

Datum
2019-12-17
Handläggare
Ylva Mattsson
Avdelningen för fiskförvaltning
ylva.mattsson@havochovatten.se

Dnr
2742-19
Direkt
+46 72 531 98 73

Mottagare
Regeringskansliet
Näringsdepartementet

Förslag till utformning av försök med kamerabevakning av fiskefartyg

Havs- och vattenmyndigheten fick den 23 juli 2019 i uppdrag att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs.

I enlighet med uppdraget har samråd och dialog med externa intressenter genomförts. De skriftliga samrådssvar som har inkommit biläggs denna redovisning.

Redovisningen av uppdraget inleds med en beskrivning av landningsskyldigheten följt av en genomgång av de olika indikationer som finns på att landningsskyldigheten inte efterlevs. Här ges argument till varför kontrollen till havs behöver förbättras.

Därefter presenteras vårt förslag till hur ett försök med kamerabevakningssystem kan utformas. Detta åtföljs av motiveringar till de val som vi gjort, en tentativ tidsplan för försöket samt kostnadsberäkningar för genomförandet. Avslutningsvis görs en genomgång av de samhällsekonomiska aspekterna och juridiska förutsättningarna.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Ylva Mattsson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Niclas Törnell, enhetschefen Ellinor Rutgersson, utredaren Jenny Nord, och verksjuristerna Maria Boshnakova och Åsa Häggström medverkat.



Jakob Granit



Ylva Mattsson

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING	5
2	INLEDNING	7
2.1	Uppdraget	7
2.2	Läshänvisning	8
3	LANDNINGSSKYLDIGHETEN	8
3.1	Efterlevnad av landningsskyldigheten	10
3.1.1	Last haul-provtagning	11
3.1.2	Vetenskaplig provtagning av fångst ombord på fiskefartyg	11
3.1.3	Fiskets loggboksrapportering i förhållande till vetenskapliga ombordprovtagningsprogram och top-ups	13
3.1.4	EU:s regionala utvärderingsrapporter över efterlevnaden av landningsskyldigheten	13
3.1.5	Övriga indikationer	14
3.2	Sammanvägd bedömning av landningsskyldighetens efterlevnad	15
4	FÖRSLAG TILL UTFORMNING AV FÖRSÖK MED KAMERABEVAKNINGSSYSTEM	15
4.1	Föreslagna segment	16
4.2	Frivillighet och fiskets inställning till försöket	17
5	TIDSPLAN	18
6	VAL AV FARTYG/FARTYGSSEGMENT	19
6.1	Indelning i segment och kriterier för urval av segment	19
6.2	Beskrivning av segment och motivering	21
	H	
6.2.2	Segment 2: Räkfiske i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön (trål 35-69 mm), med inriktning på fiske med tunnel/fångstpåse	22
6.2.3	Segment 3: Pelagiskt fiske med trål i Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt, Östersjön osv.	22
7	INCITAMENT FÖR FISKET	23
7.1	Ökade fiskemöjligheter	24
7.2	Undantag från tekniska regler och kontrollregler	25

8	TIDIGARE ERFARENHETER AV KAMERABEVAKNING	26
8.1	Demersalt fiske med trål	27
8.2	Garnfiske.....	27
8.3	Pelagiskt fiske.....	28
8.4	Lärdomar från genomförda försök med kamerabevakningssystem	28
9	FÖRSLAG PÅ KAMERABEVAKNING I PARALLELLA PROCESSER.....	29
10	KAMERABEVAKNINGSSYSTEM	30
10.1	Insamling av data.....	30
10.1.1	Kameror.....	31
10.1.2	Sensorer.....	31
10.2	Överföring av data.....	32
10.2.1	Sensordata.....	32
10.2.2	Kameradata	33
10.3	Behandling av data.....	33
10.4	Datasäkerhet	34
10.5	Beräkningar av kamera-/sensordata i tid och lagring	35
10.6	Kostnader.....	36
10.6.1	Investerings- och driftskostnad.....	36
10.6.2	Personalkostnader på HaV	38
10.7	Leverantörer.....	39
11	SAMHÄLLSEKONOMI OCH KONKURRENSKRAFT	40
11.1	Ökad efterlevnad av landningsskyldigheten	40
11.1.1	Synergieffekter med befintlig förvaltning	41
11.2	Kostnader.....	41
11.3	Marknadseffekter	42
12	JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT GENOMFÖRA FÖRSÖK MED KAMERABEVAKNING	43
12.1	Förenlighet med EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken	43
12.2	Förenlighet med nationell rätt	44
12.3	Kamerabevakningslagen.....	45
12.3.1	Tillämplighet	46
12.3.2	Tillståndskrav	46
12.3.3	Territoriell tillämpning.....	47

12.4	Regleringsbehov mm	50
12.4.1	Regleringsbehov	50
12.4.2	Övrigt att beakta inför genomförande av försök	52
12.5	Behandling av personuppgifter i samband med kamerabevakning.....	52
12.5.1	Tillämplig lagstiftning	52
12.5.2	Känsliga personuppgifter	54
12.5.3	Förutsättningar för laglig behandling av personuppgifter	54
12.5.4	Konsekvensbedömning	62

Bilaga 1.	Underlag från SLU Aqua om resultat från ombordprovtagningsprogrammet
Bilaga 2.	Samrådshandling
Bilaga 3.	Inkommna samrådssvar
Bilaga 4.	Uppdraget

1 Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten, HaV, har av regeringen fått i uppdrag att utreda och föreslå hur ett försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att säkra att landningsskyldigheten efterlevs.

Om ett försök med kamerabevakning enligt HaV:s förslag genomförs, bedömer HaV att resultatet av försöket också bör användas för att undersöka hur kamerashystem kan användas för att förbättra kontrollen av fisket generellt, det vill säga inte enbart kontroll av landningsskyldigheten. HaV anser också att man bör utvärdera nyttan med kamerabevakning som en metod för datainsamling inom det svenska fisket.

HaV föreslår att fartyg från följande tre segment bör inkluderas i försöket:

- bottentrålfiske efter fisk och kräfta;
- bottentrålfiske efter räka;
- pelagiskt fiske med trål.

Förslagsvis bör cirka fem fartyg från varje segment ingå i försöket, det vill säga totalt cirka 15 fartyg. De utpekade segmenten är i huvudsak valda därför att indikationer på att landningsskyldigheten inte efterlevs finns för dessa segment och för att kunskapsläget om utkast och bifångster i dessa segment behöver förbättras.

HaV:s utgångspunkt är att deltagandet i försöket ska baseras på frivillighet. En tydlig lärdom från tidigare försök med kamerabevakningssystem är att chanserna till att genomföra ett lyckat försök ökar med acceptans från fisket.

Om försök med kamerabevakning på fiskefartyg inte kan genomföras på frivillig basis, krävs det reglering i lag för att försök ska kunna genomföras.

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

Om beslut fattas om att genomföra försök med kamerabevakning kommer försöket att behöva inledas med en uppstartsfas. I uppstartsfasen är ett gediget samråd med fisket, både för att öka acceptansen och för att identifiera incitament som kan motivera fisket till deltagande, ett av de viktigaste momenten.

När det gäller själva genomförandet föreslår HaV en successiv infasning av de tre föreslagna segmenten. Fartygen bör vara utrustade med kamerabevakningssystem under minst ett år, för att dess pålitlighet ska kunna testas under varierande väderförhållanden och säsongsförändringar. Huruvida försöket ska avslutas efter ett år och kamerabevakningssystemen monteras ned bör värderas utifrån hur övriga processer med relevans för kamerabevakning, exempelvis revideringen av EU:s kontrollförfordning, har utvecklats.

Hela försöket med uppstart, genomförande och utvärdering föreslås pågå i knappt tre år. HaV bedömer tentativt de totala kostnaderna till ca nio MSEK.

I den juridiska granskningen har inget framkommit som gör att försöket, om det genomförs på frivillig basis, inte skulle kunna genomföras. Det finns däremot ett antal juridiska frågor som behöver beaktas både i uppstartsfasen och i genomförandefasen av försöket. En av dessa frågor gäller hur HaV som tillsynsmyndighet ska hantera överträdelser som uppmärksammas genom kamerabevakningsdata inom ramen för försöket.

2 Inledning

Regeringen har gett Havs- och vattenmyndigheten, HaV, i uppdrag att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs. Externa intressenter, däribland de i uppdraget utpekade aktörerna Statens Jordbruksverk, Datainspektionen och Kustbevakningen samt fiskets organisationer, har fått möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter på uppdraget. Samrådshandlingen som skickades ut via mejl samt de inkomna svaren finns i bilaga A. I tillägg till detta har HaV haft personlig kommunikation med SLU Aqua och Kustbevakningen. Frågan har även varit uppe vid samrådsmöten med representanter för demersal respektive pelagisk yrkesfiskeenärning.

HaV har tidigare haft olika uppdrag rörande kamerabevakning av fiskefartyg. 2013 genomförde myndigheten *Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak* och i februari 2019 togs en promemoria om *Kontroll av landningsskyldigheten med kameraövervakningssystem* fram, Dnr 2362-18. Förslagen i denna rapport bygger delvis på dessa analyser.

Internationellt och inom flera medlemsstater har försök med kamerabevakning genomförts. I en del länder är kamerabevakning också en fullt införd kontrollmetod i vissa fiskerier. HaV har i möjligaste mån beaktat den kunskap och erfarenhet om kamerabevakning i fisket som finns i dessa länder.

Att använda begreppet kamerabevakning och kamerabevakningssystem är något missvisande. De elektroniska system som används för att kontrollera fartygens aktiviteter till havs består av kameror och sensorer. Exempel på sensorer är temperatursensor, sensorer som anger när sorteringsband startar, vinschsensor och GPS, dvs. positionsangivelse. På engelska används ofta termen Remote Electronic Monitoring (REM). I denna rapport används begreppen kamerabevakning och kamerabevakningssystem synonymt.

2.1 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt HaV att utreda och föreslå hur ett försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs.

Enligt uppdraget ska HaV föreslå hur ett försök med kamerabevakning kan utformas på olika typer av fartyg och föreslå inom vilket eller vilka fartygssegment ett sådant försök kan genomföras. HaV ska ta hänsyn till den revidering av EU:s kontrollförordning som nu pågår, i fråga om kamerabevakning. Arbetet ska enligt uppdraget ske i nära dialog med Statens

jordbruksverk, Datainspektionen, Kustbevakningen och andra berörda myndigheter och organisationer, inklusive fiskets organisationer och miljöorganisationer. Förslagen ska bygga på samråd med de parter som direkt berörs av försöket. Det är även tydligt utpekad i uppdraget att möjligheten att bygga försöket på frivillighet ska undersökas.

Följande aspekter bör enligt uppdraget ingå i analysen:

- Möjligheten till frivilligt deltagande från fisket och vilka incitament som skulle kunna användas för att motivera ett deltagande;
- Kostnader för berörda privata aktörer och för staten, samt analys i vilken mån dessa kostnader påverkar konkurrenskraften för privata aktörer och om de är samhällsekonomiskt motiverade;
- Hur personuppgiftsbehandling kan komma att ske till följd av kamerabevakning och hur den behandlingen förhåller sig till tillämplig dataskydds- och kamerabevakningsreglering;
- Vilka åtgärder som kan vidtas för att minimera integritetsintrånget och att överväga vilka integritetsintrång införandet av kamerabevakning kan medföra;
- Hur risken för sabotage kan minimeras;
- Ekonomiska, administrativa och miljömässiga konsekvenser av förslaget;
- Tidsplan för försökets genomförande.

2.2 Lashänvisning

Rapporten inleds med en beskrivning av landningsskyldigheten följt av en genomgång av indikationer om landningsskyldighetens efterlevnad. I detta avsnitt ges argument till varför fiskerikontrollen till havs behöver förbättras för att landningsskyldigheten ska kunna kontrolleras.

I nästa avsnitt presenteras HaVs förslag till hur ett försök med kamerabevakningssystem bör utformas. Detta åtföljs av motiveringar till de val som har gjorts.

Därefter följer en tentativ tidsplan för försöket samt kostnadsberäkningar för genomförandet. Avslutningsvis presenteras en genomgång av de juridiska förutsättningarna och samhällsekonomiska aspekterna av förslaget.

3 Landningsskyldigheten

Utkast av fisk sker av flera anledningar och utgör såväl ett moraliskt/etiskt problem som en misshushållning med naturresurser. Problemet med utkast var

därför en av de stora frågorna i den senaste översynen av EU:s grundförordning för fiske. Landningsskyldigheten utgör nu en av hörnpelarna i den gemensamma fiskeripolitiken¹. Landningsskyldigheten förbjuder att oönskad fångst av kvoterade arter kastas tillbaka i havet. En grundläggande princip är att förvaltningen istället för att reglera det som landas, reglerar fiskets faktiska fångster (landningar och utkast).

Landningsskyldigheten inom EU har införts gradvis sedan 2015 och är nu, år 2019, fullt införd i samtliga EU-vatten i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken. Undantag kan göras från landningsskyldigheten för att hantera situationer då oönskade fångster av mindre betydelse bedöms som oundvikliga samt när vetenskaplig rådgivning visar på hög överlevnaden när fångsten släpps tillbaka. Sådana undantag fastställs i EU-förordning, så kallade utkastplaner. Vidare har kvottillägg, så kallade ”top-ups”, tillämpats för att underlätta för fisket att ställa om till landningsskyldigheten allteftersom arter och fisken fasats in i landningsskyldigheten sedan 2015. Dessa kvottillägg tar hänsyn till uppskattningar av tidigare utkast, och baseras på vetenskapliga råd om hur stora totala fångster som är i linje med maximal hållbar avkastning.

För att landningsskyldigheten ska fungera ställs i EU:s grundförordning för fiske krav på fullständig och tillförlitlig dokumentation av fångsterna, både de fångster som behålls och landas och de som slängs tillbaka i enlighet med de undantag som tillåts. Undantagen innebär att fångster av reglerade kommersiella arter i vissa fall kan kastas tillbaka till havet om de omfattas av undantag för ”de minimis” (mindre betydelse) eller bedöms ha hög överlevnadsmöjlighet. Dessa fångster räknas inte av kvoten, men de måste dokumenteras i loggboken. De minimis undantag innebär att det är tillåtet att kasta ut en mindre procentandel av den totala fångsten av en viss reglerad art då det är svårt att helt undvika oönskade fångster. Om utkastnivåerna för de minimis är för höga och överskrider de fastställda gränsvärdena upphör undantaget att gälla. Undantag från landningsskyldigheten gäller även för fångst som är förbjuden att fiska enligt en unionsrättsakt och för rovdjursskadad fångst. Även dessa utkast måste registreras i loggboken.

För närvarande dokumenteras fiskets fångster i loggbok av befälhavaren. Vid behov kan uppgifterna i loggboken av den fångst som behållits och landats kontrolleras och vägas av kontrollmyndigheterna. För att verifiera att otillåtna utkast inte sker och att tillåtna utkast rapporteras i loggboken behöver dock fiskeaktiviteten övervakas där utkast sker, dvs. till havs.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

De kontrollalternativ som finns tillgängliga för att kontrollera fiskets aktiviteter till havs i Sverige innefattar övervakning med patrullfartyg samt flygövervakning. Övriga kontrollalternativ såsom landningsskyddskontroll, administrativ kontroll av loggböcker, avräkningsnotor, VMS etc. utgör komplement till kontrollen till havs men kan inte ensamma användas för att fastställa om utkast skett.

I rapporteringen av regeringsuppdraget om kontroll av utkast i Skagerrak² konkluderade HaV att nuvarande kontrollmetoder inte är effektiva för att säkerställa efterlevnad av landningsskyldigheten och tillförlitlig fångstrapportering. I stället ansågs system med kontrollobservatörer eller kamerabevakning vara bäst lämpade för att uppfylla förutsättningarna för ett fullt dokumenterat fiske och för att säkerställa att landningsskyldighet följs. På grund av den höga kostnaden och de logistiska svårigheterna med observatörsprogram ansåg HaV att kamerabevakningssystem var mest lämpligt för att säkerställa efterlevnad av landningsskyldigheten. Sedan slutförandet av regeringsuppdraget 2013 har utvecklingen och erfarenheten av kamerabevakningssystem i fisket förbättrats ytterligare. Liknande konklusioner gäller även sett ur ett bredare internationellt perspektiv³.

3.1 Efterlevnad av landningsskyldigheten

Landningsskyldigheten har varit fullt införd i Östersjön och i alla fisken efter pelagiska arter sedan 2015. I Västerhavet påbörjades en årlig infasning av landningsskyldigheten 2016 för vissa arter i vissa fisken och var fullt införd först 2019.

Eftersom effektiva kontrollmetoder för att kontrollera landningsskyldigheten saknas är det inte möjligt att mäta efterlevnaden av landningsskyldigheten genom att analysera antalet överträdelser. Efterlevnaden av landningsskyldigheten kan istället uppskattas utifrån nedanstående källor/processer:

- Last haul-provtagning, dvs. jämförelse av fångsten i det senaste tråldraget med vad som rapporterats i fiskeloggboken;
- Vetenskaplig provtagning av fångst (landning + utkast) ombord på fiskefartyg;
- Fiskets loggboksrapportering i förhållande till vetenskapliga ombordprovtagningsprogram och top-ups;

² Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak. Regeringsuppdrag L2013/1017/JFS. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013-05-31.

³ Uhlmann S.S., Ulrich C., Kennelly S.J. (eds) The European Landing Obligation. Springer, Cham

- EU:s regionala utvärderingsrapporter över efterlevnaden av landningsskyldigheten;
- Övriga indikationer om utkast.

3.1.1 Last haul-provtagning

Med anledning av att effektiva kontrollmetoder för att övervaka landningsskyldigheten saknas genomförs så kallade ”last haul-provtagningar” inom EU. Syftet är att samla information om eventuell avvikelse mellan registrerade fångster i fiskets loggböcker och de faktiska fångsterna i det senast utförda tråldraget. Kustbevakningen genomför provtagningen i Sverige i samband med ordinarie sjökontroll. Under kontrollen deltar inspektörerna när trålen lyfts och registrerar då den faktiska fångsten i ett tråldrag. Resultatet jämförs sedan med vad fiskaren har registrerat i loggboken för tidigare tråldrag då inspektörerna inte fanns ombord. Europeiska kontrollmyndigheten (EFCA) sammanställer uppgifterna från last haul-provtagningen per havsområde och redovisar resultatet från last haul som andel observerad mängd fångst (som måste landas) mindre än minsta referensstorlek för bevarande (MRB) i trålen med vad fiskaren uppgett i fiskeloggboken. Uppgifterna ligger sedan till grund för riskbedömning inom de gemensamma kontrollinsatserna på regional nivå samt som underlag till EU:s regionala utvärderingsrapporter över landningsskyldigheten (se nedan). Last haul-data är inte offentligt och kan inte återges i detalj. I Östersjön visar dock last haul-provtagningen från 2016-2018 att inte alla fångster av torsk under minsta referensstorlek registreras och landas. Last-haul insatserna på svenska fartyg är få och bör användas med försiktighet, men de resultat som finns visar på att avvikelserna ligger i linje med de för hela Östersjön. Även utkast av rödspotta har uppskattats i last haul-provtagningen och indikerar att orapporterade utkast sker.

3.1.2 Vetenskaplig provtagning av fångst ombord på fiskefartyg

Enligt datainsamlingsbestämmelserna⁴ är medlemsländer skyldiga att genomföra biologisk provtagning för att skatta mängder och längdfördelningar för alla fångstfraktioner (inklusive utkast och oönskade fångster) för ett stort antal arter. I Sverige görs denna provtagning inom den så kallade ombordprovtagningen. Under denna provtagning följer vetenskapliga observatörer med på kommersiella fiskeresor och tar prov på hela fångsten,

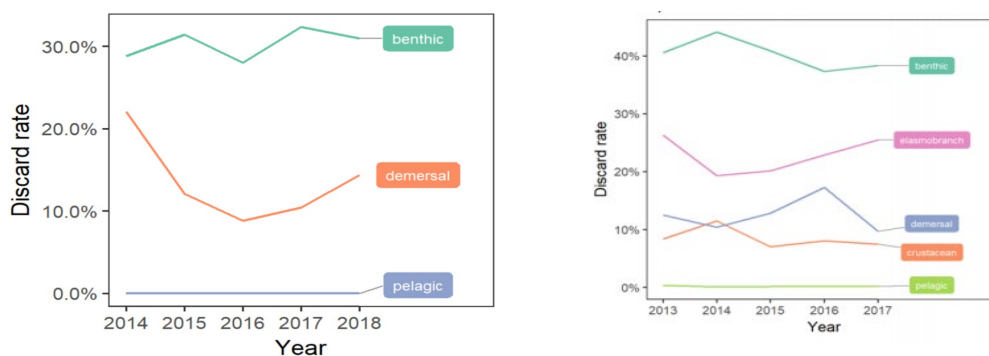
⁴ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008 samt kommissionens delegerade beslut (EU) 2019/910 av den 13 mars 2019 om upprättande av ett flerårigt unionsprogram för insamling och förvaltning av biologiska, miljörelaterade, tekniska och socioekonomiska data inom sektorerna för fiske och vattenbruk.

dvs. även de delar som inte landas. Provtagningsprogrammet riktar sig framför allt mot olika demersala trålfisken. Pelagiska fisken ingår för närvarande inte i programmet. Den huvudsakliga anledningen till detta är att eventuella utkast i pelagiska fisken till stor del antas ske i form av så kallad "slipping" dvs. oönskad fångst släpps i vattnet istället för att tas ombord. Detta gör det mycket svårt för observatörer att uppskatta mängder och artsammansättning. Eftersom eventuell slipping är ett aktivt val är det också troligt att observatörers närvaro kan påverka valet att släppa fångster om inte den totala andelen fiskeresor som täcks av observatörer är hög. Kunskapen om utkast i det pelagiska fisket är därför låg.

I de demersala trålfiskena täcks ungefär 0,5-1 procent av fiskeresorna med observatörsnärvaro. Data som samlats in genom ombordprovtagningsprogrammet visar att utkast förekommer i svenskt fiske trots införandet av landningsskyldighet.

Uppgifterna från ombordprovtagningar från olika länder sammanställs av internationella havsforskningsrådet (ICES) och utgör bland annat underlag till beståndsuppskattningar.

Figur 1: Uppskattade utkast från den vetenskapliga ombordprovtagningen i Östersjön (till vänster) och Västerhavet (till höger).



Källa: ICES årliga fiskeöversikt, 2019.

Utkast av bottenlevande (demersala) arter ligger enligt ICES på omkring 10 respektive 20 procent i Östersjön och Västerhavet och uppvisar inte någon tydlig förändring i samband med införandet av landningsskyldigheten. Utkast av pelagiska arter uppskattas av ICES som små, men det kan delvis förklaras av att många länder, liksom Sverige, inte har ombordprovtagningsprogram för pelagiska fisken och att kunskapsnivån därför är lägre än för demersala fisken.

3.1.3 Fiskets loggboksrapportering i förhållande till vetenskapliga ombordprovtagningsprogram och top-ups

För att hantera situationer då oönskade fångster av mindre betydelse bedöms svåra att selektera bort eller då kostnader att hantera dessa betraktas som oproportionerliga samt när vetenskaplig rådgivning visar på hög överlevnad när arten släpps tillbaka, tillåts vissa undantag från landningsskyldigheten. All fisk under minsta referensstorlek för bevarande (MRB) som fångas ska registreras, vare sig det finns ett undantag eller inte. En jämförelse mellan de av fisket registrerade fångsterna av individer under MRB och den skattade mängden från ombordprovtagningen kan därför ge en indikation på efterlevnaden av landningsskyldigheten.

Analyser gjorda av SLU Aqua visar att mängden rapporterad fångst (antingen som utkast eller som landning under MRB) vida understiger de mängder fångst som estimeras enligt SLU:s ombordprovtagningsprogram. Detta indikerar att det finns en avsevärd underrapportering av fångster under MRB och en därmed bristfällig efterlevnad av landningsskyldigheten (se vidare i bilaga 1).

Som nämnts tidigare har arter stegvis fasats in i fiske för fiske i landningsskyldigheten. Generellt har arter i fisken med störst utmaningar och utkast fått längst tid på sig att införa landningsskyldighet. Det innebär att kvotökningar av TAC (Total Allowable Catch) med anledning av landningsskyldighet, så kallade top-ups, varit störst när arten helt införts. När landningsskyldighet har införts fullt ut för ett bestånd utgår fastställande av TAC generellt från ICES rådgivning för total fångst, istället för som tidigare från rådgivningen om förväntade landningar. Från detta görs avdrag för de kvantiteter som är tillåtna att kasta ut på grund av de undantag som fastställts i utkastplaner. Från loggboksanalys är det tydligt att de top-ups som har beviljats för tidigare utkast inte redovisats efter det att landningsskyldigheten infördes.

3.1.4 EU:s regionala utvärderingsrapporter över efterlevnaden av landningsskyldigheten

På uppdrag av de regionala kontrollexpertgrupperna inom Baltfish (Östersjön) och Scheveningen (Nordsjön) sammanställer den Europeiska fiskerikontrollmyndigheten (EFCA) utvärderingsrapporter avseende efterlevnaden av landningsskyldigheten. Efterlevnadsskattningen baseras på resultatet av fem datakällor/metoder (last-haul, ICES, STECF⁵, intervjuer med representanter från näring och kontrollmyndigheter).

⁵ Scientific, Technical and Economic Committee for fisheries

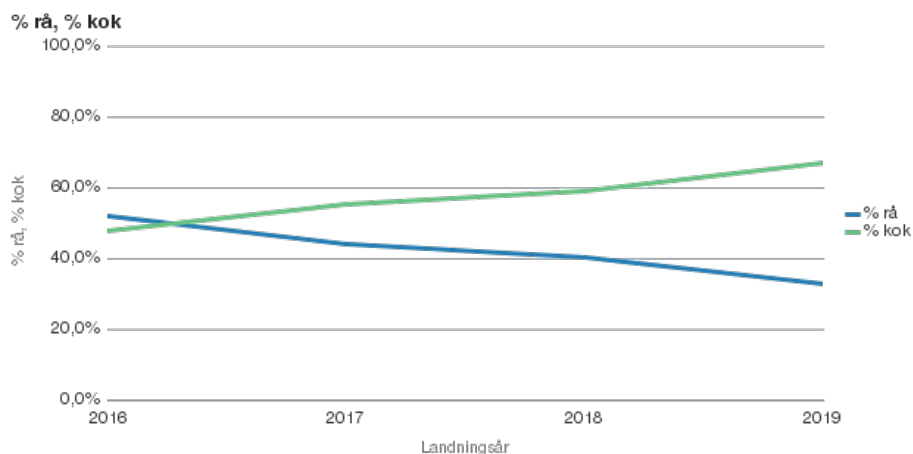
De senaste efterlevnadsbedömningarna från fiske i Nordsjön avseende torsk, äkta tunga och rödspätta och torsk i Östersjön visar att efterlevnaden är bristfällig för vissa av bottentrålssegmenten. På grund av exempelvis svårigheter att genomföra last-haul provtagningar i det pelagiska fisket är resultaten osäkra avseende efterlevnaden av landningsskyldigheten i det pelagiska fisket.

3.1.5 Övriga indikationer

För räkfisket har HaV noterat att skillnaderna mellan fördelningen av kok- och råräka i det svenska fisket ökar. År 2016 låg sammansättningen i hela den svenska räkfiskeflottan på 48 procent kokräka och 52 procent råräka. År 2019 ligger sammansättningen på 68 procent kokräka och 32 procent råräka. Förändringen över tid illustreras väl i diagrammet nedan.

En möjlig förklaring till denna förändring är att den sämre betalda råräkan slängs till förmån för den betydligt bättre betalda kokräkan, med anledning av en relativt liten räkkvot 2019. Skillnaden på råräka och kokräka är framförallt storleken. Råräkan är liten och betingar ett pris på ca 22 kr/kg medan priset på kokräka som är större varierar stort beroende på storlek och kvalitet, med ett ungefärligt prisspann mellan 90-400 kr/kg.

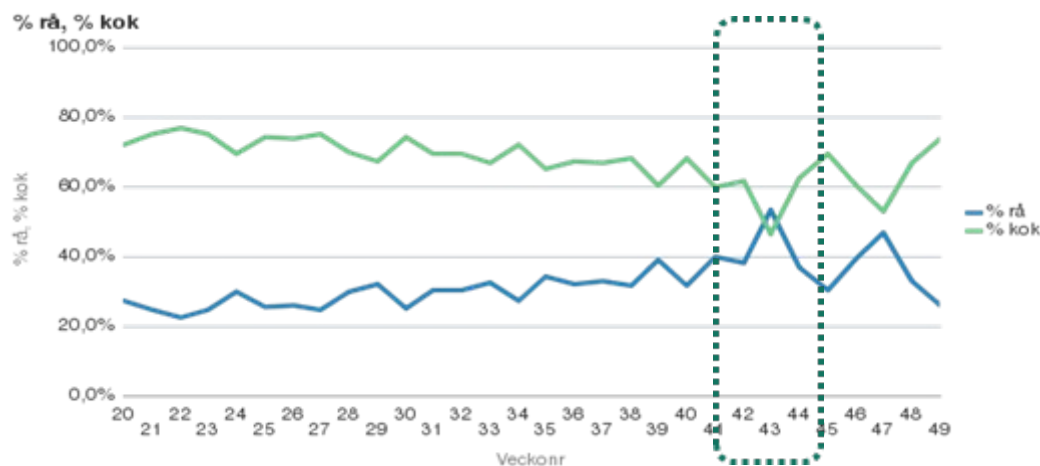
Figur 2: Fördelningen i procent mellan rå- och kokräka, 2016-2019. Uppgifter hämtade från fiskets loggböcker.



HaV och Kustbevakningen genomförde under hösten 2019 en riktad kontrollinsats mot det svenska räkfisket för att undersöka den förändrade sammansättningen. Fokus vid den riktade kontrollinsatsen låg på information till fisket, sjökontroller med uppföljande landningskontroller samt kontroller på vissa utvalda fartyg. Efter den initiala informationskampanjen (v.42) samt

en intensiv period med sjökontroller direkt därefter minskade andelen kokräka drastiskt ner till under 50 procent. Sedan ökade andelen kokräka igen när kontrollaktiviteten till havs sjönk.

Figur 3. Fördelningen mellan rå- och kokräka enligt fiskets loggböcker. V.20 –.49 2019.



I diagrammet kan man se indikationer på att rapporteringen när det gäller sammansättningen av rå- respektive kokräka förändras under den kontroll intensiva perioden, v42-44.

3.2 Sammanvägd bedömning av landningsskyldighetens efterlevnad

Kunskapen om hur landningsskyldigheten efterlevs bygger på en sammanvägning av olika källor. Alla källor har brister, men om man adderar all tillgänglig information får man en tämligen tydlig bild av att efterlevnaden av landningsskyldigheten är bristfällig. För att få mer kunskap om och kunna kontrollera efterlevnaden krävs att fiskeaktiviteten övervakas till havs med effektiva kontrollmetoder som inte används idag.

4 Förslag till utformning av försök med kamerabevakningssystem

Utifrån regeringens uppdrag till HaV är det huvudsakliga syftet med försöket att utreda förutsättningarna för och nyttan med kamerabevakningssystem som kontrollmetod i förhållande till landningsskyldigheten.

Om ett försök med kamerabevakning enligt HaVs förslag genomförs, bedömer HaV dock att resultatet av försöket också bör användas för att undersöka hur

kamerasystem kan användas för att förbättra kontrollen av fisket generellt, det vill säga inte enbart för kontroll av landningsskyldigheten. HaV anser också att man bör utvärdera nyttan med kamerabevakning som en metod för insamling av fångstdata inom det svenska fisket. Förbättrade fångstdata kan på flera sätt bidra till en bättre förvaltning av fisket och utgör grund för kvotberäkningar.

4.1 Föreslagna segment

HaV föreslår att fartyg från följande tre segment bör inkluderas i försöket:

- bottentrålfiske efter fisk och kräfta;
- bottentrålfiske efter räka;
- pelagiskt fiske med trål.

De utpekade segmenten är huvudsakligen valda eftersom det finns indikationer på att landningsskyldigheten inte efterlevs i dessa segment och för att kunskapsläget om utkast och bifångster i dessa segment behöver förbättras. De kriterier som har använts för att göra denna bedömning och segmenten presenteras närmare i avsnitt 6.

Med utgångspunkten att syftet med försöket är att undersöka hur kamerabevakningssystem kan användas som ett verktyg inom fiskerikontrollen och för datainsamling är det också motiverat att inkludera flera olika typer av fisken och fartyg. På så sätt får vi en god bild av när kamerabevakningssystem ger ett mervärde.

Ytterligare en faktor som har vägts in i valet av att inkludera tre segment istället för enbart ett, är de diskussioner om kamerabevakning som bedrivs i olika processer inom EU. Förslag om kamerabevakningssystem diskuteras i revideringen av EUs kontrollförordning⁶ och förslag finns om regionala pilotprojekt i Östersjön och Västerhavet. Det finns dock ännu inte beslut om vilka segment som kan komma att ingå i dessa processer. Att inkludera flera segment i ett svenskt försök gör oss bättre förberedda vid eventuella beslut om kamerabevakningssystem i kontrollförordningen och i de regionala pilotprojekten.

HaV bedömer att cirka fem fartyg i varje segment bör ingå i försöket för att en tillräcklig mängd film och sensordata för utvärdering av kontrollmetoden ska genereras. Det finns risk för bortfall under försökets gång, på grund av

⁶ Se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 768/2005, (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 vad gäller fiskerikontroll, COM/2018/368 final.

exempelvis reparationer av både utrustning och fartygen samt sabotage, och ett färre antal fartyg anses för sårbart.

Med tanke på det svenska klimatet bör försöket pågå under minst ett år, för att dess pålitlighet ska kunna testas under varierande väderförhållanden och säsongsförändringar. Försöket föreslås att successivt utökas, det vill säga att det inleds med ett segment och därefter utökas med de två övriga segmenten. En successiv utökning av försöket segment för segment förordas, framför allt avseende HaVs kapacitet att ta emot data som genereras samt för processer som gäller granskningen av videomaterial. I dag finns inga rutiner och system uppbyggda för denna typ av kontroll.

4.2 Frivillighet och fiskets inställning till försöket

HaV:s uppfattning är att deltagandet i försöket ska baseras på frivillighet. En tydlig lärdom från tidigare försök med kamerabevakningssystem är att chanserna till att genomföra ett lyckat försök ökar med acceptans från fisket. Samtliga försök som hittills har gjorts inom EU är baserade på frivillighet, om än med olika typer av incitament för att motivera till deltagande.⁷

Integritetsfrågan blir även av mindre betydelse då deltagandet baseras på frivillighet och inte med lagstöd.

Vår juridiska bedömning är att om man skulle välja att göra deltagandet i försöket tvingande så kommer lagreglering att behöva göras, förslagsvis i fiskelagen.

Av inkomna samrådsvar och av diskussionerna med representanter från demersal och pelagisk yrkesfiskerier på ordinarie samrådsmöten kan man utläsa att det pelagiska fisket är tentativt positiva till att delta i försöket, medan det demersala fisket är klart negativt⁸.

Om beslut fattas att genomföra försök med kamerabevakning kommer försöket behöva inledas med ett gediget samråd med fisket, både för att öka acceptansen och för att identifiera incitament som kan motivera fisket till deltagande. HaVs uppfattning är att det finns en önskan hos det svenska fisket att bedriva ett

⁷ van Helmond ATM, Mortensen LO, Plet-Hansen KS, et al. Electronic monitoring in fisheries: Lessons from global experiences and future opportunities. Fish Fish. 2019;00:1-28 <https://doi.org/10.1111/faf.12425>

⁸ Samrådsvar har inkommit från tre av fiskets organisationer; SFPO (Sveriges fiskares producentorganisation), NKFPO (Norrbottens Kustfiskares Producentorganisation) och SPF (Swedish Pelagic Federation). Vid samrådsmötet med det demersala fisket den 8 november var representanter för SFPO och HKPO, Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation, närvarande och vid samrådsmötet med det pelagiska fisket den 15 november representanter för SPF.

hållbart fiske. För att detta ska ses som trovärdigt mot bakgrund av de indikationer som finns på att landningsskyldigheten inte efterlevs, behöver fisket visa att det fiske som sker är hållbart och att reglerna följs.

Värt att notera är också att Marine Stewardship Council (MSC) i sitt samrådssvar bland annat skriver följande: *De brister i befintliga kontrollmetoder inom EU-länderna som påvisats i samband med införande av landningsskyldigheten skapar utmaningar för MSC-certifierade fisken på flera håll i Europa. Om inte kontrollsystemet förbättras kan befintliga certifieringar komma att dras tillbaka. Försök med kameraövervakning i samarbete med HaV skulle kunna vara ett sätt för svenska MSC-certifierade fisken att skaffa fram den dokumentation som behövs för att visa att landningsskyldigheten efterlevs i deras fisken.*

5 Tidsplan

HaV föreslår att hela försöket med uppstart, genomförande och utvärdering bör pågå i knappt tre år.

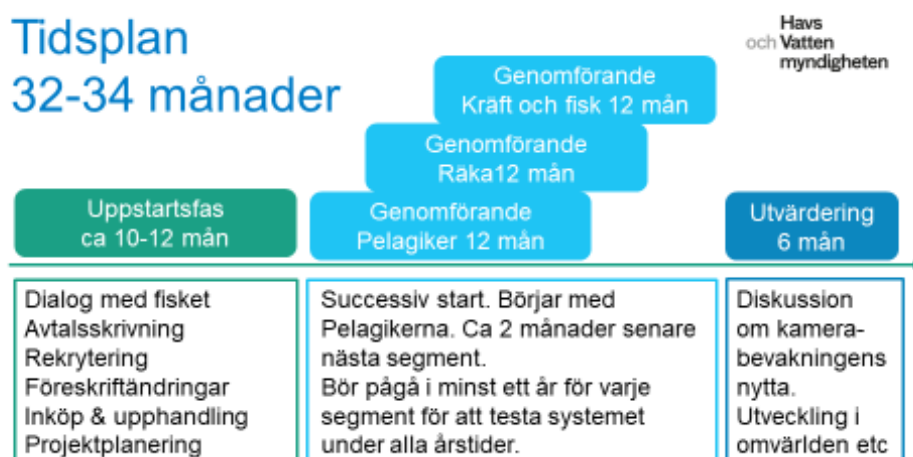
Försöket bör inledas med en uppstartsfas. En av de viktigaste uppgifterna under denna fas är att föra en dialog med fisket där incitament identifieras och fiskare som kan tänka sig att delta i försöket väljs ut. De incitament som identifieras kan medföra föreskriftändringar. Övriga åtgärder som behöver vidtas innan de faktiska försöken med kamerabevakningssystemen påbörjas är projektplanering, upphandling och inköp av material, samt rekrytering och utbildning av personal som ska granska data som genereras av kamerabevakningssystemen. Det är svårt att bedöma exakt hur lång tid uppstartsfasen kommer att ta, men vår bedömning är minst tio månader.

När det gäller genomförandet föreslår vi, som nämnts tidigare, en successiv infasning av de tre föreslagna segmenten. I vilken ordning de fasas in i genomförandefasen kommer antagligen att bestämmas av hur enkelt eller svårt det kommer att vara att hitta frivilliga fiskare i de olika segmenten och om tillstånd för exempelvis undantag från kontrollregler måste sökas externt. Ordningen i bilden nedan bör ses som ett tänkbart scenario men kan komma att ändras. Målet är att kunna fasa in segmenten med cirka två månaders mellanrum. Försöket bör pågå i minst ett år för att kamerabevakningssystemen ska kunna testas under olika väderförhållanden. Huruvida försöket ska avslutas efter ett år och kamerabevakningssystemen monteras ned bör utvärderas utifrån hur övriga processer med relevans för kamerabevakning, exempelvis revideringen av kontrollförfordningen, har utvecklats.

Oavsett om försöket avslutas efter att alla testfartyg har bedrivit fiske i minst ett år eller om det fortlöper så bör en gedigen utvärdering göras.

Utvärderingen ska belysa fördelar och nackdelar med kamerabevakningssystem samt föreslå lämpliga vägar framåt.

Figur 4. Schematisk bild över en tänkt tidsplan för försöket.



6 Val av fartyg/fartygssegment

6.1 Indelning i segment och kriterier för urval av segment

Den valda metodiken för att välja ut segment har varit att utgå från en segmentsindelning av samtligt yrkesfiske, varefter segmenten utvärderats enligt särskilda kriterier.

Segmentsindelning av yrkesfisket kan ske på olika nivåer; det kan baseras på redskapstyp (aktiva/passiva redskap), fisketyp (pelagiskt/demersalt fiske), område (exempelvis Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt och/eller Östersjön), namn på fiske (exempelvis bottentrålsfiske efter kräfta och fisk i Skagerrak och Kattegatt), redskap (exempelvis trål med maskstorlek 90-119 mm) och tillstånd som krävs för fisket. Vi har här följt indelningen av fisken som beskrivs i Bergenius (m fl 2018).⁹

Ett första steg till urval av segment har varit att utvärdera segmenten enligt frågan/kriteriet "vad är risken/omfattningen av otillåtna utkast?". Otillåtna

⁹ Bergenius, M., Ringdahl, K., Sundelöf, A., Carlshamre, S., Wennhage, H. Valentinsson, D. (2018). Atlas över svenskt kust- och havsfiske 2003-2015. Aqua reports 2018:3. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för akvatiska resurser, Drottningholm Lysekil Öregrund. 245 s.

utkast kan exempelvis utgöras av utkast av mindre värdefull fångst av kvoterade arter, eller för att maximera värdet på fångsten eller tilldelningen ("high-grading") i fisken som omfattas av landningsskyldighet¹⁰ eller utkast av bifångst/fångst i fisken där fångstsammansättningen består av flera olika kvoterade arter som omfattas av landningsskyldighet¹¹. Fel i loggbokföring kan innebära att fångst inte redovisas alls, felredovisas eller att redovisning av utkast av fångst som omfattas av undantag från landningsskyldigheten inte görs som det ska (dessa utkast ska rapporteras enligt särskilda redskapskoder).

Följande frågor har utvärderats för segmenten. Finns indikationer på:

- otillåten high-grading;
- utkast av bifångst/fångst i fisken där fångstsammansättningen består av flera olika kvoterade arter;
- fel i loggbokföring?

Tänkbara indikationer på någon eller flera av ovanstående typer av utkast/fel i loggbokföring är exempelvis att storlekssammansättning på fångst indikerar olovlig high-grading eller att man i blandfisken observerar en rapporterad fångstsammansättning som avviker från vetenskapliga fångstskattningar i det aktuella redskapet. Indikationer på felaktig loggbokföring kan exempelvis vara att mängden redovisade utkast som får ske i enlighet med undantag från landningsskyldigheten är lägre än förväntat, baserat på vetenskapliga skattningar.

Vidare har även viss hänsyn tagits till pågående diskussioner om kamerabevakning i exempelvis revideringen av kontrollförordningen samt vad gäller det pelagiska fisket att få insatser har gjorts för att öka kunskapen om utkast och bifångster i detta fiske.

Utifrån de ovan nämnda kriterierna har tre "risksegment" identifieras; bottentrålfiske efter fisk och kräfta i Skagerak/Kattegatt, bottentrålfiske efter räka samt pelagiskt fiske med trål. Det kan noteras att det är en ganska stor andel av dem med tillstånd att fiska efter räka som även har tillstånd att bedriva bottentrålfiske efter fisk och kräfta.

För att utreda förutsättningar för kamerabevakning som kontrollmetod inom det svenska fisket har vi valt att i första hand se försöket som en metodutveckling där flera eventuella risksegment bör inkluderas. Det finns flera fördelar med att inkludera flera segment i pilotförsöken. Det kan ge underlag för bedömning av vilka segment som kamerabevakning kan fungera rent tekniskt och praktiskt för och därmed ha potential att fungera som ett sätt

¹⁰ i de fall utkast ej sker med stöd av undantag till landningsskyldighet

¹¹ se ovan

att kontrollera landningsskyldigheten. Vidare kan lärdomar inhämtas om hur bevakningen kan behöva anpassas för olika fiskemetoder, båtlayouter och olika fångsthanteringsrutiner ombord. Det innebär dessutom att det inte bara är en del av fisket som blir ”utpekad”. Det förbättrar möjligheterna att förekomma en eventuell EU-lagstiftning om kamerabevakning av risksegment. Om försöken enbart skulle rikta sig till ett av flera identifierade risksegment är risken att lärdomarna blir för få och för smala för framtiden.

6.2 Beskrivning av segment och motivering

Utifrån ovan beskrivna metod har tre risksegment identifierats - bottentrålfiske efter fisk och kräfta, bottentrålfiske efter räka samt pelagiskt fiske med trål. Dessa segment och motivering till urvalet beskrivs nedan.

6.2.1 Segment 1: Bottentrålfiske efter kräfta och fisk i Skagerrak och Kattegatt, med inriktning på fiske med trål 90-119 mm

Det svenska fisket efter havskräfta sker med bur, bottentrål och bottentrål försedd med artsorteringar. Det är ca 90 stycken fartyg/fiskelicensinnehavare som har tillstånd för fiske med bottentrål efter kräfta och fisk (med maskstorlek 90-119 mm) i Skagerrak och Kattegatt. Samtliga dessa har även tillstånd för att fiska med bottentrål med artsorteringar. Vid fiske utan rist ska så kallad SELTRA-panel användas.

Kvoten för havskräfta har de senaste åren ökat kraftigt samtidigt som kvoterna för flera av de fiskslag som fås som fångst/bifångst generellt sett minskat. Vid bottentrålfiske efter kräfta utan artsorteringar (med SELTRA-panel) har det enligt vetenskapliga skattningar fångats relativt stora kvantiteter av olika fiskslag, medan fisket som sker med artsorteringar har relativt små fiskbifångster. Med tanke på att fångstsammansättningen i fiske med bottentrål efter kräfta och fisk utan rist kan bestå av flera arter samtidigt som individuella kvoter kan vara begränsande på individuell nivå, kan incitament till utkast finnas, vilket även indikeras av avvikelser mellan vetenskapliga fångstskattningar och rapporterade fångster.

Förslagsvis bör försöken fokusera på fartyg med en viss minsta nivå av aktivitet. Ytterligare segmentering, baserat på tidigare observerat fiskemönster/redskapsval, skulle kunna utredas då det kan finnas stora variationer i fiskemönster inom gruppen till exempel vad gäller användandet av rist/SELTRA.

6.2.2 Segment 2: Räkfiske i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön (trål 35-69 mm), med inriktning på fiske med tunnel/fångstpåse

Fisket efter nordhavsräka sker främst i Skagerrak men även i norsk ekonomisk zon i Nordsjön. Det finns för närvarande 62 fisketillstånd för fiske efter nordhavsräka i Skagerrak/Kattegatt, varav 18 av dem även har tillstånd för fiske i Nordsjön, norsk ekonomisk zon. Allt svenskt räkfiske sker med bottentrål och det är krav på att trålen ska vara utrustad med artsorteringar. Även om nordhavsräka är målartern i räkfisket så fångas även fiskarter i den så kallade räktunneln (fångstpåse) som får användas om fiskemöjligheter för de fångade fiskarterna finns att tillgå. Om inte, ska fisket ske med öppenrist (utan tunnel). I tillägg anges i den tekniska förordningen att bifångster av torsk, kolja och gråsej inte ska överstiga 20 % av den totala fångsten mätt i levandevikt av alla marina biologiska resurser som landas efter varje fiskeres. Som nämnts tidigare kan en hög rapporterad andel av kokräka i landningarna indikera att utkast av småräka förekommer, men syftet med att fokusera på räkfiske med tunnel är att kunna testa kamerabevakning som kontrollmetod såväl för bifångst av liten räka som för fångster av olika fiskarter i tunneln.

Dessutom visar fångstuppskattningar att det exempelvis fångas betydande kvantiteter av gråsej, torsk och vitlinglyra i fångstpåsen. Även i detta fiske förekommer därmed ett blandfiske där individuella kvoter kan bli begränsande, vilket kan påverka incitament till utkast.

Det kan noteras att det delvis är samma tillståndshavare som bedriver fiske inom detta segment som segmentet ovan; ca 36 stycken fiskelicensinnehavare har både tillstånd att fiska efter nordhavsräka och tillstånd för att bedriva fiske med bottentrål efter kräfta och fisk (med maskstorlek 90-119 mm) i Skagerrak och Kattegatt.

Liksom för övriga segment bör försöken fokusera på fartyg med en viss minsta nivå av aktivitet. Även här kan ytterligare segmentering övervägas baserat på tidigare observerat fiskemönster/redskapsval (det finns exempelvis stora variationer i användandet av fångstpåse). Även fångsthantering ombord kan beaktas vid urval, eftersom såväl manuell som helautomatiserad sortering av fångster förekommer i fisket.

6.2.3 Segment 3: Pelagiskt fiske med trål i Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt, Östersjön osv.

Det finns ingen ombordprovtagning inom ramen för datainsamlingsbestämmelserna i förordning (EU) nr 2017/1004 för pelagiskt fiske varken i Sverige eller i något annat EU-land. Kännedom om bifångster av andra arter än målartern är därmed begränsad. De data som finns tillgängliga vad gäller bifångster kommer från kontroll vid landning, loggbok och

landningsdeklaration. Dock finns ofta möjlighet till direkt utsortering vid ombordtagning av fångsten genom att fångsten får passera ett galler som sorterar ut större fisk. Det finns också möjlighet att släppa fångsten innan fångsten tas ombord ("slipping").

I samband med införande av landningsskyldighet har pelagiskt fiske inom ramen för den pelagiska rådgivande nämnden, och nationellt i den pelagiska producentorganisationen SPF, påtalat vissa problem med bifångster av demersala arter (bland annat gråsej, kummel och pigghaj). Vid utprovning av en sorteringsrist för gråsej i sillfiske i Skagerrak noterades bifångster av gråsej på 1- 13 procent av fångsten.

När det gäller tillstånd så krävs inom detta segment så kallat "pelagiskt tillstånd"¹². Detta gäller fartyg över 12 meter i Östersjön förutom i Bottenhavet och Bottenviken, där gränsen är 15 meter. I Västerhavet finns ingen längdgräns, utan allt fiske efter pelagiska arter kräver pelagiskt tillstånd. Antal fartyg med pelagiskt tillstånd är runt 30 stycken.

Även när det gäller detta segment bör försöken fokusera på fartyg med en viss minsta nivå av aktivitet.

7 Incitament för fisket

En viktig del i att motivera fisket till kamerabevakningssystem som fångstdokumentationsmetod är att göra det fördelaktigt att delta i projektet. Inneboende fördelar kan motiveras med att man genom kamerabevakning är helt transparent med och tar ansvar för vad man fångar, att man bidrar till ett förbättrat beslutsunderlag genom förbättrad datakvalitet. Dessa inneboende fördelar kan dock behöva förstärkas med ytterligare incitament enligt nedan.

De regleringsmässiga fördelar som övervägs som förstärkande incitament för att delta i ett försök med kamerabevakning är ökade fiskemöjligheter. I tillägg kan tillträde till vissa områden eller tider där begränsningar annars råder samt undantag från vissa redskapsregler övervägas. Även andra typer av fördelar som ekonomiska fördelar (till exempel ekonomisk ersättning för tidsåtgång) och möjlighet att ha fler redskap vid det fall regel om att endast ha ett redskap ombord föreligger kan utredas, men belyses inte här.

I ett pilotprojekt bör samtliga tillgängliga fördelar övervägas och utvecklas i samråd med de berörda deltagarna, det vill säga i en nära dialog med fisket. Beroende på vilken typ av fiske som bedrivs och enskilda förutsättningar,

¹² Fisket ska bedrivas med vadredskap som har ett djup av 45 meter eller mer och en omkrets av 360 meter eller trål.

passar olika typer av incitament förmodligen olika bra, och kommer uppfattas som fördelaktiga i olika utsträckning. Därför kommer troligen flera olika typer av incitament att behöva användas för försökets genomförande.

7.1 Ökade fiskemöjligheter

Det finns möjlighet att allokera ökade fiskemöjligheter till de fiskare som ingår i projektet. Idag sker en fördelning av förväntade bifångster i de mest selektiva fiskena, det vill säga i dessa fisken tilldelas yrkesfiskare som inte har fångsthistorik för bifångster vissa bifångstmängder för att täcka de bifångster de förväntas få i sitt fiske. Syftet är att de mest selektiva fiskena inte ska begränsas av bristande nivåer av bifångster.

I relation till att skapa incitament genom ökade fiskemöjligheter för deltagande fartyg är det viktigt att understryka att de fångstmängder som beräknas ha kastats ut tiden innan landningsskyldigheten infördes, men numera istället ska behållas ombord, har lagts till som ytterligare tillåtna fångstmängder (top-ups) vid kvotbeslut allteftersom landningsskyldigheten stegvis infördes. Orsaken var att detta fördes fram som en grundläggande förutsättning för att möjliggöra för fisket att efterleva landningsskyldigheten. Alla länder får ta del av dessa "top-ups" i enlighet med deras nationella andelar av kvoterna (TAC:erna). Att top-ups beaktas innebär dock inte att kvoterna alltid är högre än innan landningsskyldigheten eftersom "top-ups" och förändringar i bestånd tillsammans styr hur råden ser ut. I vissa fall har rådet blivit lägre efter landningsskyldighetens införande (tex torsk i Östra Östersjön 2015), men skulle blivit ännu lägre utan top-ups.

Bakgrunden till detta regeringsuppdrag, och de erfarenheter som sammanfattas här för svenskt och europeiskt fiske, pekar på att efterlevnaden, trots top-ups, alltså tycks vara begränsad och att fångsterna (och därmed fiskeridödligheten) därför riskerar överskrida beslutade kvoter. Detta beror på att det förutom genom fångst (inklusive top-ups) sannolikt uppstår fiskeridödlighet även genom olagliga utkast som inte loggbokförs. Ett sätt att skapa incitament skulle kunna vara att utöka fiskemöjligheterna för de som deltar i försöken. Ett sådant förfarande skulle ligga i linje med den ursprungliga avsikten med top-ups, eftersom de som ingår i försöken mer tillförlitligt kan dokumentera sina verkliga fångster till skillnad från de som väljer att stå utanför. Ju generösare denna omfördelning görs till förmån för frivilligt deltagande fartyg desto större intresse att delta kan förväntas.

Fördelningen av fiskekvoter regleras nationellt i föreskrifter¹³. Att använda ökade fiskemöjligheter som incitament kan därför kräva föreskriftsändringar som dels medger att delar av kvoterna sätts av till kompensation för deltagande i försök med kamerabevakning, dels möjliggör individuell tilldelning. Det handlar i detta fall primärt om en omfördelning av kvoter, och inte om extra kvoter. Omfördelning av fiskemöjligheter kan eventuellt uppfattas som kontroversiellt.

Det finns även möjlighet att för vetenskapliga ändamål nyttja fiskemöjligheter motsvarande två procent av de kvoter som tilldelats Sverige utan att de avräknas kvoterna¹⁴.

7.2 Undantag från tekniska regler och kontrollregler

När det gäller tekniska regler finns möjlighet att ge undantag från de regler som finns i EU:s tekniska förordning vid vetenskapliga försök¹⁵. De fiskeinsatser som utförs för vetenskapliga undersökningar och ger undantag från tekniska regler ska vara tidsbegränsade. Vid de fall försöken omfattar mer än sex fiskefartyg, ska kommissionen underrättas minst tre månader i förväg och vid behov be om ett utlåtande från STECF för att bekräfta att denna nivå av deltagande är vetenskapligt motiverad. Det framgår även i EU:s tekniska förordning att kommissionen kan anta delegerade akter för att fastställa utformning av pilotprojekt om fullständig dokumentation av fångster och utkast och att dessa projekt kan avvika från de tekniska reglerna. De regionala projekten kan pågå i totalt två år och omfatta högst fem procent av fartygen i det aktuella fisket per medlemsstat.

¹³ Hur fördelningen mellan olika segment inom demersalt och pelagiskt fiske regleras i särskilda årliga beslut i enlighet med 14 kap. 8–9 §§ Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004201420142004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område. Fördelningen på individuell nivå regleras i HVMFS 2014:19. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet.

¹⁴ Artikel 33 i Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006

¹⁵ Artikel 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 2019/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005

Huruvida det finns möjlighet att medge undantag från kontrollregler är mer tveksamt, men möjligheten bör undersökas i de fall där kamerabevakningssystemet kan anses göra vissa kontrollåtgärder överflödiga.

8 Tidigare erfarenheter av kamerabevakning

Kamerabevakning användes första gången som kontrollmetod inom fisket i Kanada 1999¹⁶. Sedan dess har kamerabevakning utvecklats som ett kostnadseffektivt alternativ för att dokumentera fångster i fisket, i många fiskerier världen över. Det övergripande syftet med att använda kamerabevakning är att få detaljerad information om fiskeansträngningen samt att övervaka fångsten ur ett kontrollperspektiv.

Över 100 försök med kamerabevakning har initierats. I vissa länder är denna metod väl beprövad och används framgångsrikt i kontrollverksamheten. Sedan 2013 har teknikutvecklingen gått fort framåt och fler fiskerier har utrustats med kamerabevakningssystem med positiva resultat, vilket även givit stöd för att systemet effektivt kan övervaka landningsskyldigheten.

I Europa var Danmark först ut med att år 2008 genomföra försök med kamerabevakning i demersalt fiske i Nordsjön. Sedan dess har 16 olika försök från sex olika länder genomförts i Europa. De flesta försöken har genomförts i det demersala fisket med aktiva redskap (trål och vad/not) men det finns även försök utförda i fiske med passiva redskap (garn och krok) och ett på pelagiska frystrålare.

De fartyg som ingått i de olika försöken i Europa har varierat från stora bomtrålare och till småskaligt fiske med fartyg som är mindre än 10 m. Antal medverkande fartyg i de olika försöken har varierat från 1-27 stycken. Försöken har ofta pågått i flera år och har genererat stora mängder med data. Målsättningen för de länder som genomfört försök har i många fall varit att undersöka användbarheten av kamerabevakning som kontrollmetod. Kompletterande information samlades in i alla försök, till exempel loggbok, fångsten per hal och observatörsdata med syftet att utvärdera och jämföra effektiviteten för olika förvaltnings- och vetenskapliga mål.

¹⁶ van Helmond ATM, Mortensen LO, Plet-Hansen KS, et al. Electronic monitoring in fisheries: Lessons from global experiences and future opportunities. Fish Fish. 2019;00:1-28 <https://doi.org/10.1111/faf.12425>

I en nyligen publicerad artikel¹⁷, där man systematiskt går igenom samtliga försök och etablerade program med kamerabevakningssystem, betonas att kamerabevakningssystem som kontrollmetod är kostnadseffektivt, har potential att ge mer representativ täckning av flottan än observatörsprogram och att en förbättrad registrering av fiskeaktivitet och plats uppnås.

8.1 Demersalt fiske med trål

De flesta av de försök som har utförts med kamerabevakning har gjorts på det demersala fisket med trål. De länder som genomfört försök inom dessa fisken är Danmark, Tyskland, Nederländerna, Skottland och England. I Sverige har ett fartyg som fiskar i Kattegatt deltagit i ett försök 2010-2011. Danmark var det första land i Europa som genomförde försök med kamerabevakning, vilket skedde under 2008. Detta försök samordnades med liknande försök i Storbritannien och Tyskland mellan 2010-2012. Under 2011 genomfördes försök på över 20 fartyg, 80 000 timmar till sjöss, över 1 100 fisketurer och ca 9 800 fiskeaktiviteter¹⁸.

Resultat erhållna med hjälp av kamerasytem visar enligt försöken att sensor och videodata dokumenterar händelser under fiskeresan detaljerat, samt att fångsten som behålls ombord och eventuella utkast kan verifieras. Det är möjligt att få en uppfattning om total fångstmängd. De drog även slutsatsen att användandet av kamerabevakningssystem gav en mycket hög täckning till en låg kostnad och var ca 6,7 gånger billigare än att använda observatörer¹⁹.

8.2 Garnfiske

De försök med kamerabevakning som gjort i fiske med garn har främst fokuserat på att studera bifångsterna av tumlare.

Sverige genomförde 2008, som alternativ till observatörer, försök med kameror för att studera bifångsterna av tumlare med mera på två garnfiskefartyg i

¹⁷ van Helmond ATM, Mortensen LO, Plet-Hansen KS, et al. Electronic monitoring in fisheries: Lessons from global experiences and future opportunities. *Fish Fish.* 2019;00:1-28 <https://doi.org/10.1111/faf.12425>

¹⁸ Dalskov, J., Olesen, H. J., Møller, E., Jensen, S. P., Jensen, M., Schultz, F., and Schou, M. 2012. Danish Catch Quota Management trials—application and results. Ministry of Food Agriculture and Fisheries, Copenhagen, 30 pp.

¹⁹ Kindt-Larsen, L., Kirkegaard, E. and Dalskov, J. (2011) Fully documented fishery: a tool to support a catch quota management system. *ICES Journal of Marine Science* 68, 1606–1610.

Östersjön²⁰. Försöket pågick under fyra månader på två fartyg och sammanlagt 71 fiskedagar. Utrustningen visade sig tillförlitlig med enbart någon enstaka dags dataförlust på grund av tekniska problem. Analystiden var betydligt mindre än den tid en observatör hade behövt tillbringa ombord. Kostnaden för en utvecklad kamerabevakning av bifångster bedömdes uppgå högst till en tredjedel av kostnaden för observatörer. Även Tyskland, Danmark och Nederländerna har genomfört försök gällande garnfiske.

8.3 Pelagiskt fiske

Försök med kamerabevakning på pelagiskt fiske har utförts i begränsad omfattning. Nederländerna gjorde 2014 ett försök på fartyg med kapacitet att frysa in fångsten ombord på fartyget, frystrålare, för att se över möjligheten att kontrollera efterlevnaden av landningsskyldigheten med hjälp av kameror²¹. Uppskattning av fångsten och eventuella förekomster av utkast gjordes genom analys av videoinspelningarna från däck och hanteringen av fångsten innan den gick vidare in i själva fabriken och dess sorteringsområde.

8.4 Lärdomar från genomförda försök med kamerabevakningssystem

Alla kamerabevakningsförsök som har studerats har baserats på frivilligt deltagande, i de flesta fall med betydande incitament. I försöken som gjorts med fångstbaserad förvaltning har de flesta fartyg deltagit i flera år, incitamenten har då varit ökad kvot samt undantag från vissa regler t.ex. dagar till sjöss. Samtidigt visar studier av Tilander och Lunneryd (2009) och Kindt - Larsen et al. (2012) att försök även kan genomföras för att visa vad som fångas, till exempel att bifångster av tumlare är små.

En annan aspekt som påverkar genomförandet av både försök och införande av kamerabevakning är när i processen fiskeindustrin blir involverade. Baserat på kanadensiska studier i British Columbia betonas vikten av engagemang och fiskarnas deltagande redan i den inledande fasen för införandet. Det har även visat sig vara lättare för fiskeindustrin att se fördelarna med systemet om kamerabevakning används till annat än bara övervakning och förbättrad

²⁰ Tilander, D., Lunneryd, S.G. (2010) Pilot Studies of Electronic Monitoring (EM) system for fisheries control of smaller vessels. Paper presented to the Third meeting of ICES Study Group for Bycatch of Protected Species, Copenhagen, February 1–4, 2010. Available from the authors.

²¹ Bryan, J. (2015). Electronic monitoring of pelagic freezer trawlers in support of CFP regulations. (p. 25) Unpublished report prepared for the Redersvereniging voor de Zeevisserij by Archipelago Marine Research LTD., Victoria, British Columbia, Canada.

regelefterlevnad. Den fördel som nämns är förbättrad datakvalitet. Det kan möjliggöra effektivare förvaltningsåtgärder som kan leda till förbättrade ekonomiska resultat för industrin och ökad flexibilitet i regelverk som ett resultat av förbättrad ansvarsskyldighet om kamerabevakning används. Tekniska aspekter som framkommit påvisar att stor vikt bör läggas på underhåll av kameran som till exempel regelbunden rengöring av linser och även kontroller av själva systemet. Det visar sig tekniskt sett vara svårt, trots ansträngningar, att installera kameror i de bästa positionerna som gör det möjligt att förhindra besättningsmedlemmar att av misstag eller avsiktligt blockera vyn.

I de danska försöken upptäcktes en stadig minskning av antal fel och dataförluster under försökets gång. Det kan visa på att det finns en anpassning hos fiskarna gällande närvaron av kameror tillsammans med ökad utbildning och erfarenhet av videogranskningar, ökad erfarenhet av hantering av kamerautrustning samt val av tillfällen gällande underhåll av utrustningen. Resultat av studier visar att användbarheten av videomaterialet bygger på tekniska driftsspecifikationer, syftet med övervakningen, fartygets utformning samt fartygspersonalens acceptans av systemet.

Kamerabevakningssystem som kontrollmetod kan antas fungera optimalt om tre komponenter finns: (a) acceptans i branschen, (b) starkt incitament att övervaka och (c) bevisad effektivitet för kameror. En annan komponent i framgångsrikt genomförande införande av kamerabevakning är politiskt stöd.²²

9 Förslag på kamerabevakning i parallella processer

EU:s kontrollsystem för fisket regleras idag huvudsakligen genom kontrollförordningen och dess genomförandeförordning²³. Nuvarande regelverk antogs innan landningsskyldigheten infördes och det saknas krav på kamerabevakningssystem i nuvarande reglering.

I maj 2018 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till ny kontrollförordning. I kommissionens förslag anges att medlemsstaten ska

²² Elvan Helmond, ATM, Mortensen, LO, Plet-Hansen, KS, et al. Electronic monitoring in fisheries: Lessons from global experiences and future opportunities. Fish Fish. 2019; 00: 1–28. <https://doi.org/10.1111/faf.12425>

²³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

säkerställa en effektiv kontroll av landningsskyldigheten genom att en procentandel av fartyg som fiskar efter arter som omfattas av landningsskyldigheten utrustas med kamerabevakningssystem. Procentandelen ska fastslås för olika riskkategorier. Den första läsningen av förslaget har avslutats i ministerrådet men det är fortfarande oklart när en ändringsförordning kommer att kunna antas.

Det finns regionala kontrollexpertgrupper i Västerhavet (Scheveningen) och i Östersjön (Baltfish). Ett av syftena med de regionala kontrollexpertgrupperna är att säkerställa efterlevnad av landningsskyldigheten. I detta arbete har båda grupperna beslutat att föreslå ett regionalt pilotprojekt med kamerabevakningssystem i vartdera havsområde. En mall för hur ett försök kan utformas har tagits fram och nästa steg är att föreslå vilket eller vilka fiskesegment som bör ingå i pilotförsöket. Förslaget från kontrollexpertgrupperna måste godkännas av medlemsstaternas fiskeridirektörer innan frågan bereds ytterligare.

10 Kamerabevakningssystem

Den teknik som används vid kamerabevakning ombord på fartyg vid fiske till havs är idag väl beprövad. Många försök har genomförts. EU:s kontrollmyndighet, EFCA, har tagit fram riktlinjer för användning av kamerabevakningssystem inom fisket på EU-vatten.²⁴ Dessa riktlinjer kommer att användas vid ett eventuellt försök med kamerabevakningssystem i Sverige och mycket av resonemangen nedan och beräkningarna vad gäller datamängder och kostnader utgår ifrån dessa riktlinjer.

10.1 Insamling av data

Data som produceras ombord på fiskefartyg kommer ifrån olika former av sensorer och kameror. Data som produceras ombord lagras i en ”control box”. Detta är en relativt kraftfull dator som lagrar all sensor- och kameradata. Datorn är robust och kan inte manipuleras av personal på fartyget. Datorn har inbyggt stöd för olika kommunikationsmetoder:

- Satellitkommunikation
- Mobildata, 4G / LTE
- WiFi
- Blåttand

²⁴ Technical guidelines and specifications for the implementation of Remote Electronic Monitoring (REM) in EU fisheries. European Fisheries Control Agency, Vigo, 2019.

Data kan lagras under flera månaders tid och omfatta ett stort antal fiskeresor. Datorn kan ha löstagbara hårddiskar, som kan bytas ut, men kan också ha fast monterade hårddiskar med dataöverföring endast genom trådlös överföring. Datorns funktion kan fjärrstyras och övervakas av HaV:s Fishing Monitoring Center, FMC.

10.1.1 Kameror

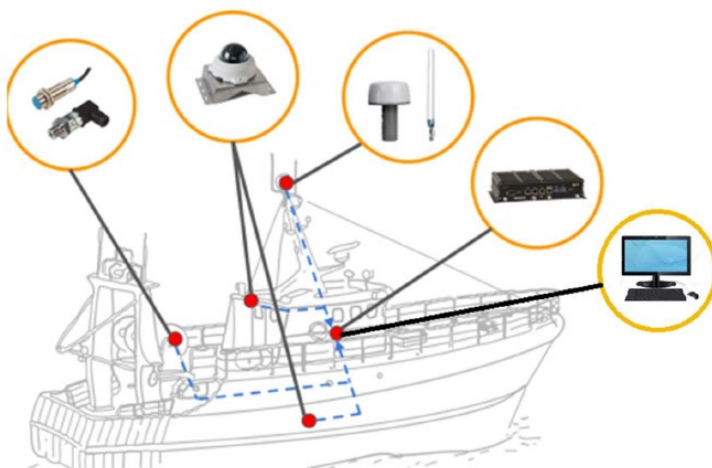
Beroende på vilken typ av fiskefartyg det rör sig om, kommer det att behövas olika antal kameror för att täcka in olika aktiviteter ombord. Vissa kameror kan aktiveras med automatik och vissa kameror kommer alltid vara aktiverade, till exempel kameror som övervakar områden på fiskefartygen där utkast av fisk kan göras.

10.1.2 Sensorer

Det finns en mängd olika sensorer varav vissa är obligatoriska för alla fiskefartyg och vissa bara kan användas inom vissa segment. Exempel på sensorer kan vara:

- Vinschsensor
- Hydraulisk trycksensor
- Temperatursensor
- Ström på/av
- Temperatur
- Fartygets hastighet
- Startat sorteringsband
- GPS – här klassas positionsangivelse som en sensor

Figur 5. De olika komponenterna som ingår i ett elektroniskt övervakningssystem.



Källa: Technical guidelines and specifications for the implementation of Remote Electronic Monitoring (REM) in EU fisheries.

10.2 Överföring av data

På fiskefartygen genereras två typer av data, sensordata och kameradata. För att granska data som genereras på fiskefartygen bör dessa data föras över till HaV. Detta kan ske automatiskt, via regler eller scheman, eller överföras efter begäran av HaV/FMC.

10.2.1 Sensordata

Sensordata innehåller information om aktiviteter ombord på fiskefartygen, till exempel start av vinsch, sorteringsband startat och position.

Sensordata (inklusive position) kan skickas över till HaV för korskontroll, dvs. verifiering av information som fiskaren rapporterat i andra system.²⁵ Denna datamängd är liten och kan skickas automatisk vid olika händelser, till exempel *avslut av trålning*, *avslutning av fiskeres* eller på begäran av FMC. Denna information kan skickas över alla kommunikationssätt, satellit, LTE/4G och WiFi och oavsett fartygens position.

²⁵ Observera dock att behandling av data som utgör personuppgifter endast får behandlas utifrån de ändamål som angetts av den personuppgiftsansvarige inför det att personuppgifterna samlas in, se avsnitt 12.5.

10.2.2 Kameradata

Kameradata genereras antingen vid olika händelser ombord på fartygen (sensorstyrd) eller genom kontinuerlig inspelning. Kameradata är av hög upplösning för att kunna se detaljer, till exempel identifiera olika typer av fisk/skaldjur. Med hög upplösning genereras stora datamängder och kan inte med lätthet trådlöst överföras till HaV.

Tidigare försök med kameraövervakning har inneburit utbyte och inlämning av hårddiskar till övervakande myndighet och denna logistik bör om möjligt undvikas. Dessutom har utbyggnaden av mobilnätet 4G och kommande 5G nät möjliggjort ökad trådlös överföring.

Dock innebär detta att behörig myndighet, HaV, måste vara selektiv med vilken kameradata som ska föra över till HaV och även noggrann med när data ska föras över.

Olika scenarion:

- Alltid föra över all data när fiskefartyget når områden med bra täckning av 4G/LTE eller när fiskefartyget når hemmahamn (WiFi).
- Selektiv överföring. Vissa fartyg, under vissa förutsättningar, positioner eller tider.
- HaV/FMC markerar med hjälp av sensordata vilka delar av en fiskeresan man vill ha överförd till HaV. Detta kan man göra genom riskbedömning (utkast av fisk) eller genom stickprov. Denna begäran ligger på kö i fiskefartygens dator och sker så fort fiskefartygen befinner sig i ett område där man har tillräckligt bra överföringskapacitet.

Att överföra stora datamängder kan positivt leda till möjlighet att ha mycket material att granska men negativt att detta kommer vara personalkrävande.

10.3 Behandling av data

Överförda data till HaV kommer att ligga i myndighetens datacenter. Data kommer vara tillgängliga i utvalda arbetsstationer och, beroende på informationsklassning, tillgängligt för olika roller på HaV.

När data överförs till myndigheten kan myndigheten på analysystemet extrahera det till tre typer av data.

- Kartor och position.
 - Med hjälp av GIS-information (kartor) samt sensordata (GPS) kan man i analysystemet rita upp hela fiskeresan på en karta.
- Sensordata

- Genererat sensordata skapar händelser under fiskeresan och synkroniseras och visualiseras i analyssystemet.
- Kameradata
 - Film ifrån kameror som kan vara direkt tillgängligt (överfört) till myndighetens datacenter och synlig i analyssystemet eller kan begäras ifrån fiskefartygens dator.

Personal vid FMC kan då få en komplett bild av fiskeresan i analyssystemet och om personal behöver kompletterande information kan denna begäras in från fiskefartygens datorer. Andra möjligheter i ett analyssystem kan vara kommunikation genom massmeddelanden direkt till fiskefartygen, samt uppspelning av video/granskning av sensordata direkt från fiskefartygets dator.

Beroende på vilket system som kommer att användas vid ett eventuellt försök, kommer det finnas möjlighet att överföra data från den elektroniska övervakningen till HaV:s övriga system för att lättare kunna göra korskontroller. I och med att det i dagsläget inte är känt vilket system som är aktuellt så kan man inte i nuläget utreda möjliga integrationer av olika datasystem.

Under ett långvarigt försök med elektronisk övervakning kommer möjligheten med utökad analys av överförd data bli aktuell. Analys av data i myndighetens BI (business intelligence) system kommer kunna göras och på sikt också analys genom AI (artificiell intelligens), vilket kommer möjliggöra automatisk riskbaserad analys av inhämtat data.

10.4 Datasäkerhet

Vid inhämtning av data på fiskefartygen säkras data på olika sätt.

- Mot förlust
 - Genom UPS – avbrottsfri ström, som håller data “vid liv” även om strömbortfall inträffar.
- Mot stöld
 - Genom kryptering av hårddisken
 - Genom behörighetsstyrning på den lokala datorn
- Mot förändring
 - Hårddiskarna bör vara integrerade i datorn och inte löstagbara. Löstagbara hårddiskar kan innebära risk för förändrat data.

Vid överföring av data till HaV överförs bild- och sensordata i filform med hjälp av säkra protokoll, som till exempel SFTP (secure file transfer protocol). När det gäller överföring via satellit, WiFi och 3G/4G, har dessa egna säkerhetsmekanismer.

När data väl finns hos HaV, säkras det på olika sätt, lite beroende på informationsklassningen av överförda data.

10.5 Beräkningar av kamera-/sensordata i tid och lagring

Sensordata är den data som genereras av fiskefartygens sensorer. Sensorernas aktiviteter är tecken på aktiviteter som händer på fiskefartygen. Sensordata är inte speciellt utrymmeskrävande och kan skickas över alla typer av kommunikation såsom satellit, 4G och WiFi. Sensordata skickas regelbundet för att rapportera GPS-position och även händelser ombord på fartygen. Sensordata som kommer till granskande myndighet kommer att ligga till grund för beslut och åtgärder, till exempel begäran om att överföra film till HaV.

När det gäller film genereras kameradata för lagring i gigabyte (GB) eller terabyte (TB) och det går 1000 GB på 1 TB. Tittar man på EFCA:s beräkningar över hur mycket data som genereras vid fiske så definieras fiskefartygen som "små" eller "stora".

En estimering av datalagringen, baserat på 15 deltagande fartyg, ger följande lagringsbehov i myndighetens datacenter:

År 1 – 3.2 TB

År 2 – 3.9 TB

År 3 – 4.1 TB

10.5.1 Genererad film i tid

HaV har estimerat att de 15 fartygen i de tre utvalda segmenten kommer att ha cirka 2 415 timmar till havs. För att räkna ut genererad filmtid måste man beräkna antalet kameror per båt och multiplicera med tid till havs. Beroende på segment och storlek på fartyg, beräknas fartyget ha mellan 2-8 kameror ombord. Vissa kameror är på under hela fiskeresan och vissa startar endast vid sensorsignal.

Om man beräknar att 60 procent av fiskeresan kamerabevakas och att man för över 20 procent av befintligt kameradata till HaV, beräknas sammanlagd kameratid hos HaV bli 4 668 timmar. Detta motsvarar drygt 2 årsarbetstider för granskning av detta material

Tittar man på ovan kameratid kan man se detta data som tillgänglig i myndighetens datacenter. Övrig kameratid finns lagrad i fiskebåtarnas "black box". Sedan får den allmänna bedömningen/riskbedömningen bestämma om

det räcker med att titta på sensordata eller om man vill titta på utvalda delar av kameradata.

Om kameradata finns i myndighetens datacenter är data direkt tillgängligt. Om data inte är direkt tillgängligt kan HaV begära den ifrån fiskebåtarna. Dock kan väntetiden bli lång, med tanke på att båten kan vara på fiskeresor och kanske måste tillbaka till en plats med erforderlig täckning för till exempel 4G. Rekommendationerna från EFCA är att inte överföra kameradata med automatik, utan endast efter begäran av kontrollerande myndighet. Det finns i Norden väldigt bra mobilnät så viss överföring av kameradata per automatik eller vid begäran bör vara rimligt. Även om HaV föreslår att endast 20 procent av genererat data granskas är det mycket data som ska överföras vilket kommer att ta tid.

10.6 Kostnader

Nedan redovisas en uppskattning av kostnaderna för att genomföra försöket. Alla priser är i SEK och baseras på 15 deltagande fiskefartyg och utgår från EFCA:s riktlinjer för användning av kamerabevakningssystem inom fisket på EU-vatten²⁶. Den totala estimerade kostnaden för försöket uppgår till drygt 9 MSEK (9 019 000 kr).

10.6.1 Investerings- och driftskostnad

Storleken på kamerasystemet och därmed kostnaden för inköp, installation och drift beror på de utvalda fartygens storlek. Eftersom vi ännu inte vet storleken på de fartyg som kommer att ingå i försöket används i beräkningarna nedan rekommendationerna för de största fartygen som riktvärde.

²⁶ Technical guidelines and specifications for the implementation of Remote Electronic Monitoring (REM) in EU fisheries (<https://www.efca.europa.eu/en/content/technical-guidelines-and-specifications-implementation-remote-electronic-monitoring-rem-eu>)

Tabell 1. Inköp, installations- och driftskostnad på fartygen

Segment	Antal Fartyg	Fartygs-längd	Antal kameror	Kostnad för system ombord (kr/fartyg)	Kostnad ² för installation (kr/fartyg)	¹ Driftskostnad per år (kr/fartyg)	Total kostnad inkl driftskostnad år 1.
Kräftfiske	5	24 m och längre	5	68 000	20 000	10 000	490 000
Räkfiske	5	24 m och längre	5	68 000	20 000	10 000	490 000
Pelagisk	5	24 m och längre	4	80 000	30 000	15 000	625 000
Totalt	15						1 605 000

¹ Kostnaden inkluderar REM systemets mjukvara (ca 25 00 kr) och årliga underhållskostnader.

² Varje installation är unik vilket kan ha stor påverkan på installationskostnaden.

EFCA förordar att kamerabevakningssystemen ägs av fartygsägarna och att fartygsägaren är ansvarig för att systemet fungerar i enlighet med de regler som sätts upp. Kostnaderna i tabellen ovan skulle således bekostas av fartygsägarna. Vår bedömning är att dessa investeringskostnader för fartygsägarna antingen kommer att kunna täckas av medel från den Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) till 80 procent eller med medel från åtgärdsanslaget och då med upp till 100 procent. En revidering pågår just nu av EHFF och det nya ramverket är ännu inte beslutat. Nuvarande EHFF program pågår till 2020 och inom detta program är inte kamerabevakningssystem en svensk prioritet.

Tabell 2. IT-kostnader för HaV för tre år.

System	Utrustning	Antal	Kostnad (kr/st)
Datorer för granskning av REM-data	Dator med hög grafikprestanda och lokal lagring.	2	25 000
	Skärm med hög uppdateringsfrekvens och upplösning	2	7 000
Datacenter - infrastruktur	Fiberanslutning - lokal granskningsdator FMC -> Datacenter	1	25 000
	Server – med lagring	1	225 000
Totalkostnad för hårdvara			314 000
Analys mjukvaror	Server samt datorlicenser per år		200 000
Totalkostnad mjukvara			600 000
Totalkostnad för IT			914 000

Investeringar i IT-utrustning kommer att behöva ske i början av försöket eventuellt tillkommer årsavgifter för licenser för mjukvaran beroende på hur länge försöket pågår.

Kostnader för WiFi-anslutning vid respektive båts hemmahamn och eventuella abonnemangskostnader, överföring av data till HaV med hjälp av 3G/4G och eventuella abonnemangskostnader, överföring av data till HaV med hjälp av satellit och eventuella abonnemangskostnader, service och support av utrustning som inte ingår i systemets årsavgift, till exempel sabotage eller leverantörens avgifter vid åtgärder ombord på fiskebåtarna är svåra att uppskatta. Dessa kostnader ingår i tabellen nedan som oförutsett.

10.6.2 Personalkostnader på HaV

Enligt förslaget kommer ca 20 procent av alla fiskeaktiviteter analyseras på årsbasis där urvalet är riskbaserat. EFCA:s rekommendationer är att minst fem procent av materialet analyseras. För de försök med kamerabevakningssystem som genomförts verkar andelen film som granskas vanligtvis ligga på mellan 10-20 procent²⁷. Oavsett urvalet kommer dock all (100 procent) fiskeaktivitet finnas dokumenterad vid eventuellt behov av vidare analys.

Genomförande av administrativ fiskerikontroll i form av granskning och uppföljning av dokumenterade fiskeresor består av granskning och analys av filmmaterial och sensordata, korskontroll med rapporterade uppgifter, uppföljning av avvikelser och uppföljning av överträdelser. De som granskar kameradata behöver ha kunskap om fisk och fiskarter samt utbildning i granskning av insamlat material. Omfattningen av detta arbete bedöms kräva två årsarbetskrafter. Kostnaden per årsarbetskraft uppgår till 700 000 kr/år vilket ger en kostnad om 1,4 miljoner kr per år.

I tillägg till personalkostnaderna för den faktiska granskningen av dokumenterade fiskeresor tillkommer kostnader för projektledning, rekrytering, utbildning, att ordna och hålla samrådsmöten med fisket, upphandling, föreskriftsändringar, installation av IT-system på HaV. Tidsåtgången här är svår att uppskatta, men gissningsvis kommer minst två årsarbetskrafter att behövas under uppstartsfasen för att därefter minska.

²⁷ Elvan Helmond, ATM, Mortensen, LO, Plet-Hansen, KS, et al. Electronic monitoring in fisheries: Lessons from global experiences and future opportunities. Fish Fish. 2019; 00: 1–28. <https://doi.org/10.1111/faf.12425>

Tabell 3. Kostnader för HaV för att genomföra försöket, i uppstart, genomförande och uppföljningsfas.

	Uppstart (12 mån)	Genomförande (16 mån)	Uppföljning (6 mån)
Personalkostnader	2 personer 1 400 000	1 + 2 personer 2 800 000	1 person 350 000
Omkostnader Samråd med fisket (inkl resor), utbildning av personal, mm)	700 000	500 000	250 000
IT hård- och mjukvara ¹	314 000 + 200 000	266 000	134 000
Oförutsett	200 000	200 000	100 000
Summa	2 814 000	3 766 000	834 000
Totalkostnad för HaV för försöket	7 414 000		

¹Licens för mjukvara antas behövas betalas för tre hela år.

Den totala estimerade kostnaden för HaV för att genomföra försöket enligt förslag uppgår till drygt sju miljoner SEK, (7 414 tkr). Med nuvarande regler inom EHFF kan ca 80 procent av denna kostnad finansieras av EU-medel. Det är emellertid upp till Jordbruksverket, som är beslutande myndighet, att avgöra om medel kan omfördelas till detta projekt om det skulle bli aktuellt. Som vi tidigare har nämnt så pågår en revidering av EHFF som ännu inte är beslutad vilket gör att det är svårt att uttala sig om stödmöjligheterna för nästa programperiod.

10.7 Leverantörer

Tittar man generellt på produkterna som används i de tänkbara systemen för fiskefartygen så är det inga avancerade komponenter. Det är en dator med lagring, samt sensorer som kan ha många olika användningsområden. Men lägger man på krav att det ska vara robust, tåla nordisk kyla, regn och fukt blir systemet specialiserat.

Det finns få leverantörer som fyller kraven ovan och som dessutom har verksamhetskännedom om branschen, fiskebåtar med mera. De två största leverantörerna som har undersökts under informationsinhämtningen till rapporten och som även EFCA med stor sannolikhet har undersökt är dessa:

- Anchorlab – ett danskt företag som specialiserat sig på elektronisk övervakning av fiskebåtar och utvecklar även egna elektroniska komponenter, till exempel sensorer. Anchorlab har även byggt mjukvaror tillsammans med den danska behöriga myndigheten på

fiskeriområdet för att enkelt kunna hantera data ifrån mätningar i havsmiljö. Anchorlab finns i Köpenhamn. <http://www.anchorlab.dk>

- Archipelago – ett kanadensiskt bolag med kontor i Kanada, Norge och Australien. Archipelago har, förutom elektronisk övervakning till havs, övervakning i hamn samt miljörådgivning med mera. Ett försök med elektronisk övervakning gjordes 2010 på en svensk fiskebåt. Försöket gjordes av Fiskeriverket, då med utrustning från Archipelago. <https://www.archipelago.ca/fisheries-monitoring/electronic-monitoring/>

11 Samhällsekonomi och konkurrenskraft

De som berörs av ett försök med kamerabevakning är primärt yrkesfisket då det är deras fiskeaktivitet som bevakas. Vidare berörs även myndigheten (HaV) som är samordnare av projektet. Utöver dessa två primära parter tillkommer främst två sekundära parter, Kustbevakningen (KBV) som utför kontroller till havs samt SLU som gör provtagningar ombord och analyserar fiskedata. Utöver dessa finns det vissa marknadseffekter som går att härleda ner till konsumentnivå.

11.1 Ökad efterlevnad av landningsskyldigheten

Den primära nyttan av ett kamerabevakningssystem är att landningsskyldigheten efterlevs i större utsträckning. Denna nytta är dock helt beroende av utformningen och genomförandet av projektet. Eftersom det finns indikationer på att landningsskyldigheten inte efterföljs i den utsträckning det är tänkt, är det rimligt att anta att landningsskyldigheten i många fall innebär en stor merkostnad i form av tid och pengar för yrkesfiskaren. Kostnaden för att ta vara på bifångsten är alltså större än den nytta en yrkesfiskare får ut av att ta vara på den. Utifrån detta perspektiv är det troligt att anta att samtliga yrkesfiskare inte kommer att välja att ingå i ett system som är incitamentstyrt. Det kommer finnas de yrkesfiskare som istället kommer att fortsätta fiska utan att ta del av extra kvot eller ersättning, då de anser att de negativa effekterna för att ha kamera ombord är större än deras nytta av extra kvot eller ersättning.

Negativa effekter i detta fall är direkt kopplade till landningsskyldigheten och dess efterlevnad. Att följa landningsskyldigheten innebär extra kostnader på kort sikt för yrkesfiskaren i form av extra utrustning (lådor, is mm.) för hantering av bifångsten samt extra arbetstimmar som krävs för att ta hand om bifångsten. Obalans mellan tilldelad kvot och fångstsammansättning kan också

resultera i ytterligare kostnader. Notera dock att en del av syftet med landningsskyldigheten är att återuppbygga bestånden, vilket på längre sikt förväntas leda till större fiskemöjligheter och därmed förbättrad lönsamhet för fisket.

Med hänsyn tagen till ovan är det rimligt att anta de som väljer att införa kamerabevakning på sitt fartyg exempelvis är de som inte har mycket bifångster i sitt fiske, det vill säga, de ser en låg kostnad av att leva upp till landningsskyldigheten och de ser att nyttan av extra kvot eller ersättning är större än de negativa effekterna av projektet.

11.1.1 Synergieffekter med befintlig förvaltning

Kamerabevakning ombord kan ses både som ett komplement och substitut till befintlig kontroll. Initialt bör systemet fungera som ett komplement för att göra korskontroller med andra datakällor. Däremot på lång sikt, om systemet implementeras korrekt, kan det finnas anledning att tro att det kan ersätta viss annan kontroll. Detta innebär att kostnaden framöver kan komma att minskas i annan kontrollverksamhet tack vare införandet av kamerabevakning. Hur stor denna positiva effekt kan bli är dock svår att uppskatta i dagsläget. Det beror på många faktorer, till exempel vad det är kameran ska övervaka, hur effektiv kontrollmetoden är och vilka aspekter den kan ersätta.

Vidare kan man se ytterligare synergieffekter gällande ombordprovtagningar som eventuellt kan skalas ner om en implementering av kamerabevakning sker med lyckat resultat. Kustbevakningens kostnader för exempelvis last-haul provtagning kan eventuellt minskas. Schablonkostnaden för last-haul provtagning uppgår idag till mellan 5 700 kr och 19 500 kr per kontrollerat tråldrag, beroende på vilken av KBVs fartyg som utför kontrollen. Med kamerabevakningssystem kan man kontrollera varje tråldrag till en lägre kostnad.

11.2 Kostnader

Om kamerabevakningssystem införs som ordinarie kontrollmetod skulle de initiala kostnaderna att vara höga eftersom metoden är ny och kräver investeringar och kompetensuppbyggnad. Över tid kommer denna kostnad dock minska trots krav på årligt underhåll och utveckling av systemen.

Även för de fartyg som deltar i försöket kan kostnaderna för yrkesfisket komma att vara betydande. Det handlar främst om extrautgifter gällande utrustning, men även extra arbetstimmar för att modifiera arbetssätt och rutiner i enlighet med kameran specifikationer. Ytterligare kostnader kan uppstå om utrustningen inte fungerar, om det finns krav att utrustningen måste fungera vid

fiskeaktivitet kan detta eventuellt sätta stopp för fisket och således betyda att fartyget blir stillaliggande under en tid. Sannolikt skulle dessa kostnader kunna ersättas under försöksperioden.

11.3 Marknadseffekter

Ett försök som byggs på frivillighet bör enligt erfarenheter från andra försök vara incitamentstyrt. Som beskrivits tidigare kan incitament i form av ekonomisk ersättning eller i form av extra kvotandelkvotandel eller fiskemöjlighet användas. Ett sådant incitament har effekt på konkurrensen inom det specifika fisket/segmentet. Vid ersättning i form av pengar kan dessa återinvesteras i fisket, vid ersättning i form av extra kvotandelkvotandel etc. innebär det dels ökade fiskemöjligheter och värde för yrkesfiskaren, men även mindre kvot och värde för de fiskare som står utanför projektet. Det kan även råda det motsatta, det vill säga att det är en konkurrensnackdel att vara med i projektet, givet att det särskilt kontrolleras att alla bifångster som omfattas av landningsskyldighet landas. Dessa effekter faller dock bort om samtliga fartyg inom ett fiske/segment ingår i projektet.

Eftersom många av våra kommersiellt fiskade arter ingår i bestånd som delas med andra länder, finns det även konkurrens emellan dessa. Att införa ett kamerabevakningssystem för vissa fiskare, beroende på vilket land de kommer ifrån, ger en skev konkurrens på den gemensamma marknaden respektive den internationella marknaden givet att det innebär merkostnader för yrkesfiskaren.

Införande av effektiva kontrollmetoder möjliggör för allmänheten att få bättre kännedom om att reglerna följs, vilket i sin tur kan bidra till ett bättre rykte för fisket i allmänhet. Effektiva kontrollmetoder som ökar tilliten till att fisket bedrivs hållbart kan eventuellt ha en positiv priseffekt. Konsumenter gör idag medvetna val vid inköp av livsmedel och man väljer inte alltid den billigaste produkten, utan även andra faktorer väger in vid val av livsmedel. Slutkonsumenten kan således vara villig att betala mer om produkten kommer från ett fiske där man med stor sannolikhet vet att fisket är hållbart och sköts enligt de regler som finns. Effekten av ett ökat pris ut till konsument kan öka lönsamheten för yrkesfisket. Denna effekt kan likställas med till exempel en MSC-märkning av ett fiske. Det finns studier som funnit att en MSC-märkning har en positiv priseffekt på slutpriset ut till konsument. Däremot ser man inte samma effekt i priset på den landade fångsten. Den ökade lönsamheten som det ökade priset innebär tillfaller istället annan del av värdekedjan.²⁸

²⁸ AgriFood Policy Brief 2014:5

12 Juridiska förutsättningar för att genomföra försök med kamerabevakning

12.1 Förenlighet med EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Eftersom fiske är ett rättsområde som är harmoniserat inom EU krävs det avstämning mot EU-regelverket för att utröna vårt nationella handlingsutrymme.

EU har exklusiv befogenhet på området för bevarande av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, och delade befogenheter med medlemsstaterna såvitt avser fiskeri i övrigt.²⁹ Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa kontroll, inspektion och verkställighet av den verksamhet som bedrivs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, inbegripet införande av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.³⁰ Kommissionen och medlemsstaterna får genomföra pilotprojekt om ny kontrollteknik och nya system för datahantering.³¹

Genom kontrollförordningen upprättas ett unionssystem för kontroll, inspektion och verkställighet för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Det saknas särskilda bestämmelser om kamerabevakningssystem. Däremot får rådet fatta beslut om skyldighet att använda bland annat elektroniska övervakningsanordningar och om införandet av annan teknik för fiskekontroll när denna leder till bättre efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken på ett kostnadseffektivt sätt.³² Dessutom gäller kontrollförordningen utan att det påverkar tillämpningen av eventuella nationella kontrollåtgärder som går utöver minimikraven, under förutsättning att de är förenliga med unionslagstiftningen och den gemensamma fiskeripolitiken. Medlemsstaterna ska anmäla sådana nationella kontrollåtgärder till kommissionen om kommissionen begär det.³³

²⁹ Se art. 3.1.d och art. 4.2.d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och art. 2 i samma fördrag i fråga om vad exklusiv respektive delad befogenhet innebär i praktiken.

³⁰ Se art. 36.3 i grundförordningen.

³¹ Se art. 38 i grundförordningen.

³² Se art. 13 i kontrollförordningen och art. 37 i fördraget om Europeiska unionen.

³³ Se art. 3.2 i kontrollförordningen.

Kommissionen har föreslagit³⁴ införande av en ny artikel, 25a i kontrollförordningen, som bland annat anger följande. Medlemsstaterna ska säkerställa en effektiv kontroll av landningsskyldigheten. För detta ändamål ska en lägsta procentandel, fastställd för olika riskkategorier inom särskilda kontroll- och inspektionsprogram, av medlemsstatens fiskefartyg som fiskar efter arter som omfattas av landningsskyldigheten, vara utrustade med system med övervakningskameror för kontinuerlig inspelning och datalagring. Medlemsstaterna får därutöver kräva att andra elektroniska övervakningssystem används för att kontrollera landningsskyldigheten. Kommissionen ska genom genomförandeakter fastställa närmare bestämmelser om krav, tekniska specifikationer, installation och funktion gällande de elektroniska övervakningssystemen för kontroll av landningsskyldigheten, inklusive system med övervakningskameror för kontinuerlig inspelning.

Det är inte klart om den föreslagna artikeln kommer att införas eller inte. Oavsett detta, bör de nuvarande bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken i övrigt inte hindra att en medlemsstat genomför försök med kontrollmetoder utöver de som anges i kontrollförordningen, exempelvis kamerabevakning. Bestämmelserna bör inte heller hindra att en medlemsstat inför krav om kamerabevakningssystem, så länge dessa åtgärder är proportionerliga och icke-diskriminerande.

12.2 Förenlighet med nationell rätt

Utöver det skydd som var och en har mot bland annat husrannsakan och hemlig avlyssning, är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.³⁵ Frågan om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning avgörs utifrån åtgärdens effekt, inte dess syfte. Vilka åtgärder som kan anses utgöra ett "betydande intrång" bedöms bland annat utifrån åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas

³⁴ Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 768/2005, (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 vad gäller fiskerikontroll, COM(2018) 368 final.

³⁵ Se 2 kap. 6 § regeringsformen med hänvisning till 4 och 5 §§.

integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.³⁶

Begränsningar av nämnda rättighet får endast göras i lag och får bland annat göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.³⁷ Reglering såvitt avser det integritetsintrång som kamerabevakning av enskild innebär har införts genom kamerabevakningslagen, se nedan.

I vissa fall ska föreskrifter meddelas genom lag. Detta gäller bl.a. om föreskrifterna avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.³⁸ Införande av krav att ha elektroniska övervakningssystem ombord på fiskefartyg och de skyldigheter för enskilda gentemot det allmänna som behöver följa med detta krav, bör anses avse ett sådant förhållande mellan enskilda och det allmänna som ska meddelas genom lag.³⁹ Riksdagen kan välja att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i fall som detta.⁴⁰ Dessutom kan regeringen och en förvaltningsmyndighet bemyndigas att meddela verkställighetsföreskrifter inom detta område.⁴¹

12.3 Kamerabevakningslagen

Kamerabevakningslagen (KBL) kompletterar dataskyddsförordningen⁴² (GDPR) och genomför dataskyddsdirektivet⁴³. Syftet med lagen är att

³⁶ Se prop. 2009/10:80 s. 250f.

³⁷ Se 2 kap. 21-22 §§ regeringsformen.

³⁸ Se 8 kap. 2 § första stycket 2 p regeringsformen.

³⁹ Jämförelse kan göras med t.ex. införande av krav på satellitövervakare, se 22 § fiskelagen och prop. 1997/98:139 s. 6ff samt Ds. 1998:2 s. 13ff.

⁴⁰ Se 8 kap. 3 § regeringsformen.

⁴¹ Se 8 kap. 7 och 10 §§ regeringsformen.

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter

tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

12.3.1 Tillämplighet

Med kamerabevakning avses (1) att en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepade personbevakning; (2) att en separat teknisk anordning för avlyssning eller upptagning av ljud används i samband med sådan användning av utrustning som avses i (1), eller att en separat teknisk anordning används för att behandla bild- eller ljudmaterial som tagits upp med sådan utrustning som anges vid (1) eller (2).⁴⁴

Om en kamera anses manövreras på platsen är det således inte fråga om kamerabevakning. Enligt förarbeten och rådande rättspraxis är det avgörande om kameran fortlöpande hanteras från en plats som är klart åtskild från den plats där kameran är uppsatt.⁴⁵ En porttelefonkamera som aktiveras när någon ringer på hos en hyresgäst kan inte anses vara manövrerad från platsen, eftersom någon ytterligare, mera fortlöpande hantering av kameran inte sker från platsen även om kameran har aktiverats från den plats där kameran är.⁴⁶ Utrustning som fungerar med inbyggd automatik eller fjärrstyrs kan normalt inte anses vara manövrerad på platsen.⁴⁷

Eftersom kamerabevakningen i vårt fall är avsedd att hanteras med automatik, bör detta medföra att den tilltänkta kamerabevakningen omfattas av KBL:s tillämpningsområde.

12.3.2 Tillståndskrav

Om kamerabevakning ska bedrivas av en myndighet och bevakningen ska göras av en plats dit allmänheten har tillträde så krävs det tillstånd. Allmänheten har inte tillträde till utrymmen på ett fiskefartyg. Ett fiskefartyg bör därför kunna

för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

⁴⁴ Se 3 § KBL.

⁴⁵ Se Högsta förvaltningsdomstolens rättsfallsreferat HFD 2016 ref. 71 med hänvisning till prop. 1975/76:194 s. 21 och prop. 2012/13:115 s. 26.

⁴⁶ Se Regeringsrättens dom den 17 mars 2010 i mål nr 3821-09 och 3822-09, refererat som RÅ 2010 ref. 35.

⁴⁷ Se prop. 2017/18:231 s. 40ff.

kamerabevakas utan tillstånd. Vattenområdet runt omkring ett fiskefartyg och landningsplatsen är dock platser dit allmänheten typiskt sett har tillträde (även om det möjligen inte är generellt tillrådligt för andra än besättningsmännen på det aktuella fiskefartyget att röra sig i siktlinjen vid vattenområdet runt omkring ett fiskefartyg). Vid placering och inställning av kamerorna kan det framkomma att den mest ändamålsenliga placeringen av kameran skulle kunna medföra att bild och ljud från vatten utanför fiskefartyget tas upp. I sådana fall bör den placering väljas som ger bästa möjliga upptagning av fiskeanknuten verksamhet, utan att bild och ljud från platsen utanför fiskefartyget tas upp.⁴⁸ Utgångspunkten bör således vara att kamerabevakningen ska kunna genomföras utan att vara tillståndspliktig. Om det vid försöken visar sig att ändamålet med kamerabevakningen inte kan uppnås utan att även platser dit allmänheten har tillträde kamerabevakas, så behöver tillstånd sökas och beviljas innan kamerorna riktas mot dessa platser.

12.3.3 Territoriell tillämpning

KBL är territoriellt tillämplig endast på sådan kamerabevakning som sker antingen med utrustning som finns i Sverige och under förutsättning att den som bedriver bevakningen är etablerad i Sverige eller i tredjeland; eller på kamerabevakning för behandling av bild- och ljudmaterial som tagits upp vid sådan bevakning som nämnts ovan och under förutsättning att behandlingen utförs av den som bedriver bevakningen eller för hans eller hennes räkning.⁴⁹ Med 'i Sverige' ska förstås på svenskt landterritorium och sjöterritorium (territorialhav) samt luftrummet ovanför dessa områden.⁵⁰

Denna avgränsning av det territoriella tillämpningsområdet medför att kamerabevakning som genomförs med utrustning ombord på ett svenskflaggat fiskefartyg i svensk ekonomisk zon, på det fria havet eller på annan stats vatten inte omfattas av KBL, varken vid bild- och ljudupptagning eller vid senare behandling av upptaget material. GDPR är dock tillämplig.

Svenskt fiske sker regelbundet även på andra EU-medlemsstaters ekonomiska zon och territorialhav, främst Danmarks, samt tredjeländers ekonomiska zon och territorialhav, främst Norges, och landning sker även regelbundet i dessa länders hamnar.

Innan kamerabevakning genomförs i försöksverksamhet måste en översyn göras rörande berörda staters bestämmelser om kamerabevakning, för att helt

⁴⁸ Se angående kameraplacering t.ex. s. 12f i *Electric monitoring in fisheries: Lessons from global experiences and future opportunities*, Fish and Fisheries, Wiley 2019.

⁴⁹ Se 4 § KBL.

⁵⁰ Se prop. 2017/18:231 s. 43ff.

säkerställa att kamerabevakning på svenska fiskefartyg genomförs på ett sätt som är förenligt med andra staters bestämmelser.

Tidigare undersökning har visat att Danmark, förutom Sverige, är ett av få länder i EU som har en särskild lag om kameraövervakning (lov om tv-övervakning), medan Norge istället har vissa bestämmelser om kamerabevakning i motsvarigheten till den svenska personuppgiftslagen (lov om behandling av personuppgifter, personuppgiftsloven) och Finland tillämpar generell personuppgiftsreglering tillsammans med straffrättslig lagstiftning för att avgöra vilken kamerabevakning som är tillåten.⁵¹

I Danmark är det enligt § 1 lov om tv-övervakning⁵² förbjudet för privata (privatpersoner) att företa tv-övervakning av gata, plats eller liknande område som nyttjas för allmän färd, med vissa undantag angivna i § 2. I § 3 anges att offentliga myndigheter som tv-övervakar platser dit allmänheten har tillträde ska upplysa om tv-övervakningen genom skyltning eller på annat tydligt sätt, såvida inte tv-övervakningen genomförs av polisen eller avser militäranläggningar. Närmare bestämmelser kan bestämmas av justitieministern. Bestämmelserna innebär att förbudet mot tv-övervakning inte gäller för myndigheter. Myndigheterna ska dock alltid följa GDPR och andra bestämmelser om personuppgiftshantering.⁵³

I Norge omfattas kamerabevakning inte av något generellt prövningsförfarande utan den som övervakar har själv ansvaret för att alla bestämmelser gällande personuppgiftsbehandling följs.⁵⁴ Den norska personuppgiftsloven⁵⁵ gäller enligt § 4, 3 st tillsammans med personvernforordningen (GDPR) bland annat för personuppgiftsbehandlingar som utförs (1) i samband med aktiviteterna vid verksamheten hos en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde i Norge, oavsett om behandlingen sker i EES eller inte, (2) för personuppgiftsbehandling om registrerade som befinner sig i Norge och som utförs av en personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde som inte är etablerad i EES, om behandlingen är kopplad till erbjudande av varor eller

⁵¹ Se prop. 2016/17:132 s. 12. Se även [SOU 2017:55](#) s. 59f.

⁵² Se <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=105112>.

⁵³ Se vad danska motsvarigheten till Datainspektionen, Datatilsynet, anger: <https://www.datatilsynet.dk/emner/overvaagning-og-sporing/tv-overvaagning/>.

⁵⁴ Se norska motsvarigheten till Datainspektionen, Datatilsynet: <https://www.datatilsynet.no/personvern-pa-ulike-omrader/overvaking-og-sporing/kameraovervaking/>.

⁵⁵ Se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>. Med kameraövervakning menas kontinuerlig eller regelbundet upprepad övervakning med hjälp av en fjärrstyrd eller automatiskt verkande övervakningskamera eller annan liknande utrustning som är permanent monterad. Med oäkta kameraövervakningsutrustning menas utrustning som lätt kan misstas för en riktig kameralösning, enligt § 31, 2 st i samma lag.

tjänster till sådana registrerade i Norge eller övervaka deras beteende, i den utsträckning deras beteende sker i Norge, och (3) av en personuppgiftsansvarig som inte är etablerad i Norge, men på en plats där norsk rätt är tillämplig i enlighet med folkrätten. Det sistnämnda stycket överensstämmer med art. 3.3 i GDPR. För vägledning gällande kameraövervakning och personuppgiftshantering hänvisar norska Datatilsynet⁵⁶ till EDPB:s (European Data Protection Board) vägledning för kameraövervakning⁵⁷ som gäller för EU-/EES:sområdet. Rimligen bör avsaknaden av särskilda bestämmelser med till exempel tillståndskrav för kameraövervakning medföra att en svensk myndighets kamerabevakning i enlighet med GDPR bör anses laglig även enligt norsk rätt. Detta behöver emellertid säkerställas innan svensk myndighets kamerabevakning genomförs på ett svenskt fiskefartyg på norskt territorialhav eller i norsk hamn.

Även i Finland gäller GDPR och den som utövar kameraövervakning ses som personuppgiftsansvarig.⁵⁸

En djupare genomgång gällande kamerabevakning på andra länders territorialhav och i hamnar kan inte genomföras inom ramen för detta regeringsuppdrag, men behöver genomföras innan försök inleds som kan omfatta sådan kamerabevakning.

Det bör kunna medföra fördelar att tillämpa KBL vid kamerabevakning på svenska fiskefartyg även utanför svenskt territorialhav, så länge inte annan stats kamerabevakningsregelverk är tillämpligt och anger avvikande bestämmelser. En sådan tillämpning av KBL bör medföra fullgott skydd för personuppgifter och genom tillämpningen undviks även svåra gränsdragningsfrågor som annars, hypotetiskt sett, skulle kunna uppkomma gällande personuppgiftshantering vid svenskt fiske över dessa havsgränser. HaV bör därför som utgångspunkt vid planering av försöken kunna tillämpa KBL som tillägg till andra gällande personuppgiftsbestämmelser även på hantering av svenskt fiske utanför svenskt territorialhav, åtminstone så länge fiskeverksamheten genomförs inom svensk ekonomisk zon och på det fria havet. Skyldigheten för HaV att tillämpa GDPR gäller oavsett vilket geografiskt område kamerabevakningen bedrivs på.

⁵⁶ Se <https://www.datatilsynet.no/personvern-pa-ulike-omrader/overvaking-og-sporing/kameraovervaking/?id=6180>.

⁵⁷ Se https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/consultation/edpb_guidelines_201903_videosurveillance.pdf.

⁵⁸ Se hemsidan för finska motsvarigheten till Datainspektionen, Dataombudsmannens byrå, <https://tietosuoja.fi/sv/vanliga-fragor-kameraovervakning>

12.4 Regleringsbehov mm

12.4.1 Regleringsbehov

Utgångspunkt vid genomförande av försök med kamerabevakning är att försöket ska kunna genomföras på frivillig basis. Om en enskild samtycker till genomförande av försök med kamerabevakning så att detta kan ske på frivillig basis, bör det inte krävas lagstiftning i förhållande till denne.

Om försöksverksamhet inte kan genomföras på frivillig basis så bör det, mot bakgrund av vad som anges ovan om vår nationella lagstiftning krävas en nationell bestämmelse på lagstiftningsnivå för att försök med kamerabevakning på fiskefartyg ska kunna genomföras. I en sådan bestämmelse bör det också anges hur urval av fiskefartyg ska göras inom det eller de segment som försöken ska omfatta. Bestämmelsen införs lämpligen i fiskelagen.

Om försöket med kamerabevakning kan genomföras på frivillig basis bör riktlinjer för handhavande inte behöva tas in i föreskrifter. Däremot behöver dessa riktlinjer arbetas fram och hållas lättillgängliga för de som deltar i försöken.

Om försöket inte kan genomföras frivilligt, behöver en ny bestämmelse införas. Bestämmelsen bör ange krav att ombord på fiskefartyg ha utrustning monterad som möjliggör bevakning av fiskeverksamhet via kamera och sensorer samt överförande av uppgifter. Bestämmelsen bör även ange hur ett urval av deltagande fiskefartyg för valda segment ska göras. Det bör av bestämmelsen också framgå om staten eller aktörerna (med delfinansiering genom stöd från den nya Europeiska havs- och fiskerifonden) ska bekosta utrustning, montering och informationsöversändande.

Eftersom det kommer behövas detaljbestämmelser som lämpligast antas antingen i regeringsförordning eller i myndighetsföreskrifter, bör ett bemyndigande med sådana regleringsbefogenheter också tas in i lagbestämmelsen. De detaljbestämmelser som kommer behövas avser bland annat rapporteringsskyldighet för befälhavaren och/eller fiskelicensinnehavaren vid fel i bevakningssystemet, och handhavande av bevakningssystemet såsom skyldighet att hålla bevakningssystemet funktionellt⁵⁹ (inklusive inkoppling till strömkälla, avtorkning av kameralinser vid behov, med mera). Detaljbestämmelser behövs även avseende

⁵⁹ Se s. 11f i EFCA:s Technical guidelines and specifications for the implementation of Remote Electronic Monitoring (REM) in EU fisheries..

kameraplan⁶⁰ för fastställande av vilka uppgifter som ska anges i denna plan, uppgiftsskyldighet avseende den dokumentation som behövs för att kameraplanen ska kunna upprättas (exempelvis en skiss över fiskefartyget med angivande av var de olika aktiviteterna i fiskeverksamheten bedrivs ombord), samt beslutsrätt avseende kameraplanen för behörig myndighet. Det kan krävas att arbetsprocesser ombord anpassas för att kamerabevakning ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt om tekniska lösningar inte kan åstadkommas, exempelvis att utkast endast får göras inom ett område på fartyget som kan kamerabevakas.⁶¹ För sådana situationer kan det behövas föreskrifter.

Föreskrifter och placering av utrustningen behöver anpassas så att krav som ställs inom andra områden, bl.a. på transportområdet, inte riskerar att åsidosättas. Under samrådet har Transportstyrelsen lyft fram behovet för befälhavaren att kunna stänga av IR-funktion på kamerorna vid behov för att inte störa annan mörkerseende utrustning samt att kommunikationsutrustningen måste vara kompatibel med och inte får störa annan utrustning, vilket omfattas av fartygsägarens ansvar. Transportstyrelsen måste kontaktas om installationen innebär ombyggnad eller större ingrepp.⁶²

Eventuellt kan det i föreskriftsform behöva anges tekniska specifikationer för bevakningssystemet. I så fall kan dessa föreskrifter med tekniska krav behöva anmälas till kommissionen på förslagsstadiet i enlighet med anmälningsdirektivet⁶³. Detta medför en tremånaders automatisk frysningsperiod medan kommissionen kontrollerar om förslaget kan medföra hinder för den fria rörligheten av varor (handelshinder). Frysningsperiod kan undvikas om det föreligger brådskande skäl på grund av till exempel allvarliga och oförutsedda händelser som rör djurskyddet eller allmän ordning och som kräver att en teknisk regel omedelbart måste antas och sättas ikraft. Förutsättningarna för undvikande av frysningsperiod kan sannolikt inte anses uppfyllda här.

Om det under försökets genomförande visar sig att ändamålsenlig kamerabevakning av fiskefartyg inte kan genomföras utan att allmän plats i

⁶⁰ Kameraplanen är en handling som bl.a. anger var kameror och sensorer ska vara placerade på det aktuella fiskefartyget, se s. 13ff i EFCA:s Technical guidelines and specifications for the implementation of Remote Electronic Monitoring (REM) in EU fisheries.

⁶¹ Se s. 15f i EFCA:s Technical guidelines and specifications for the implementation of Remote Electronic Monitoring (REM) in EU fisheries.

⁶² Se yttrande från Transportstyrelsen daterat den 5 november 2019 (HaV Dnr 2742/19, TSS dnr 2019-3913).

⁶³ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, och förordning (1994:2029) om tekniska regler.

någon mån spelas in, bör lagstiftaren även överväga om denna kamerabevakning även fortsättningsvis ska omfattas av tillståndskrav eller om ett generellt undantag bör införas i 9 § KBL.

12.4.2 Övrigt att beakta inför genomförande av försök

En fråga som behöver hanteras inför genomförande av försök med kamerabevakning är hur HaV ska agera om det under försöket skulle framkomma tydliga bildbevis som visar överträdelser av regler.

Kontroll är inget primärt syfte vid genomförande av försöket, utan det primära syftet är utvärdering av kamerabevakningen som sådan. HaV är nationell behörig myndighet såvitt avser EU:s gemensamma fiskeripolitik (rörande de delar som ligger utanför Jordbruksverkets ansvarsområde)⁶⁴ och har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen⁶⁵. Med uppdraget som behörig myndighet följer bl.a. de skyldigheter som åvilar en medlemsstat i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, såsom att tillse att kontroll, inspektion och verkställighet sker på icke-diskriminerande grund med avseende på sektorer, fartyg eller personer, och på grundval av riskhantering⁶⁶.

12.5 Behandling av personuppgifter i samband med kamerabevakning

12.5.1 Tillämplig lagstiftning

12.5.1.1 Dataskyddsförordningen (GDPR)

Kamerabevakningslagen är ett komplement till GDPR, där den egentliga regleringen i fråga om integritetsskydd finns.

Dataskyddsförordningen är tillämplig när uppgifter behandlas genom vilka man direkt eller indirekt kan identifiera en fysisk, levande person (personuppgifter). Utgångspunkten för kamerabevakningen är att kamerorna ska vara riktade mot ytor där fisk hanteras och inte mot personalutrymmen, toaletter och liknande. Likaså ska kamerorna i möjligaste mån vara riktade så att de personer som hanterar fisken inte filmas. De kameror som ska kontrollera att utkast inte sker kan dock i vissa fall komma att filma de personer som jobbar med fisken. Det kan också finnas andra sätt att ta reda på

⁶⁴ Se 6 kap. 1 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

⁶⁵ Se 5 § 6 p förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

⁶⁶ Se art. 5.4 i kontrollförordningen.

vilka som varit ombord på en viss resa, till exempel genom att man vet datum för fiskeresan samt fartygets namn. Det kan således inte uteslutas att personer kommer att kunna identifieras, direkt eller indirekt, genom filmupptagningen. Kamerabevakningen kommer således innebära en behandling av personuppgifter och medför att GDPR och den kompletterande dataskyddslagen (2018:218) ska tillämpas på förfarandet. HaV omfattas inte av några särskilda registerförfattningar på området.

Som nämnts inledningsvis består de system som används för att kontrollera fartygens aktiviteter till havs av såväl kameror som sensorer. Även sensordata är att anse som personuppgifter i den mån som den direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person enligt ovan.

HaV ska enligt artikel 3.3 i GDPR tillämpa förordningen oavsett på vilket territorium som behandlingen av personuppgifter sker, eftersom myndigheten är etablerad i Sverige.

12.5.1.2 Brottsdatalagen

Brottsdatalagen (2018:1177) genomför direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016, det så kallade dataskyddsdirektivet. Brottsdatalagens tillämpningsområde ligger utanför GDPR och gäller parallellt med förordningen. Brottsdatalagen ska tillämpas på behandling av personuppgifter som utförs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Det är dock inte tillräckligt att personuppgifterna behandlas i detta syfte. De ska också behandlas av en så kallas behörig myndighet, det vill säga en myndighet som fullgör arbetsuppgifter inom områdena: förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Brottsdatalagen utgår från samma grundläggande principer och bestämmelser som dataskyddsförordningen, men innehåller mer specifika och begränsande regler vad gäller till exempel för vilka ändamål en behörig myndighet får behandla personuppgifter eller hur länge personuppgifter får behandlas.

HaV är inte en brottsförebyggande myndighet utan ägnar sig åt bland annat administrativ tillsyn och kontroll på fiskets område⁶⁷. Kontrollverksamhet ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde.⁶⁸ Eftersom bevakning ska ske i samband med kontroll av landningsskyldigheten faller behandlingen av personuppgifter inte in under brottsdatalagens tillämpningsområde.

⁶⁷ De befogenheter som enligt 34 § fiskelagen tillkommer befattningshavare hos HaV ligger inom ramen för HaV:s administrativa tillsyn och kontroll.

⁶⁸ Prop. 2017/18:232 s. 430.

Datainspektionen har i sitt samrådsyttrande⁶⁹ påpekat att brottsdatalagen kan komma att bli tillämplig i det skede som HaV överlämnar uppgifter till en, enligt brottsdatalagen, behörig myndighet, exempelvis som underlag för en åtalsanmälan. Havs- och vattenmyndigheten bedömer mot bakgrund av uttalandena i propositionen till brottsdatalagen att ytterligare samråd krävs med Datainspektionen i denna fråga, bland annat i syfte att klarlägga vilka föregående och efterföljande personuppgiftsbehandlingar som i så fall skulle omfattas av brottsdatalagen.

12.5.2 Känsliga personuppgifter

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

HaV bedömer att den behandling av personuppgifter som sker genom kamerabevakningen inte kommer att omfatta känsliga personuppgifter.

12.5.3 Förutsättningar för laglig behandling av personuppgifter

Eftersom HaV bestämmer ändamål (varför) och medel (hur) för behandlingen av personuppgifterna kommer myndigheten vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker genom kamerabevakningen. HaV ansvarar därför för att behandlingen av personuppgifter sker i enlighet med gällande dataskyddslagstiftning.

12.5.3.1 Berättigat ändamål och ändamålsbegränsning

Personuppgifter får enligt artikel 5.1.b i GDPR bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. De specifika ändamål som personuppgifterna behandlas för ska vara tydliga och legitima och ha bestämts vid den tidpunkt då personuppgifterna samlades in. Detta innebär att HaV måste ha ändamålen klara för sig redan innan insamlingen av personuppgifter börjar, i detta fall innan försöket med kamerabevakningssystem med påbörjas. Ändamålet ska vara berättigat i förhållande till grundlag, annan lag och även omständigheterna i det aktuella fallet.

Ändamålet med kamerabevakningen under försöket kommer primärt vara att samla underlag för utvärdering av kamerabevakning som kontrollmetod för att

⁶⁹ Samrådsyttrande DI-2019-11660, se bilaga 3

se till att landningsskyldigheten efterlevs. Det är därför rimligt att se försöket i första hand som metodutveckling. Ytterligare ändamål kommer vara att höja kvaliteten på fiskedata samt utreda relevans för kontroll av övrig fiskeverksamhet. Samtliga dessa ändamål är berättigade utifrån myndighetens uppdrag och ansvar.

Hur kamerabevakningsdata som utgör personuppgifter ska användas av HaV har betydelse inte bara utifrån ändamålsbegränsningen i GDPR utan också för försökets praktiska genomförande⁷⁰. Inför ett införande av försök med kamerabevakningssystem behöver HaV därför utreda hur HaV ska hantera överträdelser som uppmärksammas genom kamerabevakningsdata inom ramen för försöket. I den information som ges till de registrerade, se nedan 12.5.3.4., behöver potentiella tillkommande syften med behandlingen av personuppgifter framgå tydligt.

Ändamålen med behandlingen ska dokumenteras skriftligt i myndighetens förteckning över behandlingar av personuppgifter enligt artikel 30 i GDPR. Ändamålet ska också anges i informationen till de registrerade, se nedan.

12.5.3.2 Rättslig grund

För att behandla personuppgifter lagligt krävs att HaV som personuppgiftsansvarig har en rättslig grund för sin behandling enligt artikel 6 i GDPR. Behandling av personuppgifter är endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1.a–f är uppfyllt.

Under förutsättning att försöket med kamerabevakning kan grundas på frivilligt deltagande kommer HaV inte att kunna stödja sig på att kamerabevakning är ett krav enligt någon författning. Informationen från bevakningen kommer under försöket inte heller att användas inom ramen för myndighetens fiskerikontroll, det vill säga den kommer inte att användas inom ramen för myndighetsutövning mot enskild.⁷¹ Den lagliga grund som kan komma i fråga i detta fall är därför att behandlingen skulle vara *nödvändig* för att *utföra en uppgift av allmänt intresse*, enligt artikel 6.1.e i GDPR.

⁷⁰ Se avsnitt 12.4.2.

⁷¹ Utifrån det syfte som regeringen angett med försöket ska data som samlas in under försöket användas för att utvärdera vilken information som erhålls genom kamerabevakningssystemet, hur systemet fungerar och hur data skulle kunna användas, i första hand för att se till att landningsskyldigheten efterlevs. Data ska under försöket alltså inte användas i syfte att faktiskt kontrollera fisket. HaV behöver dock, om ett försök inleds, tydliggöra vad som gäller om myndigheten skulle bli varse en regelöverträdelse genom data från kamerabevakningssystemet. I sådana fall torde myndigheten nämligen inte ha någon möjlighet att underlåta att agera i enlighet med sina skyldigheter som kontrollmyndighet.

Förutsättningar för den rättsliga grunden ”allmänt intresse”

Uppgiften av allmänt intresse behöver vara fastställd i till exempel författning eller regeringsbeslut. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är, enligt förarbetena till dataskyddslagen, av allmänt intresse.⁷² Personuppgiftsbehandlingen i sig behöver i detta fall inte vara något uttryckligt krav och ändamålet med behandlingen behöver heller inte anges i regleringen eller beslutet där uppgiften av allmänt intresse fastställs.

Enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i GDPR om behandlingen är nödvändig för att bland annat utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. HaV:s uppdrag och åligganden framgår av författningar eller regeringsbeslut som antagits i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens. De åtgärder som HaV vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler.⁷³

Slutligen krävs enligt artikel 6.3 i GDPR att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att kunna fullgöra uppgiften av allmänt intresse.

Begreppet *nödvändig* i GDPR täcker även in de fall där en uppgift inte är absolut nödvändig.⁷⁴ Om uppgiften av allmänt intresse skulle kunna utföras även utan behandlingen av personuppgifter, kan myndigheten ändå åberopa att behandlingen är nödvändig om den innebär att utförandet effektiviseras påtagligt. Kan en arbetsuppgift däremot utföras nästan lika enkelt och billigt utan att personuppgifterna behandlas, eller genom att personuppgifterna behandlas endast manuellt, kan det inte anses nödvändigt att behandla personuppgifterna. Kravet på att ändamålet ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse innebär en spärr mot helt onödigt behandling av personuppgifter eller sådan behandling som utgör ett oproportionerligt intrång i privatlivet som inte kunnat förutses.⁷⁵

Bedömning i förevarande fall

Att säkerställa att myndigheten kan genomföra EU:s gemensamma fiskeripolitik, där landningsskyldigheten är av central betydelse, utgör i

⁷² Prop. 2017/18:105 s. 56

⁷³ A prop. s. 57.

⁷⁴ A prop. s. 46 f.

⁷⁵ A prop. s. 60.

enlighet med ovanstående ett allmänt intresse för HaV. Att utvärdera kamerabevakning i syfte att efterleva landningsskyldigheten likaså.

I förevarande fall är ändamålet med behandlingen att genomföra ett försök med kamerabevakning i syfte att utvärdera detta som en metod för att efterleva landningsskyldigheten. De fördelar som erhålles genom att använda kamerabevakning jämfört med andra kontrollmetoder visar att⁷⁶ ändamålet med behandlingen kan anses nödvändig för att Sverige och HaV ska kunna efterleva landningsskyldigheten.

Sammanfattningsvis anser HaV att den rättsliga grunden i artikel 6.1.e är tillämplig, det vill säga behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

Samtycke som laglig grund

Även om kamerabevakning under försöksperioden ska förutsätta frivilligt deltagande bör HaV inte använda samtycke som laglig grund för att behandla personuppgifterna. Det finns flera orsaker till att en myndighet alltid bör välja en annan laglig/rättslig grund än samtycke om det finns en sådan möjlighet. En orsak är att frivilligheten i samtycket oftast kan ifrågasättas när relationen mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige inte är jämbördigt. Samtycke som laglig grund innebär också att HaV, för det fall att den registrerade återkallar sitt samtycke, inte längre kommer att ha någon rättslig grund för att behandla de personuppgifter som samlats in och att uppgifterna behöver raderas.

12.5.3.3 Hanteringsreglerna

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

Laglighet, skälighet och öppenhet

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

Datainspektionen har påpekat i sitt samrådsyttrande att kamerabevakning endast ska utgöra ett komplement till andra åtgärder i samma syfte och anför följande. Om det finns andra, mindre integritetsingripande, sätt att tillgodose behoven bör dessa alternativ väljas före kamerabevakning under förutsättning att det inte innebär orimligt höga kostnader. På samma vis bör andra alternativ som inte innebär motsvarande behandling av personuppgifter väljas före en

⁷⁶ Se avsnitt 8.4 samt Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013-05-31, Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak, avsnitt 7.

mer omfattande behandling. Innan kamerabevakning påbörjas måste Havs- och vattenmyndigheten göra en bedömning av integritetsintresset på platsen och ställa detta intresse mot behovet av att kamerabevaka. Behandlingen ska vara skälig och proportionerlig för att uppnå syftet.

I det inledande skedet, det vill säga för ändamålet att utvärdera kamerabevakning som kontrollmetod rörande landningsskyldigheten, finns inte något alternativ till att använda just kameraövervakning. Utifrån jämförelsen mellan kontrollmetoderna⁷⁷ framstår det vidare som proportionerligt att genomföra en sådan undersökning. Efter att ha samlat erfarenheter från försöksperioden med metodutveckling måste myndigheten sedan utvärdera om den behandling av personuppgifter som sker genom kamerabevakningen är skälig och proportionerlig utifrån ändamålet och den visade nyttan, samt om själva kamerabevakningen kan ske på andra sätt för en minskad behandling av personuppgifter.

Ändamålsbegränsning

Innan behandlingen av personuppgifter påbörjas ska det finnas ett tydlig angivet syfte med behandlingen. Syftet ska framgå av HaV:s förteckning över personuppgiftsbehandlingsenligt artikel 30 i GDPR. Personuppgifterna får inte behandlas för något annat ändamål än det ursprungliga ändamålet, om det nya ändamålet är oförenligt med det ursprungliga ändamålet. Se mer om detta ovan i avsnitt 12.5.3.1 Berättigat ändamål och ändamålsbegränsning.

Uppgiftsminimering

Personuppgifter ska endast behandlas i den mån som de är relevanta i förhållande till syftet med behandlingen. Om uppgifterna inte behövs utifrån ändamålet ska de raderas eller avidentifieras.

Datainspektionen har anfört följande i sitt samrådsyttrande.

Uppgiftsminimering är en grundläggande dataskyddsrättslig princip och kan ske på flera sätt. Den mest effektiva och verkningsfulla åtgärden för att minimera omfattningen av bevakningen och därmed personuppgiftsbehandlingen är genom att begränsa upptagningsområdet för kamerorna så att inga personer eller personer i så liten utsträckning som möjligt hamnar i bild. Det kan ske genom att rikta kamerorna så att upptagningsområdet endast omfattar det område som ska kontrolleras och som det verkligen finns ett behov av att bevaka. Det kan också ske genom att maskera eller avskärma delar av kamerans upptagningsområde alternativt

⁷⁷ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013-05-31, Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak, avsnitt 7.

pixla upptagningen så att personuppgifter inte direkt går att identifiera. Här bör dock uppmärksammas att även en maskerad/pixlad film kan innehålla personuppgifter om det går att härleda bilderna till en specifik person. Det går vidare att styra omfattningen av kamerabevakningen genom att bevaka endast vid vissa tidpunkter eller att endast bevaka i realtid. Inspelning av ljud bedöms som mycket integritetskänsligt och bör undvikas om inte mycket starka skäl finns som överväger integritetsintrånget.

Sammanfattningsvis är det av stor vikt att kamerorna placeras på ett sådant sätt att inspelning av personer undviks så långt det går. Om detta ändå sker ska kamerorna vara riktade på så sätt att endast händer eller ben och fötter syns på filmupptagningen. Kamerornas upptagningsområde bör också begränsas genom så kallad maskning. Om personer ombord ändå filmas ska upptagningen pixlas så att personen åtminstone inte kan identifieras direkt genom filmupptagningen. Dessa åtgärder ska också användas för att säkerställa att förbipasserande personer på kaj inte fångas upp av kamerorna.⁷⁸

För att ytterligare begränsa upptagningen av personuppgifter kan man även stänga av vissa kameror när fartyget befinner sig på vissa platser, till exempel genom att göra en så kallad geo-fencing. Datorn ombord kan programmeras att stänga av vissa kameror inom ett visst geografiskt område. Detta kan vara användbart när fartyg befinner sig i områden där många turister och annan allmänhet passerar, till exempel genom att kameror som är inställda för bildupptagning precis i anslutning till fartygets reling inte tar upp bilder efter det att fartyget har gått in i ett hamnområde, dvs. så att bildupptagning inte kan ske på en kaj.

Något ljud ska utifrån ändamålet med behandlingen inte spelas in.

Korrekthet

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

Lagringsminimering

Personuppgifter ska raderas eller avidentifieras när de inte längre behövs i förhållande till det ändamål för vilket de behandlas. Undantag gäller dock för till exempel arkivändamål av allmänt intresse.

För att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt är det viktigt att tidsfrister och rutiner finns för radering eller avidentifiering av personuppgifter. Datainspektionen har erinrat om att HaV måste precisera och

⁷⁸ Observera att sådan bildupptagning av allmänhet också kräver tillstånd enligt KBL.

tydligt definiera lagringsperioden för varje enskilt syfte och ändamål – dels för ändamålet att förbättra efterlevnaden av landningsskyldigheten, dels för ändamålet att förbättra kvaliteten på fiskedata men också för arkivändamål. Ju längre lagringstid, desto högre krav kan ställas på syftet och ändamålet med behandlingen. Om man ska spara materialet måste man först göra klart att detta är nödvändigt för att uppnå behovet.

Rutinerna för hur länge personuppgifter får sparas måste ta hänsyn till hela kamerabevakningssystemet. Detta innebär att tider för radering måste fastställas för samtliga delmoment där personuppgifter lagras. Filmupptagningen kommer att lagras på ”control box” datorn ombord. I vissa fall kommer HaV att vilja se en specifik, inspelad sekvens. Detta kan då göras antingen genom att HaV tittar via datorn direkt (streaming) eller genom att filmsekvensen laddas ner till en server på HaV. Rutinerna för hur länge personuppgifter får sparas måste omfatta såväl lagringen i ”control box” som lagringen på HaV. Till exempel bör man lägga in tidsfrister för radering i ”control box”, så att personuppgifterna automatiskt raderas efter viss tid.

När lagringsperioder ska bestämmas bör HaV beakta kommande riktlinjer från Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) om personuppgiftsbehandling vid kamerabevakning.

Integritet och konfidentialitet

Personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna. Personuppgifterna ska skyddas mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse.

Tekniska och organisatoriska åtgärder för att uppnå säkerhet ska vara proportionerliga i förhållande till vilken typ av uppgifter som behandlas och i förhållande till riskerna med behandlingen. Vad som är en lämplig säkerhetsnivå för personuppgifterna beror även på de tekniska möjligheter som finns samt på kostnaderna.

HaV behöver givetvis tydliga rutiner i fråga om säkerheten för personuppgifterna, så som riktlinjer för åtkomst, behörighetstilldelning och loggkontroll etc.

Även här måste givetvis kamerabevakningssystemets samtliga moment beaktas. Rutiner om åtkomst etcetera måste omfatta inte bara personuppgifter som behandlas på plats hos HaV, utan även personuppgifterna som lagras ombord på fiskefartyget. En fråga som till exempel behöver beaktas är befälhavarens tillgång till kameradata. Kamerabevakningssystemet skulle kunna innebära att befälhavaren i realtid kan se samtliga kamerors upptagning på en dataskärm ombord på fartyget. Om en skärm behöver finnas ombord för

att befälhavaren ska kunna upptäcka fel i systemet/kameror, behöver denna möjlighet begränsas till just detta.

Ansvarsskyldighet

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

Eftersom det i dagsläget saknas uttryckligt stöd i lag för kamerabevakningen, det vill säga kamerabevakningen krävs inte uttryckligen i någon författning, behöver HaV utarbeta rutiner kring de frågor som typiskt sett regleras i registerförfattning eller motsvarande. I registerförfattningar finns som regel bestämmelser om skyddsåtgärder såsom sökbegränsningar, restriktioner för elektronisk åtkomst, behörighetstilldelning och loggkontroll, restriktioner för vad som får vara mer allmänt tillgängligt i den aktuella organisationen och så vidare. Datainspektionen påpekar i sitt samrådsyttrande att just rutiner och riktlinjer kring dessa frågor är viktigt bland annat sett ur perspektivet att det ska vara tillgängligt och transparent för den registrerade och tillsynsmyndigheten hur behandlingen sker.

12.5.3.4 Information till de registrerade

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

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

⁷⁹ Se https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=622227.

Upplysning om kamerabevakning ska även lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt enligt kamerabevakningslagen, som även hänvisar till reglerna i dataskyddsförordningen. Skyltning om att kameror finns ombord på fartygen kommer till exempel behöva sättas upp vid hamnar eller kajer där allmänheten har tillträde, såvida inte kamerorna alltid stängs av i dessa områden eller riktas på sådant sätt att personuppgifter inte spelas in.

12.5.3.5 Registerutdrag

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

Vad gäller begäran om registerutdrag är det Datainspektionens uppfattning att det vid kamerabevakning är tillräckligt att lämna ut bilder/screenshots av filmen. Den information som lämnas ut får dock inte ha negativ inverkan på andras rättigheter och friheter. När det gäller kamerabevakning innebär det enligt Datainspektionen att den registrerade ska kunna redogöra för när bevakningen skedde, datum och klockslag, och beskriva hur man har sett ut för att kunna få ut materialet. När materialet lämnas ut får inte andra människor finnas med på bilderna utan de måste maskeras.

12.5.4 Konsekvensbedömning

HaV är som personuppgiftsansvarig skyldig att fortlöpande bedöma den risk som uppkommer vid behandlingen av personuppgifter. En konsekvensbedömning krävs enligt artikel 35.1 i GDPR om behandlingen "sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter". Konsekvensbedömningen är en process för att ta reda på vilka risker som finns med att behandla personuppgifter, ta fram åtgärder för att minimera dessa risker samt visa att man uppfyller kraven i GDPR. Konsekvensbedömningen bör påbörjas så tidigt som möjligt vid utformningen av behandlingen, även om vissa delar av behandlingen fortfarande är okända. Datainspektionen har tagit fram en förteckning över när en konsekvensbedömning ska göras enligt artikel 35.4 i GDPR. I det fall HaV vid en konsekvensbedömning bedömer att det finns en kvarstående hög risk med behandlingen ska myndigheten begära ett förhandssamråd med Datainspektionen.

I sitt samrådsyttrande anför Datainspektionen att HaV bör göra en konsekvensbedömning innan kamerabevakningen och behandlingen av personuppgifter påbörjas, eftersom den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen kan komma att innebära sannolikt leder till en hög risk

för enskilda personers fri- och rättigheter. Särskilt påkallat är det om inspelning av bild och ljud ska ske.

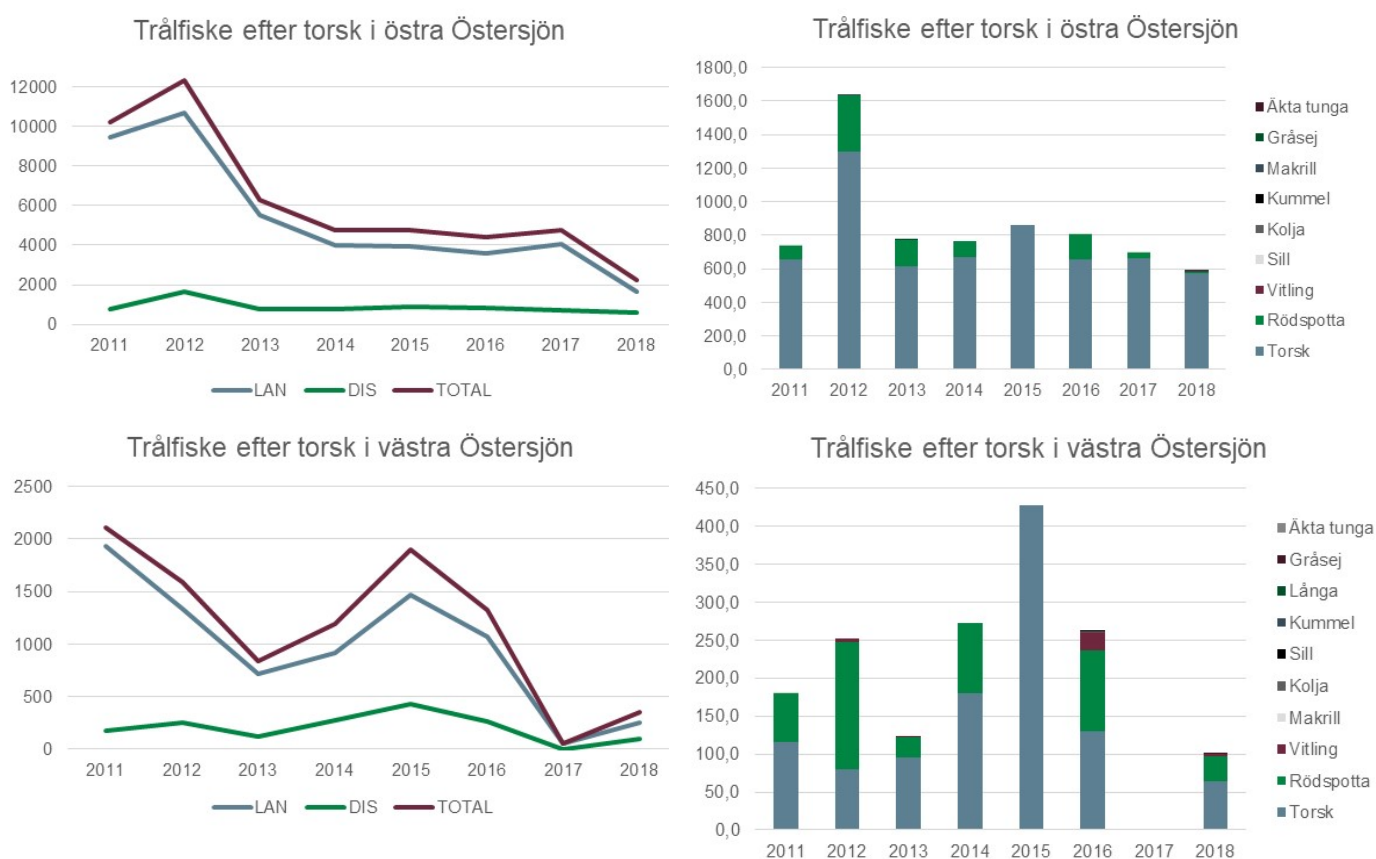
HaV anser att en konsekvensbedömning ska utföras även om det på grund av kamerans placering inte skulle vara sannolikt att behandlingen av personuppgifter leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. Detta eftersom konsekvensbedömningen är ett användbart verktyg för att hjälpa den personuppgiftsansvarige att iaktta dataskyddslagstiftningen och inspelning av bild, även utan ljud, av många uppfattas som integritetskänsligt.

Bilaga 1. Underlag från SLU Aqua om resultat från ombordprovtagningsprogrammet.

Data som samlats in genom ombordprovtagningsprogrammet visar att utkast förekommer i svenskt fiske trots införandet av landningsskyldighet. Nedan sammanfattas resultat från ombordprovtagningsprogrammet för de demersla trålfisken som provtas. Endast arter som är belagda med TAC (och därmed omfattas av landningsskyldigheten) är medtagna i analysen.

Trålfiske efter torsk i Östersjön.

I trålfisket i Östersjön låg andelen utkast mellan 9-28% under 2011-2018 (figur 1). Den absoluta merparten av den fisk som kastas tillbaka är torsk men även utkast av rödspotta är av betydelse. I västra Östersjön förekommer också en del utkast av vitling. Landningsskyldighet för torsk infördes 2015. Detta har dock inte inneburit någon tydlig minskning i andelen utkastad torsk. För rödspotta infördes landningsskyldighet 2017.

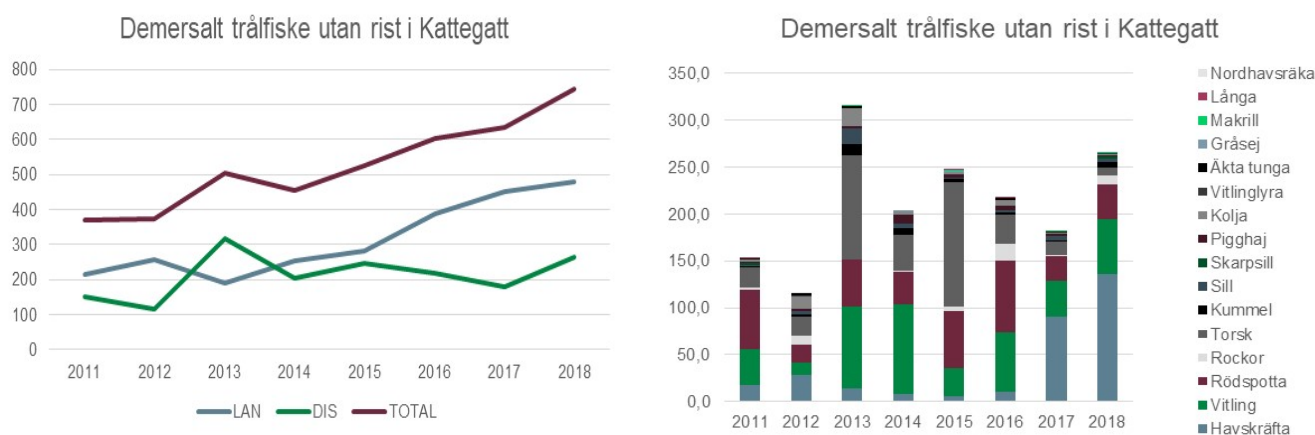


Figur 1a-d) visar fördelning av landning och utkast i trålfisket i östra (a) Östersjön samt västra (c) Östersjön 2011-2018 samt fördelning av arter i utkasten (b och d). År 2015 kunde inte ombordprovtagning genomföras,

mängden utkast av torsk är därför skattad utifrån andra länders utkast (data levererade till ICES beståndsarbetsgrupp WGBFAS). Andra arter än torsk är inte inkluderade för detta år.

Bottentrålfiske utan rist i Kattegatt

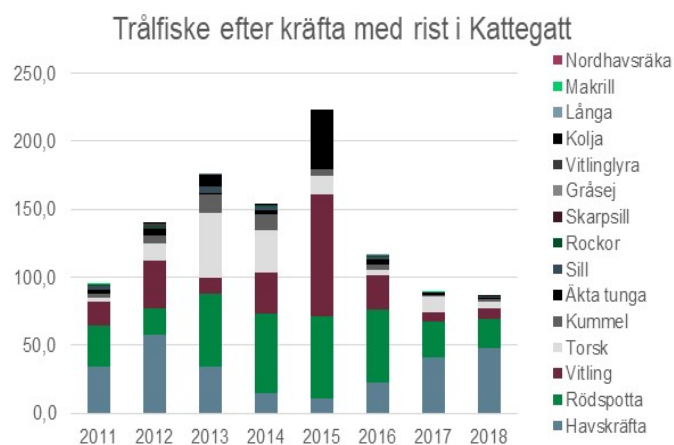
I bottentrålfisket utan rist i Kattegatt låg andelen utkast av TAC arter mellan 29 och 63% under åren 2011-2018 (figur 2). År med relativt hög andel utkast är 2013-2015 vilket också är år då utkast av torsk är betydande. I övrigt är havskräfta, vitling och rödspotta arter av betydelse för den totala mängden utkast (figur 2b). Landningsskyldighet för havskräfta infördes 2016, för vitling 2018 och för rödspotta och torsk 2019. För havskräfta finns ett överlevnadsundantag och för vitling finns dock ett så kallat *de minimis* undantag.



Figur 2a-b) visar fördelning av landning och utkast i trålfisket utan rist i Kattegatt (a) 2011-2018 samt fördelning av arter i utkasten (b). Eftersom minsta referensstorlek på havskräfta ändrades 2016 är utkasten av kräfta 2011-2015, för jämförelsens skull, omräknade till vad som skulle varit utkast givet det nya måttet.

Bottentrålfiske utan rist i Kattegatt

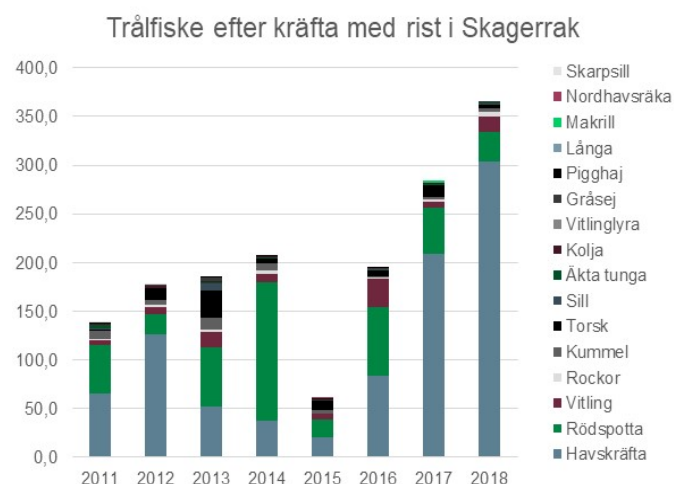
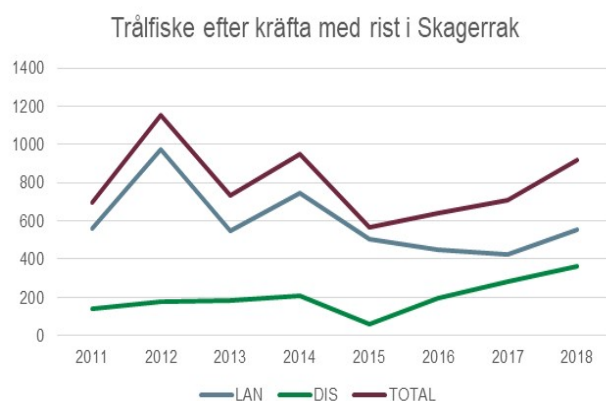
I bottentrålfisket med rist i Kattegatt låg andelen utkast av TAC arter mellan 24 och 44% under åren 2011-2018 (figur 3). Havskräfta, rödspotta och vitling är arter av betydelse för den totala mängden utkast (figur 3b) av TAC arter. Landningsskyldighet för havskräfta infördes 2016, för vitling 2018 och för rödspotta 2019. För havskräfta finns ett överlevnadsundantag och för vitling finns dock ett så kallat *de minimis* undantag.



Figur 4a-b) visar fördelning av landning och utkast i trålfisket utan rist i Skagerrak (a) 2011-2018 samt fördelning av arter i utkasten (b). Eftersom minsta referensstorlek på havskräfta ändrades 2016 är utkasten av kräfta 2011-2015, för jämförelsens skull, omräknade till vad som skulle varit utkast givet det nya måttet.

Bottentrålfiske med rist i Skagerrak

I bottentrålfisket med rist i Skagerrak låg andelen utkast av TAC arter mellan 10 och 40% under åren 2011-2018 (figur 5). Havskräfta, rödspotta och vitling är arter av betydelse för den totala mängden utkast (figur 5b) av TAC arter. Landningsskyldighet för havskräfta infördes 2016, för vitling 2018 och för rödspotta 2019. För havskräfta finns ett överlevnadsundantag och för vitling finns dock ett så kallat *de minimis* undantag.



Figur 5a-b) visar fördelning av landning och utkast i trålfisket med rist i Skagerrak (a) 2011-2018 samt fördelning av arter i utkasten (b). Eftersom minsta referensstorlek på havskräfta ändrades 2016 är utkasten av kräfta 2011-2015, för jämförelsens skull, omräknade till vad som skulle varit utkast givet det nya måttet.

Räkfiske i Skagerrak

Sedan 2013 är artselektande rist obligatoriskt vid räkfiske i Skagerrak. Det är dock tillåtet att ha monterat en tunnel för uppsamling av stor fisk över ristens utsläpp för de fiskare som har kvotutrymme för fisk och om fisket inte bedrivs i kustområdena (tex Kosterfjorden och Gullmarsfjorden). I Figur 6 visas räkfisket utan rist (år 2011-2012) och fisket med rist och tunnel (år 2013-2018) i en uppsättning figurer (a och b) och fisket med rist utan tunnel i en annan (c och d).

I räkfisket utan rist/ med rist och tunnel låg andelen utkast av TAC arter mellan 22 och 44% under åren 2011-2018 (figur 6). Nordhavsräka och industriarter såsom vitlinglyra och blåvitling är arter av betydelse för den

totala mängden utkast (figur 6b) av TAC arter. Landningsskyldighet för nordhavsräka infördes 2016. För arter som vitlinglyra infördes landningsskyldighet 2019.

I räkfisket med rist utan tunnel låg andelen utkast av TAC arter mellan 12 och 32% under åren 2011-2018 (figur 6). Utkasten utgjordes huvudsakligen av nordhavsräka och vitlinglyra.

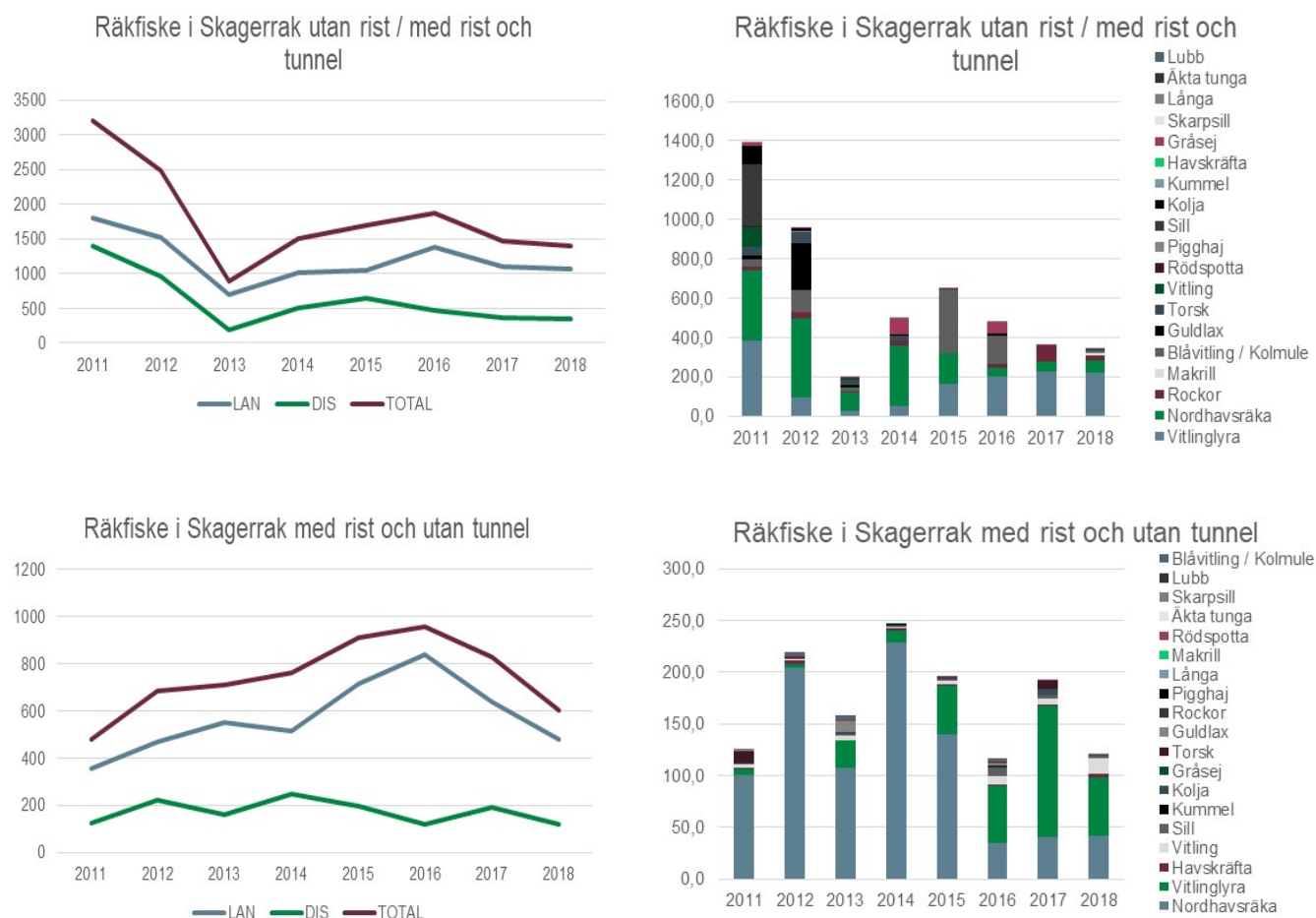


Figure 1a-d) visar fördelning av landning och utkast i trålfisket i räkfiske i Skagerrak (a) utan rist/med rist och tunnel (c) med rist utan tunnel 2011-2018 samt fördelning av arter i utkasten (b och d).

I Östersjön infördes landningsskyldighet för torsk 2015. Data från ombordprovtagningsprogrammet visar dock att efterlevnaden under åren efter införandet varit bristfällig. I ICES råd inför 2020 anges också att den totala mängden utkast av torsk från östra beståndet 2018 var drygt 3400 ton (av en total fångst om 21600 ton) vilket indikerar att problemet inte är begränsat till Sverige.

I Skagerrak och Kattegatt har infasningen skett senare 2016-2019 (för demersala fisken), mer stegvis och med större tillämpning av undantag vilket innebär att en direkt jämförelse med tillgängliga omborddata inte är lika rättfram. All fisk och skaldjur under minsta referensstorlek för bevarande (MRB) som fångas måste dock registreras vare sig det finns ett undantag eller inte. En jämförelse mellan de av fisket registrerade fångsterna av individer under MRB och den skattade mängden sådana från ombordprovtagningen kan därför ge en indikation på efterlevnaden av landningsskyldigheten. I tabellerna 1-3 nedan görs jämförelser mellan rapporterad data och från ombordprovtagningen estimerad data för 2018. Dessa jämförelser visar att mängden rapporterad fångst (antingen som utkast eller som landning under MRB) vida understiger den från SLUs ombordprovtagningsprogramms estimerade. Detta indikerar att det finns en avsevärd underreportering av fångster under MRB och en därmed bristfällig efterlevnad av landningsskyldigheten.

Redskap	Art	År	MRB i loggbok (t)	Uppskattad discard SLU (t)
Räka	Torsk	2018	0,1	2
	Kolja	2018	0,0	0
	Makrill	2018	0,0	15
	Havskräfta	2018	0,0	0
	Rödspotta	2018	0,0	1
	Gråsej	2018	0,0	0
	Nordhavsräka	2018	0,2	63
Räkrist	Havskräfta	2018	0,0	4
	Nordhavsräka	2018	0,7	42
Demersal trål	Torsk	2018	3,4	142
	Kolja	2018	0,8	18
	Sill	2018	0	5
	Makrill	2018	0,002	5
	Havskräfta	2018	0,05	220
	Rödspotta	2018	0,8	87
	Gråsej	2018	0,7	27
	Tunga	2018	0,01	0

Tabell 1. Jämförelse mellan data från SLUs ombordprovtagningsprogram och av fisket rapporterad data från fisken/arter utan undantag från landningsskyldigheten.

Redskap	Art	År	MRB i loggbok (t)	Utkast i loggbok (t)	Uppskattat utkast SLU (t)
Räkrist	Torsk	2018			0,1
	Kolja	2018			0,5
	Rödspotta	2018			0,2
	Gråsej	2018		0,05	0,1
	Tunga	2018			0,0
	Vitling	2018			14,6
Kräfrist	Torsk	2018	0,003	0,041	9,3
	Kolja	2018			0,5
	Gråsej	2018			0,2
	Tunga	2018	0,003		2
	Vitling	2018		0,0375	22
Demersal trål	Vitling	2018	0,1269	0,2635	89

Tabell 2. Jämförelse mellan data från SLUs ombordprovtagningsprogram och av fisket rapporterad data från fisken/arter med *de minimis* från landningsskyldigheten.

Redskap	Art	År	MRB i loggbok (t)	Utkast i loggbok (t)	Uppskattat utkast SLU (t)
Burar och fällor	Havskräfta	2018	0,17	2,7	20
	Torsk	2018	0,01	2,6	12
	Kolja	2018	0	0	0
	Rödspotta	2018	0	0	0
	Gråsej	2018	0	0	0,49
	Tunga	2018	0	0	0,02
	Vitling	2018	0	0,02	2
Kräfrist	Havskräfta	2018	0,47	68,1	352
Demersal trål	Havskräfta	2018	0,32	31,0	220

Tabell 3. Jämförelse mellan data från SLUs ombordprovtagningsprogram och av fisket rapporterad data från fisken/arter med överlevnadsundantag från landningsskyldigheten.

BILAGA 2. SAMRÅDSHANDLING

Samrådshandling

Datum
2019-10-18

Handläggare

Ylva Mattson

Uppföljningsenheten

Avdelningen för fiskförvaltning/uppföljningsenheten

ylva.mattsson@havochvatten.se

Dnr

2742-19

Direkt

010-6986214

Mottagare

Enligt sändlista

Samråd gällande försök med kameraövervakning av fiskefartyg

Regeringen har uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att utreda och föreslå hur ett försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras i syfte att se till att landningsskyldigheten efterlevs.

Sedan 2019 är landningsskyldigheten införd i samtliga EU-vatten i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken. Syftet är att undvika slöseri med de marina biologiska resurserna, samt att främja ett hållbart nyttjande och därigenom fiskets ekonomiska bärkraft. En hög efterlevnad av landningsskyldigheten kräver ett effektivt kontrollsystem. Med befintliga kontrollmetoder är det dock svårt att följa upp efterlevnaden. Att införa kameror (CCTV) kan vara ett sätt att kontrollera efterlevnaden.

Syftet med samrådshandlingen är att ge berörda parter möjlighet att inkomma med synpunkter för att ge Havs- och vattenmyndigheten en så komplett bild som möjligt av utmaningar och möjligheter när det gäller användandet av kamerabevakning ombord på fiskefartyg.

Havs- och vattenmyndigheten önskar ta del av era synpunkter avseende det nu aktuella regeringsuppdraget att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs. Från Datainspektionen önskas synpunkter i fråga om utgångspunkterna för dataskydd och kamerabevakningslagen enligt nedan.

Synpunkter ska ha inkommit skriftligen till Havs- och vattenmyndigheten senast den 6 november. Havs- och vattenmyndigheten ser helst att svar skickas i wordformat till havochvatten@havochvatten.se. Vänligen ange ärendets diarienummer 2742-19 i e-postmeddelandets ärendemening.

Myndighetens arbete med sammanställning av samrådssvar underlättas om svaret följer samma struktur som denna samrådshandling.

Havs- och vattenmyndigheten kan komma att publicera svar från myndigheter, företag och organisationer på sin webbsida. Svar från privatpersoner publiceras inte. Du hittar mer information om hur HaV behandlar dina personuppgifter i samband med samrådshandlingen på <https://www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/vart-uppdrag/om-webbplatsen/om-personuppgifter.html>

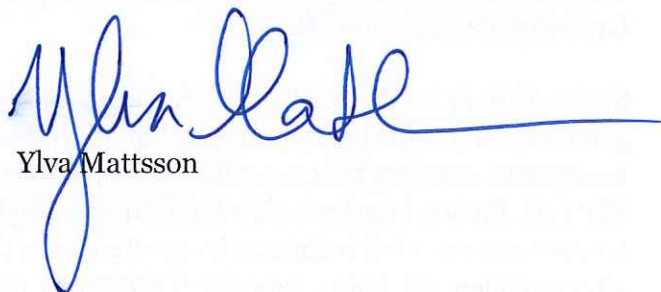
Eventuella frågor kan ställas till Ylva Mattsson, telefonnummer 010-6986214 eller e-post ylva.mattsson@havochvatten.se.

Beslut om denna samrådshandling har fattats av tillförordnad avdelningschefen Niclas Törnell efter föredragning av utredaren Ylva Mattsson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetschefen Ellinor Rutgersson medverkat.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 december 2019.



Niclas Törnell



Ylva Mattsson

1. Bakgrund

Sedan 2019 är landningsskyldigheten införd i samtliga EU-vatten i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken. Syftet är att undvika slöseri med de marina biologiska resurserna, samt att främja ett hållbart nyttjande och därigenom fiskets ekonomiska bärkraft. En hög efterlevnad av landningsskyldigheten kräver ett effektivt kontrollsystem. Med befintliga kontrollmetoder är det dock svårt att följa upp efterlevnaden. Att införa kameror (CCTV) kan vara ett sätt att kontrollera efterlevnaden.

Havs- och vattenmyndigheten ska föreslå hur ett försök med kamerabevakning kan utformas på olika typer av fartyg och föreslå inom vilket eller vilka fartygssegment ett sådant försök kan genomföras.

2. Avgränsning

I uppdraget finns krav på dialog och samråd med berörda parter. Med tanke på den snäva tidsramen kommer både dialog och samråd att ske skriftligt för att effektivisera processen.

3. Samrådsfrågor

a) I uppdraget ingår att välja ut ett eller flera segment som bör ingå i försöket, alltså vilka delar av fiskeflottan eller vilka fartyg som bör ingå.
Föreslå vilka kriterier (exempelvis risk för utkast, känsliga arter, etc.) som ska utgöra grund för urval av vilket eller vilka segment som ska ingå i försöket? Motivera varför.

b) Enlig regeringsuppdraget ska deltagande i försöket om möjligt bygga på frivillighet. Det ingår även att utreda om det för försökets genomförande kan krävas något incitament för fartygsägarna.

Ge förslag på möjliga incitament för att motivera fiskare att delta i försöket.

c) Hur försöket påverkar svenska fiskares konkurrenskraft samt om kostnaderna för försöket är samhällsekonomiskt motiverade är två andra aspekter som ska analyseras i uppdraget.

Utveckla gärna era tankar kring om, och i så fall hur, detta försök kommer att påverka näringens konkurrenskraft och nyttan för samhället.

d) Vad ser ni i övrigt som viktigt för genomförande av försöket med kamerabevakning?
Lämna gärna ytterligare synpunkter som är relevanta för uppdragets genomförande.

4. Kamerabevakning och dataskydd

Kamerorna ska vara fast monterade på fiskefartyg och riktade mot ytor där fisk hanteras (inte mot personalutrymmen, toaletter, etc), vilket i normalfallet är ytor och utrymmen dit allmänheten inte har tillträde. Eventuellt kan det bli fråga om att placera kameror så att de hypotetiskt kan spela in bild och ljud över relingen ner mot vattnet och/eller mot landningsplats på kaj eller i hamn, vilka ytor allmänheten har tillträde

till.¹ Vår utgångspunkt är att den aktuella kamerabevakningen inte ska omfattas av tillstånd, eftersom det skulle försvåra hanteringen. Vi avser därför att genom bl.a. placering och riktning av kamerorna försöka undvika att upptagning kan ske på allmän plats. (7 § KBL)

- Som utgångspunkt ska kamerorna manövreras på platsen, dvs sättas på och stängas av antingen automatiskt eller om möjligt av befälhavaren på fartyget. Om befälhavaren ska manövrera kamerorna kan denna hantering behöva göras utifrån på förhand bestämda riktlinjer eller förhållningsregler om att exempelvis sätta igång inspelning när fångst hanteras. (3 § KBL)
- I fråga om territoriell tillämpning ska kamerorna som utgångspunkt ta upp bild och ljud på fiskeresor på (1) svenskt territorialhav och ekonomisk zon under försöket och (2) vid senare fullskalig kamerabevakning, bl.a. på svenskt territorialhav, svensk ekonomisk zon, fritt hav, dansk ekonomisk zon, danskt territorialhav och norsk ekonomisk zon, beroende på var det kontrollerade fisket bedrivs. Eftersom fisket under ett och samma tråldrag kan bedrivas över gränsen mellan svenskt territorialhav och svensk ekonomisk zon, och under samma fiskeresa kan bedrivas både på svensk, dansk och norsk ekonomisk zon, behöver olika EU-medlemsstaters och tredjeländers reglering av kamerabevakningsbestämmelsers territoriella tillämpning undersökas. Om samma principer tillämpas som i Sverige (etableringsprincipen) bör HaV eventuellt kunna tillämpa KBL analogt som komplettering till GDPR för samtlig kamerabevakning även om KBL inte är tillämplig utanför svenskt territorialhav. Därigenom bör onödiga gränsdragningsfrågor kunna undvikas. (4 § KBL)
- Filmupptagningen kommer att innebära behandling av personuppgifter och HaV ska därför tillämpa GDPR och dataskyddslagen. Det finns inte någon tillämplig registerlagstiftning. HaV är personuppgiftsansvarig för behandlingen av de inspelade personuppgifterna.
- HaV bedömer preliminärt att brottsdatalagen inte är tillämplig på den aktuella behandlingen av personuppgifter eftersom HaV inte agerar som behörig myndighet utifrån ändamålet med behandlingen.
- HaV måste som personuppgiftsansvarig ha ett berättigat ändamål och en laglig grund för behandlingen av personuppgifter.

Ändamålet är i detta fall att förbättra efterlevnaden av landningsskyldigheten som föreskrivs i bindande EU-förordningar samt (sekundärt) att förbättra kvalitén på fiskedata. Inspelningar kan mot bakgrund av ändamålet komma att användas inom ramen för hanteringen av administrativa sanktionsavgifter på fiskets område enligt fiskelagen och fiskeförordningen samt eventuellt skickas till åklagare som underlag i en åtalsanmälan från HaV.

Laglig grund: i framtiden kan det finnas en rättslig förpliktelse genom krav på kameraövervakning i EU:s kontrollförordning på fiskets område. I dag är laglig grund allmänt intresse enligt artikel 6.1.e i GDPR, eftersom behandlingen av

¹ Jämför med s. 39 ff i Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak, L2013/1017/JFS, <https://www.havochvatten.se/download/18.3f5692b613e6622a2eb135a/1369980528925/regeringsuppdrag-om-kontroll-av-utkastforbud-i-skagerrak-L2013-1017-jfs.pdf>.

personuppgifter anses nödvändig för att Sverige ska kunna fullgöra sin skyldighet att efterleva landningsskyldigheten. Känsliga personuppgifter kommer inte att behandlas.

- HaV måste som personuppgiftsansvarig följa hanteringsreglerna som tar sikte på hur personuppgifterna får behandlas.

Laglighet, skälighet och öppenhet

Behandlingen ska ha en laglig grund enligt ovan, vara skälig i förhållande till den registrerade och information om behandlingen ska ges den enskilde. Här bör en analys göras av proportionaliteten av åtgärden, dvs om det finns andra kontrollalternativ som inte innebär motsvarande behandling av personuppgifter. Om det finns andra sätt att tillgodose behoven bör dessa alternativ väljas före kameraövervakning, under förutsättning att de inte innebär orimligt höga kostnader. (Jfr även nödvändighetsprövningen).

Ändamålsbegränsning

Innan behandlingen av personuppgifter påbörjas ska det finnas ett tydlig angivet syfte med behandlingen. Syftet ska framgå av HaV:s förteckning över personuppgiftsbehandlingar. Personuppgifterna får inte behandlas för något annat ändamål än det ursprungliga ändamålet, om det är oförenligt med det ursprungliga ändamålet. Riktlinjer ska finnas för att förhindra sådan otillåten behandling.

Uppgiftsminimering

Personuppgifter ska endast behandlas i den mån som de är relevanta i förhållande till syftet med behandlingen. Om uppgifterna inte behövs utifrån ändamålet ska de raderas eller avidentifieras. I detta fall innebär det att inspelning ska ske på sådant sätt att så få personuppgifter som möjligt tas upp på film.

Korrekthet

Personuppgifterna ska vara korrekta och uppdaterade. Personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas ska rättas utan dröjsmål. Att rätta personuppgifter blir dock antagligen inte aktuellt för denna behandling.

Lagringsminimering

Personuppgifter ska raderas eller avidentifieras när de inte längre behövs i förhållande till det ändamål för vilket de behandlas. Undantag gäller för t ex arkivändamål av allmänt intresse. För att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt är det viktigt att riktlinjer finns för tidsfrister för radering eller eventuellt avidentifiering av personuppgifter. Personuppgifter ska inte heller lagras på fler ställen än nödvändigt utifrån ändamålet.

Integritet och konfidentialitet

Personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna. Personuppgifterna ska skyddas mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse. Vad som är en lämplig säkerhetsnivå för personuppgifterna beror på bland annat riskerna med behandlingen, vilken typ av uppgifter som behandlas och på de tekniska

möjligheter som finns samt på kostnaderna. Tekniska och organisatoriska åtgärder för att uppnå säkerhet ska utformas bland annat utifrån den informationsklassning som gjorts för informationsmängden i fråga. Skydd mot obehörig eller otillåten behandling inom myndigheten ska säkerställas genom åtkomstbegränsning. Endast medarbetare som behöver personuppgifterna i sitt arbete ska ha åtkomst till dessa personuppgifter. Detta innefattar även läsbehörighet. Riktlinjer ska finnas för att säkerställa att integritet och konfidentialitet upprätthålls.

Ansvarsskyldighet

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

Eftersom det saknas uttryckligt stöd i lag för inspelning, dvs HaV har inte någon registerlagstiftning som tillåter inspelning med kamera, krävs att HaV utarbetar rutiner kring de frågor som typiskt sett regleras i registerförfattning eller motsvarande. I registerförfattningar finns det som regel bestämmelser om skyddsåtgärder såsom sökbegränsningar, restriktioner för elektronisk åtkomst, behörighetstilldelning och loggkontroll, restriktioner för vad som får vara mer allmänt tillgängligt i den aktuella organisationen osv.

- HaV måste som personuppgiftsansvarig informera de registrerade om behandlingen och om deras rättigheter. HaV måste också kunna tillhandahålla personuppgifterna som behandlas, i detta fall filmen, vid en begäran om registerutdrag.
- Rutiner ska finnas i fråga om när personuppgifter får behandlas (ändamål för behandlingen och laglig grund) samt i fråga om hur hanteringsreglerna säkerställs (vem som ska ha tillgång till inspelningarna, hur inspelningar ska gallras etc).
- En riskanalys/konsekvensbedömning bör göras innan behandlingen av personuppgifter påbörjas. Den tänkta behandlingen innebär inte någon systematisk övervakning av människor på allmän plats eller övervakning av barn, anställda, äldre eller annan sårbar grupp. Artikel 29 gruppen anger dock att konsekvensbedömning bör utföras även om det är osäkert om en konsekvensbedömning är nödvändig, eftersom det är ett användbart verktyg för att hjälpa den personuppgiftsansvarige att iaktta dataskyddslagstiftningen. Eftersom inspelning av ljud och bild av många uppfattas som integritetskänsligt och HaV saknar uttryckligt lagstöd för inspelningarna i registerlagstiftning, bör HaV göra en riskanalys/konsekvensbedömning av behandlingen.

5. Sändlista

- Swedish Pelagic Federation PO (SPFPO)
- Sveriges Fiskares Producentorganisation (SFPO)
- Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation (HKPO)
- Norrbottens Kustfiskares Producentorganisation (NKFPO)
- Producentorganisationen Gävlefisk
- Öresundsfiskarna
- Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening (SYEF)
- Fiskbranschens Riksförbund (FR)
- Datainspektionen
- Jordbruksverket
- Kustbevakningen
- Transportstyrelsen
- Sjöfartsverket
- Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)
- Världsnaturfonden (WWF)
- Naturskyddsföreningen (SNF)
- Marine Stewardship Council (MSC)

Bilaga

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

BILAGA 3. INKOMNA SAMRÅDSSVAR

Havs- och vattenmyndigheten

Samråd gällande försök med kamerabevakning av fiskefartyg

Bakgrund

Regeringen har uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att utreda och föreslå hur ett försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras i syfte att se till att landningsskyldigheten efterlevs. Datainspektionen har getts möjlighet att inkomma med synpunkter för att ge Havs- och vattenmyndigheten en så komplett bild som möjligt av utmaningar och möjligheter när det gäller kamerabevakning ombord på fiskefartyg. Datainspektionen har ombetts att lämna synpunkter i fråga om utgångspunkterna för dataskydd och kamerabevakningslagen (2018:1200). Datainspektionens yttrande är begränsat till det som angivits i samrådshandlingen.

Allmänna utgångspunkter

Datainspektionen vill först framhålla att kamerabevakning endast ska utgöra ett komplement till andra åtgärder för att uppnå ett visst syfte. Om det finns andra sätt att tillgodose behoven bör dessa alternativ väljas före kamerabevakning under förutsättning att det inte innebär orimligt höga kostnader.

All kamerabevakning innebär ett påtagligt intrång i den enskildes integritet. I och med att kamerabevakningen avser en viss plats och inte en viss individ ligger det i sakens natur att bevakningen även omfattar personer och handlingar som det egentligen inte finns skäl att bevaka. Integritetsintrånget ökar om bevakningen spelas in och vid ljudupptagning eller ljudinspelning ökar intrånget i den enskildes integritet ytterligare. Om kamerabevakning

ska ske kontinuerligt är det risk för högt integritetsintrång då kamerabevakningen kan göra det möjligt att kartlägga och dra slutsatser om personers privatliv. Det ska också beaktas att den plats som ska bevakas är en arbetsplats.

Flera åtgärder kan vidtas för att minska integritetsintrånget. Det kan ske genom att begränsa kamerornas upptagningsområde i form av att placera och rikta kamerorna så att endast landningsproceduren filmas och därmed begränsa personbevakningen. Det kan ske genom att avskärma, maskera eller pixla personuppgifter som hamnar i bild. Det kan också ske genom att begränsa kamerabevakningen till vissa tider så att bevakning endast sker under de perioder som det är nödvändigt för att uppnå behovet med bevakningen.

Eftersom Havs- och vattenmyndigheten har bedömt att kamerabevakningen inte kommer att vara tillståndspliktig måste myndigheten själva göra en avvägning och ställa integritetsintresset som finns på platsen mot behovet av kamerabevakning för att uppnå ändamålet och syftet. Behandlingen av personuppgifter måste vara proportionerlig i förhållande till behovet.

Datainspektionens yttrande

Tillståndsplikt och inspelning av ljud

Tillståndsplikt

Havs- och vattenmyndigheten är en myndighet. Avgörande för frågan om kamerabevakningen är tillståndspliktig eller inte blir om bevakningen ska ske av en plats dit allmänheten har tillträde. Havs- och vattenmyndigheten har uppgett att de avser att placera och rikta kamerorna så att upptagningsområdet inte omfattar ytor dit allmänheten har tillträde.

För att bevakningen inte ska omfattas av tillståndsplikten är det avgörande att kamerorna placeras eller riktas så att kamerornas upptagningsområde endast omfattar fartyget och inga ytor utanför detta och då under förutsättning att allmänheten inte har tillträde till fartygen. I det fall bevakning sker av landningsplats på svensk kaj eller hamn så utgör platsen ofta en plats dit allmänheten har tillträde. Då även enstaka tillfällen av personbevakning på en plats dit allmänheten har tillträde kan anses vara varaktig i kamerabevakningslagens mening kan bevakning vara tillståndspliktig om kajen eller hamnen filmas.

Likaså i det fall allmänheten genom avtal eller liknande har möjlighet att vara ombord på fartyget kan fartyget anses vara en plats dit allmänheten har tillträde så länge kretsen som denna möjlighet riktar sig till inte är avgränsad (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 april 2009 i mål nr 8039-08).

Vidare förändras inte en bevakningsplats karaktär av att allmänhetens faktiska tillträde är begränsat till vissa tider på dygnet (se Kammarrätten i Stockholms dom den 22 maj 2008 i mål nr 7693-07).

Inspelning av ljud och bild

Vad gäller bevakning med inspelning av bild och ljud vill Datainspektionen understryka att redan förekomsten av kamerabevakning i realtid innebär ett intrång i den personliga integriteten. Spelas bilderna in ökar intrånget ytterligare och när det gäller inspelning eller avlyssning av ljud anses detta vara särskilt integritetskänsligt och måste bli föremål för noggrann prövning i det enskilda fallet (prop. 2017/18:231 s. 67). Som exempel på tänkbara tillåtna upptagningar och inspelningar av ljud anges i hänvisat förarbetsuttalande sådan teknik som reagerar på specifika ljud som t.ex. skottlossning under förutsättning att behovet finns eller vid utlösandet av överfallslarm i rättssalar. Utrymmet för ljudupptagning och ljudinspelning i samband med kamerabevakning har i praxis varit väldigt litet.

Manövreras på platsen

I fråga om hur den föreslagna kamerabevakningen förhåller sig till manövreringskriteriet ska begreppet *manövreras på platsen* ha samma innebörd som i kameraövervakningslagen. Av förarbetena till kamerabevakningslagen (prop. 2017/18:231 s. 40 f.) framgår bl.a. följande. I ljuset av Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden (HFD 2016 ref. 71) måste en kamera som fortlöpande hanteras i direkt anslutning till förarplatsen, t.ex. en kamera placerad i vindrutan, anses vara manövrerad på platsen. En bedömning måste göras från fall till fall och för exempelvis större fartyg kan det vara så att en kamera placeras och riktas på ett sätt som gör att den inte kan anses hanteras fortlöpande på platsen där utrustningen finns.

Av praxis (Regeringsrättens dom den 17 mars 2010 i mål 3821-09 och 3822-09) framgår att porttelefonkameror som aktiveras när någon ringer på hos en hyresgäst inte kan anses vara manövrerade på platsen. Även om kameran aktiveras från den plats där kameran finns sker inte någon ytterligare, mera fortlöpande, hantering av kameran från platsen.

Datainspektionen finner att en bedömning måste göras från fall till fall. Vid bedömningen om utrustningen används utan att manövreras på platsen ska

hänsyn tas till om den fortlöpande hanteringen av utrustningen sker på ett ställe som är klart åtskilt från den plats där utrustningen finns. Endast det förhållandet att utrustningen sätts igång på stället eller fungerar med inbyggd automatik innebär inte att den manövreras på platsen. Havs- och vattenmyndigheten måste utreda frågan och beroende på vilken lösning som väljs för kamerabevakningen ta ställning till om kriteriet i 3 § kamerabevakningslagen är uppfyllt.

Territoriell tillämpning

Lagen är enligt 3 § punkten 1 kamerabevakningslagen tillämplig om bevakningen sker med utrustning som finns i Sverige och den som bedriver bevakningen är etablerad i Sverige eller i tredje land.

Enligt regeringens mening bör samma grundprincip gälla för kamerabevakningslagens territoriella tillämpningsområde som för den allmänna regleringen i dataskyddslagen (2018:218). Etableringsprincipen gäller således även för kamerabevakningslagen.

Kamerabevakningslagen är dock endast tillämplig när bevakning sker med utrustning som finns i Sverige. Med Sverige avses svenskt land- och sjöterritorium samt luftrummet ovanför land- och sjöterritorierna. Lagen är alltså inte tillämplig vid kamerabevakning på svenska ambassader eller liknande platser utanför Sveriges gränser (se prop. 2017/18:231 s. 138).

Kamerabevakningslagen är ett komplement till dataskyddsförordningen¹. Lagen innehåller endast ett fåtal materiella bestämmelser och reglerar främst tillståndsplikt, tystnadsplikt och förhandlingsplikt på arbetsplatser. Havs- och vattenmyndigheten måste utreda hur tystnadsplikten och förhandlingsplikten på arbetsplatser ska hanteras vid kamerabevakning av fiskefartyg utanför svenskt territorium.

Övriga delar i fråga om personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär regleras i dataskyddsförordningen. Även om tillståndsplikten i kamerabevakningslagen inte är tillämplig har dock myndigheten att efterleva reglerna i dataskyddsförordningen.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/79 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Brottsdatalagen

Av de uppgifter Datainspektionen tagit del av i samrådshandlingen delar Datainspektionen bedömningen att brottsdatalagen inte kommer vara tillämplig på den aktuella behandlingen som sker hos Havs- och vattenmyndigheten. Den kontrollverksamhet som myndigheten utför där administrativa sanktionsavgifter är ett verktyg för att kraven ska efterlevas kan inte bedömas medföra att myndigheten är en behörig myndighet som omfattas av brottsdatalagens bestämmelser.

Brottsdatalagen kan dock komma att bli tillämplig i det skede som Havs- och vattenmyndigheten överlämnar uppgifter till en, enligt brottsdatalagen, behörig myndighet, exempelvis som underlag för en åtalsanmälan.

Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen blir tillämpbar så snart personuppgifter behandlas på automatisk väg enligt artikel 2 i dataskyddsförordning. Vid kamerabevakning innebär detta att dataskyddsförordningen blir tillämpbar så snart man indirekt eller direkt kan identifiera en fysisk person på bilderna eller via ljudupptagning. Dataskyddsförordningen innehåller en rad bestämmelser som syftar till att skydda den enskildes personuppgifter och måste följas i sin helhet. Datainspektionen vill dock särskilt lyfta fram följande bestämmelser för Havs- och Vattenmyndigheten med anledning av begäran av samrådet.

Laglig grund och berättigat ändamål för behandlingen av personuppgifter(artikel 6)

För att personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs att den personuppgiftsansvarige uppfyller någon av de rättsliga grunder som återfinns i artikel 6.

För det fall en myndighet behandlar personuppgifter inom ramen för sin myndighetsutövning är inte sällan artikel 6.1 e) den grund som används. Behandlingen måste enligt artikeln vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Av artikel 6.2 följer att medlemsstaterna får införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av dataskyddsförordningen med hänsyn till behandling för att efterleva punkt 6.1 e). Av artikel 6.3 följer att medlemsstaternas rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Havs- och vattenmyndigheten har uppgett att känsliga personuppgifter inte kommer att behandlas.

Havs- och vattenmyndigheten måste följa dataskyddsförordningens grundläggande principer (artikel 5).

Laglighet, skälighet och öppenhet

Kamerabevakning ska endast utgöra ett komplement till andra åtgärder i samma syfte. Om det finns andra, mindre integritetsingripande, sätt att tillgodose behoven bör dessa alternativ väljas före kamerabevakning under förutsättning att det inte innebär orimligt höga kostnader. På samma vis bör andra alternativ som inte innebär motsvarande behandling av personuppgifter väljas före en mer omfattande behandling.

Innan kamerabevakning påbörjas måste Havs- och vattenmyndigheten göra en bedömning av integritetsintresset på platsen och ställa detta intresse mot behovet av att kamerabevaka. Behandlingen ska vara skäligen och proportionerlig för att uppnå syftet.

Ändamålsbegränsning och ansvarsskyldighet

Datainspektionen vill framhålla vikten av tydliga riktlinjer och förteckningar där berättigat ändamål och syfte framgår i syfte att förhindra s.k. ändamålsglidning och otillåten behandling.

Att ha rutiner/riktlinjer kring behörigheter, sökbegränsningar, restriktioner för elektronisk tillgång, loggkontroll är viktigt bl.a. sett ur perspektivet att det ska vara tillgängligt och transparent för den registrerade och tillsynsmyndigheten hur behandlingen sker.

Uppgiftsminimering

Behandlingen av personuppgifter ska begränsas så att det inte omfattar fler uppgifter än vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet.

Uppgiftsminimering är en grundläggande dataskyddsrättslig princip och kan ske på flera sätt. Den mest effektiva och verkningsfulla åtgärden för att minimera omfattningen av bevakningen och därmed personuppgiftsbehandlingen är genom att begränsa upptagningsområdet för kamerorna så att inga personer eller personer i så liten utsträckning som möjligt hamnar i bild. Det kan ske genom att rikta kamerorna så att upptagningsområdet endast omfattar det område som ska kontrolleras och som det verkligen finns ett behov av att bevaka. Det kan också ske genom att maskera eller avskärma delar av kamerans upptagningsområde alternativt

pixla upptagningen så att personuppgifter inte direkt går att identifiera. Här bör dock uppmärksammas att även en maskerad/pixlad film kan innehålla personuppgifter om det går att härleda bilderna till en specifik person. Det går vidare att styra omfattningen av kamerabevakningen genom att bevaka endast vid vissa tidpunkter eller att endast bevaka i realtid. Inspelning av ljud bedöms som mycket integritetskänsligt och bör undvikas om inte mycket starka skäl finns som överväger integritetsintrånget.

Korrekthet

Myndigheten bör ha lämpliga rutiner för att säkerställa att felaktiga personuppgifter rättas.

Lagringsminimering

I dataskyddsförordningen finns grundläggande bestämmelser vad gäller lagringstid av personuppgifter, inkluderat filmmaterial om personer kan identifieras i materialet. Lagringstiden är begränsad till vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Vad som styr hur länge uppgifterna får behållas är det faktiska behov som finns av åtkomst till dem.

Europeiska dataskyddsstyrelsen, EDPB, arbetar med att anta riktlinjer för personuppgiftsbehandling vid kamerabevakning.² Vägledningen förväntas antas inom kort och en tidigare version finns som utkast på Datainspektionens webbplats.³

Av utkastet till riktlinjerna framgår att den som behandlar personuppgifterna, inom kort tid, ska kontrollera huruvida det är nödvändigt att bevara personuppgifterna. Syftet med kamerabevakning är ofta att upptäcka brott eller samla bevisning. Man kan ofta upptäcka eventuella brott som skett inom en till två dagar. Ju längre lagringstid, speciellt efter 72 timmar, desto högre krav kan ställas på syftet och ändamålet med behandlingen. Om man ska spara materialet måste man först göra klart att det är nödvändigt för att uppnå behovet.

Havs- och vattenmyndigheten måste precisera och tydligt definiera lagringsperioden för varje enskilt syfte och ändamål, dels för ändamålet att förbättra efterlevnaden av landningsskyldigheten, dels för ändamålet att förbättra kvalitén på fiskedata men också för arkivändamål.

² Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices

³ <https://www.datainspektionen.se/nyheter/nya-eu-riktlinjer-for-kamerabevakning/> (hämtad 2019-11-12)

Integritet och konfidentialitet

Lämplig säkerhet för personuppgifterna måste bestämmas och vara proportionerlig i förhållande till vilken typ av uppgifter som behandlas och i förhållande till riskerna med behandlingen.

Informationsplikt och rätten till registerutdrag (artikel 12 och 13)

Det finns krav på information i artikel 12 och 13 i dataskyddsförordningen. Vidare ska upplysning om kamerabevakning lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt enligt kamerabevakningslagen, som även hänvisar till reglerna i dataskyddsförordningen. EDBP har tagit fram en vägledning för hur informationsplikten enligt förordningen ska tolkas.⁴

Vad gäller begäran om registerutdrag är Datainspektionens uppfattning att vid kamerabevakning är det tillräckligt att lämna ut bilder/screenshots av filmen. Den information som lämnas ut får dock inte ha negativ inverkan på andras rättigheter och friheter. När det gäller kamerabevakning innebär det enligt Datainspektionen att den registrerade ska kunna redogöra för när bevakningen skedde, datum och klockslag, och beskriva hur man har sett ut för att den som ska ta fram materialet inte ska behöva gå igenom flera timmars material, vilket i sig är onödigt hantering av materialet och olagligt. När materialet lämnas ut får inte andra människor finnas med på bilderna utan de måste maskeras.

Konsekvensbedömning och förhandssamråd (artikel 35 och 36)

Havs- och vattenmyndigheten bör göra en konsekvensbedömning innan kamerabevakningen och behandlingen av personuppgifter påbörjas. Detta med anledning av att den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen kan komma att innebära sannolikt leder till en hög risk för enskilda personers fri- och rättigheter. Särskilt påkallat är det om inspelning av bild och ljud ska ske.

I det fall Havs- och vattenmyndigheten vid en konsekvensbedömning bedömer att det finns en kvarstående hög risk med behandlingen ska myndigheten begära ett förhandssamråd med Datainspektionen.

Datainspektionen kan tipsa om Datainspektionens Vägledning för integritetsanalys. Vägledningen togs fram innan dataskyddsförordningen trädde i kraft i Sverige och kan därför i vissa delar vara inaktuell.

⁴ Riktlinjer om öppenhet enligt förordning (EU) 2016/679, som finns tillgänglig på <https://www.datainspektionen.se/globalassets/dokument/riktlinjer-om-oppnenhet-och-information-till-registrerade.pdf> (hämtad 2019-11-12).

Detta yttrande har beslutats av enhetschefen Charlotte Waller Dahlberg efter föredragning av juristen Måns Lysén.

Charlotte Waller Dahlberg, 2019-11-13 (Det här är en elektronisk signatur)

Bilaga

1. Datainspektionens Vägledning för integritetsanalys

2019-11-04

Fiskerienheten
 Annelie Rosell
 Tfn: 036-15 50 51
 Mobilnr: 070-369 73 65
 E-post: annelie.rosell@jordbruksverket.se

Havs- och vattenmyndigheten
 Box 11930
 404 39 Göteborg

Jordbruksverkets synpunkter rörande försök med kameraövervakning av fiskefartyg

Jordbruksverket har erbjudits möjlighet att lämna synpunkter på det uppdrag som Havs- och vattenmyndigheten (HaV) fått från regeringen att föreslå hur ett försök med kameraövervakning av fiskefartyg ska genomföras. I samrådshandlingen lyfter HaV fyra frågor man önskar få besvarade. Jordbruksverket har i sitt svar nedan fokuserat på dessa frågor.

Vilka fartyg bör ingå i försöket

Urvalet bör göras så att så många parametrar som möjligt kan testas med försöket. Det bör beaktas om funktionaliteten med kameror skiljer mellan olika segment/fisketyper utifrån andra faktorer än de som normalt skiljer mellan olika segment eller fiskelicenser. Ett sådant perspektiv kan vara heterogena segment eller fisketyper med stor variation i fångster, antal fiskedagar, redskap som används, landningsmönster etc. Om det finns redskapstyper som kräver en särskild eller ovanlig hantering av fångst vid landning bör även dessa ingå för att säkerställa tillämpbarheten av kameraövervakning för dessa redskap/fartyg. Samtidigt är det viktigt att mängden bifångster minskar avsevärt och därför föreligger ett nödvändigt fokus på fisken med stora volymer oönskad fångst och att kameraövervakningen fungerar väl vid stora fångstvolymer. Likaså bör det säkerställas att segment vars utkast anses vålla störst skada på utsatta bestånd ingår i försöket.

Incitament för deltagande i försök

Regeringen önskar att försöket om möjligt ska bygga på frivilligt deltagande. Förutom möjligheten att vara med att påverka utformningen av framtida kontroller kan ekonomiska eller arbetsbesparande åtgärder vara ett incitament för sektorn att delta.

Om det är möjligt utifrån kontrollförfordningen, kan en viss lättnad för kontrollverksamhet (ex. lägre viktning i urval) erbjudas till fiskare som deltar i försöket. Kanske är det också möjligt med förenklad (samordnad) hantering av oönskad fångst under försöket, som fiskare annars själva eller genom producentorganisationsansvar måste ombesörja. Ett ytterligare incitament kan vara att tillåta annan redskapsanvändning än vid normalt fiske (vilket är särskilt viktigt för att utvärdera olika effekter).

Påverkan konkurrenskraft

Om försöket medför ökade kostnader eller förlorade intäkter (exempelvis i form av ökat antal arbetstimmar eller minskad tid för aktivt fiske) kan försöket inverka negativt på berörda fiskares konkurrenskraft. Av betydelse är omfattningen på kostnadsökningarna/intäktsminskningarna.

På längre sikt kan försökets genomförande få betydelse för svenska fiskares konkurrenskraft om ett väl utformat system ökar kundernas/konsumenternas förtroende för sektorn relativt alternativa leverantörer.

Jordbruksverket anser att försöket bör inkludera en utvärdering av behoven av förenklad redskapsreglering och annan redskapsanvändning samt möjliga ändringar av beteende och fiskemönster som följer av detta. Om detta minskar kostnaderna för fisket så finns förutsättningar för ökad konkurrenskraft på sikt (här finns tydliga kopplingar till incitament för deltagande, se punkten ovan).

Huruvida försöket kan vara samhällsekonomiskt motiverat beror på flera faktorer. Exempelvis hur många aktörer som kan komma att bli berörda av en eventuell kameraövervakning, i vilken mån vi nationellt kommer att kunna påverka utformningen av ett kameraövervakningssystem, hur stora kostnader/vilka olägenheter kan undvikas genom ett väl genomfört försök av kameraövervakning.

Övriga synpunkter

För att skapa goda förutsättningar för ett bra utfall är det viktigt att försöket görs i nära samarbete med erkända producentorganisationer. Ges möjlighet att påverka utformningen av försöket och ett eventuellt framtida system ökar chanserna för acceptans av dem som ska kontrolleras. Kan myndigheten dessutom visa på mervärden för yrkesfisket av en förstärkt kontroll av landningsskyldigheten genom kameraövervakning, exempelvis om uppgiften kan användas vid certifiering eller marknadsföring, så är förutsättningarna för acceptans än större.

I detta ärende har stf enhetschef Cecilia Landström beslutat. Annelie Rosell har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även Fredrik Palm, Maria Janeke och Elin Gunve deltagit.

Cecilia Landström

Annelie Rosell



2019-11-06

Till: Havs och Vattenmyndigheten

E-post: havochvatten@havochvatten.se

Dnr: 2742-19

Samråd gällande försök med kameraövervakning av fiskefartyg

Marine Stewardship Council (MSC) tackar för möjligheten att få delta i samråd kring användandet av kameraövervakning ombord på fiskefartyg.

Marine Stewardship Council (MSC) är en internationell icke-vinstdrivande organisation som driver ett miljömärknings- och certifieringsprogram i syfte att skapa en hållbar marknad för fisk och skaldjur. Ett MSC-märke på en produkt innebär att fisken eller skaldjuret kommer från ett yrkesfiske som certifierats enligt MSC:s fiskestandard, samt att alla led i leverantörskedjan fram till konsument är certifierade enligt MSC:s spårbarhetsstandard. Inför en MSC-certifiering granskas fisken av oberoende ackrediterade certifieringsföretag som bland annat bedömer huruvida det finns en fungerande förvaltning med ett effektivt kontrollsystem. Vi vill förtydliga att varken MSC eller de företag som ackrediterar fisken utför kontroller av certifierade fisken.

De brister i befintliga kontrollmetoder inom EU-länderna som påvisats i samband med införande av landingsskyldigheten skapar utmaningar för MSC-certifierade fisken på flera håll i Europa. Om inte kontrollsystemet förbättras kan befintliga certifieringar komma att dras tillbaka. Försök med kameraövervakning i samarbete med HaV skulle kunna vara ett sätt för svenska MSC-certifierade fisken att skaffa fram den dokumentation som behövs för att visa att landningsskyldigheten efterlevs i deras fisken.

Samrådsfrågor:

- a) I uppdraget ingår att välja ut ett eller flera segment som bör ingå i försöket, alltså vilka delar av fiskeflottan eller vilka fartyg som bör ingå.

Föreslå vilka kriterier (Exempelvis risk för utkast, känsliga arter, etc) som ska utgöra grund för urval av vilket eller vilka segment som ska ingå i försöket? Motivera varför.

MSC har inget konkret förslag till vilka specifika segment som bör ingå, men påpekar värdet av att försöket genomförs på ett sätt som har fartygsägarnas stöd. Tidigare erfarenheter har visat att försök som börjar med frivillighet i en del av sektorn sedan lättare kan utökas till att gälla ett helt fiskeri. Det har också påpekats att varje fiske är olika, och att lösningar för effektiv kontroll därför måste skraddarsys till varje situation (se Karp et al., 2019). Denna kunskap skulle motivera att flera segment borde ingå i testet så att de specifika förhållanden som gäller för olika delar av den svenska fiskeflottan belyses.

Grundkriteriet skulle således vara frivillighet, och spridning på olika segment av flottan under testperioden ett annat (tex X antal fartyg inom trålfisket efter räka i Skagerrak, X antal fartyg inom trålfisket efter torsk i Nordsjön, X antal fartyg inom trålfisket efter sill och skarpsill i Östersjön, etc.)

Kameraövervakning kan ge värdefull kunskap om fångsternas sammansättning och bifångster på ett automatiserat sätt, tex med mjukvaror som identifierar arter. Det kan motivera att prioritera fisken där det finns mycket bifångster eller risk för fångst av särskilt känsliga arter, liksom givetvis om det finns anledning att misstänka utkast. För de fisken som är eller vill bli MSC-certifierade, skulle dokumentation om bifångster kunna bli värdefull, förutsatt att den blir tillgänglig för yrkesfiskarna.

- b) Enligt regeringsuppdraget ska deltagande i försöket om möjligt bygga på frivillighet. Det ingår även att utreda om det för försökets genomförande kan krävas något incitament för fartygsägarna.

Ge förslag på möjliga incitament för att motivera fiskare att delta i försöket.

Situationen med den bristfälliga kontrollen inom EU har skapat ett möjligt incitament för vissa svenska MSC-certifierade fisken, då dessa är i behov av att snabbt hitta lösningar för att kunna visa att landningsskyldigheten efterlevs inom deras fiske.

Ett annat incitament kan vara att fartygsägare genom sin medverkan bidrar till utökat kunskap om fångster och således förbättrar dataunderlaget för beståndsuppskattningar. Sådan kunskap kan ge bättre kvalitet på den vetenskapliga rådgivningen om framtida fiskemöjligheter, vilket kommer fiskarna till godo. Många intressanta initiativ pågår inom ICES vad gäller möjligheten att bättre utnyttja fiskeflottans kunskap och data i det vetenskapliga arbetet, se till exempel ICES [WKSCINDI](#). Försöket med kameraövervakning i Sverige skulle kunna knyta an till något av dessa initiativ så att syftet utökas från enbart kontroll till att kunna bidra med information som kan fylla kunskapsluckor.

- c) Hur försöket påverkar svenska fiskares konkurrenskraft samt om kostnaderna för försöket är samhällsekonomiskt motiverade är två andra aspekter som ska analyseras i uppdraget.

Utveckla gärna era tankar kring o, och i så fall hur, detta försök kommer att påverka näringens konkurrenskraft och nyttan för samhället.

MSC tror att näringen gynnas av transparens kring fångster och kontrollrutiner. Konsumenter vill veta att fisken de köper har fångats på ett schysst sätt. Om kamerabevakning kan vara en del av lösningen så att näringen kan visa att landningsskyldigheten efterlevs kommer det att gynna det svenska fisket.

Kameraövervakning ger också förutsättningar att samla in kunskap om havsmiljön som samhället annars skulle behöva samla in på annat sätt, tex genom specifika undersökningar.

- d) Vad ser ni i övrigt som viktigt för genomförande av försöket med kamerabevakning?

Lämna gärna ytterligare synpunkter som är relevant för uppdragets genomförande.

MSC vill flagga för erfarenheter som har gjorts på andra håll och aktuell forskning i teman kring yrkesfiske, datainsamling och kontroller. Här några källor av möjlig intresse för samrådet:



S.S. Uhlman, C. Ulrich, S. J. Kennely, (Eds). 2019. *The European Landing Obligation: Reducing discards in complex, multi-species and multi-jurisdictional fisheries*.

Tillgänglig Open access: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-03308-8>

Exempel på kapitel som kan vara av särskilt intresse:

Karp et al. Ch. 1. *Strategies used throughout the world to manage fisheries discards – lessons for implementation of the EU Landing Obligation* ([pdf](#))

Kraak and Hart. Ch. 11. *Creating a breeding ground for compliance and honest reporting under the Landing Obligation: Insights from behavioural science* ([pdf](#))

Fitzpatrick et al. Ch. 4. *Fishing industry perspectives on the EU Landing Obligation* ([pdf](#))

James et al. Ch. 18. *Tools and technologies for the monitoring, control and surveillance of unwanted catches* ([pdf](#))

Linnéa Engström

Programdirektör

MSC Skandinavien och Östersjöregionen

Kari Stange

Ansvarig för fiskefrågor

MSC Skandinavien och Östersjöregionen



2019-11-01

Havs och vattenmyndigheten
havochvatten@havochvatten.se

Synpunkter i anledning av samråd gällande försök med kameraövervakning av fiskefartyg

Regeringsbeslut: N2019/02391/FJR

Norrbottens Kustfiskares producentorganisation (NKFPO) företräder närmare 40 småskaliga fiskeföretagare i norra delen av Östersjön, från Sundsvall och norrut.

Vi tackar Havs och vattenmyndigheten för möjligheten att få lämna synpunkter i det här rubricerade samrådet. Att vara remissinstans i fiskefrågor prioriteras högt inom vår organisation. Det är viktigt att medges möjlighet att kunna påverka utvecklingen av svenskt fiske och enskilda yrkesfiskares vardag i det kustnära småskaliga fisket.

Syftet med regeringsbeslutet är att säkerställa efterlevnaden av det svenska yrkesfiskets landningsskyldighet så att den överensstämmer med revideringen av EU-förordningen om fiskekontroll och kameraövervakning.

EU-kommissionens målsättning är att kunna förverkliga en europeisk gemensam fiskeripolitik som gagnar och tar hänsyn till samhällets krav för ett långsiktigt hållbart fiske samtidigt som de ska måna om de enskilda fiskeföretagarnas verklighet i vardagen.

I likhet med SFPO, Sveriges Fiskares producentorganisation, anser NKFPO att den interna beslutsprocessen inom EU måste göras färdig och att först därefter vet vi i Sverige vad vi har att förhålla oss till.

För NKFPO är det även viktigt att framhålla att åtgärder som införs kring landningskontroller är samhällsekonomiskt motiverade och att de är motiverade utifrån jämförelsen mellan de stora havens storskaliga industrifisken och svenska mer småskaliga kustfisken som bedrivs av näringsidkare med förhållandevis små fångster, risk för minimala bifångster och betydligt svagare ekonomisk lönsamhet.

Vi anser inte att en kameraövervakning av fiskefartyg är samhällsekonomiskt motiverat för att säkerställa efterlevnaden av landningsskyldigheten, det svenska yrkesfisket har sedan landningskontrollerna infördes varit välvilligt inställda och ser dem som en del av fiskens väg från hav till bord. Det vi från NKFPO brukar lyfta fram i debatten är att landningskontrollerna måste genomföras när fiskefartygen kommer in i hamnen så att inte den lagstadgade livsmedelskvaliteten äventyras.

Vad gäller integritetsintrång hänvisar vi till det norska ställningstagandet, grannlandet i väster som inte har kameraövervakning av fiskefartyg.

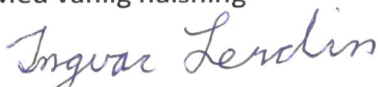
Våra yrkesfiskare i norra delen av Östersjön fiskar på samma vatten i Bottenhavet och Bottenviken som våra finländska vänner och vi måste ges likvärdiga förutsättningar som de har i sitt yrkesutövande.

Även här är vi överens med SFPO i att "om kameraövervakning skulle bli verklighet, då finns det ett stort behov av en revidering av hela den gemensamma fiskeripolitiken".

Frågan om kameraövervakade landningskontroller kan av utomstående ses som mindre viktig men den är principiellt viktig. I vilka andra näringar och på vilka arbetsplatser kameraövervakas personalen? Det är en kritisk framgångsfaktor att det svenska samhället värnar om den svenska fiskerinäringen, både i nutid och i framtidsfrågor, om näringen överhuvudtaget ska ha en överlevnad, kunna generationsväxla och ges möjligheter till lönsamhet i en kapitalintensiv näringsverksamhet. Fiskerinäringen lyfts av samhällsutvecklare fram som speciellt viktig när det gäller samhällets krav på tillgång till fiskråvaror i nationella och regionala livsmedelsstrategier och arbetet kring Agenda 2030.

Norrbottens Kustfiskares PO anser att omotiverade kameraövervakade landningskontroller är samhällsfientliga.

Med vänlig hälsning



Ingvar Lerdin

Ordförande Norrbottens Kustfiskares PO

Havs- och vattenmyndigheten
Gullbergs Strandgata 15
411 04 Göteborg

Sportfiskarnas synpunkter gällande samråd om regeringsuppdrag om kamerabevakning på fiskefartyg, dnr 2742-19.

Bakgrund

Sedan 2019 är landningsskyldigheten införd i samtliga EU-vatten i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken. Syftet är att undvika slöseri med de marina biologiska resurserna. En hög efterlevnad av landningsskyldigheten kräver ett effektivt kontrollsystem. Med befintliga kontrollmetoder är det dock svårt att följa upp efterlevnaden. Regeringen har därför gett Havs- och vattenmyndigheten uppdraget att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs. Arbetet ska ske i nära dialog med Statens jordbruksverk, Datainspektionen, Kustbevakningen och andra berörda myndigheter och organisationer, inklusive fiskets organisationer, miljöorganisationer och forskning.

Inledning

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) är en demokratiskt uppbyggd ideell organisation och det organiserade sportfiskets företrädare i Sverige. Ända sedan 1919 har vi arbetat för att det ska finnas ett bra fiske i rena vatten med friska fiskbestånd. Förbundet har idag över 50 anställda och organiserar fler än 60 000 medlemmar. Sportfiske är en av Sveriges viktigaste fritidsaktiviteter med långt över en miljon utövare som varje år lägger mer än fem miljarder kronor på sitt fiske.

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) har tagit del av underlaget och önskar lämna följande synpunkter.

Sportfiskarna konstaterar att nuvarande förvaltning (MSY-förvaltning) av våra gemensamma fiskresurser kräver dels att fiskekvoterna sätts i enlighet med de vetenskapliga råden, dels att landningsskyldigheten efterlevs. Tyvärr har verkligheten inte sett ut så, med politiska beslut som inneburit att mängder av fiskbestånd har överfiskats på grund av för högt satta kvoter. Allt fler bestånd kvotsätts dock i enlighet med de vetenskapliga råden.

Sedan landningsskyldigheten implementerades har däremot både forskare (ICES) och kontrollorgan (EFCA) konstaterat, exempelvis för torskfisket i Östersjön där landningsskyldighet implementerades redan 2015, att regelverket inte har efterlevts. I vissa

Sportfiskarna
Svartviksslingan 28
167 39 Bromma
info@sportfiskarna.se

fall anses regelefterlevnaden rent av vara mycket låg. Till detta kommer en eftersatt fiskerikontroll i många länder. Det tycks tyvärr som att kameraövervakning krävs för en fullgod regelefterlevnad.

Vad gäller frågan (fråga 3a i underlaget) om vilka kriterier som kan utgöra grund för urval för vilka segment av flottan som borde ingå i försöket måste det anses klokast att fisken med stora beräknade utkast ska ingå. Även i det pelagiska industrifisket, där systematiska felrapporteringar dokumenterats och antagligen varit vanliga i många år, skulle kameraövervakning kunna bidra till bättre transparens för ett segment av yrkesfisket där både rapportering och kontroll uppenbarligen brustit. Vi förutsätter att det pelagiska fisket som står för det huvudsakliga tonnaget av svenska landningar (och därmed sannolikt även tonnage av bifångster) inkluderas.

Vad gäller frågan om frivillighet att delta i försöket (fråga 3b i underlaget) måste risken anses överhängande att det inte är de fiskare som frivilligt medverkar som är de som "borde" kameraövervakas. Om syftet med försöken är att följa regelefterlevnaden riskerar då sannolikt resultaten att bli missvisande. Vi vill också poängtera att det inte alls, som ofta framställs från organisationer på fiskets område, råder konsensus i frågan om att kameraövervakning skulle anses integritetskränkande. Flera yrkesfiskare som Sportfiskarna pratat med de senaste åren har inga negativa synpunkter alls gällande kameraövervakning. Tvärtom ser de kameraövervakningen som ett slags alibi för att de efterlever landningsskyldigheten.

Sportfiskarna ser sammantaget följande fördelar med kameraövervakning:

- Bättre regelefterlevnad
- Möjlighet för den enskilde yrkesfiskaren att uppvisa regelefterlevnad och kvalitetsstämpla sitt eget fiske
- Bättre kunskap om bifångster för olika fisken
- Bättre dataunderlag för kommande beståndsanalyser genom att data kan samlas in snabbt och effektivt via fjärrstyrning av kameror
- En troligt positiv effekt på yrkesfiskets felrapporteringar, där övriga länders havsfiske efter lax skulle vara ett bra exempel
- En kostnadseffektiv förbättring av fiskerikontrollen som fungerat bra i de flesta segment av fiskeflottan där internationella försök gjorts

Slutligen noterar vi att Sportfiskarna inte finns med på sändlistan för remissen. Underlaget kom oss tillhanda i ett sent skede och synpunkterna ovan är därför ganska generella. Eftersom våra medlemmars fiske direkt påverkas negativt av att regelverk på fiskets område inte efterlevs tar vi dock för givet att våra synpunkter är viktiga och vi hoppas att vi i fortsättningen finns med på sändlistor i frågor som rör förvaltningen av våra gemensamma fiskresurser.

För Sportfiskarna,

Sten Frohm, generalsekreterare
Glenn Douglas, projektledare lax
Markus Lundgren, chef region Väst



Göteborg den 5 november 2019

Havs- och vattenmyndigheten
havochvatten@havochvatten.se

Synpunkter i anledning av samråd gällande försök med kameraövervakning av fiskefartyg

Sveriges Fiskares PO (SFPO) företräder ca 250 fiskefartyg/fiskeföretag, främst inom det demersala fisket. Vi har medlemmar längs hela den svenska kusten, från Strömstad till Kalix. Vi tackar Havs- och vattenmyndigheten för möjligheten att få lämna synpunkter i anledning av rubricerat samråd.

Några ord om vår syn på regeringsuppdraget

Regeringsbeslutet (N2019/02391/FJR) anger som syfte att se till att landningsskyldigheten efterlevs. Den enskilt viktigaste åtgärden för att säkerställa landningsskyldighetens efterlevnad är att möjliggöra permanenta överföringar i det demersala systemet.

Regeringsbeslutet anger att hänsyn ska tas till det arbete som sker på EU-nivå med revidering av den nu gällande förordningen om fiskerikontroll avseende kamerabevakning. EU-rättens företrädare och det faktum att vi har en gemensam fiskeripolitik borde föranlett en något bättre timing vad gäller när uppdraget lämnades. SFPO kan inte anse annat än att processen inom EU bör färdiggöras och att man därefter förhåller sig därtill.

En analys av om kameraövervakning av fiskefartyg är något som är samhällsekonomiskt motiverat torde vara enkel att göra; det kan inte vara samhällsekonomiskt motiverat och särskilt så då motivet anges vara att säkerställa landningsskyldighetens efterlevnad – har någon svensk yrkesfiskare fällts till ansvar för brott mot landningsskyldigheten? Härutöver har tekniken inte

ändrats sedan systemet testades för några år sedan – varför samma sak igen? Man skapar oro inom en hel näring för att nå lite politisk propaganda.

Vad gäller integritetsintrång hänvisas till Norge.

Några ord om samrådshandlingen ”Samråd gällande försök med kameraövervakning av fiskefartyg”

I samrådshandlingen kan läsas: ”En hög efterlevnad av landningsskyldigheten kräver ett effektivt kontrollsystem. Med befintliga kontrollmetoder är det dock svårt att följa upp efterlevnaden”. Det förhållandet att den gemensamma fiskeripolitiken stipulerade en utkastskyldighet och att politiken nu svängt 180 grader till en landningsskyldighet förtjänar att påminnas om. En hel näring har med andra ord inom en relativ kort period av tid fått se förutsättningarna förändras totalt. Landningsskyldigheten är bra, inte tal om annat, men vi ser en risk för en utveckling emot en fundamentalistisk sådan; i Norge har man haft en landningsskyldighet sedan länge. Den fungerar bra och kännetecknas av pragmatism snarare än fundamentalism. I Norge finns ingen kameraövervakning av fiskefartyg. Om kameraövervakning skulle bli verklighet, emot vår bestämda övertygelse, skulle det föranleda behov av en revidering av hela den gemensamma fiskeripolitiken.

Med avseende på frågans betydelse kan endast djupt beklagas Havs- och vattenmyndighetens avgränsning – en snäv tidsram anses nödvändig för en skriftlig dialog och ett skriftligt samråd. Vi finner detta anmärkningsvärt och undermåligt, givetvis borde myndigheten ha arrangerat ett samrådsmöte härom så att en riktig dialog och ett riktigt samråd hade fått äga rum.

SFPO kan inte se att det finns en enda anledning till att Sverige ska föregå den pågående processen om den framtida fiskerikontrollen på EU-nivå.

Några avslutande ord

En tro att total övervakning skapar regelefterlevnad är en falsk tro. En förståelse för varför politiken är utformad som den är, är den största garanten för regelefterlevnad.

SFPO rekommenderar en omfattande studie av hur landningsskyldigheten fungerar väl utan kameraövervakning i Norge.

Övervakningskameror på fiskefartyg är ett oetiskt integritetskränkande otyg.

SFPO tackar nej till att delta i projektet.

Med vänlig hälsning

SVERIGES FISKARES PO

Peter Ronelöv Olsson
Ordförande

Fredrik Lindberg
Ombudsman

Yttrande

Datum

2019-11-12

Handläggare

Anton Paulrud

Swedish Pelagic Federation PO

Anton.Paulrud@pelagic.se

Direkt

076 846 6808

Mottagare

Havs och Vattenmyndigheten

Yttrande över Samråd gällande försök med kameraövervakning av fiskefartyg (D.Nr. 2742-19)

Sammanfattning

Swedish Pelagic Federation PO (SPF PO) upplever inte att landningsskyldigheten innebär några bekymmer för det svenska pelagiska fisket. Att det som fångas landas är väl dokumenterat inom det svenska pelagiska fisket även om det ibland kan medfölja bifångster.

Hanteringen av de pelagiska fångsterna sker oftast i slutna system (rör) och då i relativt stora mängder och det torde därför inte vara kostnadseffektivt med kameror på pelagiska fartyg. Det pelagiska fisket har uppenbart haft andra bekymmer och då med logboksföringen men vi tror inte det löses med kameror utan snarare med fler landningsinspektioner. Därför har vi hos Hav och Vattenmyndigheten (HAV) efterfrågat landningsinspektioner på 100 procent av de pelagiska landningarna framöver samt en del andra åtgärder.

SPF PO har förståelse för om Kommissionen och Sverige vill prova kameror för att se om det påverkar efterlevnaden av landningsskyldigheten i olika fisken. Vill HAV prova kameror i syfte att se hur det påverkar efterlevnaden av landningsskyldigheten på de svenska pelagiska fartygen så ska vi givetvis vara behjälpliga även om det av många anses vara integritetskränkande.

Anton Paulrud, SPF PO

6th November 2019

Response to “Samråd” regarding camera surveillance of fisheries in Sweden.

In response to consultation on camera surveillance by Havs- och Vattenmyndigheten, we, The Nature Conservancy, ClientEarth and Our Fish hereby offer our view regarding the implementation of such a surveillance.

TNC represent extensive knowledge regarding principles and practical implementation of camera surveillance – or Electronic Monitoring, of fisheries around the globe, and we will be happy to contribute to the work that Havs- och Vattenmyndigheten prepare to undertake with regard to EM.

In the following we have offered our comments to the questions raised by Havs- och Vattenmyndigheten.

Consultation issues

a) The assignment includes selecting one or more segments that should be included in the experiment, ie which parts of the fishing fleet or which vessels should be included. *Proposed different criteria for selecting vessels segments (e.g. risk of discarding, sensitive species) which should comprise.*

If voluntary, we suggest starting with the fleet who is interested, and for whom some incentives to participate can be found (e.g. using the DK and UK REM trials as an example). There are also advantages with vessels that are representative of the full fleet to avoid trialling a program or system that looks different than the end product you want. We recommend not only linking REM benefits to the landing obligation, focusing on high-risk vessels. Instead, we suggest viewing REM as an effective tool for all compliance and control matters, and for documentation of all catches to improve scientific data and fisheries management more broadly, which can (and should) be applied to all vessels above a certain size. If Sweden broadens its use in this way, other countries can feel incentivised to follow.

b) In accordance with the government's mandate, participation in the study should, if possible, be based on voluntariness. It is also included to consider incentives for boat owners. *Suggest incentives to motivate fishers to participate in the search.*

One primary benefit for fishermen we work with is that early adopters can shape the program to fit their needs, as opposed to having it done to them. Additionally, quota uplift has been used in EU trials (e.g. UK REM trials) and other incentives include increasing daily catch limit, regulatory relief, or reducing input costs (eg cost of leasing fish). If quota uplift/top-up is used, then the government could distribute the Swedish TAC for "wanted catch" to all vessels, and only the excess quota for "unwanted catch" (as indicated by ICES) to vessels utilising REM, in order to also avoid fish mortality above MSY. If voluntary, there should be some benefit. Furthermore, a broader use of REM may open market certification opportunities and improve biological advice, thus serving industry priorities.

c) How the experiment affects the competitiveness of Swedish fishermen and about the costs of the trial is financially sound. *Your thoughts on how CCTV monitoring will influence industry competition and benefit society*

It is important for the individual fisherman to see that his quota allocation is not reduced in value. A quota top-up/uplift reflecting discarding in the relevant fishery should thus be considered, preferably at EU level. On a general scale some of the clear benefits of REM include improved data, more reactive data management and larger data sets to feed into fisheries management. We would therefore expect to see more reliable and accurate fisheries statistics and TACS and quotas. Data usage should be considered in context of the project.

d) What else do you consider to be important for the trial of CCTV

- **Cameras on Boats is Not an Objective in Itself.** Be clear about science and compliance monitoring objectives. For example, EM is really good at monitoring discards in multi-species fisheries (see US East & West Coast Groundfish examples below)
- **Pay for EM Data as a Service.** EM hardware and software have gone to scale and are cost-effective. Nonetheless, these systems will be dramatically improving in coming years in terms of durability, cost, speed & functionality. It is critical 1) Not to lock-in status quo with bad program design and 2) to align vendor incentives with these goals—ensure EM service providers are incentivized to be rewarded for system performance and pay for what you really care about: analyzed information. This also helps to avoid building infrastructure with long-term operations and maintenance costs, which will ultimately become stranded and incur high costs for upgrades which require new infrastructure, technology, expertise, and institutional knowledge.

- **Is There a Grand Bargain to Be Had?** It is widely acknowledged that compliance with the landings obligation is poor. How can EM be used not just as a stick but to reward early adopters? For example, as noted above, fishers could be allocated extra quota or be part of research on the extent to which limited discards may align with resource health and a low-waste fishery. Moreover, can the government engage proactively with consumers and/or retailers & restaurants to create some positive signals for EM-equipped vessels re: preferential market access? A number of Swedish retailers have already signed onto a public statement calling for better monitoring and control and thus improved fisheries management, including REM. The key will be to demonstrate a clear connection between cameras on boats and value creation for government and/or fishers (ideally both).
- **EM Creates Management Optionality.** We are entering a future with unprecedented change—EM opens management options not otherwise available, both in terms of data it provides and the high confidence verification it can secure (e.g., EM could support sophisticated and dynamic management approaches such as bycatch cap & trade systems).
- **Privacy Issues Can be Addressed.** Cameras are placed only in working areas and fleet ownership of the data can provide very robust privacy protections and be done with sufficient chain of custody protections/audit rights that government has high confidence in the quality of the data stream it is receiving. Privacy protection measures (e.g. just filming the hands; pixelated faces; etc.) can also be trialed.
- **We Stand Ready to Help.** TNC works under cooperative agreements with governments and industry, and would be happy to help as a technical support resource in this effort. Following are links to reports and summaries of existing projects.
 - Reports:
 - [Catalyzing the Growth of Electronic Monitoring in Fisheries](#)
 - [TNC Fishing for Better Data](#)
 - Project Overviews:
 - **New England, USA.** TNC has been leading an EM project in a mixed groundfish fishery since 2016 with 10% of the active fleet volunteering to participate. Here's a recent [report](#) on our project costs. 23 participating vessels, mostly smaller inshore boats 15-25 meters in length, run EM systems on 100% of their trips. Vessels use trawl, demersal gillnet, longline and jig gear. Incentives for participation include reduced observer coverage, regulatory flexibility (access to closed areas, fewer gear restrictions), and some access to reduced price leased quota (TNC owned). This year fisheries managers will likely approve EM as a monitoring tool, and decide what percent of trips will be monitored (15-30% now, up to 100% under consideration.)

- **California, USA.** The California Groundfish Collective (CGC) and The Nature Conservancy (TNC) have managed an Exempted Fishing Permit (EFP) project in the West Coast groundfish Individual Fishing Quota (IFQ) fishery since 2014. The original goals of this project were to 1) implement electronic video monitoring (EM) in lieu of human observers for catch compliance purposes; 2) inform the development of new regulations while preserving community access to the West Coast fishery through an alternative catch monitoring option; and 3) inform proposed EM programs in other fisheries.
- Here is an overview presentation of the New England and West Coast projects.
- Other Resources:
 - TNC founded and helps lead an ICES expert working group on Technologies in Fisheries Dependent Data, and we would welcome participation from Sweden at our next meeting in the Spring. More info here: <http://ices.dk/community/groups/Pages/WGTIFD.aspx>
 - The website <https://em4.fish/> has a ton of content on US and some European projects (this is not a TNC project)
 - TNC has sponsored two Machine Learning competitions in the last couple of years to demonstrate that AI can help reduce the cost of reviewing video. TNC is currently leading a collaboration with Amazon Web Services and EM service providers to continue this AI research and development.
 - <https://www.drivendata.org/competitions/48/identify-fish-challenge/>
 - <https://www.kaggle.com/c/the-nature-conservancy-fisheries-monitoring>

On behalf of and supported by

Yttrande angående samråd gällande försök med kameraövervakning av fiskefartyg

Transportstyrelsen har fått möjlighet att inkomma med synpunkter med anledning av att Havs- och vattenmyndigheten har fått ett uppdrag från regeringen att utreda och föreslå hur ett försök med kameraövervakning av fiskefartyg kan genomföras i syfte att se till att landningsskyldigheten efterlevs.

Havs- och vattenmyndigheten önskar genom samrådet få en så komplett bild som möjligt av de utmaningar och möjligheter som finns när det gäller användning av kamerabevakning ombord på fiskefartyg.

Transportstyrelsen vill i detta yttrande framföra att utrustningen för kameraövervakningen och dess installation måste vara kompatibel med annan utrustning ombord och får inte störa den andra utrustningen. Fartygsägaren ansvarar för detta och om installationen innebär ombyggnad eller större ingrepp måste Transportstyrelsen kontaktas.

Generellt är det lämpligt att utrustning på fartygets brygga eller i dess närhet (närområdet till radioantennerna) överensstämmer med EMC-kraven i IEC 60945 för att inte störa, framför allt fartygets radiokommunikation. All navigations och kommunikationsutrustning ska generellt överensstämja med IEC 60945, varför det är synnerligen lämpligt att även CCTV-utrustning gör det

En helt annan aspekt är att CCTV-kameror ofta har mörkerseende där IR-belysning används. Det börjar bli vanligare att mörkerseende kameror används på fartyg ur ett säkerhetsperspektiv, t.ex. för att upptäcka eller lokalisera faror samt identifiera nödställda i vattnet.

Eftersom användning av nattseende CCTV-övervakning och mörkerseende kameror för fartygets säkerhet inte torde vara kompatibelt bör det gå att stänga av IR-belysningen på CCTV-funktionen. Detta är viktigt ur ett säkerhetsperspektiv och för att befälhavaren ombord ska kunna ta sitt ansvar enligt gällande regelverk.

Beslut i detta ärende har fattats av Ingrid Almén. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog handläggare Pekka Piirainen, Mats Anderzén och Annika Lindell, den senare föredragande.


Ingrid Almén
Chef sektionen för miljö



WWF *for a living planet®*

Världsnaturfonden WWF

Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00

Fax: 08 85 13 29

Allmänt: info@wwf.se

www.wwf.se

Havs- och Vattenmyndigheten

Handläggare

Ylva Mattsson

Uppföljningsenheten

Avdelningen för fiskförvaltning/uppföljningsenheten

ylva.mattsson@havochvatten.se

Ulriksdals Slott, Solna den 5 november 2019

Världsnaturfonden WWFs yttrande för 2742-19: Samråd gällande försök med kameraövervakning av fiskfartyg

Sammanfattning av WWFs synpunkter på remissen

- WWF anser att testet bör rikta in sig på de flottsegment som har störst uppskattade utkast samt utkast av känsliga arter så som torsk, kolja och vitling. En kombination av dessa två parametrar dvs utkastnivå samt arters känslighet för fiske föreslås därmed som lämpliga urvalskriterier.
- EFCA listar i sin rapport "*Guidelines on Risk Assessment Methodology on Fisheries Compliance*" ett antal kriterier som kan användas för att utvärdera sannolikheten att fisken bryter mot landningsskyldigheten¹. De huvudkriterier eller prioriterade fisken som EFCA listar som högrisksegment är;
 - Fisken med utkast av minst 2 kvoterade arter på en nivå som motsvarar mer än 15% av totalfångsten
 - Blandfisken med mer än 1 bifångst med lågt kommersiellt värde
 - Fisken med hög andel ungfisk, låg kvalitet och/eller storlek som är svår att sälja (> 40 %) för minst 1 kvoterad art
 - Andra fisken som EFCA listar som prioriterade är de där få eller inga tekniska regleringar införts (t.ex. selektiva redskap, temporära stängda områden), de med låg kontrollfrekvens, bristfälliga sanktioner och lågt socialt tryck. WWF anser att dessa kriterier kan användas för att identifiera lämpliga fiskefartyg att delta i testet. Ett annat relevant underlag som kan användas för samma syfte är Havs- och Vattenmyndigheten egna utvärdering av det demersala ITQ systemet där misstankar om olovliga utkast i olika fisken nämns².
- Flera framgångsrika tester med kameraövervakning har genomförts både inom EU och internationellt, på olika typer av fisken. Testerna har visat att elektronisk fjärrövervakning fungerar på så gott som alla typer av fiskebåtar (demersala och pelagiska trålare, garnbåtar, långrevsbåtar mm) av olika storlek/längd. Kontrollmetoden är kostnadseffektiv och innebär att fler kontroller kan genomföras, vilket minskar risken för fusk. Något som kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten kommit fram till i den gemensamma rapporten från 2014. En annan fördel är att mer data kan samlas in på kortare tid vilket både ger säkrare dataunderlag samt möjliggör för myndigheter att agera snabbare när förhållandena i havet förändras. Förbättrat dataunderlag och en mer effektiv och adaptiv förvaltning bör ligga i yrkesfiskets intresse, och ses som tillräckliga incitament för att vilja medverka i försöket samt minska eventuellt fusk.
- Från januari 2019 har kriterier kopplat till landningsskyldigheten skärpts i MSC-certifieringen. Fisken förväntas kunna bevisa att inga olagliga utkast sker. Kameraövervakning är ett effektivt verktyg för att säkerställa för myndigheterna att landningsskyldigheten efterlevs. Detta är viktigt för en fortsatt tillgång på miljöcertifierad fisk som konsumenter och livsmedelsbranschen efterfrågar och som kan öka intäkterna hos yrkesfisket.
- En modell som använts i andra länder är att fiskare som ingått i kameraförsök tilldelats en något större kvot. Om en sådan modell ska användas anser WWF att myndigheten bör säkerställa att det inte bidrar till en omfördelning av fiskerättigheter från skonsamma redskap som bur till redskap som har större påverkan som bottentrål, då utkast generellt visat sig vara större i trålfiske efter bottenlevande fisk³.
- Globalt har fler än 100 tester med kameraövervakning genomförts och WWF rekommenderar myndigheten att dra lärdom av dessa.

För Världsnaturfonden WWF

Inger Näslund

Bitr. Avdelningschef Hav & Vatten

Karin Glaumann

Sakkunnig Fisk och Marknad

¹ <https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/Risk%20Assessment%20Methodology.pdf>

² <https://www.havochvatten.se/download/18.3e53389e16462a4b55ad378d/1531305778083/utvardering-demersala-systemet.pdf>

³ <http://www.fao.org/3/CA2905EN/ca2905en.pdf>

Bilaga 4. Uppdraget

2019-07-18
N2019/02391/FJR

Näringsdepartementet

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930
404 39 Göteborg

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

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Havs- och vattenmyndigheten att utreda och föreslå hur ett försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras.

Havs- och vattenmyndigheten ska föreslå hur ett försök med kamerabevakning kan utformas på olika typer av fartyg och föreslå inom vilket eller vilka fartygssegment ett sådant försök kan genomföras. Analysen ska ta hänsyn till det arbete som sker på EU-nivå med revidering av den nu gällande förordningen om fiskerikontroll avseende kamerabevakning. I uppdraget ingår att utreda vilka kostnader försöket skulle innebära för berörda privata aktörer (inklusive hur det påverkar svenska fiskares konkurrenskraft) och för staten samt att analysera i vilken mån dessa kostnader är samhällssekonomiskt motiverade. Det ingår även att utreda om det för försökets genomförande kan krävas något incitament för fartygsägarna. Redovisningen av uppdraget ska också innehålla en analys av den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske till följd av kamerabevakningen och hur den behandlingen förhåller sig till tillämplig dataskydds- och kamerabevakningsreglering. Det ska särskilt övervägas vilka integritetsintrång kamerabevakningen kan medföra och vilka åtgärder som kan vidtas för att sådana intrång ska minimeras. Det är angeläget att integritetsintrång endast sker om det är ändamålsenligt, proportionerligt och nödvändigt för kontrollbehovet. Det ska även finnas en analys av hur risken för sabotage kan minimeras. Havs- och vattenmyndigheten ska också föreslå en tidsplan för genomförandet av försöket.

Redovisningen av uppdraget ska innehålla en analys av de ekonomiska, administrativa, miljömässiga och andra eventuella konsekvenser av förslagen.

Arbetet ska ske i nära dialog med Statens jordbruksverk, Datainspektionen, Kustbevakningen och andra berörda myndigheter och organisationer, inklusive fiskets organisationer, miljöorganisationer och forskning. Förslagen ska bygga på samråd med de parter som direkt berörs av försöken. Möjligheten att bygga försöket på frivillighet ska undersökas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 december 2019.

Skälen för regeringens beslut

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (grundförordningen) har det införts en skyldighet att landa alla fångster av arter som omfattas av fångstbegränsningar.

Sedan 2019 är landningsskyldigheten införd i samtliga EU-vatten i enlighet med den gemensamma fiskeripolitiken. Syftet är att undvika slöseri med de marina biologiska resurserna, samt att främja ett hållbart nyttjande och därigenom fiskets ekonomiska bärkraft. En hög efterlevnad av landningsskyldigheten kräver ett effektivt kontrollsystem. Med befintliga kontrollmetoder är det dock svårt att följa upp efterlevnaden.

Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs (kontrollförordningen) saknar regler för hur landningsskyldigheten ska kontrolleras. Det finns inga krav på att kontroll ska ske genom kamerabevakning. I grundförordningens artikel 15.13 ställs krav på att medlemsstaterna ska säkerställa detaljerad och precis dokumentation av alla fiskeresor och att det finns tillräcklig kapacitet och tillräckliga medel, till exempel kontrollobservatörer och övervakningskameror.

Kommissionen presenterade den 30 maj 2018 ett förslag om revidering av kontrollförordningen samt revidering av andra rättsakter som innehåller bestämmelser om kontroll. För bättre kontroll av landningsskyldigheten föreslås införandet av kameror (CCTV) på vissa riskfartyg. Kommissionen

föreslår att genom genomförandetakter och i samförstånd med de berörda medlemsstaterna fastställa vilka fisken (risksegment) som ska bli föremål för särskilda kontroll- och inspektionsprogram mot bakgrund av behovet av särskild och samordnad kontroll av de aktuella fiskena.

Delar av regeringens politik bygger på januariavtalet som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Här anges flera insatser för att stärka den biologiska mångfalden, bl.a. att försök med kamerabevakning av fiskefartyg för att se till att utkastförbudet efterlevs ska genomföras. Regeringen finner mot bakgrund av detta att det finns behov att utreda hur ett försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan utformas.

Jennie Nilsson

Maria Walfridson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Justitiedepartementet/L4, L6, SSK, Å
Finansdepartementet/BA
Miljö- och energidepartementet/NM
Näringsdepartementet/RS
Datainspektionen
Kustbevakningen
Statens Jordbruksverk