

Handläggare

Fredrik Palm
Fiskeregleringsenheten
fredrik.palm@havochvatten.se

Datum 2025-05-20

Dnr 2025-000001

Regeringskansliet
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Uppdrag om att flytta ut trålgränsen för storskaligt pelagiskt trålfiske i svenska territorialhavet i Östersjön

Redovisning av regeringsuppdraget om att flytta ut trålgränsen för storskaligt pelagiskt trålfiske i svenska territorialhavet i Östersjön.

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att ta fram underlag för internationella samråd för att flytta ut trålgränsen för pelagiskt fiske för fiskefartyg över 24 meter i längd som fiskar med aktiva redskap till 12 nautiska mil utanför baslinjen i svenska territorialhavet i Östersjön från Skanör till Haparanda, inklusive Öland och Gotland. I uppdraget ingår att beskriva vilka åtgärder som regeringen behöver vidta inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. I uppdraget ingår även att beskriva konsekvenserna av förslag till åtgärder för fiskbestånden, för svensk fiskerinäring inklusive småskaligt fiske med passiva redskap och för livsmedelsproduktionen. Uppdraget omfattar även att identifiera områden utanför 12 nautiska mil där visst fiske kan behöva begränsas för att skydda lekansamlingar av sill och kustfiskbestånd. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 30 april 2025, med förlängd tid till 21 maj 2025.

Uppdraget inkom till myndigheten den 19 december 2024 via regleringsbrevet för 2025.

Redovisningen inleds med en beskrivning av tidigare relevanta regeringsuppdrag för en utflyttning av trålgränsen, som följs av en beskrivning av svenskt trålfiske efter pelagiska arter under den senaste tioårsperioden. En analys av hur trålfisket bedrivits utgår ifrån en geografisk uppdelning innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid tolv nautiska mil från baslinjen, samt fartygsstorlek över och under 24 meters längd. Redovisningen inkluderar även en beskrivning av hur svenska fiskemöjligheter och tillträde till fiskresursen fördelas. Sedan följer en redogörelse för de juridiska ramarna för att etablera en utflyttning av trålgränsen och redovisningen avslutas med att diskutera identifierade konsekvenser av en utflyttad trålgräns.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Mats Svensson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även utredarna Fredrik Palm, Jonas Ericsson och Jens Persson, samt verksjuristen Märta Zetterberg medverkat.



Anna Ledin


Mats Svensson

Kopia till:

Klimat- och näringslivsdepartementet

Jordbruksverket

Innehåll

1	Sammanfattning	5
1.1	Åtgärd genom regionalt samarbete för bevarandeåtgärder	5
1.2	Samordnad dataförfrågan till medlemsländerna runt Östersjön	5
1.3	Områden utanför tolv nautiska mil där visst fiske kan behöva begränsas för att skydda lekansamlingar av sill	5
1.4	Konsekvenser för bestånden	5
1.5	Konsekvenser för fisket och livsmedelsproduktionen	6
2	Uppdraget och dess beredning	6
2.1	Uppdragsbeskrivning	6
2.2	Avgränsningar	7
2.3	Samråd	7
3	Bakgrund	7
3.1	Tidigare regeringsuppdrag av betydelse för uppdraget	7
3.1.1	Regeringsuppdrag att utreda hur fiskeregleringar kan utvecklas för att skydda kustlekande bestånd av sill i norra Egentliga Östersjön (redovisat 31 mars 2022)	7
3.1.2	Regeringsuppdrag att på prov genomföra fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen (pågående)	9
4	Trålfiske efter pelagiska arter i Östersjön	11
4.1	Yrkesfiskets landningar av pelagiska arter under de senaste tio åren	14
4.1.1	Landningar från fartyg över 24 meters längd	14
4.1.2	Landningar från utländska fartyg	16
4.1.3	Landningar från fartyg under 24 meters längd	17
4.2	Fördelning av fiskemöjligheter (kvoter) mellan yrkesfiskare	19
4.2.1	Fördelningen av nationella kvoter av pelagiska arter	20
5	Åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken	23
5.1	Artikel 18. Regionalt samarbete om bevarandeåtgärder	24
5.2	Artikel 19. Medlemsstaternas åtgärder som gäller fiskefartyg som för deras flagg eller personer som är etablerade på deras territorium	24
5.2.1	Områden utanför tolv nautiska mil där visst fiske kan behöva begränsas för att skydda lekansamlingar av sill och kustfiskbestånd	25
5.3	Artikel 20. Medlemsstaters åtgärder inom tolv milsgränsen	26
5.4	Tillträde till kustvatten enligt definitionen i artikel 5.2	26
5.4.1	Finlands tillträde i Östersjön	27
5.4.2	Danmarks tillträde i Östersjön	27
5.4.3	Möjlighet att införa åtgärden genom omförhandling av avtal	28

6	Diskussion	28
6.1	Konsekvenser av förslag till åtgärder för fiskbestånden	29
6.2	Konsekvenser av förslag till åtgärder för svensk fiskerinäring inklusive småskaligt fiske med passiva redskap och för livsmedelsproduktionen	30
	Appendix 1.....	32

1 Sammanfattning

1.1 Åtgärd genom regionalt samarbete för bevarandeåtgärder

För att reglera fiske som berör områden och bestånd där fler EU-medlemsstater har direkt förvaltningsintresse bedömer HaV att regionalt samarbete om bevarandeåtgärder i enlighet med artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (grundförordningen) är att föredra. Förfarandet är väl etablerat inom EU:s gemensamma fiskeripolitik och har tidigare använts för att besluta om tekniska regleringar för ett flertal bevarandesyften. För en reglering som motsvarar en utflyttning av trålgränsen skulle åtgärden med fördel kunna införas genom att anta delegerade akter enligt artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, som resulterar i en gemensam EU-reglering som återfinns på samtliga EU-språk. Förfarandet skapar samtidigt förutsättningar för en adaptiv förvaltning om det framkommer nya vetenskapliga underlag som visar att tidigare beslutade fiskereglerande åtgärder behöver ändras.

1.2 Samordnad dataförfrågan till medlemsländerna runt Östersjön

När en EU-medlemsstat tar fram förslag till en åtgärd som berör fler medlemsländer, behöver medlemsstaten redogöra för behovet av åtgärderna tillsammans med stödjande vetenskapliga underlag om förväntad effekt från föreslagna åtgärder. För att kunna ge en fullgod konsekvensanalys av föreslagna regleringar för samtliga medlemsländers fiskeflottor behöver ett sådant vetenskapligt underlag innehålla en analys av samtliga länders fiske i Östersjön. En förfrågan till övriga medlemsländers om dataunderlag för att analysera hur alla länders trålfiske bedrivits under den senaste tidsperioden kan samordnas med uppföljningsbehoven för pågående regeringsuppdrag om att på prov införa förvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen.

1.3 Områden utanför tolv nautiska mil där visst fiske kan behöva begränsas för att skydda lekansamlingar av sill

Det är i dagsläget inte möjligt att identifiera vilka djupområden utanför territorialhavet som skulle behöva inkluderas i ett trålförbudsområde för att ge ett funktionellt skydd för sill och strömming. Däremot konstaterar HaV att delområden 24–25 i södra Östersjön och delområden 30–31 i Bottniska viken är grundare än övriga delområdens territorialhav. Då sill och strömming främst övervintrar i områden djupare än 50–60 meter bedöms dessa delområdens territorialhav inte omfatta djupare områden i sådan omfattning att de håller sill och strömming under hela året. För att bedöma om trålförbudsområden behöver omfatta djupare områden utanför svenskt territorialhav behövs förbättrad kunskap om förekomsten av genetiskt distinkta delbestånd och vilka skillnader som finns mellan potentiella delbestånds migrationsmönster. Uppföljningsprogrammet till pågående regeringsuppdrag om att på prov införa förvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen har utformats för att kunna bidra med ökad förståelse för dessa frågeställningar.

1.4 Konsekvenser för bestånden

Delområden som angränsar mot den svenska östersjökusten uppvisar stor variation både utifrån skillnader i havsmiljö och bottenpografi, och hur trålfiske efter pelagiska arter bedrivs inom

dess delområden. Trålförbudsområden kan vid rätt förutsättningar ge positiva effekter på mängden och andelen stor strömming längs den svenska kusten, särskilt om tillräckliga djupare vattenområden, där strömmingen övervintrar och ansamlas inför lekvandringen mot kusten, fredas från trålfiske. De delområden som bedöms ha betydande djupare vattenområden inom territorialhavet är delområden 27, 28.2 och 29. HaV betonar betydelsen av pågående vetenskapliga projekt motsvarande en tidsbegränsad utflyttning av trålgränsen, för att förbättra kunskapen kring centrala faktorer av betydelse för beståndens återväxt, och samtidigt bedöma effekten av ett avgränsat trålförbudsområde. Resultaten från planerad beståndsovervakning, samt utvärdering av trålförbudsområdets betydelse för beståndets biomassa, ålders- och storleksfördelning, samt genetisk populationsstruktur är direkt avgörande för att kunna bedöma potentiella beståndseffekter av åtgärden såväl inom det aktuella området som i andra havsområden. Uppföljningen av trålförbudsområdet förväntas även visa hur trålfisket förflyttats till andra delar av Östersjön och hur sådana förflyttningar kan förväntas påverka både bestånd och fiske.

1.5 Konsekvenser för fisket och livsmedelsproduktionen

En utflyttning av trålgränsen förväntas ha en viss betydelse för småskaligt fiske med passiva redskap förutsatt att åtgärden ger effekt och bestånden uppvisar en återgång mot en mer naturlig ålders- och storleksfördelning. Däremot förväntas inte ett trålförbud i Bottenhavets territorialhav vara av betydelse för en ökad mängd storväxt strömming i det småskaliga garnfisket, då trålfisket i territorialhavet bedrivs i tydligt begränsad omfattning.

En övervägande andel av svenska konsumlandningar sker i delområde 25 och främst i de två hamnarna i Nordersund och Simrishamn. Konsumlandningar från mindre fartyg är små i jämförelse med konsumlandningar från regionalkvotsbåtar och större trålfartyg. Fiskeresor med landningar för konsumtion behöver av nödvändighet vara betydligt kortare än vid övrigt trålfiske för att säkra kvaliteten på fisken som också ska vidareförädlas efter landning. Därför bedrivs nästan tre fjärdedelar av detta fiske i dagsläget innanför territorialhavets gräns. Merparten av årliga konsumfångster landas av både regionalkvotsbåtar och större trålfartyg inom territorialhavet och svensk livsmedelsproduktion av sill är i dagsläget tydligt beroende av dessa fartyg för mer regelbundna landningar av sill för livsmedelsproduktion. HaV bedömer därför att det svenska sillfisket för konsumtion skulle påverkas betydligt av en utflyttning av trålgränsen då fartyg över 24 meter inte längre tillåts trålfiska i territorialhavet.

Jordbruksverket har lämnat ett underlag till uppdraget, som särskilt avser konsekvenser för svensk livsmedelsproduktion. Underlaget bifogas som bilaga till uppdragets redovisning (se bilaga 1).

2 Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

HaV har fått i uppdrag av regeringen att ta fram underlag för internationella samråd för att flytta ut trålgränsen för pelagiskt fiske för fiskefartyg över 24 meter i längd som fiskar med aktiva redskap till 12 nautiska mil utanför baslinjen i svenska territorialhavet i Östersjön från Skanör till Haparanda, inklusive Öland och Gotland. I uppdraget ingår att beskriva vilka åtgärder som regeringen behöver vidta inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. I uppdraget ingår

även att beskriva konsekvenserna av förslag till åtgärder för fiskbestånden, för svensk fiskerinäring inklusive småskaligt fiske med passiva redskap och för livsmedelsproduktionen. Uppdraget omfattar även att identifiera områden utanför 12 nautiska mil där visst fiske kan behöva begränsas för att skydda lekansamlingar av sill och kustfiskbestånd. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 30 april 2025. Hav har bett om en förlängning av uppdraget till den 21 maj, vilket har beviljats av regeringskansliet.

2.2 Avgränsningar

HaV har under den begränsade genomförandetiden för uppdraget inte kunnat inhämta information om andra länders trålfiske i svenska vatten från berörda medlemsländer. Analysen är därför avgränsad till svenskt fiske. Vissa hänvisningar till andra länders fiske kan dock förekomma om sådana uppgifter tidigare redovisats inom andra uppdrag.

2.3 Samråd

HaV har samrått med Jordbruksverket om konsekvenser för svensk fiskerinäring inklusive småskaligt fiske med passiva redskap och för livsmedelsproduktionen. HaV har också mottagit skriftliga synpunkter från Marint Centrum, Fiskbranschens Riksförbund och Swedish Pelagic Federation Producentorganisation.

3 Bakgrund

Uppdrag och utredningar som relaterar till en utflyttning av trålgränsen i Östersjön har bedrivits i stort sett löpande sedan 2020-talet. HaV har valt att mer utförligt presentera genomförandet av de två regeringsuppdrag som hittills ställts till myndigheten med fokus på att utreda förvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen. Inom dessa uppdrag har flera samlade kunskapsunderlag redan presenterats som sammanfattar avgörande faktorer som bedömts relevanta ur ett förvaltningsperspektiv. Exempelvis finns flera vetenskapliga sammanställningar av sill- och strömmingsbeståndens ekologi som inkluderar beståndens livscykel och kunskapsläget kring beståndens genetiska populationsstruktur, samt beskrivningar av havsmiljön inom olika havsområden. Eftersom myndigheten inte bedömer att det tillkommit någon ny kunskap om sill- och strömmingsbeståndens ekologi och livsmiljöer som är av direkt relevans för detta uppdrag hänvisar myndigheten till de kunskapsunderlag som redovisats i samband med tidigare regeringsuppdrag.

3.1 Tidigare regeringsuppdrag av betydelse för uppdraget

3.1.1 *Regeringsuppdrag att utreda hur fiskeregleringar kan utvecklas för att skydda kustlekande bestånd av sill i norra Egentliga Östersjön (redovisat 31 mars 2022)*

I sin redovisning¹ lämnade HaV förslag till hur fiskeregleringar kan utvecklas för att skydda kustlekande bestånd av sill i norra Egentliga Östersjön. Myndigheten bedömde att flera slutsatser och förslag även var applicerbara för strömmingsbestånd i Bottniska viken (delområde 30 och

¹ <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-havs--och-vattenmyndigheten/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/2021/forstarkt-skydd-av-kustlekande-sillbestand-i-norra-egentliga-ostersjon-2021.html>

31). Förslag till hur fiskeregleringar kan utvecklas kategoriserades i tre delar som avsåg fiskeregleringar som resulterar i sänkt fiskeridödlighet, fiskeregleringar i tid och rum, samt en översikt av åtgärder inriktade på ekosystemet i sin helhet.

HaV beskrev hur den biologiska rådgivningen visat att fiskeridödlighet (F) under de senaste åren hade överstigit nivåer som säkerställer hållbarhet och att lekbiomassan (SSB) för centrala Östersjön varit under nivåer som säkerställer målen om en maximal hållbar avkastning (MSY). I linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål hade EU:s fiskemöjligheter för sill i centrala Östersjön sänkts årligen mellan 2018 och 2022, och totalt minskat från 229 355 ton till 53 653 ton, en sänkning motsvarande 77 procent. Den biologiska rådgivningen hade också visat att sillens tillväxt och storlek vid olika åldrar hade minskat över tid i centrala Östersjön.

Kompletterande analyser från SLU Aqua bekräftade i sin tur att beståndet av sill minskat i biomassa och täthet inom samtliga delar av förvaltningsområdet längs den svenska kusten, däribland även delområde 27 och 29 som var av särskilt intresse för regeringsuppdraget. De negativa trenderna var tydligast över den senaste tioårsperioden och var särskilt påtagliga hos strömming över 18 cm. HaV betonade att beståndens storleks- och åldersfördelning utgör en viktig indikator för ett välmående bestånd där en högre andel stora och äldre individer skapar förutsättningar för att upprätthålla viktiga ekosystemfunktioner, främja lekbestånd och rekrytering samt motverka genetiska förändringar av storlek och ålder vid könsmognad. I avsaknad av internationellt överenskomna gränsvärden för en gynnsam storleksfördelning, som skulle kunna komplettera nuvarande förvaltningsmål inom den gemensamma fiskeripolitiken, rekommenderade HaV i enlighet med försiktighetsansatsen att fiskemöjligheterna för sill i centrala Östersjön framgent borde fastställas så att fiskeridödligheten hålls i den undre delen av internationella havsforskningsrådets (ICES) intervall för fiskerimortalitet (F).

För fiskeregleringar i tid och rum analyserade HaV trålfiskets bedrivande i delområden 27 och 29 och beskrev SLU Aquas bedömning av de biologiska effekter som en utflyttning av fisket utanför tolv nautiska mil skulle ge. SLU Aqua hade lämnat ett kompletterande underlag² till redovisningen som beskrev sillens livscykel och migrationsmönster, beståndsstruktur och genetik, samt en övergripande genomgång av viktiga påverkansfaktorer på sillens olika livsstadier. SLU Aqua redogjorde även för utvecklingen av beståndsparametrar som storleksfördelning utifrån scenarier om framtida fisketryck och beskrev utifrån en trålfiskeanalys potentiella effekter för sillbestånd om man skulle förbjuda allt eller delar av trålfisket innanför territorialhavets gräns. SLU Aqua betonade främst en minskad fiskeridödlighet, men också att rumsliga regleringar av fisket, kan utgöra verktyg för att åstadkomma en ökad mängd storväxt strömming. SLU Aqua konstaterade att kunskapsläget gällande strömmingens populationsstruktur i delområden 27 och 29 (förekomst och utbredning av delbestånd och hur de vandrar och blandar sig i utsjöfasen) var ofullständigt och att det därför var svårt att göra en fullständig bedömning av biologiska effekter av att flytta ut trålgränsen. SLU Aqua konstaterade att effekten på bestånden var beroende av om de vattenområden som fredas i territorialhavet utgjorde viktiga övervintringsområden för sill- och strömming. SLU Aqua bedömde samtidigt att en utflyttning av trålfisket kunde få positiva effekter på mängden och andelen stor strömming längs den svenska kusten då områden av djupare vatten fredas, som omfattar vattenområden där det finns viss evidens för att strömmingen övervintrar och ansamlas inför lekvandringen mot kusten (djupare än 50 m). Samtidigt bedömde SLU Aqua att endast en partiell stängning baserat på båtstorlek riskerade att skapa incitament för

² Valentinsson, D., Bergenius M, Bergström U., Jonsson P., Wennerström L., Gilljam D. 20220204. Beställning sill/strömming i norra Egentliga Östersjön. (SLUID: SLU.aqua.2022. 2022.5.5-46).

att omallokera fisket till andra befintliga eller nya fartyg under denna längdgräns, och på så sätt direkt motverka eventuella intentioner och förväntade effekter av en trålförbudsreglering. Störst biologisk effekt av en utflyttad trålgräns skulle uppnås om inga storleksundantag tilläts. För att förhindra att utländska fartygs trålfiske motverkade det minskade fisketrycket från svenska trålfartyg, med risk att dramatiskt minska effektiviteten av en trålförbudsreglering, sågs det som en förutsättning att en reglering även borde omfatta utländska fartyg.

HaV ansåg att regeringen omgående borde initiera en process inom EU-samarbetet med syfte att upprätta ett tidsbegränsat vetenskapligt projekt där fiske med svenska, danska och finska fartyg större än 24 meter förbjuds trålfiske inom ett område mellan fyra och tolv nautiska mil. Vidare borde möjligheterna till trålfiske med fartyg mindre än 24 meter begränsas inom området för att förhindra en omstrukturering av flottan och säkerställa att uttaget från dessa fartyg inte ökade och motverkade syftet med åtgärden. HaV ansåg även att genomförandet av det vetenskapliga projektet borde anpassas för att möjliggöra en uppföljning av åtgärdens effekt i enlighet med principen om en adaptiv förvaltning. Därmed borde tidsramarna för det vetenskapliga projektet baseras på en löpande uppföljning av beståndens utveckling både vad gäller biomassa och storleksfördelning. HaV såg som en förutsättning att projektet borde omfatta ett område där det under senare år bedrivits ett betydande trålfiske av fartyg över 24 meter och bedömde att området borde omfatta en geografisk yta i storlek med svenskt territorialvatten inom delområde 27.

För framtida fiske i nationellt förvaltrade trålfiskeområden innanför trålgränsen (s.k. inflyttningsområden) meddelade HaV att man utifrån sillbeståndens osäkra status i delområde 27 inte hade för avsikt att bevilja undantag för trålfiske med fartyg längre än 24 meter eller med maskinstyrka som överstiger 450 kW i trålfiskeområde 2.2 Blå Jungfrun- Häradsöskär- Hävrings- Landsort. *(HaV har inte beviljat undantag för större fartyg enligt denna tillämpning sedan 2020).*

HaV redovisade även ett flertal åtgärder inriktade på ekosystemet i sin helhet, bland annat med utgångspunkt i den nationella strategin för framtidens fiske och vattenbruk 2021–2026 och åtgärdsprogrammet för havsmiljön 2022–2027. I arbetet med handlingsplanen för marint områdesskydd hänvisade myndigheten till insatser inom det preciserade bevarandevärdet som avsåg rekryteringsområde för strömming, sill, skarpsill och man beskrev förväntade bidrag från två av pilotprojekten för ekosystembaserad havsförvaltning i Stockholms skärgård och södra Bottenhavet, där man prövar olika former för att driva ett lokalt, regionalt och nationellt förändringsarbete i nära samarbete med lokala aktörer och intressenter. Avslutningsvis presenterades en kartläggning av betydelsefulla kunskapsbehov om sillbeståndens genetiska beståndsstruktur och eventuella delbestånd och faktorer som påverkar sillens storleksstruktur, inklusive påverkan från ett förändrat klimat.

3.1.2 Regeringsuppdrag att på prov genomföra fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen (pågående)

Efter att tidigare regeringsuppdrag redovisats den sista mars 2022 gav regeringen maj 2022 ett nytt regeringsuppdrag till HaV avseende att etablera tidigare uppdrags föreslagna försöksområden som motsvarade en utflyttning av trålgränsen. Uppdraget avsåg ett tidsbegränsat vetenskapligt projekt som motsvarar en utflyttning av trålgränsen för fartyg som fiskar efter pelagiska arter i Östersjön, i syfte att utvärdera effekterna på sill- och

strömmingsbeståndens biomassa samt deras storleks-, bestånds- och åldersstruktur³. Uppdragsbeskrivningen detaljerade även att försöksområden skulle etableras i Egentliga Östersjön och Bottniska viken och skulle omfatta berörda länders fartyg med rätt att fiska i dessa områden. I övrigt beskrevs behoven av vetenskaplig uppföljning och årlig återrapportering av projektets genomförande. De årliga genomföranderapporterna kan laddas ner från HaV:s hemsida för projektet⁴.

HaV fördelade genomförandet av projektet i fem huvudsakliga faser, där fas 1–3 avser att samla in nödvändiga kunskapsunderlag och sätta samman en vetenskaplig kommitté för att stödja utformningen och uppföljningen av försöket, samt att samråda med berörda medlemsländer Danmark och Finland om nödvändig fiskereglering för att etablera projektets försöksområden. Den fjärde fasen motsvarar det operativa genomförandet efter att nödvändig reglering antagits och den femte fasen motsvarar vetenskaplig utvärdering och förslag på mer permanenta förvaltningsåtgärder.

Tidigt i uppdraget beställde HaV omfattande fiskeridata från samtliga EU-medlemsländer för perioden 2012–2021 där Finland, Danmark, Estland, Litauen, och Polen levererade data i enlighet med begäran. Totalt motsvarade inkomna data 100 procent av tilldelade fiskemöjligheter för sill i Bottniska viken, samt 96,7 procent av tilldelade fiskemöjligheter för sill i Centrala Östersjön. Beskrivningen av östersjöländernas fiske utgjorde en central del av det vetenskapliga underlag som HaV beställde av SLU Aqua och som skulle ligga till grund för myndighetens beredning och samråd av förslag till fiskereglering inom avgränsade försöksområden⁵. Det vetenskapliga underlaget motsvarar en uppdatering av det tidigare vetenskapliga underlag som levererades inför myndighetens redovisning av 2021 års regeringsuppdrag om att utreda hur fiskeregleringar kan utvecklas för att skydda kustlekande bestånd av sill i norra Egentliga Östersjön, se avsnitt 3.1.1. Det kompletterade underlaget innehåller en analys av fiskets bedrivande 2012–2021 för samtliga fartyg, oavsett flagg som bedrivit fiske av pelagiska arter i svensk ekonomisk zon. Underlaget beskriver biologiska kriterier som bedöms potentiellt viktiga för att utse förslag till försöksområden, däribland fisketryck, potentiellt viktiga övervintringsområden, tidigare kunskap om migration, genetik, områden med tecken på ansamling av sill/strömming, samt möjligheter till uppföljning av införda förvaltningsåtgärder inom ramen för det vetenskapliga projektet.

Som underlag till de internationella samråden med berörda medlemsländer tog HaV fram ett förslag som i sin helhet beskriver projektets genomförande och föreslagna fiskeregleringar, ett s.k. draft proposal⁶. Underlaget är skrivet på engelska och beskriver bakgrunden till regeringsuppdraget utifrån beståndssituationer, kunskapsläge och hotbilder för aktuella sill/strömmingsbestånd. Utifrån det vetenskapliga projektets syften och mål beskrivs det föreslagna försöksområdet i centrala Östersjön och juridiskt ramverk för föreslagna fiskeregleringar, samt förväntade effekter för kontroll och tillsyn. Möjliga resultat och effekter av

³ <https://regeringen.se/regeringsuppdrag/2022/05/uppdrag-att-pa-prov-genomfora-fiskeriforvaltningsatgarder-som-motsvarar-en-utflyttning-av-tralgransen/>

⁴ <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-havs--och-vattenmyndigheten/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/2022/pa-prov-genomfora-fiskeriforvaltningsatgarder-som-motsvarar-en-utflyttning-av-tralgransen-2022.html#havRUdok>

⁵ <https://www.havochvatten.se/download/18.7e1b3528187e1dcb7e4b8bfb/1684153674133/ru-pm-vetenskapligt-underlag-till-uppdrag-om-utflyttad-tralgrans.pdf>

⁶ <https://www.havochvatten.se/download/18.2abb1850192594111576a5fa/1728631714960/ru-1909-22-draft-proposal-for-consultation.pdf>

det vetenskapliga projektet beskrivs utifrån det uppföljningsprogram som tagits fram i samarbete med SLU Aqua med stöd från projektets vetenskapliga kommitté.

De internationella samråden inleddes med Finland och Danmark den 27 oktober respektive 30 november 2023 genom inledande uppstartsmöten och fortsatte med återkommande möten under större delen av 2024. Under samrådsprocessen meddelade Finland att man inte avsåg att reglera ett trålförbud för den finska pelagiska flottan utifrån den reglering som HaV föreslagit för ett försöksområde i södra Bottenhavet. Utifrån förda diskussioner kring förslaget lämnade HaV ett uppdaterat samrådsunderlag i början av september 2024 som endast avsåg ett försöksområde i centrala Östersjön, för att kunna skicka förslaget för konsultation med EU-kommissionen och den rådgivande nämnden för Östersjön (BSAC) den 27 september med sista svarsdatum 29 november. Under samrådsperioden presenterade HaV förslaget för den rådgivande nämndens medlemmar under ett möte i Helsingfors. Myndigheten bedömde sedan inkomna synpunkter och det slutliga förslaget för ett tidsbegränsat pelagiskt trålförbudsområde i centrala Östersjön redovisades sedan till berörda medlemsländer, EU-kommissionen och BSAC.

HaV remitterade den 18 december 2024 ett förslag till svenska föreskrifter med konsekvensbeskrivning för ett tidsbegränsat trålförbudsområde för fiske efter pelagiska arter i centrala Östersjön, med sista svarsdatum 14 januari 2025. Totalt inkom 52 remissvar, där 39 yttranden bedömdes tillstyrka förslaget och åtta respondenter avstyrkte förslaget. HaV beaktade samtliga synpunkter men bedömde inte att dessa motiverade någon ändring av remitterat förslag. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om förbud mot trålfiske efter pelagiska arter i del av centrala Östersjön innanför territorialhavets gräns (HVMFS 2025:2) beslutades den 21 januari 2025 och har publicerats på myndighetens hemsida⁷. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 februari 2025 och gäller till den 30 april 2027.

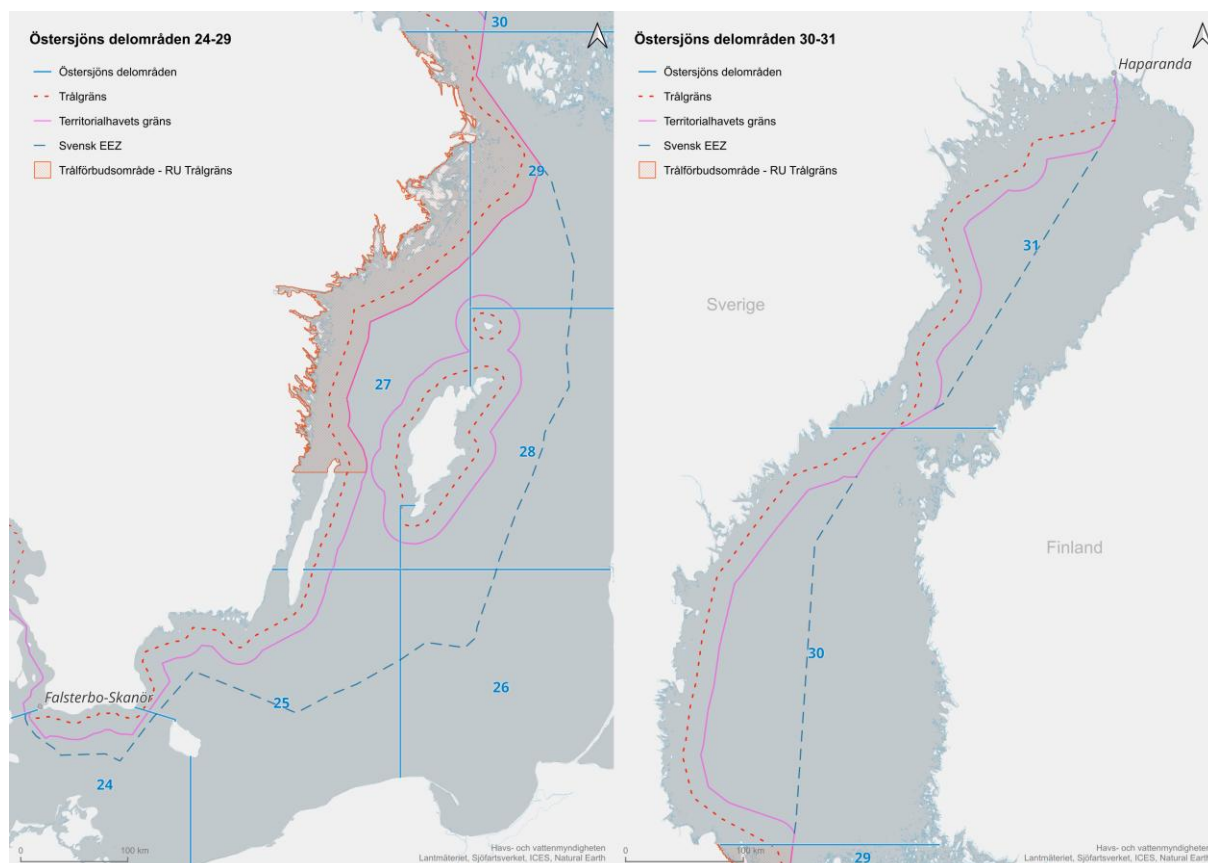
Uppföljningsarbetet har pågått inom projektet sedan 2023 med fokus på att genomföra undersökningar och samla in data om relevanta miljöfaktorer, sill- och strömmingsbeståndens utveckling, samt trålfiskets bedrivande. Abiotiska faktorer som salthalt, temperatur och näringshalter analyseras löpande för att förstå miljöpåverkan på fiskbestånden. Undersökningar av pelagisk fisk genomförs genom både provfiske och hydroakustiska undersökningar, där preliminära resultat indikerar skillnader i sillförekomst beroende på plats och ålder. Genetiska och otolitkemiska analyser används för att studera livshistoriemönster och migrationsbeteenden hos sill och strömming. Undersökningar av möjliga effekter av predation från säl och skarv har också inletts och det pågår arbete med ekosystemmodellering för att förstå dynamiken i näringsväven, interaktioner mellan kust och utsjö, samt fiskeregleringens långsiktiga effekter. Uppföljningsarbetet kommer att fortgå löpande under hela projektets genomförande och förväntas resultera i en avslutande utvärdering av projektet som helhet med förslag på lämpliga framtida förvaltningsåtgärder.

4 Trålfiske efter pelagiska arter i Östersjön

Fiske efter pelagiska arter (fisk som uppehåller sig i den fria vattenmassan, huvudsakligen sill och skarpsill) bedrivs av alla medlemsländer runt Östersjön, även Ryssland. Med stöd av bilaterala avtal får Finland och Danmark även fiska på svenskt territorialvatten in till fyra nautiska mil från baslinjen (den s.k. trålgrens). Däremot omfattas både finska och danska fartyg av

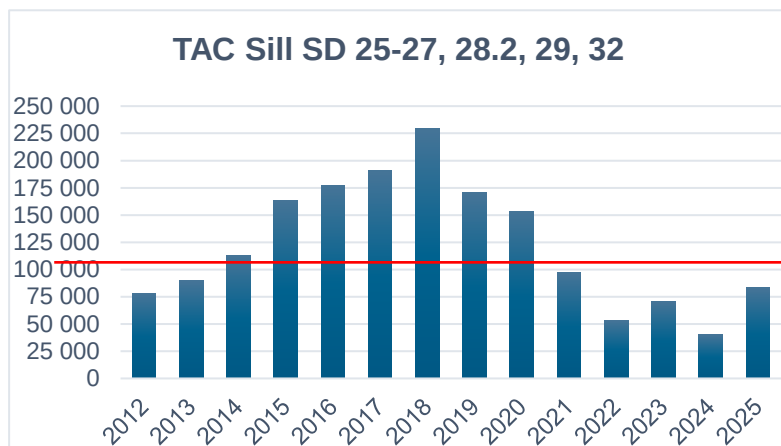
⁷ <https://www.havochvatten.se/download/18.6ab16f9919457c08995aaecb/1737538114071/HVMFS%202025-2-ev.pdf>

trålförbudsområdet som införts inom regeringsuppdraget att på prov införa fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen i del av delområden 27 och 29. Sett till hela Östersjön bedrivs svenskt pelagiskt fiske av sill och skarpsill i områden från södra Östersjön i delområde 25 upp till Bottenviken i delområde 30. I det nordligare delområde 31 fångas sill som bifångst i det pelagiska siklöjefisket (se tabell 7). Trålfisket efter pelagiska arter sker ofta i gränsen mellan djupt och lite grundare vatten och till största delen utanför tolv nautiska mil från baslinjen (se Figur 1, samt tabell 1–2).

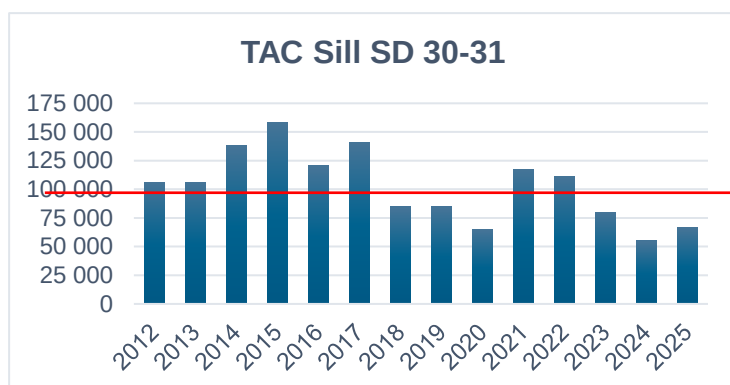


Figur 1. Karta över Östersjön som visar ICES delområden 24–31 med trålgräns vid 4 nm, territorialhavets gräns vid 12nm, gräns för exklusiv ekonomisk zon (EEZ) och det tidsbegränsade förbudsområdet för trålfiske efter pelagiska arter som införts på prov mellan 1 februari 2025 och 30 april 2027.

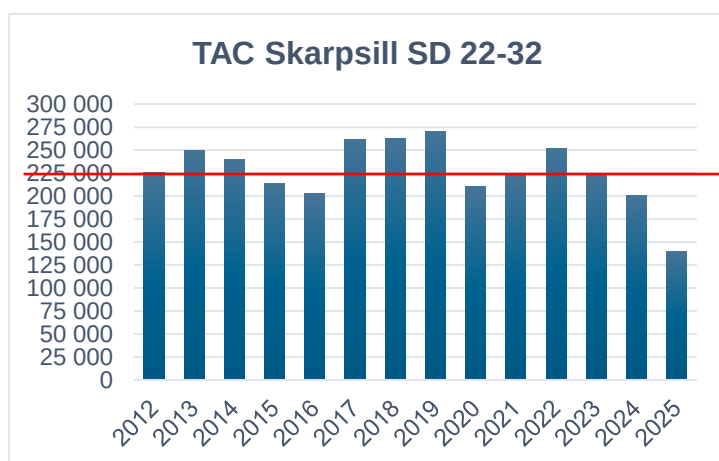
De tillgängliga fiskemöjligheterna (TAC: Total Allowable Catch) inom EU för hela förvaltningsområdet i Östersjön har varierat för både sill och skarpsill under den senaste tioårsperioden. Fiskemöjligheterna för sill i centrala Östersjön ökade fram till 2018 för att sedan sjunka successivt till 2022 och sedan hållits på lägre nivåer till 2025 (se Figur 2). Fiskemöjligheterna för sill i Bottniska viken var som högst 2015 och har sedan visat en sjunkande trend till 2025, som dock innehållit en tydlig kvothöjning 2021 (se Figur 3). För skarpsillen i Östersjön har fiskemöjligheterna varit mer stabila under senaste tioårsperioden men visat en minskande trend under de senaste fyra åren fram till 2025 (se Figur 4). Sveriges nationella andel av EU-kvoterna motsvarar ca 33 procent för centrala sillen, 18 procent för Bottniska sillen och 19 procent för skarpsillen i Östersjön.



Figur 2. TAC för centrala sillen mellan 2012–2025, med röd linje för periodens medelvärde på drygt 122 tusen ton.



Figur 3. TAC för sill i Bottniska viken mellan 2012–2025, med röd linje för periodens medelvärde på drygt 102 tusen ton.



Figur 4. TAC för skarpsill i Östersjön mellan 2012–2025, med röd linje för periodens medelvärde på ca 227 tusen ton.

4.1 Yrkesfiskets landningar av pelagiska arter under de senaste tio åren

En analys av yrkesfiskets landningar av sill och skarpsill har delats in i de fartyg som skulle omfattas av den beskrivna utflyttningen av trålgränsen inom detta uppdrag och motsvarar därför trålfångster från fartyg längre respektive kortare än 24 meter.

4.1.1 Landningar från fartyg över 24 meters längd

Totalt har 32 fartyg över 24 meter bedrivit trålfiske under perioden 2015–2024. Under det senaste året är det dock endast 12 fartyg över 24 meter som trålfiskat pelagiska arter i Östersjön. Samtliga fartyg fiskar med individuella fiskerättigheter varav tre fartyg också har en regional tilldelning. Landningsvolymernas utveckling följer normalt de årliga besluten om nationella kvoter för de pelagiska bestånden. Andelen av den totala landningen som fångats inom territorialhavets gräns varierar relativt stort mellan åren och även mellan olika delområden. Tabeller som redovisar både totala landningar och andel av total fångst inom svenskt territorialhav per år och delområde presenteras i Appendix 1. För sill är genomsnittlig andel fångst inom territorialhavet för perioden 34,5 procent, som lägst 16,5 procent 2016 och som högst 49,6 procent 2019. För skarpsill är genomsnittlig andel fångst inom territorialhavet 19,8 procent, som lägst 4,3 procent 2024 och som högst 33,4 procent 2019. Variation mellan år orsakas till stor del av att förekomsten av sill och skarpsill delvis skiljer sig mellan olika områden i Östersjön och att fisket anpassar sitt fiskemönster efter tillgängliga kvoter för sill och skarpsill. År sillkvoten hög tenderar en större del av fisket bedrivas riktat efter sill i mer kustnära vattenområden, därav fångas en större andel av den totala landningen av sill inom territorialvattnet (2017–2019, se Figur 1–3 och tabell 1). Samvariationen mellan sill- och skarpsillskvoterna påvisas även genom en omvänd situation under 2024 då sillkvoten i centrala Östersjön var låg jämfört med kvoten för skarpsill. Pelagiskt fiske riktades då primärt mot skarpsill vilket resulterade i en låg andel sillfångst i territorialhavet motsvarande endast 18,5 procent. 2024 fångades därför ovanligt låg andelar sill och tidsperiodens lägsta andel skarpsill innanför territorialhavets gräns (se tabell 2). Utifrån genomsnittlig fördelning av det svenska trålfisket under perioden skulle en utflyttad trålgräns teoretiskt innebära att drygt en tredjedel av det svenska sillfisket och en femtedel av det svenska skarpsillsfisket från fartyg över 24 meter istället skulle fångas utanför svenskt territorialhav. Fångsterna utanför svenskt territorialhav skulle då öka med motsvarande mängd (se totaler i tabell 2 och Appendix 1).

Tabell 1. Trålfångster (kg) i Östersjön samtliga delområden för svenska fartyg över 24 meters längd per år under perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

	Sill			Skarpsill		
	4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
2015	17 280 516	33 643 726	50 924 242	9 524 884	29 646 792	39 171 676
2016	11 438 689	57 917 744	69 356 433	6 581 470	32 450 992	39 032 463
2017	19 853 257	33 343 326	53 196 583	11 757 881	34 203 122	45 961 002
2018	28 568 354	44 290 112	72 858 466	10 650 880	35 062 323	45 713 204
2019	29 390 332	29 888 457	59 278 789	15 259 845	30 399 444	45 659 289
2020	22 045 303	26 788 041	48 833 344	7 831 021	31 279 952	39 110 973
2021	15 190 376	26 589 783	41 780 159	6 828 814	33 544 789	40 373 603
2022	5 531 014	21 845 625	27 376 639	4 631 460	42 688 597	47 320 056
2023	7 393 729	16 914 375	24 308 105	8 030 829	31 222 275	39 253 104
2024	2 494 544	10 967 838	13 462 382	1 493 423	33 100 178	34 593 601
Total	159 186 114	302 189 026	461 375 140	82 590 507	333 598 463	416 188 970

Tabell 2. Andel trålfångst (%) i Östersjöns samtliga delområden för svenska fartyg över 24 meters längd per år under perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

	Sill			Skarpsill		
	4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
2015	33,9%	66,1%	100,0%	24,3%	75,7%	100,0%
2016	16,5%	83,5%	100,0%	16,9%	83,1%	100,0%
2017	37,3%	62,7%	100,0%	25,6%	74,4%	100,0%
2018	39,2%	60,8%	100,0%	23,3%	76,7%	100,0%
2019	49,6%	50,4%	100,0%	33,4%	66,6%	100,0%
2020	45,1%	54,9%	100,0%	20,0%	80,0%	100,0%
2021	36,4%	63,6%	100,0%	16,9%	83,1%	100,0%
2022	20,2%	79,8%	100,0%	9,8%	90,2%	100,0%
2023	30,4%	69,6%	100,0%	20,5%	79,5%	100,0%
2024	18,5%	81,5%	100,0%	4,3%	95,7%	100,0%
Total	34,5%	65,5%	100,0%	19,8%	80,2%	100,0%

Alla delområden har fångster innanför territorialhavets gräns förutom delområde 26 som inte omfattar svenskt territorialhav och delområde 31 där trålfiske inte bedrivs av fartyg över 24 m. Delområde 24 har endast historiska trållandningar då den västra sillen som fiskas i området under senare år endast fördelats till småskaligt garnfiske inom en bifångstkvot som i övrigt inte tillåter riktat sillfiske i området. Årliga landningar skiljer avsevärt mellan olika delområden, där delområde 30, 27 och 28 dominerat de genomsnittliga årliga fångsterna för sill medan mest skarpsill fångats i delområde 26 och 28 (se tabell 3). Även andelen fångster som sker innanför territorialhavets gräns varierar mellan delområden (och inom delområden mellan olika år, se Appendix 1), där delområde 27 skiljer tydligt från övriga delområden med i genomsnitt 78 procent fångster inom territorialhavet under hela perioden och där delområden 25, 28 och 29N ligger runt 50 procent andel av fångsterna i genomsnitt (se tabell 4). Även delområde 30 skiljer sig från övriga delområden med en tydligt begränsad andel fångst inom territorialhavet, där genomsnittlig andel fångst endast motsvarar 4,2 procent av delområdets totala trålfångster av sill under perioden.

Tabell 3. Genomsnittliga årliga trålfångster (kg) per delområde (ICES SD) i Östersjön för svenska fartyg över 24 meters längd under perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

ICES SD	Sill			Skarpsill		
	4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
24	369 731	326 285	696 016	28 038	42 735	70 773
25	2 883 410	3 037 476	5 920 886	1 016 679	5 327 433	6 344 112
26		3 054 562	3 054 562		9 571 158	9 571 158
27	6 186 636	1 749 562	7 936 198	4 566 789	2 045 938	6 612 727
28.2	4 729 535	5 421 444	10 150 978	2 251 648	10 658 957	12 910 606
30	508 183	11 574 433	12 082 616	10 089	140 034	150 123
29N	120 488	96 798	217 285	44 200	76 572	120 771
29S	1 117 052	4 961 921	6 078 973	331 228	5 507 400	5 838 627
Total	15 915 034	30 222 481	46 137 515	8 248 670	33 370 227	41 618 897

Tabell 4. Genomsnittlig årlig andel trålfångst (%) per delområde (ICES SD) i Östersjön för svenska fartyg över 24 meters längd under perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

ICES SD	Sill			Skarpsill		
	4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
24	53,1%	46,9%	100,0%	39,6%	60,4%	100,0%
25	48,7%	51,3%	100,0%	16,0%	84,0%	100,0%
26	0,1%	99,9%	100,0%	0,1%	99,9%	100,0%
27	78,0%	22,0%	100,0%	69,1%	30,9%	100,0%
28.2	46,6%	53,4%	100,0%	17,4%	82,6%	100,0%
30	4,2%	95,8%	100,0%	6,7%	93,3%	100,0%
29N	55,5%	44,5%	100,0%	36,6%	63,4%	100,0%
29S	18,4%	81,6%	100,0%	5,7%	94,3%	100,0%
Total	34,5%	65,5%	100,0%	19,8%	80,2%	100,0%

4.1.2 Landningar från utländska fartyg

Det har inom detta uppdrag inte varit möjligt att beställa data från övriga östersjöländer för att analysera utländskt trålfiske efter pelagiska arter. En sådan dataförfrågan ställdes dock till samtliga östersjöländer för att nyttjas i analyserna av förväntade effekter av att på prov etablera tidsbegränsade trålförbudsområden inom pågående regeringsuppdrag om att på prov genomföra fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen. Svenska myndigheter får dock inte använda dataunderlaget för nya analyser i andra syften än de som utgjorde grunden för den ursprungliga förfrågan. Däremot kan vi i denna rapport hänvisa till publicerade resultat från tidigare analyser.

SLU Aqua genomförde utförliga analyser av andra länders trålfiske för tidsperioden 2012–2021 i det kunskapsunderlag som låg till grund för framtagandet att förslag på trålförbudsområden inom pågående regeringsuppdrag om att på prov genomföra fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen. Kunskapsunderlaget finns publicerat på HaV:s hemsida⁸. I detta underlag presenterades liknande tabeller för respektive delområde över både svenskt och utländskt trålfiske innanför respektive utanför olika förvaltningsgränser för trålfiske (med undantag för delområde 24 som inte ingick i dataförfrågan). SLU Aqua konstaterar att Sverige stod för ca 25 procent av totala fångster i hela Östersjön under perioden, vilket motsvarade ca 57 procent av de totala fångsterna inom samtliga svenska vatten. Inom svensk ekonomisk zon i centrala Östersjön, stod svenskt fiske för drygt 75 procent av fångsterna, och i delområden 27 och 28 dominerade det svenska fisket med nära 90 procent av fångsterna. I delområde 25 var utländska och svenska fångster ungefär lika stora, medan nära 80 procent av fångsterna i delområde 29 utgjordes av svenskt fiske. Totalt sett togs de största fångsterna i delområde 27 och 28 i området innanför territorialvattnets gräns (<12 nm) och då främst från svenskt fiske. I delområde 25 var de största svenska landningarna i området 4–12 nm, medan de största utländska landningarna togs utanför territorialvattengränsen. I delområde 29 togs de största fångsterna utanför territorialvattengränsen för både svenskt och utländskt fiske. Fisket i delområden 27–29

⁸ <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-havs--och-vattenmyndigheten/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/2022/pa-prov-genomfora-fiskeriforvaltningsatgarder-som-motsvarar-en-utflyttning-av-tralgransen-2022.html#havRUDok>

dominerades av fiske med pelagisk trål och fisket utfördes mestadels med båtar större än 24 meter, även om det förekom en del fiske med bottentrål.

Tabell 5. Svenska och utländska medelfångster (i ton per år för 2012–2021) av strömming i svenskt vatten. Fångsterna anges separat för tre zoner – innanför trålgränsen (4 nm), mellan trålgränsen (4 nm) och gränsen för svenskt territorium (12 nm), eller i svensk ekonomisk zon (EEZ). VMS-data och svenska loggboksdata för fartyg under 12 meter har använts för att skapa denna tabell. Tabellen är från SLU:s kunskapsunderlag till pågående regeringsuppdrag om att på prov genomföra fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen².

Delområde	Fångstland	<4 nm	4-12 nm	EEZ	Total
25	Sverige	459(8%)	3138(56%)	2017(36%)	5614
25	Annat land	14(0%)	518(11%)	4351(89%)	4883
26	Sverige	0(0%)	0(0%)	2136(100%)	2136
26	Annat land	0(0%)	0(0%)	1766(100%)	1766
27	Sverige	2152(19%)	6739(60%)	2430(21%)	11321
27	Annat land	23(2%)	758(57%)	558(42%)	1339
28	Sverige	366(4%)	5839(63%)	3021(33%)	9226
28	Annat land	35(2%)	560(37%)	902(60%)	1497
29	Sverige	24(1%)	1320(34%)	2506(65%)	3850
29	Annat land	17(2%)	488(45%)	585(54%)	1090
30	Sverige	402(4%)	589(5%)	10148(91%)	11139
30	Annat land	211(1%)	1132(5%)	19466(94%)	20809
31	Sverige	79(100%)	0(0%)	0(0%)	79
31	Annat land	0(0%)	0(0%)	2(100%)	2

En förfrågan om att få tillgång till data för andra medlemsländers trålfiskehistorik skulle kunna samordnas med pågående regeringsuppdrag som på prov etablerat ett trålförbudsområde i centrala Östersjön. Även inom det uppdraget behövs en analys av hur andra länders trålfiske utvecklats och potentiellt påverkats av trålförbudsförsöket, där samma dataunderlag skulle kunna analyseras utifrån flera perspektiv. Det är dock viktigt att dessa syften tydligt klargörs i dataförfrågan då data endast får användas för de analyser som anges som skäl för en dataförfrågan (se även avsnitt 5.1).

4.1.3 Landningar från fartyg under 24 meters längd

Totalt har 58 fartyg under 24 meter bedrivit trålfiske under perioden 2015–2024. Under det senaste året är det dock 48 fartyg under 24 meter som trålfiskat i Östersjön, varav 37 fartyg trålfiskat på kustkvoten och 11 fartyg fiskat med individuella fiskerättigheter där 10 fartyg också har en regional tilldelning.

Landningsvolymernas årliga utveckling för fartyg under 24 meters längd följer inte de totala fiskemöjligheterna för de pelagiska bestånden utan avgörs istället främst av storleken på kustkvoter och regional tilldelning. Kustkvoter fördelas också utifrån principen att de ska vara så stora att de inte fiskas upp under året och att fiskestopp kan undvikas (se avsnitt 4.2.1.1). Därför är de totala trålfångsterna också mindre varierande för både sill och skarpsill under tidsperioden (se tabell 6). En stor skillnad mot de större fartygens trålfiske är att fångsterna alltigenom

domineras av fångster innanför territorialhavets gräns, vilket är en logisk följd av att fisket domineras av mindre fartyg med generellt kortare fiskeresor. Årlig andel fångst inom territorialhavet var som lägst 68 procent 2016 men uppvisar relativt låg variation mellan åren och var som högst 88,1 procent under 2022. Fördelningen är liknande för skarpsillsfisket även om de totala landningsvolymerna är lägre än för sill (se tabell 6 och 7).

Tabell 6. Trålfångster (kg) i Östersjön samtliga delområden för svenska fartyg under 24 meters längd per år under perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

	Sill			Skarpsill		
	4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
2015	6 876 900	2 279 236	9 156 136	3 167 331	523 726	3 691 057
2016	6 612 696	3 105 269	9 717 965	2 399 272	731 591	3 130 862
2017	6 920 479	1 859 551	8 780 030	3 176 078	682 159	3 858 237
2018	7 877 326	3 247 829	11 125 155	2 680 552	566 514	3 247 066
2019	6 528 531	1 267 521	7 796 052	3 090 048	573 356	3 663 403
2020	6 204 262	957 398	7 161 660	2 168 384	584 211	2 752 595
2021	4 163 308	568 979	4 732 286	2 432 701	883 722	3 316 423
2022	3 703 535	499 245	4 202 780	3 462 780	1 958 397	5 421 178
2023	3 700 862	836 303	4 537 165	3 179 018	1 023 909	4 202 927
2024	5 104 576	2 011 071	7 115 647	2 571 658	1 516 917	4 088 576
Total	57 692 474	16 632 402	74 324 875	28 327 822	9 044 502	37 372 323

Tabell 7. Andel trålfångst (%) i Östersjöns samtliga delområden för svenska fartyg under 24 meters längd per år under perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

	Sill			Skarpsill		
	4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
2015	75,1%	24,9%	100,0%	85,8%	14,2%	100,0%
2016	68,0%	32,0%	100,0%	76,6%	23,4%	100,0%
2017	78,8%	21,2%	100,0%	82,3%	17,7%	100,0%
2018	70,8%	29,2%	100,0%	82,6%	17,4%	100,0%
2019	83,7%	16,3%	100,0%	84,3%	15,7%	100,0%
2020	86,6%	13,4%	100,0%	78,8%	21,2%	100,0%
2021	88,0%	12,0%	100,0%	73,4%	26,6%	100,0%
2022	88,1%	11,9%	100,0%	63,9%	36,1%	100,0%
2023	81,6%	18,4%	100,0%	75,6%	24,4%	100,0%
2024	71,7%	28,3%	100,0%	62,9%	37,1%	100,0%
Total	77,6%	22,4%	100,0%	75,8%	24,2%	100,0%

Årliga landningar skiljer avsevärt mellan olika delområden, där delområde 27 dominerat de genomsnittliga årliga fångsterna för både sill och skarpsill. Andra delområden med relativt stora årliga landningar för båda arterna är delområde 25, 28 och 30, men där delområde 30 endast har små skarpsillsfångster (se tabell 8). Även andelen fångster som sker innanför territorialhavets gräns varierar stort mellan delområden. I delområde 24 och 31 fångades 100 procent inom territorialhavet och för delområde 27 och 28 är andelen hög med motsvarande 97,1 respektive 98,8 procent av årliga landningar (se tabell 9). I delområde 25 är trålfångsterna relativt jämnt fördelade inom och utanför territorialhavets gräns, medan delområde 30 visar en fördelning av

fångster liknande trålfisket med större fartyg då endast 17,6 procent av årliga fångster skett inom territorialhavet. I Bottenhavet domineras således allt trålfiske tydligt av fångster utanför svenskt territorialhav.

Tabell 8. Genomsnittliga årliga trålfångster (kg) per delområde (ICES SD) i Östersjön för svenska fartyg under 24 meters längd under perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

ICES SD	Sill			Skarpsill		
	4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
24	5 156		5 156	2 876		2 876
25	780 407	681 579	1 461 986	487 916	685 727	1 173 643
26		1 911	1 911		23 313	23 313
27	2 777 371	81 480	2 858 851	1 173 132	101 480	1 274 612
28.2	1 846 713	23 101	1 869 814	1 168 608	88 663	1 257 271
30	186 286	875 095	1 061 382	250	5 266	5 516
31	173 314	75	173 389			
Total	5 769 248	1 663 241	7 432 488	2 832 782	904 449	3 737 231

Tabell 9. Genomsnittlig årlig andel trålfångst (%) per delområde (ICES SD) i Östersjön för svenska fartyg under 24 meters längd under perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

ICES SD	Sill			Skarpsill		
	4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
24	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%
25	53,4%	46,6%	100,0%	41,6%	58,4%	100,0%
26	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
27	97,1%	2,9%	100,0%	92,0%	8,0%	100,0%
28.2	98,8%	1,2%	100,0%	92,9%	7,1%	100,0%
30	17,6%	82,4%	100,0%	4,5%	95,5%	100,0%
31	100,0%	0,0%	100,0%			
Total	77,6%	22,4%	100,0%	75,8%	24,2%	100,0%

4.2 Fördelning av fiskemöjligheter (kvoter) mellan yrkesfiskare

HaV har i 2 kap. 7 § förordning (1994:1716) om fiske, vattenbruket och fiskerinäringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt artikel 16.6 och 16.7 i grundförordningen. HaV får också meddela föreskrifter om hur sådana fiskemöjligheter får överlåtas under året.

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

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

möjligheterna till att byta fiskeinriktning begränsas och risken för att på så sätt flytta över en eventuell överetablering från ett fiskeri till ett annat.

Av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet framgår att det finns flera olika fisketillstånd. Enligt 5 kap. krävs ett fisketillstånd för att få fiska efter pelagiska arter. Av 11 kap. i samma föreskrift framgår vilka fiskarter som omfattas av kravet på pelagiskt fisketillstånd samt att fördelning omfattar dels pelagiska fiskerättigheter enligt lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter och pelagiska fiskemöjligheter. Av 12 kap. i samma föreskrift framgår gemensamma bestämmelser om fiskerättigheter och fiskemöjligheter.

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

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

4.2.1 Fördelningen av nationella kvoter av pelagiska arter

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

Så snart ministerrådet fattat beslut om totala fiskemöjligheter fattar HaV ett beslut om hur de svenska pelagiska fiskekvoterna ska fördelas mellan de grupper som har fiskerättigheter, årliga fiskemöjligheter, regionala fiskemöjligheter och till det småskaliga fisket som fiskar på kustkvoterna. I detta årliga beslut om hur den svenska kvoten ska fördelas mellan de olika grupperna är utgångspunkten att prioritera det småskaligt kustnära fisket (kustkvoten), vilket innebär att HaV i första hand ser till att den grupp av licensinnehavare som inte har några fisketillstånd får en så tillräckligt stor mängd av de aktuella svenska kvoterna för att de inte ska behöva upphöra med fisket på grund av att kvoten tar slut under året. Därefter fördelas kvoterna till det regionala fisket, innan övriga grupper av fiskelicensinnehavare tilldelas individuella fiskerättigheter eller fiskemöjligheter.

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

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

fiskemöjligheter för sill och skarpsill i Östersjön till fiskefartyg som endast landar och fiskar i Östersjön.

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

4.2.1.1 Kustkvoter

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

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

Storleken på kustkvoterna bestäms till en kvantitet av en art i ett kvotområde. Utgångspunkten för storleken på de kvantiteter som avsätts till kustkvoterna är att dessa ska vara så stora att de inte fiskas upp under året och att fiskestopp kan undvikas. Detta innebär att de fiskefartyg som fiskar på kustkvoterna ska kunna bedriva ett i huvudsak fritt fiske under året oberoende av nationella kvotförändringarna mellan åren. De senaste åren har kustkvoterna för sill och strömming i centrala Östersjön varit 3 000 ton, och i Bottniska viken 1 500 ton. Kustkvoten för skarpsill i hela Östersjön har varit 1 000 ton.

4.2.1.2 Regional tilldelning

Regionalkvoter finns för sill i norra Östersjön, sill i östra (centrala) Östersjön och skarpsill i Östersjön. Från de totalkvoter som tillgängliggörs till Sverige avsätts andelar till den regionala tilldelningen. Dessa uppgår till 14,6 procent av kvoten för sill i östra Östersjön, 5 procent av kvoten för sill i norra Östersjön och 10,6 procent av kvoten för skarpsill i Östersjön. HaV remitterade i slutet av 2023 ett förslag på ett justerat sätt att beräkna regionalkvoterna bl.a. för att öka förutsägbarheten. Istället för procentsatser föreslogs en minsta årlig grundnivå i kilogram. Denna fördelningsmetod beslutades den 13 maj 2025 och har använts för regionalkvoterna sedan 2024.

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

4.2.1.3 Fiske för humankonsumtion

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

Det finns flera faktorer som påverkar både utbud och efterfrågan på sill för humankonsumtion från Östersjön. Att avsättningar till kustkvoterna görs med en tillräcklig marginal för att de småskaliga yrkesfiskarna ska kunna bedriva ett fritt fiske och att större och mer förutsägbara kvoter fördelas till regionalkvoterna medför att det finns en ökad potential för att landningarna för humankonsumtion ska öka.

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

Sill eller strömming är en art som används både till industriändamål och humankonsumtion och användningen av landningarna styrs främst av efterfrågan på marknaden. Efterfrågan på sill för humankonsumtion påverkas bland annat av dioxinhalter i fet fisk från Östersjön och de kostråd som Livsmedelsverket utfärdar utifrån dessa halter. Förutsättningarna för yrkesfisket påverkas i hög grad av efterfrågan och priserna på marknaden. Vid låg efterfrågan av sill för humankonsumtion återstår att sälja fångsterna till industriändamål. Här ska nämnas att priser för sill för humankonsumtion normalt är högre än priset på sill till industriändamål vilket möjliggör för högre lönsamhet vid fiske till humankonsumtion.

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

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

Mot denna bakgrund bedömer HaV att det inte är möjligt att enbart fördela regionalkvoten mellan de som har för avsikt att enbart eller i huvudsak fiska för landning till humankonsumtion eftersom

det i praktiken innebär svårigheter att på förhand säkerställa att fångsten går till humankonsumtion. Det framgår inte heller av fiskarnas fångstrapportering i vilket ändamål som fångsten ska nyttjas, vilket försvårar en uppföljning av ett sådant regelverk.

Sammantaget medför ovanstående att det i dagsläget inte är möjligt att specifikt reservera kvantiteter för landning endast till humankonsumtion. Vad som däremot är viktigt är att det fortsatt finns tillräckliga kvantiteter tillgängliga för de fartyg som kan landa fångst för humankonsumtion i östersjöhamnar och att HaV genom fördelning av nationella fiskekvoter skapar sådana förutsättningar.

5 Åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken

I enlighet med Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) har EU exklusiv befogenhet när det gäller bevarandet av havets biologiska resurser genom den gemensamma fiskeripolitiken. Unionen har därmed exklusiv befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter på området⁹. Medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter¹⁰. Se avsnitt 5.2 och 5.3 vad gäller viss sådan befogenhet. Medlemsstaterna har visst bemyndigande från unionen att reglera fiske. I Östersjön har Sverige särskilt handlingsutrymme att reglera fiske ut till fyra nautiska mil från baslinjen (den s.k. trålgränsen), eftersom andra medlemsstaters fiskefartyg inte har rätt att fiska i detta område. Enligt grundförordningen¹¹ behöver samråd ske med berörda EU-medlemsstater om en medlemsstat ska införa åtgärder utanför sitt territorialvatten, eller inom sina territorialvatten om andra EU-medlemsstater också har rätt att bedriva fiske där. För att genomföra en permanent utflyttning av trålgränsen längs hela östersjökusten för pelagiskt fiske för fiskefartyg över 24 meter i längd som fiskar med aktiva redskap till tolv nautiska mil utanför baslinjen i svenska territorialhavet i Östersjön, behöver Sverige därmed samråda med Danmark och Finland.

I redovisning av regeringsuppdraget Genomförande av uppdrag att på prov genomföra fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen i Egentliga Östersjön och Bottniska viken (se avsnitt 3.1.1) redovisades möjligheterna för sådana samråd. Antingen hanteras samrådet genom att ta fram en gemensam rekommendation med berörda medlemsstater genom regionalt samarbete om bevarandeåtgärder enligt artikel 18 i grundförordningen och artikel 15 i förordning (EU) 2019/1241. Alternativt kan samrådsförfarandet genomföras enligt artikel 20.2 i grundförordningen, som ger medlemsstater möjlighet att anta nationella icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom en gräns på tolv nautiska mil från baslinjen. För områden utanför tolv nautiska mil (utanför territorialvattnet) kan varje enskild medlemsstat anta nationella åtgärder för sin nationella fiskeflotta med stöd av artikel 19 i grundförordningen. Detta förfarande förutsätter att varje enskild berörd medlemsstat inför motsvarande nationella åtgärder för de fiskefartyg som för flaggmedlemsstatens flagg för att deras fartyg som omfattas av samma bestämmelser.

⁹ Artikel 2.1 och 3.1 d) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF.

¹⁰ Artikel 4.2 d) och artikel 4.2 e) i FEUF.

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

5.1 Artikel 18. Regionalt samarbete om bevarandeåtgärder

För att reglera fiske som berör områden och bestånd där fler EU-medlemsstater har förvaltningsintresse bedömer HaV att regionalt samarbete om bevarandeåtgärder i enlighet med artikel 18 i grundförordningen är att föredra. I Östersjön initieras denna process via det regionala forumet Baltfish som representeras av samtliga EU-medlemsstater med fiskemöjligheter i Östersjön. Arbetet sker genom framtagande av gemensamma rekommendationer vilket också bidrar till en transparent process och samsyn mellan östersjöländerna. Förfarandet är väl etablerat och har tidigare använts för att besluta om tekniska regleringar för ett flertal bevarandesyften. För en reglering som motsvarar en utflyttning av trålgränsen skulle åtgärden med fördel kunna införas genom att anta delegerade akter enligt artikel 15 förordning (EU) 2019/1241. Ett förfarande enligt artikel 15 resulterar då i en gemensam EU-reglering som återfinns på samtliga EU-språk. Den gemensamma rekommendationen, i synnerhet dess vetenskapliga underlag, utvärderas också av kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté (STECF). Förfarandet skapar samtidigt förutsättningar för en adaptiv förvaltning om det framkommer nya vetenskapliga underlag som visar att tidigare beslutade fiskereglerande åtgärder behöver ändras.

Med beaktande av tidigare erfarenheter är det samtidigt svårt att förutse tidsåtgång för samråd. Eventuella krav om ytterligare vetenskapliga underlag kan tillsammans med den formella processen inför godkännande av en gemensam rekommendation dra ut på tiden till följd av bl.a. politiska prioriteringar och förändringar inom enskilda medlemsstater.

Innan en EU-medlemsstat tar fram förslag till en åtgärd som berör fler EU-medlemsstater, är det praxis att EU-medlemsstaten visar på behovet av åtgärder tillsammans med stödjande vetenskapliga underlag om förväntad effekt av föreslagna åtgärder. För att kunna ge en fullgod konsekvensanalys av föreslagna regleringar för samtliga medlemsländers fiskeflottor kommer ett sådant vetenskapligt underlag med nödvändighet att behöva innehålla en analys av samtliga länders fiske i Östersjön. HaV bedömer att en sådan dataförfrågan med fördel skulle kunna samordnas med uppföljningsbehoven för pågående regeringsuppdrag om att på prov införa förvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen. I det uppdraget ingår att utvärdera vilka konsekvenser det tidsbegränsade trålförbudsområdet haft för samtliga medlemsländers fiske, vilket ställer liknande krav på en beskrivning av hur fisket bedrivits både innan och under försöket. HaV betonar att en sådan dataförfrågan tydligt behöver redogöra för de samlade skälen som ligger till grund för en förfrågan, så att underlaget kan användas både i ett utvärderingssyfte och ett förberedande konsekvensanalytiskt syfte (se även avsnitt 4.1.2).

5.2 Artikel 19. Medlemsstaternas åtgärder som gäller fiskefartyg som för deras flagg eller personer som är etablerade på deras territorium

Med stöd av artikel 19 i grundförordningen får medlemsstaterna anta åtgärder för bevarande av fiskbestånd i unionens vatten som enbart gäller fiskefartyg som för den medlemsstatens flagg. Sådana åtgärder måste vara förenliga med de mål som anges i artikel 2 i grundförordningen och minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten. HaV kan anta sådana åtgärder genom beslut om nationella föreskrifter efter ett remissförfarande enligt etablerad procedur. Eftersom åtgärder som antas i enlighet med artikel 19 endast gäller fiskefartyg som för medlemsstatens flagg, måste varje enskild medlemsstat genomföra motsvarande nationella åtgärder för att deras fartyg ska omfattas av samma bestämmelser.

I de fall det kan identifieras djupområden utanför tolv nautiska mil (utanför territorialhavet) där visst fiske kan behöva begränsas för att skydda lekansamlingar av sill och kustfiskbestånd är inte artikel 20 tillämplig eftersom dess begränsning är tolv nautiska mil från baslinjen. I dessa fall skulle Sverige kunna reglera svenska fiskefartyg med stöd av artikel 19 och övriga berörda medlemsstater införa nationella regleringar på motsvarande vis. För utsjöområden i Bottenhavet förutsätter det en samrådsprocess med Finland, men för motsvarande områden i centrala Östersjön skulle samråd behöva genomföras med samtliga östersjöländer. HaV konstaterar att Finland hittills inte bedömt att det funnits tillräckliga skäl för att begränsa trålfisket utanför territorialhavet i Bottenhavet, inte heller som en tidsbegränsad fiskereglering som en del i genomförandet av ett svenskt vetenskapligt projekt.

5.2.1 Områden utanför tolv nautiska mil där visst fiske kan behöva begränsas för att skydda lekansamlingar av sill och kustfiskbestånd

I kunskapsunderlaget⁴ till pågående regeringsuppdrag om att på prov genomföra förvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen konstaterade SLU Aqua behov av att reglera trålfisket utanför territorialhavet i både delområde 25 och delområde 30. Eftersom det här regeringsuppdraget även avser samrådsunderlag för hela östersjökusten från Skanör till Haparanda konstaterar HaV att även delområde 24 skulle behöva inkluderas i en behovsbedömning av fiskeregleringar utanför svenskt territorialhav. Ovan nämnda delområden är grundare än övriga och territorialhavet bedöms därför inte omfatta djupare områden i sådan omfattning att de håller sill och strömming under hela året, då sill och strömming främst övervintrar i områden djupare än 50–60 meter. Dessa djup förekommer endast begränsat innanför den nu gällande trålgränsen (fyra nautiska mil) i centrala Östersjön och Bottenviken. Det innebär att den stora merparten av strömmingsbestånden är exponerade för trålfisket vintertid. I centrala Östersjöns delområde 25 och i södra delen av Bottenhavet är övervintringsområden i territorialhavet begränsade, vilket innebär att en utflyttning av trålgränsen till tolv nautiska mil sannolikt inte skulle resultera i något betydande skydd för sill/strömming vintertid i dessa områden. Istället förväntas sill och strömming att i dessa delområden regelbundet migrera till djupare områden utanför det svenska territorialhavet. Även trålfiskemönstren i dessa delområden talar för att territorialhaven fiskas i lägre utsträckning jämfört med exempelvis delområden 27 och 28.2, där den absoluta merparten av det mer småskaliga trålfisket bedrivs innanför territorialhavets gräns. I delområde 24–25 har ungefär hälften av trålfisket istället bedrivits utanför territorialhavets gräns, medan så mycket som drygt 82 procent av trålfiske med fartyg under 24 meters längd har bedrivits utanför territorialhavet i delområde 30 (se tabell 9). I delområde 30 bedrivs dessutom endast ca 4 procent av trålfisket från större fartyg i svenskt territorialhav (se tabell 4), vilket också talar för att ett trålfiskeförbud endast inom territorialhavet inte utgör en tillräcklig åtgärd för att minska fisketrycket på strömmingen i Bottenhavet. Detta var anledningen till att HaV inom pågående regeringsuppdrag om att på prov genomföra fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen föreslog att ett försöksområde i Bottenhavet även borde omfatta djupare områden runt Finngrund. SLU Aqua har i tidigare kunskapsunderlag påpekat att effekterna av fiskereglering i avgränsade områden är svåra att förutse, då det saknas detaljerad kunskap om strömmingens bestandsstruktur och migrationsmönster. Sillbeståndens populationsgenetiska mönster visar också att bestånden har en komplex genetisk populationsstruktur som inte är tydligt kopplat till geografiskt avgränsade områden eller avstånd mellan områden. Det är i dagsläget därför inte möjligt att identifiera vilka djupområden utanför territorialhavet som skulle behöva inkluderas i ett trålförbudsområde för att ge ett funktionellt skydd för sill och strömming.

5.3 Artikel 20. Medlemsstaters åtgärder inom tolv milsgränsen

Som åtgärden är formulerad i detta regeringsuppdrag så omfattar den endast reglering av trålfiske efter pelagiska arter inom svenskt territorialhav. Därav skulle Sverige kunna införa fiskeregleringen med stöd av artikel 20 i grundförordningen. Samråd krävs med berörda medlemsstater Finland och Danmark vid införande av bevarande- och förvaltningsåtgärder enligt artikel 20 eftersom föreslagen reglering kan komma att påverka danska och finska trålfiskefartyg. Danmark och Finland behöver därmed vara överens med Sverige om vilka åtgärder som ska införas. Såväl avtalet med Finland som avtalet med Danmark om fiske inom tolv nautiska mil i Östersjön anger kuststatsjurisdiktion, vilket innebär att varje fartyg ska följa den lagstiftning som genomförs av kuststaten förutsatt att lagstiftningen antas i enlighet med unionsrätten. HaV kan med stöd av artikel 20 därmed besluta om nationella föreskrifter som även danska och finska fiskefartyg måste följa, under förutsättning att kraven i artikel 20 om bland annat samråd är uppfyllda.

Vid reglering av det tidsbegränsade försöksområdet i Centrala Östersjön⁷ har HaV tillämpat artikel 20 som stöd för införande av åtgärden, efter samråd med Finland och Danmark (se avsnitt 3.1.2). Det finns därmed en upparbetad process och viss erfarenhet hos berörda medlemsstater för eventuell ytterligare reglering med stöd av artikel 20. Däremot har båda länderna under tidigare samråd hänvisat till det normala förfarandet med att anta delegerade akter genom regionalt samarbete om bevarandeåtgärder under artikel 18 i grundförordningen (se avsnitt 5.1). Anledningen till att regleringar för ett tidsbegränsat försök antogs genom artikel 20 var just att det utgjorde ett vetenskapligt försök och inte en permanent reglering. Båda länderna var tydliga med att ett slutdatum måste inkluderas i föreskrifterna för försöksområdet. Regionalt samarbete om bevarandeåtgärder bedöms även kunna användas för att anta en samlad reglering som inte utgår från territorialhavets gräns, då en funktionell och ändamålsenlig trålgränsreglering även skulle kunna inkludera områden utanför svenskt territorialhav.

5.4 Tillträde till kustvatten enligt definitionen i artikel 5.2

Sverige kan ensidigt föreskriva om en åtgärd som motsvarar en utflyttning av trålgränsen för svenska fiskefartyg. Internationella samråd krävs dock om en sådan åtgärd ska omfatta även de medlemsstater som har rätt att fiska i svenskt territorialvatten i Östersjön intill fyra nautiska mil från baslinjen. Tillträde till fisket regleras i artikel 5 i grundförordningen¹¹ som behandlar allmänna regler för tillträde till vatten. I artikel 5.1 anges att huvudregeln är att unionsfiskefartyg har lika tillträde till unionens vatten¹². Enligt artikel 5.2 har medlemsstaterna emellertid viss möjlighet att begränsa andra medlemsstaters tillträde till området inom tolv nautiska mil från baslinjerna. Sverige har begränsat tillträdet på så vis att endast Danmark och Finland tillåts bedriva fiskeverksamhet i Östersjön in till fyra nautiska mil från baslinjen och grunden för detta är Sveriges bilaterala fiskerättsavtal med Danmark och Finland. Dessa avtal är notifierade till EU-kommissionen och uppgifterna om tillträdet är införda i bilaga I till grundförordningen (*Tillträde till kustvatten enligt definitionen i artikel 5.2*)¹³, och är på så sätt införlivade i EU-rätten. De upplysningar som införs i bilaga I kan ses som upplysningsbestämmelser som kan följdändras om de bilaterala avtalen ändrar innehåll genom förhandling eller samråd mellan parterna, t.ex. gällande förändrad avgränsning av geografiska områden. Eventuella nya överenskommelser till följd av en omförhandling av avtal mellan parterna behöver då meddelas EU-kommissionen som

¹² Definition av Unionens vatten i artikel 4.1.1 i grundförordningen.

¹³ Sveriges kustvatten, punkt 11 i bilaga I till grundförordningen, Östersjön (4–12 nautiska mil) för Danmark och Finland.

får lägga fram förslag till ändring av bilaga I genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Avtalen med Finland och Danmark ingicks i samband med att Sverige den 1 januari 1976 utvidgade sin fiskejurisdiktion i Östersjön från fyra till tolv nautiska mil och samtidigt ingick ömsesidiga fiskeöverenskommelser med Danmark och Finland¹⁴.

Artikel 5.2

Medlemsstaterna ska till och med den 31 december 2032 ha rätt att i vatten upp till tolv nautiska mil från baslinjerna som är under deras överhöghet eller jurisdiktion begränsa fisket till fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten från hamnar vid den angränsande kusten, utan att det påverkar tillämpningen av arrangemangen för de unionsfiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg, enligt befintliga grannförbindelser mellan medlemsstater samt arrangemangen i bilaga I, i vilka det för varje medlemsstat fastställs geografiska områden inom andra medlemsstaters kustband där fiskeverksamhet bedrivs samt berörda arter. Medlemsstaterna ska informera kommissionen om de begränsningar som införs enligt denna punkt.

5.4.1 Finlands tillträde i Östersjön

Med Finland ingick Sverige den 24 november 1975 ett avtal¹⁵ i form av ministeriell notväxling som innebär att fiskefartyg hemmahörande i Sverige eller Finland ska ha rätt att bedriva traditionellt fiske i väsentligen samma omfattning som tidigare i det andra landets fiskezon i Östersjön. Som nämns ovan följer av detta avtal att Finland har tillträde till fiske på Sveriges kustvatten in till fyra nautiska mil från baslinjen i Östersjön och dessa upplysningar är införda i bilaga I till grundförordningen¹³. Sverige har motsvarande tillträde till fiske på Finlands kustvatten intill fyra nautiska mil från baslinjen i Östersjön. Runt Bogskär¹⁶ har Sverige rätt till tillträde intill 3 nautiska mil¹⁷.

5.4.2 Danmarks tillträde i Östersjön

Ett avtal i form av ministeriell skriftväxling ingicks den 7 januari 1975 mellan Sverige och Danmark¹⁸. I skriftväxlingen fastslås att inrättandet av en svensk fiskezon om tolv nautiska mil inte föranleder ändring i svenska och danska fiskares rätt att bedriva fiske utanför respektive stats kuster. I prop. 1976/77:153 om godkännande av överenskommelse mellan Sverige och europeiska ekonomiska gemenskapen (EG) om fiske den 14 april 1977 konstateras på samma sätt att inrättandet av en svensk fiskezon om tolv nautiska mil inte föranleder ändring i svenska och danska fiskares rätt att bedriva fiske¹⁹. Den geografiska omfattningen framgår inte explicit av skriftväxlingen men avtal fanns redan för Kattegatt och Skagerrak och dessa nämns också i propositionen, varmed Östersjön avses. Skriftväxlingen baseras på överenskommelsen mellan Sverige och europeiska ekonomiska gemenskapen (EG) om fiske, som anger kuststatsjurisdiktion²⁰ och skriftväxlingen förstås därmed som att kuststatsjurisdiktion avses. Numera är det i huvudsak EU-rättsliga regler som är gällande i området i Östersjön där fiske bedrivs av flera medlemsstater. Danmark har mot bakgrund av ovanstående rätt till fiske in till fyra nautiska mil från baslinjen i Östersjön (inom svenskt territorialhav 4–12 nautiska mil), vilket som nämnts ovan införts i bilaga I till grundförordningen¹³ och Sverige har rätt att fiska in till tre

¹⁴ Proposition 1976/77:118 om utvidgning av den svenska fiskezonen, s. 8.

¹⁵ Ministeriell notväxling med Finland om ömsesidiga fiskerättigheter i de svenska och finska fiskezonerna i Östersjön. Helsingfors den 24 november 1975 (SÖ 1975:57).

¹⁶ Ministeriella noter med Finland om vissa gränsfrågor, Helsingfors den 2 december 1977 (SÖ 1978:16).

¹⁷ Finlands kustvatten, punkt 10 i bilaga I till grundförordningen.

¹⁸ Skriftväxling mellan Sverige och Danmark rörande fisket utanför respektive lands kust (SÖ 1975:2).

¹⁹ S. 2 f.

²⁰ S. 4. (Artikel 4 i överenskommelsen).

nautiska mil (inom danskt territorialhav 3–12 nautiska mil från baslinjen) på danskt vatten i Östersjön²¹.

5.4.3 Möjlighet att införa åtgärden genom omförhandling av avtal

Regeringsuppdraget avser en permanent åtgärd gällande bl.a. utflyttning av trålgränsen. Den aktuella åtgärden innefattar dock också en viss fartygsstorlek och viss typ av fiske (pelagiskt fiske och aktiva redskap). HaV konstaterar att avtalen med Danmark och Finland för Östersjön är specifika tillträdesavtal, dvs. det är den geografiska avgränsningen som anges och inte tekniska åtgärder om på vilket sätt fiske ska bedrivas, fartygsstorlek etc. Det som anges i avtalen är att Finland ska ha rätt att bedriva traditionellt fiske i väsentligen samma omfattning som tidigare i det andra landets fiskezon i Östersjön och för Danmark, att inrättandet av en svensk fiskezon om tolv nautiska mil inte föranleder ändring i svenska och danska fiskares rätt att bedriva fiske utanför respektive stats kuster.

Vidare anger artikel 5.2 i grundförordningen angående det som avses i bilaga I, vid begränsningar som medlemsstaterna har rätt att göra av fisket ut till tolv nautiska mil, att "[...] arrangemangen i bilaga I, i vilka det för varje medlemsstat fastställs **geografiska områden** inom andra medlemsstats kustband där fiskeverksamhet bedrivs samt **berörda arter**." I bilaga I anges i enlighet härmed respektive medlemsstats tillträde till kustvatten enligt definitionen i artikel 5.2, gällande "Geografiskt område", "Medlemsstat", "Art" samt "Mängd eller särskilda karaktäristika". Det vill säga, att utöver avgränsning av det geografiska området och den medlemsstat det berör, finns det enligt bilaga I möjlighet att ange, för vissa arter, gränser för hur stora mängder som får fångas. Artikel 5.2 och bilaga I ger därmed inte utrymme för att begränsa så specifika åtgärder som fartygsstorlek och typ av fiske.

Det bedöms därmed inte ändamålsenligt utifrån utformning av tillträdesavtalen och grundförordningens bestämmelser om tillträde att i tillträdesavtalen för Östersjön införa åtgärder som gäller detaljerade krav på fartygsstorlek och specifika redskap. Av artikel 5.1 i grundförordningen framgår också att tillträdesrätten gäller med förbehåll för de åtgärder som vidtas enligt del III i grundförordningen, dvs. fiskereglering enligt bland annat artikel 18 om regionalt samarbete om bevarandeåtgärder (se avsnitt 5.1), artikel 19 om medlemsstatsens åtgärder för bevarande av fiskbestånden för fiskefartyg som för deras flagg (se avsnitt 5.2) och artikel 20.2 om bevarandeåtgärder inom tolv milsgränsen som kan påverka en annan medlemsstat (se avsnitt 5.3). Medlemsstaterna har därmed rätt att vidta åtgärder för t.ex. bevarande och förvaltning av fiskbestånden eller för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen som medför begränsningar av tillträdet till fiske i enlighet med dessa artiklar.

6 Diskussion

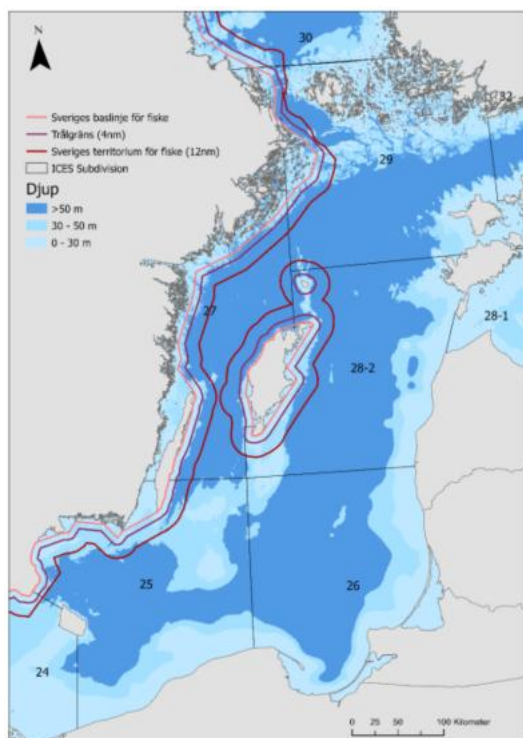
Det finns relativt stora skillnader mellan de delområden som angränsar mot den svenska östersjökusten från Skanör till Haparanda, både utifrån skillnader i havsmiljö och bottenpografi och men också utifrån hur trålfiske efter pelagiska arter bedrivs inom dessa delområden. En generell utflyttning av trålgränsen för fartyg över 24 meter kan därför antas ge varierande

²¹ Punkt 3 i bilaga I till grundförordningen.

konsekvenser både för de pelagiska bestånden som ska skyddas och för det fiske med tillhörande värdekedja som nyttjar bestånden.

6.1 Konsekvenser av förslag till åtgärder för fiskbestånden

Det regeringsuppdrag som redovisades i mars 2022 konstaterade att trålförbud inom territorialhavet i delområde 27 och 29 teoretiskt skulle kunna ha en positiv effekt för återväxt av sillbeståndets biomassa och en återhämtning mot en mer naturlig ålders- och storleksfördelning i beståndet¹. SLU Aqua beskrev i sitt kunskapsunderlag² flera faktorer som kan ha betydelse för en sådan utveckling och konstaterade att den geografiska upplösningen för flera viktiga beståndsp parametrar då inte var tillräcklig för att säkert bedöma effekten av trålförbudsområden längs den svenska kusten. SLU Aqua:s underlag konstaterade dock att trålförbudsområden vid rätt förutsättningar kan ge positiva effekter på mängden och andelen stor strömming längs den svenska kusten om betydande vattenområden av djupare vatten fredas från trålfiske och avser vattenområden där det finns viss evidens för att strömmingen övervintrar och ansamlas inför lekvandringen mot kusten. De delområden som bedöms ha betydande djupare vattenområden inom territorialhavet är delområden 27, 28.2 och 29 (se figur 5).



Figur 5. Karta över Östersjön med baslinje, nuvarande trålgrens (4 nm), territorialgräns (12 nm) samt djup grundare och djupare än 50 m. Karta från SLU Aqua:s underlag till regeringsuppdrag om hur fiskeregleringar kan utvecklas för att skydda kustlekande bestånd av sill i norra Egentliga Östersjön².

Det pågående vetenskapliga projekt som bedrivs inom regeringsuppdraget att på prov genomföra fiskeriförvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgrensens har initierats för att förbättra kunskapen kring centrala faktorer av betydelse för beståndens återväxt, och samtidigt bedöma effekten av ett tidsbegränsat trålförbudsområde som omfattar stora delar av territorialhavet i delområde 27 och hela territorialhavet i delområde 29. Resultaten från planerad beståndsovervakning, samt utvärdering av trålförbudsområdets betydelse för beståndets biomassa, ålders- och storleksfördelning, samt genetisk populationsstruktur är direkt avgörande

för att kunna bedöma potentiella beståndseffekter av åtgärden såväl inom det aktuella området som i andra havsområden. Uppföljningen av det tidsbegränsade trålförbudsområdet kan också ge viktiga indikationer på hur trålfisket förflyttas till andra delar av Östersjön. Både berörda medlemsländer och flera länsstyrelser har uttryckt stark oro för negativa konsekvenser av effortförflyttningar som är relativt oförutsägbara då de beror på kommande års fiskemöjligheter och relationen mellan årliga sill- och skarpsillskvoter. Eftersom det mer storskaliga trålfisket följer de pelagiska beståndens förflyttningar inom och mellan havsområden kan effortförflyttningar potentiellt ge stora konsekvenser både för bestånden och även för det mer kustnära fisket som inte har samma möjlighet att flytta fisket till nya områden.

För delområden med grundare vatten förväntas inte rumsliga fiskeregleringar i territorialhavet ge ändamålsenlig effekt för att skydda sill och strömming under hela året. Detta gäller både delområden i södra Östersjön (delområde 24–25) och Bottniska viken (delområde 30–31), men trålfisket skiljer också avsevärt mellan dessa två havsområden. I delområde 30 fångas endast ca 4,2 procent av årliga trålfångster från fartygen över 24 meter inom territorialhavet. Andelen är även låg för mindre trålfartyg och motsvarar endast knappt 18 procent av årliga landningar. I delområde 31 fångas liknande små mängder strömming men då endast som bifångst i svenskt siklöjefiske (se avsnitt 3.1.4). Att förbjuda trålfiske i Bottniska vikens territorialvatten bedöms därför vara av begränsad betydelse för återväxt i beståndets lekbiomassa eller ökad andel storväxt strömming. I delområde 25 bedrivs ett mer omfattande trålfiske både inom och utanför territorialhavet (se avsnitt 6.2 nedan).

6.2 Konsekvenser av förslag till åtgärder för svensk fiskerinäring inklusive småskaligt fiske med passiva redskap och för livsmedelsproduktionen

Eftersom uppdraget omfattar en bedömning av möjligheten att införa åtgärder genom omförhandling av bilaterala avtal planerade HaV initialt att inkludera en analys av hur svenskt fiske bedrivs i andra medlemsländers territorialvatten. HaV har dock valt att inte redogöra för sådana konsekvenser för svenskt fiske, utifrån bedömningen att en omförhandling av bilaterala avtal inte medger implementering av åtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen (se avsnitt 5.4.3).

En utflyttning av trålgränsen förväntas ha en viss betydelse för småskaligt fiske med passiva redskap förutsatt att åtgärden ger effekt och bestånden uppvisar en återgång mot en mer naturlig ålders- och storleksfördelning. Däremot är det småskaliga garnfiske i centrala Östersjön idag kraftigt begränsat, främst utifrån problem att bedriva fiske som inte påverkas av säl. Under senare år har det småskaliga fisket med passiva redskap endast stått för ca 0,4 procent av sillfångsterna och 0,7 procent av värdet av sillen i centrala Östersjön. I Bottenhavet är det passiva garnfisket mer betydelsefullt och landar relativt sett en större del av den årliga kustkvoten. Det småskaliga garnfisket har upplevt en tydlig minskning i mängden storväxt strömming under de senaste åren och de totala landningarna på kustkvoten har också minskat tydligt under de senaste åren. Däremot förväntas inte ett trålförbud i Bottenhavets territorialhav vara av betydelse för en ökad mängd storväxt strömming i det småskaliga garnfisket, då trålfisket i territorialhavet bedrivs i begränsad omfattning både från mindre och större fartyg (se avsnitt 6.1).

Trålfiske efter pelagiska arter för humankonsumtion och livsmedelsproduktion domineras nationellt av fisket i delområde 25 som står för nästan 90 procent av de årliga konsumtlandningarna av sill och skarpsill. Detta beror till stor del på att det pelagiska

konsumfisket främst landar sina fångster i två hamnar som båda ligger i delområde 25 (Nogersund och Simrishamn). Både det mer småskaliga fisket på kustkvot, fartyg med regional tilldelning och trålfisket från större fartyg landar betydande fångster avsedda för livsmedelsproduktion. Även om en tydlig andel av kustkvoten avser konsumlandningar så motsvarar de i genomsnitt bara knappt en femtedel av de årliga konsumlandningarna i centrala Östersjön under de senaste åren (se tabell 10).

Tabell 10. Landad andel för konsumtion i procent och vikt i kilo, samt totala landningarna i kg för perioden 2020-maj 2024 fördelat mellan kustkvot och fiske med individuella fiskerättigheter i delområden 25–29. Tabellen kommer från redovisningen av regeringsuppdrag om långsiktigt hållbara fiskekvoter 2024²².

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

I delområde 25 fångas dessutom över 70 procent av de årliga konsumlandningarna innanför territorialhavets gräns. Fiskeresor med landningar för konsumtion behöver av nödvändighet vara betydligt kortare än vid övrigt trålfiske för att säkra kvaliteten på fisken som också ska vidareförädlas efter landning. Detta innebär att den stora merparten av årliga konsumfångster landas av både regionalkvotsbåtar och större trålfartyg inom territorialhavet och att svensk livsmedelsproduktion av sill i dagsläget är tydligt beroende av dessa fartyg för mer regelbundna landningar av sillråvara. HaV konstaterar därför att det nuvarande svenska sillfisket för konsumtion är beroende av ett relativt litet antal aktörer, både inom fisket, landningshamnar och beredning för livsmedelsproduktion. Konsekvenser för enskilda fartyg och företag bedöms därför även kunna ge betydande konsekvenser för verksamheterna på nationell nivå.

Jordbruksverket har lämnat ett underlag till uppdraget, som särskilt avser konsekvenser för svensk livsmedelsproduktion. Underlaget bifogas som bilaga till uppdragets redovisning (se bilaga 1).

²² Redovisning av regeringsuppdrag om långsiktigt hållbara fiskekvoter, 2024, HaV Dnr 2024–001025.
<https://www.havochvatten.se/download/18.1d23b59c190125a43f2edb08/1719578283180/ru-2024-1025-langiktigt-hallbara-kvoter.pdf>

Appendix 1.

Tabell 1. Trålfångster (kg) för fartyg över 24 meters längd per år och delområde för perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

		Sill			Skarpsill		
		4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
2015							
	24	713 329	719 071	1 432 400	25 884	280 216	306 100
	25	2 372 747	3 424 980	5 797 727	865 231	3 999 385	4 864 616
	26		502 281	502 281		690 338	690 338
	27	8 302 166	5 960 990	14 263 157	5 564 851	5 600 866	11 165 717
	28.2	4 473 015	5 716 587	10 189 602	2 687 714	7 591 365	10 279 080
	30	287 807	5 995 274	6 283 081		64 274	64 274
	29N	177 585	59 842	237 426		36 800	36 800
	29S	953 867	11 264 701	12 218 569	381 205	11 383 547	11 764 752
2016							
	24	264 200	1 267 402	1 531 602	42 800	18 860	61 660
	25	1 138 163	5 782 210	6 920 372	415 277	3 982 632	4 397 908
	26		6 750 807	6 750 807		5 756 267	5 756 267
	27	4 274 412	1 481 697	5 756 109	3 326 049	1 228 170	4 554 219
	28.2	3 834 750	14 543 479	18 378 229	2 239 797	10 586 423	12 826 220
	30	1 298 283	17 399 973	18 698 256	7 590	475 936	483 526
	29S	628 881	10 692 176	11 321 057	549 958	10 402 705	10 952 663
2017							
	24	1 182 320	943 499	2 125 819	107 148	97 022	204 170
	25	835 959	5 208 199	6 044 158	1 029 951	3 675 774	4 705 725
	26	24 804	4 200 783	4 225 587	9 216	13 562 619	13 571 835
	27	8 833 926	1 589 502	10 423 428	7 893 405	2 579 195	10 472 600
	28.2	7 882 819	7 113 913	14 996 732	2 533 337	8 326 183	10 859 520
	30	406 134	8 109 499	8 515 632	416	61 779	62 195
	29N	248 653		248 653	8 152		8 152
	29S	438 644	6 177 931	6 616 575	176 257	5 900 550	6 076 807
2018							
	24	707 750	182 749	890 499	95 250	30 749	125 999
	25	4 662 145	5 457 168	10 119 313	1 461 055	4 131 666	5 592 721
	26		6 165 986	6 165 986		9 772 782	9 772 782
	27	10 524 348	2 275 691	12 800 039	4 226 401	867 389	5 093 791
	28.2	7 263 676	7 768 047	15 031 722	3 815 105	13 544 415	17 359 520
	30	319 055	11 735 247	12 054 302	7 088	45 981	53 069
	29N		85 345	85 345		85 399	85 399
	29S	5 091 380	10 619 879	15 711 259	1 045 982	6 583 941	7 629 923
2019							
	24	645 128	32 450	677 578	4 597		4 597
	25	5 349 988	4 180 698	9 530 686	2 033 077	6 590 282	8 623 359
	26		3 120 009	3 120 009		7 175 363	7 175 363
	27	13 147 422	2 724 153	15 871 574	8 101 546	4 171 046	12 272 591
	28.2	8 100 762	2 960 845	11 061 607	4 262 615	8 089 283	12 351 898
	30	511 905	13 706 190	14 218 095	240	36 603	36 843

	29N	655 843	396 251	1 052 093	379 071	355 755	734 826
	29S	979 286	2 767 861	3 747 147	478 700	3 981 112	4 459 811
2020							
	24	111 874	117 676	229 550	4 350	500	4 850
	25	3 762 340	2 163 959	5 926 299	1 341 233	11 891 296	13 232 529
	26		1 109 893	1 109 893		2 252 733	2 252 733
	27	5 669 381	1 713 725	7 383 105	3 733 295	1 788 604	5 521 899
	28.2	10 195 028	7 577 000	17 772 028	2 473 269	10 920 287	13 393 555
	30	583 123	10 572 566	11 155 689	340	15 625	15 965
	29N		328 083	328 083	2 228	238 499	240 726
	29S	1 723 558	3 205 140	4 928 698	276 307	4 172 408	4 448 716
2021							
	24	72 710		72 710	120		120
	25	3 231 389	1 187 001	4 418 390	793 456	5 884 835	6 678 291
	26		3 535 843	3 535 843		17 815 611	17 815 611
	27	6 241 885	775 604	7 017 489	3 495 628	787 554	4 283 182
	28.2	3 707 087	3 099 452	6 806 539	2 189 805	5 410 690	7 600 495
	30	473 397	13 768 704	14 242 100	82 030	274 115	356 144
	29N	122 795	58 287	181 081	52 545	49 265	101 810
	29S	1 341 114	4 164 894	5 506 008	215 231	3 322 719	3 537 950
2022							
	25	2 885 409	1 004 341	3 889 750	830 016	5 189 837	6 019 853
	26	10 972	2 191 799	2 202 771	94 591	21 471 587	21 566 178
	27	961 027	250 049	1 211 076	2 137 655	1 371 204	3 508 858
	30	543 695	15 983 392	16 527 087	185	204 848	205 033
	28.2	1 116 123	2 329 069	3 445 192	1 380 377	14 378 882	15 759 258
	29N		40 173	40 173			
	29S	13 788	46 802	60 590	188 637	72 239	260 876
2023							
	25	2 465 638	996 444	3 462 082	1 084 428	5 092 761	6 177 188
	26		2 856 663	2 856 663		11 224 470	11 224 470
	27	3 631 634	375 524	4 007 157	6 660 402	1 439 742	8 100 144
	30	598 884	10 119 621	10 718 505	2 924	140 940	143 863
	28.2	697 574	2 142 826	2 840 400	283 076	9 734 551	10 017 627
	29S		423 298	423 298		3 589 812	3 589 812
2024							
	24				229		229
	25	2 130 326	969 762	3 100 088	313 065	2 835 866	3 148 931
	26		75 773	75 773		5 886 003	5 886 003
	27	280 159	348 684	628 843	528 658	625 608	1 154 266
	30	59 546	8 353 868	8 413 414	80	80 240	80 320
	28.2	24 513	963 221	987 734	651 391	18 007 495	18 658 886
	29S		256 530	256 530		5 664 966	5 664 966
	Total	159 186 114	302 189 026	461 375 140	82 590 507	333 598 463	416 188 970

Tabell 2. Andel trålfångst (%) för fartyg över 24 meters längd per år och delområde för perioden 2015–2024 för sill och skarpsill innanför respektive utanför territorialhavets gräns vid 12 nautiska mil.

Sill

Skarpsill

		4–12 nm	> 12 nm	Total	4–12 nm	> 12 nm	Total
2015	24	49,8%	50,2%	100,0%	8,5%	91,5%	100,0%
	25	40,9%	59,1%	100,0%	17,8%	82,2%	100,0%
	26	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	27	58,2%	41,8%	100,0%	49,8%	50,2%	100,0%
	28.2	43,9%	56,1%	100,0%	26,1%	73,9%	100,0%
	30	4,6%	95,4%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	29N	74,8%	25,2%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	29S	7,8%	92,2%	100,0%	3,2%	96,8%	100,0%
2016	24	17,2%	82,8%	100,0%	69,4%	30,6%	100,0%
	25	16,4%	83,6%	100,0%	9,4%	90,6%	100,0%
	26	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	27	74,3%	25,7%	100,0%	73,0%	27,0%	100,0%
	28.2	20,9%	79,1%	100,0%	17,5%	82,5%	100,0%
	30	6,9%	93,1%	100,0%	1,6%	98,4%	100,0%
	29S	5,6%	94,4%	100,0%	5,0%	95,0%	100,0%
2017	24	55,6%	44,4%	100,0%	52,5%	47,5%	100,0%
	25	13,8%	86,2%	100,0%	21,9%	78,1%	100,0%
	26	0,6%	99,4%	100,0%	0,1%	99,9%	100,0%
	27	84,8%	15,2%	100,0%	75,4%	24,6%	100,0%
	28.2	52,6%	47,4%	100,0%	23,3%	76,7%	100,0%
	30	4,8%	95,2%	100,0%	0,7%	99,3%	100,0%
	29N	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	29S	6,6%	93,4%	100,0%	2,9%	97,1%	100,0%
2018	24	79,5%	20,5%	100,0%	75,6%	24,4%	100,0%
	25	46,1%	53,9%	100,0%	26,1%	73,9%	100,0%
	26	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	27	82,2%	17,8%	100,0%	83,0%	17,0%	100,0%
	28.2	48,3%	51,7%	100,0%	22,0%	78,0%	100,0%
	30	2,6%	97,4%	100,0%	13,4%	86,6%	100,0%
	29N	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	29S	32,4%	67,6%	100,0%	13,7%	86,3%	100,0%
2019	24	95,2%	4,8%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	25	56,1%	43,9%	100,0%	23,6%	76,4%	100,0%
	26	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	27	82,8%	17,2%	100,0%	66,0%	34,0%	100,0%
	28.2	73,2%	26,8%	100,0%	34,5%	65,5%	100,0%
	30	3,6%	96,4%	100,0%	0,7%	99,3%	100,0%
	29N	62,3%	37,7%	100,0%	51,6%	48,4%	100,0%
	29S	26,1%	73,9%	100,0%	10,7%	89,3%	100,0%
2020	24	48,7%	51,3%	100,0%	89,7%	10,3%	100,0%
	25	63,5%	36,5%	100,0%	10,1%	89,9%	100,0%
	26	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%

	27	76,8%	23,2%	100,0%	67,6%	32,4%	100,0%
	28.2	57,4%	42,6%	100,0%	18,5%	81,5%	100,0%
	30	5,2%	94,8%	100,0%	2,1%	97,9%	100,0%
	29N	0,0%	100,0%	100,0%	0,9%	99,1%	100,0%
	29S	35,0%	65,0%	100,0%	6,2%	93,8%	100,0%
2021							
	24	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	25	73,1%	26,9%	100,0%	11,9%	88,1%	100,0%
	26	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	27	88,9%	11,1%	100,0%	81,6%	18,4%	100,0%
	28.2	54,5%	45,5%	100,0%	28,8%	71,2%	100,0%
	30	3,3%	96,7%	100,0%	23,0%	77,0%	100,0%
	29N	67,8%	32,2%	100,0%	51,6%	48,4%	100,0%
	29S	24,4%	75,6%	100,0%	6,1%	93,9%	100,0%
2022							
	25	74,2%	25,8%	100,0%	13,8%	86,2%	100,0%
	26	0,5%	99,5%	100,0%	0,4%	99,6%	100,0%
	27	79,4%	20,6%	100,0%	60,9%	39,1%	100,0%
	30	3,3%	96,7%	100,0%	0,1%	99,9%	100,0%
	28.2	32,4%	67,6%	100,0%	8,8%	91,2%	100,0%
	29N	0,0%	100,0%	100,0%			
	29S	22,8%	77,2%	100,0%	72,3%	27,7%	100,0%
2023							
	25	71,2%	28,8%	100,0%	17,6%	82,4%	100,0%
	26	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	27	90,6%	9,4%	100,0%	82,2%	17,8%	100,0%
	30	5,6%	94,4%	100,0%	2,0%	98,0%	100,0%
	28.2	24,6%	75,4%	100,0%	2,8%	97,2%	100,0%
	29S	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
2024							
	24				100,0%	0,0%	100,0%
	25	68,7%	31,3%	100,0%	9,9%	90,1%	100,0%
	26	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	27	44,6%	55,4%	100,0%	45,8%	54,2%	100,0%
	30	0,7%	99,3%	100,0%	0,1%	99,9%	100,0%
	28.2	2,5%	97,5%	100,0%	3,5%	96,5%	100,0%
	29S	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%
	Total	34,5%	65,5%	100,0%	19,8%	80,2%	100,0%