

Datum
2020-10-29

Dnr
3792-19

Mottagare
Regeringskansliet
Näringsdepartementet

Uttredare
Jenny Nord

Direkt
010-698 65 30

Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas

Redovisning av regeringsuppdrag N2019/02976/FJR.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Kustbevakningen har fått i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå hur den svenska fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras, samtidigt som den administrativa bördan för företagen inte ökas. Uppdraget inkom till myndigheterna den 25 november 2019.

HaV har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen samt för genomförandet av landningskontrollen medan Kustbevakningen har ett operativt sjöövervakningsuppdrag, där bland annat fisket ingår, samt ansvar för genomförande av sjökontroller. Därtill är Kustbevakningen en brottsbekämpande myndighet och HaV en fiskeförvaltande myndighet.

På grund av HaV:s och Kustbevakningens skilda mandat och arbetsområden lämnas inte en gemensam redovisning av uppdraget utan två myndighetsspecifika redovisningar av uppdraget görs, en för HaV och en för Kustbevakningen.

HaV och Kustbevakningen har haft ett nära samarbete under utredningstiden och myndigheternas respektive arbetsgrupper har vid flera tillfällen arbetat tillsammans med utvalda avsnitt. HaV och Kustbevakningen har även gemensamt haft dialogmöten med berörda myndigheter, representanter från fiskerinäringen och intresseorganisationer. Utöver dialogmötena gavs möjlighet för intressenterna att inkomma med skriftliga synpunkter.

Den del av uppdraget som är specifik för Havs- och vattenmyndigheten överlämnas härmed.

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



Jakob Granit



Jenny Nord

Innehåll

1. Sammanfattning	4
2. Inledning	8
2.1 Uppdragsbeskrivning	8
2.2 Avgränsningar	8
2.3 Metod och arbetsformer	9
2.4 Länshänvisningar	10
3. Utgångspunkter	11
3.1 EU:s gemensamma fiskeripolitik	11
3.2. EU:s system för fiskerikontroll	11
3.3 Nationell lagstiftning	13
3.4 HaV:s uppdrag	13
3.5 Övriga utgångspunkter	14
4. Svenskt fiske	16
4.1 Den svenska fiskeflottan och fiskarkåren	16
4.2 Fritidsfisket	17
5. Fiskerikontroll	19
5.1 Fiskerikontroll i verksamheter i leveranskedjan	19
5.2 Kontroll av fritidsfisket	25
5.3 Riskbaserad kontroll och planering av den svenska operativa fiskerikontrollen	26
5.4 Samverkan med andra myndigheter	27
5.5 Internationellt kontrollsamarbete	30
6. Fiskerikontroll i Danmark och Norge	33
6.1 Danmark	33
6.2 Norge	33
7. Kostnader för fiskerikontroll och kostnadseffektivitet	36
7.1 Fiskerikontrollens kostnader	36
7.2 Kostnadseffektivitet	37
8. Efterlevnad	39
8.1 Regleringsmodeller och efterlevnadsstrategier	39
8.2 Motiv till bristande efterlevnad i yrkesfisket	41
9. Effektivare fiskerikontroll	43
9.1 Effektivare fiskerikontroll av landningsskyldigheten	43
9.2 Effektivare fiskerikontroll av marina skyddade områden och andra geografiska områden med teknisk reglering av fisket	48
9.3 Effektivare fiskerikontroll vid landning	51
9.4 Effektivare fiskerikontroll av fisktransporter	57
9.5 Effektivare fiskerikontroll i försäljningskedjan	60
9.6 Effektivare kontroll av fritidsfisket	64
10. En effektivare samlad fiskerikontroll	68
10.1 Effektiv kontroll genom leveranskedjans alla delar	68

10.2 Överträdelser	69
10.3 Det olagliga och orapporterade fisket	70
10.4 Målbild för fiskerikontrollen	71
10.5 Uppdrag och ansvar	72
10.6 Internationell samverkan	75
10.7 Informations- och kommunikationsinsatser	76
10.8 Riskbaserad kontroll och planering av den svenska operativa fiskerikontrollen	77
10.9 Digitalisering	78
10.10 Bevisföring inom fiskerikontrollen	79
11. Konsekvenser	83
11.1 Konsekvenser för staten	83
11.2 Kostnader och administrativ börda för företagen	84
12. Kontroll av lax- och ålfisket	85
12.1 Laxfisket	85
12.2 Ålfisket	93
Bilaga 1 Uppdraget	99
Bilaga 2 SLU Aquas jämförelse mellan registrerade landningar och ombordprovtagningsresultat.	101
Bilaga 3 Åtgärdsförslag	106
Bilaga 4 Skriftliga synpunkter från intressenter	113

1. Sammanfattning

För att fiske på den allmänna resursen ska kunna förvaltas enligt ekosystemansatsen är det nödvändigt att de regler och förordningar som styr fisket efterlevs. Ett av fiskförvaltningens viktigaste mål är därför att fiskerikontrollen bidrar till regelefterlevnad och bedrivs effektivt. Fiskerikontrollens kostnader kan inte enbart ställas mot värdet av en livskraftig fiskerinäring utan måste också ses i relation till värdet av de ekosystem som den bidrar till att skydda.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Kustbevakningen har fått i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå hur den svenska fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras, samtidigt som den administrativa bördan för företagen inte ökas. Uppdraget inkom till myndigheterna den 25 november 2019. Den ursprungliga tidsfristen för leverans var 31 mars 2020 men denna flyttades efter förfrågan från HaV och Kustbevakningen fram till 30 oktober 2020.

HaV har utfört en grundlig kartläggning och utvärdering av fiskerikontrollens alla delar och presenterar ett antal åtgärdsförslag som förbättrar och effektiviserar fiskerikontrollen. Åtgärdsförslagen är dels specifika för ett visst kontrollområde, dels generella och relevanta för hela eller flera delar av den samlade fiskerikontrollen.

Åtgärdsförslag

HaV:s åtgärdsförslag omfattar både förslag som minskar den administrativa bördan för företagen och åtgärdsförslag som, om kontrollvärdet av åtgärden berättigar för det, eventuellt kan öka den administrativa bördan. Flera åtgärdsförslag avser behov av ytterligare utredning och analys. Dessa utredningar kommer särskilt beakta den administrativa bördan för företagen.

Nedan presenteras de åtgärder som HaV särskilt bedömer bidrar till en förbättrad och effektivare fiskerikontroll:

Mandat och samverkan

HaV kan konstatera att det finns utmaningar på strategisk såväl som operativ nivå när det gäller styrning och uppföljning av fiskerikontrollen eftersom flera myndigheter har ansvar kopplat till fiskerikontroll. HaV har det övergripande ansvaret för fiskerikontroll i Sverige, och ansvarar för genomförandet av landningskontrollen. Kustbevakningen ansvarar för att genomföra fiskerikontroller till sjöss. Länsstyrelserna spelar en viktig roll i kontrollen av fritidsfisket och även yrkesfisket i de fall detta fiske regleras med miljöbalken som grund. Dessutom är det flera myndigheter som direkt eller indirekt har uppdrag som bidrar till en heltäckande fiskerikontroll.

För att fiskerikontrollen ska vara effektiv och samarbetet mellan myndigheter fungera väl är det viktigt att respektive myndighets uppdrag och ansvar är tydligt. En förutsättning för en effektiv samlad fiskerikontroll är att samtliga led i leveranskedjan kopplas och återkopplas till varandra. Det är också en förutsättning att samverkan mellan berörda myndigheter både nationellt och internationellt sker på ett ändamålsenligt sätt och att resursfördelning följs upp. För att kunna svara upp mot de förändringsbehov som uppstår (ofta med anledning av ändringar i EU:s regelverk) behöver metoderna för styrning- och uppföljning utvecklas.

Ett antal olika åtgärder föreslås för att komma tillrätta med de otydligheter av mandat och ansvarsfördelning som har identifierats:

- Respektive myndigheters uppdrag avseende tillsyn, övervakning, inspektion, kontroll behöver tydliggöras av regeringen. En samsyn om respektive myndigheters ansvarsförhållanden är nödvändig för en effektiv fiskerikontroll. Till detta avses också att tydliggöra myndigheternas ansvar för information och vägledning sinsemellan men också gentemot fiskets aktörer.
- HaV bör ges större möjlighet att följa upp den samlade svenska fiskerikontrollen för att bättre kunna analysera och rapportera fiskerikontrollens samlade kostnader och effekter. Som en konsekvens av detta bör därför Kustbevakningen och länsstyrelserna få i uppdrag av regeringen att till HaV årligen rapportera uppgifter om kostnader, aktivitet och effekt inom sina respektive ansvarsområden avseende fiskerikontroll¹.
- Det bör utredas om en effektivare fiskerikontroll kan nås genom att fördela om medel från operativ och förvaltande verksamhet till utvecklingsinsatser av olika slag, inte minst informations- och rådgivningsinsatser.
- HaV avser att tillsammans med Kustbevakningen se över samverkansöverenskommelsen eftersom det finns förutsättningar att tydligare beskriva förväntningar och ambition av genomförande och omfattning av den svenska fiskerikontrollen.
- I syfte att effektivisera övervakningen och kontrollen av aktuella områden avser HaV att initiera en utredning för att säkerställa uppdrag, mandat och ansvarsförhållanden mellan HaV och Kustbevakningen avseende övervakning av yrkesfisket i Sverige. Som framgår finns det i dagsläget risk att myndigheternas uppdrag överlappar. HaV och Kustbevakningen behöver ha en samsyn kring respektive myndigheters ansvar och uppdrag avseende övervakningen av yrkesfisket genom systemet Sjöbasis. Utredningen ska genomföras gemensamt av HaV och Kustbevakningen.
- Genom kontroll i försäljningskedjan kan fiskets fångstuppgifter verifieras i syfte att motverka försäljning av oregistrerade och/eller olagliga fångster. För att effektivisera denna kontroll behöver bland annat samverkansformer mellan berörda myndigheter utvecklas. En viktig del i den utvecklade samverkan rör kontroll av spårbarhet, eftersom sådan kontroll berör samma livsmedelsföretagare och är likartad oavsett om grunden för en kontroll är livsmedelskontroll eller fiskerikontroll.

Digitaliseringens möjligheter

Möjligheterna att nyttja digitalisering för att effektivisera och förenkla fiskförvaltningen generellt och fiskerikontrollen specifikt är stora. Detta gäller inte minst avseende företagets rapportering och utbyte av information mellan myndigheter och organisationer. Här finns potential att minska företagets administrativa börda. Inom den översyn av kontrollsystemet som nu pågår inom EU finns förslag på fortsatt digitalisering av fiskerikontrollen. Ett fortsatt fokus på att digitalisera fiskerikontrollen går i linje med Sveriges övergripande digitaliseringsstrategi. Flera av de identifierade åtgärdsförslagen i rapporten knyter an till den digitala utvecklingen:

¹ För information delar Kustbevakningen inte uppfattningen om att de bör rapportera kostnader årligen till HaV. Anledning är att de inte särredovisar kostnader i detalj inom fiskerikontrollen med anledning av den kombinationstanke som Kustbevakningen arbetar efter. Mer detaljer om Kustbevakningens beskrivning av kostnader finns i Kustbevakningens del i rapporten, rubrik 8 "Kostnad för fiskerikontrollen".

- För att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv kontroll krävs att de geografiska referenser som finns i regelverk som behandlar marina skyddade områden och andra geografiska områden med teknisk reglering av fisket finns tillgängliga i digitaliserat format. Digitala och kvalitetssäkrade geografiska referenser innebär en ökad rättssäkerhet samt ett mer effektivt informations- och kontrollarbete. HaV avser därför att i detta syfte upprätta en databas för fiskets geografiska data.
- För att en landningskontroll ska kunna genomföras effektivt och inte påverka landningen mer än nödvändigt är det viktigt att landningskontrollanterna är förberedda och pålästa inför kontrolltillfället. Kontrollen riskerar både att ta onödigt mycket tid i anspråk men också tappa i trovärdighet om inte eventuella dispenser från regelverket är kända redan innan kontrollen startar. Av dessa anledningar avser HaV att samla dispenser (från HaV, länsstyrelser och SLU Aqua med flera) på en gemensam digital yta för att på ett enkelt sätt vara tillgänglig inför en kontrollinsats.
- I syfte att mäta fiskerikontrollens effektivitet kommer HaV och Kustbevakningen gemensamt fortsätta att utveckla kontrolluppföljningssystem. Detta för att möjliggöra en förbättrad uppföljning av genomförda kontroller eller inspektioner.

Landningsskyldigheten

Tillförlitliga uppgifter om fångstupptaget är centralt i fiskförvaltningen. Genom en sammanvägning av olika informationskällor är det tydligt att landningsskyldigheten inte efterlevs fullt ut och att registrering av tillåtna utkast i loggbok inte sker i tillräcklig utsträckning. Den begränsade fiskerikontroll som idag genomförs av landningsskyldigheten är ineffektiv och kostsam. REM-system (Remote Electronic Monitoring) är en kostnadseffektiv kontrollmetod, som kan användas för att kontrollera landningsskyldigheten och verifiera att tillåtna utkast registreras i loggboken. HaV föreslår därför att ett pilotförsök genomförs med REM-system i de fiskerier med hög risk för utkast som identifierats av HaV i tidigare regeringsuppdrag². Förutom att utgöra en effektiv kontrollmetod för att upptäcka otillåtna utkast och kvalitetssäkra fångstuppgifter möjliggör REM-systemet också ökad detaljerad kännedom om var och hur fiske bedrivs genom GPS-sändare och sensorer på exempelvis redskap.

Artsammansättning i det pelagiska fisket

Inom det pelagiska fisket i Östersjön har det funnits indikationer på att den artvisa redovisningen i loggboken och landningsdeklarationen inte helt stämt överens med vad som faktiskt har landats. Vid en ökad kontrollinsats under 2019 kunde HaV, tillsammans med kontrollmyndigheten i Danmark, konstatera att det förekom en stor felrapportering avseende fördelningen mellan sill och skarpsill. För att säkerställa korrekt rapportering av landad fångst vid osorterade landningar avser HaV att utveckla regelverket gällande vägning och artsammansättningsprov. HaV avser även att utveckla vägledning och nuvarande kontrollrutiner för denna del av regelverket. För att identifiera och utveckla en kontrollmetodik och för att säkerställa liknande synsätt avseende tillämpning och kontroll av EU-gemensamma regler bör arbetet ske i samarbete med både danska myndigheter och SLU Aqua.

² [Regeringsuppdrag Kamerabevakning](#)

Det olagliga och orapporterade fisket

Tillvägagångssätten för att upptäcka regelöverträdelser skiljer sig åt beroende på om det rör sig om metoder för att upptäcka olagligt och orapporterat fiske eller för uppföljning av regler som avser registrerade yrkesfiskare. I syfte att ta fram en lägesbild av myndigheternas olika roller samt förslag på åtgärder och indikatorer utifrån det olagliga och orapporterade fisket behöver uppdrag ställas till HaV och Kustbevakningen att tillsammans med andra myndigheter utreda frågan.

Utveckling och ekonomiska konsekvenser

HaV kan konstatera att det krävs långsiktiga insatser och utvecklingsåtgärder för att ta de steg som krävs för en mer effektiv fiskerikontroll. För att säkerställa ett långsikt hållbart nyttjande av fisk och ekosystem bedöms att behovet av kontroll av fiskets bedrivande kommer att öka ytterligare. För närvarande pågår en översyn av EU:s kontrollsystem och revideringen kan med största sannolikhet antas öka fiskerikontrollens omfattning och därmed krav på kontrollerande myndigheter. Den direktverkande EU-lagstiftningen påverkar myndigheternas åtaganden och för HaV:s del innebär ansvaret som övergripande ansvarig myndighet för den svenska fiskerikontrollen att nya kontrollkrav som inte regleras hos annan myndighet faller på HaV. Även utvecklingen av allt fler marina skyddade områden och andra geografiska områden med teknisk reglering av fisket innebär ett ökat beting avseende både landbaserad övervakning, uppföljning och kontroll.

För att uppfylla behovet av en effektiv kontroll behöver finansieringen motsvara det uppdrag som ska utföras. Mot bakgrund av de åtgärder som HaV har identifierat för att effektivisera och förbättra den svenska fiskerikontrollen framgår nedan myndighetens ekonomiska konsekvensbedömning samt bedömning av den administrativa bördan av åtgärderna i rapporten.

HaV bedömer att den årliga bemanningen inom ramen för HaV:s uppdrag för fiskerikontroll ska öka med 10 årsarbetskrafter, vilket motsvarar en ökning på 7 miljoner kronor årligen av förvaltningsanslaget. Detta framförallt inom kompetensområdena analys-, verksamhets- och processutveckling samt utredningsförmåga. De föreslagna åtgärderna för en utvecklad digital förmåga avseende geografiska referenser bedömer HaV också medför ökade kostnader.

Myndighetens arbete med tillgänglighet, drift och support dygnet runt avseende verksamhetskritiska system måste säkerställas liksom en hållbar och långsiktig förvaltning av fiskerikontrollens IT-system. Detta innebär en ökning av förvaltningsanslaget med 7 miljoner kronor årligen.

Kostnader för genomförande av ett pilotförsök med REM-system framgår av tidigare inlämnat regeringsuppdrag. Dessa kostnader tillkommer således utöver ovan nämnda kostnadsökningar.

Sammantaget bedömer HaV att de samlade förslagen för en förstärkt och effektivare fiskerikontroll, utöver genomförande av pilotförsök med REM-system, kräver en ökning av myndighetens förvaltningsanslag med 14 miljoner kronor årligen.

2. Inledning

För att fiske på den allmänna resursen ska kunna förvaltas enligt ekosystemansatsen är det nödvändigt att de regler och förordningar som styr fisket efterlevs. Ett av fiskeriförvaltningens viktigaste mål är därför att fiskerikontrollen bedrivs effektivt och bidrar till regelefterlevnad.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Kustbevakningen har fått i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå hur den svenska fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras, samtidigt som den administrativa bördan för företagen inte ökas. Myndigheterna har haft ett nära samarbete under utredningstiden och myndigheternas respektive arbetsgrupper har vid flera tillfällen arbetat tillsammans med utvalda avsnitt. Arbetet har samordnats av HaV.

HaV har det övergripande ansvaret för fiskerikontroll och för genomförandet av landningskontrollen i Sverige. HaV handlägger även ärenden bland annat rörande överträdelser av bestämmelser på fiskets område.³

Den här rapporten är framtagen av HaV och avser HaV:s ansvarsområde. Kustbevakningen har getts möjlighet att granska och lämna synpunkter i alla delar.

2.1 Uppdragsbeskrivning

Regeringen har gett HaV och Kustbevakningen i uppdrag att utreda och föreslå vad som kan förbättras och effektiviseras inom ramen för fiskerikontroll samtidigt som den administrativa bördan för företagen inte ökas. Analysen ska bland annat avse landningskontroll, dokumentkontroll, fiskerikontroll till havs och kontroll av beslut om stängning av fiske, även inom skyddade marina områden. Särskilt viktigt är att utreda effektiviteten av den fysiska kontrollen och den samlade kontrollen.

Uppdraget inkom till myndigheterna den 25 november 2019. Den ursprungliga tidsfristen för leverans var 31 mars 2020 men denna flyttades efter förfrågan från HaV och Kustbevakningen fram till 30 oktober 2020. Den fullständiga uppdragsbeskrivningen återfinns i bilaga 1.

2.2 Avgränsningar

HaV:s analys avgränsas, framförallt mot bakgrund av uppdragets tidsfrist och innehåll, till att i första hand utreda och föreslå åtgärder för att effektivisera den svenska fiskerikontrollen av EU-gemensamma regler, särskilt kontrollförordningen och IUU-förordningen. Nationell reglering exemplifieras genom två fiskerier, lax och ål, som till största del regleras och kontrolleras nationellt.

Eftersom rapportens huvudsakliga syfte är att utreda resurskontrollens effektivitet innefattas i huvudsak yrkesfisket men fritidsfisket ingår också i delar av analysen. Vidare omfattas i första

³ 2 § samt 5 § 6, 9 och 11 p förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten och 5 kap. 1 § och 6 kap. 1 och 2 b §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

hand resurskontroll, det vill säga kontroll av den verksamhet som styr fångstuttaget. Kontroll av flottans kapacitet och marknadskontroll enligt marknadsordningen⁴ innefattas inte i HaV:s analys.

Enligt uppdraget ska myndigheterna föreslå åtgärder som kan förbättra och effektivisera fiskerikontrollen samtidigt som den administrativa bördan för företagen inte ökar. HaV har i analysarbetet utfört en grundlig utvärdering av fiskerikontrollens alla delar. I tillägg till de åtgärdsförslag som inte påverkar eller minskar den administrativa bördan för företagen väljer HaV därför att också presentera åtgärdsförslag som, om kontrollvärdet av åtgärden berättigar för det, eventuellt kan öka den administrativa bördan.

I arbetet har även interna åtgärder identifierats. De åtgärdsförslag som anses nödvändiga för att nå en effektivare fiskerikontroll men som ryms inom HaV:s uppdrag och anslag har sammanställts i en intern utvecklingsplan. Den interna utvecklingsplanen kommer att vara vägledande för det framtida arbetet i den nya fiskerikontrollavdelningen på HaV.

En fullständig analys av alla ekonomiska, sociala, politiska och miljömässiga faktorer som påverkar efterlevnad av fiskets regelverk innefattas inte i uppdraget men har likväl stor påverkan på regelefterlevnaden. För att utreda effekten av förändringar i den svenska fiskerikontrollen inom ramen för uppdraget antas dessa faktorer därför vara konstanta.

2.3 Metod och arbetsformer

Gapanalys har använts som metod för att utreda och föreslå åtgärder som förbättrar och effektiviserar fiskerikontrollen i leveranskedjans alla delar, det vill säga till havs, vid landning och transport samt i försäljningskedjan. I analysen har fiskerikontrollens effektivitet idag (nuläget) och den önskade situationen (målläget) identifierats. I gapanalyserna har nuläget identifierats genom fiskbensanalys där orsaks- och påverkansfaktorer till nuläget illustreras i ett diagram. Eftersom fritidsfiskets förvaltning skiljer sig från yrkesfiskets behandlas fritidsfisket samlat i en särskild gapanalys.

En arbetsgrupp med medarbetare sakkunniga inom fiskerikontroll och verksamhetsutveckling har tillsatts för att leda arbetet med regeringsuppdraget på HaV. För att inhämta kunskap och erfarenhet från hela verksamheten har bland annat workshopar genomförts för alla medarbetare på HaV:s fiskförvaltningsavdelning, inklusive ledningsgruppen. Arbetsgruppen har också inhämtat underlag och synpunkter från Kustbevakningen och Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för akvatiska resurser (SLU Aqua).

HaV och Kustbevakningen har genomfört fyra virtuella dialogmöten med berörda myndigheter, fiskets organisationer och intresse- och branschorganisationer⁵. Intressenterna har även getts möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter på regeringsuppdraget. Dessa presenteras i bilaga 4.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000.

⁵ Vid dialogmötena deltog Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, Brottsförebyggande rådet, SLU, Havs- och kustfiskarnas PO, Sveriges fiskares PO, Swedish Pelagic Federation PO, Sportfiskarna, Fiskbranschens riksförbund, Marine Stewardship Council, WWF och Naturskyddsföreningen.

2.4 Lashänvisningar

Rapporten inleds med en beskrivning av de regelverk och utgångspunkter som utgör ramen för analysen. Det svenska fisket och hur fiskerikontrollen genomförs beskrivs. Vidare beskrivs nationell och internationell samverkan inom fiskerikontrollen. Slutligen presenteras HaV:s kostnader för fiskerikontrollen.

I nästkommande avsnitt presenteras gapanalyser och åtgärdsförslag som förbättrar och effektiviserar fiskerikontrollen i leveranskedjans alla delar, det vill säga till havs, vid landning och transport samt i försäljningskedjan. En förutsättning för en effektiv samlad fiskerikontroll är att samtliga led i leveranskedjan kopplas och återkopplas till varandra. Hur detta görs presenteras i kapitel 10. Slutligen presenteras kontroll av ål- och laxfisket samt konsekvenser av åtgärdsförslagen.

3. Utgångspunkter

3.1 EU:s gemensamma fiskeripolitik

Det svenska yrkesfisket i havet regleras till största del av EU och den svenska fiskerilagstiftningen kompletterar EU:s gemensamma fiskeripolitik. EU har genom exklusiv befogenhet ensamrätt att stifta lagar gällande bevarande av havets biologiska resurser. Medlemsstaterna kan dock i vissa avseenden införa egna regleringar och bestämmer också själva över hur de fiskekvoter de tilldelats ska fördelas mellan olika fiskare.

EU:s gemensamma fiskeripolitik tar sitt avstamp i grundförordningen⁶ och reglerar fiske i unionens vatten⁷ och det fiske med unionsfartyg som sker på internationella vatten och tredjelandsvatten, i enlighet med bilaterala avtal och överenskommelser inom ramen för regionala fiskeorganisationer. Med unionens vatten avses som utgångspunkt medlemsstaternas territorialhav och ekonomiska zoner ut till maximalt 200 sjömil från EU-medlemsstaternas kuster.

Den gemensamma fiskeripolitiken instiftades på 1970-talet. Sedan dess har grundförordningen reformerats ett flertal gånger och den nu gällande förordningen trädde ikraft 1 januari 2014. De övergripande målsättningarna för den gällande gemensamma fiskeripolitiken är i huvudsak att:

- säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna på lång sikt är miljömässigt hållbara och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen,
- tillämpa försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen och säkerställa att nyttjandet av de levande marina biologiska resurserna sker på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning (MSY). Senast 2020 ska MSY ha uppnåtts för alla arter,
- genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen, för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön,
- bidra till insamlingen av vetenskapliga uppgifter,
- gradvis eliminera utkast, från fall till fall, med beaktande av bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning, genom att i största möjliga utsträckning undvika och minska oönskade fångster, och genom att gradvis se till att fångster landas.

3.2. EU:s system för fiskerikontroll

För att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs har EU inrättat ett fiskerikontrollsystem inom unionen. Fiskerikontrollen inom EU regleras framförallt i

⁶ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

⁷ Med unionens vatten avses de vatten som omfattas av medlemsstaternas överhöghet eller jurisdiktion, med undantag för vatten som gränsar till de territorier som anges i bilaga II till fördraget.

kontrollförordningen⁸, genomförandeförordningen⁹ och i IUU-förordningen¹⁰ med kompletterande tillämpningsföreskrifter¹¹. Enskilda kontrollbestämmelser kan också förekomma i andra lagstiftningsakter såsom exempelvis i den fleråriga planen för Östersjön¹².

HaV har det övergripande ansvaret för genomförandet av EU:s kontrollbestämmelser i Sverige och kan utfärda kompletterande kontrollregler i form av föreskrifter¹³.

3.2.1 Kontrollförordningen och genomförandeförordningen

Kontrollförordningen reglerar hur fiskerikontrollen i medlemsstaterna ska utföras i syfte att säkerställa regelefterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Den nuvarande kontrollförordningen trädde ikraft 1 januari 2010 och är för tillfället under revidering. De viktigaste målen för kontrollförordningen är att:

- säkerställa att endast tillåtna mängder fisk fångas,
- samla in nödvändiga uppgifter för att bedöma fiskemöjligheterna,
- klargöra EU-ländernas och EU-kommissionens roller,
- se till att regler och angivna sanktioner tillämpas på samma sätt för alla fiskare i hela EU,
- säkerställa att fiskeri- och vattenbruksprodukter kan spåras tillbaka och kontrolleras i hela försörjningskedjan, från båt till bord¹⁴.

EU-kommissionen påbörjade 2018 en översyn av EU:s fiskerikontrollsystem, däribland kontrollförordningen, för att göra systemet mer effektivt, bättre anpassat till reglerna i den gemensamma fiskeripolitiken samt för att säkerställa att fiskets aktörer ges lika villkor etcetera. I kommissionsförslaget till en ny kontrollförordning föreslås skärpta kontrollbestämmelser avseende bland annat fångstrapportering och för spårbarhet¹⁵.

⁸ 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) 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.

⁹ 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.

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändringar av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999.

¹¹ Kommissionens förordning (EG) nr 1010/2009 av den 22 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1005/2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 av den 6 juli 2016 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd.

¹³ Att medlemsstaterna får komplettera kontrollförordningen följer av artikel 3.2 i denna förordning. Vad HaV rent konkret får göra framgår av våra nationella bemyndiganden i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen).

¹⁴ [Gemensam fiskerikontroll](#)

¹⁵ 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 2018/0193 (COD).

3.2.2 IUU-förordningen

För att förebygga och motverka olagligt, orapporterat och oreglerat fiske antogs 2008 IUU-förordningen. Förordningen omfattar all IUU-verksamhet som bedrivs på medlemsstaternas territorium där fördraget gäller, i marina vatten som omfattas av tredjelandets jurisdiktion eller överhöghet och på det fria havet. IUU-förordningen innehåller bland annat krav på vilka kontroller som medlemsstaterna ska genomföra avseende landningar från tredjelandsfartyg, dokumentkontroller vid import och export samt förfaranden vid överträdelser. IUU-förordningen ingår också i den pågående översynen av EU:s kontrollsystem.

Enligt IUU-förordningen ska medlemsstaterna meddela EU-kommissionen de myndigheter som ansvarar för olika delar i kontrollsystemet kopplat till IUU-förordningen. I Sverige är det enbart HaV som har ett utpekat ansvar.

3.3 Nationell lagstiftning

I tillägg till EU:s regelverk och för bestånd som lever kustnära och därmed i praktiken förvaltas nationellt kan medlemsstaterna införa egna regleringar.

I Sverige regleras fisket i huvudsak genom fiskelagen¹⁶, fiskeförordningen¹⁷ och HaV:s föreskrifter. Därtill kommer också GFP-lagen¹⁸ som är införd i syfte att implementera EU:s gemensamma fiskeripolitik i Sverige och numera främst berör andra aktörer på fiskets område än fiskare, och annan verksamhet än fiske.

Fisket kan även regleras med miljöbalken¹⁹ som grund, till exempel genom föreskrifter om naturreservat eller andra skyddsformer och de verksamheter som får förekomma där. I HaV:s vägledning för Reglering av fiske i marina skyddade områden²⁰ anges bland annat att miljöbalken bör användas då syftet är att bevara livsmiljöer eller arter och de regleringar av fiske som genomförs med stöd av fiskelagen inte räcker för att bevara värdena eller då syftet är att bevara marina områden huvudsakligen fria från alla typer av verksamheter. Naturvårdsverket och HaV är överens om att det är HaV som vägleder i fråga om fiskereglering i marina skyddade områden.

3.4 HaV:s uppdrag

HaV är en förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Myndighetens uppdrag inom fiskerikontrollen regleras närmast genom instruktionen för HaV²¹ och fiskeförordningen. Enligt instruktionen har HaV det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvarar för genomförandet av landningskontrollen. Vidare ska HaV enligt instruktionen ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett

¹⁶ Fiskelag (1993:787).

¹⁷ Förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

¹⁸ Lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

¹⁹ Miljöbalk (1998:808).

²⁰ Rapport 2013:13 (s. 37f).

²¹ Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

effektivt tillsynsarbete. Sådan tillsynsvägledning blir aktuell då fisket regleras med miljöbalken som grund.

I fiskeförordningen fastläggs att HaV inom sitt verksamhetsområde har ansvar för tillsynen av fisket som det regleras i EU-förordningar, föreskrifter baserade på GFP-lagen, samt av andra nationella bestämmelser om fisket. Vidare ska HaV inom sitt ansvarsområde utföra de uppgifter som enligt EU-förordningar ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat. HaV är också ansvarig för uppgifter på fiskeområdet som inte tydligt tillhör Jordbruksverket. HaV, Kustbevakningen och Länsstyrelsen i Norrbottens län har enligt fiskeförordningen ett särskilt ansvar för övervakningen av fisket på svenskt vatten i Torneälvens fiskeområde, vilket även omfattar områden i havet.

3.5 Övriga utgångspunkter

I tillägg till regelverk och uppdrag arbetar HaV efter en rad principer och utgångspunkter. De för detta regeringsuppdrag mest relevanta övergripande utgångspunkterna listas här.

- Ekosystembaserad fiskförvaltning

Inom det nationella handlingsutrymmet är HaV:s mål att förvaltningen ska utgå från ekosystemansatsen. Det innebär att allt arbete med förhandlingar och regleringar ska beakta effekter av fiske på ekosystemen och särskild hänsyn ska tas till hotade arter och biotoper. Vidare ska fiskförvaltningen bidra till att ekosystemtjänster i, och i anslutning till, hav, sjöar och vattendrag ger förutsättningar för ett rikt och hållbart friluftsliv. För att fisket på den allmänna resursen ska kunna förvaltas enligt ekosystemansatsen är det nödvändigt att fiskerikontrollen säkerställer regelefterlevnad av de regler och förordningar som styr fiskeaktiviteten.

- Digitalisering

Den allt snabbare utvecklingen, tillgången till ny teknik och digitala tjänster i samhället höjer förväntningarna på myndighetsutövning och service. Enligt HaV:s digitaliseringsstrategi ska därför digitala lösningar vara förstahandsvalet vid verksamhetsutveckling. Det innebär bland annat att HaV ska utgå från en behovsdriven helhetssyn och välja tekniska lösningar som kommer att vara relevanta när de går i drift. När behoven identifieras säkerställs samtidigt att de legala krav som finns i exempelvis EU:s förordningar uppfylls.

- Regelförenkling

Fiskeriregleringen är omfattande och i många fall komplicerad. HaV:s målsättning är därför att verka för att reglerna för fiske förenklas, är lätta att följa och skapar förutsättningar för god efterlevnad. Regelförenklingen ska enligt HaV:s regleringsbrev för 2020 särskilt fokuseras på småskaligt fiske, kustnära fiske och vattenbruk. Fisket och fiskerikontrollen regleras dock i huvudsak genom EU, vilket begränsar möjligheterna att genomföra förenklingar nationellt.

Även inom EU finns ambitioner om regelförenkling som en del av åtgärderna för att minska kostnaderna för såväl företag som myndigheter. EU-kommissionen driver agendan "Better

Regulation” och inom den finns programmet REFIT (Fitness and Performance Programme). Programmet syftar till att göra EU:s lagar enklare, mer riktade och lättare att följa. En REFIT-utvärdering av kontrollförordningens effekter gjordes 2017²².

- Minskad administrativ börda för aktörer och kostnadseffektivitet

Genom att minska den administrativa bördan i alla steg i förvaltnings- och kontrollarbetet eftersträvar HaV att underlätta för fiskets aktörer. Digitalisering och regelförenkling är två exempelområden där förutsättningar ges för en minskad administrativ börda för företagen och en ökad kostnadseffektivitet för staten.

²² COM (2017) 192 final

4. Svenskt fiske

4.1 Den svenska fiskeflottan och fiskarkåren

Den svenska fiskeflottan i havet består av strax över 1100 fiskefartyg och kan kategoriseras i följande fiskerier:

- Pelagiskt fiske i Västerhavet och Östersjön,
- Demersalt fiske med trål i Västerhavet och Östersjön,²³
- Passivt fiske (garn, burar mm.) i Västerhavet och Östersjön,
- Räkfiske med trål i Västerhavet,
- Kräddfiske med trål i Västerhavet,
- Siklöjefiske med trål i Östersjön, och
- Laxfiske i Östersjön.

Tillsammans har de svenska fiskerierna under år 2020 tillgång till 54 fiskekvoter²⁴. Kvoterna för året uppgår till totalt 185 000 ton av de arter som förvaltas utifrån vikt samt 26 991 laxar, vilka förvaltas på individbasis.

Den övervägande majoriteten av fiskeflottan (87 procent) består av fartyg som är mindre än 12 meter långa.

Tabell 1. Den svenska fiskeflottan 2011-2019.

Fiskeflottan	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antal fartyg *	1 408	1 358	1 354	1 328	1 298	1 254	1 209	1 177	1 131
Medellängd fartyg (m)*	11,0	10,9	10,8	10,7	10,6	10,4	10,4	10,3	10,4
Antal företag	913	951	921	938	914	893	834	811	-
Antal anställda**	1 021	966	912	889	794	834	795	747	-

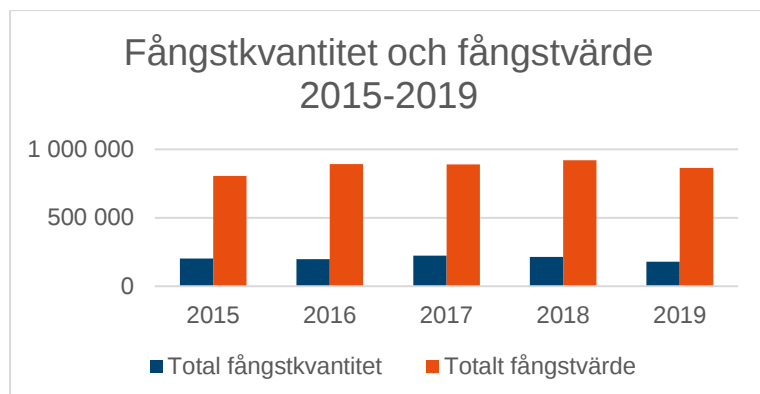
* Avser fiskefartyg i den svenska fiskeflottan 1 januari för respektive år men från och med 2015 ingår även fartyg som tillkommit under innevarande år. **Avser heltidsekvivalenter.

Under 2019 landade det svenska fisket drygt 178 000 ton fisk och skaldjur från havet. 92 procent av den totala fångstmängden bestod av de pelagiska arterna sill, skarpsill och tobis. Det sammanlagda råvaruvärdet i första handelsledet av de landade fångsterna uppgick till 865 miljoner kronor.

²³ När det gäller torsk i Östersjön införde EU-kommissionen under juli 2019 en nödgärd där fiske efter torsk i södra Östersjön stoppades mot bakgrund av den bekymmersamma situationen för torsk i Östersjön. Under 2020 är det förbjudet att bedriva ett riktat fiske av torsk i Östersjöns delområde 24-32 samt förbud av allt fiske i torskens kärnområden under olika perioder av 2020.

²⁴ Avser situationen 16 augusti 2020. Kvottillgången kan komma att ändras under året genom kvotbyten.

Figur 1. Kvantitet och fångstvärde för det svenska yrkesfisket i havet 2015-2019.



Under 2019 landade svenska yrkesfiskare fångst i totalt 293 hamnar i Sverige, Danmark, Norge, Polen, Storbritannien och Färöarna. 65 procent av den totala svenska fångstmängden landades i Danmark, huvudsakligen i Skagen och Hanstholm som är anpassade landningshamnar för det storskaliga pelagiska fisket. Majoriteten av antalet svenska landningar (96 procent) av fisk och skaldjur gjordes dock i Sverige och Smögen är den hamn som tog emot flest antal landningar. I fallande ordning är det därefter Strömstad, Grebbestad, Träslövsläge, Lysekil och Öckerö som tar emot flest antal landningar i Sverige (2019).

Tabell 2. Antal landningar av svenska fartyg, landad vikt och antal fartyg 2019.

Landningsland	Antal landningar	Kvantitet (kg)	Antal svenska fartyg
Sverige	27 010	58 689 093	913
Danmark	1 079	115 619 045	64
Polen	20	139 849	1
Norge	5	1 875 291	2
Storbritannien	4	1 441 178	2
Färöarna	1	377 049	1
<i>Totalsumma</i>	<i>28 119</i>	<i>178 141 505</i>	<i>922</i>

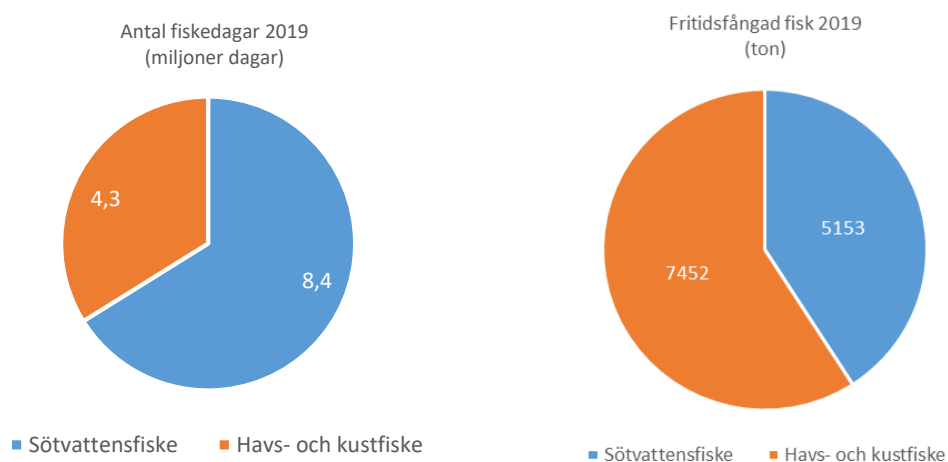
De senaste åren har antalet fiskelicenser, som krävs för yrkesmässigt fiske i havet, minskat från 1 377 stycken under år 2012 till 1 080 år 2019. Av de 1 080 fiskelicenserna år 2019 innehades åtta av kvinnor, 1 022 av män och 50 av juridiska personer. Medelåldern bland fiskelicensinnehavare är hög, runt 60 år, och många är över pensionsåldern.

4.2 Fritidsfisket

Fritidsfiske, det vill säga sport- och husbehovsfiske, är fiske för rekreation och/eller för egen konsumtion av fångsten. I Sveriges omkring 90 000 sjöar och tusentals mil vattendrag är tillgängligheten god till både inlandsvatten och kuststräckor att utöva fiske i. Utöver dessa inlandsvatten finns tillgång till cirka 2400 km kuststräcka mellan Haparanda i norr till Strömstad i väster.

Information om fritidsfiske kommer idag främst från en fritidsfiskeenkät som genomförs årligen i Sverige. Det finns cirka 1,6 miljoner fritidsfiskare i åldrarna 16-80 år som är folkbokförda i Sverige. Fritidsfiskare står tillsammans för 12,7 miljoner fiskedagar under ett år. Av fiskedagarna genomförs hälften av fiskedagarna från båt och hälften från land. Majoriteten av fiskedagarna, cirka två tredjedelar, sker i inlandet och en tredjedel i havet. Under dessa fiskedagar kan flertalet redskap ha använts av en fritidsfiskare.

Figur 2. Fritidsfisket i Sverige 2019, estimerad mängd fångst (ton) och antal fiskedagar (miljoner)



Källa: Svenskt fritidsfiske 2019. Statistiska meddelanden JO 57SM 2001.

Den totala fångsten från fritidsfisket uppgick 2019 till cirka 12 000 ton. De viktjämsigt dominerande arterna i den fångst som behölls var framför allt abborre, gädda, öring samt kräffa för fisket i inlandet och abborre, makrill och torsk i havsfisket.

5. Fiskerikontroll

HaV har det övergripande ansvaret för fiskerikontroll och för genomförandet av landningskontrollen i Sverige. Kontrollverksamheten genomförs i nära samarbete med Kustbevakningen som ansvarar för att genomföra fiskerikontroller till sjöss samt i samverkan med andra myndigheter med ansvar kopplat till fiskerinäringen.

Kontrollförordningen och IUU-förordningen utgör ramverket för den svenska fiskerikontrollen. Dessa förordningar har ett brett regleringsområde och omfattar även regler kring fiskets rapportering av uppgifter, övervakning, kontroll/inspektion och överträdelsehantering. Fiskerikontroll innefattar därför inte enbart operativ kontroll/inspektion utan även en rad fler områden, såsom kvalitetssäkring, uppföljning och analys. Med detta följer att det som ofta läggs i begreppet fiskerikontroll är vidare än vad tillsyn och kontroll generellt definieras som. I delbetänkandet En lärande tillsyn²⁵ diskuteras begreppet tillsyn inom den svenska förvaltningen. Här framgår att tillsyn både har ett kontrollerande och stödjande syfte. Den kontrollerande delen avser att öka regelefterlevnad genom att granska om aktörer följer aktuellt regelverk. Den stödjande delen syftar till att genom råd och vägledning eller genom förslag om förbättringsåtgärder bidra till ökad regelefterlevnad.

Med utgångspunkt i ovan bedriver HaV sitt uppdrag avseende fiskerikontroll både stödjande och kontrollerande. Därutöver omfattas fiskerikontrollen också av registrering och verifiering av uppgifter från fisket, uppföljning, analys och utveckling, övervakning samt överträdelsehantering.

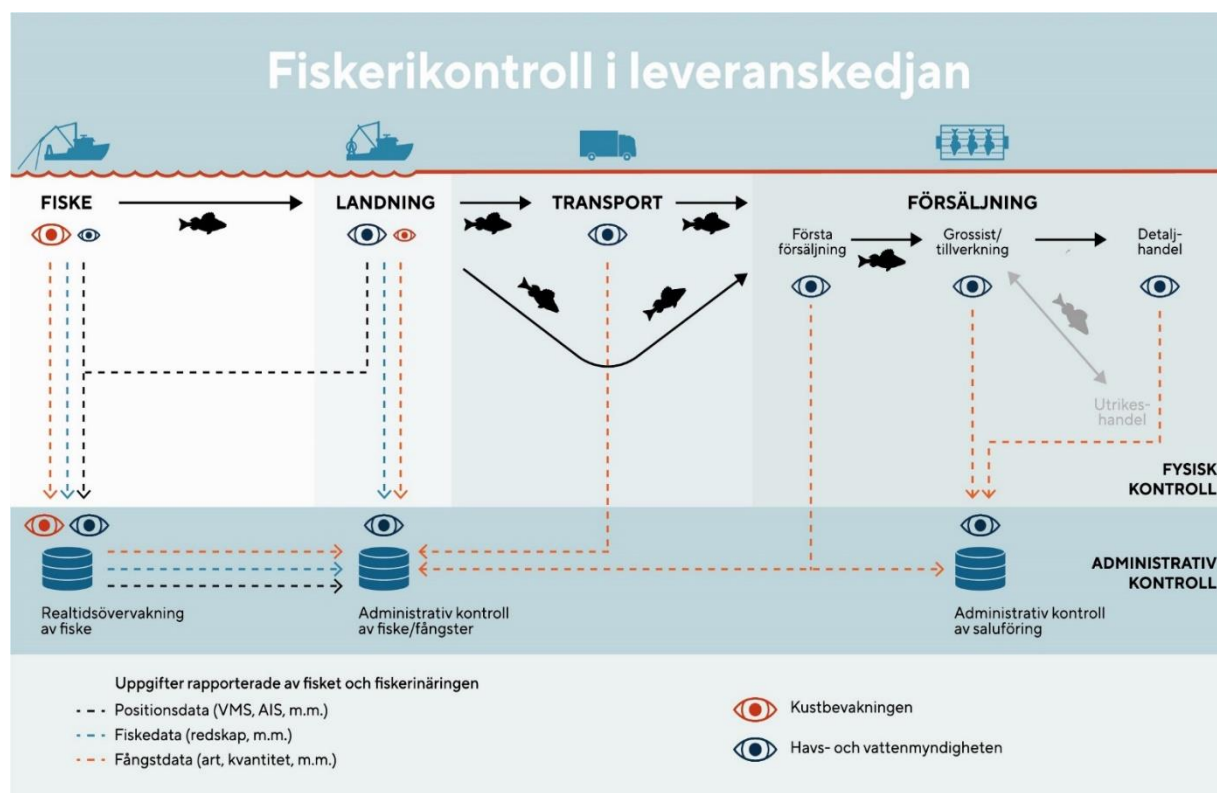
5.1 Fiskerikontroll i verksamheter i leveranskedjan

Fiskerikontroll utförs i alla delar av leveranskedjan, från fisket till sjöss via landning och transport till beredning, distribution och försäljning inom försäljningskedjans olika led. I detta avsnitt beskriver vi följande delar av fiskerikontrollen:

- till havs under fiskeresan,
- i hamnar där fångsten landas och vägs,
- i samband med transport före första försäljning,
- administrativ kontroll av fiskets uppgiftslämnande,
- i försäljningskedjan.

²⁵ En lärande tillsyn (SOU 2018:48)

Figur 3. Fiskerikontroll i leveranskedjan



Figuren ovan visar översiktligt den fysiska leveranskedjan för fiskeriprodukter från fisket till sjöss till och med de efterföljande leden i land. För vardera av kontrollområdena fiske, landning, transport och försäljning anges om HaV eller Kustbevakningen eller båda myndigheterna bedriver fiskerikontroll. En mindre symbol indikerar att omfattningen är mindre. Notera att figuren är en förenkling som enbart tar upp verksamheter i Sverige och i svenska havsområden.

Av figuren framgår också informationsflödet från aktörerna inom de olika kontrollområdena och om informationen innehåller uppgifter om fångsten, fiskets bedrivande (redskap etcetera) eller fartygspositioner (VMS etcetera). Uppgifterna används i den administrativa kontrollen inklusive realtidsövervakningen av fisket. Även myndigheter inom andra sektorsområden, såsom livsmedelsområdet, bedriver tillsynsverksamhet riktad mot aktörer och verksamheter i de olika kontrollområdena. Se vidare om samverkan med andra myndigheter i avsnitt 7.3.

5.1.1 Till havs under fiskeresan

I syfte att säkerställa regelefterlevnad till sjöss genomför Kustbevakningen övervakning och kontroll med inspektionsfartyg och flygplan. Vid inspektionerna till sjöss kan flera kontrollmoment ingå såsom kontroll av fångsten som finns ombord och i ett specifikt tråldrag, loggbok, redskap, tillstånd samt förbuds- och fredningsområden. Övervakningen från luften består av ett antal moment, där övervakning av gränser, till exempel frednings- och förbudsområden, och observation av fiskefartyg vanligtvis är det högst prioriterade.

Tabell 3. Antal sjökontroller med inspektionsfartyg 2017- 2019.

Fiskeri	Antal inspektioner 2017	Antal inspektioner 2018	Antal inspektioner 2019
Demersalt fiske i Västerhavet	10	27	23
Pelagiskt fiske i Västerhavet	0	2	0
Trålning efter räka i Skagerrak	11	22	31
Kräftfiske med rist i Västerhavet	5	10	9
Hummerfiske i Västerhavet	n/a *	17	19
Pelagiskt fiske i Östersjön	29	28	27
Fiske efter torsk i Östersjön	44	47	43
Laxfiske i Östersjön	26	31	18
Ålfiske	42	36	6
Siklöjefiske i Bottniska viken	13	11	9
Övrigt yrkesfiske i Västerhavet och Östersjön	26	4	27
Yrkesfiske i Vänern och Mälaren	6	20	20
Totalt	212	255	232

* Fiskeriet ingick fram till 2018 i demersalt fiske i Västerhavet.

I tillägg till ovanstående utför HaV vissa kontrollinsatser till sjöss i ålfisket (se 12.2).

Under 2019 utförde Kustbevakningen flygövervakning om sammanlagt 1 627 timmar över Östersjön och Västerhavet. Under dessa flygningar gjordes 375 iakttagelser av fiskefartyg i Östersjön och 782 i Västerhavet.

5.1.2 Landningskontroll

För att följa upp fiskekvoterna kontrolleras att fiskets landningar registrerats korrekt i loggboken och landningsdeklarationen vid landningskontroller i hamnar.

Vid en landningskontroll kontrolleras fångsten avseende art, mängd och storlek och jämförs med fiskarens fångstrapportering. Övriga kontrollmoment som också kan ingå i landningskontrollen är kontroll av loggbok, redskap, fisketillstånd samt kontroll av eventuella anmälningar. Som komplement till den fysiska landningskontrollen utförs i viss utsträckning också administrativ kontroll av information från landningstillfället såsom loggböcker, landningsdeklarationer med mera.

Tabell 4. Omfattning av landningskontroller inom utpekade fiskerier i svenska hamnar under 2019.

Fiskerier i Västerhavet	Antal kontroller	Andel av antal landningar (procent)	Andel av landad kvantitet (procent)
Pelagiskt	23	5	16
Demersalt	150	4	7
Råkfiske	127	6	13
Kräftfiske	138	2	3
Hummerfiske	54	n/a*	1**
Fiskerier i Östersjön	Antal kontroller	Andel av antal landningar (procent)	Andel av landad kvantitet (procent)
Pelagiskt	39	2	3
Demersalt	95	2	16
Laxfiske	48	5	7**
Ålfiske	2	n/a*	0,10
Siklöja	14	4	3

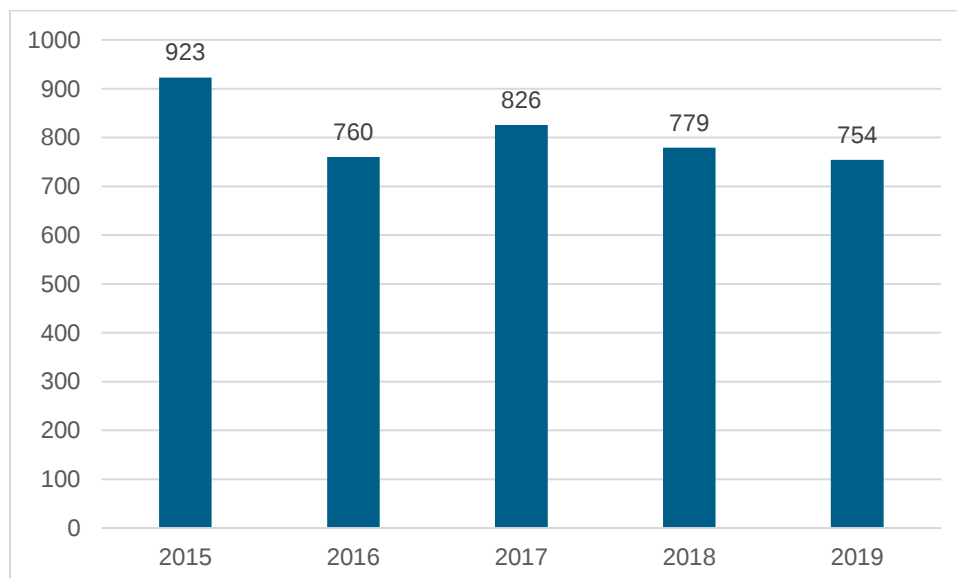
Utöver de redovisade kontrollerna genomfördes 64 landningskontroller inom andra fiskerier, exempelvis på utländska fartyg. Totalt genomfördes 754 landningskontroller i Sverige under 2019.

* Totalt antal landningar är inte känt i hummer- och ålfiskerierna.

** Andelen kontrollerad kvantitet inom hummer- och laxfiskerierna är beräknat på antal individer.

En del landningar (och därmed landningskontroller) tar betydligt längre tid att genomföra än andra vilket gör att antalet landningskontroller i hamn varierar mellan åren beroende på den riskbaserade inriktningen.

Figur 4. Antal utförda landningskontroller i svenska hamnar under perioden 2015-2019.



5.1.3 Transportkontroll

I vissa fall transporteras fångst från landningsplatsen innan försäljning och krav finns då på att transportören ska lämna information om fångsten i ett transportdokument. För att säkerställa att enbart fångst som har registrerats i loggbok och landningsdeklaration transporteras från

landningsplatsen utför HaV kontroller av transporter. Vid en fysisk kontroll av fisktransporter ingår kontroll av att de arter och kvantiteter fiskeriprodukter som transporteras överensstämmer med de uppgifter som anges i transportdokumentet eller i avräkningsnotan i det fall fångsten sålts innan transporten påbörjats. Vid en kompletterande administrativ kontroll kan uppgifter om fångstområde med mera stämmas av med informationen i loggbok och landningsdeklaration. Om det är fångst som är såld som transporteras ska transportören kunna visa att en försäljningstransaktion har ägt rum. Denna uppgift kan sedan verifieras genom en administrativ kontroll av leverantörens spårbarhetsinformation, eller annan administrativ kontroll hos leverantören.

HaV utför kontrollerna vid start av transporten i hamnområdet eller vid ankomst till köparen. HaV har ingen egen befogenhet att stoppa fordon, utan behöver då hjälp av Polismyndigheten eller Tullverket om det rör gränspassager. Under 2019 utförde HaV 33 fysiska kontroller av fisktransporter i syfte att verifiera att de kvantiteter fiskeriprodukter som transporterades överensstämde med de uppgifter som angavs i transportdokumentet.

5.1.4 Administrativ kontroll av fiskets rapportering

Uppföljningen av de svenska fiskekvoterna baseras på rapportering från yrkesfiskare i loggbok, landningsdeklaration, kustfiskejournal och inspektionsrapporter. Rapportering av fångster och fiskeinsatser används också för att administrativt följa upp efterlevnaden av tekniska bestämmelser om hur och var fisket får bedrivas, samt att villkoren i licenser och tillstånd följs.

Fiskets rapportering till HaV sker dels via elektronisk loggbok och elektronisk kustfiskejournal dels via loggbok och kustfiskejournal i pappersformat samt via telefon. De inkomna uppgifterna valideras och verifieras där uppgifter jämförs mot varandra och andra data, som till exempel olika anmälningar från fisket och från positionssystemet (VMS). Därefter görs ytterligare kontroll och analys av uppgifterna.

Vid export (efter förfrågan från fiskaren) valideras exportintyg, vilket innebär att den aktuella fiskeresans rapportering kontrolleras mot det inkomna intyget som stämplas, undertecknas och därefter skickas tillbaka till fiskaren.

Den administrativa kontrollen utförs löpande inom kontrollverksamheten både i rapporteringssystemen och av handläggare på HaV som exempelvis månadsvis kontrollerar alla inkomna loggblad mot ett utpekat antal regler.

5.1.5 Kontroll i försäljningskedjan

Kontrollen i försäljningskedjan omfattar idag främst administrativ kontroll av olika slag. I samband med införandet av HaV:s spårbarhetssystem utvecklas också verksamheterna kring den fysiska kontrollen i försäljningskedjan (se vidare avsnitt 5.4.4 och 9.5).

Utöver administrativ kontroll av fiskets bedrivande och rapportering av fångsterna registreras och kontrolleras också uppgifter som lämnas till HaV om försäljning av fiskeriprodukter. I tillägg utför HaV även administrativ kontroll i försäljningen som baseras på handelsdokument som finns hos företagen. Nedan beskrivs den administrativa kontroll som förekommer i försäljningskedjan.

Avräkningsnotor och deklarationer om övertagande

De företag som köper eller förmedlar fångst direkt från fiskare i första handelsledet måste vara registrerade förstahandsmottagare hos HaV. Förstahandsmottagarna ska via en avräkningsnota rapportera inköp som sker direkt från yrkesfisket. Beroende på förstahandsmottagarens årsomsättning ska rapporteringen göras elektroniskt inom 24 timmar eller på pappersblankett inom 48 timmar efter försäljningen. Om försäljningen i första ledet sker senare än 24 timmar respektive 48 timmar efter landningen, måste också en deklaration om övertagande upprättas och lämnas in av förstahandsmottagaren. De inkomna uppgifterna registreras och kontrolleras och används sedan främst för avstämning mot fiskets fångstuppgifter. HaV baserar också starten på spårbarheten i försäljningskedjan på dessa dokument. När den första försäljningen från svenska fartyg sker i andra medlemsländer får HaV kopior av inkomna avräkningsnotor och deklarationer om övertagande från dessa länders kontrollmyndigheter. Om första försäljning sker i tredje land är det befälhavaren som ansvarar för att lämna dessa eller motsvarande dokument till HaV.

Importkontroll

Importkontroll innefattar kontroll av att de fångstintyg och annan obligatorisk dokumentation som följer importsändningar, som lagts in i HaV:s fångstintygsportal, är giltiga och uppfyller lagkraven. Enligt regelverket ska HaV fatta beslut om vägrad import om det finns skäl att ifrågasätta riktigheten i uppgifterna. Efter beslut meddelas Tullverket som stoppar försändelsen. Kontrollerna görs i enlighet med en EU gemensam kontrollmetodik som tagits fram av Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA).

Spårbarhetskontroll

Enligt kontrollförfordningen ska fiskeri- och vattenbruksprodukter vara spårbara från fångst eller skörd (för vattenbruksprodukter) till detaljhandelsledet. Kontrollen av spårbarhetsrapporteringen är under utveckling och alla aktörer som ska vara registrerade spårbarhetsaktörer i det svenska systemet har ännu inte registrerat sig. HaV arbetar med att få aktörerna att registrera sig och därefter rapportera till systemet och märka partier i enlighet med bestämmelserna. De tekniska förutsättningarna för en effektiv kontroll av efterlevnaden av spårbarhetsreglerna beräknas vara klara i slutet av 2020.

Räkenskapskontroll

HaV har bedrivit viss administrativ kontroll i senare led av försäljningen även innan kraven som rör importkontroll och spårbarhet infördes. Kontroller efter första försäljningen av fiskeriprodukter görs för att säkerställa att fiskets rapportering också motsvarar vad som släpps ut på marknaden. Det är framförallt överensstämelsen gällande arter och kvantiteter som kontrolleras. HaV genomför så kallade räkenskapskontroller främst hos aktörer som handlar med fisk i första handelsledet men även senare led av handelskedjan kan komma att kontrolleras. Som underlag till kontrollerna används bland annat uppgifter från inköps- och försäljningsfakturer, lagerredovisning, bokföring samt kontoutdrag avseende art, kvantiteter och havsområden. Dessa granskas och korskontrolleras för att säkerställa en korrekt kvotavräkning och att inga icke-rapporterade fångster hanterats av aktören. Oftast genomförs en så kallad

massbalansavstämning vilket innebär att inköpta kvantiteter jämförs med försålda kvantiteter. Vid sådan kontroll måste den administrativa kontrollen kompletteras med en fysisk kontroll av lager för att den ska bli fullständig.

I de fall en aktör även importerar fisk och fiskeriprodukter görs en kontroll av att fångstintygen och annan obligatorisk dokumentation även återfinns i HaV:s fångstintygportal och har sparats enligt de krav som ställs.

5.2 Kontroll av fritidsfisket

Övervakning och kontroll av fritidsfisket sker främst genom så kallad särskild fisketillsyn²⁶. I havet och de stora sjöarna och i vattendrag med nationell reglering är det främst staten och dess myndigheter som har huvudansvaret för fisketillsyn och fiskevård²⁷. I övriga sötvatten är det fiskevattenägarna som har ansvar för fisketillsyn och fiskevård²⁸. Fisketillsynen innebär inte enbart kontroll av att regler följs, den spelar också en viktig roll när det gäller att sprida information om regelverket.

Fisketillsynspersoner förordnas av länsstyrelserna utifrån bestämmelserna i HaV:s föreskrifter²⁹. En fisketillsynsperson bedriver fisketillsyn på uppdrag av en myndighet eller från fiskerättsägarna i det område som ska tillsynas. Majoriteten av förordnanden omfattar enskilt vatten. Andelen redovisade förordnanden som omfattade tillsyn i havsområdet respektive i vattendrag som mynnar vid kusten var 5 procent, respektive 7 procent av det totala antalet förordnanden 2018³⁰. Av förordnandet ska det framgå vilka befogenheter och vilka geografiska områden som omfattas.

Länsstyrelserna tilldelas bidrag från HaV för sin fisketillsynsverksamhet och är i hög grad beroende av dessa medel för att kunna bedriva denna verksamhet. En del av dessa medel ges vidare som bidrag till bland annat fiskevårdsområden för deras fisketillsyn i sådana områden. Länsstyrelserna ska redovisa sina insatser för fisketillsynen till HaV.

Fisketillsynen kan se olika ut i olika delar av landet och inriktningen skiljer sig stort mellan olika slags vatten. Längs kusten och i de stora sjöarna dominerar vissa typer av överträdelser jämfört med överträdelser vid en mindre insjö.

En fisketillsynsperson, eller tjänsteman vid myndighet med samma rätt, får kontrollera fångad fisk och fiskeredskap. Även båtar får kontrolleras, dock inte stängda utrymmen. Tillsynspersonen får ta fisk, redskap och annan egendom i beslag inför utredning av olagligt fiske. Kontroller av fisk och redskap får göras opåkallat, även om det inte finns misstanke om lagbrott eller överträdelse. Beslag av redskap, båt eller andra föremål ska skyndsamt anmälas till polis eller åklagare.

Även Kustbevakningen bedriver fisketillsyn och i Västra Götalands län och Stockholms län bedrivs fisketillsyn också av Sjöpolisen. Förutom i havet har Kustbevakningen även bevakningsansvar i Väner och Mälaren. Sjöpolisen har som uppgift att utöva jakt- och fisketillsyn

²⁶ Begreppet fisketillsyn används här då det är den term som oftast tillämpas nationellt i fråga om fiskerikontroll som omfattar fritidsfisket.

²⁷ Fiskevård innebär insatser i vattendrag för att gynna en eller flera fiskarter.

²⁸ Fisketillsyn. Utbildning för fisketillsynsmän. Framtagen av Sveriges fiskevattenägaresförbund i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten. Version från januari 2016.

²⁹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:1) om fisketillsynsförordnanden.

³⁰ Länsstyrelsernas redovisning av insatser för fisketillsyn 2018. PM. Havs- och vattenmyndigheten. 2019-12-10. Dnr 00281-2019.

och att utreda brott mot fiskerilagstiftningen. Sjöpolisen deltar exempelvis regelbundet i tillsynen under det allmänna kräftfisket i Vättern.

5.3 Riskbaserad kontroll och planering av den svenska operativa fiskerikontrollen

5.3.1 Årlig kontrollplanering inom EU och i Sverige

Inom EU:s kontrollsamarbete samordnas och genomförs medlemstatsgemensamma inspektions- och övervakningsinsatser inom så kallade Joint Deployment Plans (JDP:er) i olika fiskerier och i olika havsområden. EFCA koordinerar arbetet och Sverige deltar på både strategisk och operativ nivå och den årliga JDP-planeringen blir därmed en del av den svenska fiskerikontrollens årsplanering och inriktning. I det operativa arbetet deltar HaV och Kustbevakningen med antingen landnings- eller sjökontroll i alla JDP:er där det finns riktat svenskt fiske. Ett visst utbyte av inspektörer och kontrollanter sker också mellan relevanta medlemsländer inom ramen för JDP-arbetet.

HaV och Kustbevakningen tar varje år gemensamt fram en tillsynsplan för den svenska, operativa fiskerikontrollen. Tillsynsplanen beskriver övergripande inriktningar och särskilda fokusområden samt målnivåer för fiskerikontrollen inom olika fiskerier. I tillsynsplanen beskrivs övergripande, utöver ovan nämnda JDP-insatser, även andra myndighetsgemensamma kontrollinsatser inom fiskerier och verksamheter som HaV och Kustbevakningen planerar att utföra under kommande år.

Tillsynsplanens prioriteringar är resultatet av en sammanvägd bild baserad på olika komponenter, så som biologisk rådgivning av de olika fiskerierna, bedömd regelefterlevnad, samt erfarenheter från tidigare års kontrollarbete. Den biologiska rådgivningen utförs årligen av SLU Aqua och avser de olika fiskbeståndens biologiska status och är en av de mest centrala komponenterna i den viktning och prioritering som görs.

5.3.2 Operativ planering på flera nivåer

Utifrån tillsynsplanens övergripande inriktningar planerar HaV och Kustbevakningen gemensamma kontrollinsatser kvartalsvis inför nästkommande period. En ansats som har funnits tidigare är att den kontinuerliga planeringen och uppföljningen av tillsynsplanen ska diskuteras, prioriteras och beslutas i en myndighetsgemensam styrgrupp. Det har dock inte blivit någon kontinuitet i denna ansats, mest sannolikt beroende på brist i samsyn av myndigheternas respektive kontrolluppdrag, mandat och styrgruppens uppdrag inom tillsynsplanen.

Varannan vecka genomför myndigheterna gemensamma operativa möten i en taktisk planeringsgrupp. I gruppen deltar handläggare, koordinators, jurister men även inspektörer och kontrollanter i möjligaste mån. Den taktiska planeringsgruppen detaljplanerar kommande kontrollinsatser (avseende instruktioner, kontrollmål och inriktningar), följer upp genomförda kontrollinsatser samt kommer med förslag till förbättringar och regelförändringar för att

effektivisera fiskerikontrollen. Den löpande uppföljningen av tillsynsplanen ligger till grund för utveckling av nästkommande års planeringsarbete inom fiskerikontrollen.

5.3.3 Riskbaserad kontroll

EU:s medlemsländer har möjlighet att, som alternativ till att arbeta mot utpekade inspektionsmål det vill säga ett fast antal kontroller inom ett fiskeri oavsett hur väl reglerna efterlevs, istället välja att arbeta riskbaserat. Ett riskbaserat arbetssätt inom fiskerikontroll innebär att kontrollresurser kan användas inom de fiskerier där nivån på regelefterlevnaden är låg och den biologiska konsekvensen av överträdelser är hög. Den svenska fiskerikontrollen har arbetat enligt denna metod sedan 2016, bland annat genom att jämföra det totala antalet fiskeresor inom ett visst fiskeri och riskområde med de resor som inte följer regelverket och på så vis mäta och dagligen följa relevanta efterlevnadsnivåer. Den täta uppföljningen ger möjlighet för myndigheterna att i tid hinna agera på nya mönster och avvikande beteenden i ett visst fiskeri eller på enskilda fartyg.

5.4 Samverkan med andra myndigheter

Det är flera myndigheter som direkt eller indirekt har uppdrag som bidrar till en heltäckande fiskerikontroll. De som inte direkt har ett uppdrag kan vara en part genom att förse fiskerikontrollen med information eller bistå med tjänster som har betydelse för fiskerikontrollen, eller vara mottagare av information eller tjänster från HaV som berör deras uppdrag. Nedan beskrivs i korthet vilka myndigheter som berörs av olika kontrollområden och hur samverkan sker.

5.4.1 Kontroll av fisket till havs

Kontroll av fiskeverksamheter till sjöss är en del av den samlade sjöövervakningen. Inom den finns en organiserad och av regeringen beslutad central myndighetssamverkan med Kustbevakningen som samordnare. Ett särskilt råd, Sjöövervakningsrådet, är knutet till Kustbevakningen för att bistå myndigheten i arbetet med att samordna den civila sjöövervakningen och förmedlingen av civil sjöinformation. Kustbevakningen är också förvaltare av det centrala IT-stödet (Sjöbasis) som utgör plattform för övervakning av sjöläget och informationsdelning mellan myndigheter. De samverkande myndigheterna i rådet är Försvarmakten, HaV, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Sjöfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Sveriges geologiska undersökning, Transportstyrelsen, Tullverket och Naturvårdsverket. Alla myndigheter är inte direkta utförare av övervakningsinsatser utan medverkar genom att lämna eller förmedla sjö- eller sjölägesinformation, eller vara användare av information. Det kan exempelvis gälla väderdata, miljöstatus, radar- eller AIS³¹-information. Sjöövervakningsrådets samordningsarbete inom fiskerikontrollen har nästan uteslutande rört informationsdelningsfrågor. Resurssamordning (personal, lokaler, utrustning med mera) inom sjöövervakningen av fisket har hittills inte aktualiserats.

³¹ AIS: Automatiskt identifieringssystem är ett system som möjliggör för ett fartyg att identifiera och följa andra fartyg, i första hand i sjösäkerhetssyfte.

Länsstyrelserna är inte representerade i det centrala sjöövervakningssamarbetet men samverkar regionalt med HaV och Kustbevakningen, och i vissa områden även med Sjöpolisen. I de fall fisket regleras med miljöbalken som grund har länsstyrelserna ett direkt tillsynsansvar och HaV ett ansvar för tillsynsvägledningen. Det kan till exempel gälla om marina naturreservat innehåller begränsningar i fisket. Inom Torneälvens fiskeområde, vilket sträcker sig ut i havet, har Länsstyrelsen i Norrbottens län ett förordningsstyrt ansvar tillsammans med HaV och Kustbevakningen.

Även Försvarsmakten berörs direkt av fiskerikontrollen till havs. De ska enligt föreskrifter anmäla till behörig civil myndighet, det vill säga främst Kustbevakningen, om de uppmärksammar utländska fartyg som de misstänker bedriver otillåtet eller olagligt fiske. De kan även bistå med direkta åtgärder mot sådana fartyg. Internationellt finns också ett samarbete mellan kustmedlemsstaternas övervakningscentrum EFCA och EU-kommissionen. Det gäller särskilt vid insatser inom EU:s JDP:er.

Samverkan mellan HaV och Kustbevakningen i sjöövervakningen är formaliserad främst genom den årliga tillsynsplanen. Det sker också en samverkan med länsstyrelserna genom den förordningsstyrda övervakningen av fisket i Torne älvs fiskeområde samt genom avtal med vissa länsstyrelser om kustnära kontroll av ålfisket.

5.4.2 Kontroll av landning

HaV har enligt sin instruktion ansvaret för genomförande av landningskontrollen, men har också rätt att överlåta landningskontroll åt en annan myndighet. Kustbevakningen har befogenhet att utföra landningskontroll i de fall ett behov uppstår. Idag är det nästan uteslutande HaV som utför kontroll av landningar. En samverkan kan dock ske med främst Kustbevakningen i samband med att sjökontroller eller sjöövervakningsinsatser följs upp med landningskontroller. Inom Torneälvens fiskeområde har det också förekommit viss samverkan kring landningskontrollen mellan Kustbevakningen, Länsstyrelsen i Norrbottens län och HaV. Kustbevakningen har också medverkat i samband med HaV:s landningskontroller av siklöjefisket.

Transportstyrelsen har inga direkta funktioner inom fiskerikontrollen vid landning, men har en koppling till fiskets landningar genom sitt ansvar för frågor som rör avfallshantering i fiskehamnar. Viss informationssamverkan sker därför om bestämmelser relaterade till landningsskyldigheten, och hantering av fångst under minsta referensstorlek för bevarande.

Tullverket berörs i viss mån av kontrollen av direktlandningar av fiskefartyg från tredje land samt kontroll av andra fartyg från tredje land med fiskeriprodukter som last.

5.4.3 Kontroll av transporter

HaV har som övergripande ansvarig myndighet för fiskerikontrollen även ansvaret för den kontroll av transporter som regleras av kontrollförordningen och som främst avser kontroll av transporter innan första försäljning. Transportkontroller kan i senare försäljningsled vara en del av den spårbarhetskontroll som HaV också ansvarar för. HaV har ingen egen befogenhet att stoppa fordon, utan behöver då hjälp av Polismyndigheten eller Tullverket om det rör gränspassager. HaV får överlåta kontrollen av transportdokument åt annan myndighet, men det har hittills aldrig

skett. Även Kustbevakningen har befogenhet att utföra transportkontroll i anslutning till landningar.

Motsvarande samverkan som vid landningskontroll kan ske i de fall transportkontrollen sker i samband med en landning. I senare led kan samverkan ske med andra myndigheter som ansvarar för kontroll på livsmedelsområdet, främst kommuner, länsstyrelser och Livsmedelsverket.

5.4.4 Kontroll i försäljningskedjan

Det är flera myndigheter som arbetar med kontroll i försäljningskedjan, men med olika syften. HaV kontrollerar ur ett resursperspektiv, Jordbruksverket kontrollerar vissa marknadsbestämmelser och myndigheter på livsmedelsområdet kontrollerar livsmedelsbestämmelserna av främst livsmedelssäkerhets- och konsumentskäl.

Jordbruksverket ansvarar för kontroll av att fångsten uppfyller EU:s gemensamma handelsnormer. Det sker främst i samband med första försäljning, men kan vara relevant även i senare led. HaV har ansvar för all övrig operativ kontroll i försäljningen som inte är ren livsmedelskontroll eller kontroll som avser andra politikområden (exempelvis artskydd och handel med invasiva arter inom miljöområdet). HaV genomför, på uppdrag av Jordbruksverket, kontroll av handelsnormerna när första försäljningen sker vid fiskauktioner men inte generellt vid första försäljning.

HaV har idag ingen formaliserad samverkan med någon av de myndigheter som har tillsynsansvar inom livsmedelsområdet men är skyldig att lämna information till Livsmedelsverket om landningar utomlands av fet fisk från Östersjön.

HaV arbetar med att utveckla verksamheten kring kontroll av de mer detaljerade spårbarhetskraven som gäller av fiskerikontrollskäl för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter utöver de generella spårbarhetskraven på livsmedelsområdet. Det finns ett behov av en formaliserad samverkan med myndigheter på livsmedelsområdet som bedriver motsvarande kontroll av spårbarhet och kontroll av att partiinformationen inte är vilseledande..

Livsmedelsverket har i regeringsuppdraget "Ett stärkt kontrollsystem för fet fisk från Östersjön"³² lämnat förslag på sådan närmare samverkan. HaV har också samverkat med Kustbevakningen och Skatteverket i projektform kring fiskerikriminalitet. Arbetet har bland annat visat på fördelen med myndighetssamverkan kring kontroll av värdeskapande processer inom och mellan företag, även internationellt.

Vid import av fisk och skaldjursprodukter från länder utanför EU genomförs administrativ kontroll av fångstintyg och annan obligatorisk dokumentation. HaV är ansvarig myndighet och kan bland annat fatta beslut om vägrad import. Det finns idag viss samverkan med Tullverket. En mer formaliserad samverkan har diskuterats.

³² [Ett stärkt kontrollsystem för fet fisk från Östersjön](#). Livsmedelsverket. Dnr 2016/01598. [hämtad från livsmedelsverket.se 2020-10-10]

5.5 Internationellt kontrollsamarbete

I tillägg till EU:s beslutsprocesser samverkar länder inom och utanför EU löpande i frågor som rör fiskerikontroll. Inom EU organiseras samverkan framförallt av EU-kommissionen och EFCA men också av medlemsstaterna själva i regionala grupper. Utanför EU sker kontrollsamarbetet främst inom Förenta Nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), genom regionala fiskförvaltningsorganisationer (så kallade RFMO:er) och i bilaterala och multilaterala avtal mellan kuststater.

I EU:s beslutsprocesser är det HaV:s uppgift att stödja Regeringskansliet med analyser av författningsförslag, samråda med berörda svenska aktörer och bereda förslag till svenska ståndpunkter. Ofta deltar medarbetare från HaV som experter på plats för att bistå Regeringskansliet med analyser med mera under pågående förhandling. Inom fiskerikontrollens område bereder HaV underlag och representerar den svenska fiskerikontrollen vid internationella möten enligt överenskommelse med Regeringskansliet.

I det internationella arbetet inom fiskerikontroll samverkar HaV och Kustbevakningen i enlighet med myndigheternas överenskommelse om samverkan³³. Enligt överenskommelsen träffas HaV och Kustbevakningen på veckovisa planeringsmöten i syfte att diskutera underlag och avrapportera från möten. Enligt överenskommelsen mellan myndigheterna har HaV ansvar för alla arbetsgrupper som anordnas av Scheveningen, Baltfish, EU-kommissionen och Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC³⁴). HaV och Kustbevakningen har delat ansvar för arbetsgrupper som anordnas av EFCA. HaV och Kustbevakningen deltar gemensamt på styrgruppen för JDP Östersjön och Nordsjön samt på inspektörsutbildningar. Kustbevakningen deltar på styrgrupp och tekniskgrupp för JDP NAFO/NEAFC och HaV på resterande nio grupper inom JDP-arbetet.

De viktigaste grupperna inom det internationella kontrollsamarbetet presenteras i mer detalj nedan.

5.5.1 Scheveningen

I Västerhavet sker det regionala samarbetet inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken i den så kallade Scheveningengruppen, där medlemsstater med fiske i Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt och östra Engelska kanalen ingår. Gruppen tillämpar ett roterande ordförandeskap och Belgien är ordförande till 31 december 2020. Inom samarbetet träffas delegater och experter från medlemsstaterna i den så kallade högnivågruppen bestående av fiskeridirektörer, den tekniska expertgruppen och i kontrollexpertgruppen.

Kontrollexpertgruppen skapades för att främja samarbete mellan medlemsstater rörande kontroll av reglerna i den gemensamma fiskeripolitiken. Gruppen träffas löpande under året för att stödja högnivågruppen i frågor rörande fiskerikontroll.

5.5.2 Baltfish

Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken samarbetar medlemsstaterna kring Östersjön i den regionala gruppen Baltfish. Gruppen tillämpar ett ettårigt roterande ordförandeskap som startar den 1 juli varje år. Estland är ordförande fram till 30 juni 2021. Inom Baltfish träffas

³³ Överenskommelse om samverkan mellan Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten.

³⁴ [Nordostatlantiska fiskerikommissionen](#)

delegater i högnivågruppen, i Baltfish forum (där också fiskets organisationer deltar), i den tekniska expertgruppen och i kontrollexpertgruppen, löpande under året.

Kontrollexpertgruppens uppdrag är att utveckla gemensamma tillvägagångssätt för fiskerikontroll och dokumentation i syfte att öka regelefterlevnad för att uppnå målen i den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt när det gäller genomförande och övervakning av landningsskyldigheten.

5.5.3 EU-kommissionens expertgrupper och rådsarbetsgruppen för interna och externa fiskefrågor

EU-kommissionen anordnar expertgrupper för fiskerikontroll för medlemsstaterna under året. Vid dessa behandlas fiskerikontrollfrågor inom EU-kommissionens mandat. Vidare anordnar EU-kommissionen workshops och hearings om aktuella fiskerikontrollfrågor under året och efterlevnadskommittén en gång per år.

I de rådsarbetsgrupper som behandlar frågor rörande fiskerikontroll är det HaV:s uppgift att på beställning av Regeringskansliet samråda frågan med berörda svenska aktörer och ta fram underlag inför beredning av svenska ståndpunkter. När det efterfrågas deltar medarbetare som kontrollexperter på plats för att bistå Regeringskansliet med analyser med mera under pågående förhandling.

5.5.4 Europeiska fiskerikontrollbyråns (EFCA:s) expertgrupper

EFCA bildades 2002 som ett led i strävan efter att skapa en efterlevnadskultur inom det europiska fisket. Byråns främsta roll är att organisera samordningen och samarbetet mellan medlemsstaternas kontroll- och inspektionsverksamheter så att reglerna i den gemensamma fiskeripolitiken följs och tillämpas effektivt. Utöver ett stort antal möten inom ramen för de gemensamma kontrollinsatserna (JDP:er) anordnar EFCA flera utbildningstillfällen för inspektörer och kontrollhandläggare under året. EFCA kallar också medlemsstaterna till möten för aktuella ämnen såsom exempelvis riskplanering inför Brexit.

5.5.5 Övriga internationella kontrollgrupper

Fiskerikontrollfrågor diskuteras också inom RFMO:er och HaV deltar i den permanenta kontrollkommittén inom NEAFC (PECMAC). Dessutom anordnar kontrollarbetsgrupperna inom bilaterala och multilaterala avtal mellan kuststater flera möten under året. Arbetsgrupper och deras uppdrag varierar över tid. Exempelvis träffas kontrollexperter från Norge, Färöarna och EU regelbundet i en arbetsgrupp för pelagiskt fiske i Nordostatlanten, och EU och Norge träffas i en arbetsgrupp för fiske efter gemensamma demersala bestånd samt Nordsjösill i Nordsjön. Grönland och Island har tidigare deltagit i arbetsgruppen för pelagiskt fiske men eftersom de inte signerat en överenskommelse som rekommenderats av gruppen 2019 deltar de inte för närvarande. Storbritannien kommer efter Brexit att bjudas in som en part i arbetsgruppen. Arbetsgruppens mål är att utbyta erfarenheter och ta fram kontrollmetoder för övervakning och kontroll av fisket både till sjöss och land. Gruppen ska även föreslå harmoniserade åtgärder i syfte att öka efterlevnaden och säkerställa lika villkor för fiske på pelagiska bestånd av makrill, sill, blåvitling och taggmakrill. Rekommendationer och rapporter från gruppen lämnas vidare och ligger till grund vid förhandlingar mellan kuststaterna.

Efter rekommendation³⁵ från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) bildades North Atlantic Fisheries Intelligence Group (NA-FIG)³⁶ med syfte att dela information och kunskap mellan berörda länder och berörda myndigheter framförallt inom områdena skatt, tull och fisk. Norge, Storbritannien, Danmark, Island, Sverige, Färöarna, Grönland, Kanada och USA har anslutit sig till initiativet. Dessutom har Nederländerna och Spanien deltagit i vissa möten.

Under åren 2017-2019 drev de nordiska länderna i NA-FIG gruppen ett projekt med finansiering från Nordiska Ministerrådet, "Fiskerikriminalitet ur ett nordiskt perspektiv". Syftet med projektet var att öka medvetenheten och att lyfta fram vikten av samverkan mellan myndigheter och gränsöverskridande samverkan i arbetet med att motverka fiskerikriminalitet.

³⁵ OECD (2013). *Evading the Net: Tax Crime in the Fishing Sector*. Organisation for Economic Co-operation and Development

³⁶ [North Atlantic Fisheries Intelligence Group](#)

6. Fiskerikontroll i Danmark och Norge

6.1 Danmark

Fiskerikontrollen inom EU utgår från samma regelverk. I det fall flera medlemsstater har maritima gränser i och fiskar i samma havsområde och en medlemsstats fiskefartyg landar fångst i en annan medlemsstat kan samarbetet behöva utvecklas och fördjupas ytterligare i syfte att bland annat arbeta för liknande kontrollkrav.

Danmark och Sverige är exempel på medlemsstater vars fiskefartyg delar fiskevatten och i stor utsträckning landar fångst i den andra medlemsstatens hamnar. Under 2019 landades hela 65 procent av de totala svenska fångstmängderna i Danmark, i huvudsak fångster från det storskaliga pelagiska fisket. Under 2019 stod de utländska landningarna för 24 procent av den totala landade kvantiteten i Sverige och av denna mängd kom 26 procent från danska fartyg.

Fiskerikontrollen i Danmark och Sverige skiljer sig åt i vissa delar. I Danmark har HaV:s motsvarighet Fiskeristyrelsen³⁷ ett samlat ansvar för fiskerikontrollen och har i motsats till HaV även sjöövervakningsfartyg till sitt förfogande inom myndigheten. Danmark har också infört flertalet pilotförsök med REM-system³⁸ som kontrollmetod. Mot bakgrund av den dåliga beståndssituationen av torsk i Kattegatt inleddes under 2020 ett frivilligt pilotförsök med att utrusta 10-12 fartyg med REM-system. Pilotprojektet ska utvärderas den 1 oktober 2021, varefter nästa fas inleds. I denna fas kommer majoriteten av de danska trålfiskefartyg som fiskar i Kattegatt att utrustas med REM-system.

I Danmark gäller sedan den 1 januari 2020 nya provtagningsplaner för bland annat vägning och provtagning av pelagiska arter. Planerna gäller både danska och utländska fartyg, även svenska, som landar fisk i Danmark. Planerna innehåller exempelvis bestämmelser om att artsammansättningen vid landningar av osorterade fångster ska fastställas genom stickprovstagning, liksom detaljer för hur denna provtagning ska utföras. Det är förstahandsmottagaren som är ansvarig för efterlevnaden av bestämmelserna även om det är ett oberoende företag som utför provtagningen. HaV och Fiskeristyrelsen kommer under hösten 2020 se över möjligheten att ta fram en gemensam kontrollplan för transport av fiskeriprodukter mellan Sverige och Danmark.

6.2 Norge

I havsområdena utanför Norge bedrivs fiske av ett flertal länder och enligt norska Fiskeridirektoratet³⁹ delar Norge hela 90 procent av fiskbestånden i sina havsområden med andra länder. Den norska förvaltningen och fiskerikontrollen är därför beroende av internationellt samarbete och arbetar med detta i olika forum, exempelvis genom globala och regionala organisationer för att harmonisera regelverk och kontrollmetoder. Norge och EU slöt 2006 ett

³⁷ <https://fiskeristyrelsen.dk>

³⁸ REM Remote Electronic Monitoring. Ett elektroniskt övervakningssystem som hämtar uppgifter från fiskeverksamheten med hjälp av GPS, sensorer och kameror.

³⁹ [Norska fiskeridirektoratet](#)

bilateralt avtal för ett förstärkt fiskeri- och kontrollsamarbete⁴⁰. I tillägg finns bilaterala avtal mellan EU- Norge för utbyte av kontrolldata och kontrollarbetsgrupper för gemensamma bestånd.

Svenska fartyg bedriver visst fiske i norska farvatten och norska fartyg bedriver fiske i svenska. Under 2019 stod utländska landningar i Sverige för 24 procent av den totala landade kvantiteten i landet, och av denna kvantitet landades 1 procent av norska fartyg.

I flera delar är den norska fiskerikontrollen lik den kontroll som sker inom EU, bland annat i att kontrollen sker på havet, vid landning och transport, i försäljningskedjan och vid export/import av fiskeriprodukter. Fiskerikontrollen i Norge baserar, precis som i Sverige, kontrollarbetet på ett riskbaserat förhållningssätt.

I Norge har en omfattande offentlig utredning av fiskerikontrollen nyligen genomförts.⁴¹ Några av de från ett svenskt perspektiv viktigaste slutsatserna från denna utredning summeras här.

Utredningen påvisar att de undersökningar som gjorts i Norge om fiskets inställning till fusk och hur man tror att regelefterlevnaden är, indikerar att felrapportering och fusk sker, även om myndigheterna i Norge upptäcker få allvarliga överträdelser. Vidare fann den norska myndigheten för ekonomisk brottslighet och miljöbrott, Økokrim, i sin senaste riskutvärdering att risken är hög för att organiserad kriminalitet verkar inom fiskerinäringen och att risken troligen kommer att öka i framtiden. Vidare slår de fast att näringens karaktär är sådan att den underlättar för olika typer av kriminalitet och stora ekonomiska vinster.

I utredningen understryks att det grundläggande problemet för fiskerikontrollen är bristen på verifierad data. De uppgifter som ska rapporteras till myndigheterna baseras idag på fiskares manuella registreringar, även om själva rapporteringen är digitaliserad. I utredningen konstateras att det faktum att fiskaren själv registrerar sin fångst ger utrymme för bristande regelefterlevnad och att det försvårar ett effektivt kontrollarbete. Vidare gör bristen på verifierade uppgifter från fisket att det kan vara svårt att uppfylla de straffrättsliga beviskrav som ställs för fällande domar.

Huvudrekommendationen i utredningen är att etablera ett samarbete mellan myndigheter och privata aktörer för att ta fram ett automatiskt system som genererar objektiva data från fångst, landning och vidare genom leveranskedjan. En grundlig genomgång av vilken teknik som finns idag och vad som är under utveckling görs. Bland annat lyfts EU projektet SmartFish – H2020 fram. Projektet använder de senaste digitala teknikerna för att få fram innovativa lösningar på problem som finns inom fisket. Här nämns bland annat REM-system och artificiell intelligens för analys av insamlat bildmaterial. Enligt utredningen behöver effektiva system utformas så att fisket får ett användbart verktyg för att dokumentera resursuttag, miljöavtryck och inte minst fiskens vidare väg genom leveranskedjan till konsument. Samma system ska säkerställa förvaltningens behov av trovärdiga data samt näringens behov av validering vid export och överföring till marknadens aktörer.

I tillägg till huvudrekommendationen innehåller utredningen även ett stort antal övriga rekommendationer. De åtgärder som föreslås omfattar bland annat att:

- Regleringar bör formuleras så att de ökar efterlevnaden,

⁴⁰ Memorandum of Understanding (MoU) between the Kingdom of Norway and the European Community on the conclusion of future bilateral arrangements for enhanced fisheries cooperation on control and enforcement between Norway and the Member States (MS) of the European Community (2006).

⁴¹ Framtidens fiskerikontroll. NOU 2019: 21. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-21/id2680187/>

- Olika undantag och dispenser bör minimeras eftersom förekomsten av sådana undergräver regelverkets legitimitet,
- Ett arbete för att reglera fritids- och turistfisket och säkerställa en trovärdig kontroll av aktiviteterna bör startas, och genomföras i samarbete med näringen,
- Landningsskyldigheten bör utvärderas i syfte att få en trovärdig och effektiv kontroll av bestämmelserna,
- Endast automatiska vägningssystem ska användas vid vägning av fångst.

Slutligen konstaterar utredningen att även om det antagligen kommer att vara mindre kostsamt att satsa på tekniska lösningar för att förbättra kontrollen än att öka antalet kontrollanter och inspektörer så kommer det trots allt att vara kostsamt att ta fram och underhålla de nya digitala systemen. Vidare kommer kompetensutveckling krävas hos myndigheten för att hantera systemen. För att täcka de ökade kostnaderna föreslås att myndigheterna ska ta ut en kontrollavgift av näringen.

7. Kostnader för fiskerikontroll och kostnadseffektivitet

Fiskerikontrollens kostnader kan inte enbart ställas mot värdet av en livskraftig fiskerinäring utan måste också ses i relation till värdet av de ekosystem som den bidrar till att skydda.

7.1 Fiskerikontrollens kostnader

Fiskerikontrollens kostnader innefattar inte bara kostnader för personal utan också för kapitalintensiva kontrollverktyg såsom fartyg, flygplan och elektronisk utrustning och system. Dessutom rör sig fiskefartygen över stora ytor och landar i ett stort antal hamnar vilket ställer höga krav på kontrollens intensitet och genomförande.

Kostnaden för fiskerikontrollverksamheten vid HaV uppgick under 2019 till 97 miljoner kronor. Merparten finansieras av förvaltningsanslag men en viss andel finansieras via medel från Havs- och fiskeriprogrammet 2014-2020 (EHFF).

Underlaget för nedan angivna kostnader utgörs av resurser kopplade till hur verksamheten är organiserad. Exempelvis består kostnaderna för landningskontrollen av enheten för fältkontroll i Östersjön och enheten för fältkontroll i Västerhavet. Fördelningen mellan olika verksamheter speglar dock relativt väl hur stor andel respektive process har av den totala kostnaden för fiskerikontrollen på HaV. Förutom HaV har framförallt Kustbevakningen omfattande kostnader för fiskerikontroll. Kustbevakningen har dock, enligt resonemang i Kustbevakningens rapport, inte möjlighet att redovisa kostnader för fiskerikontrollen.

Tabell 5. HaV:s kostnader för fiskerikontroll 2019.

Område / åtgärd	Kostnad (mkr)
Landningskontroll	23,2
Övervakning ⁴²	16,7
Uppföljning ⁴³	12,8
Juridiskt stöd/ övergripande samordning	4,0
IT-utveckling	40,1
Totalt	96,9

⁴² Administrativ realtidsövervakning, registrering av uppgifter från fisket och försäljningen med mera.

⁴³ Planering och uppföljning av tillsyn, kvotuppföljning med mera.

7.1.1 Finansiering från EHFF

Från 2014 flyttades EU-bidrag för övervakning, kontroll och tillsyn, ökad institutionell kapacitet och effektivare offentlig förvaltning från EU-kommissionens direktförvaltning till delad förvaltning i Havs- och fiskeriprogrammet 2014-2020.

HaV och Kustbevakningen har under programperioden sökt bidrag för verksamheter inom ramen för beslutad budget om cirka 259 miljoner kronor. Budgetposten inkluderar även den svenska offentliga medfinansieringen som uppgår till 10 procent av totala godkända kostnader. Enligt EHFF kan bidrag sökas för löner, investeringar, övriga direkta utgifter, indirekta kostnader och offentliga resurser.

Under pågående programperiod har cirka 80 procent fördelats till HaV för (till största delen) investeringar i IT-utveckling och cirka 20 procent till Kustbevakningen för JDP-verksamhet.

7.2 Kostnadseffektivitet

Kravet på effektivitet och god hushållning i statsförvaltningen är tydligt i riksdagens och regeringens styrning. Myndigheterna ansvarar för att leva upp till kravet och att arbeta för att effektivisera sin verksamhet.

Fiskerikontrollen i Sverige utförs riskbaserat som ett led i att förbättra kostnadseffektiviteten av investerade medel. Ett riskbaserat arbetssätt innebär att kontrollresurser riktas mot de fiskerier där nivån på regelefterlevnaden är låg och den biologiska konsekvensen av överträdelser är hög.

Den svenska fiskerikontrollen bedrivs inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik. Genom denna ställs generella övergripande krav såsom att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa kontroll, inspektion och överträdelsehantering av den verksamhet som bedrivs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Samtidigt ställs detaljerade krav som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, såsom krav på när, var och hur fisket ska rapportera sina fångster. Dessutom inkluderas krav på medlemsstaterna att utföra kontroll av flera verksamheter och med ett antal utpekade kontrollmetoder. Detta gör att det nationella utrymmet för att omstrukturera kontrollverksamheten i syfte att uppnå kostnadseffektivitet och efterlevnad är begränsat.

I nuläget har inte HaV det underlag som krävs för att kunna göra en bedömning av hur kostnadseffektiva olika kontroller är. Som beskrivits ovan redovisar inte Kustbevakningen sina kostnader för fiskerikontrollen och HaV har inget uppdrag kopplat till uppföljning av fiskerikontrollens kostnadseffektivitet. Med det följer att HaV inte heller har mandat att efterfråga kostnadsrelaterade uppgifter från berörda myndigheter inom fiskerikontrollen, såsom Kustbevakningen.

7.3 Administrativ börda

Enligt Tillväxtverket⁴⁴ uppstår administrativ börda för företag genom de kostnader som uppstår när krav ställs på företag att upprätta, lagra eller överföra information. Vanligtvis handlar det om

⁴⁴ [Tillväxtverket. \(2017\) Ekonomiska effekter av nya regler. Så beräknar du företagens kostnader.](#)

att företag ska rapportera uppgifter till myndigheter, men det kan också röra sig om att företag ska upprätta eller lagra information eller att de ska hålla tredje part informerad, exempelvis allmänheten eller kunder. Andra administrativa kostnader är: 1) materialinköp, exempelvis papper eller skyltar och 2) konsultkostnader, i de fall företag anlitar extern hjälp för administrativt arbete. Definitionen innefattar inte kostnaden för den tid som företagen ägnar åt att sätta sig in i ett lagområde eller kostnader för exempelvis IT-system som används i det administrativa arbetet. För fiskets del kan den administrativa bördan bestå av exempelvis registrering av loggboksuppgifter och förhandsanmäla ankomst till hamn.

HaV presenterar en bedömning av hur framlagda åtgärdsförslag påverkar den administrativa bördan för företagen under varje åtgärdsområde.

8. Efterlevnad

Effektivt upprätthållande av regelefterlevnad är avgörande för ett framgångsrikt genomförande av en hållbar fiskeförvaltning. Att enbart införa regleringar utan någon form av efterföljande fiskerikontroll och verktyg för att säkerställa att de följs skulle sannolikt inte leda till de beteendeförändringar som är önskvärda⁴⁵.

Det finns en stor mängd vetenskaplig forskning kring regelefterlevnad och vilka faktorer som påverkar huruvida individer väljer att följa regler eller ej. Nedan presenteras översiktligt några av teorierna med relevans för vårt uppdrag.

Att en blandning av olika typer av åtgärder, som vi föreslår i detta regeringsuppdrag, behövs för att åstadkomma en kostnadseffektiv fiskerikontroll stöds av de teorier och tankar som återfinns i den vetenskapliga litteraturen.

8.1 Regleringsmodeller och efterlevnadsstrategier

Regleringar syftar till att modifiera beteenden i önskad riktning. För att de regleringar som införs i syfte att förvalta fiskeresursen på ett långsiktigt och hållbart sätt ska få önskad effekt behöver de följas av alla som fiskar samt de som hanterar eller säljer fiskeriprodukter.

När regler arbetas fram, inom fiskförvaltning och i andra sammanhang, är det viktigt att ha i åtanke att hur dessa regler formuleras och tas fram påverkar dess legitimitet och kontrollerbarhet och därmed också hur troligt det är att målsättningarna med reglerna uppnås.

För att ändra beteenden kan staten använda olika typer av regleringsmodeller. Den vanligaste regleringsmodellen inom fisket är styrning och kontroll men även utbildning och tillgängliggörande av information används. Att ge incitament till ett ändrat beteende i form av ökade skatter eller subventioner är exempel på andra möjliga regleringsmodeller. Fiskelicensen och tillträde för fiske i vissa områden kan också anses utgöra incitament. Förutom staten kan även andra aktörer, så som branschorganisationer eller intressegrupper, tillhandahålla olika former av reglering. Ett exempel är MSC, Marine Stewardship Council, som arbetar för ett hållbart fiske och som har utarbetat kriterier som ett fiske behöver uppfylla för att, enligt MSC, få kallas hållbart⁴⁶. Olika regleringsmodeller kompletterar varandra och en utmaning för dem som reglerar är att hitta en optimal blandning av olika incitament för att den bästa regelefterlevnaden.

Kärnan i styrning och kontroll som regleringsmodell är att ge incitament till ett förändrat beteende genom att införa regler som om de inte följs resulterar i sanktioner eller andra typer av negativa påföljder.

Utgångspunkten när styrning och kontroll används är att individerna är rationella aktörer som har möjlighet att anpassa sitt beteende så att reglerna följs. Det finns emellertid flera faktorer som kan bidra till en försämrad regelefterlevnad när denna typ av regleringsmodell används. Kritik som har framförts mot regleringsmodellen är att reglerna över tid har en förmåga att bli onödigt rigida och komplexa samt att reglerna lätt blir alltför omfattande och gäller för ett onödigt brett

⁴⁵ Gunningham, Neil, Compliance, Deterrence and Beyond (2015). Forthcoming in Compliance and Enforcement in Environmental Law, 2015, (Lee Paddock ed) Edward Elgar Publishers. , RegNet Research Paper No. 2015/87,

⁴⁶ [MSC:s standard för hållbart fiske](#) [hämtat 2020-10-12]

spektrum av åtgärder. Att detta sker har fler förklaringar men torde bland annat bero på att det är svårt att utforma regler som ger exakt önskad effekt, att politiker vill framstå som handlingskraftiga och instifta regler för ett specifikt problem relativt snabbt samt att det är vanligare att lägga till regler än att revidera och ta bort föråldrade regler⁴⁷.

Vidare krävs, för att regleringsmodellen styrning och kontroll ska vara effektiv, att sanktionerna är tillräckligt avskräckande och att kontroll genomförs så ofta att risken att bli upptäckt uppfattas som signifikant. Detta medför ofta att kontrollen och överträdelsehanteringen blir relativt kostsam och att det är viktigt att sätta storleken på sanktionerna tillräckligt högt för att de ska fungera avskräckande. Om inte tillräckliga resurser kan avsättas för kontrollåtgärder och sanktionerna inte är tillräckligt avskräckande ökar risken för en lägre regelefterlevnad. De relativt höga kostnaderna för att upprätthålla regelefterlevnaden inom den här regleringsmodellen i kombination med att individer inte alltid är rationella har gjort att styrningsmodeller mer inriktade på information, övertalning och samarbete fått ökat genomslag.

De mer övertalnings- och informationsbaserade strategierna för att nå en förbättrad regelefterlevnad har också brister. Om övertalningen inte lyckas och individer väljer att inte följa reglerna och dessutom inte straffas för det, kan det i sin tur påverka de som tidigare följt reglerna att bryta mot dem. Det är därför vanligt att man genom att kombinera dessa två strategier, övertalning⁴⁸ och bestraffning, försöker nå bästa möjliga regelefterlevnad till en låg kostnad. Detta kan framstå enkelt i teorin men är mycket komplext och svårnavigerat i verkligheten⁴⁹.

Framgångsrika efterlevnadsstrategier består följaktligen ofta av en balanserad blandning av övertalning och bestraffning⁵⁰. En av de mest använda modellerna för att upprätta en effektiv blandning av övertalning och bestraffningsåtgärder är Ayres och Braithwaits Överträdelsepyramid (enforcement pyramid)⁵¹. Här finns olika typer av övertalningsåtgärder i botten av pyramiden, milda sanktioner i mitten och hårdare påföljder högre upp i pyramiden. I modellen inhämtas information från flera intressenter och utifrån detta görs en avvägning av de regleringsstrategier som finns att tillgå. Strategierna i botten av pyramiden såsom informations- och utbildningsinsatser och enkla och intuitiva rapporteringsverktyg, bör vara förstahandsval eftersom de inte är tvingande, mindre kränkande och dessutom mindre kostsamma.

Vidare bör utgångspunkten vara att prova strategierna i botten av pyramiden så som information och utbildningsinsatser, användarvänliga registreringsverktyg och så vidare tills de visar sig tillräckliga. Då kan svagheter i dessa strategier kompletteras genom den avskräckande effekten av de hårdare strategierna högre upp i pyramiden. Signalerna som sänds till intressenterna är att kapaciteten att eskalera till hårdare påföljder högre upp i pyramiden finns, vilket ökar chanserna till samarbete och problemlösning vid basen av pyramiden.

Figur 5. Efterlevnadspyramid. I pyramiden anges varför vi reglerar och vid den nedåtgående pilen aktörernas inställning till reglering.

⁴⁷ Baldwin, Robert, Cave, Martin and Lodge, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2nd ed (Oxford, 2011; pubd online Apr. 2015).

⁴⁸ Översatt från engelskans persuasion.

⁴⁹ Gunningham, Neil, *Compliance, Deterrence and Beyond* (2015). Forthcoming in *Compliance and Enforcement in Environmental Law*, 2015, (Lee Paddock ed) Edward Elgar Publishers. RegNet Research Paper No. 2015/87.

⁵⁰ Persuasion and Punishment på engelska.

⁵¹ Braithwaite, John. (2011). The essence of responsive regulation. *UBC Law Review*. 44. 475-520.



Källa: Egen bearbetning av [Enforcement pyramids](#) (hämtad 2020-09-21).

8.2 Motiv till bristande efterlevnad i yrkesfisket

Vilka efterlevnadsstrategier som är mest lämpade beror också på vilken inställning personerna har vars beteende man önskar modifiera. Om det finns en önskan om att följa reglerna men kunskapen är bristande är utbildning en bättre strategi än sanktion eller åtal. Sanktion eller åtal kan å andra sidan vara lämpligare när de personer vars beteende ska förändras har visat sig vara negativa till regler och inte heller visat intresse av att följa regelverket.

Att förstå varför, hur och när fiskare, så väl yrkes- som fritidsfiskare, följer eller bryter mot regler är avgörande för att utforma en effektiv fiskeripolitik som ger ett långsiktigt hållbart fiske. En bristande regelefterlevnad förklarades tidigare huvudsakligen av ekonomiska motiv och egenintresse, att bryta mot reglerna var lönsamt för individen. Mer nyligen involverar dock de flesta förklaringar en kombination av ekonomiska, sociala, politiska och miljömässiga faktorer.

Beteendevetenskaplig forskning om beslutsfattande och efterlevnad anger att faktorer som: individers attityd till risk, åsikter om reglernas legitimitet, nivåer av förtroende och misstro mellan de som reglerar och de som ska följa reglerna, individens egen uppfattning om rikedom, kunskap eller förståelse för sannolikheten att bli fångad, liksom social moral och andra kontextuella faktorer spelar alla roller för att avgöra om en enskild person bryter mot en reglering eller inte.⁵²

När det gäller svenska yrkesfiskares inställning till förvaltningsregler finns två intressanta studier som bygger på intervjuer med den svenska fiskarkåren, Jagers med flera (2012)⁵³ och Boonstra

⁵² Battista W, Romero-Canyas R, Smith SL, Fraire J, Efron M, Larson-Konar D and Fujita R (2018) Behavior Change Interventions to Reduce Illegal Fishing. *Front. Mar. Sci.* 5:403. doi: 10.3389/fmars.2018.00403

⁵³ Boonstra, W.J., Birnbaum, S. and Björkvik, E. (2017), The quality of compliance: investigating fishers' responses towards regulation and authorities. *Fish Fish*, 18: 682-697. doi:

med flera (2017)⁵⁴. Boonstra med flera bygger även sina resultat på uttalanden av fiskare i nyheter, akademiska artiklar samt e-post. Båda studierna lyfter fram att det inte finns någon enkel lösning när det gäller utformningen av förvaltningsåtgärder och att olika typer av styrinstrument behövs för att hantera de diversa motiv som finns för att följa eller inte följa regler.

Jagers et al har i sin studie både tittat på varför fiskare bryter mot reglerna men också varför de väljer att följa dem. Utifrån deras resultat finns inget direkt stöd för att användandet av avskräckande åtgärder som höga sanktioner och åtal skulle vara tillräckligt för att få fiskare att följa reglerna. Även om denna typ av åtgärder kan vara viktiga, så är motiven för regelefterlevnad mer komplexa än så. I vissa fall kan hårda brottsbekämpande åtgärder till och med vara konterproduktiva. Deras huvudsakliga slutsats är att moraliska aspekter samt solidaritet med resten av yrkeskåren är de faktorer som är viktigast för fiskarens beslut att följa reglerna, därefter kommer avskräckande åtgärder, socialt tryck och hur reglerna är utformade. När fiskaren fattar beslut om att inte följa reglerna så väger ekonomiska skäl tungt, men då mera för att det är nödvändigt att få in pengar för att kunna köpa mat och betala räkningarna än att bli förmögen, samt att reglerna inte uppfattas som legitima.

Vidare har Jagers med flera tittat på skillnader mellan olika typer av fiskare. Här kunde man se att storskaliga fiskares, till skillnad från små och mellanstora fiskares, regelefterlevnad i större utsträckning påverkas av avskräckande åtgärder och att de är mindre påverkade av solidaritet och anledningen till att reglerna finns.

Boonstra med flera har i sin studie valt ett annorlunda angreppssätt och fokus är på kvalitén eller motivationen för fiskarnas regelefterlevnad. Genom detta hoppas de få en bättre förståelse för hur stark och motståndskraftig fiskarnas drivkraft till att följa befintliga regler inom fisket är. För att mäta detta använder författarna sig av fyra olika kategorier av attityder till regelefterlevnad som tar i beaktande individens engagemang, acceptans och motstånd mot de regler som ska följas. De fyra attityderna till regelefterlevnad benämns Engagemang, Motstånd, Kreativitet och Motvilja.

Vid författarnas granskning av faktaunderlaget hittades inga tydliga exempel som passade in i kategorin, Engagemang (fiskare som gärna följer reglerna och tar ett personligt ansvar) och Motstånd (fiskarna ser reglerna som meningslösa och tar inget ansvar för att syftet med reglerna nås), men flera exempel för kategorierna Kreativitet och Motvilja identifierades.

Kreativitet innebär att fiskare inte känner sig förpliktigade att följa reglerna eller dess syfte. De har däremot god kännedom om reglerna och använder denna kännedom i syfte att utnyttja reglernas brister för egen vinning. Motvilja handlar om att fiskarna inte nödvändigtvis anser att reglerna är felaktiga eller att de motsätter sig syftet med regler, istället är de kritiska till hur reglerna har arbetats fram och hur de genomdrivs. I denna kategori verkar det även finnas ett generellt missnöje, inte enbart kopplat till regler och myndighetsutövning.

När förtroendet för förvaltare och förvaltningssystem saknas är sannolikheten för bristande regelefterlevnad hög i avsaknad av frekventa kontroller; vilket innebär svårigheter och ökade kostnader för kontroller om en hög efterlevnadsnivå ska vara möjlig att nå.

⁵⁴ Jagers, S.C., Berling, D. and Jentoft, S. (2012) Why comply? Attitudes towards harvest regulations among Swedish Fishers. Marine Policy 36, 969-976.

9. Effektivare fiskerikontroll

I detta kapitel utreds fiskerikontrollen av yrkesfisket och fritidsfisket genom gapanalys. Kontrollen av yrkesfisket beskrivs utifrån de olika delar av leveranskedjan som den utförs i, det vill säga till sjöss, vid landningstillfället, under transport och på marknaden. Gapanalysen av kontrollen av fritidsfisket fokuserar på fritidsfisket i havet och de fem stora sjöarna. Hur dessa kontrollmoment interagerar med varandra och bidrar till en effektiv samlad fiskerikontroll beskrivs i kapitel 10.

9.1 Effektivare fiskerikontroll av landningsskyldigheten

Landningsskyldigheten inom EU infördes för att minimera otillåtna utkast av fångster samt för att påskynda utvecklingen av ett mer selektivt fiske. Landningsskyldigheten infördes successivt från 2015 och gäller från och med 2019 i allt yrkesfiske av kvoterade arter, med vissa undantag. Fångster av icke-kvoterade arter omfattas inte av landningsskyldigheten och får eller måste kastas tillbaka beroende på dess storlek.

Landningsskyldigheten innebär att alla fångster av kvoterade arter ska registreras i loggbok, landas och räknas av kvoterna. Även så kallade oönskade fångster måste landas, till exempel fisk under minsta referensstorlek för bevarande (MRB). Fisk och skaldjur som är under MRB får inte användas direkt till livsmedel, såsom försäljning hel eller i filéer till slutkonsument, utan bara till andra ändamål och indirekt till livsmedel, exempelvis fiskmjöl och fiskolja.

De grundläggande reglerna för landningsskyldighet finns i grundförordningen. Vissa undantag och andra detaljerade bestämmelser kan fastställas i EU-förordningar såsom fleråriga planer⁵⁵ eller utkastplaner. Utkastplanerna tas fram på regional nivå och beslutas av EU-kommissionen. Undantag från landningsskyldigheten kan införas om fångsten består av arter med hög överlevnadsgrad i det specifika fiskeredskapet eller för undantag av mindre betydelse (de minimis). De minimis undantag innebär att det är tillåtet att kasta ut en mindre procentandel av den totala fångsten av en viss reglerad art om det finns vetenskapliga belägg för att ökad selektivitet är mycket svår att uppnå eller för att undvika oproportionerliga kostnader av hanteringen av fångsten. I praktiken innebär detta för svenskt fiske att viss fångst av kvoterade arter kan kastas ut och att dessa utkast ska registreras. De minimis undantag har enbart införts i Västerhavet, inte i Östersjön.

Utkastplaner finns för olika havsområden, fisken och fiskemetoder och gäller under tre års tid. Det finns för närvarande fyra utkastplaner som är särskilt relevanta för svenskt fiske:

- utkastplan för bottenlevande arter i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön⁵⁶,
- utkastplan för pelagiskt fiske i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön⁵⁷,

⁵⁵ [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) 2016/1139 av den 6 juli 2016](#) om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd,

[Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) 2018/973 av den 4 juli 2018](#) om upprättande av en flerårig plan för demersala bestånd i Nordsjön och de fisken som nyttjar dessa bestånd, med fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av landningsskyldigheten i Nordsjön samt [Rådets förordning \(EG\) nr 1100/2007 av den 18 september 2007](#) avseende ål.

⁵⁶ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/2238 av den 1 oktober 2019 om fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av landningsskyldigheten för vissa demersala fisken i Nordsjön för perioden 2020-2021.

⁵⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1395/2014 av den 30 oktober 2014 om upprättande av en utkastplan för vissa fisken efter små pelagiska arter och industriellt fiske i Nordsjön.

- utkastplan för fiske av torsk och rödspätta i Östersjön⁵⁸,
- utkastplan för fiske av lax i Östersjön⁵⁹.

I samtliga utkastplaner finns undantag från landningsskyldigheten.

Fiskets fångster dokumenteras av befälhavaren i en fiskeloggbok eller kustfiskejournal. För att landningsskyldigheten ska fungera ställs krav på fullständig och tillförlitlig dokumentation av fångsterna, både av de fångster som behålls och landas och de som kastas tillbaka i enlighet med de undantag som införts. Om utkastnivåerna för de minimis undantag blir för höga och överskrider fastställda gränsvärden upphör undantaget att gälla och all sådan fångst måste därefter landas.

Eftersom reglerna kring landningsskyldigheten är komplexa och innehåller flera undantag finns det som lyfts i en studie⁶⁰ även utrymme för olika tolkningar. Undantagen är i många fall införda för att underlätta för fisket, men medför samtidigt att det blir fler detaljregler att följa, både för fiskarna och för kontrollmyndigheterna, vilket ökar risken för en försämrad regelefterlevnad.

9.1.1 Nuläge

Idag används Kustbevakningens fartyg och flyg för att övervaka fiskets verksamhet till sjöss. Chansen att upptäcka utkast med fartyg är mycket liten eftersom fisket kan kasta eventuell bifångst när de är utom synhåll för inspektionsfartyget. Flygövervakning kan däremot bedrivas utan fiskarens vetskap. Det är dock svårt att med bilder från flyg på hög höjd avgöra vilken fisk som kastas och således om den innefattas i ett undantag från landningsskyldigheten eller inte. Sjöövervakningen med fartyg och flyg är kostsam och endast en liten del av fiskets totala tid till sjöss kan övervakas. För att kontrollera att reglerna om landningsskyldigheten efterlevs utförs i vissa fall en landningskontroll på en resa där en last haul-kontroll ombord på fiskefartyget har genomförts. Last haul-provtagning innebär att fångsten i det senaste tråldraget kontrolleras avseende fångstsammansättning av Kustbevakningen under en inspektion till sjöss. I analysen registreras fångsten, uppdelat på art, fångst under MRB samt fångst som får kastas därför att den exempelvis omfattas av undantag från landningsskyldigheten. En jämförelse mellan de båda kontrollresultaten kan visa på om all fångst som fångats, och som omfattas av landningsskyldigheten, också finns kvar på fartyget vid landningstillfället. Denna kombinerade kontrollmetod är dock inte alltid effektiv av flera anledningar. Om fartyget gör flera tråldrag efter last haul-kontrollen är det exempelvis i efterhand inte möjligt att fastställa vilken fångst som kommer från vilket tråldrag.

Effektiva kontrollmetoder som kan kontrollera landningsskyldigheten och att tillåtna utkast registreras i loggboken (såsom REM-system) används inte av den svenska fiskerikontrollen idag. Det beror bland annat på behov av ytterligare reglering, acceptans och kostnader för införande. Detta innebär att det i det närmaste inte upptäckts några överträdelser mot landningsskyldigheten trots att indikationer om bristande efterlevnad finns. Det är därför inte möjligt att mäta efterlevnaden av landningsskyldigheten genom att analysera antalet överträdelser. Efterlevnaden

⁵⁸ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/306 av den 18 december 2017 om specifikationer för genomförandet av landningsskyldigheten för torsk och rödspätta inom fiskena i Östersjön.

⁵⁹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/211 av den 21 november 2017 om upprättande av en utkastplan för lax i Östersjön.

⁶⁰ Borges L., Penas Lado E. (2019) Discards in the Common Fisheries Policy: The Evolution of the Policy. In: Uhlmann S., Ulrich C., Kennelly S. (eds) The European Landing Obligation. Springer, Cham.

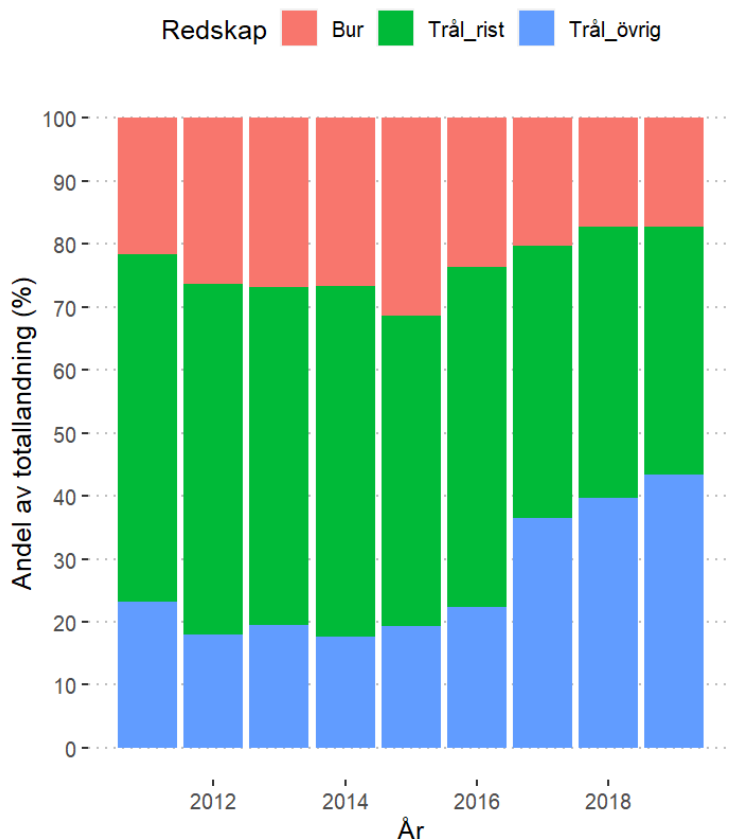
av landningsskyldigheten får istället uppskattas från ett antal olika källor såsom last haul-provtagning som genomförs av Kustbevakningen till sjöss, vetenskaplig provtagning av fångst, fiskets loggboksrapportering, EU:s regionala utvärderingsrapporter över efterlevnaden och övriga indikationer. Alla dessa källor har brister, men om all tillgänglig information summeras ges en tämligen tydlig bild av att efterlevnaden av landningsskyldigheten är bristfällig. Detta innebär att otillåtna utkast fortfarande förekommer och att utkast som är tillåtna inte registreras i loggboken.

SLU Aqua gör, i enlighet med EU:s datainsamlingsbestämmelser⁶¹, regelbundna ombordprovtagningar inom olika demersala trålfisken för att samla in data om fångstsammansättning. Vid jämförelse mellan SLU Aquas uppskattningar av utkast och det som faktiskt registrerats i loggbok finns tydliga skillnader. Jämförelsen visar att utkast av kvoterade fiskarter fortgår inom det demersala fisket och att endast en bråkdel av utkasten registreras oavsett om de består av tillåtna eller otillåtna utkast. Eftersom utkast ska registreras oavsett om de sker inom ramen för undantag eller inte indikerar detta att fångstdokumentationen inte har förbättrats sedan infasningen av landningsskyldigheten påbörjades. SLU Aquas jämförelse finns att tillgå i bilaga 2.

Målsättningarna med att införa landningsskyldigheten var att driva utvecklingen mot ett mer selektivt fiske, minska resursslöseriet och förbättrat dataunderlag om bestånden genom förbättrad dokumentation. I samband med införandet av landningsskyldigheten genomfördes vissa nationella regellättnader avseende redskap. Förhoppningen var att kravet på att landa all kvoterad fångst skulle innebära att fisket valde mer selektiva redskap för att minska bifångsterna. Enligt analys från SLU Aqua över åren 2011-2019 har fisket i vissa fall istället blivit mindre selektivt. I figuren nedan visas svenska landningar av havskräfta med olika redskapstyper.

⁶¹ Se bland annat 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.

Figur 6. Andel av årliga svenska kräftlandningar per redskapstyp 2011-2019



Källa: Underlag till utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter i demersalt fiske från SLU, 2020-06-23. Bur samt trål med rist är mer selektiva än trål.

Underrapportering av oönskade fångster, i kombination med minskad användning av selektiva redskap och oregerad fiskeansträngning, bidrar till en försämrad kunskap om fiskeridödligheten och fångstuttaget. I beståndsuppskattningarna används data från olika källor varav en källa är loggboksinformation. Att landningsskyldigheten inte efterlevs fullt ut och att registrering i loggbok inte sker i tillräcklig utsträckning påverkar därför beståndsuppskattningarna. Därmed ökar även svårigheterna att sätta korrekta kvoter och bestånden riskerar att överfiskas.

När det gäller orsaker till varför utkast sker kan ökad arbetsbörda vara en anledning. Att sortera fisken i enlighet med de regler som finns och att registrera den i loggbok tar längre tid än att enbart sortera den fångst som befälhavaren vill landa och som ger en god förtjänst. I tillägg till detta finns möjlighet att, i strid mot lagstiftningen, öka lönsamheten genom att enbart föra i land och registrera i loggbok fångst som ligger över MRB. Eftersom även fångst under MRB räknas av från kvoten maximeras fångsten och lönsamheten genom att inte registrera och föra i land enligt regelverket. Vidare ska användningen av fångst av fisk och skaldjur som omfattas av landningsskyldigheten men är under MRB begränsas till andra ändamål än direkt humankonsumtion, inbegripet fiskmjöl, fiskolja, sällskapsdjurfoder, livsmedelstillsatser, läkemedel och kosmetiska produkter. I dagsläget saknas ofta kapacitet att ta hand om denna fångst och att nyttja den på lämpligt sätt. Risker att bli upptäckt för överträdelse mot landningsskyldigheten är idag också liten vilket gör att incitament att följa regelverket vilar på individens vilja att göra rätt.

9.1.2 Målläge

Regelverket kring landningsskyldigheten är enkelt att förstå, följa och kontrollera. Rapporteringen till HaV av fångster och utkast är fullständig och sker i användarvänliga och effektiva system. Förutsättningarna för tillförlitliga fångstuppgifter och ett effektivt förvaltningssystem med kvoter har förbättrats genom att landningsskyldigheten efterlevs.

9.1.3 Föreslagna åtgärder

- I syfte att förbättra efterlevnaden av landningsskyldigheten samt för att verifiera att utkast registreras i loggboken behöver den pilotstudie med REM-system som rekommenderades i regeringsuppdraget om REM-system⁶² genomföras. Deltagandet i försöket kan, som föreslås i redovisningen av uppdraget, vara frivilligt eller göras tvingande. I det fall deltagande är tvingande behövs en lagändring. Förutom att utgöra en effektiv kontrollmetod för att upptäcka otillåtna utkast möjliggör också REM-system ökad detaljerad kännedom om var och hur fiske bedrivs genom att GPS-sändare och sensorer innefattas i systemet. Regellättnader bör kunna ges om kunskapen och dokumentationen om de verkliga fångsterna förbättras.
- I det fall HaV får bemyndigande att införa REM-system som ordinarie kontrollmetod på utpekade fiskerier behöver kontrollinsatser till sjöss anpassas för att komplettera REM-systemet så att de olika kontrollmetoderna kompletterar varandra och genererar en ökad regelefterlevnad. Det är av största vikt att HaV och Kustbevakningen samverkar kring anpassningen av sjökontrollen.
- Nuvarande regelverk med undantag och hög detaljeringsgrad försvårar både efterlevnad och fiskerikontroll. HaV avser därför att fortsatt verka för att regelverket avseende landningsskyldigheten blir mer kontrollerbart och lättare för den enskilda fiskaren att förstå och följa.

9.1.4 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

I regeringsuppdraget om kamerabevakning som HaV levererade 2019 beräknades kostnaderna för genomförande av ett försök med 15 deltagande fiskefartyg till cirka 100 000 SEK/fartyg. Om fartygsägarna får full täckning genom medel från EHFF eller via åtgärdsanslag förväntas rapportering via kameror i denna del inte innebära en ökad investeringskostnad för företagen. Kostnaden för underhåll av utrustningen och ändrade arbetssätt som kan komma att krävas vid införandet av REM-system är dock inte inkluderad i denna kostnad. Innan försök med REM-system har genomförts är det inte möjligt att fullt ut uppskatta denna tidsåtgång.

Fisket påverkas i dag vid fysisk kontroll till sjöss eller vid landningstillfället genom att verksamheten måste upphöra eller anpassas under kontrollinsatsen. I det fall REM-system införs behöver övriga kontrollinsatser ses över och i de fall kunskapen och dokumentationen om de verkliga fångsterna förbättras efter införandet kan eventuellt påverkan från övriga fysiska kontrollinsatser minska. HaV bedömer av dessa anledningar att den samlade administrativa

⁶² [Regeringsuppdrag Kamerabevakning](#)

bördan för företagen initialt skulle kunna öka något men i ett längre tidsperspektiv vara oförändrad eller minska vid införande av REM-system.

9.2 Effektivare fiskerikontroll av marina skyddade områden och andra geografiska områden med teknisk reglering av fisket

Marina skyddade områden där främst biologisk mångfald är skyddsmotivet är ett centralt verktyg i en ekosystembaserad förvaltning. Använt på rätt sätt kan fiskereglering inom dessa områden tillgodose både naturvårdens och fiskeriförvaltningens intressen, eftersom friska hav med välbevarade livsmiljöer är en förutsättning för ett långsiktigt hållbart fiske. Det finns idag flera marina skyddade områden inom vilka fiskereglering införts för att i första hand skydda viktiga livsmiljöer och arter. Exempel på sådana områden är Kosterfjorden-Väderöfjorden och Bratten.

Förutom fiskereglering i marina skyddade områden beslutade av EU-kommissionen i delegerade akter, finns också utpekade geografiskt avgränsade områden med fiskereglering i EU:s tekniska förordning och i nationell reglering. Syftet kan här vara att skydda ungfisk och lekansamlingar, men också känsliga arter och livsmiljöer.

Nedan beskrivs de områden som omfattas av analysen. Övervakning av generella bestämmelser om kvoter eller tekniska bestämmelser för större havsområden omfattas inte.

- Kosterfjorden - Väderöfjorden: I Kosterfjorden - Väderöfjordens djupare delar pågår ett lokalt, småskaligt räkfiske med trål. I delar av området som trålas har särskilt känsliga områden skyddats från räktrålning. För att få tillstånd att tråla efter räka har också ett utbildningskrav kopplats till tillståndet. Denna utbildning syftar till att medvetandegöra yrkesfiskarna om de unika naturvärden som finns i området samt att utbilda dem i regelverket gällande räktrålning i området. För att öka kontrollerbarheten av skyddet har AIS-krav införts så att fiskefartyg i området kan följas i realtid.
- Bratten: Bratten är ett stort marint skyddat område i utsjön i Skagerrak med områden med höga bevarandevärden, samtidigt som stora delar också nyttjas av fisket. I Bratten har det inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik införts områden där inget yrkesfiske får bedrivas, krav på AIS i drift för samtliga fiskefartyg som befinner sig i området samt reglering av fritidsfiske genom nationell fiskereglering.
- Trålgränsen: Trålförbud har gällt längs både väst- och ostkusten sedan år 1900. Från början var trålfiske tillåtet närmare kusten, men trålgränsen har flyttats ut till fyra nautiska mil från baslinjerna förutom i Kattegatt där gränsen går vid tre nautiska mil från kustlinjen.
- Områden innanför trålgränsen där trålfiske är tillåtet: Innanför trålgränsen finns områden där trålfiske är tillåtet. Trålfiske efter havskräfta är tillåtet i utpekade trålfiskeområden och trålfiske efter räka är tillåtet på större djup än 60 meter. Det finns olika restriktioner för dessa områden avseende bland annat tillåtna redskap och fisketider.
- Lek- och uppväxtområdena för torsk i Östersjön : maj - oktober i Bornholmsdjupet, Gotlandsdjupet respektive Gdanskdjupet.⁶³

⁶³ Se punkt 4.1 a-c, Del C, Bilaga VIII, 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 1967/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU)

- Fredningsområden såsom:
 - Laholmsbukten och Skälderviken där allt fiske är förbjudet årligen januari - mars.
 - De tre fredningsområdena för torskfiske i södra Kattegatt det vill säga Västra området, Nordvästra området med fiskeförbud under januari - mars med vissa undantag samt Sydöstra området där allt fiske är förbjudet under hela året.
 - Norra Öresund med fiskeförbud under januari - mars med vissa undantag.

9.2.1 Nuläge

För att uppfylla syftet med geografiskt avgränsade bestämmelser följer krav på övervakning och kontroll av de utpekade områdena för att säkerställa att fiske inte bedrivs i strid med gällande regler.

I kontrollförordningen regleras att alla fiskefartyg som är 12 meter eller längre ska utrustas med en positionssändande utrustning (VMS). Genom VMS-systemet skickas fartygens position, hastighet och riktning till HaV minst varannan men i praktiken oftast varje timma. För att få befinna sig i Bratten-området och Kosterfjorden ställs genom annan lagstiftning också krav på att alla fartyg oavsett längd använder AIS-system⁶⁴.

Den fysiska övervakningen av områdena bedrivs av Kustbevakningen med inspektionsfartyg och flyg. Till stöd för övervakningen och kontrollen används uppgifter från kustradarsystemet, VMS och AIS som presenteras i Kustbevakningens sjöövervakningssystem.

I tillägg till övervakningen som Kustbevakningen bedriver övervakar också HaV områdena genom Kustbevakningens sjöövervakningssystem. I systemet kan fartygsrörelser följas i nära realtid men även historiskt. De trålfria områdena Kosterfjorden och de fiskefria områdena i Bratten prioriteras särskilt i övervakningen.

I syfte att effektivisera övervakningen av områdena har HaV utvecklat en metod för målspårsanalys som bland annat använder AIS-data för att fånga upp de fartygsrörelser som indikerar sättning och lyftning av fisketrål. Under förutsättning att AIS-data sänds med hög frekvens, att AIS-informationen är av bra kvalitet och att fartyget befinner sig inom viss närhet till kusten, kan analysen användas för att tidsmässigt få en högupplöst bild av fartygets rörelse. Analysen ger dock bara en indikation på om fiskeaktivitet pågår och målspårsanalys har ännu inte prövats rättsligt i domstol (se kapitel 11).

Enligt havsrättskonventionen⁶⁵ har alla typer av fartyg rätt till oskadlig genomfart genom territorialhav och rätt att navigera överallt i den exklusiva ekonomiska zonen. HaV saknar för närvarande möjlighet att avgöra om fartyg som färdas genom ett område bedriver fiske eller inte eftersom VMS och AIS-systemet enbart anger position, hastighet och riktning men inte om fiske bedrivs.

För att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv kontroll av aktuella områden krävs att geografiska områden med teknisk reglering av fisket finns tillgängliga i digitaliserat format och är kvalitetssäkrat. Dessa förutsättningar saknas i stor utsträckning idag, vilket leder till att såväl

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.

⁶⁴ [Kommissionens delegerade förordning \(EU\) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö](#)

⁶⁵ Se [Havsrättskonventionen](#)

övervakningen och kontrollen som bedrivs av HaV och Kustbevakningen samt externa intressenter såsom fisket i stor utsträckning är hänvisat till tolkning av geografiska referenser i aktuella författningar.

Med anledning av svårigheterna med den geografiska övervakningen är efterlevnaden av reglerna generellt sett svår att bedöma. HaV kan också konstatera att mängden regleringar och begränsningar av fiske inom geografiska områden ökar och därmed ökar också kraven avseende övervakning, uppföljning och kontroll.

9.2.2 Målläge

Övervakning och kontroll av geografiska områden är ändamålsenlig, kostnadseffektiv och detta sammantaget har lett till en förbättrad efterlevnad av gällande fiskereglering.

9.2.3 Åtgärdsförslag

- I syfte att effektivisera övervakningen och kontrollen av aktuella områden avser HaV att initiera en utredning för att säkerställa uppdrag, mandat och ansvarsförhållanden mellan HaV och Kustbevakningen avseende övervakning av yrkesfisket i Sverige. Som framgår finns det i dagsläget risk att myndigheternas uppdrag överlappar. HaV och Kustbevakningen behöver ha en samsyn kring respektive myndigheters ansvar och uppdrag avseende övervakningen av yrkesfisket genom systemet Sjöbasis. Utredningen ska genomföras gemensamt av HaV och Kustbevakningen.
- Kunskap om fiskefartyg bedriver fiske eller inte i utpekade geografiska områden med fiskereglering är nödvändig för en effektiv geografisk kontroll. I detta syfte avser HaV att utreda förutsättningarna för användningen av sensorer på fiskeredskapen. Sensorerna skickar information till medlemsstaten när fiskeredskapen används. Sensorer ingår som en del i REM-system som föreslås införas under föregående avsnitt (9.1).
- För att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv kontroll krävs att de geografiska referenser som finns i regelverk som behandlar marina skyddade områden och andra geografiska områden med teknisk reglering av fisket finns tillgängliga i digitaliserat format. Digitala och kvalitetssäkrade geografiska referenser innebär en ökad rättssäkerhet samt ett mer effektivt informations- och kontrollarbete. HaV avser därför att i detta syfte upprätta en databas för fiskets geografiska data.

9.2.4 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Digitalt angivna områden med referens till berörda tryckta rättsakter gör det enklare och tryggare för fisket att följa regelverket. Kostnaderna för detta arbete skulle belasta myndigheten men skulle effektivisera informations- och kontrollarbetet.

Företagen förväntas få en minskad administrativ börda genom framförallt den tidsbesparing som följer av att regelverkets geografiska avgränsningar tydliggörs och blir mer lättillgänglig. Vid införande av sensorer behöver vidare utredas hur kontrollmetoden påverkar företagens kostnader och administrativa börda.

9.3 Effektivare fiskerikontroll vid landning

I ett förvaltningssystem som i huvudsak är baserat på kvoter är landningskontrollen en av hörnstenarna i fiskerikontrollen. FAO⁶⁶ beskriver exempelvis betydelsen av att kontrollera fiskets fångster vid landningstillfället som en av de viktigaste delarna inom fiskerikontroll i outputstyrda (det vill säga kvotbaserade) förvaltningssystem eftersom fartyg vid landningstillfället kan kontrolleras, loggböcker och andra dokument samlas in och fisken som landas identifieras och vägas.

I syfte att genomföra en effektiv kvotuppföljning verifieras att fiskets landningar har registrerats korrekt i loggboken och landningsdeklarationen. Loggboksuppgifterna används också som ett av flera underlag till beståndsuppskattningar. Det är dock viktigt att beakta att fiskets totala fångster inte kan verifieras vid landningskontroll eftersom fisk kan ha kastats tillbaka innan landning utan att ha registrerats. För att verifiera fiskets totala fångster behöver landningskontrollen därför utföras i nära samarbete med fiskerikontrollen till sjöss vilket beskrivs närmare under avsnitt 9.1.

Vid en landningskontroll kontrolleras fångsten avseende art, mängd och storlek och jämförs med fiskarens fångstrapportering. Andra kontrollmoment som också kan ingå i landningskontrollen innefattar kontroll av loggbok, redskap, fisketillstånd samt kontroll av eventuella anmälningar. För att landningskontrollen ska vara effektiv, trovärdig och inte påverka fisklandningarna mer än nödvändigt är det viktigt att kontrollanterna är förberedda och pålästa inför kontrollstillfället. Kontrollanterna behöver vara uppdaterade på gällande regelverk, i möjligaste mån studera fartygets anmälningar och rapportering från den aktuella fiskeresan samt känna till vilka licenser, eventuella särskilda tillstånd och dispenser som kan vara aktuella inför genomförande av kontrollen.

Det EU-gemensamma arbetet inom JDP (se avsnitt 5.3.1) utgör basen för gemensamma inspektions- och övervakningsinsatser inom EU och är en naturlig del av arbetet inom landningskontrollen.

Över hälften (65 procent år 2019) av de svenska fångstmängderna landas i Danmark och motsvarande är det cirka 24 procent (år 2019) av de landade fångstmängderna i Sverige som landas av utländska fartyg, huvudsakligen från finländska fartyg. Det är extra viktigt med ett välutvecklat kontrollsamarbete på både strategisk och operativ nivå med de länder som närmast berörs av svenska landningar och vice versa.

9.3.1 Nuläge

Kontrollförfordningens regler om bland annat förhandsanmälan av ankomst till hamn, toleransmarginal mellan loggboksuppgift och faktisk vikt samt vägning av fångster är viktiga förutsättningar för att landningskontrollen ska kunna verifiera de fångster som landas av yrkesfisket. Kontroll av fiskeredskap vid landningstillfället säkerställer vidare att fiskeredskapen är lagliga och i linje med gällande redskapsbestämmelser. Dessa regler utgör utgångspunkten för gapanalysen för landningskontrollen och beskrivs separat nedan.

⁶⁶ A Fishery Manager's Guidebook – Management Measures and their Application, redigerad av Kevern L. Cochrane och Serge M. Garcia, 2 uppl, FAO och Wiley-Blackwell, 2009.

Förhandsanmälan

Anmälan från fiskefartygens befälhavare till HaV om tidpunkt och hamn för ankomst med fångst ombord samt landning är nödvändig för att fiskerikontrollanterna ska ha möjlighet att finnas på plats i hamnarna för att utföra landningskontroll när fiskefartygen avslutar fiskeresan. En god efterlevnad av denna regel är därför en nödvändighet för en effektiv landningskontroll.

EU:s grundbestämmelser avseende förhandsanmälan återfinns främst i kontrollförordningen, förvaltningsplaner och implementeringar av bestämmelser inom regionala organisationer. Varje medlemsstat har utrymme att skärpa bestämmelserna om anmälingstider och medge undantag för en enskild landning. Sverige har av kontrollskäl infört vissa skärpningar, vilka exempelvis omfattar fartyg under 12 meter när dessa ankommer hamn med fångst ombord som överstiger ett visst tröskelvärde. För att underlätta för fisket har HaV tagit fram en vägledande tabell⁶⁷ över vilka förhandsanmälningskrav som är gällande för olika arter och områden.

Efterlevnaden av regeln för de fiskefartyg som omfattas av kravet på förhandsanmälan är god. De fartyg som omfattas av krav på förhandsanmälan men som inte rapporterar varje resa i loggbok är svårare att följa upp och därmed är det svårare att få en uppfattning om den totala regelefterlevnaden. Detta gäller mindre båtar med en månatlig fångstrapportering där enbart de landningar som verifieras i en landningskontroll kan följas upp.

Toleransmarginal

Enligt kontrollförordningen ska befälhavaren ombord på unionsfiskefartyg som är 10 meter långa eller längre föra loggbok över fångst, utkast, redskap med mera. Vid fiske efter torsk i Östersjön gäller kravet på loggboksföring för fartyg som är 8 meter eller längre. Befälhavare på fiskefartyg som är 12 meter eller längre ska registrera och rapportera uppgifterna till medlemsstaten i en elektronisk loggbok minst en gång per dag, medan befälhavare på fiskefartyg som är 10 meter långa, men kortare än 12 meter, ska registrera uppgifterna i en pappersloggbok till sjöss och därefter rapportera uppgifterna senast 48 timmar efter landning.

Vidare finns bestämmelser om toleransmarginal i loggboksföringen, det vill säga hur mycket uppskattningen av fångsten som görs till sjöss tillåts avvika från den iland exakt vägda vikten. Toleransmarginalens syfte är att förebygga felrapportering, främst underrapportering av fångster. Det är viktigt att toleransmarginalen inte är för stor för att till exempel fångstrelaterade bestämmelser om förhandsanmälan ska vara effektiva.

Den tillåtna toleransmarginalen, får som utgångspunkt vara högst 10 procent per art för alla arter ombord. För pelagiskt fiske i Östersjön, där fångsterna landas osorterade, görs undantag från grundregeln och här beräknas toleransmarginalen om 10 procent på den totala fångsten istället för per art. För fartyg vars befälhavare väger fångsten ombord är toleransmarginalen 10 procent avseende viktminskning men fångsten får inte väga mer vid en kontroll till sjöss eller i land än den gjorde när den vägdes ombord på fartyget.

Efterlevnaden av toleransmarginalen verifieras på ett urval av fiskefartyg genom kontrollvägning vid landningstillfället samt genom administrativ korskontroll av uppgifterna i loggboken och landningsdeklarationen.

⁶⁷ [Vägledning om förhandsanmälan till svenska hamnar](#)

Tabell 6. Antal överträdelser mot toleransmarginalen (2015-2019).

År*	2015*	2016*	2017*	2018**	2019**
Totalt antal ärenden	70	75	71	87	76
Varav upptäckt genom landningskontroll	59	51	41	24	18
Varav upptäckt genom administrativ kontroll	11	24	30	63	58
Avslutade ärenden med beslut om sanktionsavgift	49	37	58	58	60

* Avser datum för beslut, ** Avser datum för överträdelse. Ett ärende kan innehålla flera överträdelser eftersom ett loggboksblad kan innehålla överskridna toleransmarginaler för flera arter.

De huvudsakliga anledningarna till att en sanktionsavgift inte tagits ut grundar sig på att det bedöms oskäligt enligt fiskelagen. Exempelvis kan det bero på att det rör sig om mycket ringa mängder, okvoterade arter alternativt omständigheter kring fiskeresan såsom stark sjögång, sjukdom eller motorhaverier ombord.

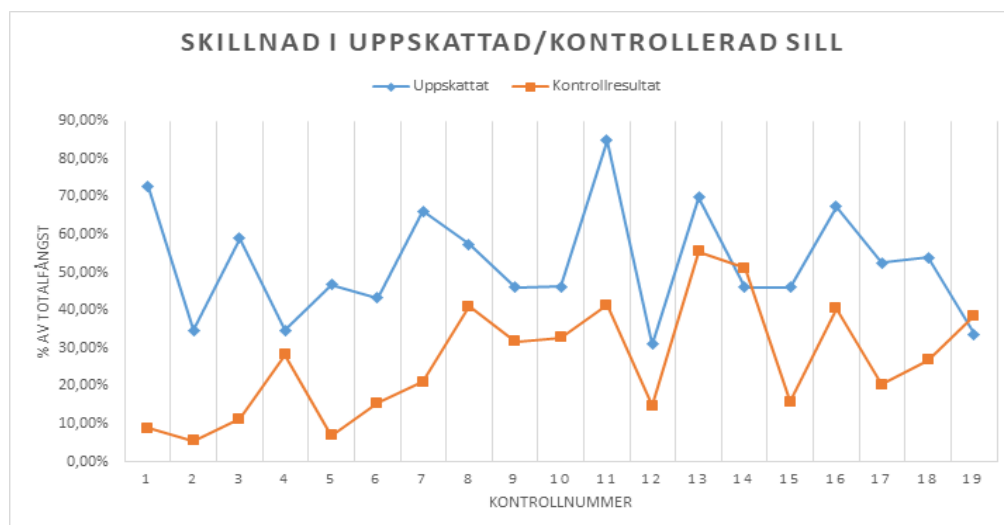
Demersala fiskerier

Vid landningskontroller framgår att inom de demersala fiskerierna är efterlevnaden av toleransmarginalen generellt förhållandevis god. Dock kan det, i de mer småskaliga fartygssegmenten när fångsterna handlar om små mängder av varje art, i vissa fall vara lägre efterlevnad av toleransmarginalen. Detta är en konsekvens av att toleransmarginalen är relativ och att den tillåtna felmarginalen, räknat i kilogram, blir mindre ju mindre mängd fisk av respektive art som fångas.

Pelagiska fiskerier

När det kommer till uppskattning av stora pelagiska fångster visar kontroller att totalmängden i fångsttankarna stämmer förhållandevis väl med kontrollresultaten, medan uppskattningen av fördelningen mellan olika arter varierar i högre utsträckning. Inom det pelagiska fisket i Östersjön har det funnits indikationer på att redovisningen i loggboken inte stämt överens med vad som landats. Vid en ökad kontrollinsats under 2019 kunde HaV, tillsammans med kontrollmyndigheten i Danmark, konstatera att det förekom en betydande felrapportering inom det pelagiska fisket i Östersjön. Den historiska rapporteringen av fördelningen sill och skarpsill indikerar att vissa aktörer i stora drag loggbokför och landningsdeklarerar enligt sitt individuella kvotinnehav, medan kontrollresultatet pekar på en från kvoterna avvikande artfördelning. Det finns dock variationer mellan de olika fartygen och dess individuella redovisning.

Figur 7. Mängder uppskattad sill i loggboken jämfört med vad som framkommit av provtagning vid kontroll. X-axeln beskriver de aktuella kontrolltillfällena i ordningsföljd.



Variationen är en indikation på att tillförlitligheten av uppgifterna i loggboken och landningsdeklarationerna i detta fiske inte är på en önskvärd nivå, vilket kan ha negativ påverkan på beståndsuppskattningar och fiskeriförvaltningen i stort. Eftersom toleransmarginalen i Östersjön för detta fiske genom undantag från kontrollförfordningen beräknas för hela fångsten och inte per art, utgör en sådan avvikelse dock sällan en överträdelse av loggboksbestämmelserna om tillåten toleransmarginal.

Reglerna vad gäller toleransmarginal av de pelagiska arter som fiskas i Västerhavet, huvudsakligen sill och skarpsill, efterlevs i större utsträckning och det är istället eventuella demersala bifångstarter som kan vara en utmaning. Demersala arter i en pelagisk fångst utgör ofta en mycket liten andel av de pelagiska arternas mängd och kan därför vara svåra att upptäcka och uppskatta till sjöss. Även om dessa fångster, relativt de stora pelagiska fångsterna, är små så kan det handla om faktiska fångstmängder av demersala arter på över 100-tals kilo som sorteras ut i samband med lossningen. Reglerna gällande toleransmarginalen i de här fallen är svåra att efterleva och det är vanligt förekommande med avvikelser långt över den tillåtna gränsen på 10 procent.

Vägning av fiskeriprodukter

Grundregeln för vägning av fiskeriprodukter i kontrollförfordningen är att alla fiskeriprodukter ska vägas vid landning på godkända vågar innan produkterna lagras, transporteras eller säljs. Uppgifterna ska redovisas i en vägningsjournal som ska förvaras i anslutning till vågen. I de fall medlemsstaterna har antagit kontroll- eller provtagningsplaner som godkänts av EU-kommissionen ska dessa tillämpas istället för grundregeln om vägning. Följande möjliga undantag från grundregeln finns:

1. Fiskeriprodukterna vägs ombord på fartyget innan landning;
2. Fiskeriprodukternas totala vikt fastställs genom stickprovsvägning;
3. Fiskeriprodukterna vägs efter transport, men innan försäljning, inom medlemsstaten;

4. Fiskeriprodukterna vägs efter transport, men innan försäljning, utanför medlemsstaten.

EU-kommissionen har godkänt tre svenska kontroll- och provtagningsplaner som gör det möjligt att tillämpa undantaget om vägning ombord, att utföra stickprovsvägning av sorterade fångster samt att utföra vägningen efter transport inom Sverige. För att få väga sin fångst ombord behöver befälhavaren anmäla detta till HaV i förväg och av Sveriges 1080 licensinnehavare (2019) har 72 befälhavare anmält och fått beviljat att väga fångsten ombord till sjöss. Möjlighet att utföra vägning efter transport omfattar både fångst som är sorterad i lådor och fångst som förvaras på annat sätt, exempelvis osorterat i bulk. I de fall fångsten är osorterad ska artsammansättningen fastställas genom ett artsammansättningsprov som kan utföras antingen innan eller efter transporten. Att utföra vägning efter transport behöver inte anmälas i förväg.

Det är förstahandsmottagaren som är ansvarig för att reglerna om vägning efterlevs. När befälhavaren väljer att väga fångsten direkt ombord på fartyget är det dock befälhavarens ansvar att vägningen går korrekt till, likväl som i de fall då fisken säljs direkt till slutkonsument.

Demersala fiskerier

På de flesta fartyg uppskattas fångstens vikt ombord och vägs när den kommer iland. Fisken är då i stort sett alltid sorterad artvis i fisklådor av en bestämd storlek. Vägningen av fiskeriprodukterna sker i hamnen eller efter transport till ett kylrum med våg. De fiskefartyg som väger sin fångst ombord paketerar och märker fisklådorna med viktuppgift redan ute till sjöss.

I samband med landningskontroller övervakas den vägning som sker iland. För att verifiera att korrekta fångstuppgifter registreras utför landningskontrollen även kontrollvägningar av fångsten med ett riskbaserat urval av landningstillfällena, både av fisk som vägts till sjöss och fisk som ska vägas iland. Vid landningskontrollerna som genomförs inom det demersala fisket framgår att efterlevnaden av vägningsbestämmelserna i de allra flesta fall är god.

Pelagiska fiskerier

I det storskaliga pelagiska fisket landas fångsten osorterad, det vill säga alla arter landas samtidigt, och oftast pumpas fångsten direkt från fartygens tankar till pelagiska vägningsmottagningar. I vissa hamnar lossas fångsten direkt till lastbilar, som sedan vägs på lastbilsvågar. Fångsten kan också lossas till stora boxar för vidare hantering till fabrik. I det senare fallet vägs först boxen med is och vatten varpå vågen nollställs och fisken som läggs i boxen kan vägas. Oavsett vilka vågar som används ska de vara kalibrerade och förseglade.

På en del vägningsmottagningar går fångsten igenom ett sorteringsverk som sorterar fisken efter storlek. Fisken blir då i viss utsträckning även artsorterad eftersom fiskarterna delvis har olika storlekar. Vägningen av totalvikten kan göras antingen innan eller efter denna sortering. Den eventuella demersala fångst som sorteras ut vid en pelagisk landning omfattas också av kraven på vägning.

Utöver totalvikten vid en osorterad landning behöver fördelningen per landad art fastställas genom en stickprovstagning kallat artsammansättningsprov av de pelagiska arterna. Normalt verkar inte denna provtagning utföras vid de landningar som landningskontrollen inte närvarar vid. Även om det inte finns uttryckliga krav att den aktör som registrerar dessa uppgifter ska ha genomfört en provtagning, kan det ifrågasättas vad de lämnade uppgifterna baseras på i de fall någon provtagning inte har genomförts. Förstahandsmottagningarna verkar i de fallen istället utgå från de uppgifter som befälhavarna lämnar om artsammansättningen och använder dessa

uppgifter för att rapportera i de dokument som innehåller uppgifter om den landade fångsten. Detta innebär en risk för felaktig fångstrapportering och kvotavräkning.

När landningskontrollen närvarar vid en pelagisk lossning tar kontrollanterna som regel ett artsammansättningsprov på fångsten samtidigt som de iakttar vägningen för att kunna verifiera den totala fångstvikten. Artsammansättningsprovet består av delprov som tas ut från fångsten jämnt fördelat under hela lossningen. Delproven används sedan som underlag för att beräkna artsammansättningen totalt för fångsten. Vid kontrollen ska också vågen kontrolleras så att den är märkt och plomberad, samt att det inte finns någon synlig manipulering av vågen.

En del lossningar av osorterade fångster går mycket snabbt medan andra kan ta flera dygn. Eftersom hela lossningen ska övervakas krävs tillräckligt med skiftarbetande resurser för att lyckas genomföra en fullständig kontroll. Planeringsmässigt kan det också vara utmanande då det inte finns några begränsningar i tid när ett fartyg kan ankomma en hamn och påbörja en lossning. I vissa fall händer det dessutom att dessa längre lossningar avbryts i det fall det kommer in ett fartyg med färskare fångst som behöver pumpas in emellan. Avbrott likt dessa har inneburit att en påbörjad kontroll i vissa fall inte kunnat slutföras.

Redskapskontroller

Landningskontrollen utför i vissa fall kontroll av de fiskeredskap som finns ombord när fiskefartyg ankommer hamn. Det är i huvudsak kontroller av demersala trålar som utförs och anledningen till kontrollen kan vara att verifiera att enbart tillåtna redskap finns ombord, att de redskap som kräver en selektionsanordning har det samt att inte otillåtna anordningar använts på redskapen. Utöver kontroller av selektionsanordningarnas utformning, trålens omkrets, maskornas utformning med mera, kontrolleras alltid storleken på maskorna i trålen. Maskstorleken i trålar och nät krymper efterhand som redskapet används och behöver därför kontrolleras regelbundet. Kontroll av maskstorlek görs enligt en EU-gemensam metodik.

Vissa fiskerier definieras efter maskstorlek på trålen och den tillåtna artsammansättningen kan då vara begränsad till att ange en viss minsta mängd av den art som fisket är riktat efter och/eller en viss högsta mängd av vissa bifångstarter. Dessa fångstmängder styrs av den tekniska ramförordningen. Eftersom det är tillåtet att ha flera redskap ombord under en fiskeresä uppkommer svårigheter när befälhavaren på fartyget registrerat användning av fiskeredskap med två olika maskstorlekar vid samma fiskeresä. För att kontrollera vilket redskap som har använts krävs dokumentation från Kustbevakningens fartyg eller flyg vid pågående fiske i kombination med en fysisk redskapskontroll. Om fartyget gör flera tråldrag omöjliggör detta för kontrollen iland att verifiera vilken del av fångsten som kommer från vilket tråldrag och/eller redskap.

9.3.2 Målläge

Att fiskare, förstahandsmottagare och övriga aktörer rapporterar sin fiske- och fångstrelaterade aktivitet korrekt är grundläggande för kvotförvaltningssystemet. En övergripande målbild för landningskontrollen är därför att säkerställa att den nationella uppföljningen av kvoter, som huvudsakligen sker genom befälhavarens självrapportering, är tillförlitlig och effektiv. Genom effektiva och riskbaserade stickprovskontroller i samband med fartygens landningar av fångster kvalitetssäkras de inrapporterade uppgifterna.

Målbilden om en tillförlitlig självrapportering från fisket kan dock inte uppnås enbart genom förbättringar i landningskontrollen utan kräver att insatser görs för att otillåtna utkast till havs upphör och att rapportering av tillåtna utkast förbättras (se avsnitt 9.1)

9.3.3 Föreslagna åtgärder

- För att säkerställa korrekt rapportering av landad fångst vid osorterade landningar behöver regelverket gällande vägning och artsammansättningsprov utvecklas. HaV avser att ta fram vägledning och utveckla nuvarande kontrollrutiner för denna del av regelverket. För att identifiera och utveckla en kontrollmetodik och för att säkerställa liknande synsätt avseende tillämpning och kontroll av EU-gemensamma regler bör detta arbetet ske i samarbete med främst Danmark och SLU.
- För att en landningskontroll ska kunna genomföras effektivt och inte påverka landningen mer än nödvändigt är det viktigt att landningskontrollanterna är förberedda och pålästa inför kontrolltillfället. Kontrollen riskerar både att ta onödigt mycket tid i anspråk men också tappa i trovärdighet om inte eventuella dispenser från regelverket är kända redan innan kontrollen startar. Av dessa anledningar avser HaV att samla dispenser (från HaV, länsstyrelser och SLU Aqua med flera) på en gemensam digital yta för att på ett enkelt sätt vara tillgänglig inför en kontrollinsats.
- Sveriges kuststräcka är lång och fisket landar i ett stort antal hamnar i hela landet under året. I syfte att effektivisera resursutnyttjandet finns behov att utreda om Kustbevakningen eller annan myndighet ska utföra landningskontroller där HaV:s närvaro är låg. Utredningen ska även omfatta i vilken utsträckning så kallade samverkanskontroller (gemensamma kontroller med inspektörer från båda myndigheterna) kan genomföras i utpekade fiskerier. Utredningen ska genomföras gemensamt av HaV och övriga berörda myndigheter.

9.3.4 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Åtgärdsförslagen innehåller inget som bedöms leda till en ökad administrativ börda eller kostnader för företagen. De närmare konsekvenserna av en ändring av nuvarande regelverk för vägning och artsammansättningsprov vid osorterade landningar utreds som ett led i föreskriftsprocessen. Den vägledning till aktörerna som planeras syftar till att underlätta för aktörerna och bidrar därmed till att minska den administrativa bördan.

9.4 Effektivare fiskerikontroll av fisktransporter

För att säkerställa att enbart fångst som har registrerats i loggbok och landningsdeklaration transporteras från landningsplatsen utför HaV kontroller av fisktransporter. Vid fysisk kontroll av transporter ingår kontroll av att de arter och kvantiteter fiskeriprodukter som transporteras överensstämmer med de uppgifter som anges i transportdokumentet eller i avräkningsnotan i det fall fångsten sålts innan transporten påbörjats.

Lastbil är vanligast för transport av fiskeriprodukter, men även fartyg och järnväg kan förekomma.

Fiskeriprodukter som landas i EU ska åtföljas av ett transportdokument fram till dess att den första försäljningen har ägt rum och ska kunna visas upp vid kontroll. Det är transportören som är ansvarig för att transportdokumentet är korrekt och att det skickas in till HaV senast 48 timmar efter lastningen. Transportören behöver dock inte medföra ett fysiskt transportdokument om transportdokumentet har sänts till myndigheterna på elektronisk väg innan transporten påbörjades. En medlemsstat kan medge undantag från skyldigheten gällande transportdokument om fiskeriprodukterna transporteras inom hamnområdet eller högst 20 km från landningsplatsen. För transporter inom Sverige finns sådant undantag för transporter inom hamnområdet där fångsten landats. Efter det att den första försäljningen ägt rum ska transportören kunna visa ett annat dokument som bevisar att en försäljningstransaktion har skett.

En färdig mall för transportdokument finns på HaV:s hemsida. Det är även möjligt för transportören att upprätta ett eget dokument så länge de relevanta uppgifterna finns med. En kompletterad landningsdeklaration kan också gälla som transportdokument om den innehåller samma information.

Ett transportdokument ska bland annat innehålla uppgifter om fartyget som landat fiskeriprodukterna, om fångsten som transporteras och om transportens destination.

9.4.1 Nuläge

Det samlade kunskapsläget gällande omfattningen av transporter av fiskeriprodukter är i dagsläget låg. HaV får in relativt få transportdokument jämfört med antal fiskeresor och det förmodade antalet transporter som genomförs. Efter riktade kontroll- och informationsinsatser gällande transporter har en uppgång av inkomna transportdokument noterats vilket indikerar att kunskapen om skyldigheten att upprätta och skicka in transportdokument kan vara låg bland transportörerna.

Tabell 7: Antal inkomna transportdokument till HaV 2018 och 2019 samt antal fiskeresor av fartyg som för fiskeloggbok.

År	Antal inkomna transportdokument	Antal fiskeresor
2018	490	24 063
2019	1148	22 837

Under 2018 utfördes en riktad informationskampanj om kravet på transportdokument. Observera att i de fall fisken säljs i samma hamnområde som den har landats behövs inget transportdokument.

Rapporteringen från transportörerna är av varierande kvalitet och har olika format vilket innebär att verifiering och registrering av uppgifterna på HaV är en förhållandevis tidskrävande uppgift. Uppgifterna i transportdokumenten ska bland annat användas som underlag i de korskontroller som görs mellan olika informationskällor avseende landad fångst.

Kontroll av transportörers skyldighet att upprätta transportdokument utförs oftast i samband med lastning av fisk i hamnområdet innan transporten påbörjats men även i viss utsträckning hos de förstahandsmottagare dit flertalet transporter ankommer. Kontroller under pågående transport utförs inte eftersom HaV inte har mandat att stoppa pågående transporter. I de fall transportören har skickat in ett transportdokument med e-post innan transporten behöver uppgifterna följas upp

och verifieras i efterhand, detta eftersom kontrollanterna inte har direkttillgång till de inskickade uppgifterna i samband med kontrollen.

HaV utförde 22 transportkontroller under år 2018 och 33 under år 2019.

Kontrollförordningen tillåter medlemsstaterna att utöka det geografiska området som inte kräver transportdokument upp till 20 km från landningsplatsen. Sverige har inte använt sig av detta undantag vilket innebär att transportdokument ska upprättas så snart fångsten lämnar hamnområdet. Det är förhållandevis vanligt att mindre fiskefartyg landar sin fångst i en liten hamn och sedan transporterar fångsten till en närliggande större ort där de väger sin fångst och placerar den i kylrum i väntan på vidare transport och försäljning.

9.4.2 Målläge

Transportörer uppfyller kraven på transportdokument avseende fisk som ännu inte har sålts vilket är viktigt för spårbarhet av fiskeriprodukter och är i grunden en av flera delar i arbetet med att säkerställa en tillförlitlig avräkning från de nationella kvoterna. Genom effektiva transportkontroller verifieras att det inte transporteras fiskeriprodukter till försäljning som inte återfinns i en yrkesfiskares landningsdeklaration eller motsvarande fångstrapporteringsdokument.

9.4.3 Åtgärdsförslag

- För att förbättra det samlade kunskapsläget avser HaV att utreda omfattningen av transporter av fiskeriprodukter. Utifrån resultatet behöver risker för överträdelser av regelverket tas fram för att ingå i HaV:s övriga riskarbete inom fiskerikontroll. I tillägg finns behov av att se över befintliga kontrollrutiner för att säkerställa att de är ändamålsenliga. De risker som är förknippade med att tillämpa undantag från kravet på transportdokument för transporter upp till 20 km från landningsplatsen behöver också utredas.
- I syfte att utföra en kostnadseffektiv och ändamålsenlig kontroll avser HaV att se över rutinerna för hantering av transportdokument. Det gäller såväl dokumentets innehåll och rapporteringssätt, handläggningsrutiner, analysmetoder och kontrollanters tillgång till inskickade uppgifter. I detta arbete behöver eventuella effektiviseringsvinster som kan uppnås med ökad digitalisering beaktas.

9.4.4 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Åtgärdsförslagen innehåller inget som bedöms leda till en ökad administrativ börda eller kostnader för företagen. Ett införande av elektroniska mer lätthanterliga transportdokument bör kunna minska den administrativa bördan för företagen. Dessutom skulle den administrativa bördan kunna minska för berörda aktörer, om möjligheten till undantag från transportdokument inom 20 km från landningsplatsen börjar tillämpas.

9.5 Effektivare fiskerikontroll i försäljningskedjan

Genom kontroll i försäljningskedjan kan fiskets fångststopp gifter verifieras i syfte att motverka försäljning av oregistrerade och/eller olagliga eller otillåtna fångster.

I detta avsnitt avgränsas gapanalysen av försäljningskontrollen till de delar av resurskontrollen som täcker kontroll av vad som sker med fångsterna efter landning och en eventuell transport till förstahandsmottagare. Kontroll av marknadsordningens bestämmelser om de gemensamma handelsnormerna, konsumentinformationen eller konkurrensregler tas inte upp här då huvudsyftet med sådan kontroll inte är resurskontroll utan avser kontroll som syftar till att en fungerande marknad kan upprätthållas och att bestämmelser om konsumentinformation följs. Däremot ingår här den kontroll av handel med tredje land som omfattas av särskilda krav på fångstintyg och annan dokumentation. Sådan kontroll har ett spårbarhetssyfte och således en resurskoppling.

Utgångspunkten för kontrollen av försäljningen av fiskeriprodukter är artikel 56 i kontrollförordningen. Enligt denna ska varje medlemsstat ansvara för att på sitt territorium kontrollera att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken tillämpas i alla led av försäljningen av fiskeri- och vattenbruksprodukter, från den första försäljningen till detaljhandelsförsäljningen, inklusive transporter. Vikten av att kontrollera följsamhet mot bestämmelser om minsta referensstorlek för bevarande lyfts särskilt fram.

Det är i första hand Jordbruksverket och HaV som ansvarar för fiskerikontrollen i försäljningskedjan. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna regleras i fiskeriförordningen. Jordbruksverket har ansvar för den kontroll som avser de gemensamma handelsnormerna, det vill säga i första hand kontroll av kvalitet och storlekssortering i samband med första försäljning. Den övriga försäljningskontrollen faller på HaV. Det är också HaV som på uppdrag av Jordbruksverket utför kontrollerna av de gemensamma handelsnormerna.

Försäljning av fiskeri- och vattenbruksprodukter berör även andra politikområden och därmed andra myndigheter. Livsmedelsverket ansvarar för frågor som rör livsmedelskontrollen och Jordbruksverket har där också ett ansvar för kontrollen av fångster som inte används som livsmedel utan klassas som animaliska biprodukter (ABP) och produkter av ABP. Även andra centrala, regionala och lokala myndigheter har uppdrag inom livsmedelskontrollen. Tullverket har ett ansvar för generella tullfrågor vid handel med tredje land, men där har också respektive sakmyndighet ett visst ansvar. HaV har dels ett generellt ansvar för import- och exportkontroll relaterad till bestämmelser om handelsåtgärder mot illegal fångst, dels ett särskilt ansvar för hantering av fångstintyg och andra dokument som i vissa fall utgör styrkande dokument till importdeklarationer. Vid handel med ål finns särskilda artskyddsbestämmelser. Den som handlar med ål inom EU behöver ett särskilt tillstånd för verksamheten som länsstyrelsen beslutar om. Import och export av Europeisk ål är inte tillåtet. Länsstyrelsen är tillsynsansvarig för artskyddsfrågor, men även Tullverket berörs i samband med kontroll av import- och export. Se vidare avsnittet om ål.

Antalet livsmedelsföretag som berörs av HaV:s kontroll i försäljningskedjan går inte att fastställa exakt i brist på register med tillräckligt underlag. Fångstmottagare, grossister och andra aktörer i början av kedjan omfattas dock av HaV:s krav på att vara registrerad spårbarhetsaktör. Idag (september 2020) är 264 företag registrerade av de cirka 300 som HaV bedömt omfattas. De olika företagen i detaljhandelsledet är inte registrerade och här finns majoriteten av aktörerna som hanterar produkter som omfattas av spårbarhetskraven. Enbart företag i restaurangbranschen uppgick 2019 till cirka 27 000 enligt Statistiska centralbyråns (SCB) företagsdatabas.

9.5.1 Nuläge

Kontrollen av försäljningen av fiskeri- och vattenbruksprodukter kan delas in i följande tre delar:

1. Administrativ kontroll: kontroll av uppgiftslämnandet från berörda aktörer,
2. Fysisk kontroll: kontroll i fält av att uppgifter om leveranser, partier med mera stämmer överens med uppgiftslämnandet och annan information,
3. Massbalanskontroll: kombinerad administrativ räkenskapskontroll och fysisk kontroll av lager och produkter.

Det finns en rad grundläggande förutsättningar för kontroll av fiskeri- och vattenbruksprodukter i försäljningskedjan. Dessa omfattar resurser, juridiska befogenheter, tekniskt stöd, dokumenterade rutiner och metoder, samverkan med andra myndigheter och efterlevnadsproblem. Dessa beskrivs mer i detalj nedan:

Resurser

Den administrativa kontrollen avser tre olika områden; avräkningsnotor och deklarationer om övertagande, fångstintyg med mera samt spårbarhetsrapportering. Inom alla dessa områden finns utvecklingsbehov, men insatser pågår, dels med digitalisering av processer, dels ökad bemanning. Även den fysiska kontrollen och massbalanskontrollen är under utveckling. På spårbarhetsområdet finns ett behov av förstärkning för att möta de nya och ökade kraven som följer av det stora antalet nya aktörer som berörs direkt eller indirekt av spårbarhetskraven i kontrollförordningen.

Juridiska befogenheter

Aktörerna i försäljningskedjan har långtgående krav på samarbete och att lämna åtkomst till lokaler, information med mera vid kontroll i försäljningen. HaV saknar dock befogenhet att göra beslag i försäljningsled efter första försäljning men Polismyndigheten ska enligt GFP-lagen efter begäran lämna den hjälp som behövs. Idag har endast behörig personal vid HaV direktåtkomst till informationen i spårbarhetsdatabasen. Personal vid samverkande myndigheter som Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna behöver begära ut önskade allmänna handlingar. På motsvarande sätt har inte Tullverket direktåtkomst till HaV:s fångstintygportal, där fångstintygen och andra styrkande dokument till importdeklarationerna lagras. De behöver också begära ut handlingarna vid behov.

Tekniskt stöd

Det IT-stöd som används för administrativ kontroll och kvalitetsgranskning av uppgifter från fångst- och första försäljningsledet är under fortsatt utveckling och anpassning till EU:s krav för sådana system. Även spårbarhetssystemet är under fortsatt utveckling. En anpassning till försäljningskontrollen görs också i det särskilda IT-stödet för inspektörer.

Dokumenterade rutiner och metoder

Det finns fastställda eller tillfälliga rutiner upprättade för huvuddelen av den administrativa kontrollen och massbalanskontrollen. På spårbarhetsområdet kvarstår visst arbete. Det finns också rutiner upprättade för fältpersonalens marknadskontroll, men ett utvecklingsarbete kvarstår i de delar som rör spårbarhet.

Samordning med andra berörda myndigheter

Som framgår i avsnitt 5.4.4 finns flera myndigheter som arbetar med kontroll av försäljningen, men med olika syften. HaV kontrollerar ur ett resursperspektiv, Jordbruksverket kontrollerar vissa marknadsbestämmelser och myndigheter på livsmedelsområdet kontrollerar livsmedelsbestämmelserna främst av livsmedelssäkerhets- och konsumentskäl. Länsstyrelserna och Tullverket har ett ansvar inom kontrollen av handel med ål.

Efterlevnadsproblem i försäljningen

HaV har i huvudsak erfarenhet från de steg i försäljningskedjan som ligger i anslutning till primärproduktionen fiske, det vill säga första försäljningen och de krav på uppgiftslämnande, märkning med mera som finns i detta led. Det är först i samband med utvecklingen av spårbarhet och spårbarhetskontrollen som HaV i större omfattning närmat sig verksamheterna i de senare leden av kedjan.

HaV har uppmärksammat olika brister i efterlevnaden av bestämmelser i samband med den första försäljningen, det vill säga i ledet då fiskaren säljer sin fångst eller lämnar den till en auktion för förmedling. Köparen och auktionen har här en skyldighet att vara registrerad vid HaV samt upprätta och sända in avräkningsnotor från försäljningen. Avräkningsnotor från försäljning i andra medlemsstater sänds till HaV från respektive kontrollmyndighet, medan fiskaren själv måste sända in avräkningsnotor från försäljning i tredje land. Bristerna rör såväl det grundläggande kravet på att vara registrerad som kravet på att lämna in avräkningsnotor till HaV.

Efterlevnaden av de bestämmelser om spårbarhet som HaV föreskriver om är för närvarande generellt sett låg⁶⁸. Antal företag som anslutit sig till HaV:s system genom att låta registrera sitt företag som spårbarhetsaktör har kommit upp i en sådan nivå att HaV bedömer att huvuddelen av de som berörs av kraven är registrerade. Däremot är det fortfarande en stor andel av företagen som inte fullständigt följer kraven på rapportering, framförallt bland de som använder HaV:s e-tjänst. Av totalt 264 registrerade aktörer rapporterar idag (september 2020) 151 stycken (57 procent). Redlighetskontrollen, det vill säga kontroll av att information om ett parti är korrekt och inte vilseledande, är nära kopplad till spårbarhetskontrollen och är därför ännu inte utvecklad. Efterlevnadsnivåerna är inte kända, men Livsmedelsverket bedömer i sin årsredovisning för 2019 att information om ursprung på fisk är ett område där fusk förekommer i hög utsträckning.

⁶⁸ Enligt statistik från HaV:s spårbarhetsdatabas juni 2020

9.5.2 Målläge

Försäljning av oregistrerade och/eller olagliga eller otillåtna fångster motverkas genom en effektiv och ändamålsenlig kontroll i försäljningskedjan. Detta har uppnåtts genom att:

- De fångstmottagare som handlar med fisk i första handelsledet och som omfattas av krav på att vara registrerad i HaV:s fångstmottagarregister, är registrerade och uppfyller de skyldigheter som gäller för uppgiftslämnandet.
- De aktörer som omfattas av krav på att vara registrerad spårbarhetsaktör är det, och uppfyller också de skyldigheter som gäller för uppgiftslämnande, märkning och dokumenterad intern spårbarhet, så uppgifterna kan användas för att verifiera fiskets fångstredovisning och därmed kvotnyttjandet.
- Informationen om partierna i försäljningskedjan och den information som lämnas till slutkonsument är fullständig och korrekt och bidrar därmed till en god redlighet.

9.5.3 Föreslagna åtgärder

- Samverkansformer mellan berörda myndigheter inom ramen för en särskild tillsynsplan för kontroll av försäljningen av fiskeri- och vattenbruksprodukter behöver utvecklas gemensamt med berörda myndigheter. Samverkan bör särskilt gälla följande områden:
 - i. Kontroll av spårbarhet och redlighet, inklusive massbalanskontroller
På livsmedelsområdet berörs livsmedelsföretagarna både av livsmedelskontroll och av fiskerikontroll. Det är i regel samma slags bestämmelser som kontrolleras, men med olika syften. En ökad samverkan kan förväntas effektivisera kontrollen och minska bördan för företagen.
 - ii. Kontroll vid handel med tredje land
Idag kan fyra myndigheter beröras av en import om den berör fiskeriprodukter som omfattas av krav på fångstintyg och annan dokumentation enligt IUU-förordningens krav. Tullverket berörs alltid, Livsmedelsverket om produkterna är livsmedel, Jordbruksverket om produkterna utgör foder och HaV eftersom det är fiskeriprodukter som berörs av IUU-förordningen. En ökad samverkan mellan myndigheterna kan förväntas effektivisera denna kontroll.
 - iii. Kompetensutveckling
HaV kommer i samband med kontroll av spårbarheten att beröras av livsmedelsföretagares förutsättningar och krav på livsmedelsområdet. På motsvarande sätt berörs myndigheter inom livsmedelskontrollen av de krav som fiskerikontrollen ställer och hur företagare behöver anpassa sig till dessa. En ömsesidig kompetensutveckling där HaV utvecklar sin kompetens på livsmedelsområdet och myndigheter inom livsmedelskontrollen utvecklar sin kompetens inom fiskerikontroll kan förväntas ge bättre förutsättningar för en samverkan i den operativa kontrollen och därmed bidra till en effektivisering.
- De legala förutsättningarna för samverkande myndigheter att dela information och få direktåtkomst till databaser behöver utredas närmare av berörda myndigheter. En samverkan mellan HaV och myndigheterna på livsmedelsområdet kan förväntas bli effektivare om sådan information hos myndigheterna som berör såväl fiskerikontroll som

livsmedelskontroll, kan delas utan hinder. Livsmedelsverket lämnade i sin redovisning 2016 av regeringsuppdraget om ett stärkt kontrollsystem för fet fisk från Östersjön, flera förslag med denna inriktning. Ett genomförande av förslagen förutsätter att de utreds närmare och att förslag till ändringar i berörda förordningar tas fram.

- För förbättra spårbarheten av lax och därmed att öka säkerheten i kvotavräkningen, avser HaV att utreda förutsättningarna för att införa ett nationellt system med fångstmärkning i laxfisket. Systemet innebär att varje yrkesfiskare får ett visst antal unika märken, en andel av kvoten, som de fäster på laxen som de fångat. Märket ska sitta kvar så länge i försäljningskedjan som anses nödvändigt i kombination med vad som är praktiskt genomförbart. Systemet effektiviserar kontrollen genom att all lax som landas, transporteras eller säljs ska vara märkt med ett fångstmärke som går att härleda till en specifik yrkesfiskare. Liknande system med individuell fördelning och märkning finns bland annat i Finland, Irland, Skottland och Kanada.

9.5.4 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Åtgärdsförslagen innehåller inget som bedöms direkt leda till en ökad administrativ börda eller kostnader för företagen. Genom en ökad samverkan mellan myndigheterna kan antalet kontrollbesök hos företagen sannolikt minskas och därmed den administrativa bördan för företagen. Även en ökad åtkomst till digital spårbarhetsinformation för samverkande myndigheter inom livsmedelskontrollen kan förväntas leda till mindre behov av direkta kontakter med företagen och därmed en minskad administrativ börda. De föreslagna kompetensutvecklingsinsatserna kan förväntas leda till effektivare och för företagen mindre belastande kontrollbesök hos företagen och därmed en mindre administrativ börda.

Förslaget som rör utredning om fångstmärkning av lax kan om den leder till ett införande av ett sådant system, ge upphov till ökade kostnader och administrativa bördor för berörda aktörer. De närmare konsekvenserna av ett införande behöver utredas i samband med att föreskrifter om fångstmärkningen beslutas. Ett införande bygger på att det finns ett system med en individuell fördelning av kvoten. Vid en sådan individualisering minskar behovet av flera av de nuvarande kontrollbestämmelserna, och om de tas bort minskar den administrativa bördan för företagen.

9.6 Effektivare kontroll av fritidsfisket

Fritidsfiske, eller sport- och husbehovsfiske, är fiske för rekreation och/eller för egen konsumtion av fångsten. I detta regeringsuppdrag avgränsas kontroll av fritidsfiske till den kontroll som utförs på allmänt och enskilt vatten längs kusterna och i de fem stora sjöarna. Det vill säga i områden där fisket är fritt för var och en och regleras genom fiskelagen, fiskeriförordningen, HaV:s föreskrifter och avseende fisket i havet även i EU-bestämmelser. Svenska medborgare och utländska medborgare som är permanent bosatta i Sverige har rätt att fiska i dessa vatten utan fiskerättsägarens tillstånd, i den omfattning och på det sätt som anges i bilagan till fiskelagen. Utländska medborgare som inte är permanent bosatta i Sverige har motsvarande rättigheter att bedriva fiske fast då enbart med handredskap.

Fiskelagen har främst ett fiskevårdande syfte men reglerar också frågor om fördelning mellan yrkesmässigt fiske, fiske med stöd av enskild rätt samt fritidsfiske som alla har rätt till. Reglerna för fritidsfisket består i första hand av olika former av teknisk reglering såsom

redskapsbegränsningar och i undantagsfall bestämmelser om begränsningar i fångstuttag. Redskapsbegränsningarna för fritidsfisket enligt fiskelagen är en grundläggande resursfördelningsbestämmelse mellan fritidsfiske och yrkesfiske och syftet är att fritidsfiskets fångster inte ska överstiga vad som är motiverat vid fiske för rekreation och husbehov.⁶⁹

Det är sedan 2009 förbjudet inom hela EU att sälja fångst från fritidsfiske i havet. Av skälen till grundförordningen framgår vidare att eftersom fritidsfiske kan ha betydande inverkan på fiskeresurserna bör medlemsstaterna säkerställa att fritidsfisket bedrivs på ett sätt som är förenligt med målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Även i kontrollförordningen uppmanas medlemsstaterna att se till att deras nationella fritidsfiske utövas på ett sådant sätt att det överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

10.6.1 Nuläge

För fritidsfiskare finns det i dagsläget ingen registrering eller rapporteringsskyldighet likt det regelverk som gäller för yrkesfiskare. Fångsten per fiskeinsats är låg i fritidsfisket. Antalet utövare är dock många vilket gör att det samlade uttaget av fisk från fritidsfisket påverkar fiskbestånden. Dessutom inriktas sportfiske ofta mot stora predatorer vilket i kombination med att teknikutvecklingen inom sportfisket ökar fritidsfiskets påverkan på bestånden.

För tillfället är kännedomen om fångstuttaget från fritidsfisket låg. På HaV:s uppdrag har SLU Aqua tagit fram förslag till en nationell plan⁷⁰ för datainsamling för fritidsfisket som HaV arbetar efter. Information om fritidsfiskets fångster kommer idag främst från en fritidsfiskeenkät som årligen genomförs i Sverige. I tillägg till detta sker områdesvisa undersökningar av fritidsfisket. Trots dessa olika datainsamlingsinsatser behövs ytterligare kunskap om fritidsfisket inom en ekosystembaserad fiskförvaltning.

Även kunskapen om efterlevnad av fritidsfiskeregleringarna är låg. Länsstyrelserna utser fisketillsynspersoner men har inte ett tydligt uppdrag i sin instruktion eller regleringsbrev att samordna och bedriva fisketillsyn. Det är enbart i det fall fisket är reglerat med stöd av miljöbalken som länsstyrelserna har ett tydligt tillsynsansvar⁷¹. I vilken omfattning som länsstyrelserna bedriver fisketillsyn varierar stort mellan olika regioner och framgår av länsstyrelsernas årliga redovisning till HaV. Det finns dock för närvarande ingen mall för rapporteringen vilket medför en hög grad av variation mellan regioner och år och ger ingen detaljkunskap om regelefterlevnad. För 2018 rapporterade 18 länsstyrelser in uppgifter om tillsyn till HaV. Ungefär lika många länsstyrelser har rapporterat in uppgifter de senaste åren.

Fisketillsynens effekter redovisas som antal kontroller, informationsinsatser, anmärkningar, beslag, beslagtagna redskap och anmälningar. En kontroll innebär ofta att man kontrollerar ett utstående passivt redskap i förhållande till gällande föreskrifter utan att den som ansvarar för redskapet är närvarande. När det gäller handredskap innebär en kontroll en muntlig kontakt med en närvarande fiskare.

Av de siffror som har rapporterats in, till och med 2018, kan man utläsa att omfattningen i länsstyrelsernas antal förordnanden, tillsynsinsatser och kontroller har minskat de senaste åren. Andelen beslag har dock ökat och förekommer nu i drygt 5 procent av kontrollerna från att ha

⁶⁹ Prop 1992/93:232, s. 50, prop. 2013/14:184 s. 37.

⁷⁰ Sundblad, G., Sundelöf, A., Ovegård, M., Karlsson, M., Blomqvist, G., Carlstrand, H., Thörnqvist, S. (2018). Fritidsfiske inom fisk-, havs- och vattenförvaltningen. Nationell plan för datainsamling. Aqua reports 2018:22. Institutionen för akvatiska resurser, Sveriges lantbruksuniversitet, Drottningholm Lysekil Öregrund.

⁷¹ 2 kap. Miljötillsynsförordning (2011:13).

legat mer eller mindre konstant på 2 procent i flera år. Totalt redovisades över 9034 kontroller under 2018, vilket resulterade i över 454 beslag. 2015 var det år som det hittills gjorts flest kontroller; 22 276 kontroller och 421 beslag. I tillägg till detta utför även Kustbevakningen kontroller i havet och de fem stora sjöarna och under 2019 utfördes 3442 kontroller av fritidsfiskare och 461 kontroller av utestående redskap.

Det har i flera rapporter och utredningar lyfts fram att det råder en osäkerhet kring länsstyrelsernas ansvar när det gäller fisketillsynen och det har konstaterats att detta medför bristfällig organisation och brist på långsiktighet i genomförandet av fisketillsynen. Förutom länsstyrelserna har också HaV och Kustbevakningen samt Sjöpolisen ett ansvar när det gäller kontroll av regelefterlevnad för fritidsfisket. Avsaknaden av tydlighet gör att fisketillsyn hanteras olika i olika delar av Sverige och beroende på formen av fiske. Vidare blir det svårare att samverka och få en långsiktig systematik i arbetet.

I flera utredningar har det föreslagits att länsstyrelserna bör få i uppgift att samordna och bedriva fisketillsyn⁷² och länsstyrelsernas samlade syn på uppdrag för fisketillsyn har tidigare redovisats till regeringen⁷³. Avsaknaden av ett tydligt uppdrag bedömdes då medföra bristfällig organisation och brist på långsiktighet i den operativa fisketillsynen. Som följd av dessa utredningar infördes ett tydligare återrapporteringskrav om fisketillsynen i länsstyrelsernas regleringsbrev. Några ytterligare förtydliganden avseende ansvarsfrågan har dock inte gjorts efter detta.

De regler som finns för fritidsfisket finns tillgängliga på svenskafiskeregler.se som är en gemensam satsning av länsstyrelserna, HaV och Jordbruksverket. På fiskekartan.se finns information om exempelvis fiskevårdsområden och var man kan lösa fiskekort. På dessa sidor finns mycket information på svenska i ett relativt lättillgängligt format och det är viktigt att denna information görs tillgänglig på fler språk.

Grundregeln är som det anges ovan att det endast är yrkesfisket som får sälja sin fångst från havet och fritidsfångad fisk från havet får därmed inte säljas. Det finns dock indikationer på att fritidsfångad fisk säljs utanför etablerade försäljningskanaler.

Det stora antalet fritidsfiskare gör att regelefterlevnaden inte enbart kan förbättras genom ökade kontrollinsatser. Istället behöver fokus ligga på att få en bättre kunskap om vilka regler som är effektiva och vilka regler som är svårtolkade, och följaktligen svåra att följa, samt hur och var fisket bedrivs.

10.6.2 Målläge

En tydlighet i mandat och ansvar för de olika myndigheterna som gemensamt kontrollerar och reglerar fritidsfisket har skapat förutsättningar för att en kostnadseffektiv, riskbaserad och harmoniserad tillsyn bedrivs längs hela kusten och i de fem stora sjöarna. Mål och strategier för hur fritidsfiskets tillsyn ska bedrivas har utvecklas och kännedomen om regelefterlevnad inom fritidsfisket har ökat. Vidare har en systematisk rapportering och uppföljning av fisketillsynen förbättrat kunskapsläget om fångstuttaget och en bättre helhetsbild för en hållbar fiskeriförvaltning har kunnat tas fram.

⁷² Se exempelvis HaV:s- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag att föreslå hur förvaltning av lax och öring bör utformas och utvecklas, HaV:s- och vattenmyndighetens rapport 2015:20 och HaV:s- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag om Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare. dnr 3225-2017

⁷³ [Jo2009/697/JFS](#)

10.6.3 Föreslagna åtgärder

- Fisketillsyn på allmänt vatten och enskilt vatten med nationella bestämmelser berör flera myndigheter, framförallt Kustbevakningen, HaV och länsstyrelserna men i vissa fall omfattas även Polismyndigheten. För att en kostnadseffektiv och ändamålsenlig tillsyn ska kunna bedrivas behöver myndigheternas mandat och ansvar förtydligas av regeringen. Detta gäller särskilt HaV:s och länsstyrelsernas respektive uppdrag.
- HaV behöver få det förtydligat att HaV har det övergripande ansvaret för kontrollen av fritidsfisket i allmänt vatten och enskilt vatten med nationella bestämmelser. I detta sammanhang bör HaV också få ett tydligt mandat av regeringen att vägleda andra myndigheter i tillsynen av fritidsfisket. I de fall det finns behov av att föreskriva om närmare regler om tillsynen, saknar HaV i dagsläget ett sådant bemyndigande, utan har med stöd av verkställighetsbemyndigandet i 6 kap. 8 § fiskeförordningen meddelat föreskrifter om hur länsstyrelserna ska utse fisketillsynspersoner.

10.6.4 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Åtgärdsförslagen berör inte fiskare eller andra aktörer inom fritidsfisket och innehåller därför inget som bedöms leda till en ökad administrativ börda eller kostnader för företagen.

10. En effektivare samlad fiskerikontroll

I föregående kapitel analyserades hur fiskerikontrollen kan effektiviseras i leveranskedjans olika delar till havs, vid transport, vid landning och i försäljningskedjan. En förutsättning för en effektiv samlad fiskerikontroll, eller ett kontrollsystem, är att samtliga led i leveranskedjan kopplas och återkopplas till varandra. Det är också en förutsättning att samverkan mellan berörda myndigheter både nationellt och internationellt sker på ett ändamålsenligt sätt och att resursfördelning följs upp etcetera. Dessa horisontella aspekter som har en påverkan i flera eller alla delar av leveranskedjan och som utgör förutsättningar för en effektiv samlad fiskerikontroll beskrivs i detta kapitel.

10.1 Effektiv kontroll genom leveranskedjans alla delar

För att nuvarande förvaltningssystem med fångstkvoter och teknisk reglering av yrkesfiskets bedrivande ska fungera ändamålsenligt är uppföljning av regelefterlevnad samt inhämtande av uppgifter från fisket och efterföljande berednings- och handelsled grundläggande. Det finns idag ett etablerat system som syftar till att verifiera och följa upp villkor för verksamheten samt fångst- och fiskeuppgifter genom hela kedjan med administrativ och/eller fysisk kontroll. HaV bedömer att systemets utformning är effektivt och ändamålsenligt men har i gapanalysen identifierat följande områden i leveranskedjan där uppföljning av villkor och verifiering av uppgifterna är bristfällig:

- **Till havs:** Utkast av fångst till havs sker fortsatt och fångstregistreringen är inte fullständig. I tillägg finns risk att fiske bedrivs i marina skyddade områden med fiskereglering. Effektiva kontrollmetoder för att kontrollera landningsskyldigheten och geografiska områden används inte i den svenska fiskerikontrollen.
- **Vid landning:** Den fångstsammansättning (sill/strömming och skarpsill) som rapporteras till HaV i det pelagiska fisket som landar fångst osorterad och utan landningskontroll skiljer sig ofta från kontrollresultaten i de genomförda landningskontrollerna.
- **Vid transport:** Det samlade kunskapsläget över transporter av fiskeriprodukter är låg och det finns risk att olaglig och orapporterad fisk kommer in i leveranskedjan.
- **I försäljningskedjan:** Det finns risk att olagligt fångad fisk och fångst från fritidsfiske, som inte får säljas, kommer in i försäljningsledet, särskilt i detaljistledet.

10.1.1 Åtgärdsförslag

För att säkerställa att uppföljning av fiskets villkor samt verifiering av uppgifter kan utföras effektivt under hela leveranskedjan presenteras här identifierade åtgärdsförslag från gapanalyserna:

- **Till havs:** I syfte att förbättra efterlevnaden av landningsskyldigheten samt för att verifiera att utkast registreras i loggboken behöver den pilotstudie med REM-system som rekommenderades i regeringsuppdraget om REM-system⁷⁴ genomföras. Förutom att utgöra en effektiv kontrollmetod för att upptäcka otillåtna utkast möjliggör också REM-

⁷⁴ [Regeringsuppdrag Kamerabevakning](#)

system ökad detaljerad kännedom om var och hur fiske bedrivs genom att GPS-sändare och sensorer innefattas i systemet.

- **Vid landning:** För att säkerställa korrekt rapportering av landad fångst vid osorterade landningar behöver regelverket gällande vägning och artsammansättningsprov utvecklas. HaV avser att ta fram vägledningar och utveckla nuvarande kontrollrutiner för denna del av regelverket. För att identifiera och utveckla en kontrollmetodik och för att säkerställa liknande synsätt avseende tillämpning och kontroll av EU-gemensamma regler bör detta arbetet ske i samarbete med främst Danmark och SLU.
- **Vid transport:** För att förbättra det samlade kunskapsläget avser HaV att utreda omfattningen av fisktransporter. Utifrån resultatet behöver risker för överträdelser av regelverket tas fram för att ingå i HaV:s övriga riskarbete inom fiskerikontroll. I tillägg finns behov av att se över befintliga kontrollrutiner för att säkerställa att de är ändamålsenliga. De risker som är förknippade med att tillämpa undantag från kravet på transportdokument för transporter upp till 20 km från landningsplatsen behöver också utredas.
- **I försäljningskedjan:** Samverkan med andra myndigheter som bedriver kontroll i försäljningskedjan och handel med tredje land behöver utvecklas, inklusive befogenheterna. Kontrollen bör genomföras inom en gemensam tillsynsplan och samverkan bör där särskilt gälla kontroll av spårbarhet och redlighet samt kompetensutveckling. Vidare behöver möjligheten till informationsutbyte mellan myndigheterna förbättras.

Förutom att kontrollen behöver utföras effektivt längs med hela leveranskedjan krävs också att det finns uppföljning av efterlevnaden i och återkoppling av resultat i kedjans alla delar. För detta krävs interna processer och rutiner. Rutiner för en effektiv informationsdelning mellan leveranskedjans olika delar bör beakta informationsutbyte i nära realtid för en reaktiv operativ kontroll samt på kvartals/årsvis som ett led i uppföljning och styrning av kontrollens verksamhet.

10.2 Överträdelser

Regelefterlevnad påverkas, som beskrivs närmare i kapitel 9, av bland annat ekonomiska, sociala och politiska faktorer. Kontrollfrekvensen och den associerade påföljden i det fall en överträdelse upptäcks har stor påverkan på regelefterlevnaden eftersom det har en direktpåverkan på lönsamheten.

Påföljderna för brott mot fiskebestämmelser i fiskelagen och fiskeanknutna bestämmelser i GFP-lagen spänner över skalan från böter till fängelse i högst ett år, och för grovt brott mot fiskebestämmelser i fiskelagen fängelse i högst 2 år.

En del överträdelser av fiskelagen och GFP-lagen hanteras straffrättsligt, genom åtalsanmälan till allmän åklagare och hantering i brottmålsprocess. Brottmålsprocessen leder i de flesta fall till prövning i allmän domstol. Andra överträdelser hanteras inom ett sanktionsavgiftssystem, där HaV fattar beslut som kan överklagas till förvaltningsdomstol. I vissa fall kan överträdelser av bland annat fiskelagen leda till beslut om så kallade prickar, återkallelse av licens eller varning, vid sidan av sanktionsavgiftsbeslut eller brottmålsdom. Om en befälhavare landar en otillåten fångst kan HaV besluta att befälhavaren ska betala en särskild avgift, även kallad landningsavgift,

som motsvarar förverkande av vinsten för den otillåtna fångsten. De generella straffbestämmelser som finns i brottsbalken gäller även på fiskeområdet.

Enligt kontrollförordningen ska de rättsliga åtgärderna och tillhörande sanktioner framkalla effekter som står i proportion till överträdelsens allvar och därmed effektivt avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag.

Sanktionssystemets huvudbestämmelser anges i de respektive lagarna, fiskelagen och GFP-lagen och kräver därför riksdagsbeslut för att ändras. Sanktionsbeloppen däremot regleras i bilagorna till fiskeförordningen som kan ändras efter regeringsbeslut. Så länge ramarna för sanktionsavgifterna⁷⁵ som är relativt vida inte behöver ändras utan nya sanktionsavgifter håller sig inom de befintliga ramarna kan nya sanktionsavgifter få praktisk tillämpning relativt omgående.

10.2.1 Åtgärdsförslag

- I syfte att säkerställa att nuvarande belopp i sanktionssystemet är tillräckligt avskräckande för att nå hög efterlevnad föreslår HaV att regeringen ger HaV i uppdrag att se över nuvarande belopp. Alternativt föreslås hur ett avskräckande sanktionssystem kan utformas.
- I syfte att mäta fiskerikontrollens effektivitet ska det gemensamma utvecklingsarbetet mellan HaV och Kustbevakningen avseende kontrolluppföljningssystem fortsätta utvecklas. Detta för att möjliggöra en förbättrad uppföljning av genomförda kontroller eller inspektioner.

10.2.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Åtgärdsförslagen berör inte fiskares eller andra aktörers verksamhet i sig och innehåller därför inget som bedöms leda till en ökad administrativ börda eller kostnader för företagen.

10.3 Det olagliga och orapporterade fisket

Tillvägagångssätten för att upptäcka regelöverträdelser skiljer sig åt beroende på om det rör sig om metoder för att upptäcka olagligt och orapporterat fisket eller för uppföljning av regler som avser registrerade yrkesfiskare. Utgångspunkten är både kontrollförordningen och IUU-förordningen, där kontrollförordningen reglerar de kontrollåtgärder som finns för att säkerställa regleringen inom den gemensamma fiskeripolitiken och IUU-förordningen strukturerar förebyggande och motverkande av olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske. Kunskapsläget på HaV avseende det olagliga och orapporterade fisket varierar och behöver förbättras för vissa områden.

HaV kan konstatera att det i myndighetens instruktion inte finns något uppdrag att motverka fiskeribrott utan ansvaret kring fiskerikontroll beskrivs som "övergripande ansvar". Kustbevakningen däremot är en brottsbekämpande myndighet. Genom att HaV inte har ett brottsbekämpande uppdrag kan det i vissa fall uppstå svårigheter att upprätta ett effektivt informationsutbyte på grund av sekretess.

⁷⁵ Se grundförutsättningarna i fiskelagen (50 a §) respektive GFP-lagen (10 a §).

Under åren 2017-2019 pågick projektet, "Fiskerikriminalitet ur ett nordiskt perspektiv", med finansiering från Nordiska Ministerrådet. Som en del av projektet startade de svenska myndigheterna Skatteverket, Kustbevakningen och HaV ett utredningsarbete kring frågorna sett ur ett svenskt perspektiv. Gruppen lyfte ett antal förslag i syfte att förbättra kunskapsbilden, samverkan och informationsutbyte och erfarenheterna från projektet är i flera delar positiva.

Som tidigare har nämnts pågår för närvarande en översyn av både kontrollförordningen och IUU-förordningen. Utifrån nuvarande utformning av IUU-förordningen finns befogenhetsproblem för HaV när det gäller genomförande av vissa kontrollåtgärder. Det rör bland annat delar av de kontrollåtgärder som ska vidtas mot medborgare som stöder eller bedriver IUU-fiske. Verksamheter som omfattas är bland annat drift, förvaltning eller ägande av IUU-fiskefartyg. I vissa fall kan det krävas brottsbekämpande befogenheter för att genomföra kontrollinsatserna.

10.3.1 Åtgärdsförslag

- När revideringen av kontrollförordning och IUU-förordning är klar avser HaV att se över HaV:s uppdrag och mandat inom ramen för de reviderade förordningarna för att identifiera behov av ändringar. Detta mot bakgrund av att det i nuvarande utformning av IUU-förordningen finns svårigheter i möjligheterna för HaV att fullt ut övervaka regleringens tillämpningsområde.
- I syfte att ta fram en lägesbild av myndigheternas olika roller samt förslag på åtgärder och indikatorer utifrån det olagliga och orapporterade fisket behöver uppdrag ställas till HaV och Kustbevakningen att tillsammans med andra myndigheter utreda frågan. Rapporten "Från hav till bord - Fiskerikriminalitet ur ett svenskt perspektiv" bör tas i beaktande i detta arbete.
- HaV och Kustbevakningen behöver tillsammans med andra berörda myndigheter arbeta fram en samverkansmodell i syfte att förhindra att fritidsfångad fisk och skaldjur olovligen säljs.

10.3.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Åtgärdsförslagen skulle förtydliga myndigheternas olika roller vilket är en förutsättning för en effektivare fiskerikontroll. Förslagen berör inte fiskares eller andra aktörers verksamhet i sig och innehåller därför inget som bedöms leda till en ökad administrativ börda eller kostnader för företagen.

10.4 Målbild för fiskerikontrollen

Enligt HaV:s verksamhetsstrategi för 2021-2023 är målet för HaV:s fiskerikontroll att i nära samarbete med Kustbevakningen bedriva en effektiv fiskerikontroll som bidrar till ett hållbart nyttjande av ekosystemens tjänster. Genom ett högt nyttjande av digitaliseringens möjligheter har HaV utvecklat effektiva verktyg och processer för uppföljning, övervakning och kontroll och erbjuder en god service till näringen. HaV har skapat bästa möjliga förutsättning för regelefterlevnad genom vägledning och kännedom om regelverken för fiskets bedrivande och

försäljning. HaV har en utvecklad samverkan med Polismyndigheten, Skatteverket, Livsmedelsverket och andra myndigheter både inom och utanför Sverige.

För att målbeskrivningen ovan ska kunna nås behöver fiskerikontrollen av yrkes- och fritidsfisket vara objektiv, oberoende och transparent. Genom att kontrollen sker enligt fastställda, kvalitetssäkrade rutiner blir den trovärdig och bidrar till förtroende för fiskeriförvaltningen.

10.4.1 Åtgärdsförslag

- HaV har särskilt identifierat utvecklingsbehov av att ta fram processer och rutiner för genomförande av fiskerikontroll inom områdena försäljning (inklusive spårbarhet), och fiske i marina skyddade områden med fiskereglering. HaV avser att ta fram dessa i samverkan med berörda myndigheter.

10.4.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Framtagande av ändamålsenliga processer och rutiner är en förutsättning för en effektiv fiskerikontroll. Åtgärdsförslagen berör inte fiskares eller andra aktörers verksamhet i sig och innehåller därför inget som bedöms leda till en ökad administrativ börda eller kostnader för företagen.

10.5 Uppdrag och ansvar

Som framgår i avsnitt 3.4 har HaV enligt instruktion i uppdrag att ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen samt ansvara för genomförande av landningskontrollen. I detta avsnitt diskuteras framförallt det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.

Fiskerikontrollen omfattas av flertalet utpekade uppföljnings-, övervaknings- och kontrollmoment. Uppdraget att utföra de olika momenten delas framförallt mellan HaV och Kustbevakningen, där HaV fullgör merparten av de krav som finns utifrån kontrollförfordningen. HaV ansvarar också för samordningen av tillsynsplan och tillhörande riskanalysarbete där HaV tillsammans med Kustbevakningen årligen beslutar om verksamhetens inriktning. Den planering av EU-gemensamma kontrollinsatser som leds av EFCA beaktas i det nationella planeringsarbetet. HaV ansvarar också för samordning, rapportering och uppföljning av den svenska fiskerikontrollen till EU-kommissionen.

En tidigare utredning⁷⁶ där fiskerikontrollen analyseras har pekat på vikten av tydlig precisering i respektive myndigheters uppdrag avseende fiskerikontrollen eftersom ansvaret är delat. Vidare framhölls också vikten av samverkan mellan berörda myndigheter. Några av utredningens generella slutsatser avser samverkan och styrning. Dessa är:

- brister i myndigheternas samverkan och samarbete,
- behov av utvecklad styrning och uppföljning,
- vissa oklarheter i ansvarsfördelningen inom fiskerikontrollen.

⁷⁶ [SOU 2005:27](#). Den svenska fiskerikontrollen – en utredning.

Dessa slutsatser är också generella slutsatser som kan dras utifrån aktuellt regeringsuppdrag.

I utredningen konstaterades vidare att dåvarande Fiskeriverkets övergripande uppdrag kring den svenska fiskerikontrollen skulle omfatta all operativ och administrativ fiskerikontroll om det inte uttryckligen omnämnts i någon annan myndighets uppdrag. Fiskeriverkets övergripande ansvar för den svenska fiskerikontrollen skulle således tolkas flexibelt. Utredningen konstaterade att det skulle bli svårt att ytterligare precisera myndigheternas respektive ansvar i detalj i myndighetsinstruktioner med mera eftersom tillkommande uppdrag eller moment som beslutas av EU därmed skulle kräva en förordnings- eller lagändring vid varje sådant tillfälle. Flexibiliteten i det övergripande ansvaret skulle därigenom hindra att sådana tillkommande uppdrag eller moment beslutade av EU skulle skapa oklarheter i ansvar. Vidare konstaterade utredningen att svenska myndigheter har en fri och oberoende ställning gentemot både regering och andra myndigheter. Fiskeriverket kunde alltså inte styra andra myndigheters utförande av utpekat ansvar inom fiskerikontrollen. I de fall gränsproblematik skulle uppstå konstaterades att det inom ramen för Fiskeriverkets övergripande uppdrag ingick att uppmärksamma sådana problem. Om ansvariga myndigheter inte kunde lösa frågorna skulle dessa lyftas av Fiskeriverket till ansvariga departement.

Ovanstående resonemang får fortfarande anses lägga grunden för ansvarsförhållandena mellan ansvariga myndigheter inom fiskerikontrollen. Detta även efter att Fiskeriverket upphörde och nuvarande övergripande ansvar för den svenska fiskerikontrollen övergick till HaV.

Utifrån HaV:s uppdrag att ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen kan det diskuteras i vilken mån HaV har möjlighet att påverka styrning, resursfördelning utefter hela kedjan avseende uppföljnings-, övervaknings- och kontrollkrav som finns inom området. HaV och Kustbevakningen har en gemensam samverkansöverenskommelse som i dagsläget framförallt reglerar olika samverkansformer och utbyte av information. Samverkansöverenskommelsen innehåller dock inte några närmre förväntningar på varandras respektive uppdrag eller utförande av kontrollinsatser.

HaV kan konstatera att det föreligger utmaningar och förväntansgap såväl inom den strategiska gemensamma styrningen som inom den operativa styrningen och uppföljningen av fiskerikontrollen. I de strategiska delarna saknas en gemensam målbild och samsyn av myndigheternas gemensamma arbete kring fiskerikontrollen och inom den operativa styrningen och uppföljningen framkommer framförallt en bild av att utförandet och resursallokeringen av fiskerikontroll emellanåt får stå tillbaka hos Kustbevakningen då myndigheten har ett omfattande och brett uppdrag. Svårigheter kan särskilt uppstå då den svenska fiskerikontrollen följs upp och utvärderas av EU eller då snabba förändringar sker inom regelverk eller riskmönster. Dessa förändringar kan kräva förändrade eller ökade behov av genomförande av exempelvis kontroll eller övervakning till sjöss. Styrkedjan från HaV till Kustbevakningen är i dessa frågor oklar, vilket gör att det kan uppfattas som otydligt "var" i organisationen som dessa frågor ska inkomma till Kustbevakningen för att hanteras effektivt och rationellt.

Omvärldsfaktorer såsom en ökning av antalet marina skyddade områden med fiskereglering, ett ökat internationellt samarbete inom fiskerikontroll samt ett sannolikt införande av REM-system och annan teknisk utrustning på fartyg förflyttar och förändrar styrningen av åtgärder samt resursallokering inom fiskerikontroll. Sådana omvärldsfaktorer kräver också ett systematiskt utvecklingsarbete såväl internt inom HaV men framförallt i samverkan med Kustbevakningen.

I fråga om HaV:s övergripande ansvar för den svenska fiskerikontrollen kan konstateras att HaV i vissa delar inte utvecklat och samordnat fiskerikontrollfrågor i den omfattning som troligtvis förväntats i samverkansarbetet med Kustbevakningen. Ett tydliggörande av ansvar är nödvändigt och det finns resursmässiga utmaningar för HaV att samordna och driva den typen av samordnings- och utvecklingsfrågor.

Med anledning av det delade ansvaret för genomförande av fiskerikontrollen samt ett kontinuerligt behov av att bevaka och utveckla fiskerikontrollen utifrån förändringar i omvärlden föreslås ett antal åtgärder.

10.5.1 Åtgärdsförslag

- Respektive myndigheters uppdrag avseende tillsyn, övervakning, inspektion, kontroll behöver tydliggöras av regeringen. En samsyn om respektive myndigheters ansvarsförhållanden är nödvändig för en effektiv fiskerikontroll. Till detta avses också att tydliggöra myndigheternas ansvar för information och vägledning sinsemellan men också gentemot fiskets aktörer.
- HaV bör ges större möjlighet att följa upp den samlade svenska fiskerikontrollen för att bättre kunna analysera och rapportera fiskerikontrollens samlade kostnader och effekter. Som en konsekvens av detta bör därför Kustbevakningen och länsstyrelserna få i uppdrag av regeringen att till HaV årligen rapportera uppgifter om kostnader, aktivitet och effekt inom sina respektive ansvarsområden avseende fiskerikontroll⁷⁷.
- Det bör utredas om en effektivare fiskerikontroll kan nås genom att fördela om medel från operativ och förvaltande verksamhet till utvecklingsinsatser av olika slag, inte minst informations- och rådgivningsinsatser.
- HaV avser att tillsammans med Kustbevakningen se över samverkansöverenskommelsen eftersom det finns förutsättningar att tydligare beskriva förväntningar och ambition av genomförande och omfattning av den svenska fiskerikontrollen.
- I syfte att nå en effektiv fiskerikontroll avser HaV också att utveckla det interna arbetet avseende hur det aggregerade resultatet och analysen av fiskerikontrollen används. Ett led i detta är att HaV från den 1 september 2020 har en ny organisation där fiskerikontrollen har blivit en egen avdelning. Genom en tydligare och mer självständig roll för fiskerikontrollen kommer avdelningen att bättre kunna presentera och lämna förslag på förbättrings- och utvecklingsbehov mot bakgrund av de resultat som den samlade fiskerikontrollen ger. Resultaten kan på så sätt tydliggöras och tillgängliggöras i utvecklingsarbetet inom övriga ansvarsområden i fiskeriförvaltningen det vill säga reglering och tillträde. I syfte att delge andra delar inom fiskeriförvaltningen de resultat och analyser som genereras årligen bör HaV och Kustbevakningen årligen sammanställa en gemensam uppföljningsrapport avseende fiskerikontrollen.

⁷⁷ För information delar Kustbevakningen inte uppfattningen om att de bör rapportera kostnader årligen till HaV. Anledning är att de inte särredovisar kostnader i detalj inom fiskerikontrollen med anledning av den kombinationstanke som Kustbevakningen arbetar efter. Mer detaljer om Kustbevakningens beskrivning av kostnader finns i Kustbevakningens del i rapporten, rubrik 8 "Kostnad för fiskerikontrollen".

10.5.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Åtgärdsförslagen skulle förtydliga myndigheternas olika roller vilket är en förutsättning för en effektivare fiskerikontroll. Förslagen berör inte fiskares eller andra aktörers verksamhet i sig och innehåller därför inget som bedöms leda till en ökad administrativ börda eller kostnader för företagen.

10.6 Internationell samverkan

Fiskerikontrollfrågorna är ofta en integrerad del av annan teknisk reglering. Vidare är fiskerikontrollfrågor ofta i fokus vid rådsarbetsgruppen för interna och externa fiskefrågor, EFCA:s arbete utvecklas och fiskerikontrollfrågor inom RFMO:er som till exempel NEAFC är centrala. Internt inom HaV behöver fiskerikontrollfrågor också bättre svara upp mot behov som finns hos enheterna som arbetar med reglerings- och tillträdesfrågor. Mot bakgrund av detta kommer HaV att inrätta en funktion som arbetar horisontellt över avdelningen och där resurser finns avdelat från samtliga enheter inom fiskerikontroll till att arbeta med framförallt samordning och beredning av fiskerikontrollfrågor som är EU-relaterade. En samordning i ett tidigt skede under utveckling och förhandling av reglerings- och tillträdesfrågor underlättar för fiskerikontrollens genomförande i senare led genom en ökad kontrollerbarhet av regelverket.

Funktionen kommer att ha en samordnare med tillhörande resurser som fortlöpande kan bereda och utreda aktuella frågor inom EU-samarbetet. Exempel är de regionala grupperna Baltfish och Scheveningen, den permanenta kontrollkommittén inom NEAFC (PECMAC) och kontrollarbetsgrupper inom bilaterala och multilaterala kuststatssamarbeten. Funktionen kommer också att ha i uppdrag att fortlöpande föra dialog med Kustbevakningen med anledning av pågående arbete om nya regleringar som påverkar fiskerikontrollen.

10.6.1 Åtgärdsförslag

- Ett välutvecklat kontrollsamarbete på både strategisk och operativ nivå är viktiga delar i ett system där aktörernas villkor behöver vara lika för att regelverket ska uppfattas som trovärdigt och legitimt. HaV avser att vidare utveckla det samarbete och utbyte av information som pågår med den danska fiskerikontrollen. Av samma anledning behöver kontrollsamverkan även etableras och utvecklas mellan HaV och motsvarande behöriga myndigheter i andra medlemsstater där svenska fartyg landar fångst eller vice versa.
- Processen med veckovisa avstämningsmöten med Kustbevakning avseende internationella kontrollmöten fortsätter. HaV avser också att ta fram ett förslag på förbättrad process för samverkan och underlag inför förhandlingar et cetera.

10.6.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Åtgärdsförslagen berör inte fiskares eller andra aktörers verksamhet i sig och innehåller därför inget som direkt bedöms påverka den administrativa bördan eller kostnader för företagen. Ett utökat samarbete med Danmark syftar till att skapa lika förutsättningar för fiskets aktörer och bedöms därför leda till förenklingar och därmed viss minskning av den administrativa bördan och kostnader för företagen.

10.7 Informations- och kommunikationsinsatser

I HaV:s verksamhetsstrategi för åren 2021-2023 framgår att HaV ska ha ett "utifrån och in-perspektiv" i både myndighetsutövning och service så att berörda intressenter ser mervärde i service och förvaltning. Enligt samma strategi ska HaV kontinuerligt arbeta med regelförenklingar för en effektiv förvaltning och utgå från principen "vi gör det lätt att göra rätt". Både innehållet i och formerna för kommunikation och digitala verktyg ska underlätta för intressenterna att hitta den information de behöver för att kunna utföra sitt uppdrag och att följa gällande regelverk. HaV ska också vara så proaktiva som möjligt genom att förhandsinformera berörda intressenter om till exempel regeländringar. Vidare ska HaV fortsätta att utveckla webbplatsen havochvatten.se och andra externa plattformar, exempelvis när det gäller tillgång till relevanta e-tjänster.

Inom fiskerikontrollen är informations- och kommunikationsinsatser till yrkesfiskare och andra relevanta aktörer en viktig förutsättning i arbetet med ökad regelefterlevnad. Verksamheten på fiskets område regleras genom flera och ofta komplexa regler, och regelverket skiljer sig dessutom åt beroende på vilken typ av fiske eller i vilket område fisket bedrivs.

Utöver att det kan vara utmanande att som aktör på fiskets område hitta specifik information på HaV:s hemsida är det ofta också tidskrävande för myndigheten. HaV får kontinuerligt frågor som rör fisket och dess regelverk och HaV har fått synpunkter på att man som frågeställare kan få olika svar beroende på vilken handläggare som kontaktas.

I årsskiftet 2019-2020 genomförde HaV en undersökning⁷⁸ av HaV:s kommunikation. Undersökningen avsåg att identifiera hur myndighetskommunikationen upplevs hos både befintliga kontakter (till exempel yrkesfiskare, branschorganisationer och länsstyrelser) och hos allmänheten. Undersökningen visar bland annat att yrkesfiskare och dess branschorganisationer generellt är mer missnöjda med HaV:s kommunikation än vad andra befintliga målgrupper är och mellan 14-49 procent av de svarande yrkesfiskarna och branschorganisationerna ger lågt betyg, 1 eller 2 av 5, på frågor om hur väl man instämmer på följande påståenden (fallande ordning):

- HaV är proaktiva och informerar om kommande förändringar som påverkar mig och/eller mitt uppdrag (49 procent),
- Samordningen mellan HaV och andra myndigheter är god i relevanta frågor som rör mitt uppdrag (49 procent),
- Det är lätt att komma i kontakt med rätt person på myndigheten för mitt ärende (42 procent),
- HaV:s uppdrag är tydligt i de frågor som rör mitt uppdrag och/eller min yrkesroll (38 procent),
- Information om regler och beslut i fiskefrågor är tydlig (37 procent),
- Information i samband med remisser och samråd är tydlig (33 procent).

Med utgångspunkt i den genomförda undersökningen föreslår HaV följande förslag i syfte att uppnå effektivare informations och kommunikationsinsatser för fiskets aktörer.

⁷⁸ Undersökningen genomfördes i samarbete med SIFO/Kantar och Where is my pony. Svarsfrekvensen från yrkesfiskare och branschorganisationerna i undersökningen var hög (186 svar) och är statistiskt säkerställd.

10.7.1 Åtgärdsförslag

- För att underlätta att göra rätt och att enkelt hitta relevant regelverk som avser ett specifikt fiskeri behöver nuvarande struktur och funktionalitet på HaV:s webbplats anpassas till fiskerier. HaV avser att införa sökfunktioner som möjliggör att alla regler och information som är relevanta för ett fiskeri sammanställs inom exempelvis ett fiskeri i ett område. Möjligheten att snabbt kunna inhämta all information och regler som avser ett visst fiske bör eventuellt också erbjudas fisket genom en app.
- För att säkerställa att regler och information förmedlas via telefon och e-post på ett enhetligt sätt till fiskets aktörer, och för att effektivisera kommunikations- och informationsinsatserna, avser HaV att utreda förutsättningarna för att införa ett system som loggar samtal. I systemet kan bakgrundsinformation i pågående ärenden tas fram vilket underlättar både för fiskaren som inte behöver upprepa frågan och för HaV:s medarbetare som får information om ärendet och vilka eventuella svar som har getts på frågan tidigare.
- Som ett led i att öka förtroendet och tillförlitligheten för myndigheten avser HaV att strukturera och formalisera arbetet med information och kommunikation av förändringar för fiskets aktörer (exempelvis regelförändringar). Det bör till exempel vara tydligt med vilket tidsperspektiv som information går ut, i vilka fall direkt kommunikation ska användas, i vilka fall som "Fiskenytt" ska användas. Informationen på webbplatsen eller den som förmedlas i andra kanaler behöver harmoniseras avseende omfattning, innehåll och språkbruk.

10.7.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för staten och företagen

De föreslagna åtgärderna förväntas bidra till tidsbesparingar och att företagen kan bedriva sin verksamhet effektivare, vilket leder till minskad administrativ börda och kostnader för företagen.

10.8 Riskbaserad kontroll och planering av den svenska operativa fiskerikontrollen

Arbetet med den riskbaserade fiskerikontrollen är relativt nytt och utvecklas ständigt, både nationellt och regionalt tillsammans med EFCA. Att HaV och Kustbevakningen på både strategisk och operativ nivå har ett nära samarbete är en grundförutsättning för det gemensamma arbetet och både styrning, planering och uppföljning av kontrollinsatser behöver vara strukturerat på ett, för båda myndigheterna, praktiskt genomförbart sätt. En annan förutsättning för det gemensamma planerings- och uppföljningsarbetet är att erfarenheter från genomförda insatser och kontrollarbete tas till vara på ett effektiv och tillförlitligt sätt. Återkopplingen från genomförda kontrollinsatser bidrar redan till att utveckla fiskerikontrollens metoder, men bör även innehålla en systematisk återkoppling till regleringsarbetet i de delar där inte enbart skärpt kontroll eller information är lösningar på högre regelefterlevnad.

10.8.1 Åtgärdsförslag

- HaV avser att utvärdera och utveckla metoden för den riskbaserade fiskerikontrollen för att säkerställa att den är ändamålsenlig. I arbetet ska erfarenheter från riskbaserat arbete hos andra kontrollmyndigheter och andra länder beaktas.
- HaV avser att vidareutveckla planeringsstrukturen och uppföljningen av den riskbaserade fiskerikontrollen inklusive en återkoppling mellan kontroll och regleringsarbetet inom HaV.

10.8.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för staten och företagen

Åtgärdsförslagen berör inte fiskares eller andra aktörers verksamhet i sig och innehåller därför inget som direkt bedöms påverka den administrativa bördan eller kostnader för företagen.

10.9 Digitalisering

Det pågår en fortsatt digitaliseringsprocess inom fiskerikontrollen. Redan för över 20 år sedan hanterades den aggregerade fångstrapporteringen och uppgifter till EU:s fiskefartygsregister digitalt. Vid denna tid lämnade också större förstahandsmottagare sina avräkningsnotor i digital form. Vidare började infasningen av VMS på fiskefartygen, med initiala krav på fartyg som bedrev foderfiske och fiske på fria havet. I början av 2000-talet utvecklades digitala system för fisket och övervakningen och kontrollen av fisket inom vissa regionala fiskeriorganisationer. NEAFC:s kontrollplan omfattade redan då krav på digital informationsdelning om fångster, fartygspositioner, inspektions- och övervakningsnärvaro och resultatet av inspektion och övervakning i området.

Ett mer omfattande digitaliseringsbeting kom därefter i den senaste kontrollreformen 2009. Då infördes successivt krav på elektronisk loggbok och VMS för fartyg ned till 12 meter. Förstahandsmottagare och auktioner med större omsättning ålades också att sända uppgifter till behöriga myndigheter i digital form. En digital struktur togs också fram för utbytet av fångst- och fiskeinformation mellan berörda flagg- och kuststater. Reformen adresserade även den digitala lagringen och delningen av information från inspektions- och övervakningsverksamhet. En viktig del av reformen var också att öka datakvaliteten genom skärpta krav på digital och automatiserad validering av all kontrollrelaterad information. Arbetet med att implementera kraven för näringen och berörda myndigheter pågår delvis fortfarande. Det rör särskilt informationsdelningen mellan olika medlemsstater, där EU-kommissionen ansvarar för utvecklingen av ett gemensamt system. HaV har sedan 2013 drivit ett särskilt utvecklingsprogram som huvudsakligen arbetar med att uppfylla de krav EU ställer på digital hantering av fiskets och försäljningens uppgiftslämnande, inspektions- och övervakningsverksamhet, sanktionshantering med mera. Inom programmet genomförs också ersättningsanskaffningar av tekniskt föråldrade system, samt utveckling och anpassning av ett digitalt spårbarhetssystem. Vidare utvecklas en ny elektronisk fiskeloggbok som anpassas även för fartyg under tolv meters längd som idag redovisar sitt fiske i kustfiskejournaler eller i pappersloggböcker.

I den översyn av kontrollsystemet som nu pågår inom EU finns förslag på fortsatt digitalisering av fiskerikontrollen. Det digitala uppgiftslämnandet om fiske, fångster och fiskepositioner från fiskefartyg föreslås omfatta alla fartygsstorlekar. Förslaget innehåller också krav på digital insamling av sensorinformation från fiskefartyg. Det rör dels system för övervakning av landningsskyldighetens bestämmelser med REM-system, dels system för övervakning av motorstyrka där motoreffekten mäts kontinuerligt. Kraven på digitalt uppgiftslämnande av

avräkningsnotor vidgas till alla förstahandsmottagare och spårbarheten föreslås också kunna baseras på digital informationsdelning. Även för fritidsfisket finns förslag som rör uppgiftslämnande och registrering av aktörer, vilka kräver digitala lösningar för att fungera i praktiken. Eftersom förhandlingar fortfarande pågår är det oklart hur mycket av det ursprungliga förslaget som slutligen kommer att gälla. Flera av de kostnadsdrivande frågorna kommer slutligen att fastställas av EU-kommissionen genom delegerade akter eller genomförandeakter. EU-kommissionen pekar dock ut en tydlig väg framåt med en fortsatt utvecklad digitalisering inom fiskerikontrollsektorn.

Även om digitaliseringen kan kräva kompetensutveckling, investeringar i teknik och även ökade löpande kostnader för drift- och underhåll, så innebär digitaliseringen generellt att verksamheterna långsiktigt blir kostnadseffektivare. De nationella strategier som rör digitalisering inom fisket och fiskerikontrollen är närmast digitaliseringsstrategin och livsmedelsstrategin. Visionen i digitaliseringsstrategin är ett hållbart digitaliserat Sverige och det övergripande målet att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter, där digitalt kompetenta och trygga människor har möjlighet att driva innovation där målmedveten ledning och infrastruktur är viktiga förutsättningar. I delmålet Digital ledning är Förenkling genom digitalisering och Styrning mot ett resurseffektivt samhälle med hjälp av digitalisering viktiga områden som också rör fiskerisektorn inklusive fiskerikontrollen. När det gäller digitalt uppgiftslämnande från företag är förordning (2018:1264) om digitalt inhämtande av uppgifter från företag viktig. Där framgår bland annat att när en myndighet utvecklar ett system för inhämtande av uppgifter från företag, ska det utformas så att företags uppgiftslämnande och därmed sammanhängande kommunikation med företag som huvudregel sker digitalt. Vidare ska myndigheten ta hänsyn till företags förutsättningar och behov. Digital informationsdelning är också ett strategiskt insatsområde inom livsmedelsstrategin. Denna innehåller också mål som rör hållbarhet och möjligheten för konsumenten att göra medvetna val, vilket fiskerikontrollen skapar förutsättningar för.

HaV har en digitaliseringsstrategi för myndigheten. Den beskriver principer, riktlinjer och förhållningssätt för att nyttja digitaliseringens möjligheter i syfte att nå de mål och effekter som beskrivs i myndighetens verksamhetsstrategi. Nyckelbegrepp är innovativt och tvärfunktionellt förhållningssätt, lärande organisation, utgångspunkt i regeringens strategier, lojal mot nationella initiativ och lösningar. Syftet med strategin är bland annat att "Hjälpa oss bryta sektorer och stuprör, och nyttja digitaliseringens möjligheter för att nå verksamhetens (och regeringens) mål", "stimulera ett innovativt förhållningssätt till verksamhetsutveckling med hjälp av digitaliseringens möjligheter", samt "vara ett underlag för medvetna prioriteringar inom ramen för HaV:s verksamhetsplanering".

10.10 Bevisföring inom fiskerikontrollen

I detta avsnitt presenteras resultatet av en kort praxisgenomgång för att se om bevisning som fiskerikontrollen säkrat har varit tillräcklig för att konstatera överträdelse. Syftet är att undersöka vad som kan förbättras i fiskerikontrollen för att säkerställa tillräcklig bevisning i de fall överträdelse misstänks. Utgångspunkten har varit beslut och domar från åren 2018 och 2019 som avser både HaV:s och Kustbevakningens ärenden och såväl överträdelser som omfattas av sanktionsavgiftsbeslut som överträdelser som omfattas av straffrättslig hantering. Ärenden som inleds av polisen och som inte leder till åtal når inte HaV eller Kustbevakningen och har därför inte inkluderats här.

10.10.1 Domar och beslut

Det finns inga beslut från HaV som avser sanktionsavgift eller åtalsanmälan för år 2018 där HaV beslutat att inte ta ut sanktionsavgift eller åtalsanmälan på grund av brister i fiskerikontrollen. Under 2018 meddelades heller inga domar från tingsrätt, hovrätt eller Högsta domstolen där åtal ogillades på grund av brister som kan härledas till fiskerikontrollen.

År 2018 beslutade åklagare att inte inleda förundersökning, eller att lägga ner inledd förundersökning, i ett fall med koppling till fiskerikontroll. I detta fall, hade HaV under 2016 åtalsanmält en misstänkt överträdelse av fiskeförbudet i det så kallade Bornholmsdjupet. Den misstänkta överträdelsen skedde i dansk ekonomisk zon och upptäcktes av danska Centrum för fiskerikontroll som i sin tur informerade svenska Centrum för fiskerikontroll. Med utgångspunkt i de administrativa uppgifter som den svenska fiskerikontrollen hade tillgång till misstänktes överträdelse men det saknades bevisning från Kustbevakningen om iakttagelser till sjöss.

Administrativa data visade att fartyget viss tid befann sig i det fiskereglerade området Bornholmsdjupet och under större delen av tiden färdades i en hastighet mellan 0,6 och 3,4 knop. Hastigheter mellan 2 och 5 knop anser HaV indikera trålning varför fiskefartygets hastighet ansågs indikera att trålning pågick. Åklagaren beslutade att inte väcka åtal och motiverade sitt beslut huvudsakligen med att det mot den misstänktes förnekande inte kunde styrkas att trålfiske bedrivits med redskap i vattnet i det förbjudna sjöområdet. Även om de objektiva förutsättningarna för brott kunnat styrkas skulle uppsåtligt eller grovt oaktsamt agerande ändå inte kunna styrkas eftersom den misstänkte förklarade att han saknade kännedom om det aktuella fiskeförbudet och orsaken till kunskapsluckan, som kanske var oaktsamt men knappast grovt oaktsamt i straffrättslig mening (läs mer om bedömning av oaktsamhet senare i avsnittet). Efter detta fall har tjänstemän inom HaV utvecklat ett analysredskap (målsparanalys) som möjliggör djupare analys av en fiskeresas utifrån insamlad administrativ data såsom fiskefartygets hastighet och position. Det har ännu inte slutligt prövats i domstol om detta analysredskap ger tillräcklig bevisning för att endast utifrån administrativ data finna det ställt utom rimligt tvivel att fiskeverksamhet har ägt rum. Om det bedöms utgöra tillräcklig bevisning, förenklar det fiskerikontrollen till havs eftersom det då inte krävs att Kustbevakningen genomför en sjökontroll eller flygspaning för att överträdelser av detta slag mot bestämmelser om fiskereglering ska kunna leda till fällande dom.

Det finns inga beslut från HaV som avser sanktionsavgift eller åtalsanmälan för år 2019 där HaV beslutat att inte ta ut sanktionsavgift eller åtalsanmäla och där beslutet tydligt kan kopplas till brister i fiskerikontrollen. Inte heller meddelades under 2019 några domar från tingsrätter, hovrätter eller Högsta domstolen där åtal ogillades på grund av brister som kan härledas till fiskerikontrollen.

10.10.2 Övrigt angående ärenden på HaV

I de ärenden som inkluderats i analysen framgår inte alltid uttryckligen varför beslut tagits att avsluta ett ärende med information till den misstänkta, att avskriva ärendet från vidare handläggning eller att makulera ärendet under handläggning av ett ärende på HaV. I vissa fall kan det tidigt konstateras att det saknas tillräcklig bevisning för att kunna gå vidare med handläggningen, eller att det rör sig om ett så pass oklart rättsläge att det inte kan sägas med

säkerhet att något fel har begåtts. I de allra flesta fall har dessa ställningstaganden i grunden gjorts vid sanktionsmöten inom Juridiska enheten på HaV och efter avstämning med tjänstemän vid fiskerikontrollen.

Under 2015 uppkom en diskussion mellan tjänstemän vid HaV och Kustbevakningen efter en administrativ kontroll på HaV som utförts efter att Kustbevakningen genomfört en last haul-kontroll ombord på ett svenskt fiskefartyg. I ärendet hade en inspektör på Kustbevakningen vid kontrollen noterat att en eller två korgar med fångst av torsk från Östersjön understeg minimimåttet. Sådan fångst omfattades vid tidpunkten och alltjämt av landningsskyldighet. Tjänstemannen hade uppskattat kvantiteten i korgen med ögonmått och antecknat detta i inspektionsprotokollet. Efter landningen kunde tjänstemän på HaV vid en administrativ korskonskontroll konstatera att det fanns en diskrepans mellan den mängd fångst under minimimått som fanns angiven i loggboken och den mängd som inspektören på Kustbevakningen noterat i inspektionsprotokollet från last haul-kontrollen.

HaV initierade ett överträdelseärende och underrättade befälhavaren om misstänkt överträdelse. Befälhavaren påpekade vid skriftväxling med HaV att Kustbevakningen inte hade någon våg ombord utan att mängden var en ren uppskattning, medan befälhavaren hade som rutin att väga all fångst vid sista tråldraget innan lossning så att landningsvikten skulle bli korrekt. Ärendet avskrevs av HaV från vidare handläggning med hänsyn till vad som hade framkommit i ärendet. Det saknas en utförligare motivering. En slutsats som kan dras av detta exempel är att det bör säkerställas bevisning direkt på plats i de fall det är möjligt. I detta fall hade inspektören inte vägt eller mätt fångsten i korgen trots att detta borde ha varit möjligt. Inspektörens uppgifter tydde i och för sig starkt på att delar av fångst som fanns i korgen vid kontrolltillfället inte hade loggbokförts, utan istället hade kastats ut under fiskeresan i strid med regelverket. Men det kunde bland annat inte uteslutas att fångsten i korgen uppskattats till felaktiga mängder, eller att det uppstått missförstånd om vilka delar av fångsten som understeg respektive översteg minimimått. Det bästa bevismedlet hade varit fotografier på korgen och vägning samt mätning av innehållet och sådan bevisning bör alltid säkerställas om det är möjligt. Kustbevakningen har senare bedömt att de inte har möjlighet att säkerställa sådan bildbevisning och mätning av fångst under MRB vid last haul-kontroller och sådan bevissäkring görs därför inte rutinmässigt vid denna typ av kontroll.

10.10.3 Synpunkter från åklagare

Synpunkter har även inhämtats från James von Reis, som är kammaråklagare vid Göteborgs åklagarkammare och som arbetat med flertalet misstänkta fiskebrott längs Hallands-, Västra Götalands- och Bohuslänskusten. Han har påtalat följande. Flera fall som HaV åtalsanmält efter administrativ kontroll har av åklagare bedömts som ringa fall och avgränsningen av i vilka fall åtalsanmälan ska göras ger i vissa fall intrycket av att nolltolerans råder. Vissa resursfördelningsregler är i sak alltför komplicerade för att läggas till grund för straffansvar för otillåtet fiske genom fiske över tillåten fångstmängd. Inför framtida åtalsanmälningar bör hänsyn tas till detta, risken är annars att domstolarna ogillar åtalet och arbete nedlagts i onödan. Rapporteringsunderlaget från landningskontrollen har förbättrats avsevärt under de senaste åren och något förbättringsbehov finns inte för tillfället. Det kan dock vara en god metodik att alltid vid misstänkta överträdelser i samband med landningskontroll ta upp de gjorda iakttagelserna med befälhavaren och försöka få förklaring på plats. Detta ger befälhavaren möjlighet att förklara, och kan förebygga oriktiga förklaringar i efterhand. Det skulle också vara en stor fördel om HaV vid

åttalsanmälningar och som expertmyndighet utvecklar frågan om uppsåt och oaktsamhet, eftersom detta utgör ett problem gällande fiskebrott. Detta skulle exempelvis kunna göras genom att HaV i åttalsanmälan anger vilka påvisbara sakomständigheter som talar för om det varit fråga om uppsåt eller oaktsamhet i någon form.

10.10.4 Tillräcklig strafflagstiftning

Vid misstänkta överträdelser av EU-bestämmelser om fiske krävs i nuläget att åklagaren kan visa att den tilltalade varit åtminstone grovt oaktsam i förhållande till den åtalade gärningen (det vill säga grovt oaktsam blir lägstanivån för fällande dom). Detta framgår av 40 § 2 st fiskelagen och skiljer sig från fall som rör brott mot nationella bestämmelser om fiske i 40 § 1 st fiskelagen – i de fallen räcker det att den tilltalade varit oaktsam. I fråga om brott mot bestämmelser om marknadsnormer och kvalitetsbestämmelser för handeln med fiskeriprodukter med mera krävs också grov oaktsamhet enligt 11 § lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

I en ny utredning⁷⁹ som presenterades i mars 2020 föreslås bland annat att det vid överträdelse av EU-bestämmelser om fiske respektive överträdelse av kvalitetsbestämmelser för handeln med fiskeriprodukter mm ska räcka att den tilltalade varit oaktsam, det vill säga precis samma krav som ställs vid överträdelse av nationella bestämmelser om fiske. Om detta förslag så småningom leder fram till lagändringar så kan denna sänkning av nivån på subjektivt rekvisit förväntas leda till fällande dom i fler fall jämfört med dagsläget.

Dessutom föreslås i utredningen att straffbestämmelserna i fiskelagen och i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska ändras så att de är formulerade på ett tydligare sätt. Även detta bör kunna leda till att bestämmelserna kan tillämpas i flera fall och att åtal inte ogillas av allmänna domstolar i onödan.

10.10.5 Åtgärdsförslag

- Gällande kontroll av att landningsskyldigheten efterlevs är frågan vad som kan förbättras rörande bevissäkring vid last haul-kontroller. HaV och Kustbevakningen bör gemensamt och inom ramen för samverkan ta fram riktlinjer för hur last haul-kontroller och andra inspektioner ska utföras för att säkra bevisning. De mindre brister eller förbättringsmöjligheter som därutöver upptäcks hanteras i dagsläget löpande med insatser i det enskilda fallet, främst återkoppling mellan kontrollanter och jurister inom ramen för myndigheternas samarbetsforum om bristen berör båda myndigheter, och bör även fortsatt kunna hanteras på det sättet.

10.10.6 Ekonomiska och administrativa konsekvenser för företagen

Åtgärdsförslagen berör inte fiskares eller andra aktörers verksamhet i sig och innehåller därför inget som direkt bedöms påverka den administrativa bördan eller kostnader för företagen. Eventuella ändringar i utförande av kontroller ombord förutsätts fortsatt ligga inom de ramar för verksamhetspåverkan som kontrollförordningen ger.

⁷⁹ [SOU 2020:13](#) Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar

11. Konsekvenser

11.1 Konsekvenser för staten

HaV kan konstatera att det krävs långsiktiga insatser och utvecklingsåtgärder i syfte att ta de steg som krävs för en mer effektiv fiskerikontroll. För att säkerställa ett långsikt hållbart nyttjande av fisk och ekosystem bedöms att behovet av kontroll av fiskets bedrivande kommer att öka ytterligare. För närvarande pågår en översyn av EU:s kontrollsysteem och revideringen kan med största sannolikhet antas öka fiskerikontrollens omfattning och därmed krav på HaV.

Den direktverkande EU-lagstiftningen påverkar direkt myndighetens åtagande. För HaV:s del innebär uppdraget som övergripande ansvarig myndighet för den svenska fiskerikontrollen att tillkommande kontrollkrav som inte regleras hos annan myndighet faller på HaV. För HaV medför också utvecklingen av fler marina skyddade områden och andra geografiska områden med teknisk reglering av fisket ett ökat beting avseende landbaserad övervakning, uppföljning och kontroll.

Likaså kräver den EU-gemensamma fiskeripolitiken och det gemensamma kontrollsysteem att medlemsländer, oavsett storlek på yrkesfisket, har ett kontrollsysteem som fungerar och uppfyller EU:s krav. För svenskt vidkommande innebär det att ansvariga myndigheter behöver säkerställa en organisation och bemanning i samma storleksordning som andra medlemsstater med större yrkesfiske än Sverige.

HaV har, i rollen som sakmyndighet, ett stort åtagande i förberedelser inför och deltagande i EU-arbetsgrupper inom fiskerikontroll såsom arbetsgrupper inom regionaliseringsarbetet (Scheveningen och Baltfish), kontrollexpertgrupper som EU-kommissionen organiserar samt arbetsgrupper som EFCA ansvarar för. HaV bereder också underlag till regeringskansliet i frågor om fiskerikontroll utifrån den EU-gemensamma processen kring förhandlingar om kontrollåtgärder. Inom EU-samarbetet är också åtagandet för det gemensamma arbetet för framtagande av riskanalyser för de olika havsområdena omfattande. Dessa frågor är en väsentlig del av myndighetens övergripande ansvar som kräver allt mer resurser.

Flera av de åtgärder som föreslås avser behov av fortsatt utredning och djupare analys. Andra förslag handlar om utveckling av rutiner, IT-system och samverkansformer. Dessa åtgärder bör inte hanteras var för sig utan hänger ihop och är i många delar beroende av varandra. För ett effektivt genomförande av åtgärderna behöver analys- och utvecklingsmetoden på HaV ses över för att bättre ta tillvara på de möjligheter som finns med exempelvis digitalisering och förbättrade samverkansformer.

Majoriteten av föreslagna åtgärder bör till viss del kunna finansieras med hjälp av EHFF och är redan identifierat i den behovsanalys och åtgärdsplanering som HaV har gjort för kommande programperiod. Utöver detta ser dock HaV också ett behov av att förstärka sin analys- och utvecklingsförmåga för att även långsiktigt kunna hantera de åtgärder som föreslås.

HaV bedömer att den årliga bemanningen inom ramen för HaV:s uppdrag för fiskerikontroll ska öka med 10 årsarbetskrafter, vilket motsvarar en ökning på 7 miljoner kronor årligen av förvaltningsanslaget. Detta framförallt inom kompetensområdena analys-, verksamhets- och processutveckling samt utredningsförmåga. De föreslagna åtgärderna för en utvecklad digital förmåga avseende geografiska referenser bedömer HaV också medför ökade kostnader.

Myndighetens arbete med tillgänglighet, drift och support dygnet runt avseende verksamhetskritiska system måste säkerställas liksom en hållbar och långsiktig förvaltning av

fiskerikontrollens IT-system. Detta innebär en ökning av förvaltningsanslaget med 7 miljoner kronor årligen.

Kostnader för genomförande av ett försök med kamerabevakning genom införande av REM-system framgår av tidigare inlämnat regeringsuppdrag⁸⁰. Dessa kostnader tillkommer således utöver ovan nämnda kostnadsökningar.

Sammantaget bedömer HaV att de samlade förslagen för en förstärkt och effektivare fiskerikontroll, utöver genomförande av pilotförsök med REM-system, kräver en ökning av myndighetens förvaltningsanslag med 14 miljoner kronor årligen. Vid sidan av en ökning av förvaltningsanslaget måste utrymmet inom kommande programperiod för EHFF nyttjas effektivt och fullt ut.

11.2 Kostnader och administrativ börda för företagen

En bedömning av den administrativa bördan i form av företagens kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information presenteras under varje åtgärdsområde. Den administrativa bördan för företagen är inte fullt ut möjligt att bedöma för de åtgärder där fortsatt utrednings- och analysbehov identifierats innan föreslagna åtgärder kan införas. I dessa utredningar kommer särskilt den administrativa bördan för företagen att belysas.

En del av åtgärderna som HaV föreslår avser utveckling av samverkansformer mellan myndigheter och påverkar inte företagens skyldighet att upprätta, lagra eller överföra information och kommenteras därför inte närmare. Dock kan en effektivare kontroll leda till att företagen i större utsträckning behöver svara upp mot gällande krav vilket kan påverka företagens lönsamhet men detta bedöms inte som en administrativ börda utan som ett resultat av ökad regelefterlevnad. Exempelvis gäller det förtydligande av krav riktat mot fångstmottagarna i samband med landning samt rapportering av fångst och utkast i loggboken.

⁸⁰ Uppdrag att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till landningsskyldigheten efterlevs (2019).

12. Kontroll av lax- och ålfisket

Detta avsnitt behandlar två viktiga fiskerier som till största del regleras och kontrolleras inom ramen för det nationella regelverket; lax och ål. HaV har valt att särskilt belysa dessa fiskerier eftersom de var för sig har unika förutsättningar och utmaningar. Det finns flera laxbestånd av vilka en del har en negativ utveckling. Vidare har EU-kommissionen identifierat brister i det svenska fiskerikontrollsystemet av lax och antas komma med en åtgärdsplan under hösten 2020 för att Sverige ska åtgärda bristerna. Ålen har ett stort utbredningsområde och dess biologiska status bedöms vara akut hotad. Utöver ett begränsat tillåtet ålfiske har myndigheterna identifierat att det bedrivs olagligt fiske med omärkta redskap efter ål, främst längs Skåne och Blekingekusten.

För att utreda hur fiskerikontrollen kan stärkas och ge förutsättningar för regelefterlevnad inom dessa fiskerier är det viktigt att särskilt belysa de yttre påverkansfaktorer som finns längs fiskens väg från att den fångas till att den konsumeras. Utmaningen i att säkerställa korrekt uppföljning av fångstmängderna och att fisken är lagligt fångad och såld hänger till stor del ihop med de olika arternas vandring till och från havet. Under denna resa passerar laxen gränsen mellan den gemensamma fiskeripolitiken och det nationella regelverket som gäller innanför gränsen mot sötvattensområdena. Ålens mycket långa förflyttning till Sargassohavet innebär ytterligare utmaningar i mötet med olika länders förvaltning.

Flera myndigheter i Sverige har tillsynsansvar inom laxens och ålens leveranskedja och en ökad samverkan och kunskapsutbyte mellan myndigheterna är en viktig del i att kunna fullgöra kravet på en effektivare fiskerikontroll. Båda arterna berörs, som all konsumtionsfisk, av livsmedelskontrollen och ålen dessutom av kontroll av artskyddsbestämmelser.

12.1 Laxfisket

Svenskt fiske efter lax sker under den pågående vandringen från havet till älvarna och bedrivs i havet, i sötvattensområdena vid älvmynnigheterna och längre upp i älvarna. Laxen passerar då också den legala gränsen mellan havet och sötvattensområdena, det vill säga från områden som har fiskereglering på både EU och nationell nivå, till områden med enbart nationell reglering. När EU fastställer den årligt tilldelade laxkvoten, som enbart omfattar yrkesfiske i havet, är det endast detta fiske som räknas av den svenska kvoten och inte övrigt fiske som sker på samma laxbestånd (yrkesfiske i sötvattensområden och fritidsfiske i hav och sötvatten). Detta gör laxen, dess förvaltning och kontroll unik och utmanande.

12.1.1 Laxen och laxfisket i Sverige

Lax finns i alla havsområden som omger den svenska kusten och flera av våra svenska vattendrag är uppväxt- och lekplatser för unika laxbestånd. Den vuxna laxen tillbringar större delen av sitt liv i saltvatten men vandrar under vår och försommar upp i vattendrag och älvar för att senare under hösten leka.

Utefter den svenska östersjökusten finns 16 älvar med bestånd som Internationella havsforskningsrådet (ICES) klassar som naturreproducerande laxstammar. Dessa älvar, inkluderat Torne älv som är gränsälv mot Finland, producerar naturligt drygt 3 miljoner laxsmolt (laxyngel) per år vilket uppskattningsvis uppgår till 90 % av all naturligt producerad lax i

Östersjön. Därutöver sker kompensationsutsättning av odlade laxsmolt (som är märkta genom att fettfenan är bortklippt) i sju älvar som byggts ut med vattenkraft. Bestånden i de olika älvarna har varierande status och det svenska yrkesfiskets bedrivande har därför styrts genom att kvoten främst fördelas på de starkare vildlaxbestånden och bestånd som upprätthålls genom odling av laxsmolt. Därigenom kan skyddet öka för svaga vildlaxbestånd. I vissa områden får fiske inte bedrivas på vild lax utan endast på utplanterad odlad lax.

Bestånden av den vilda laxen som finns i vattendrag längs Skagerak och Kattegatt är i många fall små och sårbara varför det är förbjudet att bedriva yrkesfiske efter lax där. Lax som oavsiktligt fångats vid fiske efter andra arter i dessa områden får inte heller behållas ombord, landas eller säljas. För att inte heller fritidsfiske ska ske på svaga bestånd finns flertalet nationellt beslutade regler, exempelvis olika fredningstider för olika områden men även minimimått vid fångst av lax samt begränsning i tillåten fångstmängd per dygn vid fiske med handredskap.

I Östersjön är både yrkes- och fritidsfiske efter lax med förankrade flytnät, drivlinor och förankrade linor förbjudet och det finns även nationellt beslutade fredningstider i vissa delar av norra Östersjön, regler om minsta maskstorlek vid fiske med nät samt minimimått på lax.

Tabell 8. Kvotfördelning i Östersjöns olika delområden under 2020

Delområde	Kvot (antal)
Delområde 31	19 200 laxar
Delområde 30	7000 laxar
Delområde 22-29	200 laxar

I delområde 31 är kvoten ytterligare indelad i delkvoter fördelade på olika frednings- och terminalfiskeområden. Storleken på totalkvoten och fördelningen mellan delområdena har varit liknande de senaste 3 åren.

Under 2020 har 87 yrkesfiskare tillsammans rapporterat fångst av 23 286 laxar från Östersjön. Av dessa personer bedrev drygt hälften (49 personer) fiske i delområde 31 och har rapporterat 18 163 fångade laxar vilket motsvarar 78 % av totalkvoten.

Tabell 9. Antal yrkesfiskare och antal redovisade laxar per år och delområde i Östersjön.

År	Delområde 23-29	Delområde 30 (Bottenhavet)	Delområde 31 (Bottenviken)
2018	4 yrkesfiskare (223 laxar)	34 yrkesfiskare (5 558 laxar)	56 yrkesfiskare (22 157 laxar)
2019	2 yrkesfiskare (135 laxar)	33 yrkesfiskare (4 244 laxar)	51 yrkesfiskare (19 642 laxar)
2020	8 yrkesfiskare (131 laxar)	32 yrkesfiskare (4 992 laxar)	49 yrkesfiskare (18 163 laxar)

Yrkesfisket på östersjölax som sker i vattendrag som mynnar i Bottenhavet det vill säga sötvattensområdet i anslutning till havet, och som alltså inte omfattas av kvoter eller EU-reglering i övrigt, redovisade totalt 10 131 laxar från fisket under år 2019 och det var 9 fiskare som bedrev detta fiske. Året innan redovisades omfattning av fiske i samma storleksklass, se tabell 11.

Tabell 10. Antal yrkesfiskare per år och antal redovisad sötvattensfångad lax från områden som inte innefattar de fem största sjöarna i Sverige

År	Antal yrkesfiskare	Antal sötvattensfångade laxar
2018	10	9 726
2019	9	10 131
2020	N/A	N/A

Uppgifter om fisket i sötvattensområdena från år 2020 är tillgängligt först i januari 2021.

De fiskeredskap som används i laxfisket är huvudsakligen stora fällor, så kallade push up-fällor. Dessa är kopplade till luftburna pontoner för att underlätta vittjningen. I delområde 30 fångas nästan all lax (98 % av det totala antalet) med den här typen av redskap. I delområde 31 har push-up fällor använts för att fånga cirka 70 % av antalet laxar. De redskap som används i övrigt är bottensatta så kallade kombifällor och laxflytfällor.

De fiskefartyg som används vid laxfiske är nästan uteslutande under 10 meters längd. På grund av fiskefartygens storlek saknas krav på positionssändare eller rapportering av avresa som finns för större fartyg som omfattas av EU:s regelverk om elektronisk loggboksföring. Det finns inte heller nationella krav på detta.

Gränsen mellan hav och sötvattensområden utgör en gräns för när fångst av lax räknas av från den nationella kvoten men när det gäller vilka myndigheter som ansvarar och utövar kontroll och tillsyn är gränsen inte lika skarp. HaV följer upp och kontrollerar yrkesfiskets fångster i havet och Kustbevakningen bevakar och kontrollerar allt fiske i havet oavsett om det sker yrkesmässigt eller av fritidsfisket. Utöver havet omfattar Kustbevakningens verksamhetsområde enligt Kustbevakningslagen även de yttre delarna av flera norrlandsälvar, till exempel i Torneälven uppströms till Vitakari udde och i Luleälven uppströms till Karlsviks sydligaste udde. Bland övriga inlandsvatten ingår Vänern och Mälaren i Kustbevakningens verksamhetsområde. Enligt fiskeförordningen får Kustbevakningen kontrollera efterlevnad av bestämmelser om fiske även på land i anslutning till dessa områden. I inlandsvatten har HaV och länsstyrelserna befogenhet att kontrollera nationella bestämmelser om laxfisket på såväl enskilt som allmänt vatten. Dock finns en viss otydlighet i länsstyrelsernas ansvar på området. I leden efter fiskets bedrivande har HaV ansvar för kontroll av försäljningen och spårbarheten av fiskeriprodukter, medan Livsmedelsverket genom kommunerna är ansvarig för kontroller av spårbarheten med utgångspunkt i livsmedelslagstiftningen.

På enskilda vatten kan fiskerättsägare gå samman och bilda fiskevårdsområdesföreningar. Bestämmelser för fiske som beslutas genom EU lagstiftning är giltigt även på enskilt vatten på kusten. Bestämmelser för fiske som beslutas genom nationell fiskelagstiftning är giltiga för enskilt vatten såväl på kusten som i sötvattensområdet. Ett fiskevårdsområde kan inom vissa ramar besluta om bestämmelser som kompletterar eller skärper nationell lagstiftning. Fiske utan tillstånd inom fiskevårdsområdena är ett lagbrott och lyder under allmänt åtal, medan den som har tillåtelse att fiska men bryter mot bestämmelser som fiskevårdsområdet beslutat om kan få betala en kontrollavgift.

Laxfiskeperioden för yrkesfisket regleras årligen via datum för fiskestart och avslutas när kvoten beräknas ta slut. Dock tillåts visst fiske efter andra arter med laxfångande redskap både innan och efter den tillåtna laxfiskeperioden. Tillåtet fiske, genom dispens från Länsstyrelsen, innan laxfiskeperioden är bland annat strömmingsfiske med push-up fällor. Om lax fångas i fällorna

under sådant fiske ska den skyndsamt återutsättas eftersom den är undantagen från reglerna om landningsskyldighet på grund av hög överlevnad. Den återutsatta laxen ska redovisas som kastad i kustfiskejournalen eller fiskeloggboken. Fisket av strömming som bedrivs med större fasta fällor innan laxfiskestarten har enligt historisk rapportering fångat små mängder strömming. Tidigare användes garn och skötar för att fiska strömming, vilka är mer artselektiva redskap än en fast fälla som även fångar lax. Anledningen till den ökade användningen av fällor i strömmingsfisket är att man vill undvika sälskador på fångsten.

Fisket som bedrivs efter laxfiskeperioden är främst fiske efter sik. Redskapet och fiskeplatserna är desamma som vid laxfisket. Fisket efter sik och andra arter än lax omfattas av nationella rapporteringskrav via kustfiskejournal som rapporteras månadsvis. Av den totala mängd sik som rapporterats under juli och augusti 2020, det vill säga efter laxfiskestoppet, kommer drygt hälften (55 % respektive 57 %) av sikfångsterna från push-up fällor och bottensatta kombifällor. Totalt sett förekommer viss rapportering av utkastad lax, se tabell 12.

Tabell 11. Antal redovisade utkastade laxar.

Område	2018	2019	2020
Delområde 30 (Bottenhavet)	30	10	9
Delområde 31 (Bottenviken)	173	301	77

Länsstyrelsen har även möjlighet att bevilja laxfiske före den ordinarie fiskeperioden av så kallade fiskevårdsskäl.

De fiskare som enbart bedriver laxfiske under den egentliga laxfiskeperioden tillåts sätta ut och delvis montera sina fasta fällor i vattnet innan fiskestarten. Det är tillåtet att sätta ut redskapens ledarmar, men fiskhuset som ska fånga fisken får inte anslutas alternativt måste hållas ovan vatten fram till fisket startar. Att redskapen inte är fiskande är något som enbart kan kontrolleras på plats.

EU-kommissionen har, mot bakgrund av en ICES rapport⁸¹ som pekar på felrapportering av lax i Östersjön, utfört granskningar av kontrollen av laxfisket i Sverige, Polen och Finland. Rapporten från granskningen av det svenska laxfisket baseras på två besök i Sverige, dels efter besök på HaV i augusti 2018 men även från besök i Haparanda/Luleå-området under laxfiskets högsäsong i juni 2019. Granskningen indikerar att det finns en signifikant risk att olagligt och orapporterat laxfiske bedrivs i Östersjöns delområde 31. Detta trots de kontrollåtgärder som har införts under senare tid såsom förhandsanmälan om landning med antal laxar ombord, noggrann rapportering med en fångstrapport per resa och fler utförda inspektioner än tidigare år. Anledningarna bakom EU-kommissionens bedömning är flera, och omfattar exempelvis brister i efterlevnadskulturen, att rapportering av sötvattensfångad lax görs endast på årsbasis, ofullständig korskontroll och validering av fiskets och övriga aktörers rapportering, brister i efterlevnaden av förhandsanmälan och fångstrapportering, omfattning av genomförda inspektioner före och efter den tillåtna laxfiskeperioden, inspektioner i transport- och försäljningsled och inte minst pekar EU-kommissionen på kontrollproblematiken avseende om laxen är fångad i havet eller i sötvattnet av en yrkes- eller fritidsfiskare. EU-kommissionen har i dialog med svenska myndigheter arbetat fram en åtgärdsplan för att Sverige ska komma tillrätta med de utpekade problemen. Planen

⁸¹[Report of the Baltic Salmon and Trout Assessment Working Group \(WGBAST\)](#)

väntas bli beslutad under hösten 2020 och de enskilda åtgärderna kommer att sträcka sig över flera år, beroende på omfattning och typ av åtgärd.

12.1.2 Regler vid fiske efter lax i havet

Fisket efter lax i havet i Östersjön regleras på flera olika sätt. Det sker genom begränsningar i tillträdet, kvotering av fångsterna samt olika teknisk reglering. De tekniska reglerna rör främst vilka redskap som får användas och olika områdes- och tidsbegränsningar för fisket. Även bestämmelser om minimimått på fisken och undantag från landningsskyldigheten för vissa redskap är en form av tekniska bestämmelser. Det tillkommer sedan kontrollbestämmelser som syftar till att kunna kontrollera fiskebestämmelserna på ett effektivt sätt. Föranmälningar, rapportering om fisket och fångsterna i loggbok och kustfiskejournal samt bestämmelser om att inte fiska i havet och i sötvatten på samma resa är exempel på kontrollbestämmelser.

Tillträde

Tillträdet till yrkesfisket efter lax regleras dels genom de grundläggande licenskraven, dels genom de tillstånd av länsstyrelsen som krävs för att få sätta ut fasta redskap, till exempel större fällor. Även den som fiskar med stöd av egen rätt behöver, med några undantag, ett sådant tillstånd av länsstyrelsen om redskapet sträcks ut i allmänt vatten. Det finns inte något särskilt laxtillstånd men en del fiskare har begränsningar i sina licenser.

Kontrollbestämmelser

Innan fisket börjar ska yrkesfiskare som bedriver fiske med fasta fällor i havet rapportera fällornas positioner till HaV. Rapporteringen sker via ett webbformulär eller per telefon. Regeln om positionsrapportering infördes år 2020 och gäller för delområde 31 i havet och i anknytande sötvattensområden. Uppgifterna förbättrar kontrollmöjligheterna av redskapen till sjöss och motverkar samtidigt risken att fiske i havet redovisas som sötvattensfiske.

Vid fiske i havet eller i angränsande sötvattensområden ska en anmälan om ankomst till hamn med lax ombord göras via telefon till HaV. Anmälan ska innehålla ankomsttid, ankomstplats angivet med koordinater samt uppskattat antal laxar. Den enskilda fiskeresan är ofta kortare än två timmar varför det är vanligt att fiskaren ringer in sin anmälan till HaV redan innan fiskeresan och återkommer med fångstuppskattningen innan ankomsten. Förhandsanmälan genererar ett nummer som ska anges vid rapporteringen i e-journalen. Detta för att kunna koppla ihop specifika fiskeresor med förhandsanmälningarna och därigenom möjliggöra korskontroll av uppgifter.

Rapportering av laxfångst från havet sker till HaV i e-journal eller fiskeloggbok och landningsdeklaration senast 48 timmar efter landningen. Varje fiskeresas rapportering ska innehålla uppgifter om datum, antal laxar fördelat på vild respektive odlad (fettfeneklippt) samt den totala fångstvikten. Eftersom fiskeperioden vissa år kan vara mycket kort har den täta rapporteringsfrekvensen bedömts vara nödvändig för att inte riskera ett överutnyttjande av den totala laxkvoten.

Tekniska bestämmelser

En stor ändring i reglerna för fisket kom 2008 då användningen av drivande och förankrade flytnät i laxfisket slutligen fasades ut genom EU-lagstiftningen och därmed utsjöfisket efter lax med sådana redskap. Genom ett nationellt svenskt beslut fasades från 2013 fisket ut med drivlina och krok i syfte att undvika blandbeståndfiske och att laxen i första hand i yrkesfisket skulle fiskas på kusten och nära älvmynningsarna i syfte att få ett fiske som kunde anpassas till de olika beståndens bärkraft och skyddsbehov. Redskapsbestämmelserna i kustfisket rör bland annat vilka maskstorlekar och höjder på redskap som får användas i olika områden. Vid dörj-, trolling- och utterfiske i Östersjön är fångst av lax som inte är märkt genom att fettfenan är bortklippt förbjudet för svenska fiskare under hela året. Den som fångar sådan, icke fenklippt, fisk ska genast släppa ut den i vattnet. Även denna reglering har tillkommit för att inte fiske ska ske på blandbestånd av lax då det i ett sådant fiske är svårt att skydda svaga vildlaxbestånd. I tillägg finns fredningsområden längs hela Östersjökusten utanför lax- och öringförande vattendrag

Laxfisket tillåts börja under olika tider längs Östersjökusten och beslutas årligen beroende på bland annat laxens beräknade tid för återvandring till vattendragen i syfte att en viss andel av lekbeståndet ska hunnit upp i vattendraget innan fisket på kusten och i mynningsområdet får starta. Laxfiskestarten i Bottenviken, delområde 31 där den största andelen av kvoten får fångas, har de senaste tre åren varit satt till den 17 juni.

Regler vid fiske efter lax i sötvattensområden

I sötvattensområdena gäller inte EU:s regelverk (inklusive kvotsättning för lax), utan det är upp till nationella myndigheter att besluta hur fiske får bedrivas i dessa områden. I Sverige reglerar HaV fisket i havet och i de stora sjöarna och i tillrinnande vattendrag upp till det först mötande definitiva vandringshindret. HaV:s föreskrifter för fisket rör främst fiskemetoder, fredningsområden, fredningstider och minimimått. HaV har även kontrollbestämmelser som rör laxfisket i sötvatten. Fiskerättsägarna i älvarna, bland annat fiskevårdsområden, samfällighetsföreningar och enskilda fiskerättsägare i skiftade vatten, kan ta beslut om fiskeregler som kompletterar och skärper HaV:s föreskrifter. Se vidare avsnitt 13.1.1 ovan.

Utöver ovan beskrivna regler om förhandsanmälan om positioner på fällor och om ankomst till hamn som också gäller i sötvattensområdet, finns kontrollbestämmelser om fångstrapportering vid yrkesmässigt fiske efter lax i sötvattensområdena.

Rapportering av laxfångst från sötvattensområden sker till HaV en gång per år senast den 31 januari året efter det år fisket bedrevs och ska innehålla utöver antalet laxar även vikt, fiskeplats, antalet redskap och personuppgifter. Ingen hänvisning till fiskedatum krävs utöver år. För fisket i de stora sjöarna gäller andra rapporteringsbestämmelser. Motsvarande bestämmelser finns inte för lax som fångas inom fritidsfisket.

Regler vid transport och försäljning av lax

EU föreskriver att den som köper fisk och skaldjur från havet av en yrkesfiskare ska vara registrerad hos ansvarig myndighet och skicka avräkningsnotor på sina köp till denna myndighet. Undantag finns för en slutkonsument som köper små mängder. Dessutom finns krav på att vara registrerad och rapportera uppgifter om sina inköp och försäljningar i HaV:s spårbarhetssystem (se kontroll i försäljningskedjan, avsnitt 9.5). För havsfångst gäller spårbarhetskrav utifrån både

fiskerikontroll- och livsmedelsbestämmelser medan kraven på spårbarhet på produkter från sötvattensområde främst är kopplat till livsmedelskraven, mer specifikt bestämmelser om konsumentinformationen. Enligt denna ska det framgå att fisken är fångad i sötvatten och också i vilket vattendrag eller i vilken sjö.

Det finns inte krav på fiskelicens eller personlig fiskelicens för att sälja lax som fångats i sötvattensområdena. Den som köper fisk som fångats i sötvattensområden (ej inräknat Sveriges fem största sjöar) behöver i dagsläget inte rapportera dessa inköp via avräkningsnotor eller i spårbarhetssystemet till HaV.

Transport och försäljning av lax från yrkesmässigt fiske i havet omfattas av de generella EU-bestämmelserna för denna verksamhet. Det är som grundregel den som först köper fångsten som ska väga den och upprätta en avräkningsnota. Vid laxfisket förekommer det inte sällan att fångsten köps av en fångstmottagare i Finland. I avsaknad av EU-reglerad samordning med Finland får fångsten inte transporteras till Finland utan att först ha vägts i Sverige. Efter rättslig prövning i Sverige har det fastställts att en transport med efterföljande försäljning i Finland får ske om den svenska fiskaren först har vägt fångsten.

Motsvarande bestämmelser om transport och vägning finns inte för fångst från sötvattensområdet, men livsmedelskraven på spårbarhet och handlingar som ska medfölja leveranser är tillämpliga även på sådana transporter.

Inom EU finns gränsvärden för hur mycket dioxiner och PCB som animaliska livsmedel får innehålla. Syftet med gränsvärdena är enligt Livsmedelsverket att förhindra att livsmedel med de allra högsta halterna av dioxiner och PCB hamnar på marknaden. Fet fisk från Östersjön, såsom lax, innehåller i flertalet fall dioxin och PCB över EU:s gränsvärden. Sedan 2002 har Sverige haft ett tillfälligt undantag från EU:s gränsvärde för dioxiner och PCB i vissa fiskarter och 2012 blev undantaget förlängt på obestämd tid. Undantaget gäller exempelvis för lax som fiskas i Östersjöområdet och innebär att laxen får säljas obegränsat på den svenska marknaden samt till länder med motsvarande undantag, oavsett vilka halter dioxin och PCB de innehåller. Sverige, Finland och Lettland är undantagna gemenskapens regelverk eftersom dessa länder har en konsumentupplysning som informerar om riskerna.

12.1.3 Fiskerikontrollens möjligheter, utmaningar och utveckling

Kontroll och övervakning av det yrkesmässiga laxfisket i havet utförs av Kustbevakningen till sjöss och av HaV i samband med landningar. Även Länsstyrelsen i Norrbottens län har ett övervakningsansvar när det gäller Torneälvs fiskeområde. I vissa fall genomförs så kallade samverkanskontroller där både Kustbevakningen och HaV deltar. Kontrollarbetet planeras och genomförs genom särskilda kontrollinsatser med gemensamma kontrollmål. Utbyte och planering sker även med den finska fiskerikontrollen som möjliggör kontroller efter transport av svenska fångster som säljs till förstahandsmottagare i Finland.

Vid kontrollerna till sjöss och i land säkerställs att gällande regler följs avseende exempelvis fiskeperioder, anmälning av fällor och ankomst till hamn samt fångstrapportering. Därutöver sker administrativa kontroller av fisket genom att jämföra rapporterade uppgifter från fiskare, förstahandsmottagare och andra aktörer. Även räkenskapskontroller hos förstahandsmottagare planeras och genomförs utifrån prioriterade inriktningar i tillsynsplanen. Även dessa kontroller verifierar fiskets uppgifter och kvalitetssäkrar kvotuppföljningen.

Två av de huvudsakliga utmaningarna för kontrollsystemet för lax är att säkerställa att otillåtet fiske av lax inte sker innan eller efter tillåtna fiskeperioder samt att den lax som fångats i havet respektive sötvattnet redovisas korrekt när det gäller fångstplats och fångstmängd fördelad på vild respektive odlad.

Ur ett kontrollperspektiv är det försvårande att det tillåtna fisket har olika starttider, att redskapen används för fiske efter olika arter som får fångas under olika perioder och att det finns många undantagsmöjligheter. Dessutom skiljer sig rapporteringskraven beroende på var, i havet eller sötvattensområdena, fisket har bedrivits. Kontrollen av laxfisket hade därmed förenklats om reglerna i de olika områdena var så lika som möjligt och med få undantag.

Kontroll av otillåtet laxfiske utanför den egentliga fiskeperioden.

Att kontrollera att inte otillåtet fiske av lax bedrivs innan eller efter laxfiskeperioden är komplicerat och resurskrävande eftersom de andra arterna som fiskas i samma område inte omfattas av krav på att förhandsanmäla ankomst till hamn. Eftersom tidpunkt och hamn för landningarna är okänt kan inte kontrollanter finnas på plats för att utföra landningskontroll. Vidare försvåras sjöövervakningen genom att fällorna kan tömmas då Kustbevakningen inte är närvarande. Kustbevakningen saknar dessutom ett uppdaterat digitalt system över de dispenser som ger tillstånd att bedriva visst laxfiske även innan laxfiskeperioden, vilket försvårar för inspektörerna.

Eftersom det är tillåtet att sätta ut ledarmarna till fasta redskap, men inte ansluta fiskhuset som ska fånga laxen, redan innan fiskeperiodens start behöver Kustbevakningen utföra kontroll till sjöss av att redskapen inte är aktiva. De fasta fällorna är dock mycket stora vilket innebär en praktisk svårighet för Kustbevakningen att göra eventuella beslag av redskapen vid otillåtet fiske. Inga beslag av fasta laxfällor har genomförts.

Korrekt redovisning av fångst och fångstplats

Trots yrkesfiskarens rapporteringsskyldigheter som nämns ovan finns det fortfarande utvecklingsmöjligheter vad gäller myndigheternas möjligheter att säkerställa korrekt redovisning. Den årsvisa rapporteringen av lax fångad i sötvattensområdena, liksom olika rapporteringsregler för förstahandsmottagaren beroende på var fisken är fångad, är exempel på systemets sårbarhet. En ytterligare komplicerande faktor är att laxfångster från fritidsfiske i sötvattensområden, älvar och sjöar får säljas medan fångster från fritidsfångad lax i havet omfattas av försäljningsförbud. Vidare finns det idag brister gällande inrapporteringen från aktörer (exempelvis inkommer avräkningsnotor ofta inte i tid) och hur de inrapporterade uppgifterna hanteras.

Det är vid landningskontrollen som antal landade laxar kan verifieras, räknas och jämföras med det antal som fiskaren uppskattat. Det är idag tillåtet att kapa och filea fisk till sjöss vilket omöjliggör kontrollen av art, antal, minimimått och fettfena. Det är dock inte vanligt att laxen fileas redan till sjöss i det yrkesmässiga laxfisket i Östersjön men förekommer inom fritidsfisket vid trollingfiske.

Landningskontrollen är beroende av förhandsanmälan från fisket, utan dessa förhandsanmälningar är det en stor utmaning att upptäcka fartygens landningar. Detta eftersom det inte finns några särskilt utpekade landningshamnar för lax utan landningsplatserna ofta utgörs av privata bryggor som är svåra att nå utan god lokal kännedom. En del landningar förhandsanmäls till öar vilket i sin tur innebär utmaningar för HaV:s kontrollanter att på egen hand

ta sig dit och då Kustbevakningen inte alltid har möjlighet att vara behjälpliga med transport. Om landningsplatserna blir alltför många och svårtillgängliga har HaV vid behov en möjlighet att besluta om utpekade hamnar. Genom korskontroll av rapporteringen i e-journal och avräkningsnotor kan HaV upptäcka om det saknas förhandsanmälningar. Flertalet överträdelser är att betrakta som engångshändelser medan enstaka fiskare helt avstått från att förhandsanmäla samtliga sina resor. HaV bedömer att det finns en risk att fiskare inte följer reglerna om förhandsanmälan och fångstrapportering utan landar lax helt utan myndigheternas kännedom.

Kontroller i försäljningskedjan

Kontroller som genomförts hos fångstmottagare visar att laxfångster från sötvattensområden redovisats i avräkningsnotorna tillsammans med fångster från de kvoterade områdena i havet utan att alltid ange korrekt fångstområde. Eftersom fångstrapporter från sötvatten rapporteras till HaV en gång per år kan dessa jämförelser först göras i början av nästkommande år. Ytterligare en bidragande anledning till svårigheten att upptäcka skillnader mellan fiskets rapportering och fångstmottagarens rapportering är den så kallade egenförsäljningen (när fiskaren säljer direkt till konsumenten). I de norra delarna kring Bottenviken har denna tillåtna försäljning från yrkesfisket alltid varit hög i förhållande till övriga delar av landet. Det får som konsekvens att inköp av förstahandsmottagarna är låga mot den totala infiskningen och ryms därav oftast inom den totala fångstrapporteringen på personnivå. En trolig faktor till den felaktiga redovisningen av sötvattensfångad lax ligger i livsmedelslagstiftningens krav på märkning av fisk med ursprung från Östersjön tillsammans med en okunskap om att sötvattensfångad lax inte omfattas av reglerna avseende avräkningsnotor. Det går dock inte utesluta att ett antal mindre uppköpare inte känner till kravet om att vara registrerad förstahandsmottagare hos HaV i de fall lax köps direkt från en yrkesfiskare.

I arbetet med att kontrollera och säkerställa laxens spårbarhet är samverkan mellan berörda myndigheter nödvändig. Korrekt rapporterad fångstplats och märkning av partier är viktig eftersom laxen vid en viss geografisk gräns går från att vara kvoterad till att inte vara det men också för att motverka risken att genom ursprungsförfalskning enklare kunna avsätta den på marknaden och samtidigt hålla kvoten öppen.

12.2 Älfisket

Den europeiska ålen utgör ett enda bestånd och dess utbredningsområde sträcker sig över stora delar av Europa. Ålen vandrar dessutom från sin uppväxtplats i sötvatten och kustvattenområden till Sargassohavet för reproduktion. Vandrigen är lång och ålen behöver passera flera hinder, inte minst vattenkraftverk och fiskeredskap.

Under de senaste 40-50 åren har den europeiska ålen minskat kraftigt i hela Europa och är därför klassad som en akut hotad art och är listad på CITES konventionens ⁸² lista över utrotningshotade arter.

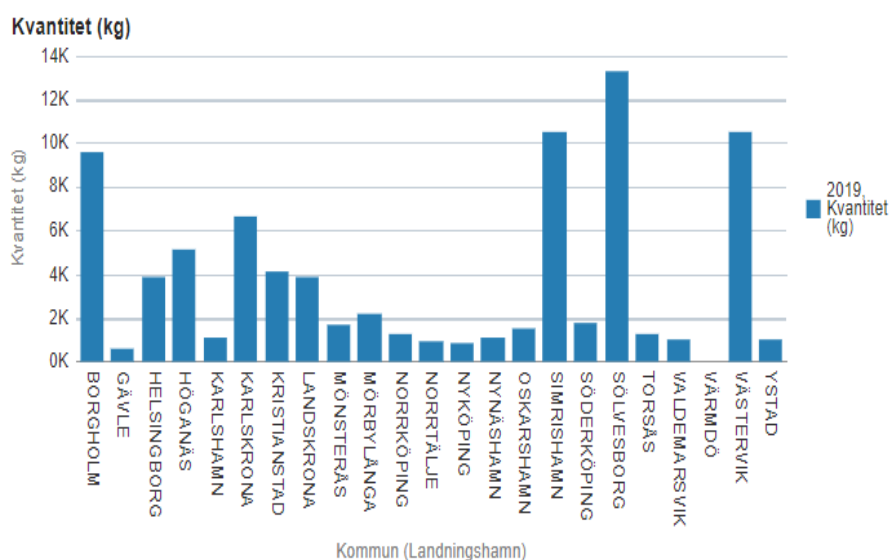
I Sverige är fritidsfiske efter ål förbjudet i havet och sedan 2007 är det även helt förbjudet att bedriva yrkesmässigt fiske efter ål i havet längs den svenska västkusten. Älfiske är tillåtet längs syd- och östkusten för personer som innehar tillstånd att fiska efter ål. Idag finns 125 personer som innehar sådant åltillstånd och inga ytterligare tillstånd i form av nyetablering beviljas. I vissa

⁸² <https://www.cites.org>

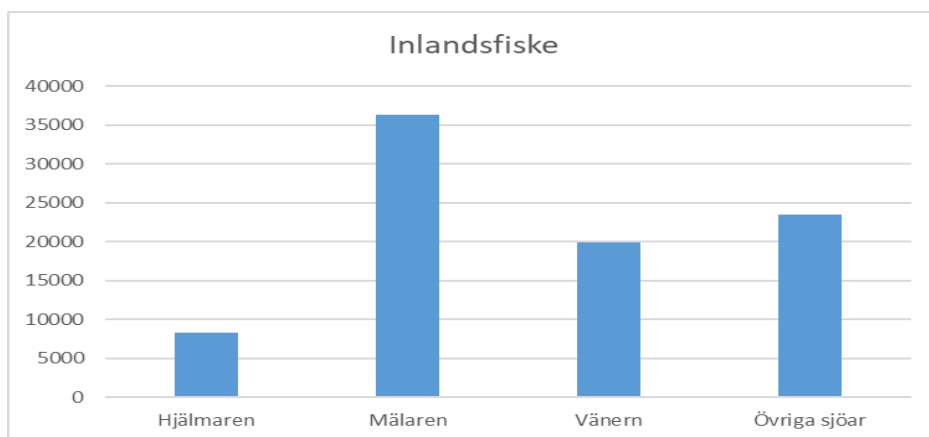
sötvatten är ålfiske tillåtet för både yrkes- och fritidsfiske och Mälaren är den sjö med störst rapporterad mängd ål från yrkesfisket.

Ålen är okvoterad, det vill säga det finns ingen beslutad fångstmängd per år som fastställts av EU. Den tillåtna mängd ål som kan fiskas begränsas istället nationellt med en maximal fångstmängd per tillståndsinnehavare för de som har tillstånd att fiska ål i havet samt med andra verktyg så som antal tillåtna redskap och fiskeperiod. De rapporterade fångsterna från havet och sötvattensområdena är i samma storleksordning, med en viss övervikt för den sötvattenfångade ålen. Fångsterna från havet uppgick under år 2019 till totalt 84 309 kg och från sjöar och sötvattendrag till 87 994 kg, se bild 8. Det förekommer också ett olagligt fiske med omärkta redskap efter ål. Omfattningen är okänd, men utifrån antalet upptäckta redskap, främst längs Skåne- och Blekingekusten, så är fångsterna sannolikt inte alls försumbara jämfört med det legala fisket. Indikationer finns även på att en del av detta olagliga fiske bedrivs för kommersiellt ändamål.

Figur 8. Fångstupptag av ål från havet per kustkommun 2019.



Figur 9. Fångstupptag av ål i sjöar 2019.



12.2.1 Regler vid fiske efter ål i havet

Mot bakgrund av ålens beståndssituation har EU ställt krav på medlemsländerna att jobba efter så kallade nationella ålförvaltningsplaner. Sverige fick sin ålförvaltningsplan⁸³ godkänd av EU-kommissionen i oktober 2009. En målsättning i planen är att 90 procent av all blankål, det vill säga vandrande vuxen ål, som för närvarande naturligt skulle kunna produceras i svenska vatten ska överleva och bidra till reproduktionen. Förvaltningsplanen baserar sig på en balans mellan åtgärder i form av minskning av fisketryck, förbättrad kontroll, ålyngelutsättningar och förbättrade möjligheter till nedströmspassage förbi vattenkraftsanläggningar. Planen är adaptiv, vilket innebär att förhållandet mellan åtgärderna kan komma att justeras efter behov. Som exempel anges i förvaltningsplanen att minst 2,5 miljoner glasål (ålyngel) ska sättas ut i vattendrag, sjöar och vid kusten varje år och exempel på kontrollåtgärd är att införa kompletterande bestämmelser om uppgiftslämnande. Kontrollåtgärderna som planen omfattar syftar till att följa upp efterlevnaden av de bestämmelser som införts av förvaltningsskäl.

I samband med diskussionerna om nya fiskekvoter i EU:s vatten har EU:s ministerråd under de tre senaste åren fattat beslut om att i de årliga förordningarna med kvotfördelningar införa en skyldighet för varje medlemsland att på årsbasis fastställa en sammanhängande förbudsperiod under tre månader för fiske av ål i havet. För 2020 har Sverige satt sin förbudsperiod från den 1 november till den 31 januari 2021, samma period som tidigare år. Förbuden i Danmark och i Sverige har inte införts under samma period de senaste två åren. Med anledning av 1932-års konvention med Danmark⁸⁴ får därför danska fiskare bedriva ålfiske på svenskt vatten utifrån danska regler även om detta är under svensk förbudstid och vice versa.

Fritidsfiske efter ål i havet är förbjudet i Sverige och för att få bedriva detta fiske under yrkesmässiga former krävs som angetts ovan ett särskilt ålfisketillstånd. Även med ett åltillstånd får fisket enbart bedrivas under en viss period under året (1 maj till 14 september) eller under 90 sammanhängande dagar. Ålfisket begränsas ytterligare i omfattning både vad gäller redskapsmängd (400 ryssjor eller åltinor) och hur mycket ål som får fångas (8000 kg/år och person).

Redskapen som används i ålfisket ska vara märkta på ett sätt att det går att härleda vilken yrkesfiskare det är som bedriver fisket. Vidare måste alltid personen som innehar tillståndet vara med vid varje fiskeresor och varje ankomst till hamn med ål ombord ska förhandsanmälas till HaV. Yrkesfiskare ska även rapportera sina fångster och eftersom ålfisket vanligen bedrivs med mindre båtar (under 10 meters längd) sker rapporteringen månadsvis i en kustfiskejournal. Om man som yrkesfiskare använder sig av sumpar för förvaring av ålfångster ska positionerna för sumpens placering meddelas HaV innan fisket startar för säsongen.

12.2.2 Regler vid fiske efter ål i sötvattensområden

I sötvatten finns det vissa vattenområden som är undantagna från ålfiskeförbudet och där fritidsfiske är tillåtet. Att detta kan tillåtas beror på att ålen i dessa områden ändå har en mycket liten möjlighet att vandra ut till kusten levande på grund av de vandringshinder som finns på

⁸³ [Nationell ålförvaltningsplan](#)

⁸⁴ 1932-års konvention med Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen (SÖ 1933:13).

vägen. För den som bedriver yrkesmässigt fiske efter ål i sötvatten krävs dock alltid ett åltillstånd och det är enbart den som innehar ett tillstånd som får sälja fångsten vidare.

Det tillåtna yrkesfisket i sötvatten är begränsat i dagar (120 dagar/år) och total fångstmängd (8000 kg/år och person). Även antal redskap och fiskeplats regleras i åltillstånden. Yrkesfiskaren ska rapportera sina totala fångster till HaV, antingen månadsvis eller en gång per år beroende på i vilken sjö eller vattendrag som fisket har bedrivits.

12.2.3 Regler vid handel med ål

Den europeiska ålen (*Anguilla anguilla*) är sedan den 13 mars 2009 upptagen på CITES-konventionens lista över utrotningshotade arter. Ålen finns på CITES-lista II och EU-bilaga B tillsammans med många andra djurarter som riskerar att utrotas om inte handeln med dessa kontrolleras. I samband med att ålen CITES-listades blev det också krav på CITES-tillstånd för all import och export av arten till och från EU. Från och med 2010 är all import och export av europeisk ål förbjuden. Förbudet omprövas årligen. Handeln inom EU är tillåten men har restriktioner. För all handel med ål och ålprodukter som bedrivs inom EU krävs dokumentation som visar att ålen har lagligt ursprung, det vill säga att ålen kan spåras hela vägen tillbaka till yrkesfiskaren. Enligt artskyddsförordningen⁸⁵ ska den som handlar med levande ål dessutom inneha ett särskilt verksamhetstillstånd som lämnas av länsstyrelsen.

Företag som köper ål i första handelsledet, det vill säga som köper direkt av en person eller ett företag med fiskelicens, för att sedan sälja den vidare i sin näringsverksamhet ska vara registrerade som förstahandsmottagare hos HaV. Förstahandsmottagaren ska skicka avräkningsnotor till myndigheten för samtliga köp som genomförs med uppgifter om bland annat mängden ål som köpts och vilket fiskefartyg som har bedrivit fisket. Förstahandsmottagare kan vara grossister, producenter och detaljister, men även restauranger och andra som köper direkt från yrkesfiskare för att sälja ålen vidare ska vara registrerade som förstahandsmottagare. Det är enbart om en privatperson köper ål från en person eller företag med fiskelicens, och inte säljer den vidare, som kravet på att vara registrerad som förstahandsmottagare inte gäller.

Alla förstahandsmottagare och grossister som handlar med ål från havet omfattas även av spårbarhetskrav och ska vara registrerade och rapportera information om sina försäljningar via HaV:s spårbarhetssystem. Det innebär i princip att all sådan ål, som är fångad i havet och som finns tillgänglig på marknaden (fram till detaljisthandelsledet), är spårbar hela vägen tillbaka till den aktuella yrkesfiskaren. Läs mer om kontroll i försäljningskedjan i avsnitt 9.5.

12.2.4 Kontrollmöjligheter, olagligt fiske och utmaningar

Flera myndigheter förutom HaV och Kustbevakningen kontrollerar ålfisket. Exempelvis bedriver länsstyrelserna och Sjöpolisen tillsyn i sjöar och vattendrag och länsstyrelserna genomför artskyddstillsyn. Tullverket har ansvar för den gränsöverskridande handeln och HaV har förutom vad som angetts ovan också ansvar för räkenskapskontroller. För tillfället saknas former för samverkan mellan en del av myndigheterna avseende kontrollens genomförande.

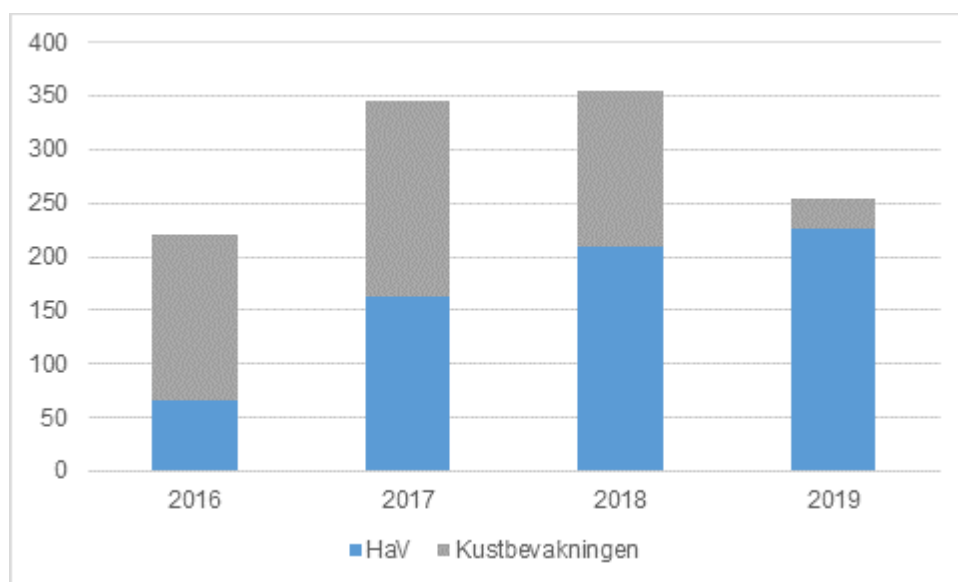
⁸⁵ Artskyddsförordning (2007:845)

Yrkesfiskarens rapporteringsskyldigheter när det gäller förhandsanmälan om ankomst till hamn med ål ombord, anmälan av positioner på sumpar, utmärkning av fiskeredskap och rapportering av fångstuppgifter ger en bra grund för myndigheternas kontrollmöjligheter. Att kombinera och jämföra yrkesfiskarens rapportering med de uppgifter som finns att tillgå i rapporteringssystemet för handel och spårbarhet bedöms i stort vara ett tillförlitligt kontrollsystem för det tillståndspliktiga ålfisket. De områden som möjliggör eventuella brister i kontrollsystemet, och därmed försvårar kontroll- och tillsynsarbetet, handlar om detaljer som att det är tillåtet att förvara ål i sump och bedriva fiske i inlandet även under förbudsperioder i havet. Att korskontrollera och verifiera uppgifter från yrkesfiskaren med uppgifter från en landningskontroll eller med uppgifter i handelsledet har också sina begränsningar, främst i det att fiskaren rapporterar sin fångst enbart en gång per månad och att en del av fångsten helt lagligt säljs till privatpersoner som inte omfattas av krav på rapportering.

Både HaV och Kustbevakningen ser tecken på att otillåtet ålfiske bedrivs. De främsta bevis på att detta otillåtna fiske bedrivs är omfattningen av de redskap som används för att fånga ål och som är helt omärkta, både vad gäller bojar men också avsaknaden av den märkning vars syfte är att kunna härleda redskapet till en yrkesfiskare med licens.

Med hjälp av fartyg och drönare övervakar HaV och Kustbevakningen kuststräckor för att begränsa det otillåtna fisket av ål och under förbudsperioden för att säkerställa att inget ålfiske pågår. Övervakningen har resulterat i flera beslag av helt omärkta redskap samt återutsättning av otillåtet fångade ålar. Under en fyraårsperiod har sammanlagt 664 otillåtna redskap beslagtagits av HaV och 510 av Kustbevakningen, se tabell.

Figur 10. Antal beslag av otillåtna ålryssjor under en fyraårsperiod 2016 -2019.



Totalt har HaV beslagtagit 664 ålryssjor under perioden och Kustbevakningen 510. Utöver dessa beslag utför Kustbevakningen även, som en del i sitt sjöövervakningsuppdrag kontroll av märkning på ålredskap.

Myndigheternas möjligheter att lagföra personer som bedriver detta olagliga fiske är svårt. Detta eftersom gärningsmannen behöver tas på bar gärning eller kunna knytas till fisket på annat vis. Eftersom ålen är en art som vandrar mellan hav och sötvatten behöver kontrollen i de båda

områdena hänga ihop. För att uppnå en effektiv kontroll är det viktigt att samtliga berörda kontrollmyndigheter formaliserar samarbetet exempelvis genom strukturerat informationsutbyte och eventuellt gemensamma kontrollinsatser. Det är även viktigt att samverkan sker mellan myndigheter från de olika delarna i hela leverenskedjan från hav till bord. Eftersom ålen inte enbart är en enskild nations angelägenhet bör ett brett kontrollsamarbete över nationsgränserna inom EU och tredje land upprättas och utvecklas.

Bilaga 1 Uppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 7

2019-11-14
N2019/02976/FJR

Näringsdepartementet

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930
404 39 Göteborg

Kustbevakningen
Box 536
371 23 Karlskrona

Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen att utreda och föreslå vad som inom ramen för fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras för att bidra till att förhindra fiske som inte sker i enlighet med rådande EU- och nationella regler, i synnerhet rådets förordningar (EC) nr 1224/2009 och 1005/2008, samtidigt som den samlade administrativa bördan för företagen inte ökas.

Analysen ska bl.a. avse landningskontroll, dokumentkontroll, fiskerikontroll till havs och kontroll av efterlevnad om beslut om stängning av fiske, även inom skyddade marina områden. Särskilt viktigt är att utreda effektiviteten hos den fysiska kontrollen och effektiviteten av den samlade fiskerikontrollen. I uppdraget ingår att ge förslag på vilka åtgärder myndigheterna anser behöver vidtas för att effektivisera fiskerikontrollen på ett kostnadseffektivt sätt, särskilt avseende EU-gemensamma bestånd. Förslagen kan avse t.ex. åtgärder genom gemensamma insatser med grannländer vid sidan av gemensamma insatsplaner.

Myndigheterna ska redogöra för vilka ekonomiska och administrativa konsekvenser som förslagen skulle innebära för staten och företag utan att den samlade administrativa bördan för de privata aktörerna ökas. För att inte öka den administrativa bördan för företagen ska myndigheterna inom ramen för uppdraget vid behov även lämna förslag som kan minska den administrativa bördan för företagen. Denna redovisning ska göras såväl samlat som för respektive myndighet.

Arbetet ska ske i dialog med länsstyrelser, andra berörda myndigheter och berörda organisationer. Myndigheterna ska inom ramen för uppdraget där så är lämpligt även föra en dialog med berörda myndigheter i grannländerna i syfte att nå liknande kontrollkrav.

Uppdraget ska samordnas av Havs- och vattenmyndigheten. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 mars 2020.

Skälen för regeringens beslut

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 fiskeripolitiken⁸⁶ (kontrollförordningen) efterlevs sätter ramarna för fiskerikontrollen. I enlighet med rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske⁸⁷ måste systemet vara effektivt. De senaste åren har det kommit fram uppgifter om brister vad gäller efterlevnaden av landningsskyldigheten. Det har också framkommit uppgifter som indikerar att det kan finnas skäl att förstärka kontrollverksamheten avseende art- och storlekssammansättning i fångsten ombord, i syfte att bl.a. möjliggöra realtidsstängningar.

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 stärka kontrollen för att stoppa illegalt fiske utan att öka den samlade administrativa bördan för företagen. Regeringen finner mot bakgrund av detta att det finns behov att utreda hur fiskerikontrollen kan förstärkas.

På regeringens vägnar

Jennie Nilsson

Catarina Hedlund

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM

Justitiedepartementet/SSK

Finansdepartementet/BA

Miljödepartement/NM, VM

⁸⁶ 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, 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.

⁸⁷ Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999.

Bilaga 2 SLU Aquas jämförelse mellan registrerade landningar och ombordprovtagningsresultat.

I tabell A visas en jämförelse mellan registrerade landningar per art av fångster mindre än MRB (det vill säga BMS-landningar; Below Minimum Size) och uppskattade fångster från SLUs ombordprovtagning per fiske i Skagerrak och Kattegatt för arter i fisken utan någon typ av undantag från landningsskyldigheten. Vidare presenteras loggboksregistrerade utkastmängder för arter i fisken med antingen överlevnadsundantag eller de minimis undantag i Tabell B respektive Tabell C.

Tabell A. Jämförelse mellan BMS (ton) registrerad i loggböcker och utkast (ton) uppskattat genom SLU:s ombordprovtagning i Skagerrak och Kattegatt för arter utan undantag från landningsskyldigheten 2017-2019. Notera att torsk i Kattegatt i demersala trålar utan rist inte omfattades av landningsskyldigheten 2018.

Redskap	Art	År	BMS i loggbok (t)	Uppskattat utkast SLU (t)
Räkrål med rist och tunnel	Torsk	2018	0.0862	1.6
		2019	0.029	1.4
	Kolja	2017	0	0
		2018	0.0025	0.3
		2019	0.0026	0.2
	Sill	2018	0	0.4
		2019	0	4.2
	Kummel	2019	0.0022	4.0
	Makrill	2017	0	0.1
		2018	0	15.3
		2019	0	0
	Havskräfta	2017	0.001	0
		2018	0.001	0
	Vitlinglyra	2017	0.3	225
		2018	0	222
		2019	0.2426	290
	Rödspotta	2018	0.0011	1
		2019	0.004	0
	Gråsej	2018	0.0338	0
		2019	0	0
	Nordhavsräka	2017	0.003	50
		2018	0.245	63
		2019	0.03	52
	Äkta tunga	2017	0	0
		2018	0	0
		2019	0	0
	Vitling	2017	0.006	0.2
		2018	0	1.6
		2019	0.002	3.5
Räkrål med rist (utan tunnel)	Sill	2017	0.002	3.4
	Kummel	2019	0.0067	4.0
	Makrill	2018	0	0
		2019	0	1
	Havskräfta	2017	0.057	2
		2018	0.018	4
	Vitlinglyra	2017	0	127
		2018	0	56
	Nordhavsräka	2017	1.777	41
		2018	0.682	42
		2019	0.005	36
Demersala trålar utan rist	Torsk	2017	0.5757	62
		2018	2.6735	142
		2019	1.5646	27
	Kolja	2017	0.2705	7
		2018	0.3102	5
		2019	0.2607	51
	Sill	2017	0	6
		2018	0	5
		2019	0	7
	Kummel	2019	0.2793	44
	Makrill	2017	0	3
		2018	0.002	5
		2019	0	5
	Vitlinglyra	2017	0	2
		2018	0	5
		2019	0	2
	Rödspotta	2017	1.025	83
		2019	1.2801	50
	Gråsej	2018	0.7421	27
		2019	0.017	1
	Äkta tunga	2017	0.16	1
		2018	0.0115	0
		2019	0.001	1
	Skarpsill	2017	0	0
		2018	0	3
		2019	0	0
	Vitling	2017	0.0094	101

Redskap	Art	År	BMS i loggbok (t)	Uppskattat utkast SLU (t)
Garn	Torsk	2017	0.001	
		2018	0.001	
		2019	0	
	Kolja	2017	0	
		2018	0	
		2019	0	
	Sill	2017	0	
		2018	0	
		2019	0	
	Kummel	2019	0	
	Makrill	2017	0.706	
		2018	0.027	
		2019	0	
	Havskräfta	2017	0	
		2018	0	
		2019	0	
	Gråsej	2018	0	
		2019	0	
	Vitling	2017	0	
		2018	0	
		2019	0	
Kräfttrist	Sill	2017	0	1.1
		2018	0	1.6
		2019	0	0.4
	Makrill	2017	0	2.6
		2018	0	0
		2019	0	1.4
	Vitlinglyra	2017	0	0.1
		2018	0	0.3
		2019	0	0.2
	Rödspotta	2019	0.1429	14.2
Krokar och linor	Torsk	2017	0.007	
		2018	0.005	
		2019	0	
	Kolja	2018	0	
		2019	0	
	Kummel	2018	0	
	Makrill	2017	0.463	
		2018	0.493	
		2019	0.6171	
	Havskräfta	2018	0	
		2019	0	
	Rödspotta	2018	0	
		2019	0	
	Gråsej	2018	0	
		2019	0	
	Vitling	2018	0	
		2019	0	
Pelagiskt fiske	Torsk	2017	0	
		2018	0	
		2019	0	
	Kolja	2017	0	
		2018	0	
		2019	0.01	
	Sill	2017	277.55	
		2018	175.1	
		2019	513.667	
	Kummel	2017	0	
	Makrill	2017	0	
		2018	0.15	
		2019	1.184	
	Havskräfta	2017	0	
		2018	0	
		2019	0	
	Vitlinglyra	2017	0	
		2018	0	
		2019	0.01	
	Rödspotta	2017	0	
		2019	0.005	
	Gråsej	2017	0	
		2018	0	
		2019	0	
	Skarpsill	2017	0.17	
		2018	27.19	
		2019	5.3	
	Vitling	2017	0.0236	
		2018	0.0436	
		2019	0.597	

Tabell B. Jämförelse mellan utkast registrerat i loggböcker och utkast uppskattat genom SLU:s ombordprovtagning i Skagerrak och Kattegatt, för arter med överlevnadsundantag från landningsskyldigheten 2017-2019.

Redskap	Art	År	Utkast i loggbok (t)	Uppskattat utkast SLU (t)
Burar och fällor	Torsk	2018	4	12
		2019	2	4
	Kolja	2018	0	0
		2019	0	0
	Havskräfta	2017	2	15
		2018	4	20
		2019	4	28
	Rödspotta	2018	0	0
		2019	0	0
	Gråsej	2018	0.01	0.5
		2019		0
	Äkta tunga	2018	0	0.02
	Vitling	2018	0.07	2
		2019	0.04	0.7
Garn	Rödspotta	2019	0	
Kräfttrist	Havskräfta	2017	39	250
		2018	68	352
		2019	80	387
Räka	Havskräfta	2019	0	0.78
Räkrist	Havskräfta	2019	0.10	7
Demersala trålar utan rist	Havskräfta	2017	12	177
		2018	31	220
		2019	34	383

Tabell C. Jämförelse mellan utkast registrerat i loggböcker och utkast uppskattat genom SLU:s ombordprovtagning i Skagerrak och Kattegatt, för arter med de minimis-undantag från landningsskyldigheten 2017-2019.

Redskap	Art	År	Utkast i loggbok (t)	Uppskattat utkast SLU (t)
Burar och fällor	Kolja	2017	0.001	0
	Äkta tunga	2017	0.00	0
		2019	0	
Kräfrist	Torsk	2018	0.44	9
		2019	0.12	2
	Kolja	2017	0.004	1
		2018	0	1
		2019	0	1
	Kummel	2019	0.03	12
	Gråsej	2018	0	0.2
		2019	0	0
	Äkta tunga	2017	0.01	4
		2018	0.01	2
		2019	0.04	1
	Vitling	2018	0.80	22
		2019	0.45	9
Räkrist	Torsk	2018	0.00	0
		2019	0.01	0
	Kolja	2017	0.03	5
		2018	0.04	1
		2019	0.00	0
	Vitlinglyra	2019	2.37	8
	Rödspotta	2018	0	0
		2019	0.01	0
	Gråsej	2018	0.05	0
		2019	0	0
	Äkta tunga	2017	0	0
		2018	0	0
		2019	0.002	0
	Vitling	2017	0.02	5
		2018	0.00	15
		2019	0.03	0
Demersala trålar utan rist	Vitling	2018	1.14	89
		2019	1.58	51

Bilaga 3 Åtgärdsförslag

Kontroll av landningsskyldigheten

1. I syfte att förbättra efterlevnaden av landningsskyldigheten samt för att verifiera att utkast registreras i loggboken behöver den pilotstudie med REM-system som rekommenderades i regeringsuppdraget om REM-system⁸⁸ genomföras. Deltagandet i försöket kan, som föreslås i redovisningen av uppdraget, vara frivilligt eller göras tvingande. I det fall deltagande är tvingande behövs en lagändring. Förutom att utgöra en effektiv kontrollmetod för att upptäcka otillåtna utkast möjliggör också REM-system ökad detaljerad kännedom om var och hur fiske bedrivs genom att GPS-sändare och sensorer innefattas i systemet. Regellättnader bör kunna ges om kunskapen och dokumentationen om de verkliga fångsterna förbättras.
2. I det fall HaV får bemyndigande att införa REM-system som ordinarie kontrollmetod på utpekade fiskerier behöver kontrollinsatser till sjöss anpassas för att komplettera REM-systemet så att de olika kontrollmetoderna kompletterar varandra och genererar en ökad regelefterlevnad. Det är av största vikt att HaV och Kustbevakningen samverkar kring anpassningen av sjökontrollen.
3. Nuvarande regelverk med undantag och hög detaljeringsgrad försvårar både efterlevnad och fiskerikontroll. HaV avser därför att fortsatt verka för att regelverket avseende landningsskyldigheten blir mer kontrollerbart och lättare för den enskilda fiskaren att förstå och följa.

Kontroll av marina skyddade områden och andra geografiska områden med teknisk reglering av fisket

4. I syfte att effektivisera övervakningen och kontrollen av aktuella områden avser HaV att initiera en utredning för att säkerställa uppdrag, mandat och ansvarsförhållanden mellan HaV och Kustbevakningen avseende övervakning av yrkesfisket i Sverige. Som framgår finns det i dagsläget risk att myndigheternas uppdrag överlappar. HaV och Kustbevakningen behöver ha en samsyn kring respektive myndigheters ansvar och uppdrag avseende övervakningen av yrkesfisket genom systemet Sjöbasis. Utredningen ska genomföras gemensamt av HaV och Kustbevakningen.
5. Kunskap om fiskefartyg bedriver fiske eller inte i utpekade geografiska områden med fiskereglering är nödvändig för en effektiv geografisk kontroll. I detta syfte avser HaV att utreda förutsättningarna för användningen av sensorer på fiskeredskapen. Sensorerna skickar information till medlemsstaten när fiskeredskapen används. Sensorer ingår som en del i REM-system som föreslås införas under föregående avsnitt (9.1).
6. För att kunna bedriva en ändamålsenlig och effektiv kontroll krävs att de geografiska referenser som finns i regelverk som behandlar marina skyddade områden och andra geografiska områden med teknisk reglering av fisket finns tillgängliga i digitaliserat format. Digitala och kvalitetssäkrade geografiska referenser innebär en ökad rättssäkerhet samt

⁸⁸ [Regeringsuppdrag Kamerabevakning](#)

ett mer effektivt informations- och kontrollarbete. HaV avser därför att i detta syfte upprätta en databas för fiskets geografiska data.

Landningskontroll

7. För att säkerställa korrekt rapportering av landad fångst vid osorterade landningar behöver regelverket gällande vägning och artsammansättningsprov utvecklas. HaV avser att ta fram vägledningar och utveckla nuvarande kontrollrutiner för denna del av regelverket. För att identifiera och utveckla en kontrollmetodik och för att säkerställa liknande synsätt avseende tillämpning och kontroll av EU-gemensamma regler bör detta arbetet ske i samarbete med främst Danmark och SLU.
8. För att en landningskontroll ska kunna genomföras effektivt och inte påverka landningen mer än nödvändigt är det viktigt att landningskontrollanterna är förberedda och pålästa inför kontrolltillfället. Kontrollen riskerar både att ta onödigt mycket tid i anspråk men också tappa i trovärdighet om inte eventuella dispenser från regelverket är kända redan innan kontrollen startar. Av dessa anledningar avser HaV att samla dispenser (från HaV, länsstyrelser och SLU Aqua med flera) på en gemensam digital yta för att på ett enkelt sätt vara tillgänglig inför en kontrollinsats.
9. Sveriges kuststräcka är lång och fisket landar i ett stort antal hamnar i hela landet under året. I syfte att effektivisera resursutnyttjandet finns behov att utreda om Kustbevakningen eller annan myndighet ska utföra landningskontroller där HaV:s närvaro är låg. Utredningen ska även omfatta i vilken utsträckning så kallade samverkanskontroller (gemensamma kontroller med inspektörer från båda myndigheterna) kan genomföras i utpekade fiskerier. Utredningen ska genomföras gemensamt av HaV och övriga berörda myndigheter.

Kontroll av fisktransporter

10. För att förbättra det samlade kunskapsläget avser HaV att utreda omfattningen av transporter av fiskeriprodukter. Utifrån resultatet behöver risker för överträdelser av regelverket tas fram för att ingå i HaV:s övriga riskarbete inom fiskerikontroll. I tillägg finns behov av att se över befintliga kontrollrutiner för att säkerställa att de är ändamålsenliga. De risker som är förknippade med att tillämpa undantag från kravet på transportdokument för transporter upp till 20 km från landningsplatsen behöver också utredas.
11. I syfte att utföra en kostnadseffektiv och ändamålsenlig kontroll avser HaV att se över rutinerna för hantering av transportdokument. Det gäller såväl dokumentets innehåll och rapporteringssätt, handläggningsrutiner, analysmetoder och kontrollanters tillgång till inskickade uppgifter. I detta arbete behöver eventuella effektiviseringsvinster som kan uppnås med ökad digitalisering beaktas.

Kontroll av försäljning av fiskeri- och vattenbruksprodukter

12. Samverkansformer mellan berörda myndigheter inom ramen för en särskild tillsynsplan för kontroll av försäljningen av fiskeri- och vattenbruksprodukter behöver utvecklas gemensamt med berörda myndigheter. Samverkan bör särskilt gälla följande områden:

- a. Kontroll av spårbarhet och redlighet, inklusive massbalanskontroller

På livsmedelsområdet berörs livsmedelsföretagarna både av livsmedelskontroll och av fiskerikontroll. Det är i regel samma slags bestämmelser som kontrolleras, men med olika syften. En ökad samverkan kan förväntas effektivisera kontrollen och minska bördan för företagen.

- b. Kontroll vid handel med tredje land

Idag kan fyra myndigheter beröras av en import om den berör fiskeriprodukter som omfattas av krav på fångstintyg och annan dokumentation enligt IUU-förordningens krav. Tullverket berörs alltid, Livsmedelsverket om produkterna är livsmedel, Jordbruksverket om produkterna utgör foder och HaV eftersom det är fiskeriprodukter som berörs av IUU-förordningen. En ökad samverkan mellan myndigheterna kan förväntas effektivisera denna kontroll.

- c. Kompetensutveckling

HaV kommer i samband med kontroll av spårbarheten att beröras av livsmedelsföretagares förutsättningar och krav på livsmedelsområdet. På motsvarande sätt berörs myndigheter inom livsmedelskontrollen av de krav som fiskerikontrollen ställer och hur företagare behöver anpassa sig till dessa. En ömsesidig kompetensutveckling där HaV utvecklar sin kompetens på livsmedelsområdet och myndigheter inom livsmedelskontrollen utvecklar sin kompetens inom fiskerikontroll kan förväntas ge bättre förutsättningar för en samverkan i den operativa kontrollen och därmed bidra till en effektivisering.

13. De legala förutsättningarna för samverkande myndigheter att dela information och få direktåtkomst till databaser behöver utredas närmare av berörda myndigheter. En samverkan mellan HaV och myndigheterna på livsmedelsområdet kan förväntas bli effektivare om sådan information hos myndigheterna som berör såväl fiskerikontroll som livsmedelskontroll, kan delas utan hinder. Livsmedelsverket lämnade i sin redovisning 2016 av regeringsuppdraget om ett stärkt kontrollsystem för fet fisk från Östersjön, flera förslag med denna inriktning. Ett genomförande av förslagen förutsätter att de utreds närmare och att förslag till ändringar i berörda förordningar tas fram.
14. För förbättra spårbarheten av lax och därmed att öka säkerheten i kvotavräkningen, avser HaV att utreda förutsättningarna för att införa ett nationellt system med fångstmärkning i laxfisket. Systemet innebär att varje yrkesfiskare får ett visst antal unika märken, en andel av kvoten, som de fäster på laxen som de fångat. Märket ska sitta kvar så länge i försäljningskedjan som anses nödvändigt i kombination med vad som är praktiskt genomförbart. Systemet effektiviserar kontrollen genom att all lax som landas, transporteras eller säljs ska vara märkt med ett fångstmärke som går att härleda till en specifik yrkesfiskare. Liknande system med individuell fördelning och märkning finns bland annat i Finland, Irland, Skottland och Kanada.

Kontroll av fritidsfisket

15. Fisketillsyn på allmänt vatten och enskilt vatten med nationella bestämmelser berör flera myndigheter, framförallt Kustbevakningen, HaV och länsstyrelserna men i vissa fall omfattas även Polismyndigheten. För att en kostnadseffektiv och ändamålsenlig tillsyn

ska kunna bedrivas behöver myndigheternas mandat och ansvar förtydligas av regeringen. Detta gäller särskilt HaV:s och länsstyrelsernas respektive uppdrag.

16. HaV behöver få det förtydligat att HaV har det övergripande ansvaret för kontrollen av fritidsfisket i allmänt vatten och enskilt vatten med nationella bestämmelser. I detta sammanhang bör HaV också få ett tydligt mandat av regeringen att vägleda andra myndigheter i tillsynen av fritidsfisket. I de fall det finns behov av att föreskriva om närmare regler om tillsynen, saknar HaV i dagsläget ett sådant bemyndigande, utan har med stöd av verkställighetsbemyndigandet i 6 kap. 8 § fiskeförordningen meddelat föreskrifter om hur länsstyrelserna ska utse fisketillsynspersoner.

Överträdelser

17. I syfte att säkerställa att nuvarande belopp i sanktionssystemet är tillräckligt avskräckande för att nå hög efterlevnad föreslår HaV att regeringen ger HaV i uppdrag att se över nuvarande belopp. Alternativt föreslår hur ett avskräckande sanktionssystem kan utformas.
18. I syfte att mäta fiskerikontrollens effektivitet ska det gemensamma utvecklingsarbetet mellan HaV och Kustbevakningen avseende kontrolluppföljningssystem fortsätta utvecklas. Detta för att möjliggöra en förbättrad uppföljning av genomförda kontroller eller inspektioner.

Det olagliga och orapporterade fisket

19. När revideringen av kontrollförordning och IUU-förordning är klar avser HaV att se över HaV:s uppdrag och mandat inom ramen för de reviderade förordningarna för att identifiera behov av ändringar. Detta mot bakgrund av att det i nuvarande utformning av IUU-förordningen finns svårigheter i möjligheterna för HaV att fullt ut övervaka regleringens tillämpningsområde.
20. I syfte att ta fram en lägesbild av myndigheternas olika roller samt förslag på åtgärder och indikatorer utifrån det olagliga och orapporterade fisket behöver uppdrag ställas till HaV och Kustbevakningen att tillsammans med andra myndigheter utreda frågan. Rapporten "Från hav till bord - Fiskerikriminalitet ur ett svenskt perspektiv" bör tas i beaktande i detta arbete.
21. HaV och Kustbevakningen behöver tillsammans med andra berörda myndigheter arbeta fram en samverkansmodell i syfte att förhindra att fritidsfångad fisk och skaldjur olovligen säljs.

Målbild för fiskerikontrollen

22. HaV har särskilt identifierat utvecklingsbehov av att ta fram processer och rutiner för genomförande av fiskerikontroll inom områdena försäljning (inklusive spårbarhet), och fiske i marina skyddade områden med fiskereglering. HaV avser att ta fram dessa i samverkan med berörda myndigheter.

Uppdrag och ansvar

23. Respektive myndigheters uppdrag avseende tillsyn, övervakning, inspektion, kontroll behöver tydliggöras av regeringen. En samsyn om respektive myndigheters ansvarsförhållanden är nödvändig för en effektiv fiskerikontroll. Till detta avses också att tydliggöra myndigheternas ansvar för information och vägledning sinsemellan men också gentemot fiskets aktörer.
24. HaV bör ges större möjlighet att följa upp den samlade svenska fiskerikontrollen för att bättre kunna analysera och rapportera fiskerikontrollens samlade kostnader och effekter. Som en konsekvens av detta bör därför Kustbevakningen och länsstyrelserna få i uppdrag av regeringen att till HaV årligen rapportera uppgifter om kostnader, aktivitet och effekt inom sina respektive ansvarsområden avseende fiskerikontroll⁸⁹.
25. Det bör utredas om en effektivare fiskerikontroll kan nås genom att fördela om medel från operativ och förvaltande verksamhet till utvecklingsinsatser av olika slag, inte minst informations- och rådgivningsinsatser.
26. HaV avser att tillsammans med Kustbevakningen se över samverkansöverenskommelsen eftersom det finns förutsättningar att tydligare beskriva förväntningar och ambition av genomförande och omfattning av den svenska fiskerikontrollen.
27. I syfte att nå en effektiv fiskerikontroll avser HaV också att utveckla det interna arbetet avseende hur det aggregerade resultatet och analysen av fiskerikontrollen används. Ett led i detta är att HaV från den 1 september 2020 har en ny organisation där fiskerikontrollen har blivit en egen avdelning. Genom en tydligare och mer självständig roll för fiskerikontrollen kommer avdelningen att bättre kunna presentera och lämna förslag på förbättrings- och utvecklingsbehov mot bakgrund av de resultat som den samlade fiskerikontrollen ger. Resultaten kan på så sätt tydliggöras och tillgängliggöras i utvecklingsarbetet inom övriga ansvarsområden i fiskeriförvaltningen det vill säga reglering och tillträde. I syfte att delge andra delar inom fiskeriförvaltningen de resultat och analyser som genereras årligen bör HaV och Kustbevakningen årligen sammanställa en gemensam uppföljningsrapport avseende fiskerikontrollen.

Internationell samverkan

28. Ett välutvecklat kontrollsamarbete på både strategisk och operativ nivå är viktiga delar i ett system där aktörernas villkor behöver vara lika för att regelverket ska uppfattas som trovärdigt och legitimt. HaV avser att vidare utveckla det samarbete och utbyte av information som pågår med den danska fiskerikontrollen. Av samma anledning behöver kontrollsamverkan även etableras och utvecklas mellan HaV och motsvarande behöriga myndigheter i andra medlemsstater där svenska fartyg landar fångst eller vice versa.

⁸⁹ För information delar Kustbevakningen inte uppfattningen om att de bör rapportera kostnader årligen till HaV. Anledning är att de inte särredovisar kostnader i detalj inom fiskerikontrollen med anledning av den kombinationstanke som Kustbevakningen arbetar efter. Mer detaljer om Kustbevakningens beskrivning av kostnader finns i Kustbevakningens del i rapporten, rubrik 8 "Kostnad för fiskerikontrollen".

29. Processen med veckovisa avstämningsmöten med Kustbevakning avseende internationella kontrollmöten fortsätter. HaV avser också att ta fram ett förslag på förbättrad process för samverkan och underlag inför förhandlingar et cetera.

Informations- och kommunikationsinsatser

30. För att underlätta att göra rätt och att enkelt hitta relevant regelverk som avser ett specifikt fiskeri behöver nuvarande struktur och funktionalitet på HaV:s webbplats anpassas till fiskerier. HaV avser att införa sökfunktioner som möjliggör att alla regler och information som är relevanta för ett fiskeri sammanställs inom exempelvis ett fiskeri i ett område. Möjligheten att snabbt kunna inhämta all information och regler som avser ett visst fiske bör eventuellt också erbjudas fisket genom en app.
31. För att säkerställa att regler och information förmedlas via telefon och e-post på ett enhetligt sätt till fiskets aktörer, och för att effektivisera kommunikations- och informationsinsatserna, avser HaV att utreda förutsättningarna för att införa ett system som loggar samtal. I systemet kan bakgrundsinformation i pågående ärenden tas fram vilket underlättar både för fiskaren som inte behöver upprepa frågan och för HaV:s medarbetare som får information om ärendet och vilka eventuella svar som har getts på frågan tidigare.
32. Som ett led i att öka förtroendet och tillförlitligheten för myndigheten avser HaV att strukturera och formalisera arbetet med information och kommunikation av förändringar för fiskets aktörer (exempelvis regelförändringar). Det bör till exempel vara tydligt med vilket tidsperspektiv som information går ut, i vilka fall direkt kommunikation ska användas, i vilka fall som "Fiskenytt" ska användas. Informationen på webbplatsen eller den som förmedlas i andra kanaler behöver harmoniseras avseende omfattning, innehåll och språkbruk.

Riskbaserad kontroll och planering av den svenska operativa fiskerikontrollen

33. HaV avser att utvärdera och utveckla metoden för den riskbaserade fiskerikontrollen för att säkerställa att den är ändamålsenlig. I arbetet ska erfarenheter från riskbaserat arbete hos andra kontrollmyndigheter och andra länder beaktas.
34. HaV avser att vidareutveckla planeringsstrukturen och uppföljningen av den riskbaserade fiskerikontrollen inklusive en återkoppling mellan kontroll och regleringsarbetet inom HaV.

Bevisföring inom fiskerikontrollen

35. Gällande kontroll av att landningsskyldigheten efterlevs är frågan vad som kan förbättras rörande bevissäkring vid last haul-kontroller. HaV och Kustbevakningen bör gemensamt och inom ramen för samverkan ta fram riktlinjer för hur last haul-kontroller och andra inspektioner ska utföras för att säkra bevisning. De mindre brister eller förbättringsmöjligheter som därutöver upptäcks hanteras i dagsläget löpande med insatser i det enskilda fallet, främst återkoppling mellan kontrollanter och jurister inom

ramen för myndigheternas samarbetsforum om bristen berör båda myndigheter, och bör även fortsatt kunna hanteras på det sättet.

Bilaga 4 Skriftliga synpunkter från intressenter

Skriftliga synpunkter har inkommit från Sveriges Fiskares PO (SFPO), Swedish Pelagic Federation PO (SPF PO), Världsnaturfonden (WWF) och Livsmedelsverket (SLV).



Göteborg i juni 2020

Havs- och vattenmyndigheten
johan.henningsson@havochvatten.se

Inspel till Havs- och vattenmyndigheten i anledning av regeringsuppdraget ”Effektivare fiskerikontroll”

Sveriges Fiskares PO (SFPO) tackar för att vi fick delta vid dialogmötet som avhölls den 16 juni 2020 och för möjligheten att få lämna skriftliga synpunkter i anledning av det rubricerade regeringsuppdraget.

Uppdraget anger att HaV och KBV ska utreda och föreslå vad som inom ramen för fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras för att bidra till att fiske som inte sker i enlighet med gällande regler, särskilt förordning 1224/2009 och 1005/2008 förhindras samtidigt som den administrativa bördan för företagen inte ökas.

- SFPO anser att förbättringar och effektiviseringar alltid är bra och sådana bör ske löpande i ljuset av vunna erfarenheter och kunskap.
- I uppdraget anges inte vilket fiske det är som avses: ”... uppgifter om brister vad gäller efterlevnaden av landningsskyldigheten”. Vår uppfattning, utifrån vår kunskap om svenskt demersalt yrkesfiske, är att det fiske som bedrivs sker i enlighet med den gällande regleringen på fiskets område.
- SFPO vill nämna att kontrollförordningen för närvarande är föremål för en revision och att en ny kontrollförordning sannolikt snart ser dagens ljus. Såvitt SFPO har vetskap om förekommer inget svenskt IUU-fiske över huvud taget.

► SFPO välkomnar sedan länge administrativa lättnader.

I regeringsuppdraget anges att förslagen kan avse t.ex. åtgärder genom gemensamma insatser med grannländer vid sidan av gemensamma insatsplaner.

► SFPO förordar svenska initiativ för att säkerställa ett gott kontrollsamarbete med t.ex. Polen. Lämpligheten av att till det landet exportera kunskap och kompetens i kontrollhänseende förefaller vara stor.

I regeringsuppdraget refereras till januariavtalet, vilket påminner oss om den regeringsförklaring som följde därefter.

► I sagda regeringsförklaring sa statsministern att det illegala fisket ska stoppas. Vi undrar vilket fiske som då avsågs och om det var något verkligt fiske som bedrevs på ett illegalt sätt varför har detsamma i sådant fall inte redan stoppats. SFPO förordar i alla sammanhang ett regelförenklevande långsiktigt hållbart svenskt demersalt yrkesfiske.

Vid dialogmötet framkom från KBV det för oss i yrkesfisket sedan länge kända – fiskerilagstiftningen är synnerligen komplicerad. Här föreligger således ett regelförenklingsbehov.

Från SFPO erbjuder vi oss att bistå med vad vi vet vid regelbundna möten med såväl KBV som HaV; vår uppfattning är att det skulle vara en situation präglad av win/win.

Med vänlig hälsning

SVERIGES FISKARES PO

Peter Ronelöv Olsson
Ordförande

Fredrik Lindberg
Ombudsman

Datum
2020-08-28

Mottagare
Havs- och Vattenmyndigheten

Synpunkter med anledning av regeringsuppdraget om effektivare fiskerikontroll

Swedish Pelagic Federation PO (SPF PO) har fått möjlighet att lämna synpunkter på hur fiskerikontrollen kan förbättras, effektiviseras samt bidra till att förhindra olagligt fiske.

SPF anser att det är väsentligt att regelverk, kontroller och kontrollsystem uppfattas som trovärdiga och meningsfulla i arbetet med att skydda bestånd och ekosystem. Regler och åtgärder som inte har en tillräcklig funktion bör avskaffas och motstridiga regler bör ses över. Detta är oerhört viktigt om näringen ska känna tillit och respekt för regelverk och kontroller.

SPF har en fyrapunktslista avseende kontroller av pelagiska fångster och landningar:

- Vi vill se 100 % inspektioner av våra fångster med full transparens både från fisket och kontrollerande myndigheter.
- Vi efterfrågar egenprovtagning ombord då detta säkerställer bästa möjlighet till artbestämning, när fisken är färsk.
- Detta ska kombineras med ombordprovtagning av observatörer för att säkerställa korrekt bedömning av artsammansättningen och ytterligare bidra till transparens.
- Vi vill även utveckla system ombord för maskinell artbestämning och volymkontroll så att den mänskliga faktorn kan minimeras eller helt uteslutas.

Många av yrkesfiskets kontakter med FMC och KBV fungerar bra.

Landningskontrollerna kan dock förbättras, både i Sverige och Danmark, och där ser vi fram emot en fortsatt dialog med HaV. Vi ser särskilt positivt på de nya tredjepartsinspektionerna som sker i Danmark. Även om dessa fortfarande behöver utvecklas vidare så ligger de i linje med vår fyrapunktslista om en heltäckande provtagning.

Swedish Pelagic Federation PO
Fiskebäcks Hamn 32
456 58 Göteborg

Telefon 0725 808 186
Annelie.Rosell.pelagic.se
Organisationsnummer
769625-3454

Nedan beskriver vi ett par konkreta problem som måste få en lösning för att kontrollen av det svenska pelagiska fisket ska bli mer effektiv och ändamålsenlig.

Artbestämning

Utifrån praktisk erfarenhet från dagens landningskontroller kan vi konstatera att artbestämning av framförallt sill och skarpsill från Östersjön efter det att den landats inte är möjlig. Även om fisken förvaras i kyltankar degraderas den successivt och i samband med denna process läcker maginnehåll och inälvor ut. Artbestämning är då i stort sett omöjligt och resultatet blir godtyckligt. Kontrollen måste utföras på färsk fisk, det vill säga ute till havs, för att den ska ge mer trovärdiga resultat. Vi förordar egenprovtagning ombord, kombinerad med ombordprovtagning av observatörer för att säkerställa korrekt bedömning av artsammansättningen.

Den problematik som finns vad gäller artbestämning vid fiske av sill och skarpsill i Östersjön skulle också kunna lösas genom fastställande av en gemensam kvot för dessa arter. Yrkesfisket rapporterar total fångstvolym och SLU svarar för att uppskatta artfördelningen. Ett annat alternativ att lösa problemet är en tillämpning av artikel 15.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 som medger större artflexibilitet i kvotavräkningen.

Provtagning

Vid alla landningskontroller är det oerhört viktigt att provtagningens resultat och statistisk beräkning/uppräknings av bifångster kompletteras med en okulär besiktning av hela fångsten för att undvika orimliga resultat. Hur skulle t.ex. en tonfisk i fångsten räknas upp?

Toleransmarginal i loggboken

Vi har svårt att se syftet med att yrkesfisket i loggboken ska försöka uppskatta vilken volym som finns ombord och bestraffas för en felaktig gissning när fångsten ändå vägs, registreras och räknas av mot kvot vid landning. Det är förstås av intresse huruvida den mängd som fångas och tas ombord överensstämmer med den mängd som landas, det vill säga att det inte sker några olovliga utkast. Denna företeelse är dock svår att kontrollera med hjälp av en volymangivelse i loggboken och det finns som vi ser det inte incitament för några utkast inom det pelagiska fisket.

Om volymangivelse i loggboken krävs för att kunna förbereda landningskontrollen kan det ifrågasättas hur stor noggrannhet som krävs och varför en felaktig uppskattning ofelbart ska leda till vite.

Oavsett om en volymangivelse i loggboken är motiverad eller inte så medför den därtill kopplade toleransmarginalen på 10 procent orimliga konsekvenser för det pelagiska fisket. I praktiken är det väldigt svårt att uppskatta vikten på fångsten ute till havs med den noggrannhet som krävs. Exempel på en faktor som inverkar på bedömningen är exempelvis hur nivån i tankarna upplevs vilket kan bero på hur fartyget ligger i vattnet. Det bör också noteras att det vid små fångstvolym är än

svårare att göra en korrekt skattning, vilket gör att denna regel slår hårdast mot de mer småskaliga fiskarna.

Automatiska spärrar/varningar i den elektroniska loggboken

Det är bra med automatiska spärrar eller varningar i systemet som hindrar fiskaren från att göra fel eller missa en nödvändig registrering. Vi efterfrågar en spärr/ett popup meddelande som förhindrar att man kan gå vidare i sin rapportering i loggboken om inte en förhandsanmälan gjorts. Detta borde vara en enkel ändring och skulle vara till stor hjälp för våra medlemmar.

Förhandsanmälan

I nationellt regelverk har det införts ett undantag från EU:s grundregel om 4 timmars förhandsanmälan innan ankomst till hamn som innebär att det räcker det med 2 timmars förhandsanmälan vid fiske av vissa pelagiska arter i Östersjön, förutsatt att en avfärdsanmälan gjorts och fiskeresan varat i högst 8 timmar. Undantaget är emellertid verkningslöst eftersom fiskeresan varar betydligt längre än 8 timmar för samtliga av våra medlemmar som är ute och fiskar över dagen. Vi anser därför att undantaget bör omfatta längre fiskeresor än idag. Dessutom bör motsvarande undantag från EU:s grundregel även gälla för det mer kustnära fisket såväl i Skagerrak/Kattegatt som i Östersjön.

Annelie Rosell, SPF PO

Havs- och Vattenmyndigheten
Handläggare
Elin Hedman
Avdelningen för fiskförvaltning

Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Fax: 08 85 13 29
Allmänt: info@wwf.se
www.wwf.se

Ulriksdals Slott, Solna den 27 augusti, 2020

Skriftliga inspel till dialog om effektivare fiskerikontroll

Övergripande synpunkter

- WWF anser att det bör finnas en tydlighet kring vilka insatser som görs inom de olika kontrolldelarna och hur de hänger ihop. Implementering av kontroll och efterlevnad är extremt viktigt för upprätthållande av funktionella ekosystem och livskraftiga fiskbestånd.
- Sanktioner är en viktig del av ett välfungerande kontrollramverk varför det är beklagligt att detta inte ingår i översynen.
- Kontroll av överträdelser från fisket i skyddade områden borde tas med i översynen. WWF delar inte myndighetens bild om att AIS och VMS är tillräckligt för att säkerställa god kontroll av våra skyddade områden då vare sig AIS eller VMS visar vilket redskap som används, och därmed inte kan användas för uppföljning av redskapsregleringar.

Kontroller till havs

WWF anser att det är svårt att bedöma vilken inverkan de organisatoriska förändringarna kommer att ha på fiskerikontrollen, men välkomnar den satsning som Kustbevakningen och Havs- och Vattenmyndigheten gör genom att skapa arbetsgrupp för samverkan. WWF noterar dock att det fortfarande saknas resurser för att stärka kontrollen långsiktigt. WWF anser att den 1-åriga satsningen snabbt bör utvärderas för att sedan göras effektiv och permanent, eftersom kontroller till havs är en avgörande del i ett effektivt kontrollramverk och även lyfts fram i regeringsuppdraget som ett område som bör ges särskilt fokus.

WWF välkomnar att Kustbevakningen har fått förundersökningsrätt vilket kommer att spara tid och resurser i brottsutredningsmål, eftersom ärenden numera inte behöver anmälas till polisen utan kan utredas hela vägen till domstol av Kustbevakningen.

Elektronisk fjärrövervakning med kamera är ett kostnadseffektivt kontrollverktyg, som torde ses som ett en attraktiv lösning i ett läge med resursbrist. Förslaget om genomförande försök med kamera ligger nu på regeringens bord är därmed en politisk fråga, men myndigheten bör göra vad den kan för att lyfta fördelarna med en sådan kontrollmetod.

Att kamera ombord nu ligger på förslag i den nya kontrollförordningen är mycket positivt, men kravet gäller endast fartyg över 24 meter vilket innebär att stora delar av den svenska fiskeflottan inte omfattas. Det är därför mycket viktigt att Sverige fortsätter att driva frågan nationellt, istället för att invänta EU-gemensamma regleringar på området.

Landningskontroll

WWF stödjer de åtgärder som föreslagits för att förbättra landningskontroller. WWFs förhoppning är att en översyn av vägningsförfarandet, kontrollmetodiken för provtagning av fångst och ökad samarbete med exempelvis Danmark där mycket av svensk fisk landas ska ge oss bättre kunskap om bifångster i olika fisken, samt fångst – och storlekssammansättningen inom exempelvis sill och räkfisket. Dock upplever vi att det i dagsläget är svårt att bedöma åtgärdernas effekt baserat på den information som delats hittills eftersom målbilder och förväntade resultat inte har definierats för respektive åtgärdsområde.

Transportkontroll

WWF anser att det är positivt att myndigheten ser över transportörerna då det inte är självklart att en transportör endast transporterar fisk från en landningsplats. Fler kontroller hos mottagaren välkomnas men WWF vill understryka att de inte bör ske på bekostnad av landningskontroller. WWF ställer sig frågande till det undantag som föreslås ska tillämpas för transporter kortare än 20 meter från landningsplatsen. Ett sådant undantag riskerar att fisk som inte får säljas (fiskats utan licens) hamnar in den kommersiella lasten. WWF önskar ett förtydligande från myndigheten gällande grund för det föreslagna undantaget. Vidareutveckling av den digitala rapporteringen är önskvärt i alla led, från fiskare till slutmottagare.

Kontroll av saluföringen

WWF anser att samtliga förslag till översyn av kontrollåtgärder, både administrativa och fysiska är viktiga. Vad gäller import undrar vi om extrakontroller kan göras mellan EU-länder för att förhindra oreglerat, orapporterat och illegalt fiske. WWF anser att massbalanskontroller genom räkenskapskontroller och fysiska kontroller av lager är bra då det kan stärka efterlevnaden av spårbarheten. WWF undrar om Skatteverket kommer vara delaktiga i räkenskap och redlighetskontrollerna. Vi förstår att fiskare också kan vara registrerade som förstahandsmottagare och sälja direkt till privatkund eller uppköpare. Hur ser kontrollen av landning och saluföring ut här?

Fritidsfisket

Det är positivt att ett nytt nationellt utbildningsmaterial håller på att tas fram för fisketillsynspersoner. Detta kommer harmonisera fisketillsynen och vara ett värdefullt stöd i länsstyrelsernas arbete. Detta i kombination med de nycklade medlen för fisketillsyn kommer sannolikt effektivisera fiskerikontrollen av fritidsfisket. WWF välkomnar att kravet på märkning av passiva redskap även ska gälla fritidsfisket vilket sannolikt kommer minska förekomst av förlorade fiskeredskap längs våra kuster som har negativ inverkan på marint liv. Vi förutsätter att berörda myndigheter samverkar för att få en så tydlig och verksam kontroll som möjligt.

2020-10-26

Område Kontroll

Avdelning Kontroll av livsmedelsföretag och gränskontroll

Lisa-Marie Hedberg

Havs- och
Vattenmyndighete
n Johan
Henningssonjohan.henningsson@havochvatten.s
e

Effektivare fiskerikontroll – kort inlägg gällande regeringsuppdrag avseende att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas

Kontroller av fartyg vid landning och till sjöss

Livsmedelsverket (SLV) utför idag inga kontroller av livsmedelsföretag till sjöss. För att kontrollen av att livsmedelslagstiftningen följs även till sjöss finns ett behov av samarbete eller hjälp från Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och/eller Kustbevakningen (Kbv).

Det har under en tid pågått ett arbete för att uppdra åt HaV att i samband med landningskontrollen också genomföra vissa hygienkontroller ombord på fartyg som SLV antingen har registrerat (kyltanksfartyg) eller godkänt (så kallade fabriksfartyg, t.ex. fartyg som kokar skaldjur ombord). Det skulle minska dels de administrativa bördorna för fiskarna och dels bidra till att effektivisera den hygienövervakning som kan ske i samband med landningstillfället.

I praktiken är SLVs kontroll av fabriksfartyg inte heltäckande idag, eftersom det inte finns möjlighet att vara på plats när räkorna hanteras ombord på fartygen. SLVs inspektörer utför alltid kontroll på fartygen i hamn. I praktiken innebär det att information (märkning) och lokaler kan kontrolleras, men inget som gäller den allmänna hygien ombord och handhavande under produktion. För SLVs del hade varit bra med någon typ av sjökontroll, t.ex. genom samarbete mellan SLV och Kbv.

Sjökontroll skulle också kunna vara bra för musselkontrollen. Skörd av ostron och musslor får bara utföras i öppna och klassificerade områden och kontroll av att upptag bara görs inom sådana områden kan bara göras till havs. SLV har ingen möjlighet att kontrollera det men det skulle kunna utföras av t.ex. Kbv. Det skulle i så fall göras genom en enkel kontroll mot SLVs hemsida där man kan se om områden är öppna eller inte.

Laxfisket i Östersjön och spårbarhetssystemet

När det gäller laxfisket i Östersjön finns det ett behov av informationsutbyte mellan myndigheterna. När det gäller livsmedelskontrollen behöver SLV och kommunerna vara insatta för att kunna kontrollera avsättningen av fisken. Gärna också i samarbete med länsstyrelserna.

En fråga som tangerar regeringsuppdraget är hur omfattande försäljningen och fisket av lax är i älvarna som mynnar i Östersjön och om denna fisk når marknaden i någon större utsträckning. Här finns det ett behov av att t.ex. länsstyrelser, kommuner och SLV genomför ett kontrollprojekt. Eftersom fisket sker genom enskilt fiske, utanför kvotbegränsningen, av fiskare som inte alltid är registrerade som primärproducenter, finns det anledning att kartlägga fiskets omfattning, spårbarhet och distributions- och försäljningsvägar

När det gäller det nya spårbarhetssystemet är åtkomsten för andra myndigheter viktig att beakta, t.ex. kan såväl kommuner som SLV vara hjälpta av spårbarhetsuppgifter av sändningar som når steget innan detaljhandeln (t.ex. grossister). SLVs bedömning är att det går att effektivisera kontrollen i detaljhandeln av den manuellt hanterade eller butikspackade fisken genom att kommuner eller SLV får tillgång till spårbarhetssystemet.

För Område Kontroll, Avdelning Kontroll av livsmedelsföretag och gränskontroll, genom

Lisa-Marie Hedberg

Område Kontroll
Avdelning Kontroll av livsmedelsföretag och gränskontroll
Lisa-Marie Hedberg

LIVSMEDELSVERKET **Information**
2 (2)
2020-10-26

<i>Postadress</i>	<i>Besöksadress</i>	<i>Telefon</i>	<i>E-post</i>	<i>Organisationsnummer</i>
Box 622	Hamnesplanaden 5	018-17 55 00	livsmedelsverket@slv.se	202100-1850
751 26	<i>Leveransadress</i>	<i>Telefax</i>	<i>Internet</i>	<i>VAT-nummer</i>
Uppsala	Strandbodgatan 4	018-10 58 48	www.livsmedelsverket.se	SE202100185001
	753 23 Uppsala			<i>Innehar F-skattebevi</i>

