

Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak

Regeringsuppdrag L2013/1017/JFS



Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak

Regeringsuppdrag L2013/1017/JFS

Generaldirektör Björn Risinger

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013-05-31

Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2013-05-31

Ansvarig utgivare: Björn Risinger
Diarienum: 01330-2013

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Förord

Regeringen har gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag¹ att i samråd med relevanta myndigheter och i nära dialog med SFR och andra berörda intressenter närmare utreda förutsättningarna för kontroll av ett förbud mot utkast av fisk i Skagerrak.

Enligt uppdraget ska HaV särskilt redogöra för hur de olika alternativen för kontroll och dokumentation av ett utkastförbud kan se ut i praktiken samt i förekommande fall redogöra för vilka regler som bör gälla för att hänsyn tas till den personliga integriteten. Dessutom ska redovisningen belysa de juridiska förutsättningar som finns för att införa de olika kontrollalternativen. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet senast den 31 maj 2013.

I föreliggande rapport presenterar HaV resultatet av arbetet med uppdraget.

Arbetsgruppen har bestått av utredaren Jenny Nord, verksamhetsutvecklaren Anders Bogelius, utredaren Malin Hultgren samt av verksjuristerna Åsa Toll och Maria Boshnakova.

Göteborg, maj 2013.



Björn Risinger
Generaldirektör

¹ L2013/1017/JFS

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | |
|--|----|
| SAMMANFATTNING | 7 |
| 1. INLEDNING..... | 10 |
| 2. BAKGRUND | 11 |
| 2.1 Uppdraget | 11 |
| 2.2 Skagerrakavtalet | 12 |
| 2.3 Kommissionens förslag till förordning KOM(2012) 471)..... | 13 |
| 2.4 Kontroll av utkast i Norge | 13 |
| 3. UTKAST..... | 13 |
| 3.1 Orsaker till utkast..... | 13 |
| 3.2 Vetenskaplig övervakning av utkast | 14 |
| 3.3 Uppskattning av utkast i Skagerrak | 15 |
| 3.3.1 Trålfiske med ≥ 90 mm maska | 15 |
| 3.3.2 Trålfiske efter kräfta med rist | 16 |
| 3.3.3 Trålfiske efter räka | 17 |
| 3.3.4 Trålfiske efter räka med rist | 19 |
| 4. MÅLSÄTTNING | 20 |
| 4.1 Skäl för införande av utkastförbud | 20 |
| 4.2 Fiskerikontrollens mål avseende kontroll av förbud mot utkast..... | 21 |
| 5. TILLÄMPNINGSOMRÅDE | 22 |
| 5.1 Geografiskt område..... | 22 |
| 5.2 Fiskerier..... | 22 |
| 6. FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR KONTROLL..... | 25 |
| 7. ALTERNATIV FÖR KONTROLL OCH DOKUMENTATION | 29 |
| 8. KONTROLL OCH DOKUMENTATION FARTYG < 12 METER..... | 38 |
| 9. KAMERAÖVERVAKNINGSSYSTEM I PRAKTIKEN..... | 39 |
| 9.1 Tekniska krav på utrustning ombord och vid FMC | 39 |
| 9.2 Anskaffning och installation av utrustning ombord | 42 |
| 9.3 Drift och underhåll av ombordssystem | 42 |
| 9.4 Teknik och logistik för dataöverföring | 43 |

| | | |
|--------|--|----|
| 9.5 | Utrustning och dataanalys vid FMC | 44 |
| 9.6 | Kontroll av utrustning ombord | 46 |
| 10. | JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT INFÖRA KONTROLLALTERNATIV . | 46 |
| 10.1 | Förenlighet med EU-rätten m.m. | 46 |
| 10.2 | Särskilt om kameraövervakning | 48 |
| 10.2.1 | Bedömning av om kameraövervakning ombord på fiskefartyg är förenlig med nationell rätt..... | 49 |
| 10.2.2 | Övriga frågor att beakta vid införande av kameraövervakning..... | 54 |
| 11. | BESKRIVNING AV FÖRSÖK MED FULLT DOKUMENTERAT FISKE | 57 |
| 11.1 | Sverige..... | 57 |
| 11.2 | Danmark | 58 |
| 11.3 | Kanada..... | 59 |
| 11.4 | Australien..... | 61 |
| 11.5 | Skottland..... | 62 |
| | BILAGA 1 JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR. | 65 |
| | BILAGA 2 FÖREKOMST AV ARTER I PROVTAGNING AV UTKAST..... | 78 |
| | BILAGA 3 SYNPUNKTER FRÅN SVERIGES FISKARES RISKFÖRBUND (SFR) MED STÖD AV SWEDISH PELAGIC FEDERATION PO. | 81 |
| | BILAGA 4 SYNPUNKTER FRÅN HALLANDSFISKARNAS PO. | 83 |
| | BILAGA 5 SYNPUNKTER FRÅN SVERIGES KUSTFISKARE VÄST (SKV). | 85 |
| | BILAGA 6 REGERINGSUPPDRAG L2013/1017/JFS | 86 |

Sammanfattning

Regeringen har gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag² att i samråd med relevanta myndigheter och i nära dialog med SFR och andra berörda intressenter närmare utreda förutsättningarna för kontroll av ett förbud mot utkast av fisk i Skagerrak. Arbetet med uppdraget ska utgå ifrån Europeiska kommissionens förslag till förordning om tekniska regleringar, kontroll och införande av ett utkastförbud i Skagerrak (KOM(2012) 471) samt de erfarenheter som finns av försök med fullt dokumenterat fiske i andra länder.

Kommissionsförslaget innehåller bland annat ett stegvist införande av förbud mot utkast av 35 fiskarter, vissa redskapsbestämmelser och kontrollåtgärder såsom obligatorisk kameraövervakning av fartyg över 12 meter.

Arbetet med uppdraget har skett i nära dialog med Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR), Sveriges Kustfiskare Väst (SKV), Hallandsfiskarnas PO och Swedish Pelagic Federation PO. Vid två tillfällen har möjlighet erbjudits att skicka in skriftliga synpunkter på uppdraget samt att ge synpunkter på HaV:s textförslag. I samrådsprocessen har Kustbevakningen, Statens jordbruksverk och Sveriges Lantbruksuniversitet inkommit med textförslag. Dessutom har samråd skett med Datainspektionen.

Att delar av fiskets fångster slängs tillbaka död eller döende har under en lång tid framhållits som ett av de stora problemen inom den gemensamma fiskeripolitiken. Utkast av fisk sker av flera anledningar men kan ses både som ett moraliskt/etiskt problem och som misshushållning med naturresurser. Utkastfrågan är nu en av de stora frågorna i reformförslaget för den gemensamma fiskeripolitiken.

Införandet av ett utkastförbud bygger på principen att förvaltningen istället för att reglera det som landas reglerar fångst. Med denna förändring och dess krav på tillförlitlig full dokumentation av fångster (landningar och utkast) skapas förutsättningar för en bättre fiskeriförvaltning. Ett utkastförbud kan dock inte ses som en fristående åtgärd utan övriga åtgärder och regler måste anpassas eller skapas för att säkerställa att en hög efterlevnad av förbudet möjliggörs.

Fiskerikontrollens huvudsakliga mål avseende kontroll och dokumentation av utkastförbud är att säkerställa att fångster och utkast rapporteras korrekt och fullständigt och att inga utkast görs av de arter som omfattas av förbudet. Fullständig fångstrapportering stödjer och förbättrar

² L2013/1017/JFS

beståndsuppskattningarna som i sin tur ligger till grund för kvotsättningen, teknisk reglering och fiskeriförvaltningen i stort.

En fullständig rapportering av hela fångsten (landningar och utkast) brukar kallas fullt dokumenterat fiske (FDF). Det finns för tillfället ingen allmängiltig definition av ett fullt dokumenterat fiske. HaV har valt att definiera ett fullt dokumenterat fiske enligt nedan:

Fullt dokumenterat fiske (FDF): ett fiske där all fångst (inklusive utkast) dokumenteras i fiskeloggbok etc. och rapporteras till myndigheten. Ansvaret ligger hos fiskaren. Inom ramen för FDF är ett FDF-verktyg (kameraövervakningssystem etc.) en metod för att övervaka fiskarens skyldighet att dokumentera alla fångster. Övervakningsansvaret ligger hos myndigheten.

För att säkerställa att utkastförbudet följs behöver fiskeaktiviteten övervakas där utkast sker, dvs. till havs. De kontrollalternativ som finns tillgängliga för detta syfte innefattar kontrollobservatörer, kameraövervakning, referensflotta, övervakning med patrullfartyg samt flygövervakning. Övriga kontrollalternativ såsom landningskontroll, administrativ kontroll av loggböcker, avräkningsnotor, VMS etc. kan utgöra komplement till kontrollen till havs men kan inte ensamma användas för att fastställa om utkast skett.

Bland tillgängliga kontrollmedel bedöms system med kontrollobservatörer och kameraövervakning vara bäst lämpade för att uppfylla ett fullt dokumenterat fiske och för att säkerställa att utkastförbudet följs.

Fördelen med kontrollobservatörer är att redskap, fiskeplats, art- och längdsammansättning samt eventuella utkast kan dokumenteras i realtid. Det är dock en relativt kostsam kontrollmetod och det kan uppstå svårigheter med att placera observatörer ombord på mindre fartyg av utrymmes- och säkerhetsskäl.

I ett kameraövervakningssystem verifieras de uppgifter som fiskaren uppger i loggboken mot fångsten (inklusive utkast) under fiskeresan. Det är betydligt mindre kostsamt än ett observatörsprogram men upplevs som mycket integritetskränkande av fiskenäringen.

Om Sverige väljer att införa kontrollobservatörer, kameraövervakning eller referensflotta för att övervaka utkastförbudet, utan att det finns krav på detta i EU-lagstiftningen, krävs att dessa kontrollmedel regleras i lag. HaV bör dock bemyndigas att meddela myndighetsföreskrifter.

Ett införande av kameraövervakning på fiskefartyg i syfte att övervaka utkastförbudet bedöms inte strida mot gällande lagstiftning och inte heller mot den nya kameraövervakningslag som träder i kraft den 1 juli 2013. Denna bedömning görs efter en intresseavvägning, där det allmännas intresse att kontrollera utkastförbudet vägs mot den enskilda fiskarens

intresse av att inte bli övervakad med hänsyn till ingreppet som det innebär i den personliga integriteten. Enligt det förslag som presenteras i denna rapport skulle bildupptagningen begränsas så långt det är möjligt till att bara filma händerna eller ryggen på de som handskas med fisken.

Om kravet på kameraövervakning som kontrollmedel införs i en EU-förordning är detta bindande för Sverige och någon intresseavvägning behöver inte göras för att avgöra om övervakningen ska vara tillåten i sig. Däremot krävs att reglerna kring bl.a. bevarande av filmerna, behörighet för granskande personal och säkerheten för övervakningsmaterialet överensstämmer med svensk rätt.

1. Inledning

Regeringen har gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag³ att utreda förutsättningarna för kontroll och dokumentation av ett förbud mot utkast av fisk i Skagerrak. Arbetet med uppdraget har skett i nära dialog med fiskets organisationer samt i samråd med Kustbevakningen, Statens jordbruksverk, Sveriges Lantbruksuniversitet och Datainspektionen. Utgångspunkt för arbetet har i enlighet med uppdragsbeskrivningen varit kommissionens förslag till förordning om tekniska regleringar, kontroll och införande av ett utkastförbud i Skagerrak (KOM(2012) 471). Härefter kallad kommissionsförslaget.

HaV fick den 1 mars 2012 i uppdrag av regeringen att lämna förslag till författningsändringar, nödvändiga åtgärder för harmonisering av tekniska regleringar och kontroll m.m. som behövs för att kunna genomföra ett utkastförbud i Skagerrak. Rapporten överlämnades till regeringen den 1 juni 2012. Uppdraget från 2012 har i valda delar utgjort grund för denna rapport.

Sedan 2008 har pilotförsök genomförts i ett flertal medlemsländer med målsättning att undersöka om system med fångstbaserade kvoter i kombination med kameraövervakning kan resultera i ett fullt dokumenterat fiske. Erfarenheter från försöken i framförallt Skottland, Danmark och Sverige har beaktats i rapporten. Dessutom har erfarenheter från kameraövervakningssystem i Kanada och Australien utgjort underlag för bedömningar.

Kommissionsförslaget innebär en övergång från landningsbaserade till fångstbaserade kvoter för flertalet arter som fiskas i Skagerrak. Med denna förändring och dess krav på tillförlitlig full dokumentation skapas möjligheter för en framgångsrik fiskeriförvaltning.

Utkastförbud är komplicerade att kontrollera eftersom de ställer krav på att fiskeaktiviteten övervakas där utkast sker, dvs. till havs. De kontrollalternativ som finns tillgängliga för detta syfte innefattar kontrollobservatörer, kameraövervakning, referensflotta, övervakning med patrullfartyg samt flygövervakning. Övriga kontrollalternativ såsom landningskontroll, administrativ kontroll av loggböcker, avräkningsnotor, VMS etc. kan utgöra komplement till kontrollen till havs men kan inte ensamma användas för att fastställa om utkast skett.

I kommissionsförslaget föreslås att alla fartyg över 15 meter ska utrustas med kameraövervakningssystem från och med den 1 januari 2014 och alla fartyg över 12 meter den 1 juli 2016. Denna kontrollmetod har aldrig tidigare tillämpats i det svenska fisket.

³ L2013/1017/JFS

2. Bakgrund

2.1 Uppdraget

Regeringen har gett HaV i uppdrag⁴ att i samråd med relevanta myndigheter och i nära dialog med SFR och andra berörda intressenter närmare utreda förutsättningarna för kontroll av ett förbud mot utkast av fisk i Skagerrak. Arbetet med uppdraget ska utgå ifrån kommissionens förslag till förordning om tekniska regleringar, kontroll och införande av ett utkastförbud i Skagerrak (KOM(2012) 471) samt de erfarenheter som finns av försök med fullt dokumenterat fiske i andra länder.

Enligt uppdraget ska HaV särskilt redogöra för hur de olika alternativen för kontroll och dokumentation av ett utkastförbud kan se ut i praktiken samt i förekommande fall redogöra för vilka regler som bör gälla för att hänsyn tas till den personliga integriteten. Dessutom ska redovisningen belysa de juridiska förutsättningar som finns för att införa de olika kontrollalternativen. Redovisningen ska lämnas till Regeringskansliet senast den 31 maj 2013.

I enlighet med uppdraget har följande utredningsfrågor identifierats:

1. Vilka förutsättningar är nödvändiga för kontroll av utkastförbud i Skagerrak?
2. Vilka alternativ finns för dokumentation och kontroll av ett utkastförbud?
3. Hur kan alternativen för kontroll se ut i praktiken?
4. Vilka regler ska gälla för att ta hänsyn till den personliga integriteten?
5. Vilka juridiska förutsättningar, utifrån gällande svensk lagstiftning, finns för att införa de olika kontrollalternativen?

Arbetet med uppdraget har skett i nära dialog med Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR), Sveriges Kustfiskare Väst (SKV), Hallandsfiskarnas PO och Swedish Pelagic Federation PO. Vid två tillfällen har dessa aktörer erbjudits att skicka in skriftliga synpunkter på uppdraget samt att ge synpunkter på HaV:s textförslag. Dessutom har två samrådsmöten anordnats. De skriftliga synpunkterna från intressenterna har bilagerats i sin helhet.

I samrådsprocessen har Kustbevakningen, Statens jordbruksverk och Sveriges Lantbruksuniversitet inkommit med textförslag. Dessutom har samråd skett med Datainspektionen.

För att ta del av internationella erfarenheter av kameraövervakningssystem har ett studiebesök anordnats till den danska fiskerikontrollen. Tidigare

⁴ L2013/1017/JFS

studiebesök i Skottland och Kanada som gjorts i syfte att inhämta information om kameraövervakning har också beskrivits i denna rapport.

Eftersom kommissionsförslaget särskiljer på kontroll av fartyg över och under 12 meter och eftersom flertalet av gällande kontroll- och förvaltningsregler avser fartyg över 12 meter, har rapporten till viss del behandlat dessa längdklasser separat.

För att ge en heltäckande bild har HaV haft en bred ansats i arbetet med uppdraget och rapporten har utvidgats till att också inkludera en beskrivning av orsaker till utkast samt en beskrivning av omfattningen av de utkast som görs inom nuvarande förvaltningssystem.

En av de stora frågorna i förslaget till en ny gemensam fiskeripolitik (GFP)⁵ är ett utkastförbud inom hela unionen. Av avgränsningsskäl har inte det föreslagna utkastförbudet analyserats i rapporten. Däremot har stor vikt lagts vid att den analys och de slutsatser som dragits för Skagerrak så långt möjligt ska kunna användas även för andra havsområden, så att rapportens resultat inte ska verka begränsande gentemot det kommande utkastförbudet i GFP. En viktig skillnad mellan de föreslagna utkastförbuden i GFP och i kommissionsförslaget är att inget kameraövervakningskrav ingår i förslaget till en ny GFP.

2.2 Skagerrakavtalet

Sverige, Danmark och Norge har sedan 1966 ett trilateralt avtal om ömsesidig rätt till fiske i Skagerrak⁶. Norge sade upp avtalet i augusti 2009 för att löpa ut i augusti 2012. I avvaktan på att ett nytt avtal framförhandlas har tillträdet emellertid förlängts temporärt. Tillträdesavtalet ger fiskare från de tre staterna rätt att fiska in till 4 nautiska mil från baslinjen i respektive stats vatten. Dessutom har, med tillämpning av artikel 2.2 i Skagerrakavtalet från 1966, årliga avtal ingåtts vad gäller fiskemöjligheter, samt mer långsiktiga överenskommelser om tekniska regleringar och kontroll.

Under fiskesamråden 2010 mellan EU och Norge kom man överens om att inrätta en arbetsgrupp för att förbättra kontroll- och tillsynsåtgärderna inom fisket i Skagerrak och rekommendera sätt att harmonisera EU:s och Norges förordningar för tekniska åtgärder och kontrollåtgärder i det område som börjar fyra sjömil utanför baslinjerna. Arbetsgruppen var sammansatt av tekniska och vetenskapliga experter och experter på kontrollområdet samt företrädare för yrkesfiskare. Arbetsgruppen sammanträdde flera gånger under 2011 och rapporterade resultat och rekommendationer i oktober 2011.

⁵ *Förslag till ny EU-förordning om den gemensamma fiskeripolitiken – KOM(2011) 425.*

⁶ *Sveriges överenskommelse med främmande makter. Överenskommelse med Danmark och Norge om ömsesidig rätt till fiske i Skagerrak och Kattegatt. Köpenhamn den 19 december 1966.*

I juli 2012 fördes rekommendationerna in i det godkända protokoll som undertecknades av EU och Norge.

2.3 Kommissionens förslag till förordning KOM(2012) 471).

Europeiska kommissionen lämnade i augusti 2012 förslag till EU-förordning för att införa Skagerraköverenskommelsen, med vissa tillägg, i EU:s lagstiftning. Förslaget innehåller bland annat stegvis införande av förbud mot utkast av fisk av 35 arter, vissa redskapsbestämmelser och kontrollåtgärder såsom obligatorisk kameraövervakning av fartyg över 12 meter.

Det framgår också av förslaget att fiskefartygen ska ha täckning för sina förväntade fångster av de arter som omfattas av utkastförbudet för att få påbörja fiske i Skagerrak.

I förslaget ingår också ett krav om att medlemsländerna ska fastställa en kontroll- och inspektionsplan. Dessutom anges i bilaga III att nationella kontroll- och inspektionsåtgärder ska omfatta hänvisningar till en rad åtgärder såsom fullständig fångstprovtagning till sjöss, referensflotta, kameraövervakningssystem etc.

2.4 Kontroll av utkast i Norge

De norska myndigheterna framhåller att det norska utkastförbudet är en del av ett större förvaltningssystem. I systemet ingår förutom utkastförbud även stödjande åtgärder med målsättning att minska mängden utkast. De framhåller också att en balans mellan tillgänglig resurs och flottan är utgångspunkten för att fiskeriförvaltningen ska vara framgångsrik.

Norska fartyg kontrolleras med avseende på utkastförbudet genom ett system av kontrollinsatser till havs och vid landning. Till havs används framförallt patrullfartyg men även en referensflotta. Dessutom används information från VMS och e-loggbok som komplement till övrig kontroll. Kameraövervakningssystem används inte för norska fartyg.

3. Utkast

3.1 Orsaker till utkast

Fiskets fångster består av målarter samt flera typer av bifångster. En del bifångster är oönskade såsom fångster av fisk under minsta tillåtna landningsstorlek eller fisk utan kommersiellt värde. Dessa typer av bifångst leder regelbundet till utkast. Andra bifångster är önskade då de har ett kommersiellt värde men kan leda till utkast om de inte är förenliga med gällande regler för fångsternas sammansättning. Fångster av kommersiellt

intressanta arter kan också leda till utkast om kvoten för den specifika arten är uppfiskad. Detta problem förvärras vid blandfiskeri. Fångst av kommersiellt intressanta arter kan vidare inducera utkast om fiskaren väljer att kasta kommersiellt mindre värdefulla exemplar ur fångsten för att ge plats åt mer värdefull fisk och därmed höja det ekonomiska värdet på fångsten, s.k. high-grading. Nationell reglering av fisket med hjälp av veckoransoner kan också ge upphov till utkast, eventuellt efter high-grading, om t.ex. fångsten i fiskeresans sista trålhal innebär att den reglerade veckoransonen överskrids. Vid garnfiske kan kvalitén på fisken försämrats så att det leder till utkast om redskapen lämnas för länge i vattnet eller om till exempel säl äter av fångsten. Det finns således både regelmässiga och ekonomiska skäl till att fisk och skaldjur kastas över bord under fiskeresor.

Mot bakgrund av de olika orsaker som finns till utkast kan den fisk som kastas över bord översiktligt delas in i fyra typer;

- Fisk av kommersiellt ointressanta arter.
- Fisk av kommersiellt intressanta arter men under minsta tillåtna landningsstorlek.
- Fisk av kommersiellt intressanta arter som kastas över bord av regel eller kvotskäl.
- Fisk av kommersiellt intressanta arter som kastas över bord av ekonomiska skäl.

Utkasten leder till ett så kallat dubbelt slöseri eftersom den fångade fisken, i de flesta fall, inte överlever och inte heller kommer samhället till nytta i form av föda eller intäkter. Vidare innebär utkastet att bestånden beskattas hårdare än vad regleringarna avser med större osäkerhet i beståndsuppskattningar och biologisk rådgivning som följd.

3.2 Vetenskaplig övervakning av utkast

Enligt datainsamlingsförordningen⁷ är medlemsländer skyldiga att provta fiskerier för utkast om den uppskattade utkastmängden överstiger 10 % av fångsten. Avsikten med provtagningen är att skatta mängden utkast samt art och storleksfördelning. Uppgifterna från provtagningen skickas till STECF och ICES där den används av olika arbetsgrupper.

I Skagerrak provtar Sverige fiskerier som använder demersala bottentrålar. För övriga fiskerier såsom det pelagiska fisket uppskattas utkastmängden vara mindre än 10 % av fångsten. Dessa innefattar fiskerierna trålfiske med ≥ 90 mm maska, trålfiske efter kräfta med rist, trålfiske efter räka och trålfiske efter räka med rist. Provtagningen genomförs med observatörer ombord på fiskefartyg till sjöss. När fångsten kommer ombord provtas hela fångsten eller ett stickprov av fångsten, både den del som skall landas och

⁷ Rådets förordning (EG) nr 199/2008 och kommissionens beslut 2010/93/EC

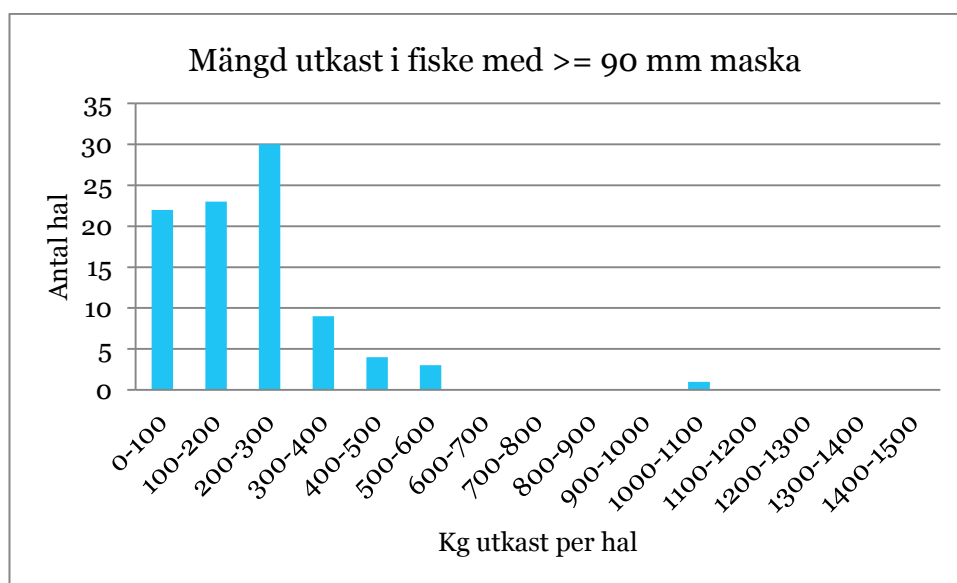
den som skall kastas. Fångsten sorteras upp efter art och vägs. Individer längdmäts och för ett begränsat antal arter tas också otoliter för senare åldersbestämning.

I Skagerrak har provtagningen, under olika datainsamlingsförordningar, pågått sedan 2002. Målet med provtagningen i Skagerrak är att årligen provta utkast från ett 40-tal fiskeresor. Detta motsvarar 0,5-1% av den sammanlagda fiskeansträngningen i området. I provtagningsprogrammet väljs fiskeresor ut slumpmässigt. Tyvärr är bortfallet i vissa fall stort.

3.3 Uppskattning av utkast i Skagerrak

3.3.1 Trålfiske med ≥ 90 mm maska

Detta fiske är ett variabelt fiske som framför allt riktar sig efter rundfisk (torsk, kolja, gråsej), rödtunga, havskräfta eller kombinationer av dessa arter. Mängd, art och storleksammansättningen av utkastet beror på vilken eller vilka arter fisket riktar sig mot samt i vissa fall kvotutrymme för de olika arterna. I snitt kastas ca 220 kg (SD⁸ 149) fisk och skaldjur per tråhal. Detta motsvarar drygt 40 % (SD 17) av den totala fångsten.

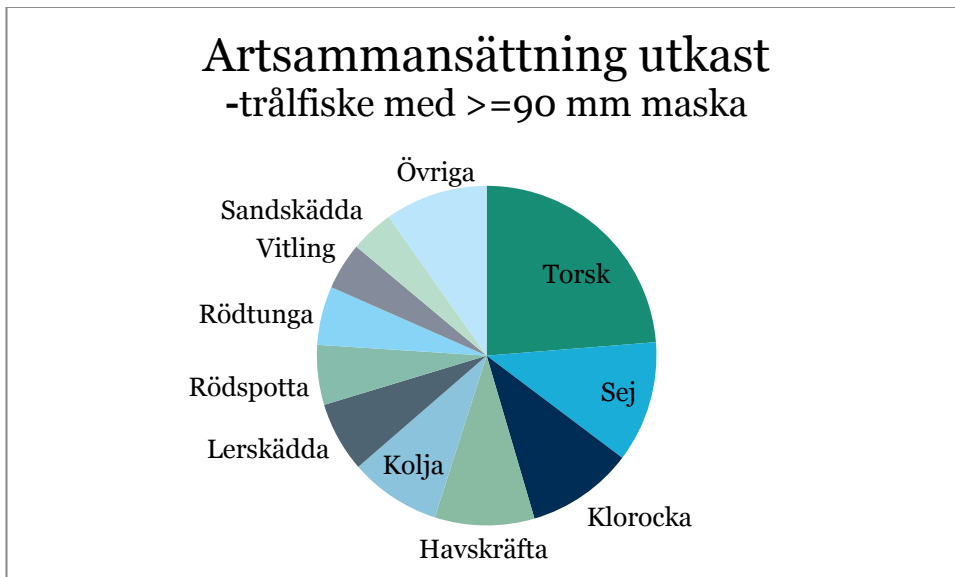


Figur 1 visar mängd utkast per tråhal i fisket med ≥ 90 mm maska i Skagerrak. Data från Havsfiskelaboratoriets ombordprovtagning 2010-2012. Totalt 92 hal.

Totalt återfinns ett 60-tal arter i utkastet (se bilaga 2). Huvudsakliga arter (ca 90 % av utkastmängden) är torsk, sej, klorocka, havskräfta, kolja,

⁸ Standard deviation (SD) översätts till standardavvikelse och visar hur mycket de olika värdena i populationen avviker från det estimerade medelvärdet.

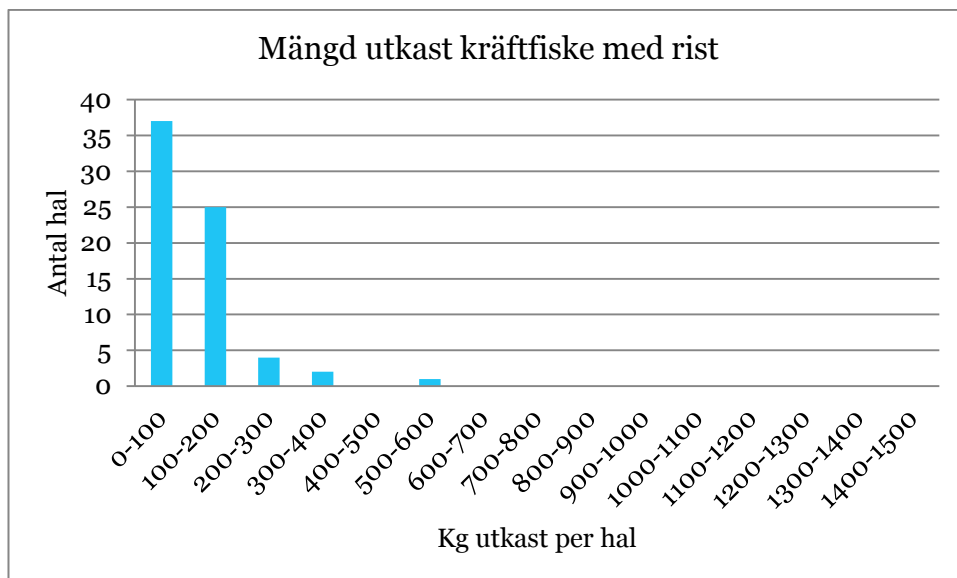
lerskädda, rödspotta, rödtunga och vitling. Framförallt kastas individer för att de är under minimimåttet eller för att de saknar kommersiellt värde. Arter som torsk och sej kastas emellertid också på grund av begränsningar i vad som är tillåtet att landa.



Figur 2 visar artsammansättning i utkast i fisket med ≥ 90 mm maska i Skagerrak. Data från Havsfiskelaboratoriets ombordprovtagning 2010-2012. Totalt 92 trålhal.

3.3.2 Trålfiske efter kräfta med rist

Detta fiske riktas uteslutande efter havskräfta. I snitt kastas ca 110 kg (SD 88) fisk och skaldjur per trålhal. Detta motsvarar knappt 60 % (SD 12) av den totala fångsten. Att *andelen* utkast är hög i ristfisket beror på att i princip all landningsbar fisk selekteras bort av risten under fisket. Kvar att landa blir i princip bara havskräfta. Havskräfta väger förhållandevis lite vilket innebär att andelen utkast kan vara hög även om volymen utkast inte är så stor.



Figur 3 visar mängd utkast per trålhal i trålfisket med rist efter kräfta i Skagerrak. Data från havsfiskelaboratoriets ombordprovtagning 2010-2012. Totalt 69 trålhal.

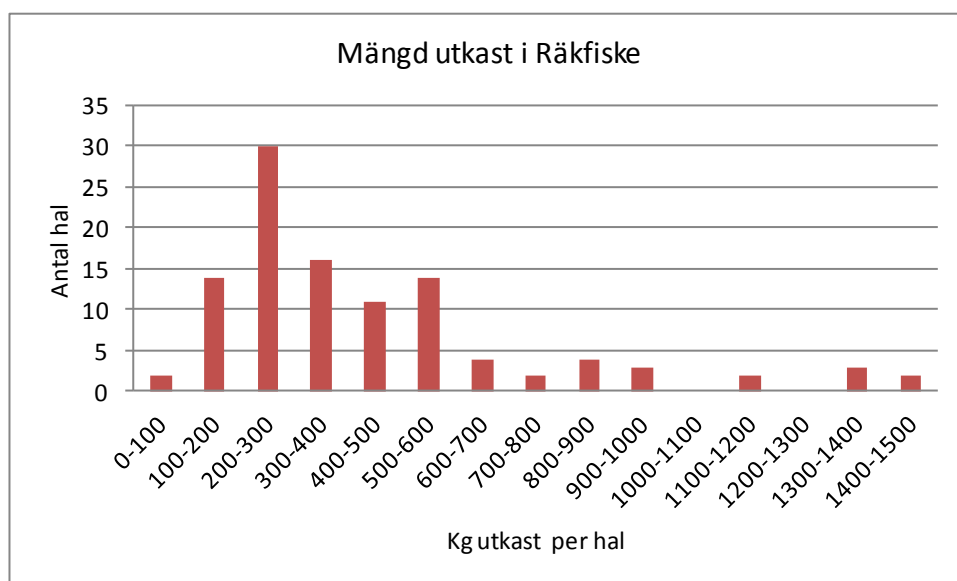
Totalt återfinns ett 40-tal arter i utkastet (se bilaga 2). Huvudsakliga arter (ca 90 % av utkastmängden) är havskräfta, sandskädda, lerskädda och rödspotta. Individer kastas för att de är under minimimåttet eller för att de saknar kommersiellt värde.



Figur 4 visar artsammansättning i utkast i trålfisket med rist efter kräfta i Skagerrak. Data från Havsfiskelaboratoriets ombordprovtagning 2010-2012. Totalt 69 trålhal.

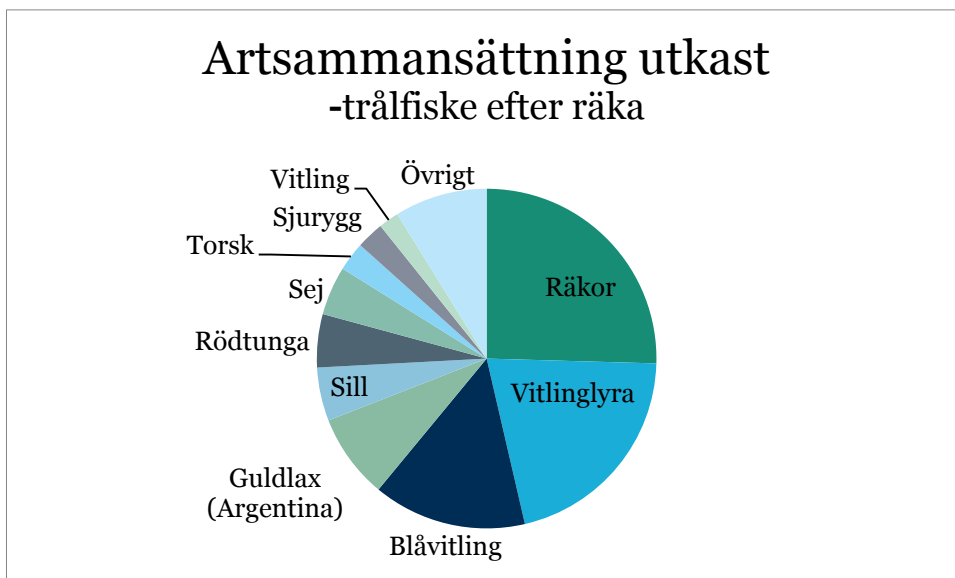
3.3.3 Trålfiske efter räka

Detta fiske riktas efter räka. Bifångster av andra demersala arter såsom torsk, sej och rödtunga är emellertid viktiga. I snitt kastas ca 450 kg (SD 307) fisk och skaldjur per trålhal. Detta motsvarar drygt 50 % (SD 16) av den totala fångsten.



Figur 5 visar mängd utkast per trålhal i trålfisket efter räka i Skagerrak. Data från Havsfiskelaboratoriets ombordprovtagning 2010-2012. Totalt från 107 trålhal.

Totalt återfinns ett 60-tal arter i utkastet (se bilaga 2). Huvudsakliga arter (ca 90 % av utkastmängden) är olika typer av räkor, vitlinglyra, blåvitling, guld lax, sill, rödtunga, sej, torsk, sjurygg och vitling. Totalt återfinns ett 10-tal arter av räkor, det är förutom Nordhavsräka arter som viträka, hästräka, kungsräka och liljeborgsräka. Nordhavsräkor landas i två olika fraktioner, kokräka som är de större räkorna och råräka. Förutom dessa fraktioner finns räkor som är så små att de inte landas. Dessa kallas för gny. Det är i gnyfraktionen de flesta andra räkarter återfinns, vanligtvis blandade med nordhavsräka. Huvudsakligen kastas individer för att de är under säljbar storlek eller för att de har begränsat kommersiellt värde (industriarter som vitlinglyra och blåvitling). Arter som torsk och sej kastas emellertid också periodvis på grund av begränsningar i vad som är tillåtet att landa.



Figur 6 visar artsammansättning i utkast i trålfisket efter räka i Skagerrak. Data från Havsfiskelaboratoriets ombordprovtagning 2010-2012. Totalt 107 trålhal.

3.3.4 Trålfiske efter räka med rist

Detta fiske riktas uteslutande efter räka. I snitt kastas ca 70 kg (SD 60) fisk och skaldjur per trålhal. Detta motsvarar drygt 30 % (SD 15) av den totala fångsten. Att *andelen* utkast är hög i ristfisket beror på att i princip all landningsbar fisk selekteras bort av risten under fisket. Kvar att landa blir i princip bara nordhavsräka. Nordhavsräka väger förhållandevis lite vilket innebär att andelen utkast kan vara hög även om volymen utkast inte är så stor.



Figur 7 visar mängd utkast per hal i trålfisket med rist efter kräfta i Skagerrak. Data från Havsfiskelaboratoriets ombordprovtagning 2010-2012. Totalt 30 trålhal.

Totalt återfinns ett 40-tal arter i utkastet (se bilaga 2). Huvudsakliga arter (ca 90 % av utkastmängden) är olika typer av räkör, lerskädda och

vitlinglyra. Totalt återfinns ett 10-tal arter av räkor, det är förutom Nordhavsräka arter som viträka, hästräka, kungsräka och liljeborgsräka. Nordhavsräkor landas i två olika fraktioner, kokräka som är de större räkorna och råräka. Förutom dessa fraktioner finns räkor som är så små att de inte landas. Dessa kallas för gny. Det är i gnyfraktionen de flesta andra räkarter återfinns, vanligtvis blandade med nordhavsräka. Huvudsakligen kastas individer för att de är under säljbar storlek eller för att de har begränsat kommersiellt värde.



Figur 8 visar artsammansättning i utkast i trålfisket med rist efter räka i Skagerrak. Data från Havsfiskelaboratoriets ombordprovtagning 2010-2012. Totalt 30 trålhal.

4. Målsättning

4.1 Skäl för införande av utkastförbud

Att delar av fiskets fångst slängs tillbaka död eller döende har under en lång tid framhållits som ett av de stora problemen inom den gemensamma fiskeripolitiken. Utkast av fisk sker av flera anledningar men kan ses både som ett moraliskt/etiskt problem och som misshushållning med naturresurser. EU-kommissionen påtalade i ett meddelande från 2002 vikten av att reducera utkastmängden som en del i arbetet med att skapa ett hållbart fiske inom EU och såg redan då möjligheter att införa ett utkastförbud. Utkastfrågan utvecklades vidare i kommissionens meddelande 2007 och är nu en av de stora frågorna i reformförslaget för den gemensamma fiskeripolitiken.

En grundläggande princip med införandet av ett utkastförbud är att förvaltningen istället för att reglera det som landas, reglerar fiskets fångster (landningar och utkast). Med denna förändring och dess krav på tillförlitlig

full dokumentation skapas möjligheter för en framgångsrik fiskeriförvaltning.

4.2 Fiskerikontrollens mål avseende kontroll av förbud mot utkast

En framgångsrik fiskeriförvaltning är beroende av att data över fiskets fångster och aktiviteter samlas in och görs tillgängligt för förvaltare och forskare.

Fiskerikontrollens huvudsakliga mål avseende kontroll och dokumentation av utkastförbud är att säkerställa att fångster och utkast rapporteras korrekt och fullständigt och att inga utkast görs av de arter som omfattas av förbudet. Fullständig fångstrapportering stödjer och förbättrar beståndsuppskattningarna som i sin tur ligger till grund för kvotsättningen, teknisk reglering och fiskeriförvaltningen i stort.

En fullständig rapportering av hela fångsten brukar omnämnas *fullt dokumenterat fiske* (FDF). Det finns för tillfället ingen allmängiltig definition av ett fullt dokumenterat fiske. HaV har valt att definiera ett fullt dokumenterat fiske enligt nedan:

Fullt dokumenterat fiske (FDF): ett fiske där all fångst (inklusive utkast) dokumenteras i fiskeloggbok etc. och rapporteras till myndigheten. Ansvar ligger hos fiskaren. Inom ramen för FDF är ett FDF-verktyg (kameraövervakningssystem etc.) en metod för att övervaka fiskarens skyldighet att dokumentera alla fångster. Övervakningsansvaret ligger hos myndigheten.

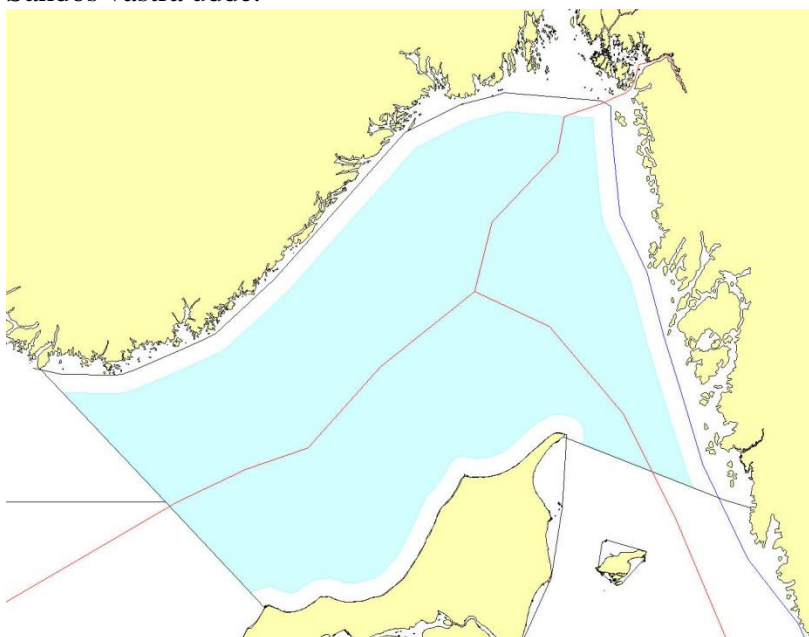
Även idag finns krav på fisket att rapportera hela fångsten (inklusive utkast) över 50 kg i loggboken. I Sverige har även införts krav på att redovisa fångster under 50 kg, men då summerat för alla arter. Detta krav efterlevs dock inte av hela fisket och ett stort mörkertal av de utkast som görs har uppstått. Detta leder till en stor osäkerhet i de underlag som ligger till grund för fiskeriförvaltningen.

För att följa upp effekten av utkastförbudet och de kontrollåtgärder som används för att skapa efterlevnad av förbudet är det viktigt att definiera en målsättning för insatserna. Som anges ovan definieras det fullt dokumenterade fisket som att all fångst ska dokumenteras. Med de avvikelser som inte går att undvika är det dock alltför ambitiöst med en målsättning om 100 % dokumentation. HaV:s målsättning med det fullt dokumenterade fisket är att det ska resultera i minst 95 % tillförlitlighet i fångstrapporteringen. Denna nivå har tidigare utgjort målsättning för fiskets rapportering till myndigheten och sätts även som mål för det fullt dokumenterade fisket i pilotförsöket i Skottland. 95 % är också ett mycket ambitiöst satt mål som det kommer att ta lång tid att uppnå.

5. Tillämpningsområde

5.1 Geografiskt område

Med Skagerrak avses i kommissionsförslaget den del av ICES område IIIa som avgränsas med en linje i väst mellan Hanstholms fyr på Danmarks kust och Lindesnes fyr på Norges kust. Gränsen mellan Skagerrak och Kattegatt går mellan Skagens fyr i Danmark och Tistlarnas fyr i Sverige och därifrån vidare till den närmast belägna punkten på svenska kusten vid Vallda Sandös västra udde.



Figur 9. Skagerrakområdet.

Det sker ca 12 000 landningar per år av svenska fartyg som har fiskat i Skagerrak. Landningarna sker i ca 90 hamnar längs Västkusten. Utav dessa hamnar har ett 30-tal färre än 10 landningar per år.

Svenska fartyg över 12 meter som fiskat i Skagerrak gör ca 5 500 landningar per år i ett 30-tal hamnar. Flest antal landningar görs i Smögen, Grebbestad, Strömstad och Öckerö. Svenska fartyg landar också i hamnar i Danmark, Norge och Tyskland. Skagen i Danmark är den hamn där svenska fartyg har flest landningar.

5.2 Fiskerier

Antal fartyg

Under åren 2011 och 2012 har omkring 500 fartyg rapporterat aktivitet, dvs. geografisk position eller fiske i Skagerrak, till HaV i antingen loggbok eller via den månadsvisa kustfiskejournalen. Av de fartyg som är mindre än 12 meter dominerar fartyg under 10 meter som för kustfiskejournal. För fartyg

över 12 meter har omkring 100 fartyg rapporterat aktivitet i Skagerrak under perioden.

Tabell 1. Antal fartyg per år och längdklass

| Antal fartyg | | |
|---------------|------------|------------|
| Längd | 2011 | 2012 |
| <12 m | 400 | 404 |
| 12-<15 m | 31 | 33 |
| >= 15 m | 72 | 69 |
| Totalt | 503 | 506 |

Dagar till sjöss

Omkring 145 fartyg av de fartyg som rapporterar fångst via loggbok har tillbringat mer än 20 dagar till sjöss i Skagerrak. Ett 20-tal fartyg har tillbringat färre än 5 dagar per år till sjöss i Skagerrak.

Avseende fartyg som överstiger 12 meter i längd gäller samma uppdelning dvs. de flesta fartygen tillbringar mer än 20 dagar till sjöss.

Fartyg över 12 meter tillbringar sammanlagt ca 8000 dagar till sjöss per år.

Tabell 2. Dagar till sjöss för de fartyg som rapporterar i loggbok fördelat på fartyglängd och år.

| Dagar till sjöss | 2011 | | 2012 | |
|----------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| | Alla fartyg | Fartyg >= 12m | Alla fartyg | Fartyg >= 12m |
| 0-5 dagar | 19 | 10 | 25 | 7 |
| 6 - 20 dagar | 39 | 17 | 35 | 14 |
| > 20 dagar | 143 | 76 | 149 | 81 |
| Totalt | 201 | 103 | 209 | 102 |

Redskap

Fartyg över 12 meter fiskar övervägande med trålredskap. Fartyg under 12 meter fiskar främst med burar och tinor, garn/nät och krokredskap.

Tabell 3. Antal fartyg som använt olika redskapsgrupper redskap fördelat på fartygslängd och år.

| | 2011 | | | 2012 | | |
|--------------------------------------|------|---------|-------|------|---------|-------|
| | <12m | 12-<15m | >=15m | <12m | 12-<15m | >=15m |
| Burar, tinor, ryssjor, fällor | 304 | 4 | | 278 | 3 | |
| Garn, nät | 78 | 1 | | 92 | 1 | |
| Krokredskap | 82 | 1 | | 100 | 1 | 1 |
| Skrapa | 2 | | | 1 | | |
| Snurrevad | | | 1 | | | 1 |
| Trål pelagiskt | | | 18 | | | 18 |
| Trål övrigt | 42 | 28 | 51 | 46 | 27 | 51 |
| Vad, not, ringnot | 10 | 2 | 2 | 15 | 1 | 2 |

Fångst

De totala landningarna i Skagerrak uppgick till omkring 15 500 ton under 2011 och 21 500 ton under 2012. Fartyg över 12 meter stod för 90 % av den totala mängden landningar för båda åren. Den största mängden landas i det pelagiska fisket.

Tabell 4 Fångst per redskap, fartygslängd och år.

| Landningar (kg) | 2011 | | 2012 | |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| | Alla fartyg | Fartyg>=12m | Alla fartyg | Fartyg>=12 m |
| Burar, tinor, ryssjor, fällor | 397 112 | 3 692 | 475 769 | 6 664 |
| Garn, nät | 257 160 | 1 635 | 311 757 | 4 257 |
| Krokredskap | 190 357 | 4 095 | 195 426 | 20 283 |
| Skrapa | 9 950 | | 9 263 | |
| Snurrevad | 99 835 | 99 835 | 66 947 | 66 947 |
| Trål pelagiskt | 6 692 077 | 6 691 785 | 12 408 206 | 12 408 023 |
| Trål övrigt | 3 352 943 | 3 124 695 | 3 246 678 | 2 939 565 |
| Vad, not, ringnot | 4 478 964 | 3 947 350 | 4 853 275 | 4 263 455 |
| Totalt | 15 478 397 | 13 873 087 | 21 567 321 | 19 709 194 |

Fångstansträngningar

Totalt görs ca 20 000 fångstansträngningar per år i Skagerrak, dvs. drag, kast eller vittjningar under en fiskeresa. Under 2011 gjordes 6 758 ansträngningar för fartyg som är under 12 meter och 12 634 fångstansträngningar av de fartyg som är över 12 meter. Under 2012 var fördelningen 7 664 fångstansträngningar för fartyg under 12 m och 13 507 för fartyg över 12 meter.

Tabell 5. Antal fångstansträngningar (drag, kast, vittjningar) fördelat på redskapsgrupp per längdklass och år.

| | 2011 | | 2012 | |
|---|--------------|----------------|--------------|----------------|
| | Fartyg <12 m | Fartyg >= 12 m | Fartyg <12 m | Fartyg >= 12 m |
| Burar, tinor, fällor och ryssjor | 2 779 | 207 | 3 076 | 208 |
| Garn/nät | 547 | 2 | 613 | 7 |
| Krokredskap | 488 | 2 | 405 | 22 |
| Snurrevad | | 114 | | 91 |
| Trål pelagiskt | | 115 | | 195 |
| Trål övrigt | 2 860 | 12 092 | 3 485 | 12 838 |
| Vad/not/ringnot | 84 | 102 | 85 | 146 |
| Totalsumma | 6 758 | 12 634 | 7 664 | 13 507 |

6. Förutsättningarna för kontroll

För att nå en hög efterlevnad av utkastförbudet kan kontroll och dokumentation av ett utkastförbud inte beaktas isolerat från övriga förvaltnings- och kontrollregler för fisket. Åtgärder och regler måste anpassas eller skapas för att säkerställa att en hög efterlevnad av förbudet möjliggörs. Nedan ges en översiktlig bild av de förutsättningar som HaV anser vara betydelsefulla för ett framgångsrikt införande av utkastförbudet i Skagerrak.

Rättvisa grundförutsättningar

En förutsättning för att nå efterlevnad är att reglerna anses rättvisa och att de så långt möjligt är lika tillämpbara för alla aktörer i området. Det är därför olämpligt att kontrollreglerna i Skagerrak kommer att vara olika för norska och EU-fartyg i Skagerrak. Detsamma gäller för de undantag som diskuteras av rådet med anledning av att Belgien, Tyskland och Nederländerna framfört att de inte bör omfattas av kravet om att införa ett kameraövervakningssystem.

Som ett led i att nå en framgångsrik fiskeriförvaltning bör möjlighet ges att införa regionalt anpassad fiskeriförvaltning. Skagerrak är dock ett relativt

begränsat område och fisket rör sig mellan detta område och närliggande områden. Det är därför nödvändigt att så långt det är möjligt harmonisera reglerna i Skagerrak med närliggande områden.

Adekvat kvottäckning

Enligt kommissionsförslaget ska fiskefartyg återvända till hamn om fångster av kvoterade arter för vilka kvoter saknas, påträffas. Dessutom måste fartygen ha kvottäckning för fiskeresans förväntade fångst för att få lämna hamn. Det är därför mycket viktigt att det enskilda fartyget har kvottäckning för de arter som normalt ingår i dess fiske.

Trots kommissionsförslaget krav på selektiva redskap och att incitamenten i en fångstbaserad förvaltning förväntas förändra den enskilde fiskarens taktiska beteende (val av tid, plats och fiskeredskap) kommer en viss nivå av oönskade fångster inte att kunna undvikas. Fisket måste i dessa fall ha möjlighet att skaffa sig kvoter för dessa arter. Ett sätt att möjliggöra detta är att införa individuella överförbara fiskenyttjanderätter.

HaV har tillsatt en arbetsgrupp för att undersöka hur adekvat kvottäckning på bästa möjliga sätt ska kunna säkerställas. Att beakta är hur problematiken av förekomsten av så kallade ”choke species” ska lösas. Det finns två typer av choke species, de som har sin grund i den relativa stabiliteten dvs. att medlemsländer inte har tillräckliga kvoter och i vissa fall inte kan byta till sig dessa från andra medlemstater samt de som beror av affärsbeslut dvs. att fiskaren inte köper på sig tillräckligt med kvoter. Problematiken kring den relativa stabiliteten kommer inte att kunna lösas inom överskådlig framtid.

Årlig kvotflexibilitet

För att öka flexibiliteten för fiskerinäringen och för att motverka utkast när kvoterna börjar ta slut bör en kvotflexibilitet (lån respektive sparande av kvot) mellan år införas. Kommissionsförslaget möjliggör för en sådan flexibilitet motsvarande 20 %, 15 % och 10 % för tre på varandra följande år.

Hantering av oönskad fångst ombord

Utkastförbudet ställer ökade krav på hantering av fångster ombord på fiskefartygen. Vissa av de fångster som tidigare har kastats tillbaka måste nu föras i land och kvotavräknas. Från fiskets sida är det av praktiska och tidsmässiga skäl nödvändigt att oönskad fångst får förvaras och landas osorterat. Fångst som förvaras och landas osorterat försvårar dock för myndigheter att säkerställa att den fångade kvantiteten motsvarar den loggboksförda fångsten samt för aktörerna att efterleva de krav på vägning som finns i kontrollförordningen. Problemet rör alla medlemsstater och frågan bör därför regleras i genomförandebestämmelser. En möjlig lösning skulle kunna vara att fisket uppskattar den samlade kvantiteten av fångsten ombord och att stickprov av den osorterade fångsten utförs vid landning. Detta skulle dock kräva att undantag görs från kontrollförordningen (se nedan under rubrik juridiska förutsättningar).

I tillägg gäller att fångster under referensstorleken enligt kommissionsförslaget inte får säljas till humankonsumtion. Den undermåliga fångsten ska enligt Jordbruksverket istället betraktas som en animalisk biprodukt och hanteras i enlighet med förordningen om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter⁹. I enlighet med denna förordning ska all fisk delas upp utifrån bland annat smittorisk och hanteras separat för olika kategorier.

Redskapsselektivitet

Redskapens selektiva förmåga är av stor betydelse för att minimera mängden fisk under referensstorleken, arter där adekvat kvottäckning saknas och för fångst av icke-målarter. Även om kommissionsförslaget ställer krav på en ökad selektivitet kommer en del bifångst inte att kunna undvikas. En viktig nyhet med den fångstbaserade förvaltningen med utkastförbud är att enskilda fiskare kommer att ha olika behov av lösningar beroende på hur dennes tillgängliga kvoter är fördelade, samt att dessa behov kan komma att ändras allteftersom infiskningen fortlöper under året. Detta betyder att det inte kommer att finnas en lösning som passar för alla utan att det regleringsmässigt endast specificeras en miniminivå för selektiva egenskaper och att mycket av redskapsutvecklingen behöver initieras av fiskets olika behov. Denna utveckling bör också om möjligt främjas med tillgängliga stödmedel. Överenskommelsen med Norge och kommissionsförslaget specificerar just sådana miniminivåer för de ingående fiskerierna (art. 6.2 a).

Regellättnader

En effekt av att all fångst ska föras i land och kvotavräknas är att värdet per kilo landad fisk kan komma att minska jämfört med dagens system med landningskvoter. För att kompensera för denna värdeminskning bör, förutsatt att fisket är fullt dokumenterat, beviljas undantag från vissa delar av regelverket. Vid ikraftträdandet av kommissionsförslaget kommer fartygen att undantas fiskeansträngningssystemet eftersom detta system bland annat kan motverka strävan att fiska mer selektivt genom att exempelvis ändra fiskeplats. Dessutom avräknas alla fångster från kvoten under ett fullt dokumenterat fiske, vilket kan anses göra fiskeansträngningssystemet överflödigt. STECF har i ett utlåtande (STECF PLEN 12-01) avseende de pilotförsök med fullt dokumenterat fiske som bedrivits inom EU, dragit slutsatsen att ett undantag från fiskeansträngningssystemet för dessa fartyg inte sannolikt skulle öka fiskeridödligheten så länge som kontrollen är effektiv. Andra regellättnader för diskussion är tillträde till vissa stängda områden, förenklade/slopade kontrollbestämmelser etc. Dessa regellättnader faller inom EU:s exklusiva behörighet och regleras av EU.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009.

I detta sammanhang kan också nämnas att regeringen har lämnat ett uppdrag om regelförenkling på fiskets område till HaV. I uppdraget ingår bland annat att identifiera möjligheter till och genomföra förändringar av myndighetens föreskrifter som kan leda till minskade administrativa kostnader och faktiska regellättnader. Myndigheten ska även identifiera och föreslå ändringar av regler som påverkar företagen på fiskets område men som ligger utanför myndighetens bemyndigande, så som regler i lag och EU-förordningar. HaV ska redovisa uppdraget den 1 april 2014.

Försäljning av fångster under referensstorlek

Fångster under referensstorleken får enligt kommissionsförslaget inte säljas till humankonsumtion. Istället framgår att fångsten kan säljas som exempelvis fiskmjöl. Ansvaret för att sälja medlemmarnas fångster under referensstorleken skulle kunna ligga på producentorganisationerna. Möjlighet för att ansöka om stöd till detta ingår i förslaget till kommande Havs- och fiskeriprogrammet (se nedan under rubrik möjlighet till finansiellt stöd).

Juridiska förutsättningar

I kontrollförordningen och i tillhörande genomförandeförordning¹⁰ finns bestämmelser om vägning av fiskeriprodukter. Enligt artikel 70 i genomförandeförordningen ska i vägningsjournalen lämnas uppgift om bland annat vägningsresultaten för varje vägd kvantitet av varje art. Dessutom ska i enlighet med kontrollförordningen i fiskeloggboken enligt artikel 14 redovisas alla mängder fisk som fångats och finns ombord som överstiger 50 kg i levande vikt. Som angetts ovan är det från fiskenäringens sida av praktiska och tidsmässiga skäl nödvändigt att oönskad fångst får förvaras osorterat. Detta skulle dock kräva att undantag görs från kontrollförordningen avseende vägnings- och loggboksreglerna för sådan fångst.

Möjlighet till finansiellt stöd

För tillfället pågår förhandlingar av det kommande Havs- och fiskeriprogrammet för 2014-2020¹¹. Programmet får inte ge stöd för att uppfylla lagkrav, exempelvis lagstadgade krav på fiskeredskap. Däremot föreslås programmet kunna ge stöd för investeringar innan lagkraven träder i kraft eller ge stöd för investeringar som sträcker sig utöver lagkraven. Företagsstöden fokuserar till stora delar på att anpassa fisket till utkastförbud.

Den mest centrala åtgärden kopplat till utkastförbudet i förslaget är företagsstödet *Investeringar inom fiske* där yrkesfiskare föreslås kunna söka stöd för investeringar i mer selektiva redskap för att minska mängden

¹⁰ *Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011.*

¹¹ *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska havs- och fiskerifonden (KOM (2011)804).*

önskad fångst. Möjlighet att erhålla stöd för investeringar som underlättar hanteringen av önskad fångst ombord på fartyget föreslås också. Slutligen innehåller förslaget till Havs- och fiskeriprogrammet också en projektåtgärd för fiskehamnar och landningsplatser som syftar till att underlätta landning och hantering av önskade fångster i hamn.

7. Alternativ för kontroll och dokumentation

För att säkerställa att utkastförbudet följs behöver fiskeaktiviteten övervakas där utkast sker, dvs. till havs. De kontrollalternativ som finns tillgängliga för detta syfte innefattar kontrollobservatörer, kameraövervakning, referensflotta, övervakning med patrullfartyg samt flygövervakning. Övriga kontrollalternativ såsom landningskontroll, administrativ kontroll av loggböcker, avräkningsnotor, VMS etc. kan utgöra komplement till kontrollen till havs men kan inte ensamt användas för att fastställa om utkast skett.

Kontrollverksamhetens effektivitet och kostnad beror i första hand på valet av kontrolltyp/-er, på omfattningen av användningen och på vilket fiskeri kontrollen avser. Kontrollkostnad och efterlevnad påverkas också av hur utkastbestämmelserna samt hur övriga förutsättningar formuleras. Exempelvis försvårar undantaget av vissa arter från förbudet kontrollaktiviteten avsevärt eftersom det blir svårare att urskilja om utkast består av de arter som innefattas av förbudet eller inte.

De kontroll- och dokumentationstyper som eventuellt skulle kunna användas för att kontrollera och följa upp utkastförbudet direkt eller som komplement till övriga kontrollalternativ diskuteras nedan:

- Kontrollobservatörer
- Kameraövervakningssystem (kameror, GPS och sensorer)
- Övervakningssystem baserad på GPS och sensorer
- Sjökontroll med patrullfartyg
- Sjökontroll med flyg
- Referensflotta
- Landningskontroll
- Vessel Monitoring System (VMS)
- Fiskets rapportering i loggböcker, landningsdeklarationer och avräkningsnotor samt uppgifter från spårbarhetssystemen

Med anledning av att kommissionsförslaget särskiljer på kontroll för fartyg vid 12 meter, för vilka krav på kameraövervakning föreslås, och eftersom flera av nuvarande kontroll- och förvaltningsregler enbart gäller för fartyg från 12 meter (VMS, e-loggbok etc.), utgår detta kapitel från fartyg som är 12 meter eller mer. Som nämnts i kapitel 5 utgör landningarna från dessa fartyg 90 % av de totala landningarna från fiske i Skagerrak.

Kontroll av fartyg som understiger 12 meter diskuteras i kapitel 8.

Kontrollobservatörer

I ett observatörsprogram finns kontrollpersonal ombord på fiskefartyg med avsikt att observera vad som fångas under fiskeresan.

Fördelen med kontrollobservatörer är att redskap, fiskeplats, art- och längdsammansättning samt eventuella utkast kan dokumenteras. Det är dock en relativt kostsam kontrollmetod och det kan uppstå svårigheter med att placera observatörer ombord på mindre fartyg av utrymmes- och säkerhetsskäl. Om inte observatörer finns med under alla fiskeresor finns dessutom en risk för att utkast görs på de resor där observatörer inte finns med ombord.

Eftersom syftet med kontrollåtgärden är att fisket ska vara fullt dokumenterat bör observatörer finnas med under alla fiskeresor under året. Dessutom är det inte tillräckligt med enbart en observatör per resa eftersom en observatör inte kan arbeta under hela dygnet.

Som HaV redovisat i regeringsuppdraget från den 1 mars 2012 uppskattas kostnaden av ett fullt dokumenterat fiske med kontrollobservatörer till över 70 mkr. I den analysen inkluderades enbart kostnad för en observatör per fiskeresor. För att uppnå fullt dokumenterat fiske krävs som nämnts ovan två observatörer för längre resor. Det innebär att kostnaden för kontrollobservatörsprogrammet skulle uppgå till mellan 70 och 140 mkr per år beroende på fiskeresornas längd.

Fördelar:

- Full dokumentation av fångst (inklusive utkast), redskap och fiskeplats från alla fiskeansträngningar under en resa.
- Upplevs som mindre integritetskränkande än kameraövervakningssystem.
- Vetenskaplig provtagning såsom art- och längdsammansättning kan utföras.
- Kan övervaka lossningen.

Nackdelar:

- Risk för att utkast görs på de resor där observatörer saknas. Det gör att en full täckning av alla resor under året är nödvändig för att säkerställa ett fullt dokumenterat fiske.
- Mycket kostsam kontrollmetod.
- Vissa fartygstyper har inte möjlighet att ta ombord observatörer av utrymmes- och säkerhetsskäl.
- Krav ställs på att ett stort antal observatörer anställs och finns tillgängliga under årets alla dagar.
- Fisket bedrivs inte på regelbundna tider vilket gör att schemaläggning för observatörerna blir mycket svår.
- Näringens lönsamhet kan påverkas negativt om observatör saknas (sjukdom, semester etc.) och fartyget därmed inte kan lämna hamn.

Kameraövervakning (kameror, GPS och sensorer)

Inom kameraövervakningssystemet installeras ett antal kameror tillsammans med GPS-sändare och sensorer som placeras på vinschar, trummor och hydraulik. GPS-signalerna ger en mycket detaljerad geografisk positionsangivelse och sensorerna visar när fiskeaktiviteten pågår, exempelvis när trålning pågår. Kameramaterialet används för att säkerställa att rapporterade fångstuppgifter (inklusive utkast) i loggboken är korrekta, samt att fastställa att utkastförbudet efterlevs.

Kostnaden för inköp och installation av utrustning uppgår till ca 100 000 kr per fartyg. Till denna kostnad tillkommer kostnader för analys av filmer, drift och underhåll etc. Den sammanlagda kostnaden uppskattas till omkring 11 mkr¹². För en närmare beskrivning av kameraövervakningssystemet se kapitel 9.

Fördelar:

- Full dokumentation av fångst (inklusive utkast) från alla fiskeansträngningar under en resa.
- Lägst kostnad av tillgängliga kontrollmedel till havs.
- Innebär inte samma fysiska närvaro och logistik som observatörer.
- Kan övervaka lossningen.

¹² Regeringsuppdraget från den 1 mars 2012 innehåller en detaljerad beskrivning av uppskattade kostnader av ett kameraövervakningssystem.

Nackdelar:

- Kan uppfattas som integritetskränkande.
- I blandfisken eller där stora utkast görs minskar precisionen.
- Kräver omfattande analys av bild och sensormaterialet i land.
- Ökad administrativ börda för fiskaren (utrustning, rapportering särskild utkasthantering, m.m.).

Övervakningssystem baserad på GPS och sensorer

Med hjälp av övervakningssystem som baseras på användning av GPS-sändare och sensorer som placeras på vinschar, trummor och hydraulik, är det möjligt att i realtid få detaljerad information om den geografiska positionen samt information om fiskeaktivitet pågår eller inte.

Mindre sensordata kan rapporteras i realtid antingen via en överföring via satellit (t.ex. via fartygets VMS-system) eller markbunden internet på motsvarande sätt som för e-loggboken. Kostnad för inköp och installation för utrustning uppgår till ca 18 000 kr per fartyg. Därtill kommer även en kostnad för dataöverföring samt för analys av materialet.

Fördelar

- Informationen kan skickas i nära realtid.
- Kan användas för att verifiera fartygens geografiska position mot det som angivits i loggboken.
- Kan användas för att verifiera att fiskeansträngningar registrerats och rapporterats.
- Kan användas i riskanalysen för att rikta kontrollinsatser till de områden där fisket utförs.

Nackdelar:

- Ingen dokumentation av fångst (inklusive utkast) utan enbart fartygets position och varaktighet.
- Ökad administrativ börda för fiskaren.

Sjökontroll med patrullfartyg

Patrullfartyg används för att kontrollera fisket till havs. Under en inspektion bordas ett fiskefartyg för inspektion och verifiering av fångsten ombord mot vad som rapporterats i loggboken. Dessutom kontrolleras att inga olagliga fiskeredskap används.

I kontroll av fångst- och storleksammansättning ombord kan misstanke väckas om att utkast skett tidigare under fiskeresan. Dessutom kan sjökontrollen förhindra eller minska risken för utkast genom närvaro i

området. Sjökontrollens täckning är dock begränsad eftersom patrullfartyg enbart har överblick över en eller ett fåtal fiskefartyg samtidigt. Sjökontrollen begränsas vidare av att utkastförbudet inte omfattar alla arter.

Som HaV redovisade i regeringsuppdraget från den 1 mars uppgår kostnaden av sjökontrollen till mellan 5000 kr och 18 000 kr per timme beroende på patrullfartygets storlek. Med anledning av att sjöövervakningen vanligtvis pågår i flera timmar är kostnaden per kontroll mycket hög. Att bevaka utkastförbudet för en stor del av fiskeflottan med patrullfartyg är därför mycket kostsamt. Värt att poängtera är att patrullfartygen redan idag rör sig i området under en begränsad tid för att bedriva miljöövervakning och fisketillsyn samt för att ha beredskap för miljöräddning. Dock anses inte nuvarande patrulltid ge tillräcklig täckning av fiskeaktiviteten i Skagerrak för att säkerställa att utkastförbudet följs och för att verifiera att fisket är fullt dokumenterat.

Fördelar

- Närvaro av patrullfartyg har en preventiv effekt.
- Kan verifiera att loggboksinformationen stämmer överens med fångsten ombord vid tidpunkten för kontroll.
- Kan verifiera att rapporterad fångstsammansättning stämmer överens med observerad fångstsammansättning i området.
- Patrullfartyg finns redan ute till sjöss för att utföra fiskeritillsyn samt arbetsuppgifter inom andra områden, exempelvis miljöövervakning.
- Ingen ökad administrativ börda för fiskaren.

Nackdelar

- Mycket kostsam kontrollmetod.
- Övervakningen sker endast under en mycket kort tid då kontrollfartyget passerar fiskefartyget eller då bordning sker dvs. få fiskeansträngningar övervakas.
- Risk för att fiskemönstret förändras i närvaro av patrullfartyg. Ingen garanti för att utkast inte sker när patrullfartyget inte är närvarande.
- I blandfisken och med anledning av att inte alla arter omfattas av förbudet försvåras kontrollen.

Sjökontroll med flyg

Flygövervakning används för att kontrollera fiskefartyg till havs. Flygplanen är utrustade med kameror för att dokumentera eventuell olaglig aktivitet. Under en patrull kan ett stort geografiskt område med stort antal fiskefartyg täckas. Flygningen kan ofta bedrivas utan att fiskefartygen är medvetna om deras närvaro vilket gör att fisket inte ändrar sitt beteende under

patrullering. Däremot utgör avståndet mellan flyg och fiskefartyg en svårighet att avgöra om eventuella utkast består av undantagna arter eller inte.

I enlighet med vad HaV rapporterade i regeringsuppdraget från den 1 mars 2012 uppgår kostnaden för flygövervakningen till ca 36 000 kr per timme. Att bevaka utkastförbudet för en stor del av fiskeflottan med patrullflyg är därför mycket kostsamt. Däremot görs flygningar i området redan idag för att bedriva miljöövervakning och fiskeritillsyn samt ha beredskap för miljöräddning. Under dessa flygningar skulle även utkastförbudet kunna kontrolleras. Dock anses inte nuvarande patrulltid ge tillräcklig täckning av fiskeaktiviteten i Skagerrak för att säkerställa att utkastförbudet följs eller för att verifiera att fisket är fullt dokumenterat.

Fördelar

- Närvaro av synliga patrullflyg och vetskap om att övervakning av patrullflyg kan ske, har en preventiv effekt.
- Möjlighet att övervaka fisket utan att det märks ombord på fiskefartyget.
- Täcker ett stort geografiskt område under en patrull.
- Flyget finns redan i luften för att utföra andra arbetsuppgifter.

Nackdelar

- Mycket kostsam kontrollmetod.
- Flyget har svårighet att avgöra vilka arter som utkastet avser.
- Övervakningen sker endast under en mycket kort tid då flyget passerar fiskefartygen dvs. få fiskeansträngningar övervakas.

Referensflotta

En referensflotta innebär att myndigheten väljer ut en mindre grupp fartyg för att tillhandahålla detaljerad information om fiskeaktivitet och fångster. Dessa fartyg utrustas med kameror eller med observatörer. På så vis kan myndigheten verifiera att referensflottan lämnar sanningsenliga uppgifter. Fördelarna med en sådan referensflotta är att en referenspunkt mot liknande fartyg som fiskar i samma område och med samma typ av redskap skapas.

En referensflotta kan enbart ge en indikation av att utkast sker i ett fiske. Referensflottan kan däremot inte användas för att fastställa om ett specifikt fiskefartyg kastat ut fisk. Fisket i Skagerrak utgörs dessutom av en heterogen fiskeflotta för vilken upprättandet av en referensflotta kan vara komplicerad, bland annat på grund av skillnader i fångstsammansättning mellan båtar och mellan fiskedagar, samt skillnader i kapacitet och

fiskemönster. Den uppnåbara noggrannheten begränsas också av storleken på referensflottan.

Fördelar:

- Fångstuppegifterna från referensfartygen kan användas för jämförelse med hela fiskeriet för att upptäcka avvikelser.
- Mindre kostsamt än att utrusta hela flottan med kameraövervakning eller observatörer.
- Verifiering av fångstdata (inklusive utkast) per fiskeansträngning.

Nackdelar:

- Kan inte användas som kontrollmedel för att säkerställa att fisket är fullt dokumenterat och att utkastförbudet följs.
- Kan enbart användas för att ge en indikation om att utkast skett.
- Risk för bristande representativitet både ur kontrollhänseende och för vetenskaplig datainsamling. Påtryckningar kan riktas mot fartyg i referensflottan för att uppvisa ett visst önskat fiskemönster.
- Förväntade svårigheter att kontraktera fartyg till referensflottan utan att ersättning ges.

Landningskontroll

I en landningskontroll verifieras att fångstuppegifterna i fiskarens loggbok stämmer överens med den fångst som satts i land avseende fiskeredskap, kvantitet, art och storlekssammansättning.

Eftersom landningskontroller utförs vid landningstidpunkten och inte under själva fiskeaktiviteten till havs utgör kontrolltypen ingen garanti för att utkast inte skett under fiskeresan. Däremot kan kontrollformen indikera misstanke om utkast genom att avvikelser i art- och storlekssammansättning i en landning jämförs med landningar från övriga fartyg som fiskat i samma område och med samma redskap.

Fördelar:

- Verifierar angiven kvantitet, art- och storlekssammansättning i loggbok och landningsdeklarationen.
- Verifierar hanteringen av fångst under minimireferensstorlekar.

Nackdelar:

- Eftersom kontrollen görs vid landning kan kontrollformen enbart ge indikation om att utkast skett under resan.

- Kan inte verifiera fångstsammansättning per tråldrag då landningskontrollen görs för hela resan.

Vessel Monitoring System (VMS)

VMS används för att kunna spåra fiskefartygens geografiska rörelse under en fiskeresan. VMS används idag på alla svenska fartyg över 12 meter. Ett fartyg som utrustats med VMS-sändare skickar bland annat fartygets position och hastighet till myndigheten en gång varje timme. VMS-uppgifter kan användas för att verifiera fartygens geografiska position mot det som angivits i loggboken samt i riskanalys.

Fördelar:

- Kan användas för att verifiera fartygens geografiska position mot det som angivits i loggboken.
- Kan användas i riskanalysen för att rikta kontrollinsatser till de områden där fisket utförs.

Nackdelar:

- Kan inte användas för att fastställa om utkast skett då enbart fiskefartygens position rapporteras.

Fiskets rapportering i loggböcker, landningsdeklaration och avräkningsnotor samt uppgifter från spårbarhetssystemet.

Fångster från allt yrkesmässigt fiske i Skagerrak redovisas till HaV i elektronisk loggbok för fartyg från 12 meter, pappersloggbok för fartyg från tio meter eller kustfiskejournal för fartyg under tio meter. I pappersloggboken och den elektroniska loggboken ska befälhavaren för varje fiskeansträngning (tråldrag etc.) redovisa uppgift om tid, plats och varaktighet för fiskeansträngningen, redskap som används samt kvantitet per art (levande vikt) som förvaras ombord eller kastas. Kustfiskejournalen innehåller motsvarande uppgifter, men inte per fiskeansträngning utan aggregerat för en hel månad. Landningsdeklarationen utgör en mer eller mindre integrerad del av de två loggbokstyperna.

I loggboken får, om fångsten inte vägs ombord, uppgiften om kvantitet per art avvika med 5 % från det faktiska. Arter som inte överstiger 50 kg behöver enligt kontrollförordningen inte redovisas, men ska i Sverige redovisas samlat under beteckningen ”övriga marina arter”. Det gäller även fångster som kastas.

Fartyg som för loggbok redovisar landningar i landningsdeklarationen. Redovisningen avser kvantitet (produktvikt) per art och presentationsform. Det finns inga undantag för redovisning av små kvantiteter.

Vid osorterade pelagiska landningar behöver artfördelningen som redovisas i landningsdeklarationen fastställas genom provtagning. Det är kvantiteterna per art i landningsdeklarationen uppräknat med fastställda omräkningsfaktorer för den aktuella presentationsformen som används vid kvotavräkning. Fångstuppgifterna i landningsdeklarationen från ett fartygs fångstresa verifieras genom administrativa korskontroller av uppgifterna om kvantitet per art i loggboken, föranmälan om landning, avräkningsnotan samt de inspektionsrapporter som upprättas vid en landningskontroll.

Följsamheten mot kravet att redovisa utkast är beroende av hur sanningsenligt fiskaren rapporterar detta till HaV. En korskontroll av de olika rapporteringsformerna kan därför inte användas för att kontrollera utkast.

Fördelar:

- Tillhandahåller dokumentation av redskap, fångster, landningar, försäljning och fiskeaktivitet.
- Kan användas i riskanalys då rapporteringen kan ge indikation om att utkast skett eller att felaktigt redskap har redovisats.

Nackdelar:

- Rapporteringen utgör inga garantier för att utkast inte skett under resan.

Tabell 6. Sammanfattning av information från tillgängliga kontrollalternativ.

| Kontrollalternativ | FDF | Information | | | | | | |
|--|-----|---------------|----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|----------------|
| | | Fångst ombord | Fångst utkast | Fångst landad | Otillåtet utkast | Fisketid | Fiskeplats | Redskap |
| Kameraövervakning (100 % övervakning) | X | X | X | X | X | X | X | X ¹ |
| Sensorövervakning (100 % övervakning) | | | | | | X | X | |
| Kontrollobservatörer (100 % övervakning) | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Referensflotta (kameraövervakning) | | X | X | X ¹ | X | X | X | X ¹ |
| Referensflotta (Kontrollobservatörer) | | X | X | X | X | X | X | X |
| Sjökontroll - flyg | | | X ¹ | | X | X | X | X ¹ |
| Sjökontroll - fartyg | | X | X ¹ | | X | X | X | X |
| Sjökontroll – VMS&AIS | | | X ² | | | X ² | X ² | |
| Landningskontroll | | X | | X | | | | X |
| Fiskets uppgiftslämnade i loggbok | | X | X | X | | X | X | X |

¹ Ger ingen detaljerad information.

² Ger indikationer på fiske. Kan stödja spårning av fartyg som kastat större mängder.

8. Kontroll och dokumentation fartyg < 12 meter

I bilaga III i kommissionsförslaget anges att nationella kontroll- och inspektionsåtgärder ska omfatta hänvisningar till sex förutbestämda kontrollalternativ för att kontrollera graden av efterlevnad av utkastförbudet. Dessa innefattar till exempel referensflotta och kameraövervakningssystem. Skrivelsen är inte tydlig men det kan tolkas som att denna bilaga ska användas för fartyg som understiger 12 meter i längd och därmed inte innefattas i kravet på kameraövervakning.

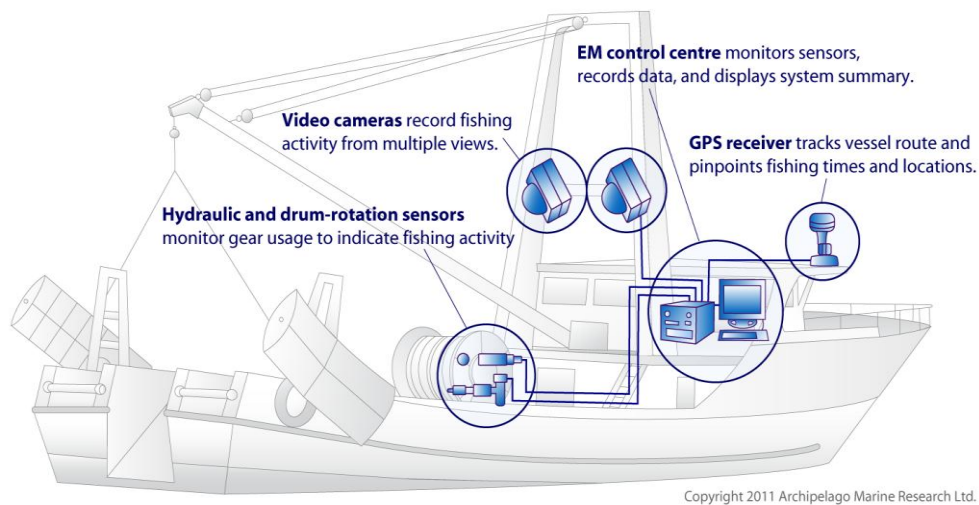
Rapporterade landningar från fartyg som understiger 12 meter i längd uppgår till ca 10 % av den totala landade fångsten. Vidare uppgår antalet fångstansträngningar från dessa fartyg till ca 20 % av totala antalet fångstansträngningar i Skagerrak.

Det bedöms att dessa fartyg i ett första led inte behöver utrustas med kameraövervakning eller observatörer. Istället kan utkastförbudet för dessa

fartyg övervakas med tillgängliga kontrollalternativ. Kontrollens omfattning och inriktning för fartygen bestäms genom riskanalys. I riskanalysen jämförs fångstsammansättning av fångster från fartyg som överstiger 12 meter men som ingår i samma fiskeri. Om det i dessa analyser framgår att utkast fortgår kan fartygen utrustas med kameror eller observatörer i ett senare skede.

9. Kameraövervakningssystem i praktiken

Ombordsystemet innehåller kameror, sensorer för att indikera när fiskeredskap och sorteringsband (i förekommande fall) används, GPS mottagare för positionsbestämning, hårddiskdisketter för datalagring samt en dator för styrning och övervakning av systemet. Vissa kamerassystem är också utrustade med satellitkommunikation för löpande överföring av positions - och sensordata samt statusrapporter. Bilddata lagras och överlämnas till myndigheterna med hjälp hårddiskdisketter.



Figur 10 visar kameraövervakningsutrustning ombord ett fiskefartyg.

9.1 Tekniska krav på utrustning ombord och vid FMC

Inom kameraövervakningssystemet installeras ett antal kameror tillsammans med GPS-sändare och sensorer som placeras på vinschar, trummor och hydraulik. GPS-signalerna ger en mycket detaljerad geografisk positionsangivelse och sensorerna visar när fiskeaktiviteten pågår, exempelvis vid trålning.

Kameror

Antalet kameror som behöver monteras ombord och deras prestanda beror främst på det individuella fartygets storlek, utformning och hur redskap och

fångst hanteras. Behovet skiljer sig bland annat därför mellan demersala fartyg med hantering ombord och pelagiska fartyg där fångsten i huvudsak förs direkt till tankar. På fartyg med sorteringsband under däck styrs antalet kameror som övervakar detta mycket av längden på sorteringsbandet. Vad HaV erfar finns inga större erfarenheter från kameraövervakning av pelagiskt fiske (mindre arter) utöver mindre försök i Australien där huvudsyftet inte var fångstövervakning utan interaktioner med säl och delfiner. De försök som genomförts har främst avsett större pelagiska arter som tonfisk. Kamerabehovet på fartyg som fiskar mindre pelagiska arter med trål eller vad/not där syftet är uppföljningen av fångstrapporteringen, behöver därför utredas närmare innan ett system tas i drift.

Det är viktigt att kameror och tillhörande elektronisk utrustning har en kapsling (IP-klass) som klarar den krävande miljön på ett fiskefartyg i nordliga europeiska vatten.

Antalet och typ av kameror samt bildupplösning (bildkvalitet) bör framgå av en kameraplan för fartyget (se nedan) där placering och syfte framgår. I första hand bör följande områden täckas:

- Fartygssidan där redskapen tas upp/hanteras.
- Område där fiskpump/lyftnät används (vadfiske).
- Plats på däck där fångsten tas ombord.
- Övriga däck där redskap och fångst hanteras.
- Ränna/transportband under däck.
- Utkastlucka.

Vid försök i räkfiske i Australien användes kameror även för att övervaka lådpackningen för att bättre skatta kvantiteten räka av olika arter.

För att få rätt placering på kamerorna vid installationen krävs kunskaper både om kamera- och sorterteknik och om fiskerelaterade processer ombord. Nyare kameraövervakningssystem har möjlighet att ansluta upp till åtta kameror. De vanligaste brännvidderna är 35 mm för korta avstånd och 60 mm för längre avstånd. Kamerorna fungerar under dagsljus och normal arbetsbelysning. Vid placeringen, och kanske även utrustningsvalet, är det viktigt att beakta problem som eventuellt kan uppkomma på grund av solblänk och nedisning.

De mest förekommande kamerasyttemen kan konfigureras så att kamerorna aktiveras av olika händelser t.ex. sensorutslag som indikerar fiskeaktivitet eller GPS-uppgifter som indikerar avresa eller ankomst till hamn (geografisk position) eller fiske (hastighet),

Sensorer

De vanligaste sensorerna som används är trycksensorer och rotationssensorer (fotoelektriska). Trycksensorer kopplas till det hydrauliken

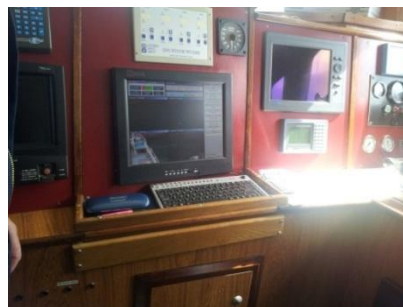
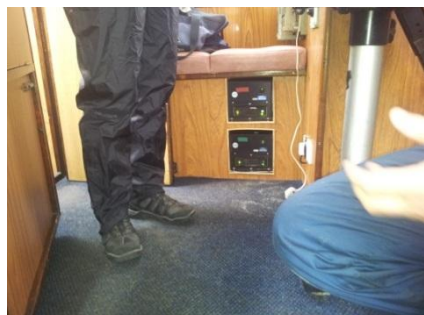
för bl.a. vinschar, trålrummor och sorteringsband, och rotationssensorer till trålrummorna.

Sensorerna används som hjälpmedel vid analysen för att indikera när fiskeaktivitet pågår. Sensordata samlas normalt in var tionde sekund.

GPS-mottagaren kan också ses som en form av sensor. Positionsdata från denna samlas in löpande, vilket förutom position också ger information om fartygets hastighet.

Centralenhet

I centralenheten konfigureras kopplingen mot sensorerna, kamerorna, GPS-mottagaren och inspelningsfunktionen. I det fall fiskaren äger utrustningen ombord är det sannolikt inte möjligt för myndigheten att ha exklusiv behörighet till enheten. Det finns därför ett behov av att systemet kan spåra och larma vid ändringar som skett efter det att den första installationen godkännts. Systemen innehåller vanligen funktioner där skepparen kan få en statusrapport (Data Integrity Report) som visar detaljer om eventuella fel. Analysarbetet vid Fishing Monitoring Centre (FMC) på HaV kan underlättats av om såväl larm som statusrapporter överförs i realtid till FMC.



Strömförsörjning och elmiljö

De mest förekommande kamerasystemen använder 12 V DC (nedtransformerat från fartygets 240 V) och arbetar med strömstyrkor på 6,7 - 8,8 A. För ökad driftssäkerhet kopplas i regel en UPS¹³ till system. Den ger reservström vid strömavbrott och skydd för överspänning (strömspikar). Erfarenheter från VMS har visat vikten av att noga kravställa prestanda för strömförsörjningen. Elmiljön varierar med bl.a. storlek och ålder på fartyget, små fartyg och äldre fartyg kan ha brister. Vid kameraförsök i Australien har bl.a. problem med strömförsörjning av vissa sensorer uppmärksammats samt problem orsakade av att delar av kamerasystemet inte var anslutet till en fast elinstallation utan lätt kunde stängas av misstag eller avsiktligt.

¹³ *Uninterruptable Power Source (UPS). Innehåller batteri för strömförsörjning vid kortare elavbrott samt överspänningsskydd.*

9.2 Anskaffning och installation av utrustning ombord

Förutsatt att ansvaret för utrustningen ombord ligger hos innehavaren av fartygstillståndet är det denne som står för kostnaderna för anskaffning, installation och drift av utrustningen ombord.

HaV behöver precisera de tekniska kraven på utrustningen ombord, inklusive dess placering, samt upprätta anvisningar för installationsförfarandet och samordningen med konfigureringen av fartygets rapportering till FMC. Varje fartyg bör ha en kamera- och sensorplan, nedan kallad "kameraplan" som omfattar placering av kameror, belysning, sensorer och konfigureringen av programvaran i förhållande till aktuella arbetsprocesser ombord. Eventuellt kan en sådan plan utgöra en del av det särskilda tillståndet för fiske i Skagerrak. Det är avgörande för analysen av filmer från kameraövervakningssystemet att kamerornas placering är korrekt i förhållande till arbetsprocesserna ombord. HaV behöver därför troligen godkänna varje installation.

Det kommer troligen att finnas bidragsmöjligheter till utrustningen ombord. HaV behöver därför utveckla arbetsprocesser och regelverk för hantering av transfereringar av sådana bidrag.

För ett fartyg med fem kameror ombord är utrustnings- och installationskostnaden ca 100 000 SEK per fartyg. Den årliga licenskostnaden kan antas ligga på ca 10 % av investeringskostnaden, men varierar beroende på leverantör. Baserat på de studier om kameraövervakningssystem som publicerats menar HaV att ett ombordsystem kan antas ha en livslängd på 5-10 år. Fiskaren förutsätts också äga tillräckligt många hårddiskdisketter för datalagring och rapportering till HaV. Dessa anskaffas normalt tillsammans med det övriga ombordsystemet.

I samband med installationen av programvaran ombord behöver den konfigureras till förhållandena i de individuella fartygen. Ansvaret för denna konfigurering behöver klargöras.

Sannolikt kommer fiskarnas inköp av ombordsystem att medfinansieras av EU. Det innebär att fiskaren efter inköp av utrustning ansöker om bidrag hos HaV. I det fall fiskaren inte ska behöva vänta med bidraget till dess HaV har fått ersättningen utbetald av EU efter rekvisition, måste HaV betala fiskaren. Det kan då eventuellt uppstå likviditetsproblem om ca 100 fartygstillståndshavare ansöker om bidrag samtidigt.

9.3 Drift och underhåll av ombordsystem

Den vardagliga driften och underhållet av systemet består för fiskarens del en funktionskontroll och eventuell avläsning av statusrapportering samt att se till att kameror och sensorer är i gott skick och rena så att systemet lagrar uppgifter (bilder, sensordata etc.) i enlighet med villkoren för kameraövervakningssystemet. Eftersom det förutsätts att det är fiskaren som

äger utrustningen ombord är det även denne som svarar för service och reparation av systemet. Baserat på erfarenheter bl.a. från Skottland och Australien kan den årliga underhållskostnaden kalkyleras till ca 10 % av investeringskostnaden, dvs. ca 10 000 kr.

9.4 Teknik och logistik för dataöverföring

Lagringsbehovet (MB/dag) varierar beroende på hur inspelningen av sensordata inklusive kameradata har konfigurerats, dvs. med vilken frekvens och vilken upplösning data ska samlas in. Erfarenheter från Skottland visar på nivån 40 GB/dag vilket betyder att en diskett på 1 TB räcker i 25 dagar. I det fall HaV har ett ansvar för byte av hårddiskdisketter bör möjligheten att utveckla system för fjärravläsning eller rapportering av datalagringsnivån i disketterna undersökas. Om ansvaret ligger hos fisket att sända diskarna till HaV bör 200 g hårddiskdisketter om 1 TB användas eftersom de kan sändas med vanlig postgång. Ett alternativ till att använda sensorn i trålrumman skulle därför kunna vara trålsensorn i själva redskapet, vilken kan registrera redskapets position i förhållande till vattenytan.



Uppgifterna från kamerasystemet ombord kan överföras till FMC via hårddiskdisketter som sänds eller överlämnas till FMC. Mindre sensordata kan också sändas direkt via satellitbaserad datakommunikation, t.ex. via VMS-systemet eller via e-loggboken. HaV behöver i sådana fall precisera de tekniska kraven för sådan rapportering av sensordata. Det är sannolikt lämpligast av flera skäl att data överförs till HaV efter varje resa. Bildfilerna i nuvarande system producerar stora datamängder vilket gör det kostbart att överföra data i realtid via satellitbaserad datakommunikation. I framtiden kan utvecklingen av kamerasystem som bygger på digitalteknik medföra att bildfilerna minskar.

Av ovan framgår att nyare disketter lagrar ca 1 TB. Erfarenheter från bland annat Danmark visar praktiska problem i det fall 100 % av lagringsutrymmet nyttjas. Den exakta logistiken för ett hårddisksystem är svårt att fastställa utan erfarenhet från kameraövervakning i de olika fiskerier som är aktuella. Sannolikt krävs i storleksordningen fem disketter per fartyg för att utan risk för avbrott hantera uppgifter från kamerasystemet ombord och vid FMC. I det fall krav ställs på insändande av diskett efter varje resa måste förekomsten av ankomster utomlands beaktas vid dimensioneringen av antalet disketter. Antalet disketter ett fartyg minst måste ha bör framgå av kameraplanen för fartyget. Eftersom det är fiskaren

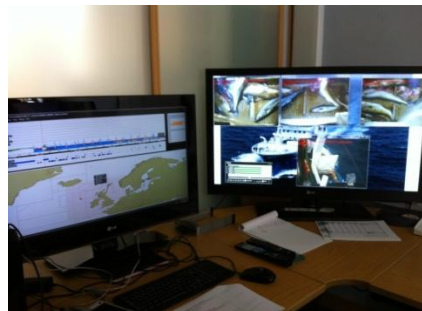
som äger disketterna, samt även av sekretesskäl, ska de hanteras fartygsvis av HaV och inte cirkulera bland andra fartyg.

HaV kan se över möjligheten att utöver insändande av disketter, även lämna in dessa till myndigheten vid lokalkontoren. Fiskarens förfarande vid inspelningen av data på disketterna samt hanteringen av disketterna i övrigt behöver preciseras i föreskrifter, villkor eller i kameraplanen för fartyget.

9.5 Utrustning och dataanalys vid FMC

Det finns för tillfället omkring fem leverantörer av kamerövervakningssystem för fiske. Archipelago Marine Research Ltd är marknadsledande. HaV behöver göra en noggrannare förstudie inför en upphandling av mjukvara och hårdvara för hantering av den information fartygen lämnar från kameran systemen.

Utrustning behövs för avläsning och lagring av data från hårddiskdisketter, logistik för diskethantering samt automatisk och manuell analys av sensordata inklusive bilddata. Analyssystemet behöver också vara integrerat med övriga FMC-system för fångstkontroll, då huvudsyftet med kameraövervakningen är verifiering av fångstuppgifter.



Överföringen av data sker med hårddiskdisketter. Kraven på diskettenheterna/-läsarna vid FMC behöver tas fram i samband med att kraven på utrustningen ombord preciseras. Även kravet på lagringskapacitet vid FMC beror av utrustningen ombord och då främst vilka detaljerade krav som kommer att gälla för datafångsten.

HaV har i tidigare uppdrag beräknat personalbehovet till sju årsarbetskrafter. Erfarenheter från länder som har system i drift visar behovet av personal med bland annat artkännedom av fisk och andra marina arter som fångas eller interagerar med fisket. Det är också väsentligt att den som analyserar har goda kunskaper om fiske och vilka arbetsprocesser som förekommer ombord fiskefartyget. Eftersom verksamheten är ny finns i princip inga utbildade personer som omedelbart kan utföra en godtagbar analys. Efter en rekrytering behöver HaV därför genomföra riktade utbildningsinsatser.

Analysen av data från kameran systemet används för att verifiera redovisningen i fiskeloggboken av fångstuppgifter inklusive uppgifter om

utkast. Det bör också vara möjligt att följa upp bestämmelser som rör användningen av selektiva redskap samt bestämmelser om stuvning av redskap i den mån det är kopplat till fångstrapportering. Det finns rättsliga krav på att kameraövervakningen bara får ske för ett bestämt angivet syfte. Bildupptagningen får därför inte användas i något annat syfte än det angivna.

De svenska fartyg som enligt förslaget omfattas av krav på kamerasytem redovisar sin fångst ombord, respektive kastad fångst i kilogram per art i loggboken (e-loggbok). Varje fiskeansträngning redovisas separat. Arter under 50 kilo kan summeras under en samlingsbeteckning (MZZ), men måste särredovisas i landningsdeklarationen. Det finns inget krav på att all fångst måste landas vid samma tillfälle, men om fångst från en tidigare resa tas med ombord måste denna särredovisas. Det bör noteras att som en följd av ändringar i bestämmelser om avfallshantering vid transporter till sjöss får fast avfall som produceras under en fiskeresor, dit utkast räknas, inte längre sparas ombord efter ankomst till hamn och kastas under en senare fiskeresor.

Det finns idag vad HaV erfar inga verksamheter i drift som omfattar en så komplett uppföljning av kameradata som kan komma att krävas i Skagerrak. I de system med fångstkvalitet för torsk som övervakas i Nordsjön används kameradata främst för att verifiera redovisning av torsk (behållen och kastad). I bur och krokfisket i Kanada verifieras samtliga arter, men arbetet underlättas för den som analyserar av att fångsten måste redovisas i antal individer utöver kilogram. Vid en analys som baseras på svenska bestämmelser om loggboksföring kommer det åtminstone inledningsvis att vara problem med en korrekt verifiering. Skottiska experter menar att det inom vissa fiskerier är omöjligt att verifiera kvantitet per art i utkast. Försök i Australien i räkfiske indikerar motsvarande problem, men visar samtidigt på möjligheten att följa upp utkast kvalitativt, dvs. vilka arter som kastas. För fångst som landas kan verifieringen av kvantitet per art ske med hjälp av data från landningen och senare led. Spårbarhetsdata kommer där att få en stor betydelse.

Eftersom befintliga kameraövervakningssystem bara har avsett demersalt fiske och fiske efter tonfisk och andra större pelagiska arter, finns ett behov av att anpassa övervakningssystemet. Vid pelagiskt fiske skiljer sig såväl redskapsanvändningen som hanteringen och förvaringen ombord från det demersala fisket. Det är också viktigt för såväl loggboksredovisningen som kameraanalysen att definitionen på utkast är tydlig, bland annat hur s.k. slipping, dvs. när fångst i redskapet släpps tillbaka utan att det tagits ombord, ska betraktas. Ett särskilt problem utgör fisket med vad/not och då i relation till om och när det ska vara tillåtet att frigöra fångst efter inneslutning i redskapet.

HaV har i 2012-års rapport i Skagerrakfrågan angett att en analys av data bör omfatta 10 % av antalet resor samt "ett adekvat antal tråldrag från varje sådan resa" men att nivån kommer att variera beroende på fiskeri och den riskanalys som ligger till grund för fiskerikontrollens utförande. Det exakta förfaringssättet vid verifieringen behöver utvecklas vid HaV och anpassas till de fiskerier som förekommer. Analysnivån varierar i de system som är i

drift. I Skottland och Danmark analyseras 10 % av tråldragen och i Kanada analyseras 10 % bildmaterialet. Erfarenheter av analys av utkast i Skottland visar att nivån behöver vara så hög som 40 % för att fastställa utkastnivåer för kommersiella arter och ännu högre för icke-kommersiella arter. Analysen av kameradata är starkt integrerad med övrig analys och verifiering av data från fiskeresor som ska utföras i enlighet med artikel 109.2 i kontrollförordningen. Utvecklingen av system och arbetsprocedurer för verksamheterna behöver därför att samordnas. Endast personal som arbetar med dataanalys enligt kontrollförordningens krav ska ha behörighet till uppgifterna.

9.6 Kontroll av utrustning ombord

HaV och eventuellt Kustbevakningen behöver kunna kontrollera utrustningen ombord och då särskild spåra eventuella ändringar av den konfigurerings som gjordes i samband med installationen.

I det fall ett system införs liknade det som gäller för VMS vid upprepade fel¹⁴, kan HaV komma att behöva låta avmontera utrustningen för att låta den undersökas av specialister.

10. Juridiska förutsättningar för att införa kontrollalternativ

10.1 Förenlighet med EU-rätten m.m.

Flertalet av kontrollalternativen i kapitel 7 är reglerade i EU-lagstiftning och nationell lagstiftning. Såvitt kan överblickas möter det inga juridiska hinder att använda dessa kontrollverktyg till att övervaka ett utkastförbud.

Referensflotta, kontrollobserver och kameraövervakning är kontrollmedel som inte tidigare använts i Sverige förutom inom ramen för särskilda projekt. Kontrollmetoderna finns inte heller reglerade i EU-bestämmelser eller nationellt, förutom artikel 73 i kontrollförordningen som reglerar kontrollobserver inom ramen för särskilda gemenskapsobservationsprogram som inrättas av rådet. För att införa nya kontrollmedel nationellt utan att EU-reglering kräver detta, förutsätts att ett nationellt införande är tillåtet enligt EU-rätten.

Målen för den gemensamma fiskeripolitiken framgår av grundförordningen¹⁵. Det nationella handlingsutrymmet avseende åtgärder

¹⁴ Jämför artikel 26.1 förordning (EU) nr 404/2011.

¹⁵ Rådets förordning (EG) nr 2371/2002.

för bevarande och förvaltning framgår av artikel 9-10 i grundförordningen. De åtgärder som ryms inom bevarande och förvaltning omfattar inte kontrollfrågor.

Kontrollfrågor omfattas dock av den gemensamma fiskeripolitiken, se artikel 21-28 i grundförordningen. I artikel 23 anges att om inte annat sägs i gemenskapsrätten ska medlemsstaterna sörja för effektiv kontroll, inspektion och tillsyn av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Det sägs vidare att medlemsstaterna ska kontrollera den verksamhet som faller under den gemensamma fiskeripolitiken på deras territorium eller i vatten som omfattas av deras överhöghet eller jurisdiktion. I artikel 24 anges att medlemsstaterna ska vidta de inspektions- och tillsynsåtgärder som krävs för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs på deras territorium eller i de vatten som faller under deras överhöghet eller jurisdiktion, m.m. Åtgärderna ska bl.a. omfatta stickprovskontroller och inspektioner på fiskefartyg, iakttagelser av fiskefartyg samt åtgärder för att förhindra att deras medborgare deltar i fiskeverksamhet där gällande bevarande- och förvaltningsåtgärder inte respekteras.

I artikel 3.2 kontrollförordningen anges att kontrollförordningen ska gälla utan att det påverkar tillämpningen av eventuella nationella kontrollåtgärder som går utöver minimikraven, under förutsättningen att de är förenliga med gemenskapslagstiftningen och den gemensamma fiskeripolitiken.

I konsekvens med vad som gäller för det nationella handlingsutrymmet avseende bevarande och förvaltning bör Sverige också vid tillämpning av det nationella handlingsutrymmet avseende kontrollfrågor tillse att åtgärderna är proportionerliga och icke-diskriminerande. Omständigheten att en åtgärd endast kommer att omfatta svenska fiskare är inte att anse som diskriminerande vid den bedömningen.

HaV har, som behörig svensk myndighet på fiskets område, bemyndigande enligt 5 kap. 7 § förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen bemyndigande att meddela föreskrifter som behövs för tillsyn och kontroll av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella föreskrifter på området. Inom bemyndigandet ryms rätten att föreskriva om kontrollåtgärder.

När det gäller reglering om kontroll av enskilda och uppgiftslämnande är det inte lämpligt att grundregleringen meddelas i form av myndighetsföreskrifter. I 8 kap. 2 § 2 p. regeringsformen anges att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt 8 kap 7 § och 10 § regeringsformen kan regeringen och, i andra ledet, en förvaltningsmyndighet dock meddela verkställighetsföreskrifter inom detta område.

För det fall kameraövervakning, kontrollobserverare respektive referensflotta bedöms vara proportionerliga och icke-diskriminerande

åtgärder, och ett nationellt införande av kontrollmedlen övervägs, bör enligt HaV:s mening kontrollmetoderna regleras i lag. HaV bör bemyndigas att meddela verkställighetsföreskrifter.

10.2 Särskilt om kameraövervakning

HaV ska enligt uppdraget utifrån gällande svensk lagstiftning belysa de juridiska förutsättningar som finns för att införa de olika alternativen för kontroll av utkastförbudet. HaV ska även redogöra för de regler som bör gälla för dokumentation i syfte att ta tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. Enligt artikel 11 i förordningsförslaget anges att medlemsstaterna ska använda kameraövervakning som kontrollmedel på fiskefartyg som är 12 meter eller längre.

Enligt regeringsformen är enskilda skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten, bland annat om intrånget innebär övervakning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar i denna rättighet får, som nämnts ovan i avsnitt 10.1, endast göras i lag och bestämmelserna får inte strida mot Europakonventionen.

I gällande lagstiftning regleras kameraövervakning på allmän plats av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning (LAK) och kameraövervakning på plats dit allmänheten inte har tillträde av personuppgiftslagen (1998:204) (PuL). En ny kameraövervakningslag träder i kraft den 1 juli 2013¹⁶. Den nya lagen reglerar all kameraövervakning och avser att ersätta LAK:s och PuL:s bestämmelser, men gäller endast för kameror uppsatta i Sverige.

Kameraövervakning på fiskefartyg i kontrollsyfte skulle idag falla inom PuL:s tillämpningsområde, eftersom övervakningen sker på område dit allmänheten inte har tillträde. Det kan förekomma att kamerorna ombord är monterade så att hamnområden där allmänheten vistas undantagsvis kommer att filmas, när fartyget ligger vid kaj. I de fallen är LAK tillämplig på kameraövervakningen och tillstånd för övervakningen krävs från länsstyrelsen.

Efter den 1 juli 2013 kommer istället den nya lagen om kameraövervakning bli tillämplig på den övervakning som ska ske på fiskefartygen, när dessa befinner sig på svenskt territorium. Utanför svenskt territorialvatten gäller inte den nya lagen. Istället blir reglerna i PuL tillämpliga på övervakningen, eftersom den personuppgiftsansvarige, HaV, är etablerad i Sverige. Detta kan inte förväntas innebära någon skillnad i rättstillämpningen, eftersom motsvarigheter till regler för övervakningen i PuL överförts till den nya kameraövervakningslagen.

Krav på tillstånd för kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde, exempelvis i hamnområden, kommer att gälla även enligt den nya

¹⁶ Förarbeten, se *En ny kameraövervakningslag, prop. 2012/13:115*.

kameraövervakningslagen. Det är inte uteslutet att tillstånd för kameraövervakning på andra medlemsstaters hamnområden också kan behövas.

HaV är behörig svensk myndighet för kontrollfrågor inom fisket. Det är HaV som kommer att vara ansvarigt för att ett krav på kameraövervakning ombord på fiskefartyg genomförs, och även för att övervakningen utförs i enlighet med lag.

I bilaga 1 till denna rapport finns en redogörelse över tillämpliga bestämmelser i svensk rätt och den lagstiftning som träder i kraft 1 juli 2013 samt utgångspunkter för den juridiska bedömning som följer nedan.

10.2.1 Bedömning av om kameraövervakning ombord på fiskefartyg är förenlig med nationell rätt

Bedömning enligt Personuppgiftslagen

Kommissionen har i kommissionsförslaget också föreslagit vissa kontrollåtgärder. I artikel 11 i förslaget finns bestämmelser om krav på elektronisk fjärrövervakning, dvs. kameror, GPS och sensorer. Förslaget har behandlats i rådet och Europaparlamentet men är ännu inte antaget. Bedömningen av om kameraövervakning kan införas på svenska fartyg påverkas av om ett sådant krav kommer att uppställas i EU-rätten eller inte. Bedömningen görs inledningsvis med utgångspunkt i att något sådant krav inte kommer att finnas. Bedömningen görs vidare med utgångspunkten att något samtycke inte finns till bildupptagningen.

Bedömning då krav på kameraövervakning inte finns i EU-rätten

Först måste avgöras om materialet är strukturerat på ett sådant sätt att det påtagligt underlättar sökningen efter eller sammanställning av personuppgifter. Som anges i kap. 8 ovan kommer i förevarande fall bildmaterialet att behöva laddas ner i något slags analysprogram, där sökning kommer att kunna ske på fartyg. Man kommer inte att kunna söka i analysprogrammet på individnivå, dvs. namn eller personnummer eller liknande, utan sökning ska endast kunna göras på fartyg. HaV bedömer därför att bildupptagningen i fråga inte kan anses vara påtagligt strukturerad i den mening som avses i 5 a § personuppgiftslagen. Fartygsnamn skulle kunna anses vara indirekta personuppgifter, dvs. vet man fartygets namn och datumet för resan så kan man med hjälp av annan information ta reda på vilka personer som filmats. När bara indirekta personuppgifter strukturerats, och när avsikten inte varit att söka efter eller att sammanställa personuppgifter, har dock Datainspektionen funnit att detta inte inneburit en struktur för att påtagligt underlätta sökningen efter eller sammanställning av personuppgifter (jfr beslut 2008-04-09, dnr 1070-2007 avseende ett GIS-system i vilket man kunde söka efter bl.a. adresser och få upp en lägesbild i datorn). Bedömningen av kameraövervakningens förenlighet med PuL kan därför göras utifrån 5 a § PuL. Detta innebär att kameraövervakningen får

utföras, såvida den inte kränker den filmades personliga integritet (se bilaga 1).

Kameraövervakning anses generellt innebära ett intrång i den registrerades personliga integritet. Det finns inte någon definition i svensk lag av personlig integritet. Bedömningen av om behandlingen av personuppgifter är kränkande görs istället i varje fall utifrån en intresseavvägning mellan den registrerades intresse av en fredad, privat sfär och de motstående intressena i det enskilda fallet. I denna avvägning beaktas bland annat om intrånget är proportionellt i förhållande till ändamålet och de effekter som personuppgiftsbehandlingen för med sig. En sådan intresseavvägning måste också göras när kameraövervakning bedöms enligt 10 § punkten f PuL, som tillämpas när materialet strukturerats på så sätt att sökning kan eller är avsedd att göras på personuppgifter. En behandling av personuppgifter som sker i enlighet med hanteringsreglerna i 9 § och någon av punkterna i 10 §, antas inte kränka den registrerades personliga integritet. Bedömningen nedan kommer därför att omfatta även 10 § punkten f och hanteringsreglerna i 9 § PuL.

Syftet med och intresset av kameraövervakning

En eventuell kameraövervakning ombord på fartygen skulle ske för att kontrollera förbudet mot utkast av fisk i Skagerrak samt för att verifiera att fisket är fullt dokumenterat. Det inspelade materialet skulle endast användas för detta syfte. Utkastförbudet utgör en del av arbetet med att skapa ett hållbart fiske inom EU och Sveriges regering har förklarat sig stödja ett utkastförbud. Fiskenäringen är reglerad och kontrollerad, både vad avser nyetableringar och befintligt fiske, eftersom näringen brukar en ändlig naturresurs som tillhör alla. Det är av hållbarhets- och miljöskäl av stor vikt att utkastförbudet efterlevs.

Alternativ till kameraövervakning

Kontrollen av utkastförbudet behöver vara mer eller mindre heltäckande för att säkerställa ett fullt dokumenterat fiske vad avser fångsten. Det är svårt att kontrollera utkastförbudet vid landning av fisken utan detta behöver ske till sjöss, där fisken eventuellt kastas. Som anges i kapitel 7 skulle alternativa kontrollmetoder kunna vara referensflotta, observatörer och sjökontroll med patrullfartyg. Kameraövervakning är i jämförelse med övriga kontrollmedel mycket effektivt.

Graden av integritetsintrång

Vid eventuell kameraövervakning skulle kamerorna ombord sättas upp vid platserna där fisken tas upp ur vattnet, där den rensas och sorteras och där oönskad fisk slängs tillbaka. I den mån som personer skulle komma att filmas skulle det vara på de ställen som de tar upp eller rensar/sorterar fisk. På ett begränsat utrymme som ett fiskefartyg kan övervakningen trots de specifika utrymmena ändå uppfattas som ingripande. Bildupptagningen

skulle därför begränsas så långt det är möjligt till att bara filma händerna eller ryggen på de som handskas med fisken. Någon ljudupptagning skulle inte ske och filmen skulle inte granskas i realtid.

Risk för överskottsinformation

Med tanke på eventuella kamerors placering inne i fartyget borde risken för överskottsinformation vara liten. Bildupptagning skulle ske endast på platser där fisken tas upp, rensas/sorteras eller slängs. En större risk för överskottsinformation skulle finnas när fartyget går i hamn för att landa fisken, vad avser gäller de kameror som är avsedda att filma när fisken tas upp. Det finns då risk för att kamerorna vid dessa tillfällen skulle kunna filma personer som går på hamnen, vilket inte är syftet med kameraövervakningen.

Information om övervakningen

Hanteringen av en eventuell kameraövervakning kommer att behöva regleras i svensk författning och de som i så fall filmas ombord kommer att vara välinformerade om bildupptagningen. Det är innehavaren av fartygstillståndet som skulle ansvara för kamerautrustningen. Generell information om vilka platser som är kameraövervakade, när kameraövervakning sker och varför, skulle finnas på myndighetens hemsida. Information skulle också ges om hur myndigheten hanterar det inspelade materialet. Mer utförlig information om bildupptagningen utifrån hur den skulle se ut på respektive fartyg skulle finnas ombord på fartyget i fartygets kameraplan. Personerna ombord skulle också via fartygets dator i realtid kunna se hur bildupptagningen ser ut.

Dialog med fiskenäringen

HaV har i samband med nu aktuellt uppdrag från regeringen samrått med näringen vid flera tillfällen. Även i arbetet i Norgeförhandlingarna som ligger till grund för kommissionsförslaget har näringen varit delaktig. Representanterna för näringen har varit starkt negativa till kameraövervakning ombord på fartygen. Orsaken har varit främst integritetsaspekten och att näringen anser att de förutsättningar som krävs för att utkastförbudet ska fungera inte är uppfyllda.

Hanteringen av bildupptagningen

Ett eventuellt bildmaterial kommer att sparas hos HaV. Det är tänkt att föras över på så sätt att hårddisken med materialet skickas eller överlämnas till myndigheten. Bildupptagningen skulle sedan föras över till ett analysprogram på myndighetens server. Den eventuella bildupptagningen kommer att granskas för att verifiera uppgifterna i fiskeloggboken. Granskning skulle inte ske av alla filmer utan av ett urval som görs utifrån en riskbedömning. Någon granskning i realtid skulle, som nämnts ovan, inte

ske. Endast ett begränsat antal särskilt utpekade personer skulle ha tillgång till det inspelade materialet. Ett eventuellt bildmaterial kommer att raderas efter viss bestämd tid, oavsett om det granskats eller inte. När det gäller gallring av personuppgifter är huvudregeln som följer av PuL att personuppgifter inte ska sparas längre än nödvändigt. Datainspektionen har ansett att utgångspunkten för all lagring av bildmaterial bör vara att sådant får sparas i högst 30 dagar (jfr beslut 2011-06-05, dnr 1405-2010).

HaV skulle behöva ge ut föreskrifter som beskriver under vilka förutsättningar behöriga personer får ta del av bildmaterialet och i övrigt hanteringen av övervakningen och bildmaterialet. Denna reglering skulle eventuellt behöva kompletteras med en rutin för hur myndigheten behandlar personuppgifterna. Reglerna om säkerhet vid behandling av personuppgifter i 30-32 §§ PuL skulle behöva iakttas. Enligt 8 § andra stycket PuL får en myndighet arkivera och bevara allmänna handlingar. Vid sådan arkivering ska dock handlingarna hållas åtskilda från de dokument- och ärendehanteringssystem som används dagligen (jfr Datainspektionens beslut 2009-06-23, dnr 1739-2008).

När det gäller spridning av det eventuella bildmaterialet följer av 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) att sekretess gäller för sådan uppgift om enskilda personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Se mer om sekretess i avsnitt 1.2.2.1 nedan.

Bedömning

Personuppgifter får behandlas enligt 10 § punkten f om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige ska kunna tillgodose, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. I sådana fall kan kameraövervakningen heller inte anses kränka den registrerades personliga integritet enligt 5 a § PuL.

Att kunna kontrollera utkastförbudet som ett led i arbetet med att skapa ett hållbart fiske måste anses vara ett starkt, berättigat intresse för det allmänna. Andra, mindre integritetsingripande, åtgärder är möjliga för kontroll. Om syftet är en heltäckande kontroll av utkastförbudet och att uppnå ett fullt dokumenterat fiske är kameraövervakning dock mycket effektivt jämfört med övriga kontrollalternativ. Bildupptagningen skulle inte avse några särskilt känsliga uppgifter enligt PuL och skulle ske uteslutande i de situationer där personerna ombord hanterar fisken. Information om övervakningen samt hanteringen av personuppgifterna skulle ske i enlighet med gällande lagstiftning. Fiskerieringen har uttryckt ett starkt motstånd mot kameraövervakning på fartygen och Datainspektionen har ansett att det krävs starka skäl för att få genomföra en behandling av personuppgifter när en registrerad uttryckligen har motsatt sig behandlingen.

I detta fall anser Havs- och vattenmyndigheten att sådana starka skäl borde finnas mot bakgrund av att kameraövervakning är en effektiv metod för att tillgodose utkastförbudet efterlevs, vilket bedömts nödvändigt för att skapa ett hållbart nyttjande av en gemensam naturresurs. Kameraövervakningen måste också, med beaktande av de begränsade situationer som kommer att omfattas av bildupptagningen och kontrollmedlets relativa effektivitet, anses vara proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till det intrång i den privata sfären som övervakningen innebär.

Även med beaktande av näringsens motstånd mot kameraövervakning skulle sannolikt det allmänna intresset av att effektivt kontrollera utkastförbudet anses väga tyngre än integritetsintrånget som övervakningen innebär. Kameraövervakning skulle därmed anses ske i enlighet med reglerna i PuL.

Bedömning då krav på kameraövervakning finns i EU-rätten

Om krav på kameraövervakning uppställs i en EU-förordning gäller följande. Förordningar har direkt tillämplighet i medlemsstaterna. Ett krav på kameraövervakning i en EU-förordning kommer alltså att gälla direkt som svensk rätt. Dessutom gäller principen om EU-rättens företräde framför nationell lagstiftning, som bl.a. innebär att svenska domstolar men också myndigheter inte ska tillämpa en svensk lagregel om den står i strid med en EU-rättslig bestämmelse.¹⁷ Om krav på införande av kameraövervakning ställs upp i EU-förordning gäller alltså denna som lag och någon intresseavvägning behöver inte göras.

Även om skyldigheten att kontrollera utkastförbudet genom kameraövervakning skulle införas i EU-förordning, måste reglerna om hur personuppgifter hanteras fortfarande tillämpas. Skyldigheten att t.ex. informera om övervakningen och gallra uppgifterna måste alltså tillämpas. I detta sammanhang bör nämnas att EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna numera är bindande rätt och att EU har anslutit sig till Europakonventionen. Ett krav på t.ex. kameraövervakning i EU-rätten måste därför ha föregåtts av en prövning om huruvida det kränker de mänskliga rättigheterna, så som artikel 8 i Europakonventionen.

Bedömning enligt ny kameraövervakningslag

Enligt förarbetena till den nya lagen får kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde ske utan samtycke, om övervakningen behövs för att förebygga, avslöja eller utreda brott, förhindra olyckor eller andra berättigade ändamål, och övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Särskilt ska beaktas hur övervakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet används och vilket område som ska övervakas.

¹⁷ (se t.ex. Bernitz och Kjellgren, Europarättens grunder, fjärde upplagan, s. 77 ff.)

Övervakningen får ske endast för särskilda och berättigade ändamål. Enligt förarbetena ska bedömningen fortsatt göras enligt den s.k. överviktsprincipen, dvs. tillstånd till övervakning ska lämnas om intresset av övervakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. HaV bedömer därför att en intresseavvägning i enlighet med PuL:s bestämmelser ovan också kommer att vara aktuell vid tillämpning av den nya lagen.

Bedömningen av övervakningens tillåtlighet överensstämmer med bedömningen enligt PuL, se avsnittet ovan. Slutsatsen är att kameraövervakning skulle vara tillåten enligt den nya kameraövervakningslagen.

Särskilt om hanteringen av personuppgifterna

Även om bildupptagningarna är att anse som ostrukturerat material på vilket hanteringsreglerna i PuL inte behöver tillämpas, bör personuppgifterna hanteras i enlighet med 9 § PuL för att säkerställa en korrekt hantering. I detta sammanhang är 9 § punkterna c och d särskild viktiga, dvs. att personuppgifterna bara får samlas in för särskilda, berättigade ändamål och att de inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket de uppgifterna samlades in. Den senare bestämmelsen benämns även som finalitetsprincipen.

10.2.2 Övriga frågor att beakta vid införande av kameraövervakning

Utlämnande av material från kameraövervakning

HaV är behörig svensk myndighet för kontrollfrågor inom fisket. Det är HaV som kommer att vara ansvarigt för att ett krav på kameraövervakning ombord på fiskefartyg genomförs i praktiken. Det är därför HaV som ska ansvara för att kameraövervakningen sker på lagligt sätt. Även om fartygstillståndshavaren förväntas äga själva kamerautrustningen, är det HaV som ansvarar för insamlingen av uppgifterna och bestämmer deras ändamål. Bildmaterialet kommer inte den enskilde fiskaren att förfoga över, utan det ska betraktas som myndighetens insamlade material. När frågor uppkommer om att lämna ut material från kameraövervakningen, till enskilda eller till andra myndigheter, kommer därför reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmän handling gälla.

Rätten att ta del av allmänna handlingar kan begränsas genom sekretessbestämmelser. Kameraövervakning som genomförs enligt LAK omfattas av sekretessbestämmelser i 32 kap. 3 § OSL.¹⁸ Bestämmelsen är

¹⁸ *Såvitt förstås omfattar dock denna paragraf alla myndigheter som inhämtar uppgifter med övervakningskameror, även sådan övervakning som utöver de allmänna hänsynsreglerna i LAK regleras av PuL Offentlighets- och sekretesslagen, en kommentar, Tansjö m.fl., s.32:3:1*

tillämplig dels hos alla myndigheter som inhämtar uppgifter med hjälp av övervakningskameror, dels hos myndigheter till vilka material från kameraövervakning överlämnas.¹⁹ I HaV:s fall kan det bli aktuellt att överlämna material från kameraövervakning till polis och åklagarmyndighet, om en överträdelse skulle upptäckas. Sekretessen för övervakningsmaterialet kommer att gälla även där. En sekretessbelagd uppgift i HaV:s verksamhet får inte röjas av myndigheten själv eller av en person som är anställd hos eller har uppdrag för HaV, se 2 kap. 1 § OSL.

I samband med införandet av den nya kameraövervakningslagen kommer sekretesskyddet för enskilda personliga förhållanden som inhämtats genom kameraövervakning stärkas. I förarbetena till lagen motiveras detta med ett starkt integritetsskyddsintresse när det gäller kameraövervakningsmaterial. Ett så kallat omvänt skaderekvisit införs, innebärande en presumtion för sekretess. Om det står klart att en uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men bör uppgiften dock kunna lämnas ut. I domstol ska dock fortfarande ett rakt skaderekvisit gälla för sekretessen, dvs. det finns en presumtion för offentlighet. Insynsintresset för allmänheten är typiskt sett större när material från kameraövervakning överlämnas till domstol för att användas i brottmål, enligt förarbetena (prop. 2012/13:115 s. 102).

En ny bestämmelse, 32 kap. 3 a § införs också enligt förslaget. Bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift om enskilda personliga förhållanden som inhämtats genom kameraövervakning lämnas till brottsbekämpande myndigheter.

Den som själv övervakas genom kameraövervakning har under vissa omständigheter rätt att begära ut materialet. Sekretess till skydd för en enskild gäller nämligen inte i förhållande till den enskilde själv, enligt 12 kap.1 § OSL. Vid kameraövervakning ombord på fiskefartyg skulle alltså en enskild fiskare ha rätt att ta del av kameraövervakningsmaterial beträffande sin egen verksamhet. Rör bildmaterialet flera personer förutsätter ett utlämnande att övriga lämnar samtycke till att bildmaterialet lämnas ut, 12 kap. 2 § OSL.

Jurisdiktion vid upptäckta överträdelser

En angelägen fråga i det fortsatta arbetet med kameraövervakning som kontrollmetod är vilken medlemsstat som ska anses ha jurisdiktion beträffande överträdelser som upptäcks vid kameraövervakning. Om överträdelsen sker ombord på ett svenskt fartyg men på annan stats vatten kan kuststaten hävda jurisdiktion. Å andra sidan kan övervakningen ses som en del i det uppgiftslämnande som ska göras i enlighet med EU-regeringen om kontroll. Det är flaggmedlemsstaten som normalt lagför överträdelser som upptäcks vid granskning av uppgiftslämnande från flaggstatens

¹⁹ Prop. 2012/13: 115 s. 97-98.

fiskefartyg. Regler om sk. ömsesidig assistans (mutual assistance) och överföring av förfaranden finns i artikel 71-72 respektive 86 i kontrollförordningen.

För det fall principen om kuststatsjurisdiktion anses ha företräde kan det bli aktuellt att översända kameraövervakningsmaterial till tillsynsmyndigheter i Danmark och eventuellt i Norge i anledning av misstänkta överträdelser som upptäcks på svenska fartyg men som begåtts på danskt eller norskt vatten. Omvänt kan Sverige behöva begära in övervakningsmaterial från danska myndigheter avseende danska fartyg som begått överträdelser på svenskt vatten. Det finns ingen begränsning av export av personuppgifter i övervakningsmaterial till annan stat inom EU och EES. Däremot finns förbud mot att överföra personuppgifter till andra stater, så kallade tredjeländer, i 33 § PuL och i 34 § i den föreslagna lagen om kameraövervakning, om dessa inte har en adekvat skyddsnivå för uppgifterna. Överföring till tredjeland lär inte bli aktuellt.

För det fall en förordning i enlighet med kommissionens förslag träder i kraft bör det enligt HaV:s mening i tillämpningsbestämmelser till förordningen klarläggas vilken medlemsstat som ska lagföra överträdelser mot utkastförbudet om överträdelser sker på annan medlemsstats vatten. Det mest lämpliga är att flaggmedlemsstaten ska ha jurisdiktion, för det fall överträdelserna upptäcks genom kameraövervakning, då övervakningen är en form av uppgiftslämnande som ska redovisas till flaggmedlemsstaten.

Tillämpningsbestämmelser om uppgiftsskyldighet m.m.

För det fall krav på kameraövervakning införs i enlighet med kommissionens förordningsförslag finns flera frågor beträffande HaV:s interna hantering av filmerna, handhavande av utrustningen, rapportering m.m. som behöver regleras. Sannolikt kommer flera sådana tillämpningsbestämmelser regleras av EU. I den mån det behövs kompletterande bestämmelser bör HaV kunna meddela tillämpningsföreskrifter i enlighet med bemyndigandet i 5 kap 7 § förordning (1994:1719) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Tillämpningsbestämmelser bör bland annat meddelas om

- Under vilka förutsättningar behöriga personer får ta del av bildmaterialet.
- Drift och underhåll av systemet.
- Ansvar för rapporteringen från resan, t.ex. teknik och logistik för dataöverföring.
- Att en kameraövervakningsplan ska fastställas för varje fartyg, övriga tekniska specifikationer, t.ex. beträffande installation.
- Hur kontroll av utrustningen ska genomföras.

11. Beskrivning av försök med fullt dokumenterat fiske

Sedan 2008 har medlemsländer haft möjlighet att införa pilotförsök med fångstbaserade kvoter och fullt dokumenterat fiske genom kameraövervakningssystem. För att skapa incitament för deltagande i försöken har en extra fördelning av kvoter till deltagande fartyg varit möjlig sedan 2010.

11.1 Sverige

Ett försök med ett fångstbaserat kvotsystem och fullt dokumenterat fiske genomfördes 2010 av Havsfiskelaboratoriet under Fiskeriverket.

Avsikten var att studera hur en resultatbaserad förvaltning med fångstkvoter genom fullständig dokumentation kan påverka ett fartygs fiskemönster och fångst jämfört med landningskvoter.

Ansatsen var att kontraktera fyra fartyg till försöket, men enbart ett fartyg anmälde intresse. Med anledning av att endast ett fartyg rekryterades flyttades inriktningen inom projektet till tekniska lösningarna och möjligheter med ett sådant system.

Utrustning

Utrustningen som användes i försöket levererades av Archepilago Marine Research Ltd. Utrustningen bestod av fyra kameror, GPS sensor, trumsensor och hydrauliksensor sammankopplat till en persondator. Under försöket filmades 75 tråldrag.

Analys

Filmmaterialet analyserades med avseende på total fångst, för att verifiera målart, uppskattad mängd undermålig torsk och havskräfta samt för identifiering av olika arter.

Resultat

Genom enkla mätningar kunde över 50 % av variationen av totalfångsten verifieras genom en mätning av lyftets diameter. Mätningar av utkast från filmmaterialet av undermålig fångst gjordes framförallt genom att verifiera fiskarens självrapportering. Stor överenskommelse mellan självrapportering och observationer kunde uppnås för målarterna. Systemet har dock flera utvecklingspotentialer såsom förbättrad kamerateknik och utökad antal sensorer och kameror, vilket också har utvecklats sedan försöket utfördes. Genom att koppla data från systemet med VMS data och data från den elektroniska loggboken kan mycket högupplöst fångst per ansträngning (CPUE) och område beräknas.

Bland slutsatserna från projektet måste det lyftas fram att industrin uttryckte en stor skepsis och motstånd till försöket. Endast ett fartyg kunde kontrakteras trots stora möjligheter till ekonomiska fördelar i form av ökade fiskemöjligheter. Försöket utsattes även för ett sabotage av utrustningen ombord.

På frågan om fiskarna som deltog i försöket kände sig besvärade av kamerorna ombord framfördes att de fort glömts av.

11.2 Danmark

Den 6 maj 2013 besökte HaV Ministeriet för Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (FVM) i Köpenhamn för att ta del av det kameraövervakningssystem som används i Danmarks pilotprojekt.

Danmark har utfört pilotprojekt med fullt dokumenterat fiske sedan 2008. Det första året deltog sju fartyg och intresset för deltagande har under åren ökat till att under 2013 uppgå till 21 bottentrålare samt fem fartyg som fiskar musslor.

Kameraövervakningen i pilotprojekten har endast avsett att dokumentera torsk fångad i Nordsjön. All torsk som fångas på deltagande fartyg ska avräknas kvoten. Fisk som är under minimimått måste visas i 30 sekunder för en kamera och kan sedan kastas över bord.

De deltagande fiskarna har erbjudits 30 % extra torskkvot för de första 100 tonnen och sedan 20 % extra för de nästkommande 100 tonnen. Den extra bonusen får inte säljas vidare. Inga undantag har gjorts från fiskeansträngningssystemet.

Utrustning

Installation och reparation av utrustning sköts i huvudsak av personal från Danmarks Tekniska Universitet (DTU Aqua). I vissa fall sköts även reparationer med hjälp av ett privat företag. Enligt uppskattning tar det i genomsnitt 2,5 dag att installera ett kameraövervakningssystem på ett fartyg. Då är all kabeldragning, installation av kameror och mjukvara samt testkörning av systemet för att se till att placeringen av kamerorna täcker rätt områden på fartyget, inkluderat.

Kamerasystemet är upphandlat från Archipelago Marine Research LTD och både utrustning och filmerna ägs av myndigheterna. Det system som används har fyra filmkameror och hårddiskkassetterna på 1 TB. Datorn ombord innehåller Archipelagos programvara och är utrustad med uttag för hårddiskkassetter och koppling till sensordata (GPS, hydraulik, tråltrumhastighet och kameror).

Placeringen av kamerorna sker riskbaserat. För att få rätt placering på kamerorna har ett specialistteam med kunskap om både kamera- och sensorteknik och om fiskerelaterade processer använts.

En så kallad kameraplan för varje fartygstyp där kameraplacering och syftet med respektive kamera, dvs. vilken process som ska filmas, kommer att tas fram inom en snar framtid.

Logistiken kring hårddiskhanteringen för samtliga fartyg sköts från huvudkontoret i Köpenhamn. Enligt avtal har fartygen en skyldighet att kontakta myndigheterna tre dagar innan det är dags att byta hårddisk. De danska landningskontrollanterna byter sedan hårddisken enligt avtalad tid och plats.

Analys

För analys av sensordata inklusive kameradata används en programvara från Archipelago. Mjukvaran som används är relativ enkel att använda. För att komplettera programvaran från Archipelago har FVM även utvecklat en egen mjukvara. Analysen som görs i mjukvaran går primärt ut på att verifiera uppgifterna om torsk i den elektroniska loggboken.

För trålfartygen analyseras 10 % av tråldragen. Upptäcks något avvikande analyseras hela resan. Analys av musselfartygen gjordes för var tionde fiskedag och då analyserades hela fiskeresan. Var tionde resa eller tråldrag dubbelkollades för att jämföra resultat.

Analys av filmmaterialet görs av sex marinbiologstudenter vid sidan av sina studier. Detta fungerar enligt FVM mycket bra. De menar dock att det inte är nödvändigt att analyserna utförs av biologstuderande. Det räcker om en person i ”teamet” har fiskekunskap. Analys av ett tråldrag tar mellan 15-45 minuter.

En gång om året görs en grundlig genomgång av varje fartyg för att alla som analyserar bildmaterialet ska ha kunskap om flöden och kameror på varje fartyg. Man gör även studiebesök på fiskauktionen för att lära mer om fiskarters utseende, hur de kan se ut i olika vinklar och ljus etc.

11.3 Kanada

I oktober 2010 besökte dåvarande Fiskeriverket Vancouver i British Columbia, Kanada, för att medverka i en konferens om fångstdelning och fullt dokumenterat fiske. Konferensen gav en inblick i hur British Columbia har genomfört ett fångstbaserat förvaltningssystem med fullt dokumenterat fiske.

Myndigheten Fisheries and Oceans Canada initierade under 2003 diskussioner med fiskerinäringen angående bevarande och hållbart fiske. Dessa diskussioner pågick under tre år innan man kunde enas om ett system. Det var främst inom industrin, där fördelningen av kvoter delades upp mellan olika fartyg och fiskerier som det tog tid att enas, men även mellan industrin och förvaltningen. Systemet påbörjades som ett pilotförsök med fångstkvoter med beståndsspecifik förvaltning för fiske med krok och burar.

För att kunna kontrollera efterlevnaden av fångstkvoterna beslutades om en helt ny övervakningsstandard med 100 % övervakning av alla fiskeresor. Övervakningen till sjöss skulle antingen utföras med observatörer ombord eller med kameraövervakning. Som komplement infördes också landningskontroll på 100 % av resorna, det vill säga att det inte var tillåtet att sätta i land någon fisk innan inspektörer var på plats för att kontrollera landningen.

Fiskerinäringen står själva för kostnaden för både kameraövervakningen eller observatör ombord, landningskontrollen samt analysen av filmerna. Staten kan dock ge ett visst bidrag. Det är valfritt om man vill ha en observatör ombord eller om man istället väljer att installera ett kamerasystem. Det är dock relativt kostsamt att ha en observatör ombord, vilket gjort att det stora flertalet av fiskarna valde att ha ett kamerasystem.

Idag används detta system och har utökats till sju olika fiskerier med fiske mot ett 60-tal fiskarter.

Utrustning

Kamerasystemet som används ombord är upphandlat från Archipelago Marine Research LTD och både utrustning och filmerna ägs eller hyrs av fiskaren. Det system som användes 2010 inkluderade hårddiskassetter på 500 GB. Antalet kameror och placeringen av kamerorna sker riskbaserat, men allt från 1-9 kameror har använts för att täcka in hela fiskeaktiviteten. Datorn ombord innehåller Archipelagos programvara och är utrustad med uttag för hårddiskassetter och koppling till sensor data (GPS, hydraulik, trälrumhastighet och kameror).

Logistiken kring hårddiskhanteringen sköts av landningskontrollanterna och hårddiskarna byts ut vid varje fiskeresas slut i samband med landningskontroll. Detta för att varje fiskeresor ska kunna jämföras med landningsdeklaration och informationen om utkast innan ett nytt fartygstillstånd utfärdats för nästa resa.

Analys

Dataanalys utförs av personal på Archipelago huvudkontor i Vancouver Island. Huvudsyftet med analysen är att kontrollera tillförlitligheten av loggbok, landningsdeklaration och utkastloggbok. Fiskaren måste föra loggbok på alla utkast, vilket är det som jämförs mot filmmaterialet. Anställd personal analyserar filmerna genom ett riskbaserat system där i snitt 10 % av resorna inspekteras. Upptäcks fel inspekteras först och främst hela den aktuella resan men det innebär även att en högre frekvens av resor på det fartyget analyseras. Detta bekostas av fiskaren själv som får betala en timkostnad för all analys.

11.4 Australien

Med början under 2005 har flera försök genomförts med kameraövervakning av olika fiskerier i Australien. De flesta är relativt små pilotförsök där syftet främst varit att studera tekniken i sig. I en del studier görs jämförelser med observatörer ombord, ofta med syftet att studera interaktioner med marina däggdjur eller skyddade arter.

I en studie publicerad 2012 redovisas försök med uppskattning av utkast i räkfiske med hjälp av kameraövervakning²⁰. Projektet omfattade två olika fiskerier (bananräka respektive tigerräka) fiskesäsongerna 2010 och 2011 och var en del i förberedelserna för en övergång från ett fiskeansträngningsreglerat fiske till individuella kvoter. Det är en liten studie med enbart ett av de 52 fartyg som var verksamma i fisket, men vissa erfarenheter är allmängiltiga och värda att beakta. Under 2010 utvecklades fortfarande metodiken med kameraövervakning och de mest relevanta resultaten kommer från analysen under försöken våren 2011.

Syfte

Studien av räkfisket hade flera syften, bland annat att utvärdera kameraövervakning som metod för att skatta utkast samt att utföra en kostnad/nyttoanalys av kamerasytemet jämfört med observatörer.

Utrustning

Kameraövervaknings utrustning från företaget Archipelago Marine Research LTD användes med fyra kameror, en GPS-mottagare, två sensorer (tråltrumma och hydraulik) som aktiverade kamerorna samt en kontrollenhet (dator). Systemet var kopplat till en satellittranceiver (sändare och mottagare) via vilken realtidsinformation sändes en gång per timme om systemstatus. Rapporten innehöll en sammanfattning av föregående timmes sensordata och kunde användas för övervakning av hårddiskdisketterna (500 GB), att lösa tekniska problem samt planera service. Kamerorna aktiverades av sensorerna och var påslagna fram till 30 minuter efter sista utslaget från någon av sensorerna. Utrustningen var inte ansluten till en fast elinstallation.

Utöver kameror vid fångstintaget samt början och slutet av sorteringsbandet uppfördes en kamera i utrymmet där fångsten sorterades och packades i kartonger.

Analys

Kameradata användes för verifiering av uppgifter i loggboken och som jämförelse med observatörsdata. Test gjordes också vid 12 tråldrag där

20 Piasente, M., Stanley, B., & Hall, S. (2012). *Assessing discards using onboard electronic monitoring in the Northern Prawn Fishery. FRDC Project 2009/076. Australian Fisheries Management Authority 59pp.*

observatören med vissa intervall placerade räkor på bandet för att studera effektiviteten i bildanalysen.

Resultat

Det tog i snitt drygt två timmar att analysera data från ett tråldrag. Försöken med utplacerade räkor visade att kameraanalysen i snitt uppmärksammade ca 75 % av de utlagda räkorna samt att de till ca 93 % kunde artbestämmas. Med filter för att minska problem med solblänk samt bättre placerade kameror menade författarna att resultaten skulle kunna förbättras.

Under försöken uppstod problem med strömförsörjningen, salt och fukt på och i kameror samt solblänkt.

Vid jämförelsen av kostnad/nytta mellan observatörer och kamerasystem utgick beräkningen från att samtliga 52 fartyg i fisket skulle utrustas med kameraövervakningssystem respektive observatörer samt att 15 % av de sammanlagt 28000 tråldragen under ett år övervakades. Brytpunkten för när kameraövervakning sammantaget är kostnadseffektivare än observatörer beräknades till ca 10 % av tråldragen.

11.5 Skottland

Den 13-14 juni 2012 besökte HaV myndigheten Marine Scotlands kontor i Aberdeen och Peterhead för att på plats få fördjupad kunskap om kameraövervakning som kontrollverktyg. Under besöket diskuterades förutsättningarna för hur Skottlands pilotprojekt av kameraövervakning som kontrollverktyg har genomförts, urvalsprocess och villkor för deltagande fiskare, tekniska lösningar för kameraövervakning, ekonomisk analys av projektresultatet m.m. Ett besök anordnades också ombord ett av de deltagande fiskefartygen för att studera kamerautrustningens funktion och placering på fartyget.

Det första pilotprojektet i Skottland startades år 2009. I projektet deltog sju fartyg som tillhörde TR1- och TR2- segmenten²¹. I nästföljande projekt som startade 2010 deltog 17 fartyg. År 2011 hade intresset ökat så mycket att inte alla fiskefartyg som anmälts för deltagande kunde beredas plats. Ansökningar för 58 fiskefartyg inkom varav 25 antogs, samtliga i TR1-segmentet. Två av dessa uteslöts senare ur projektet på grund av misskötsamhet.

De övergripande målen med pilotförsöken har varit att minska mängden utkast och minska fiskeridödligheten för demersala arter i Nordsjön. Kameraövervakningen har endast avsett att dokumentera torsk fångad i Nordsjön. All torsk som fångas på deltagande fartyg ska avräknas kvoten,

²¹ TR1 = Bottentrålar och not med maskor som är 100 mm eller större. TR2 = Bottentrålar och not med maskor som är 70 mm eller större men mindre än 100 mm.

behållas ombord och landas. Övriga arter kan således fortfarande kastas tillbaka i havet.

De deltagande fiskarna har erbjudits mellan 26-30 % extra torskkvot som kompensation för landningskravet av torsk. Kompensationen är mindre än de utkast fartygen bedömts ha gjort tidigare, vilket gör att den totala fiskeridödligheten minskat under projektet. I vissa fall har utdelningen gjorts till det individuella fartygets fartygskvot och i vissa fall till en producentorganisation (PO). Fartygen har dessutom i praktiken undantagits fiskeansträngningsregleringen.

Utrustning

Marine Skottland har anlitat ett privat företag för att utföra installation och underhåll av utrustning. Installationen av utrustning har dock alltid skett tillsammans med fiskeri/kontrollpersonal. Utrustning repareras med frekvensen en utrustning per 2-3 månader.

Filmmaterialet sparas på hårddiskar som byts ut av kontrollpersonal. Logistiken kring hårddiskhanteringen sköts från Peterhead för samtliga fartyg. En enkel whiteboard används för att följa status för fartygen angående aktuell aktivitet och var de befinner sig. Målsättningen är att byta hårddisk efter varje fiskeresor. Eftersom majoriteten av landningarna görs i Peterhead där Marine Scotland har en kontrollstation går utbytet relativt smidigt. Vid de få landningar som görs i någon av de andra fyra landningshamnarna meddelas personal på plats om att byte av hårddiskar ska ske. De sänds sedan vanligen med kurirpost till Marine Scotland. Det går åt fem hårddiskar per fartyg för att logistiken ska fungera (ombord, transport, analys, etc.).

Kamerasystemet ombord är upphandlat från Archipelago Marine Research LTD och ägs av Marine Scotland. Det finns dels ett äldre system med fyra kameror och stora hårddiskassetter på 500 GB, dels ett nytt system med upp till åtta kameror och mindre lätta (ca 200 g) hårddiskassetter på 1 TB. Placeringen av kamerorna ombord fartyget sker riskbaserat.

Analys

För analys av sensordata inklusive kameradata används en programvara från Archipelago. Mjukvaran som används är relativt enkel att använda och Marine Scotland uppskattar att en dags utbildning är tillräckligt.

Analysen går primärt ut på att verifiera uppgifterna om torsk i den elektroniska loggboken. Analys av filmmaterialet från de 23 fartygen tar ca 60 timmar per vecka. Det är två personer som arbetar med denna analys. För varje resa görs ett slumpmässigt urval av tre på varandra följande trådrag. Det tar ca 5 timmar att analysera materialet från en sådan resa. För att utföra analysen krävs viss kunskap om fiskarter samt förståelse om fiskeaktiviteten.

För att öka förståelsen av systemet bjuds fiskare in för att delta vid analyserna. Marine Scotland betonar vikten av att ha ett fungerande samråd med näringen.

Marine Scotland anser att projekten varit framgångsrika avseende att fullt dokumentera torskfångster. Fisket har också tillfrågats i en enkätstudie och även de är nöjda med projektet. Marine Scotland är dock tydlig med att uppnå ett fullt dokumenterat fiske av alla arter är mycket svårt.

BILAGA 1 Juridiska förutsättningar.

Gällande rätt samt förslag till ny lagstiftning om kameraövervakning

Regeringsformen

Den personliga integriteten skyddas av bestämmelser i grundlag. I 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet. I samma lagrum anges att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar i denna rättighet får endast göras i lag i den ordning som föreskrivs i 2 kap. 21 och 22 §§ RF. Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Lag (1998:150) om allmän kameraövervakning (LAK)

Utgångspunkten för analysen i detta avsnitt är att den kameraövervakning som ska kontrollera utkastförbudet ska ske ombord på fiskefartyg. Redogörelsen koncentreras därför till bestämmelser som avser kameraövervakning på platser dit allmänheten inte har tillträde.

LAK reglerar kameraövervakning av offentliga platser, dvs. platser dit allmänheten har tillträde. Länsstyrelsen beviljar tillstånd för sådan övervakning och är tillsynsmyndighet för kameraövervakningen. För övervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde är det, utöver de generellt gällande kameraövervakningsbestämmelserna i LAK som anges nedan, regler i personuppgiftslagen (1998:204) (PuL) som ska tillämpas. Platser dit allmänheten inte har tillträde kan vara inomhus i skolor och gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus. Åtskilliga arbetsplatser hör också till denna kategori av platser. I den mån kameraövervakningen sker ombord på ett fiskefartyg är det således reglerna i PuL som ska tillämpas – skälen för detta framgår närmare i redogörelsen för PuL:s tillämpningsområde nedan.

Vissa bestämmelser i LAK avser all kameraövervakning, även av sådan plats dit allmänheten inte har tillträde. Enligt 1 § LAK, den s.k. allmänna hänsynsregeln, ska allmän kameraövervakning ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. Vidare finns i 3 § bestämmelser om upplysningsskyldighet för den som bedriver övervakningsverksamhet. Upplysning om övervakningen ska lämnas genom tydlig skyltning eller annat verksamt sätt, förutom vid de undantagssituationer som räknas upp i 4 § LAK. Tystnadsplikt råder för den som tar befattning med en uppgift som

inhämtats genom allmän kameraövervakning. Enligt 25 § LAK får vederbörande inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon genom övervakningen fått veta om enskilda personliga förhållanden. Hos myndigheter gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som insamlats genom kameraövervakning enligt bestämmelserna i 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Sekretess ska råda om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, dvs. ett s.k. rakt skaderekvisit gäller.

Straffbestämmelsen i 26 § LAK anger att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. bestämmelserna om upplysningsplikt kan dömas till böter eller fängelse. Enligt 27 § kan förverkande ske av övervakningsutrustning som använts vid brott mot lagen.

Personuppgiftslagen (1998:204) PuL

Som nämnts ovan ska vid kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde, utöver vissa regler i LAK, bestämmelserna i personuppgiftslagen tillämpas. Personuppgiftslagen genomför bland annat regleringen i dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter). Lagen beaktar också artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna som behandlar rätten till privat- och familjeliv.

PuL syftar enligt 1 § till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Enligt 5 § gäller lagen sådan behandling som är helt eller delvis automatiserad. En personuppgift är enligt 3 § all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Bild- och ljudupptagning innebär alltså en automatiserad behandling av personuppgifter förutsatt att personen kan identifieras med hjälp av bilden eller ljudet. Den utrustning som numera används för kameraövervakning är i hög utsträckning baserad på digital teknik, vilket innebär att övervakningen för det mesta kommer att omfattas av PuL:s bestämmelser. PuL gäller för sådana personuppgiftsansvariga som är etablerade i Sverige. Personuppgiftsansvarig är enligt 3 § den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Lagen pekar inte ut vem den personuppgiftsansvarige är, utan det är den som faktiskt har bestämt över behandlingen av personuppgifterna som är ansvarig.

I det fall som nu är aktuellt, dvs. behandling av personuppgifter i form av bildupptagning i kontrollsyfte, är det HaV som är att anse som personuppgiftsansvarig. Det krävs inget tillstånd eller anmälan för kameraövervakning på platser dit allmänheten inte har tillträde. Kameraövervakningen måste dock ske i enlighet med PuL och de tillämpliga bestämmelserna i LAK. Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt PuL och kan initiera tillsynsärenden för att utreda om lagen efterlevs.

Kameraövervakning enligt PuL

Behandling av personuppgifter måste ske i överensstämmelse med reglerna i 9 och 10 §§ PuL.

9 § första stycket

Den personuppgiftsansvarige skall se till att

- a. personuppgifter behandlas bara om det är lagligt,*
- b. personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed,*
- c. personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål,*
- d. personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in,*
- e. de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen,*
- f. inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen,*
- g. de personuppgifter som behandlas är riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella,*
- h. alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen, och*
- i. personuppgifter inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.*

10 §

Personuppgifter får behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att

- a. ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt skall kunna vidtas innan ett avtal träffas,*
- b. den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet,*
- c. vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas,*
- d. en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras,*
- e. den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, eller*

f. ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

I 9 § första stycket fastställs de grundläggande kraven på behandlingen, så som att personuppgifter alltid ska behandlas på ett korrekt sätt, för särskilda berättigade ändamål, att personuppgifterna är relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen och att personuppgifter inte får bevaras under längre tid än nödvändigt. I 10 § finns bestämmelser om när behandling av personuppgifter överhuvudtaget är tillåten. Utgångspunkten är att personuppgifter bara får behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke. Men personuppgifter kan också få behandlas om det t.ex. är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet (punkten b) eller för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige ska kunna tillgodoses, om intresset väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten (punkten f).

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2007 infördes en ny 5 a § i personuppgiftslagen, den s.k. missbruksregeln, som har fått stor betydelse för förutsättningarna för allmän kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde.

5 a §

Bestämmelserna i 9, 10, 13–19, 21–26, 28, 33, 34 och 42 §§ behöver inte tillämpas på behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter.

Sådan behandling som avses i första stycket får inte utföras, om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Bestämmelsen innebär att de flesta av lagens hanteringsregler inte behöver tillämpas, eftersom övervakningsmaterialet inte ingår i eller är avsett att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. Meningen är förenkla vardaglig hantering av personuppgifter som inte medför integritetsrisker. Behandlingen får emellertid inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades (övervakades) personliga integritet. Lagens bestämmelser om säkerhetsåtgärder vid behandling av personuppgifter måste dock alltid tillämpas, närmare bestämt 29 § om automatiserade beslut, 30 och 31 §§ om säkerhet vid behandlingen, 48 och 49 §§ om skadestånd och straff, samt 32 och 43–47 §§ om tillsynsmyndighetens befogenheter.

Datainspektionen har bedömt att sådant material som registreras vid inspelning med hjälp av digitalkameror sällan kan anses vara påtagligt

strukturerat i den mening som avses i 5 a § personuppgiftslagen. Endast om materialet är ordnat på ett sådant sätt, exempelvis som en del i ett ärendehanteringssystem eller en databas strukturerad utifrån personuppgifter, kan det bli fråga om sådan strukturering. Datainspektionen har vid sin tillämpning av 5 a § på kameraövervakning ställt liknande krav som vid prövning av tillståndspliktig kameraövervakning enligt LAK. Datainspektionen har alltså vid bedömningen av om en behandling skulle kränka den personliga integriteten gjort en avvägning mellan intresset som ska skyddas genom övervakningen och den enskildes intresse av en privat sfär.

Datainspektionens praxis

Nedan anges sammanfattning av några av de beslut som Datainspektionen fattat i tillsynsärenden om kameraövervakning. Besluten avser kameraövervakning av anställda som utförts av arbetsgivaren, vilket är den situation som mest påminner om den kameraövervakning som nu är i fråga.

Kameraövervakning av chaufförer vid en godsmottagning har ansetts tillåten

Datainspektionen inledde tillsyn mot ett aktiebolag efter klagomål om att bolaget fotograferade de chaufförer som lossade gods vid bolagets anläggning. Chaufförer som skulle lämna gods kallade på godsmottagningen genom att trycka på en knapp. Därefter placerade chauffören sitt körkort/pass på en id-kortskamera samtidigt som han eller hon stod framför en ansiktskamera. Godshanteringspersonalen identifierade chauffören genom att på en skärm jämföra bilder från ansiktskameran och id-kortskameran. Id-kortskameran, ansiktskameran och andra kameror på terminalytan tog bilder som lagrades i sextio dagar. Det inspelade materialet kunde sökas fram på ett datum och klockslag, men inte på individ. Alla data i systemet krypterades och kunde endast nås av behörig personal. Information om processen fanns vid grindpartiet vid godsmottagningen. Det fanns också skyltar om att området var kameraövervakat. Syftet med övervakning var att höja säkerheten i leveranskedjan och att uppfylla gällande krav som U.S Customs and Border Protection ställer. Bolaget hänvisade bland annat till Luftfartsverkets säkerhetsföreskrifter. Datainspektionen konstaterade inledningsvis att materialet inte kunde anses påtagligt strukturerat eftersom sökning inte kunde ske på individ. Enligt inspektionen innebar övervakning av det aktuella slaget generellt sett ett intrång i de registrerades personliga integritet. Att det inte gick att söka på exempelvis personnummer gjorde dock att möjligheterna att sammanställa uppgifter om en chaufför minskade, varför även riskerna för integritetsintrång minskade. I ärendet hade vidare framgått att de anställda endast fick behörighet till material som de hade ett arbetsrelaterat behov av. Vid en samlad bedömning fann Datainspektionen att bolagets behandling av personuppgifter genom kameraövervakning var tillåten enligt 5 a § andra stycket PuL. (Datainspektionen beslut 2009-05-11, Dnr 1504-2008).

Kameraövervakning av bussgarage har inneburit en kränkning av enskildas personliga integritet

Bolaget Busslink hade låtit kameraövervaka ett av sina bussgarage under perioden 13 november 2008 – 10 december 2008. Anledningen till övervakningen var att komma tillrätta med allvarliga problem i form av bland annat sabotage av företagets bussar och biljettmaskiner och spridning av flygblad med hot och förtal. Kameraövervakningen genomfördes med hjälp av åtta kameror placerade i olika delar av lokalerna där skadegörelse och flygblad förekommit och dit endast personalen hade tillträde. Någon information om övervakningen fanns inte och kamerorna kunde misstas för brandvarnare. Kameraövervakningen utfördes först efter det att andra vidtagna åtgärder, som exempelvis närvaro av arbetsledare och väktare, visat sig resultatlösa. Datainspektionen konstaterade att inspelningarna från kameraövervakningen varken syftade till eller möjliggjorde sökningar eller sammanställningar av personuppgifter. Inspelningarna hade inte heller bearbetats, strukturerats eller på annat sätt kopplats till någon form av personuppgifter. Därför ansågs behandlingen vara ostrukturerad i lagens mening och tillåtligheten av övervakningen skulle prövas utifrån 5 a § PuL. I fråga om kameraövervakningen var kränkande noterade Datainspektionen att faktorer som kunde vara av betydelse bland annat var syftet med övervakningen, behovet av övervakningen, vilken plats som ska övervakas, vilken information som ges till de registrerade om att platsen är övervakad, känsligheten av de uppgifter som kan komma att registreras, hur länge det inspelade materialet sparas och vem eller vilka som har tillgång till det inspelade materialet. Det har också betydelse vem som har tillträde till det övervakade utrymmet. Datainspektionen konstaterade att kameraövervaka gemensamma utrymmen i ett företags lokaler generellt innebär ett intrång i enskildas personliga integritet som måste vara proportionellt till ändamålet med övervakningen och de effekter som övervakningen medför. I annat fall är övervakningen kränkande i den mening som avses i 5 a § andra stycket PuL. Datainspektionen fann därvid bl.a. följande.

De åtta kamerorna i fråga hade utformats på ett sätt att de med lätthet kunde misstas för brandvarnare. En av kamerorna hade enligt uppgift varit riktad mot en anslagstavla utanför en lokal som upplåtits åt fackförbundet Kommunal, och det var sannolikt att den hade fångat personer på bild som varit på väg till eller från fackliga sammankomster. Detta innebär en behandling av särskilt känsliga personuppgifter enligt 13 § punkten d) personuppgiftslagen. Datainspektionen hade förståelse för bolagets strävan att komma tillrätta med allvarliga problem som i förlängningen kunde innebära fara för trafiksäkerheten och för enskildas liv och hälsa. Att installera kamerautrustning av nu aktuellt slag, utan tydlig skyltning eller anslag och utan att informera personalen i förväg om övervakningen, ingav dock stora betänkligheter ur integritetshänseende. Genom att kameraövervaka gemensamma utrymmen fanns också risk för så kallad överskottsinformation, dvs. att även sådana personer som saknade samband med den skadegörelse och andra problem som föranlett övervakningen kunde hamna på bild. Detta möjliggjorde en detaljerad och ingående kartläggning av enskildas vanor och förehavanden, som inte utan vidare

kunde godtas, särskilt eftersom en av kamerorna varit placerad utanför en lokal som använts av en lokal fackförening. Vid en sammantagen bedömning fann Datainspektionen att övervakningen hade inneburit ett stort integritetsintrång för de registrerade, som inte stått i rimlig proportion till ändamålen med övervakningen. Kameraövervakningen hade alltså inneburit en kränkning av de registrerades personliga integritet i den mening som avses i 5 a § andra stycket PuL och var inte tillåten. (Datainspektionens beslut 2010-02-25, dnr 514-2009).

Kameraövervakning inomhus vid Posten Logistik AB:s anläggning har ansetts tillåten

Datainspektionen inspekterade Posten Logistik AB:s (Posten) personuppgiftsbehandling genom kameraövervakning inomhus vid en av företagets anläggningar. Vid terminalen arbetade ca 250 personer varav 70-80 personer var på plats vid ett givet tillfälle dygnet runt. Framförallt chaufförer kom och gick under dagens lopp. Kerasystemet togs i bruk under september 2010 i samband med inflyttningen i de nya lokalerna. Vid tidpunkten för inspektionen hade ännu inga stölder eller liknande inträffat i de lokalerna. När problemen ökade vid den föregående anläggningen informerade och utbildade man personalen om detta. Numera gjordes bl.a. kontinuerliga säkerhetsrevisioner för att upptäcka och åtgärda eventuella brister. Arbetsplatsträffar skedde minst en gång per år. Personalen fick säkerhetsutbildning, både en generell och mer specifik beroende på arbetsuppgifter. Samtliga ingångar till produktionshallen var försedda med skyltar om att platsen var kameraövervakad. Inför flytten till lokalen informerades personalen om den kommande kameraövervakningen via intern-tv och utskick av ett månadsbrev med e-post. Kameraövervakningen diskuterades också med SEKO. Ändamålen för de kameror som omfattades av beslutet uppgavs vara att skydda personalen, Postens och kundernas tillgångar. Det fanns en rutin för hur kameraövervakningen skulle gå till inom Postenkoncernen som följdes upp regelbundet. Datainspektionen bedömde att de behandlade personuppgifterna inte hade bearbetats eller strukturerats på ett sätt som möjliggjorde sökningar eller sammanställningar av personuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen som skedde genom kameraövervakningen var därför att betrakta som ostrukturerad enligt 5 a § första stycket PuL. Datainspektionen konstaterade att Posten bedriver verksamhet som fyller samhällsviktiga funktioner och att det är viktigt att säkerheten är hög vid den aktuella anläggningen. Datainspektionen fann inte skäl att ifrågasätta behovet av kameraövervakning vid den aktuella anläggningen. Vidare ansåg Datainspektionen att de ändamål för vilka kameraövervakningen bedrevs generellt sett var berättigade och godtagbara, men att det krävdes noggrannhet i tillämpningen av dem. Därvid hade Datainspektionen vissa synpunkter på innehållet i Postens rutin om kameraövervakning. Bl.a. ansåg Datainspektionen att det behövdes förtydliganden i fråga om hanteringen och lagringen av inspelat material, så som vid vilka tillfällen som det kunde bli aktuellt att granska inspelat material och hur längre materialet sparades. På grund av lokalens storlek ansåg Datainspektionen att skyltning om kameraövervakningen borde ske förutom på väg till lokalen även inne i lokalen. Datainspektionen

rekommenderade även att rutindokumentet om kameraövervakning borde spridas aktivt av Posten bland de anställda. (Datainspektionens beslut 2011-06-15, dnr 1405-2010).

Ny lagstiftning avsedd att träda i kraft 1 juli 2013 – kameraövervakningslagen.

Regeringen har i prop. 2012/2013:115 lämnat förslag till en ny kameraövervakningslag (förkortas här KL), som föreslås träda i kraft den 1 juli 2013. Bestämmelserna i LAK och de bestämmelser i PUL som är tillämpliga på kameraövervakning kommer därmed att sammanföras i en lag. Liksom idag kommer det fortsättningsvis krävas tillstånd vid övervakning av platser dit allmänheten har tillträde, men inte för övervakning av platser där allmänheten saknar tillträde.

Enligt prop. 2012/13:115, s. 34 ska huvudprinciperna i LAK stå fast och flertalet regler i LAK ska föras över oförändrade till den nya lagen. Kameraövervakningslagen ska gälla istället för PuL och motsvarigheter till PuL:s definitioner av behandling, personuppgifter, samtycke och tredje land i 3 § PuL samt PuL:s bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land i 33-35 §§ PuL förs in i den nya lagen. Avsikten är enligt regeringen att kameraövervakningslagen bör vara så heltäckande som möjligt inom sitt tillämpningsområde (prop. s. 36).

Det territoriella tillämpningsområdet anges i 3 § KL. Lagen ska gälla kameraövervakning som sker med övervakningskameror som är uppsatta i Sverige, om den som bedriver övervakningen är etablerad i Sverige eller i tredjeland. Beträffande den territoriella gränsdragningen av tillämpningsområdet anger regeringen bl.a.: ”--- Kameraövervakningslagen bör endast tillämpas vid användning av övervakningskameror som är uppsatta i Sverige och vid behandling av material som spelats in med sådana kameror. Förslaget innebär att personuppgiftslagen blir tillämplig i de undantagsfall svensk rätt, enligt regleringen i dataskyddsdirektivet, ska tillämpas vid övervakning utomlands. Detta gäller exempelvis om den personuppgiftsansvarige är etablerad i Sverige men använder sig av kameraövervakning i Danmark utan att vara etablerad där. Att lagen är tillämplig i Sverige innebär att den gäller på svenskt landterritorium och sjöterritorium samt i luftrummet ovanför land- och sjöterritoriet. Enligt regeringens uppfattning har det inte framkommit tillräckliga skäl att, som Kustbevakningen föreslår, den nya lagen ska gälla inom Sveriges ekonomiska zon.” (prop. s. 41).

I den nya lagen framgår tydligt förutsättningarna för kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. Enligt den föreslagna 22 § KL får sådan kameraövervakning bedrivas efter samtycke av den som ska övervakas. I 23 § anges att övervakningen får ske utan samtycke om övervakningen behövs för att förebygga, avslöja eller utreda brott, förhindra olyckor eller andra berättigade ändamål, och övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Särskilt ska beaktas hur övervakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av

den enskildes personliga integritet används och vilket område som ska övervakas. Enligt 24 § får övervakningen ske endast för särskilda och berättigade ändamål. Den som bedriver övervakningen ska dokumentera ändamålet med den, och se till att den inte sker i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålen.

I förarbetena till den nya lagen görs överväganden kring den intresseavvägning som ska ske när samtycke inte lämnats till kameraövervakning (prop. s. 80-83). Avstampet för bedömningen ska fortsatt vara den s.k. överviktsprincipen, även när det gäller övervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. Principen är lagfäst i 6 § LAK och Datainspektionen tillämpar samma princip vid bedömning av om kameraövervakning ska vara tillåten enligt 5 a § PuL. Principen innebär att tillstånd till övervakning ska lämnas om intresset av övervakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Enligt regeringens uppfattning bör det vara möjligt att övervaka platser dit allmänheten inte har tillträde för andra berättigade ändamål än de som idag anges i 6 § LAK, även om integritetsriskerna inte är helt försumbara. Som ett exempel nämns övervakning som behövs för att kontrollera en del av en produktionsprocess och där enskilda kan komma att omfattas av övervakningen mer än tillfälligtvis. En förutsättning för att sådan övervakning ska få ske bör emellertid vara att övervakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset, menar regeringen. Dessutom ska enligt regeringen övervakningen ske i enlighet med kraven i 24 §, bl.a. innebärande att övervakningen inte får ske i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålen.

Begränsningen av övervakningen till berättigad omfattning innebär att en övervakningskamera ska riktas på sådant sätt att det område som övervakas inte är större än vad som behövs för att tillgodose ändamålet med övervakningen. Vidare ska kameraövervakningen begränsas i tiden så att övervakningen endast pågår så länge det är motiverat med hänsyn till ändamålen.

Det är i första hand den som bedriver övervakningen som ska se till att övervakningen bedrivs i enlighet med kraven i KL, enligt regeringen. Stöd för bedömningen kan hämtas i praxis, vägledningar m.m. Regeringen framhåller att det ytterst är en fråga för rättstillämpningen att bedöma om övervakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset (prop. s. 82).

Liksom enligt gällande lagstiftning ska upplysningsplikt gälla avseende att kameraövervakning sker på aktuell plats, 25-27 §§ i den föreslagna lagen. Regler om behandling av materialet från kameraövervakningen finns i 28-33 §§ KL. I 28 § KL lagfästs den sk. finalitetsprincipen. Den innebär att den som bedriver kameraövervakningen inte får behandla bild- och ljudmaterial från övervakningen för något ändamål som är oförenligt med det som materialet samlades in för. I 29 § anges att tillgång till materialet från övervakningen inte får ges till fler personer än vad som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas. De säkerhetsbestämmelser som ska omgärda kameraövervakningen anges i 30 § KL. Bestämmelserna om

säkerhet motsvarar säkerhetsbestämmelserna i personuppgiftslagen. Övervakningsmaterialet får enligt 32 § andra stycket KL inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med övervakningen. När materialet inte längre får bevaras ska det förstöras. Bevarande av material som överlämnats till polis, åklagare eller domstol för behandling där regleras i personuppgiftslagen eller tillämplig registerförfattning (prop. s. 125).

Enligt 34 § KL är det förbjudet att till tredje land föra över inspelat material som innehåller personuppgifter, om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna. Bestämmelsen motsvarar 33 § PuL.

Den nya bestämmelsen om tystnadsplikt, 37 § KL, motsvarar nuvarande 25 § i LAK. Bestämmelsen avser enskilda kameraövervakare. För myndigheters kameraövervakning är det istället bestämmelser i 32 kap. OSL som reglerar när uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan lämnas ut. Regeringen föreslår i den aktuella propositionen även ändringar i OSL. De föreslagna ändringarna i 32 kap. 3 § OSL innebär att sekretesskyddet för enskilds personliga förhållanden som inhämtats genom kameraövervakning stärks. Ett s.k. omvänt skaderekvisit införs, innebärande en presumtion för sekretess. Om det står klart att en uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men bör uppgiften dock kunna lämnas ut. I domstol ska dock fortfarande ett rakt skaderekvisit gälla för sekretessen, dvs. det finns en presumtion för offentlighet. En ny 3 a § införs enligt förslaget i 32 kap., som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift om enskilds personliga förhållanden som inhämtats genom kameraövervakning lämnas till brottsbekämpande myndigheter. I förarbetena till KL anges att utlämnande som sker med stöd av denna bestämmelse inte ska anses vara oförenligt med finalitetsprincipen i 28 § KL (prop. s. 157).

Straffbestämmelsen i 45 § nya lagen motsvarar 26 § LAK, med en utökning. Det blir nu straffbelagt att överföra övervakningsmaterial som innehåller personuppgifter till tredje land som inte har en adekvat skyddsnivå för personuppgifter.

Utgångspunkter för bedömning av kameraövervaknings tillåtlighet enligt PuL respektive kameraövervakningslag

PuL

Ovan har konstaterats att PuL ska tillämpas när personuppgiftsansvarige är etablerad i Sverige, vilket är fallet när det gäller HaV. För att PuL ska vara tillämpligt på kameraövervakningen ombord på fartygen krävs också att de som filmas ska kunna identifieras, direkt eller indirekt. De kameror som ska kontrollera att utkast inte sker kan i vissa fall komma att filma ansiktet på de som jobbar med fisken. Det kan också finnas andra sätt att ta reda på vilka som varit ombord på en viss resa. Det kan inte uteslutas att de som filmas kommer att kunna identifieras, direkt eller indirekt. Personuppgiftslagens bestämmelser ska därför tillämpas på övervakningen i fråga.

Vid tillämpning av PuL vid kameraövervakning har Datainspektionen lyft fram vissa omständigheter som särskilt viktiga för bedömningen av om övervakningen är tillåten. Havs- och vattenmyndigheten anser, utifrån bestämmelserna i PuL och Datainspektionens praxis, att följande frågor måste beaktas vid analysen om den nu aktuella kameraövervakningen kan tillåtas eller inte. Frågorna är aktuella oavsett om bedömningen görs enligt 5 a § eller 10 § punkten f.

- Är personuppgifterna strukturerade på ett sådant sätt att de är sökbara på individnivå? Om materialet anses ostrukturerat ska bedömningen göras i enlighet med 5 a § PuL. Annars ska 9 och 10 §§ PuL tillämpas.
- Kränker behandlingen den registrerades personliga integritet enligt 5 a § eller 10 § punkten f? Kameraövervakning anses generellt sett innebära ett intrång i den registrerades personliga integritet. För att inte vara kränkande måste intrånget vara proportionellt i förhållande till ändamålet och de effekter som behandlingen för med sig. Det ska göras en intresseavvägning mellan den registrerades intresse av en fredad, privat sfär och de motstående intressena i det enskilda fallet. I förarbetena till den förenklade regleringen i 5 a § personuppgiftslagen (prop. 2005/2006:173 s. 27) har angetts bland annat följande.

”Som utgångspunkt för bedömningen av om en behandling av personuppgifter innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet kan tas bestämmelserna om grundläggande krav i 9 § och om när behandling av personuppgifter är tillåten i 10 § personuppgiftslagen. Har dessa bestämmelser följts, trots att de i och för sig inte är tillämpliga på behandlingen, kan behandlingen inte betraktas som en kränkning. Det kan i vissa fall även gälla om behandlingen omfattat känsliga personuppgifter. Över huvudtaget bör graden av känslighet hos de personuppgifter som behandlas vara bara en faktor bland flera som bör beaktas vid en samlad bedömning.

[...]

Bedömningen av vad som är en kränkning ska alltså inte göras schablonartat enbart utifrån vilka uppgifter som behandlas utan måste även ta sin utgångspunkt i till exempel vilket sammanhang uppgifterna förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller har riskerat att få samt vad behandlingen kan leda till”.

Datainspektionen har ansett att ett införande av kameraövervakning bör föregås av en analys i enlighet med ovanstående. Datainspektionen har vid proportionalitetsbedömningen beaktat främst följande omständigheter.

- Syftet med övervakningen/ett berättigat intresse. Det är viktigt att ha ett tydligt syfte med kameraövervakningen och vilka konkreta problem ska åtgärdas med hjälp av övervakningen. Det inspelade materialet ska endast användas för avsett syfte. Om syftet med kameraövervakningen är att förhindra och utreda stölder ska bildmaterialet inte användas för att utreda exempelvis brister i lokalvård. Syftet måste också vara berättigat.
- Behovet av kameraövervakning och andra kontrollalternativ. Om det finns andra sätt att tillgodose behoven bör dessa alternativ väljas före kameraövervakning, under förutsättning att de inte innebär orimligt höga kostnader.
- Graden av integritetsintrång, vilket bl.a. avgörs av:
 - Vilken plats som filmas – finns kamera t.ex. på gemensamma utrymmen där många passerar? Övervakningskameror bör placeras så att de uppfyller sitt syfte och inte registrerar mer än vad som behövs för det avsedda syftet.
 - Vad som filmas/känsligheten av det som kan komma att registreras.
 - Ses materialet i realtid?
 - Vilken spridning uppgifterna får eller riskerar att få.
 - Finns det risk för överskottsinformation, det vill säga personuppgifter som inte är adekvata och relevanta för det angivna ändamålet med behandlingen?
- Vilken information lämnas om övervakningen? Datainspektionen rekommenderar att informationen tar upp vilka platser som är kameraövervakade, när kameraövervakning sker och varför just de aktuella platserna övervakas. Information bör dessutom ges om hur det inspelade materialet hanteras. Vid kameraövervakning på arbetsplatser rekommenderar Datainspektionen att informationen sprids aktivt till de anställda, både skriftligt och muntligt innan systemet börjar användas. Informationen bör även finnas lättåtkomlig, till exempel på intranät eller i personalpärm.
- Har facket/näringen involverats? De berördas inställning till kameraövervakningen ska tillmätas stor betydelse.
- Var sparas materialet?
- Vilka får se materialet och när? Finns det skriftliga anvisningar för detta? Så få personer som möjligt bör ha tillgång till det inspelade

materialet. Det bör finnas rutiner som beskriver under vilka förutsättningar behöriga personer får ta del av bildmaterialet.

- Hur länge sparas materialet? Det inspelade bildmaterialet bör sparas så kort tid som möjligt.
- Finns det någon rutin för utvärdering av kameraövervakningen?

Kameraövervakningslag

För det fall att den nya kameraövervakningslagen ska tillämpas på den aktuella kameraövervakningen kommer samma principer som enligt PuL gälla för bedömningen av om övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Enligt 23 § i den föreslagna lagen ska vid intresseavvägningen särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet används och vilket område som ska övervakas. Vidare får övervakningen endast ske för särskilda och berättigade ändamål, ändamålen med övervakningen ska dokumenteras och övervakningen får inte ske i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålen med övervakningen, enligt 24 § i lagförslaget.

BILAGA 2 Förekomst av arter i provtagning av utkast.

Tabellen nedan visar hur ofta olika arter förekommer i undersökta trålhal. X innebär att arten förekommer sporadiskt (<15% av undersökta hal), XX innebär att arten är vanligt förekommande (15-85% av undersökta hal) och XXX innebär att arten i princip alltid förekommer (>85% av undersökta hal).

| Antal undersöka hal Arter | Trål 90 mm 92 | Kräftrål-Rist 69 | Räktrål 107 | Räktrål- Rist 30 |
|------------------------------|------------------|---------------------|----------------|------------------------|
| TORSK | xxx | xxx | xx | xx |
| KOLJA | xxx | xx | xx | xx |
| SILL | xx | xx | xx | xx |
| MAKRILL | x | x | x | |
| NORDHAVSRÄKA | | | xxx | xxx |
| GRÅSEJ | xx | x | xx | x |
| SKARPSILL | | x | x | xx |
| VITLING | xxx | xx | xx | xx |
| KUMMEL | xx | xx | xx | xx |
| LÅNGA | x | x | | |
| MARULK | xx | x | | |
| BLEKA | x | x | | |
| SKOLÄST | x | | xx | x |
| BIRKELÅNGA | | | x | |
| LUBB | | | x | |
| RÖDSPÄTTA | xxx | xxx | xx | xx |
| RÖDTUNGA | xxx | xx | xxx | xx |
| LERSKÄDDA | xxx | xxx | xxx | xx |
| BLÅVITLING | | | xxx | x |
| VITLINGLYRA | xx | xx | xxx | xxx |
| GULDLAX (ARGENTINA) | x | | xx | x |
| SILVERFISK (ARGENTINA) | x | x | xx | x |
| ÄKTA TUNGA | x | xx | | |
| HAVSKRÄFTA | xx | xxx | x | xx |
| SLÄTVAR | x | xx | | |
| SANDSKÄDDA | xx | xxx | xx | xx |
| PIGGVAR | x | x | | |
| BERGTUNGA | xx | xx | x | xx |
| TOBIS | | | | |
| TAGGMAKRILL | x | x | x | |
| SKRUBBSKÄDDA | xx | xx | | x |
| HAVSKATT | x | | | |
| FJÄLLBROSME | xx | | xx | |
| SJURYGG | x | | xx | |
| KUNGSFISK | x | | x | |
| KLOROCKA | xx | xx | xx | xx |
| KNAGGROCKA | x | x | x | |
| SLÄTROCKA | x | | x | |
| VITROCKA | x | | x | |
| BLÅKÄFT | | | x | |
| BLÅKÄXA | x | | xx | |
| HÅGÅL | | | x | |
| PIGGHAJ | xx | x | xx | |
| SMÅFLÄCKIG RÖDHAI | x | | x | |
| RÄKOR (ANDRA ÄN PANDALUS) | | | xxx | xxx |
| ANSJOVIS | | x | x | x |
| BERGGYLTA | x | x | | |
| BERGVAR | | | x | x |

| | | | | |
|-------------------------|----|----|-----|----|
| BLÄCKFISKAR | XX | XX | XX | XX |
| FENKNOT | X | | | |
| FJÄRSING | X | X | X | X |
| FLÄCKIG SJÖKOCK | X | XX | X | X |
| FYRTÖMMAD SKÄRLÅNGA | XX | XX | XX | X |
| GLYSKOLJA | XX | XX | XX | XX |
| HAVSMUS | XX | | XXX | |
| HAVSNEJONÖGA | | | X | |
| HORNGÄDDA | | | X | |
| HÄLLEFLUNDRA | X | | X | |
| KLARBULT | | | | X |
| KNOT | XX | XX | XX | XX |
| KRABBTASKA | X | | | |
| KRILL | | | X | XX |
| LAXSILL | | | XX | XX |
| MAJFISK | X | | | |
| NORDLIG PRICKFISK | | | X | |
| NORDLIG SILVERTORSK | | | XX | |
| PIRÅL | X | | X | X |
| PRICKFISKAR | | | XX | X |
| RANDIG SJÖKOCK | XX | XX | X | XX |
| RÖTSIMPA | X | XX | | |
| SANDSTUBB | | | X | |
| SANKTPERSFISK | X | | | |
| SARDIN | | | X | |
| SARS ÅLBROSME | | | X | X |
| SIMPKNOT | | X | | X |
| SKÄGGSIMPA | | | X | X |
| SPETSSTJÄRTAD SMÖRBULT | X | X | | |
| SPETSSTJÄRTAT LÅNGEBARN | X | X | X | XX |
| STAKSILL | X | | | |
| SVART SMÖRBULT | | X | | |
| SVARTFISK | | | X | |
| TODAROPSIS | X | X | XX | X |
| TRUBBSTJÄRTAT LÅNGEBARN | | | | XX |
| TUNGEVAR | X | X | | X |
| VAHLS ÅLBROSME | XX | | XX | XX |

BILAGA 3 Synpunkter från Sveriges Fiskares Riskförbund (SFR) med stöd av Swedish Pelagic Federation PO.

Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) har bjudits möjlighet att en tredje gång skriftligen inkomma med synpunkter till Havs- och vattenmyndigheten i rubricerad sak.

Initialt vill framhållas vad som framfördes i diskussioner vid möte fredagen den 17 maj 2013 och vad som tidigare anförts.

Härutöver önskar SFR framhålla det följande:

SFR biträder, som tidigare framförts, generellt den allmänna inriktningen på politiken, men önskar än en gång betona nödvändigheten av att åtgärder görs i en takt och på ett sätt som gör att fisket fortsättningsvis kan vara verksamt i enlighet med regelverket.

Enligt SFR:s uppfattning kan inte kameraövervakning anses vara förenligt med det gällande regelverket i många av dess delar, ex. prick- och vägningsystem (som framfördes till Er vid mötet den 17 maj) och en kameraövervakning ovanpå det befintliga regelverket kommer, till följd av integritetskränkningen som det medför, att leda till många oönskade effekter.

SFR har tidigare förordat den norska lösningen (en kombination av kontrollverktyg nyttjas, men inte kameraövervakning) och denna vår uppfattning upprepas här; SFR anser att i ljuset av att norsk fiskeripolitik och –kontroll prisas i alla sammanhang vore det följdriktigt att så mycket som möjligt inspireras av norska lösningar, eftersom de visar på funktion utifrån alla perspektiv. Vi vill i detta sammanhang upprepa det citat som anfördes i SFR:s första inlägga till Er i denna sak om det norska utkastförbudet:

“It is important to note that the discard ban is only part of a larger, comprehensive package of policies by which Norway tries, in a pragmatic way, if not to totally eliminate the discard problem, then at least to minimize it. The most important measures are mesh size, selectivity rules, restriction on the use of trawls and other gears, seasonal closures, by-catch rules, minimum sizes and discard ban. The main objective is to promote an exploitation pattern where recruits and undersized fish are spared, and where unwanted by-catch can be minimized.”

Principen om likabehandling är av största betydelse. SFR kan inte acceptera att olika kontrollregimer ska gälla för olika nationers fiskare, såväl inom EU som i förhållande till Norge, när fisket sker i samma vatten. Detta är ett principiellt feltänk som torde stå i strid med syftena bakom den gemensamma fiskeripolitiken. Att svenskt (och danskt) fiske genom

kameraövervakning skulle bedriva näringsverksamhet på helt andra villkor än andra EU-medlemsstater och Norge i samma vatten – Skagerrak – kan inte anses lämpligt på gemensamt förvaltade bestånd. En sådan ordning komplicerar övrig fiskerikontroll på ett icke-önskvärt sätt. För fiskerikontrollens sammantagna funktion torde enhetliga regler vara en förutsättning.

Vad gäller kameraövervakning så är det inte fråga om att sådan ”*kan uppfattas som integritetskränkande*” utan det är ett faktum att den uppfattas är integritetskränkande.

Vad gäller redovisade kostnader för kontrollverktyg är det vidare ett faktum att många av dessa kostnader redan i dag finns, t.ex. sjökontroll i olika former. Därför haltar jämförelsen av kostnader, eftersom vissa kostnader finns redan i dag (t.ex. sjökontroll med patrullfartyg och sjökontroll med flyg). En lösning baserad på en referensflotta, såsom förordats av fiskerinäringen i andra sammanhang, den s.k. Bergen-modellen, för med sig många andra positiva effekter, t.ex. fiskeribiologiskt.

BILAGA 4 Synpunkter från Hallandsfiskarnas PO.

I förslaget till tekniska åtgärder och kontrollåtgärder i Skagerrak förs det fram krav på att införa ett system med obligatorisk kameraövervakning för fartyg över tolv meter. Systemet är tänkt att införas från och med 1 januari 2014.

Vi är bestörta över att förslaget inte bara har framförts, utan även har passerat igenom europaparlamentet, rådet och kommissionen, utan att i grunden ifrågasättas - något som skrämmer oss. Vi är övertygade om att de flesta medborgare skulle protestera emot att bli utsatt för statlig granskning via en kameranlin i sitt hem eller på sin arbetsplats. En åtgärd som mera för tanken till helt andra samhällssystem än till en demokrati som har skyldighet att värna om mänskliga rättigheter.

Kameraövervakning är i sig en enormt kränkande åtgärd att ta till mot människor som för sin försörjning utför ett arbete. När vi har resonerat om dessa frågor med fiskarna är det många som ger uttryck för att de tänker lämna yrket om förslaget genomförs. Inte för att de vill fuska, utan enbart för att kameror ombord upplevs som ett väldigt grovt intrång i den personliga integriteten. Det är viktigt förstå att ett fartyg inte bara är en arbetsplats utan också är fiskarens hem under långa dagar och nätter, på en liten avgränsad plats i havet.

Vi frågar vi oss också vilket värde och vilken kvalitet som kommer ut av att använda övervakningskameror. Hur rättssäkert blir tolkningen av materialet? Fisk som har en möjlighet att överleva skall givetvis tillbaka i havet. En viss procent utkast verkar enligt rådets senaste kompromiss komma att accepteras. Är det ens möjligt att via kameranlinen på ett korrekt vis utföra en bedömning av fångstens sammansättning? Hur ser kriterierna ut för vilka tolkningar skall ligga till grund för sanktioner?

Kontrollåtgärderna inom fisket har för länge sedan överskridit vad som är rimligt att någon yrkeskår skall behöva utsättas för. Sjökontroll, elektronisk övervakning, loggbok, landningskontroll, kontrollvägning, märkning, spårbarhet, pricksystem. Listan blir allt längre. Det ena regelverket byggs på med det andra. Många fiskare mår i dag dåligt av alla kontrollåtgärder och svåröverskådliga regler som finns. De vill göra rätt, men det finns alltid en gnagande oro för mänskliga misstag, eller att teknisk utrustning fallerar.

Det ligger något ytterst märkligt i att först existerar sedan förordningarnas begynnelse ett regelverk som förbjuder ilandförande av fisk som inte håller fastställt minimimått. Helt plötsligt ändras synsättet och det politiska klimatet. I fokus hamnar nu fiskaren som i offentligheten får löpa gatlopp i debatten om utkast, fastän de bara har följt gällande förordningar. Nu kom

fiskaren i allmänhetens och många politikers ögon att betraktas som grova brottslingar. Möjligen passar bilden av fiskaren som bandit in i förutsättningen för att utan en djupare debatt införa kameraövervakning – det är ju kriminella element som skall övervakas.

Hallandsfiskarnas producentorganisation menar att åtgärderna inte står i rimlig proportion till vad man vill uppnå. Resurserna skulle komma till bättre nytta om man tog tag i den verkliga miljöproblematiken med alla de utsläpp som hamnar i havet från industrier, jordbruk och övriga mänskliga aktiviteter. En cocktailmix av kemikalier och avfall som ger döda havsbottnar, får fisken att fly från stora områden och i grunden skadar fiskens överlevnadsbetingelser. Detta är ett bra mycket större problem som tyvärr skymms av att debatten så ensidigt har fokuserats på fisket.

Beträffande kontrollåtgärder vid införande av utkastförbud föreslår vi ett mer positivt och fruktbärande arbetssätt. Lägg resurser på en bättre selektering av fiskeredskapen. Ge stöd till framtagning av nya redskap som kan genomgå ett godkännandeförfarande tillsammans med forskare och myndigheter. Plombera, kontrollera sedan löpande att fiskeredskapen fungerar som avsett. Tilldela en extra kvot till de fiskefartyg som använder godkända selekterande trålar. Se också över det tekniska regelverket så att inte det står i vägen för en utveckling mot bättre redskap. Utvecklingsarbeten pågår redan idag. Med rätt stöd och vilja kan bra lösningar snart bli funktionella. Det är trots allt bättre att fisken som vi inte vill fånga får simma vidare i havet.

BILAGA 5 Synpunkter från Sveriges Kustfiskare Väst (SKV).

Som ni nog förstår så är vi mycket negativa till en kameraövervakning ombord i våra fiskefartyg, vi anser att detta är ett oerhört stort ingrepp i den personliga integriteten och upplevs som mycket obehagligt av oss yrkesfiskare.

Vi anser också att kameraövervakning som kontroll system inte står i proportion till den kontroll som kan hantera ett utkastförbud. Norge har tydligt och klart deklarerat att dom har ett väl fungerande utkastförbud och den nödvändiga kontroll som behövs för att deras system skall fungera väl.

Vi anser att det bör vara samma utkastsystem och kontroll för samtliga länder som bedriver fiske i Skagerack.

Vi tycker att det är märkligt att inte havs och vattenmyndigheten har studerat det norska utkastförbudet innan man tittar på hur kontrollen av ett sådant bör utformas.

Att hav hastar igenom ett arbete som har en så stor påverkan på fisket utan att ha en helhetsbild av det norska utkastförbudet som hela iden grundar sig på, är inte godtagbart, det bör vara en självklarhet att man har studerat det Norska förbudet in i minsta detalj för att få samma utformning av systemet för alla berörda yrkesfiskare i Skagerack.

Det får heller inte finnas länder som är undantagna från ett utkastförbud vid fiske i Skagerack.

Man bör också ta hänsyn till hur EU ställer sig till hela utkastproblematiken, och hur ett utkastförbud kommer att se ut för resterande EU vatten, där vi har gemensamma bestånd med.

Som vi tidigare har påpekat så är enda sättet att hantera ett utkastförbud att använda selektiva redskap, detta måste upp på dagordningen snarast.

Med selektiva redskap så minimerar man kontrollbehovet, det fins idag selektiva redskap för räka och havskräfta som står för 80 % av fångstvärdet i det demersala fisket i västerhavet. Med andra ord så är redan kontrollbehovet för dessa fisken uppnått med råge.

När det gäller andra kontrollmetoder som referensflotta mm så hänvisar vi även här till det Norska utkastförbudet, som bör innehålla alla nödvändiga kontrollåtgärder som behövs.

BILAGA 6 Regeringsuppdrag L2013/1017/JFS



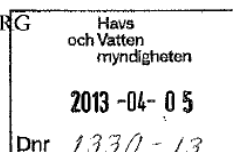
Landsbyggsdepartementet

Regeringsbeslut 3

2013-03-21

L2013/1017/JFS

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11930
404 39 GÖTEBORG



Uppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Havs- och vattenmyndigheten (HaV) att närmare utreda förutsättningarna för kontroll av ett förbud mot utkast av fisk i Skagerrak. HaV ska, med utgångspunkt i kommissionens förslag till förordning om tekniska regleringar, kontroll och införande av ett utkastförbud i Skagerrak (KOM(2012) 471) samt de erfarenheter som finns av försök med fullt dokumenterat fiske i andra länder, redogöra för de olika alternativ som finns för dokumentation och kontroll av ett utkastförbud.

HaV ska särskilt redogöra för hur de olika alternativen för kontroll och dokumentation av ett utkastförbud kan se ut i praktiken samt i förekommande fall vilka regler som bör gälla för dokumentation i syfte att ta tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. Arbetet bör ske i nära dialog med Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) och andra berörda intressenter. Redovisningen ska även utifrån gällande svensk lagstiftning belysa de juridiska förutsättningar som finns för att införa de olika alternativen för kontroll av utkastförbudet.

Redovisningen ska, efter samråd med för uppdraget relevanta myndigheter, lämnas till Regeringskansliet (Landsbyggsdepartementet) senast den 31 maj 2013.

Bakgrund

Under fiskesamarbetet 2010 mellan EU och Norge kom man överens om att inrätta en arbetsgrupp för att förbättra kontroll- och tillsynsåtgärderna inom fisket i Skagerrak samt rekommendera sätt att harmonisera EU:s och Norges förordningar för tekniska åtgärder och kontrollåtgärder i det område som börjar fyra sjömil utanför baslinjerna. Arbetsgruppen för tekniska åtgärder och kontroll i Skagerrak sammanträdde under 2011 och rapporterade i oktober 2011. Arbetsgruppens rekommendatio-

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: l.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-20 64 96

Telex
156 81 MINAGRI S

ner fördes in i det godkända protokoll som ingicks mellan EU och Norge i Bergen den 2 december 2011.

EU och Norge undertecknade den 4 juli 2012 en överenskommelse om vilka åtgärder parterna ska rekommendera sina myndigheter att införa från och med den 1 januari 2013. Dessa åtgärder inkluderar införandet av ett utkastförbud i Skagerrak.

Överenskommelsen mellan EU och Norge föreslås införas i EU:s lagstiftning genom en förordning som presenterades av kommissionen i augusti 2012 (KOM(2012) 471). Förordningsförslaget återspeglar överenskommelsen mellan EU och Norge med vissa tillägg, inklusive ett krav för medlemsstaterna att införa ett system med obligatorisk kameraövervakning för fartyg över tolv meter från och med den 1 januari 2014.

Europaparlamentets fiskeutskott har i sitt betänkande om det aktuella förslaget uttalat ett stöd för obligatorisk kameraövervakning. Kameraövervakning som kontrollmekanism för utkastförbud av fisk har också föreslagits i den pågående reformen av EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Skälen för regeringens beslut

Ett av de viktigaste problemen att komma till rätta med inom den gemensamma fiskeripolitiken är utkastet av oönskad fisk. Regeringen anser att det är prioriterat att fångsterna dokumenteras för att kunna kontrollera efterlevnaden av skyldigheten att landa alla fångster och i syfte att förbättra den vetenskapliga rådgivningen. HaV fick genom regeringsbeslut 2012-03-01 i uppdrag att förbereda införandet av ett utkastförbud samt harmonisering av tekniska regleringar och kontroll. I redovisningen av uppdraget konstaterar HaV att det finns integritetsaspekter kring kontrollen av ett utkastförbud. Dessa frågor bör belysas närmare med hänsyn till gällande svensk lagstiftning på området.

På regeringens vägnar


Eskil Erlandsson


Björn Åsgård

Kopia till

Datainspektionen
Kustbevakningen
Statens jordbruksverk
Sveriges lantbruksuniversitet
Sveriges Fiskares Riksförbund

