppdrag N2021/00169 Uppdrag att analysera hur åtgärder mot bifångster av tumlare kan förbättras

Uppdraget redovisades till Regeringskansliet den 1 oktober 2021.

Uppdraget omfattade följande:

- Analysera hur de svenska övervakningsinsatserna till sjöss beträffande bifångster av tumlare kan förbättras.

- Analysera hur de svenska förebyggande bevarandeåtgärderna i Bälthavsområdet och Egentliga Östersjön beträffande bifångster av tumlare kan förbättras.
- Bedöma behovet av andra åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kravet att förhindra betydande störningar av tumlare (artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet).

Sammanfattande redovisning av de delar av uppdraget som relaterar till innevarande uppdrag:

I uppdraget redovisas en sammanfattning av pågående vetenskaplig övervakning av bifångst av tumlare i Östersjön och Bälthavet, samt en analys av hur sådan övervakning kan förbättras.

Det förbättrade övervakningsprogram som redovisas är baserat på olika geografiska riskområden, identifierade utifrån den senaste kunskap som finns kring Östersjötumlarnas rumsliga fördelning. Riskområdena gör det möjligt att styra en proportionellt större övervakningsinsats till fartyg som fiskar i områden där risken för tumlarbifångst bedöms större. Övervakningsprogrammet avses fokusera på garnfiske vilket är det fiske som är behäftat med störst risk för tumlarbifångst. Avsaknad av historiska data gör att det är svårt att bedöma hur stor provtagningsfrekvens som behövs i övervakningsprogrammet för att skatta tumlarbifångster med viss precision. För det fiske som bedrivs i egentliga Östersjön kommer, som en konsekvens av tumlarens beståndssituation, bifångster vara mycket sällsynta. Övervakningsfrekvensen i övervakningsprogrammet behöver initialt vara högre än i de andra övervakningsprogram som idag bedrivs inom DCF och kan komma att behöva justeras när programmet börjar generera ny kunskap. Eftersom det behövs en relativt hög övervakningsfrekvens är det inte kostnadseffektivt att enbart övervaka fisket med hjälp av observatörer utan dessa bör kompletteras med övervakning med hjälp av kamerasytem.

Redovisningen poängterar att det på regional och internationell nivå, bland annat inom de regionala samverkansmötena för datainsamling och inom Ices, pågår initiativ och processer för att samla och utveckla kunskap kring hur övervakningsprogram för bifångster av känsliga arter ska utformas. Erfarenheter och kunskap från det svenska övervakningsprogrammet kommer bidra till denna utveckling. På samma sätt kommer andra länders erfarenheter, liksom återkoppling från expertgrupper som använder bifångstdata, kunna bidra till utveckling av det svenska övervakningsprogrammet. Övervakningsprogrammet bör alltså vara adaptivt, det vill säga kunna omformas både vad gäller till exempel riskanalys och behov av övervakningsfrekvens, utifrån detta kunskapsuppbyggande.

Regeringsuppdrag N2022/01229 Uppdrag att inrätta ett övervakningsprogram för bifångst av tumlare

Uppdraget pågår och ska redovisas till regeringskansliet senast den 25 april 2023.

Uppdraget omfattar följande:

- Utforma och inrätta ett program för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av marina däggdjur (tumlare) i Egentliga Östersjön och i Bälthavsområdet. Havs- och vattenmyndigheten ska vid utformningen av övervakningsprogrammet beakta den datainsamling som redan sker med stöd av DCF samt så långt det är möjligt samordna övervakningsprogrammet med denna,

- Påbörja tillämpningen av övervakningsprogrammet under andra halvåret 2022.

Sammanfattning av arbetet så här långt (maj 2022):

Havs- och vattenmyndigheten har tillsammans med SLU påbörjat planeringen av den utökade övervakningen. En delrapport kommer att lämnas till regeringskansliet senast den 1 september 2022.