

Så förvaltas fiskresursen 2020



Rapport 2020:10

**Havs
och Vatten
myndigheten**

Så förvaltas fiskresursen 2020

Den här rapporten har tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten.
Myndigheten ansvarar för rapportens innehåll och slutsatser.

© HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETEN | Datum: 2020-02-04

ISBN 978-91-88727-70-1 | Omslagsfoto: Maja Kristin Nylander

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

Förklaring av vissa begrepp och förkortningar

AC	Advisory Council. Rådgivande nämnd
Bestånd	Grupper av individer av en art som kan avgränsas geografiskt och antas ha större likhet sinsemellan än med individer i andra bestånd av arten. Ett bestånd kopplas till ett visst förvaltningsområde.
Bifångst	Fångst av andra arter och storleksgrupper än målarten.
BS AC	Baltic Sea Advisory Council. Rådgivande nämnden för Östersjön
EFCA	European Fisheries Control Agency. Europeiska fiskerikontrollbyrån
EHFF	Europeiska havs- och fiskerifonden
Ekosystemansatsen	En strategi för bevarande och restaurering av naturvärden, hållbart nyttjande och rättvis fördelning av naturresurser, med målet att säkerställa att användningen av ekosystemen bidrar till att upprätthålla ekosystemens långsiktiga fortlevnad vad avser deras struktur, funktion och dynamik.
Fiskeridödlighet	Andelen biomassa eller enskilda exemplar som avlägsnas från beståndet genom fiskeinsatser under en viss tidsperiod.
Försiktighetsansatsen	Ansatsen innebär att avsaknaden av tillförlitlig vetenskaplig information inte bör tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att bevara arter samt deras livsmiljö.
HELCOM	Helsinki Commission. Helsingforskommissionen
ICES	International Council for the Exploration of the Sea. Internationella havsforskningsrådet.
IUU-fiske	Illegal, Unregulated and Unreported fisheries. Olagligt, oreglerat och orapporterat fiske.
Kvot	Del av TAC som tilldelas ett land eller en fartygsklass eller redare. Kallas ofta fiskemöjlighet när den fördelas mellan fiskare.
Landning	Mängden fisk som fångas och förs iland.

Lekbiomassa	Lekbiomassa (lekbestånd). Biomassa för den del av beståndet som uppnått könsmognad.
MSY	Maximum Sustainable Yield. Maximal hållbar avkastning. Det i teorin högsta genomsnittliga uttag som fortlöpande kan tas ur ett bestånd under rådande genomsnittliga miljöförhållanden utan att detta avsevärt påverkar fortplantningsprocessen.
NASCO	North Atlantic Salmon Conservation Organisation. Organisationen för bevarande av atlantlaxen.
NEAFC	North-East Atlantic Fisheries Commission. Fiskerikommissionen för Nordostatlanten.
NS AC	North Sea Advisory Council. Rådgivande nämnden för Nordsjön.
OSPAR	Oslo-Paris Convention. Oslo-Pariskonventionen
Rekrytering	Det årliga tillskottet av ungfisk till det fiskbara fiskbeståndet.
STECF	Scientific, Technical and Economic Committee on Fisheries. Europeiska kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiske
TAC	Total Allowable Catch. Total tillåten fångstmängd från ett bestånd under ett år.
Utkast	Den del av fångsten som sorteras bort och slängs överbord på grund av att fisken understiger minimimåttet, kvoten är uppfiskad, arten är utan kommersiellt intresse, eller för att maximera totalfångstens värde.
Årsklass	Alla individer av en art som tillkommer under ett specifikt år.

Förord

Fisken i havet är en resurs som i varierande grad rör sig fritt över nationella gränser. EU har därför en gemensam fiskeripolitik (GFP) som ska se till att fiskeverksamheter är både ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbara. Inom ramen för denna politik finns också ett nationellt handlingsutrymme för reglering av svenska fartyg, fritidsfiske och vissa vattenområden. För den som inte arbetar med fiskeriförvaltning kan regelverken vara svåröverskådliga. Denna rapport syftar till att

- beskriva utvecklingen av fiskeripolitiken
- förklara den nuvarande politikens mål och regelverk och dess relation till mål och regler på miljöområdet
- förklara politikens nationella genomförande och det nationella handlingsutrymme
- exemplifiera hur Havs- och vattenmyndigheten arbetat med att reglera fisket.

Havs- och vattenmyndigheten arbetar också med att skapa goda förutsättningar för fisk och fiske genom arbetet med miljöns status inom ramen för de nationella miljömålen samt EU:s vatten- och havsmiljödirektiv. Restaurering av vattendrag och miljöanpassning av vattenkraften är exempel på sådant arbete. Havsplaneringen, som ger riktlinjer för nyttjandet av havet spelar också en viktig roll. Detta arbete berörs inte närmare i denna rapport.

Göteborg 4 februari 2020



Jakob Granit
Generaldirektör
Havs- och vattenmyndigheten

Innehåll

1	Inledning	8
2	Utvecklingen av nationell fiskeripolitik och fiskförvaltning	9
2.1	Rätten till fiske	9
2.2	Fiskevårdande bestämmelser	11
3	EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP)	14
3.1	Historik	14
3.2	Den gemensamma fiskeripolitiken från 2013	15
3.2.1	Målsättningar	15
3.2.2	Viktiga hörnstenar	16
3.3	Förvaltningens verktyg	19
3.3.1	Reglering av vad och hur mycket man får fiska	20
3.3.2	Reglering av tillträde och fiskeansträngning	20
3.3.3	Reglering av hur, var och när man får fiska (tekniska bevarandeåtgärder)	20
3.3.4	Kontrollåtgärder	22
3.3.5	Riktad finansiering	22
3.3.6	Information för efterlevnad	22
4	Hur tas beslut om åtgärder?	23
4.1	Inom EU	23
4.1.1	Havs- och vattenmyndighetens roll	24
4.2	Nationellt utrymme för förvaltning	24
5	Vetenskaplig rådgivning	26
5.1	Råd om fiskbestånd	26
5.1.1	Hur mycket fisk finns det och hur mycket kan man fiska?	26
5.2	Internationell rådgivning	27
5.3	Nationell rådgivning	28
6	Samhällsekonomisk analys	29
7	Det nationella arbetet med fiskförvaltning	30
7.1	Myndigheternas roller	30
7.2	Vem får bedriva yrkesmässigt fiske?	31
7.3	Fördelning av fiskemöjligheter (kvoter) mellan yrkesfiskare	32
7.4	Fiskerikontroll	33
7.4.1	Riskbaserad fiskerikontroll	34
7.4.2	Övervakning och kontroll till sjöss	34
7.4.3	Kontroll av landningar	35
7.4.4	Administrativ kontroll och kvotuppföljning	35
7.4.5	Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske	35
7.4.6	Spårbarhet	36

7.4.7	Övervakning och support dygnet runt	36
7.4.8	Överträdelshantering	36
8	Att bygga förtroende från hav till konsument	38
8.1	Uppföljning av fiskeripolitiken	38
9	Några exempel på arbete med reglering av fiske	39
9.1	Fiske innanför trålgränsen	39
9.1.1	Historik	39
9.1.2	Översynen av trålgränsen – nu gällande reglering	40
9.2	Fiske efter lax i Östersjön	42
9.3	Fiskereglering i marina skyddade områden	43
9.3.1	Reglering enligt GFP (utanför trålgränsen)	43
9.3.2	Reglering enligt nationell lagstiftning (innanför trålgränsen)	44
9.4	Utveckling av arbetssätt inom den nationella förvaltningen	44
10	Länkar till vidareläsning	46
10.1	EU-lagstiftning	46
10.2	Nationell lagstiftning	46
10.3	Fakta	46
10.4	Webbplatser	46

1 Inledning

Fisken i havet är en resurs som i varierande grad rör sig fritt över nationella gränser. EU har därför en gemensam fiskeripolitik (GFP). Den ska se till att fiskeverksamheter är både ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbara. I grundförordningen (EU) 1380/2013 finns bestämmelser om målen i den gemensamma fiskeripolitiken och hur de ska uppnås. Fiskeripolitiken är en fullt utvecklad unionspolitik där EU har exklusiv kompetens att fatta beslut i marina områden. I sötvattensområden gäller delad kompetens. I marina områden får medlemsstaterna fatta beslut endast efter bemyndigande från EU eller för att genomföra unionens akter. Det innebär att alla EU-länder omfattas av samma mål och rambestämmelser.

EU:s gemensamma fiskeripolitik reglerar fiske i EU:s ekonomiska zon ut till 200 sjömil från EU-ländernas kuster och det EU-fiske som sker på internationella vatten och tredjelandsvatten i enlighet med bilaterala avtal och överenskommelser inom ramen för regionala fiskeorganisationer. Medlemsländerna har befogenhet att vidta åtgärder som skärper och kompletterar EU:s regelverk för fiskefartyg som för deras flagg eller personer som är etablerade på deras territorium. EU reglerar i huvudsak yrkesmässigt fiske och hittills endast i ett fåtal fall fritidsfiske. EU kan även, om så är motiverat, reglera fiske i sötvattensområden. Hittills har detta skett endast i undantagsfall.

Många arter som nationellt är viktiga för såväl det yrkesmässiga kust- och insjöfisket som fritidsfisket, till exempel sik, siklöja, gädda, abborre och gös regleras för närvarande inte av EU-gemensamma regler. Dessa arters biologi och nyttjande gör att de är lämpliga att förvalta nationellt. I Sverige regleras detta genom fiskelagen (1993: 787), förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen och HaV:s föreskrifter.

Fiskeriförvaltningen är central för att uppnå miljömålsättningarna inom EU:s havs- och vattenpolitik samt genomförandet av Agenda 2030. Den är också viktig för att nå de nationella miljökvalitetsmålen om att skydda hotade arter, bevara genetisk variation, upprätthålla ekosystemtjänster, att naturligt förekommande fiskarter ska fortleva i livskraftiga bestånd samt att en god hushållning med naturresurserna ska säkerställas.

En hållbar fiskeriförvaltning är en förutsättning för sysselsättning inom yrkesfisket, dess bidrag till livsmedelsförsörjningen och de samhällsekonomiska effekter som skapas. En fortsatt god och ändamålsenlig fiskeriförvaltning och fiskevård, både i kustnära områden och i inlandet, skapar möjligheter för ökat företagande inom fritidsfiske och fisketurism. Fritidsfisket är även en utbredd och uppskattad friluftaktivitet i Sverige och en betydelsefull rekreativ möjlighet för medborgarna.

2 Utvecklingen av nationell fiskeripolitik och fiskförvaltning

2.1 Rätten till fiske

Gustav Vasa hade på 1500-talet stärkt kronans makt över fisket genom att införa regalrätt för havsfisket och för fiskerättigheter i vattendragen. Fisket beskattades genom betalning i pengar eller natura. Fisket på väst- och sydkusten var av hävd fritt enligt dansk och norsk lagstiftning och befolkningen behöll dessa privilegier när områdena blev svenska 1658 vilket dock stadfästes först i 1896 års fiskelag.

Den första svenska lag som reglerar vattenrätt och fiskerätt för hela riket är 1766 års fiskeristadga. Vid den tiden började politiska partier etableras vid sidan av ståndsriksdagen (adel, präster, borgare och bönder). Genom merkantilismen skulle Sveriges välstånd främjas.

Det var viktigt för handeln att ta tillvara fiskresursen och de viktigaste fiskresurserna för nationell och internationell handel var sillen på västkusten och strömmingsfisket i Norrland. En satsning på att utveckla yrkesfisket och förbättra fångsterna gav kronan inkomster genom skatt och föda till den växande befolkningen. Motståndarna till att stärka kronans makt ville slå vakt om den lilla människans försörjning. Genom 1766 års fiskelag avskaffades regalfisket i havet. Strandägarna erkändes fiskerätt i havet närmast land men liksom i dagens fiskelagstiftning med en hel del rättigheter för fiske för varje svensk undersåte på de enskilda vattenområdena. Sådana exempel är strömmingsfiske utmed sten- och skogsstränder i Östersjön samt fisket på västkusten med undantag för ostron och visst hummerfiske. Fisket i havet på allmänt vatten var fritt för var och en.

Efter 1766 års fiskelag gjordes en mängd ändringar av fiskelagen. Successivt avskaffades regalfisket i vattendragen utom delar av Torne älv där svenska (och finska staten) fortfarande har regalrätt för fiske efter lax och öring. Regalfisket är en viktig del av nuvarande gränsälvöverenskommelsen med Finland om fiskefrågor i Torne älv.

För att effektivisera jordbruket genomfördes under 1800-talet reformen om det laga skiftet. Inom byarna hade man tidigare brukat marken gemensamt. Genom det laga skiftet delades byns gemensamma mark upp i enskilda fastigheter som enskilt fick brukas av fastighetsägaren. Vissa rättigheter som brukats gemensamt inom byn var svåra att dela upp på de nybildade fastigheterna. Till sådana rättigheter hörde fiske i sjöar, vattendrag och kustområden som låg inom byns gränser. Den vanligaste lösningen på problemet var att besluta att fisket inom byns vattenområden var oskiftat, det vill säga samtliga nya fastigheter som härrörde från den tidigare byn innan det laga skiftet fick fiskerätt i vattenområdet även om fastigheten inte gränsade till vattnet. För fiskevården och ett hållbart nyttjande av fiskemöjligheterna ställde detta till problem allteftersom

fastigheterna delades och alltfler fiskerättsägare på det sättet tillkom. Urbaniseringen under 1900-talet samt fritidsfiskets och fisketurismens framväxt efter andra världskriget ställde nya krav på möjligheten att samordna fiskevården och upplåta fritidsfiske för allmänheten. Problemet fick sin slutliga lösning först genom 1982 års lag om fiskevårdsområden. Med stöd av lagen om fiskevårdsområden kan två eller flera fastighetsägare bilda ett fiskevårdsområde och ta bindande beslut om fiskevård och nyttjande av fisket. Sedan dess har lite drygt 2 000 fiskevårdsområden bildats och ofta omfattande flera sjöar och vattendrag. Antalet fastigheter som ingår i Sveriges 2 000 fiskevårdsområden uppgår till 150 000 – 200 000 fastigheter.

Flera större översyner av fiskelagstiftningen under första hälften av 1900-talet ledde så småningom fram till att vi fick två helt nya lagar. Riksdagen beslutade 1950 om två nya lagar på vattenrättens och fiskets område. Genom lagen om gräns mot allmänt vattenområde (1950:595) klargjordes slutligen gränsen mellan enskilt och allmänt vatten i havet och i de fem stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Dessförinnan hade denna gräns varit oklar vilket inneburit många tvister. Riksdagen beslutade också om 1950 års lag om rätt till fiske, vilken fortfarande ligger som grund för dagens nationella fiskelagstiftning vilken numera i stor utsträckning är underordnad EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Den nationella fiskeripolitiken handlade fortfarande i första hand om livsmedelsförsörjning som fiske för husbehov och försäljning. Men efter andra världskriget med ökande välstånd, kortare arbetsvecka och längre semestrar kom fiske för nöje, rekreation och turism in i bilden.

1950 års fiskelag innebar ytterligare möjligheter för allmänheten att fiska på enskilt vatten i havet. Utmed västkusten och sydkusten blev fisket på enskilt vatten fritt för var och en inklusive hummerfisket. Utmed norrlandskusten blev också fisket med rörliga redskap fritt för var och en utom i Haparanda skärgård och även med undantag för laxfiske utmed hela norrlandskusten. Fisket med rörliga redskap (utom handredskap) på enskilt vatten vid Gotland blev också fritt för var och en. För intrånget i den enskilda fiskerätten genom 1950 års fiskelag betalade staten i varierande grad ersättning.

I syfte att öka allmänhetens fiskemöjligheter beslutade riksdagen 1985 om reformen om det fria handredskapsfisket på enskilt vatten på ostkusten samt i de fem stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Reformen innebar att allmänheten fick rätt att fiska med handredskap som metaspö och kastspö på enskilt vatten. Metoden som sådan får dock inte kräva användning av båt vilket innebär att det med stöd av det fria handredskapsfisket är tillåtet att fiska från båt medan det inte är tillåtet att släpa betet efter en båt som framförs genom rodd eller med motor.

Från 1950 och långt fram i tiden var fisket i havet med rörliga redskap (burar, nät, ryssjor och handredskap) på både allmänt och enskilt vatten utmed norrlandskusten, sydkusten och västkusten inte begränsat avseende antalet redskap som fick användas. Undantaget för denna regel var hummerfiske där högst 14 hummertinor fick användas. Det var alltså fritt för var och en att använda ett obegränsat antal nät, ryssjor och burar. Det fanns inte heller något krav på att man måste vara yrkesfiskare för att få sälja fångsten.

De tekniska landvinningarna under 1900-talets gjorde att yrkesfisket till havs effektiviserades och det skapade behov av konventioner och överenskommelser. Till dessa hör till exempel konventionen med Danmark (1932) angående fisket i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen i Öresund, Kattegatt och Östersjön. Ofta kom dessa konventioner att sträckas in på nationellt vatten och de har i samband med EU medlemskapet bekräftats.

Den nationella fiskeripolitiken handlade under början av 1900-talet mest om livsmedelsförsörjningen och senare kom krav på att yrkesfisket som näring skulle främjas och utövarna få likvärdiga arbetsvillkor med de som arbetade i andra areella näringar.

För att de nya fiskeripolitiska målen under slutet av 1970-talet skulle kunna nås ansågs det nödvändigt att det yrkesmässiga fisket, som skulle få del av de statliga stödåtgärderna, kunde särskiljas från annat fiske. Förordningen om licens för yrkesfiske trädde i kraft 1978. Utöver tillgången på fisk skulle vid prövning av licensen beaktas förutsättningarna att få en tillfredställande inkomst. Olika statliga stödsystem infördes för att främja de som hade yrkesfiskelicens samt ett prisregleringssystem för att jämna ut priset på fisk och ett pristillägg.

Från slutet av 1980-talet och fram till medlemskapet i EU 1995 anpassades successivt svensk nationell lagstiftning gällande fiskelicens och statliga stöd för yrkesfisket till EU:s lagstiftning.

I syfte att skydda fiskbestånden och skydda yrkesfisket som näring från konkurrens begränsade regeringen 1992 allmänhetens redskapsanvändning i havet och de fem stora sjöarna till 180 meter nät, 6 burar eller ryssjor och 14 hummertinor. De nya bestämmelserna var också en anpassning till EU:s fiskelagstiftning. För innehavare av yrkesfiskelicens samt fiskerättsägare begränsades inte redskapsanvändningen genom fiskelagen.

2.2 Fiskevårdande bestämmelser

Bestämmelser till skydd för fiskbestånden går tillbaka till medeltidens landskapslagar och handlade ursprungligen mest om hur hänsyn skulle tas till andra fiskandes intresse och främst i sjöar och vattendrag. Ett sådant exempel är begreppet kungsådra (från 1400-talet) som innebär att fiskeredskap inte får spärra av den mittersta delen av ett vattendrag så att fiskens vandringsväg hålls

öppna i åtminstone del av vattendraget och på det sättet avsevärt försämrade fisket för andra.

Under 1700-talet intresserade sig lagstiftningen mer för skydd av fiskbestånden. Med start 1724 kom en rad fiskestadgor som utöver fisket i vattendragen inledningsvis mest handlade om hur sillfisket på västkusten fick bedrivas. Med 1766 års fiskestadga infördes bestämmelser om att iaktta försiktighet så att småfisk inte fångades. I denna stadga betonas kungsådrens betydelse för fiskens vandring och lek, dessutom uppmanas fiskande till samråd så att inte laxfiskars upp- och nedvandring störs av till exempel ålkistor. Behovet av regionala samråd lyfts fram vilket sannolikt ledde fram till senare års länsfiskestadgor.

Under 1800-talet lyfts frågan om biologiskt anpassade fiskebestämmelser in i lagstiftningen som förbud att använda alltför finmaskiga notar och länsstyrelserna uppmanas att detaljreglera fredningstider vid behov. I 1852 års fiskeristadga införs den första nationella fredningstiden för en art, hummer blev förbjudet att fiska under tiden 1 juli till 15 september. Minimimått infördes för bland annat lax och öring. Ursprunget till dagens fredningsområden i mynningen till laxförande vattendrag återfinns i fiskestadgor från 1870-talet. Som exempel från västkusten fanns det ett fredningsområde 1871 (Nissan), 19 fredningsområden 1960, 1977 62 områden, och idag närmare 100 fredningsområden. Successivt har också storleken på fredningsområdena ökat.

I fiskeristadgan år 1900 införs trålfiskeförbud på territorialvattnet, ljustring av laxfisk förbjuds och minimimått på hummer (21 cm) införs. Länsstyrelserna uppmanas att införa mer detaljerade fiskebestämmelser. De så kallade länsfiskestadgorna blev alltmer detaljerade och kom att omfatta i stort sett allt kustnära fiske och fisket i sötvattensområdet. En administrativ ändring skedde 1982 då Fiskeriverket gavs ansvar för att utfärda fiskebestämmelser för lax, öring och ål då dessa arter rör sig över länsgränserna. År 1993 fick Fiskeriverket ansvar för fiskebestämmelserna för kustnära fiske och inlandsfisket och då upphörde länsfiskestadgorna. År 2011 upphörde Fiskeriverket och ansvaret för föreskrifter om fiske övertogs av den 2011 bildade Havs- och vattenmyndigheten. Många av dagens bestämmelser för fiske i Havs- och vattenmyndighetens författningssamling har sitt ursprung i de tidigare länsfiskestadgorna.

De första svenska försöken med trålfiske gjordes 1867 men det var inte förrän 1903 som kommersiellt trålfiske kom igång. I fiskestadgan för år 1900 var trålfiske förbjudet innanför 4 nautiska mil (dåvarande territorialgränsen) som då också var den svenska trålgränsen. Från 1930-talet tilläts i Bohuslän inom vissa områden trålfiske efter räka innanför territorialgränsen 4 nautiska mil. Under 1930-talet kom flera bestämmelser till skydd för fiskbestånden som maskstorlek i trål och minimimått på äkta tunga och havskräfta. Under 1940-talet infördes den första temporära inflyttningen av trålgränsen för att främja livsmedelsförsörjningen under krigsåren. Dessa inflyttningar fortsatte på

västkusten successivt under 1950-talet utmed västkusten vilket resulterade i att trålgränsen till stor del låg 2 nautiska mil från baslinjen. På ostkusten ansågs det inte lämpligt att flytta in trålgränsen eftersom det i dessa kustnära områden var svårt att bedriva trålfiske på grund av bottenens beskaffenhet. För att skydda bottenarna samt flora och fauna från trålfiskets påverkan beslutade Fiskeriverket 2004 att generellt flytta ut trålgränsen till 4 nautiska mil utom i vissa inflyttningsområden. Att 4 nautiska mil valdes som generell gräns berodde på att denna gräns var inskriven som gräns för andra nationers fiske på svenskt vatten enligt internationella konventioner om fiskerättigheter.

I takt med att havsfisket blev alltmer internationellt kom under 1900-talet behov av internationell forskning, rådgivning och förvaltning samt en rad konventioner i syfte att förvalta fiskbestånden och reglera fisket. Internationella havsforskningsrådet (ICES) bildades 1902 och fick formell internationell status som rådgivande organ genom en konvention 1964.

Exempel på regionala konventioner är konventionen med Danmark om fisket till Sverige och Danmark angränsande vatten (1932) som bland annat reglerar trålgränsen och rättigheten att fiska på vardera lands vatten. Ett annat tidigt exempel är konventionen till skydd för rödspotta i Skagerrak och Kattegatt (1933). Nordostatlantiska fiskerikommissionen, NEAFC, bildades 1959. De första av NEAFC beslutade kvoterna för Nordsjön togs under 1960-talet.

Fiskeristyrelsen tvingades för första gången under 1970-talet stoppa sillfisket för svenska fartyg i Nordsjön på grund av att kvoten var slut. Baltiska fiskerikommissionen (IBSFC) tog de första besluten om kvoter för Östersjön 1976. Detta beslut om kvoter togs med stöd av konventionen från 1973 rörande fisket och bevarandet av de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten (Gdanskkonventionen). IBFSC avvecklades i samband med att de baltiska staterna blev medlemmar i EU och endast två parter återstod därefter. EU och Ryssland slöt ett avtal år 2009 om att driva frågorna vidare inom Joint Baltic Sea Fisheries Committee (JBSFC).

3 EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP)

3.1 Historik

En gemensam fiskeripolitik infördes för första gången genom Romfördraget (1957). Ursprungligen var den kopplad till den gemensamma jordbrukspolitiken och målsättningarna var de samma. Målsättningarna var i första hand av ekonomisk och social karaktär och ska ses mot bakgrund av den tidiga efterkrigstidens behov.

De första förordningarna med specifika mål för fisket antogs 1970. Dessa utgör GFP:s första två pelare, strukturpolitik och en gemensam marknad, men med tiden har förordningarna på fiskets område blivit alltmer självständiga.

1977 infördes exklusiva ekonomiska zoner om 200 nautiska mil (EEZ) för varje medlemsland. I samband med detta gavs också EU-kommissionen rätt att företräda medlemsstaterna i förhandlingar om fiskerätter i tredje lands vatten och i förhandlingar med internationella organisationer. Därmed var också en tredje pelare, extern politik, etablerad. Försök att införa fiskekvoter inom EEZ och gemensam förvaltning misslyckades däremot.

Först 1983 bildade fiskeripolitiken ett eget politikområde (EEG) 170/83. Den stora förändringen var tillkomsten av en bevarandepolitik, den fjärde pelaren. Totalt tillåtna fångstmängder för bestånd (TAC) och kvoter introduceras, ett system med kustzoner om 12 mil reserveras för exklusivt användande av kuststaten infördes, dock med undantag för historisk rätt till fiske.

1992 antogs förordningen (EEG) 3760/92, som innehåller de bestämmelser som styrde fiskeripolitiken fram till 2002. Den syftade till att komma åt den allvarliga obalansen mellan flottornas kapacitet och fångstmöjligheterna. Den lösning som förespråkades var att minska gemenskapsflottan och lindra de sociala konsekvenserna med strukturella åtgärder. Det nya begreppet ”fiskeansträngning” infördes i syfte att återställa och bibehålla balansen mellan tillgängliga resurser och fisket. Förordningen föreskrev att tillträde till resurser skulle regleras med ett licenssystem.

De åtgärder som infördes genom förordning (EEG) 3760/92 räckte inte till för att stoppa överfisket. Den kritiska situationen ledde till en reform som bestod av tre förordningar som rådet antog i december 2002 och som trädde i kraft den 1 januari 2003: Ramförordning (EG) 2371/2002 om bevarande och hållbart nyttjande av fiskeresurserna; förordning (EG) 2369/2002 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskesektorn och förordning (EG) 2370/2002 om införande av en nödatgärd från gemenskapen för skrotning av fiskefartyg.

Det främsta målet med 2002 års reform var att trygga en hållbar framtid för fiskerisektorn genom att garantera yrkesfiskarna stabila inkomster och arbetstillfällena och ge konsumenterna fiskeriprodukter, samtidigt som de marina ekosystemens balans bibehölls. Fiskeriförvaltningen gjordes mer långsiktig med förberedandet av nödåtgärder, fleråriga återhämtningsplaner för bestånd utanför säkra biologiska gränser och fleråriga förvaltningsplaner för andra bestånd. Man inrättade också Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA) i Vigo, Spanien. Reformen gav också yrkesfiskare ett större inflytande över beslut som påverkade dem genom inrättandet av regionala rådgivande nämnder, bestående av yrkesfiskare, vetenskapliga experter, företrädare för andra sektorer som är knutna till fiskeri och vattenbruk, regionala och nationella myndigheter, miljögrupper och konsumenter.

2002 års reform gav inte förväntade effekter. Flera bestånd fortsatte att försämrats och problemet med utkast hamnade i fokus. Efter en lång debatt i rådet, och för första gången i parlamentet, enades man den 1 maj 2013 om en ny gemensam fiskeripolitik med tre grundpelare: den gemensamma fiskeripolitiken (EU) 1380/2013, den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EU) 1379/2013 och Europeiska Havs- och fiskerifonden, EHFF, (EU) 508/2014.

3.2 Den gemensamma fiskeripolitiken från 2013

3.2.1 Målsättningar

Den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) består av tre delar:

- bevarande och förvaltning av fiskresurserna
- strukturåtgärder för fiskenäringen
- marknadsreglering av fisk och fiskprodukter.

I denna rapport behandlas bevarande och förvaltning av fiskresurserna.

De övergripande målsättningarna, som de uttrycks i grundförordningen, är att politiken ska

- säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt 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 ska 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);

- genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen, för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och ska sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön.

Politiken ska också särskilt

- 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;
- bidra till en rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fiskerinäringen, med beaktande av kustnära fiske och socioekonomiska aspekter;
- främja det kustnära fisket, varvid hänsyn ska tas till socioekonomiska aspekter;
- vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast 2020 i enlighet med artikel 1.1 i direktiv 2008/56/EG, samt med unionens övriga politik.

Politiken ska tillämpa ett antal principer för god förvaltning. Några viktiga principer är:

- Åtgärder ska antas i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning.
- Beaktande av regionala särdrag genom en regionaliserad strategi.
- Öppenhet när det gäller uppgiftshandlingen i enlighet med befintliga rättsliga krav, med vederbörlig respekt för privatlivet, skyddet av personuppgifter och bestämmelser om sekretesskydd; uppgifterna ska vara tillgängliga för lämpliga vetenskapliga organ, andra organ med forsknings- eller förvaltningsrelaterat intresse av uppgifterna och andra fastställda slutanvändare.

3.2.2 Viktiga hörnstenar

Vetenskaplig rådgivning

En av principerna bakom ett välfungerande beslutsfattande inom den gemensamma fiskeripolitiken är att använda de bästa vetenskapliga råden som underlag när man tar fram förvaltningsåtgärder. Exempel på förvaltningsåtgärder är fiskekvoter och övervakning av hur effektivt kvoterna uppfyller de politiska målen.

För att möjliggöra denna rådgivning samlar medlemsstaterna in de biologiska, miljörelaterade, tekniska, och socioekonomiska data som är nödvändiga för fiskeriförvaltningen, förvaltar dessa data och ställer dem till förfogande för

slutanvändarna, inbegripet de organ som utses av kommissionen. Insamlingen och förvaltningen av data finansieras genom Europeiska havs- och fiskerifonden.

I arbetet med genomförandet av GFP ska kommissionen rådfråga de relevanta vetenskapliga organen. De relevanta vetenskapliga organen för fiskeriförvaltningen är i första hand:

- Internationella havsforskningsrådet (ICES) som är ett mellanstatligt organ som bildades 1902 för att bedriva och samordna forskning om det marina ekosystemet i Nordatlanten. ICES ger råd till regeringar och regionala fiskeriororganisationer, däribland EU. Råden för olika arter och regioner är tillgängliga på ICES webbplats.
- EU:s Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen (STECF) som inrättades 1993 för att ge EU-kommissionen råd om fiskeriförvaltning. STECF består av experter, som deltar tillfälligt i egenskap av medlemmar eller vid behov som experter i arbetsgrupper. Kommissionen utser ledamöter till STECF utifrån deras expertis inom marinbiologi, marinekologi, fiskerivetenskap, teknik för fiskeutrustning, vattenbruk och fiskeekonomi.

Maximal hållbar avkastning (MSY)

Vid världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 förband sig EU och dess medlemsstater att vidta åtgärder mot den fortsatta nedgången av många fiskebestånd. Unionen har därefter reviderat GFP för att nå detta mål.

Fiskemöjligheter ska fastställas i enlighet med målet om maximal hållbar avkastning. Nyttjandetakten som ger maximal hållbar avkastning ska, där så är möjligt, ha uppnåtts senast 2015 och, genom en successiv och stegvis anpassning, senast 2020 för alla arter.

Landningsskyldighet

Fiskeripolitikens målsättning om att eliminera utkast genomförs genom en ”landningsskyldighet” för det yrkesmässiga fisket. Det innebär att fiskare måste landa och kvotavräkna all fångst av kvoterade arter oberoende av fiskens storlek. Landningsskyldigheten var fullt införd 2019. Detta innebär stora krav på att fisket kan bedrivas selektivt och att de tilldelade kvoterna är väl balanserade i relation till vad som fångas i ett fiske. Detta är en särskild utmaning i blandfisken där flera kvoterade arter fångas samtidigt. Det finns dock många undantag från landningsskyldigheten, till exempel för arter eller redskap som har respektive medför hög överlevnad efter återutsättning, förbjudna arter och för fisken där bedömningen är att selektiviteten har drivits så långt det går.

Inom ramen för förvaltningen av landningsskyldigheten ska medlemsstaterna göra sitt yttersta för att minska de oönskade fångsterna. Hög prioritet måste ges

åt förbättringar av selektiva fiskemetoder för att i möjligaste mån undvika och minska oönskade fångster. Det är viktigt för medlemsstaterna att fördela kvoter mellan olika fartyg i en samansättning som i så hög grad som möjligt återspeglar den förväntade artsammansättningen i fångsterna. I händelse av obalans mellan tillgängliga kvoter och faktiska fiskemönster bör medlemsstaterna överväga justeringar genom kvotbyten med andra medlemsstater, även permanent. Det innebär också att då en kvot är slut i blandfisket kan övrigt fiske som fångar exemplar av det aktuella beståndet behöva stoppas om ökad selektivitet eller ändrat fiskemönster inte kan leda till att undvika fångst av beståndet i fråga.

Fleråriga planer

I den gemensamma fiskeripolitiken är de fleråriga planerna ett viktigt instrument för att nå de övergripande målen om maximal hållbar avkastning och att genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. Planerna ska baseras på vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning, och ska innehålla bevarandeåtgärder för att återställa och bevara fiskebestånd över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning. Planerna sätter ramarna och ger handlingsalternativ som ska leda till att fiskbestånden växer över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning.

Fleråriga planer ska omfatta antingen specifika arter eller flera bestånd inom ett relevant geografiskt område och ta hänsyn till kunskapen om kopplingar mellan fiskbestånd, fiske och marina ekosystem.

Regionalisering

Den regionaliserade strategin infördes för att motverka den detaljreglering på unionsnivå som kännetecknat den tidigare fiskeripolitiken och för att anpassa regler till förutsättningar i olika regioner. Enligt EU:s fiskeripolitik har några instrument och åtgärder regionaliserats (se vidare i avsnitt 4).

Där regionalisering gäller, får de EU-länder som har ett direkt förvaltningsintresse enas om att lämna in gemensamma rekommendationer i syfte att nå målen i unionens åtgärder eller planer. Rekommendationerna måste vara förenliga med målen för EU:s fiskeripolitik och vara minst lika stränga som åtgärder enligt EU-lagstiftningen. EU-länderna måste samråda med relevant rådgivande nämnd (Advisory council, AC) om de gemensamma rekommendationerna innan de skickas till EU-kommissionen. Om alla villkor är uppfyllda kan kommissionen sedan anta en förordning, i form av en delegerad akt, för att omvandla de gemensamma rekommendationerna till EU-lag som gäller för alla aktörer.

De rådgivande nämnderna instiftades genom EU:s grundförordning för fiske 2003 och leds av aktörerna och förser kommissionen och medlemsländerna med rekommendationer i förvaltningsfrågor. Det kan gälla råd om bevarandeåtgärder,

samhällsekonomiska aspekter av förvaltningen och enklare regler. De rådgivande nämnderna konsulteras som ett led i regionaliseringen.

De rådgivande nämnderna består av företrädare från olika delar av fiskerinäringen och andra intressegrupper. De båda grupperna har 60 respektive 40 procent av platserna i nämndernas generalförsamlingar och verkställande kommittéer. Nämnderna får stöd från EU i egenskap av organ som sysslar med frågor av allmänt intresse för EU. För Sveriges del är de relevanta rådgivandenämnderna Baltic Sea AC, North Sea AC och Pelagic AC.

Ekosystemansatsen

För att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, ska den gemensamma fiskeripolitiken genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. Den ska sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön.

I grundförordningen definieras en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen som ”en integrerad ansats i fiskeriförvaltningen inom ekologiskt meningsfulla gränser som syftar till att förvalta användningen av naturresurser, med beaktande av fiskeverksamhet och annan mänsklig verksamhet, samtidigt som man bevarar både den biologiska rikedom och de biologiska processer som är nödvändiga för att skydda livsmiljöernas sammansättning, struktur och funktion i det berörda ekosystemet, genom att beakta kunskaperna och osäkerheterna när det gäller ekosystems biotiska, abiotiska och mänskliga beståndsdelar”.

Fiskeripolitikens grundförordning, samt vissa andra förordningar, innehåller artiklar som ger möjlighet att fastställa bevarandeåtgärder för att nå förenlighet med unionens miljölagstiftning som art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och ramdirektivet om en marin strategi. EU-kommissionen har upprättat ett särskilt arbetsdokument som vägledning för tillämpningen av dessa artiklar.

Detta ger till exempel möjligheter att anta förordningar som reglerar fisket i marina skyddade områden och att inkludera särskilda bevarandeåtgärder i fleråriga planer. Den nyligen antagna sammanhållna tekniska regleringen för unionens vatten, (se nedan) ger utökade möjligheter att reglera påverkan på marina habitat och ekosystem och för att undvika bifångster av icke-kommersiella och känsliga arter.

3.3 Förvaltningens verktyg

Oavsett om fisket regleras direkt av EU eller om regleringen är nationell används i princip samma verktygslåda med åtgärder, se rubrikerna nedan. Den gemensamma fiskeripolitiken har flera förordningar på fiskeområdet. Förordningar är direktverkande. Det betyder att de har direkt effekt för alla som de föreskriver rättigheter och skyldigheter för.

Befälhavare, fiskelicensinnehavare, förstahandsmottagare, transportörer och importörer på fiskets område är näringsidkare och förutsätts känna till EU:s regelverk inom sitt sakområde. På samma sätt förutsätts att de känner till bestämmelser om till exempel beskattning och bolagsrätt.

Förordningarna finns tillgängliga på EU:s webbplats för rättsakter, Eur-Lex. Ytterligare information om fiskeriområdet finns på EU-kommissionens webbplats för fiskeri. Förordningarna finns också tillgängliga på HaV:s webbplats.

Den nationella regleringen sker genom fiskelagen (1993: 787), förordningen (1994: 1716) om fisket vattenbruket och fiskerinäringen samt HaV:s föreskrifter. Dessa rättsakter finns på HaV:s webbplats. Se länkar i slutet av denna rapport.

3.3.1 Reglering av vad och hur mycket man får fiska

För yrkesfisket beslutar EU årligen om totalt tillåtna fångstmängder för bestånd (TAC) som fördelas mellan länder som kvoter. Besluten publiceras som TAC- och kvotförordningar för olika havsområden. I besluten framgår även vilka arter som är förbjudna att landa. I några fall tas också beslut om fångstbegränsningar ("bag-limits") för fritidsfisket.

De fleråriga planerna är förordningar som sätter ramarna och ger handlingsalternativ som ska leda till att fiskbestånden återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning.

Det finns också arter för vilka EU inte beslutar om TAC och kvoter. Dessa kan dock vara föremål för nationell reglering genom HaV:s föreskrifter. Se avsnitt 7.

3.3.2 Reglering av tillträde och fiskeansträngning

Medlemsländers tillträde till andra länders kustvatten regleras i grundförordningen. Tillträde till tredje lands vatten regleras i TAC- och kvotförordningar. Där regleras också vilka bestånd och områden som omfattas av någon typ av begränsning av fiskeansträngning (t.ex. antal dagar och kilowatt). Nationellt regleras tillträdet till yrkesmässigt fiske i HaV:s föreskrifter och genom myndighetsbeslut. Se avsnitt 7.2.

3.3.3 Reglering av hur, var och när man får fiska (tekniska bevarandeåtgärder)

Tekniska åtgärder kan vara minimistorlekar, maskstorlekar, utformning och användning av redskap, stängda områden eller tidsperioder och åtgärder för att reducera påverkan på miljön.

De tekniska åtgärderna inom ramen för GFP har tidigare varit spridda över ett 30-tal rättsakter i en komplicerad struktur. Efter flera års arbete antogs under våren 2019 en ny teknisk förordning (EU) 2019/1241 som lägger grunden till en ny struktur för teknisk reglering. Förordningen trädde i kraft den 14 augusti

2019. Förordningen gäller i alla EU:s vatten och samlar och förenklar flera tidigare förordningar. När förordningen trädde i kraft upphörde tidigare tekniska förordningar att gälla, till exempel förordning (EG) 850/98 som rörde fiske i Västerhavet och förordning (EG) 2187/2005 som rörde fiske i Östersjön.

De övergripande målen för förordningen är att

- skydda lekande fisk och unga exemplar av marina arter
- minimera fångst av känsliga arter
- minimera fiskets miljöpåverkan på marina livsmiljöer genom regler och styrmedel
- bidra till att uppnå EU:s miljödirektiv, särskilt att uppnå god miljöstatus enligt EU:s Havsmiljödirektiv.

Det nya ramverket bygger dels på gemensamma regler för alla EU-vatten, dels på regionala mer specifika regler som ges i bilagor och dels på principer för hur regler kan antas inom ramen för regionalisering. Det innebär att medlemsländer i olika regioner (till exempel Nordsjöregionen och Östersjöregionen) kan lämna förslag till att anpassa regler utifrån områdenas olika förutsättningar och fisken. Förslagen lämnas i form av en gemensam rekommendation, och berörda medlemsländer ska vara överens om innehållet. Ett krav vid regional anpassning är att mer strikta regler införs. Det är till exempel möjligt att anpassa de minsta bevarandestorlekarna för olika fisk- och skaldjursarter, maskstorlekar för redskap och regler för skyddade områden som nu gäller för olika regioner. Fritidsfiske omfattas direkt av delar av förordningen, bland annat vad gäller förbjudna fiskemetoder och fredade arter. Sverige hade redan motsvarande reglering nationellt och det blev därför i praktiken inte någon skillnad för fritidsfiskare.

De så kallade utkastplanerna är en form av teknisk reglering som innehåller bestämmelser för genomförandet av landningsskyldigheten. Sverige berörs av tre planer:

- utkastplanen för fiske efter bottenlevande arter i Västerhavet
- utkastplan för pelagiska arter i Västerhavet
- utkastplanen för bottenlevande och pelagiska arter i Östersjön.

Inom ramen för tekniska bevarandeåtgärder finns det också möjlighet att vidta åtgärder genom så kallade nödatgärder. Nödatgärder kan tillämpas om det finns motiverade och tvingande skäl till skyndsamhet i samband med att det föreligger ett allvarligt och styrkt hot mot bevarandet av de marina biologiska resurserna eller mot det marina ekosystemet. Förfarande beskrivs i EU:s grundförordning för fiske (artikel 12 och 13). Åtgärderna är tidsbegränsade och har hittills vidtagits i ett fåtal fall i avvaktan på utarbetande av åtgärder att införas i TAC-förordning, genom regionalisering, eller genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Inom ramen för det nationella handlingsutrymmet, se avsnitt 4.2, har HaV mandat att utfärda tekniska regleringar i form av föreskrifter. I dessa föreskrifter finns också ett omfattande regelverk för fritidsfisket.

3.3.4 Kontrollåtgärder

EU:s kontrollförordning på fiskets område (EG) 1224/2009 syftar till att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. Detta är en förutsättning för att nå målen. HaV är huvudansvarig för det nationella genomförandet och kan utfärda kompletterande kontrollregler i form av föreskrifter. Se vidare i avsnitt 7.4.

3.3.5 Riktad finansiering

Den Europeiska havs- och fiskeriprogrammet innehåller stöd för att både utveckla ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske och vattenbruk samt genomföra en del av den integrerade havspolitik och olika EU-miljödirektiv. Det nuvarande programmet löper från 2014 fram till och med 2020. I den nationella handlingsplanen för programmet beskriver Sverige hur vi ska genomföra de unionsprioriteringar som medfinansieras genom den europeiska havs- och fiskerifonden.

De övergripande målen i programmet är att

- öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag
- skydda miljön och främja en hållbar användning av resurser
- främja sysselsättning.

Det nya havs- och fiskeriprogrammet är målstyrt i större utsträckning än det tidigare fiskeriprogrammet. Det finns mål på både nationell och EU-nivå. Det övergripande målet, *Smart och hållbar tillväxt för alla*, finns i den gemensamma strategin Europa 2020. Jordbruksverket administrerar programmet i Sverige.

3.3.6 Information för efterlevnad

Förståelse och acceptans för mål och regelverk är en förutsättning för god regelefterlevnad. För detta krävs god information till relevanta målgrupper både på EU-nivå och nationellt.

4 Hur tas beslut om åtgärder?

4.1 Inom EU

Generellt gäller att förslag till beslut om förvaltningsåtgärder ska ske i enlighet med bästa tillgängliga vetenskaplig rådgivning. Därför inhämtas råd från ICES angående beståndstatus, redskapselektivitet, fredningsområdets betydelse, m.m. Dessa råd granskas sedan ofta av STECF innan kommissionen lämnar förslag till reglering. Kommissionen hämtar även in råd från de rådgivande nämnderna som består av organisationer som företräder fiskeriaktörer och andra intressegrupper som påverkas av fiskeripolitiken.

Grundförordningen utgör ett rambeslut där de övergripande målen fastställts. EU:s ministerråd och EU-parlamentet tar tillsammans beslut om fleråriga planer och ramverk för tekniska bevarandeåtgärder efter förslag från kommissionen (EUF, artikel 43.2).

Dessa ramverk kompletteras med specificerade regionala åtgärder (regionalisering) grundade på gemensamma rekommendationer om bevarandeåtgärder från berörda medlemsländer. Medlemsländerna ska i detta sammanhang även konsultera relevanta rådgivande nämnder. Kommissionen har i vissa fall fått befogenhet att anta sådana åtgärder i så kallad delegerad akt om de anses uppfylla kraven och de övergripande målen i GFP. För Sverige sker det regionala samarbetet för Östersjön inom Baltfish och för Nordsjön inom Scheveningen-gruppen. I dessa organ har medlemsländerna ett roterande ordförandeskap. Sedan regionaliseringsprocessen infördes i grundförordningen 2013 har grupperna främst arbetat med införandet av landningsskyldigheten. Reglering av fiske i marina skyddade områden är också ett exempel på en fråga som ryms inom ramen för regionalisering.

Ministerrådet har ensam beslutanderätt för i första hand totala fångstmängder (TAC) för olika bestånd (EUF, artikel 43.3). Dessa årliga beslut fastställs av EU:s ministerråd efter behandling på lägre nivå i EU:s rådsstruktur och ofta i överläggningar inom regionala fiskeriorganisationer eller med tredje land. Den TAC som ministerrådet beslutar om delas sedan upp i nationella kvoter enligt principen om relativ stabilitet. Det innebär att den procentuella fördelningen av TAC mellan medlemsstaterna är fastställd och oförändrad från år till år. Fördelningen grundar sig på historiskt fiske. De årliga besluten om kvoter som tas av EU:s ministerråd kan också innefatta vissa bevarandeåtgärder som kan anses vara associerade till TAC, till exempel fredningsområden och fredningstider.

4.1.1 Havs- och vattenmyndighetens roll

I vårt uppdrag ingår att vi ska vara ett stöd åt regeringen i EU-arbetet och annat internationellt arbete. Detta regleras i myndighetsförordningen (2005:515). 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 som experter på plats för att bistå Regeringskansliet med analyser med mera under pågående förhandling.

4.2 Nationellt utrymme för förvaltning

Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken omfattas av EU:s exklusiva befogenhet (art. 3.d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Huvudregeln i grundförordningen är att unionsfiskefartyg har lika tillträde till det gemensamma unionsvattnet. Medlemsstaterna har emellertid genom artikel 5 i grundförordningen viss möjlighet att begränsa andra medlemsstaters tillträde till området inom 12 nautiska mil från baslinjerna. Sverige har begränsat tillträdet på så vis att endast Danmark och Finland tillåts bedriva fiskeverksamhet inom del av detta havsområde och då in till den så kallade trålgränsen. Dessa länders tillträdesrätt baseras på de avtal som finns. Tillträdesrätten framgår av bilaga I till grundförordningen.

En medlemsstat får enligt grundförordningen införa åtgärder inom unionens vatten för egna fartyg eller personer som är etablerade på deras territorium för bevarande av fiskebestånden. Åtgärderna ska vara minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten och vara förenliga med grundförordningens mål. Det finns även möjlighet för en medlemsstat att vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom en gräns på 12 nautiska mil från dess baslinje. Det framgår av grundförordningen att dessa nationella åtgärder inom 12 nautiska mil från baslinjerna kan omfatta andra medlemsländers fartyg, men då får åtgärderna endast antas efter samråd med kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna.

Hittills har medlemsländerna hanterat den typ av åtgärder inom 12 nautiska mil som bör omfatta även andra nationers fiske genom regionaliseringsförfarandet eller annan typ av EU-förfarande. I den nyligen antagna tekniska förordningen (2019/1241) har möjligheten att vidta regionala åtgärder utökats väsentligt. Under 2020 kommer medlemsländerna påbörja arbete med att utarbeta gemensamma rekommendationer för regionala åtgärder.

Ramarna för den nationella regleringen ges i fiskelagen (1993: 787) och HaV:s mandat i förordning (1994: 1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Inom ramen för vad som anges ovan om det nationella handlingsutrymmet har HaV rätt att meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedriva i havet och vattnen längs kusterna och Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshindret. I andra vatten får föreskrifter meddelas endast för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

Förslagen till nationella föreskrifter utgår, då det är relevant, från vetenskapliga underlag och bereds i samråd med berörda aktörer och genom remissförfarande. Föreskrifterna beslutas av myndighetens generaldirektör. Sist i denna rapport finns exempel på hur arbetet med nationell reglering kan gå till.

5 Vetenskaplig rådgivning

5.1 Råd om fiskbestånd

Enligt den gemensamma fiskeripolitiken ska åtgärder antas i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning. Som ett underlag för fiskeförvaltningen görs därför årliga uppskattningar av hur mycket fisk som finns, samt hur dessa kan fiskas på ett hållbart sätt.

De flesta djur- och växtarter består av flera, mer eller mindre tydligt åtskilda, populationer med varierande grad av genetiskt utbyte sinsemellan. I fiskesammanhang kallas populationer ofta för bestånd. Ett fiskat bestånd definieras som en grupp individer som fiskas på samma tid och plats. Ett sådant bestånd kan bestå av ett eller flera genetiskt åtskilda populationer. För att bäst bevara den genetiska mångfalden borde man fiska och förvalta genetiskt distinkta bestånd separat från andra bestånd. I praktiken är dock detta sällan möjligt. Beroende på kunskapsläge, praktiska och/eller politiska överväganden består det förvaltade beståndet (förvaltningsenheten) ofta av flera fiskade bestånd eller en del av ett fiskat bestånd.

5.1.1 Hur mycket fisk finns det och hur mycket kan man fiska?

Antalet fiskar som kan fiskas upp begränsas av skillnaden mellan hur många fiskar som föds och hur många som dör av naturliga orsaker. Mängden fisk, räknat i vikt, beror också på hur mycket varje fisk växer. Om fångsten är större än skillnaden mellan tillskottet av ung fisk plus individuell tillväxt och naturlig dödlighet minskar beståndet mätt som biomassa, och fisket kan då inte bedrivas varaktigt.

Skattningarna av hur stort ett bestånd är och hur stor dödlighet som fisket orsakar (fiskeridödlighet) görs ofta med hjälp av så kallade årsklass- eller kohortmodeller. Känner man antalet fiskar som fångats av en årsklass (kohort) under en följd av år, kan årsklassernas storlek beräknas bakåt i tiden och man kan uppskatta hur stort beståndet är och har varit. Modellerna kräver också uppgifter om den naturliga dödlighet som fisken utsätts för av andra orsaker än fisket, till exempel från rovfiskar och sälar. I de fall det finns specifika uppgifter, som analyser av maginnehållet i rovfiskar i Östersjön och Nordsjön, kan uppskattningar om dödlighet orsakad av rovfisk göras. Annars används en konstant erfarenhetsbaserad faktor för att uppskatta denna dödlighet.

Det behövs ytterligare information för att beräkna fiskeridödligheten för det senaste år för vilket fångstdata finns. Sådana så kallade kalibreringsdata utgörs av mängdindex från olika typer av fiskerioberoende undersökningar, som till exempel trålningar eller ekolodningar med forskningsfartyg, eller andra standardiserade provfisken.

Saknas tillförlitliga uppgifter om fångstmängder, som till exempel för arter som tas i stor utsträckning inom fritidsfisket, kan inte traditionella kohortmodeller användas för att uppskatta beståndens storlek. Istället beräknas olika typer av index av beståndets tillstånd och hur hårt exploaterat det är, som mängdindex från till exempel standardiserade provfisken längs kusten eller trålningar i de stora sjöarna, och andra mått som andel ung fisk, ålder-, köns- och storlekssammansättning. Indikatorerna beräknas för en följd av år och eventuella trender i dem kan visa på förändringar i till exempel rekryteringsförmåga och om beståndet är känsligt för exploatering.

För att kunna ge råd om hur stort fiskeuttag som kan göras inom ramen för ett hållbart nyttjande görs prognoser över fiskbeståndens utveckling. Prognoserna är utformade så att beslutsfattare kan få en uppfattning om hur olika fångstnivåer påverkar beståndsutvecklingen på kort eller lång sikt.

5.2 Internationell rådgivning

Många av de ekonomiskt viktiga fiskbestånden vandrar över stora områden och är inte bundna av gränserna för nationella fiskezoner. Det behövs därför ett fungerande internationellt samarbete för att kunna uppskatta storleken på sådana bestånd. Detta samarbete sker inom Internationella havsforskningsrådet (ICES) med deltagande av biologer från alla kuststater runt Östersjön, Nordsjön och Nordostatlanten. Inom EU är datainsamlingen för detta ändamål förordningsreglerad och finansieras via Europeiska havs- och fiskerifonden.

För ett stort antal internationellt förvaltade bestånd gör ICES årligen beståndsuppskattningar och prognoser. ICES ger kontinuerligt rådgivning om fiskbestånd till EU, Konventionen om bevarande av Atlantlaxen (NASCO), Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC) och Norge, men ger också på beställning råd i specifika frågor. Råden tas fram i en transparent process med kvalitetssäkring och granskning. Det är uppdragsgivarna som beställer och betalar rådgivning från ICES och alltså anger för vilka bestånd och frågeställningar rådgivning efterfrågas.

ICES rådgivning är anpassad till GFP:s övergripande mål om att tillämpa försiktighetsansatsen, nå MSY och genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. Försiktighetsansatsen tillämpas genom att referenspunkter för lekbiomassa och fiskeridödighet sätts på ett sådant sätt att bestånden inte ska komma under respektive över kritiska nivåer för dessa. Utifrån dessa gränser klassas sedan fisket som icke varaktigt nyttjande, risk för icke varaktigt nyttjande eller varaktigt nyttjande. På liknande sätt klassas beståndet enligt dess fortplantningskapacitet, som reducerad fortplantningskapacitet, risk för reducerad fortplantningskapacitet, eller full fortplantningskapacitet. Bestånd som har eller riskerar att få reducerad fortplantningskapacitet, eller som inte nyttjas eller riskerar att inte nyttjas varaktigt, anses vara utom säkra biologiska gränser.

ICES anpassar också rådgivningen till GFP:s MSY-mål genom att utforma råden så att långsiktig avkastning maximeras, risken för låg lekbiomassa minimeras samt att bestånden hålls inom gränser enligt försiktighetsansatsen som ovan. Råden presenteras i form av en tabell med fångstscenarier så att beslutande kan göra val inom olika scenarier för fångstnivåer, beståndsutveckling och risktagande.

ICES ger också råd avseende de fleråriga planerna som syftar till att sätta ramar för en långsiktig hållbar förvaltning av bestånden, samt tydliggöra vilka åtgärder som kan vidtas om beståndssituationen kräver det. Denna rådgivning omfattar i varierande grad flera bestånd och beaktar i mån av kunskap kopplingar mellan fiskbestånd, fiske och marina ekosystem. Planerna är därför en del i genomförandet av en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen.

Kunskapen om fiskbestånden varierar på grund av bristande information. För bestånd där informationen är osäker tillämpar ICES en anpassad mer restriktiv rådgivning baserad på den så kallade försiktighetsansatsen.

5.3 Nationell rådgivning

För de bestånd som inte omfattas av det internationella arbetet svarar SLU för den vetenskapliga rådgivningen. Den största delen av den nationella datainsamlingen och rådgivningen beställs av HaV.

SLU:s rådgivning ger underlag för nationell och internationell reglering av yrkes- och fritidsfiske och beaktar då effekter på andra delar av ekosystemet. En stor del av SLU:s rådgivning samlas i rapporten ”Fisk och skaldjursbestånd i hav och sötvatten”. Rapporten sammanfattar utveckling och beståndstatus för fisk- och kräftdjursarterna som är viktiga för yrkes- och fritidsfisket i svenska vatten. Bedömningar och förvaltningsråd är baserade på ICES rådgivning, SLU Aquas nationella och regionala provfiskedata, yrkesfiskets rapportering, samt skattningar av fritidsfiskets omfattning.

För de flesta av arterna ges fångstråd i kategorierna:

- fångsterna kan ökas
- fångsterna bör inte ökas
- fångsterna bör minskas
- arten bör inte fiskas.

För vissa vatten där datatillgången är otillräcklig ges endast begränsade råd och försiktighetsansatsen ska tillämpas.

6 Samhällsekonomisk analys

Fiskeripolitiken ska bidra till en rimlig levnadsstandard för näringen och särskilt beakta kustnära fiske och socioekonomiska aspekter. Man kan därför säga att krav på samhällsekonomiska analyser uttrycks indirekt i art. 2 i grundförordningen. Förordningen ställer också krav på att medlemsländerna ska samla in biologiska, miljörelaterade, tekniska och socioekonomiska data som bl.a. ska möjliggöra utvärdering av marina resursers tillstånd, fiskets inverkan på marina resurser samt fiske-, vattenbruks- och beredningssektorernas 'socioekonomiska prestationer' i och utanför unionens vatten.

Grundförordningen preciserar däremot inte hur samhällsekonomiska effekter ska följas upp och utvärderas. Begreppet kan tolkas på flera sätt och många gånger begränsas det till fiskets företagsekonomiska lönsamhet eller sysselsättningseffekter snarare än att väga samman alla kostnader och nyttor från olika användningar av marina resurser.

Målsättningarna och kriterierna för fördelningen av fiskerättigheterna finns i viss mån uttalade i GPF:s grundförordning, men på ett ganska generellt sätt som kräver klagörande på nationell nivå. Enligt HaV:s rutin för inrättande av föreskrifter ska en konsekvensanalys innehålla en problembeskrivning och vad förslaget syftar till att uppnå, alternativa lösningar, uppgifter om vilka som berörs av förslaget, samt en bedömning av de kostnadsmässiga och övriga konsekvenserna av förslaget, de alternativa förslagen, och referensalternativet. Om förslaget bedöms få effekter av betydelse för företag ska konsekvensanalysen även innehålla uppgifter om hur företagen berörs och i vilken omfattning. Biologisk mångfald och ekosystemtjänsternas värden ska integreras i konsekvensanalysen när det är relevant och skäligt.

7 Det nationella arbetet med fiskförvaltning

7.1 Myndigheternas roller

Havs- och vattenmyndigheten ska verka för en hållbar förvaltning av fiskresursen och har det övergripande ansvaret för hur fiske regleras, bedrivs och kontrolleras. Myndigheten ansvarar för det nationella genomförandet av EU:s förordningar om åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresursen och bereder fiskefrågor inom sitt ansvarsområde åt berörda departement. Kustbevakningen har huvudansvaret för fiskerikontroll till sjös.

Jordbruksverket har i uppdrag att främja fisket och ansvarar för att genomföra EU:s förordningar om stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitikerna, samt marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Länsstyrelsernas arbete omfattar insatser för att initiera, medverka och driva projekt för att underlätta företagande inom fiskerinäringen, liksom att öka allmänhetens möjligheter att fiska. Länsstyrelserna arbetar även med andra frågor kopplade till fiskerinäringen som ekonomiskt stöd, fiskevård, fisketillsyn och i de fem stora sjöarna beslut om dispenser för yrkesfiskets redskap, samt dispenser som kan behövas av vetenskapliga eller andra särskilda skäl. Länsstyrelsen fattar också beslut om skydds jakt efter skarv om det behövs för att förhindra allvarlig skada på fiske och administrerar ersättningar för skador orsakade av säl.

Med stöd av bemyndiganden från regeringen beslutar HaV om föreskrifter om tekniska bevarandeåtgärder, fördelning av fiskemöjligheter och kontrollåtgärder. Den nationella resurspolitiken som HaV ansvarar för innefattar vård och nyttjande av fiskresurserna längs kusterna, i de fem stora sjöarna, samt tillrinnande vattendrag upp till det första definitiva vandringshindret. Dessa nationella regelverk utgör kompletteringar till eller skärpningar av den gemensamma fiskeripolitiken. Många arter som är viktiga för såväl det yrkesmässiga kust- och insjöfisket som fritidsfisket, till exempel sik, siklöja, gädda, abborre, gös, piggvar, hummer och krabba regleras antingen inte alls av EU-gemensamma regler för, eller endast till sådan grad att det har bedömts relevant att komplettera nationellt.

Huvuddelen av fisket längs kusterna samt allt fiske inom sötvattensområdena regleras således inte genom fångstkvoter, utan beståndsvården sker i stället genom nationella föreskrifter om licenser, redskapsbegränsningar, förbudsområden, fisketider och minimi- och/eller maximimått.

Fiskerättsägarna i sötvattensområdena, bland annat fiskevårdsområden, samfällighetsföreningar och enskilda fiskerättsägare i skiftade vatten, kan ta beslut om fiskeregler som kompletterar och skärper HaV:s föreskrifter. Utanför

myndighetens regleringsområde är fiskeregleringar helt och hållet en sak för fiskerättsägarna. Dock har HaV i dessa områden rätt att reglera fiske efter hotade arter och stammar av nationellt intresse.

7.2 Vem får bedriva yrkesmässigt fiske?

Det yrkesmässiga fisket med fiskefartyg i havet regleras med hjälp av fiskelicenser som beviljas av HaV till enskilda personer eller bolag. Licensen gäller ett specifikt fartyg. Kravet på fiskelicens finns i EU:s kontrollförordning, men det är medlemsstaten som bestämmer villkor för att bevilja fiskelicens. 2018 fanns 1163 fiskelicenser i Sverige.

Yrkesfiske i de stora sjöarna kräver inte fiskelicens enligt ovan, utan regleras enligt fiskelagen (1993:787) med individuella (personliga) fiskelicenser då fisket sker utan stöd av enskild fiskerätt. 2018 fanns 168 personliga fiskelicenser i Sverige.

Normalt gäller fiskelicensen för fiske med fartyg i havet i alla svenska vatten och berättigar till fiske av flera arter. När frågan om licens prövas första gången ska tillgången på fisk beaktas (30 § i fiskelagen). HaV prövar på basis av sökandens beskrivning av sitt fiske om detta ryms i det avsedda området och mer allmänt inom svenska fiskevatten. Fiskelicenserna förnyas normalt vart femte år. Vid dessa omprövningar prövas endast om fisket bedrivs i näringsverksamhet, medan eventuella förändringar i fiskbestånden inte beaktas igen. Myndigheten kan därmed inte återkalla fiskelicensen på den grunden. Variationen i beståndens status beaktas i stället genom kvoteringar och andra fiskevårdsåtgärder.

En fiskelicens kan gälla för mycket lång tid, eftersom den enda prövning som får göras vid förlängning, är att fisket bedrivs i sådan omfattning att det är fråga om näringsverksamhet enligt skattelagstiftningen. När frågan om licens prövas den första gången måste man därför göra en långsiktig bedömning att det finns tillgång på fisk.

Det svenska licenssystemet med breda licenser som är giltiga för allt fiske i alla vatten innebär också att man kan förutsätta att yrkesfiskare söker sig till tillgängliga vatten och tillgängliga fångster som kan ge godtagbar lönsamhet.

I vissa fall kan licenser dock beviljas även mer begränsat, till exempel för att främja nyetablering i småskaligt fiske. I situationer där det inte finns allmän tillgång på fisk kan en begränsad fiskelicens beviljas. Det kan till exempel vara fråga om att tillgången på en viss art, som lax, inte ger utrymme för ytterligare fiskelicenser, men att det finns utrymme att fiska andra arter. Det kan också vara fråga om fiske på enskild fiskerätt, om det finns biologiskt underlag som visar att den lokala tillgången på fisk ger utrymme för nyetablering, trots att rådgivningen för ett större område inte medger detta. Även när fiskelicensen begränsas till visst fiske måste man göra en långsiktig bedömning att fisket kan bedrivas långsiktigt

hållbart i miljömässigt, ekonomiskt och socialt hänseende. Begränsning till en enda art medges normalt inte. Inte heller begränsas fiskelicenser geografiskt till mindre än ett förvaltningsområde. HaV utfärdar inte heller personlig fiskelicens för delar av en sjö. Licenssystemet för yrkesfiske är mer utförligt förklarat på HaV:s hemsida. Vid prövning av tillgång på fisk i samband med tillståndsprövningen utgår HaV utgår från rapporten ”Fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten – Resursöversikt”, aktuell rådgivning från ICES samt beslut kvoternas storlek och nyttjande.

7.3 Fördelning av fiskemöjligheter (kvoter) mellan yrkesfiskare

HaV har regeringens uppdrag (förordning 1994: 1716) att meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt GFP:s grundförordning. Den säger att varje medlemsstat ska bestämma hur de fiskemöjligheter som den har tilldelats, och som inte omfattas av ett system med överlåtbara fiskenyttjanderätter, ska fördelas mellan de fartyg som för dess flagg, till exempel genom att skapa enskilda fiskemöjligheter. HaV får också meddela föreskrifter om hur sådana fiskemöjligheter får överlätas under året.

Enligt EU:s regelverk ska medlemsstaterna tillämpa transparenta och objektiva kriterier, inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. De kriterier som används får bland annat inbegripa fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer. Inom ramen för de fiskemöjligheter som de tilldelats ska medlemsstaterna sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, som till exempel minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer. Det framgår också av grundförordningen att vid fördelningen av fiskemöjligheter för blandfiske, ska medlemsstaterna ta hänsyn till hur fångstsammansättningen sannolikt kommer att se ut för de fartyg som deltar i blandfisket.

En preliminär tolkning av grundförordningens bestämmelser om medlemsstaternas fördelning av fiskemöjligheter är att medlemsstaterna inte har någon uttrycklig skyldighet att fördela dessa fiskemöjligheter utan att medlemsstaterna förutsätts ha behov och egenintresse av att löpande tillvarata och fördela dessa fiskemöjligheter bland sina fiskare.

I Sverige fördelas fiskemöjligheter med olika typer av tillstånd. Den som inte har något särskilt tillstånd får fiska inom en s.k. kustkvot som endast kräver fiskelicens. Mängden fisk som får fångas är i huvudsak oreglerad eller styrs av ransoner som anger en högsta fångstmängd per art och bestämd tidsperiod (vecka, månad eller år). Systemet syftar till att ge förutsättningar för ett småskaligt kustnära fiske med mindre fartyg och småskalig redskapsanvändning.

För att inte alla fiskare med fiskelicens ska tävla om fiskresursen i tid och rum samt för att styra fisket mot fiskeripolitikens mål, fördelas fiskemöjligheter i

övrigt med särskilda tillstånd. Detta ger möjlighet att fördela fiskemöjligheter mellan fiskelicensinnehavare och styra användningen av redskap och fiske på olika arter och bestånd. Det innebär också att möjligheterna till att byta fiskeinriktning begränsas och risken för att på så sätt flytta över en eventuell överetablering från ett fiskeri till ett annat.

Tillstånden indelas i huvudsak i:

- Pelagiska fiskerättigheter som är giltiga i tio år och permanent överlåtbara enligt lagen om överförbara fiskerättigheter (2009:866). Fiskerättigheterna baseras på omfattningen av tidigare bedrivit fiske. Detta system omfattar större pelagiska fiskefartyg med aktiva redskap som vad och trål för fiske efter framför allt sill, skarpsill, makrill och tobis. Det inrättades 2009 med den huvudsakliga målsättningen att omstrukturera den pelagiska fiskeflottan för att bevara fiskresursen och bidra till hållbart fiske.
- Demersala fiskemöjligheter som är giltiga i ett år och endast tillfälligt överlåtbara under året. Systemet omfattar i huvudsak fiske efter bottenlevande fiskarter, havskräfta och räka med trål, men även burfiske efter havskräfta och visst fiske med garn. Systemet infördes för att underlätta för fisket att efterleva landningsskyldigheten och ersatte det tidigare systemet med fångstbegränsningar på vecko-, månad eller årsbasis där möjligheten att överföra fiskemöjligheter saknades. För närvarande har HaV endast mandat att införa överlåtbara demersala rättigheter med giltighet ett år i taget. Olika fiskare har demersala rättigheter med olika sammansättning av arter. Fördelningen baseras i huvudsak på historisk infiskning.
- Särskilda tillstånd för olika fiskerier som fiske efter nordhavsräka, havskräfta med bur, torskfångande redskap i olika havsområden, ål, siklöja, med flera.

7.4 Fiskerikontroll

EU:s kontrollförordning på fiskets område (EG) nr 1224/2009 syftar till att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, vilket är en förutsättning för att målen ska nås.

Varje medlemsland organiserar sina egna kontrollanter, men kontroller genomförs också tillsammans med andra medlemsländer, inom så kallade Joint Deployment Plans (JDP). Inom dessa genomför ett antal medlemsstater, i samverkan med Europeiska Fiskerikontrollbyrån (EFCA), gemensamma kontrollinsatser som kan omfatta olika kontrollaktiviteter.

Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för att genomföra EU:s fiskerikontroll i Sverige. HaV ansvarar för genomförandet av landningskontrollen och handlägger sanktionsärenden vid brott mot föreskrifter

på fiskets område. HaV har ett nära samarbete med Kustbevakningen som har huvudansvaret för fiskerikontroller till sjöss.

Tillsammans med Kustbevakningen tar HaV varje år fram en tillsynsplan för fiskerikontroll som ger en samlad bild av prioriteringar och inriktningar. Planen är ett styrande dokument för den operativa tillsynen inom de båda myndigheternas ansvarsområde för fiskerikontroll. Myndigheterna träffas regelbundet för gemensam operativ planering.

HaV samarbetar också med Tullverket, Transportstyrelsen, Polisen, Sjöpolisen och länsstyrelserna. Länsstyrelserna förordnar fisketillsynspersoner i enlighet med HaV:s föreskrifter och medverkar till utbildning av dessa.

Tillsynspersonerna är centrala för fiskeritillsyn längs kusterna och i de stora sjöarna.

Fiskerikontroll handlar inte bara om att kontrollera fiskefartygens verksamhet till havs. Det är dyrt och inte i sig en garanti för att reglerna följs. Kontroller görs därför i alla led i kedjan – från fartyg till handelsled.

7.4.1 Riskbaserad fiskerikontroll

Enligt EU:s kontrollförordning kan medlemsstater välja ett riskbaserat arbetssätt. HaV valde den möjligheten 2016 och har sedan dess utvecklat ett riskbaserat arbetssätt. Det innebär att vi fokuserar på de delar av fisket där vi bedömer att risken för överträdelser är störst. Ett riskbaserat arbetssätt ger en möjlighet att hålla hög kvalitet på arbetet och att lägga insatser och resurser där vi bedömer att de ger mest nytta. Riskområdena i den svenska fiskerikontrollen är de samma som EFCA identifierat inom den EU-gemensamma fiskerikontrollen. Fiskarterna som berörs är de som omfattas av EU:s ”Special control and inspection programs” (SCIP). Inom de olika riskområdena bedömer HaV för vilken kombination av art, havsområde och redskapstyp risken för överträdelser är stor och inriktar sedan kontrollinsatserna, ofta med avgränsade pådrag, mot denna risk.

7.4.2 Övervakning och kontroll till sjöss

Övervakning och kontroll till sjöss genomförs främst av Kustbevakningens fartyg och flygplan. 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. Vid inspektioner till sjöss ingår många kontrollmoment. Viktiga moment är kontroll av fångst ombord och i aktuellt tråldrag, loggbok, redskap, tillstånd samt övervakning av förbuds och fredningsområden.

7.4.3 Kontroll av landningar

Havs- och vattenmyndighetens inspektörer bedriver kontroll av yrkesfiskets landningar. Inspektörerna är mobila och har hela Sveriges kuststräcka som arbetsområde. Vid en landningskontroll kan flera kontrollmoment ingå, som kontroll av loggbok, redskap, tillstånd, eventuella anmälningar och kontroll av den fångst som landas. Kontrollen av fångst är en viktig del av landningskontrollen, eftersom syftet är att verifiera de uppgifter som används för avräkning av Sveriges kvoter.

Vid kontroll av landningar kan även transportkontroll utföras när fångsten transporteras från landningsplatsen. Transportkontrollen omfattar dels verifiering av att transportdokument uppfyller gällande lagkrav och dels att de transporterade kvantiteterna stämmer överens med dokumentationen.

7.4.4 Administrativ kontroll och kvotuppföljning

Avräkningen av de svenska fiskekvoterna och de enskilda fartygens fångstbegränsningar baseras på rapportering från fisket och andra aktörer om fångster och fiskeansträngningar. Resultat av kontroller i fält gäller före rapporter från fisket och andra. Rapporteringen om fångster och fiskeansträngningar 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 skyldigheter att rapportera beror på fartygsstorlek och vilket fiske som bedrivs. Det sker dels via elektronisk loggbok (e-loggbok) och elektronisk kustfiskejournal (e-journal), dels via loggbok och kustfiskejournal i pappersformat samt via telefon. De inkomna uppgifterna kvalitetssäkras av Havs- och vattenmyndigheten genom bland annat korskontroller. Då jämförs uppgifter mot varandra och andra data, som till exempel olika anmälningar från fisket samt uppgifter om fartygens position (VMS). Därefter kan Havs- och vattenmyndigheten göra ytterligare administrativ kontroll och analys av uppgifterna.

Utöver administrativ kontroll av fisket och fångsterna registreras och kontrolleras också uppgifter som lämnas om saluföringen. De används dels för avstämning mot uppgifter från fisket, men också självständigt som en del i marknadskontrollen och säkerställandet av att marknadsbestämmelserna följs. Den administrativa kontrollen kommer framdeles även att omfatta uppföljning av bestämmelserna om rapportering av spårbarhetsuppgifter, enligt regelverket för spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter som trädde i kraft i Sverige 2019.

7.4.5 Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske

Olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (Illegal, Unreported and Unregulated fishing, IUU-fiske) är ett av de största globala hoten mot långsiktigt hållbara

fiskbestånd. EU har infört omfattande krav på spårbarhet för all fisk och fiskprodukter i den så kallade IUU-förordningen (EG) 1005/2008. För att säkerställa att de fiskeriprodukter som importeras till Sverige inte bryter mot gällande regelverk granskar HaV fångstintygen via myndighetens IT-system Fångstintygsportalen.

7.4.6 Spårbarhet

EU har krav på ökad spårbarhet för fiskeriprodukter utöver de krav som finns i livsmedelslagstiftningen. Anledningen är både ett allmänt behov av en förbättrad kontroll av fisket och konsumenternas behov av information om fångsten och dess ursprung. Kravet på informationsöverföring som säkerställer spårbarhet finns i EU:s kontrollförordning på fiskets område. Det utökade kravet på spårbarhet innebär en kontroll i hela saluföringskedjan fram till detaljhandelsledet. Genom spårbarheten säkerställs att det bara är det som fiskats lagligt som säljs. Fisk som fångats i havet av ett EU-fartyg och landningen och första försäljningen har skett inom EU omfattas av spårbarhetskravet. Hantering av importerad fångad fisk regleras av IUU-förordningen. HaV har utvecklat ett digitalt spårbarhetssystem som hanterar informationsöverföringen i saluföringskedjan.

7.4.7 Övervakning och support dygnet runt

Varje medlemsland i EU ska ha ett operativt övervaknings- och servicecentrum (Fisheries Monitoring Center, FMC) som är utrustat för att möjliggöra automatisk datamottagning, databehandling och dataöverföring. FMC är bemannat dygnet runt, årets alla dagar. FMC kontaktas av fisket för att göra olika typer av anmälningar och lämna rapporter, men också för att få support vid problem med elektronisk rapportering. FMC fungerar även som en informationscentral där fisket kan få information om det regelverk som gäller i det specifika område där fisket bedrivs. För myndigheternas verksamheter i fält är FMC en viktig kontaktpunkt och förmedlare i realtid.

7.4.8 Överträdelsehantering

En del överträdelser av fiskelagen hanteras straffrättsligt, genom åtalsanmälan till allmän åklagare och hantering i brottmålsprocess i allmän domstol. Andra överträdelser hanteras inom ett sanktionsavgiftssystem, där Havs- och vattenmyndigheten fattar beslut som kan överklagas till förvaltningsdomstol.

I vissa fall kan överträdelser 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 Havs- och vattenmyndigheten besluta att befälhavaren ska betala en särskild avgift, även kallad landningsavgift, som motsvarar förverkande av vinsten för den otillåtna fångsten.

Förstahandsmottagares, transportörers, importörers och andra aktörers fiskerelaterade överträdelser hanteras straffrättsligt genom åtalsanmälan till allmän åklagare och hantering i brottmålsprocess i allmän domstol.

HaV har också möjlighet att vid behov besluta om vitesförelägganden. Tjänstemän har även möjlighet att tillkalla polis om det behövs för att till exempel kunna genomföra en kontroll. De generella straffbestämmelser som finns i brottsbalken gäller även på fiskeområdet.

8 Att bygga förtroende från hav till konsument

Sammanfattningsvis strävar fiskeriförvaltningen mot att bidra till långsiktig miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet. En viktig del i detta är att medborgarna har förtroende för hela kedjan från hav till konsument. För detta är det dels viktigt med spårbarhet genom hela kedjan från det förvaltade beståndet till konsumenten, dels en tydlig redovisning av att fisket sker inom uppsatta ramar med hänsyn till bestånd och miljö. Figuren nedan visar kedjan från hav till konsument och de viktigaste processer/beslut som är förknippade med varje led.



8.1 Uppföljning av fiskeripolitiken

Enligt grundförordningen ska EU-kommissionen årligen rapportera till Europaparlamentet och ministerrådet om framstegen när det gäller uppnåendet av maximal hållbar avkastning och situationen för fiskbestånden. För denna rapportering ger kommissionen STECF i uppdrag att utvärdera uppfyllelsen av MSY-målet. Rapporterna från kommissionen och STECF finns tillgängliga på deras respektive webbplatser.

HaV rapporterar årligen om det nationella genomförandet av GFP och arbetet inom ramen för det nationella handlingsutrymmet i myndighetens årsredovisning.

9 Några exempel på arbete med reglering av fiske

9.1 Fiske innanför trålgränsen

9.1.1 Historik

Västkusten

Enligt fiskestadgorna år 1900 och 1954 var fiske med trål förbjudet innanför territorialgränsen (4 nautiska mil utanför baslinjen). I de första kungörelserna om inflyttade områden med tillåten trålning av räka finns regler om storlek på trålen och minsta djup som man får fiska på. Under krigsåren på 1940-talet skedde de första temporära inflyttningarna av trålgränsen. I ett område mellan Vinga och Tistlarna tilläts det att under januari och februari bedriva fiske med trål utan så kallade bobbins.

Under åren härefter utökades inflyttningsområdena successivt. Under 1960-talet kom i princip årliga kungörelser om undantag från förbud mot trålfiske vid rikets västra kust. I en omarbetning av föreskrifterna 1973:150 ändrades 7 § på så sätt att trålfiske fortfarande är förbjudet men här finns en passus ”Om undantag från förbudet mot trålfiske inom vissa områden finns särskilda bestämmelser”. Denna skrivning resulterade i en trålfiskeförordning (1979:484). I samband med den nya fiskeriförordningen (1982:126) ändrades trålfiskebestämmelsen på följande sätt ”Trålfiske får bedrivas endast inom de områden på allmänt vatten och på de villkor i övrigt som anges i föreskrifter som meddelas av fiskeristyrelsen efter samråd med berörda myndigheter.” Härmed upphävdes trålfiskeförordningen och Fiskeriverket förde in de inflyttade områdena i verkets föreskrifter. Den senaste inflyttningen skedde 1984 i norra delen av Bohuslän (FIFS 1984:19).

Denna utveckling ledde fram till att de generella trålgränserna på västkusten 2003 var två nautiska mil utanför baslinjen på sträckan från norska gränsen till Tylögrund och en nautisk mil söder därom. I tillägg till detta fanns ett flertal inflyttningsområden. De nuvarande trålbestämmelserna har uppkommit i flera steg och med olika motiveringar. Folkhushållningen under och efter kriget då mineringar begränsade fiskemöjligheterna har varit viktig, liksom 1932 års avtal med Danmark om fisket i Kattegatt.

Ostkusten

Under 1950-talet utfördes i Fiskeriverkets regi en rad trålfiskeförsök längs ostkusten i syfte att modernisera fisket inom denna region. Utvecklingen under 1950-talet hade visat att trålfisket efter strömning på vissa områden kunde vara lönsam. Bottentrålfisket på ostkusten har sämre förutsättningar än på västkusten

och sydkusten, eftersom bottenarna i allmänhet är mycket ojämna. Med hänsyn till detta flyttades trålgränsen in för att öka tillgången på trålbara bottenar vid ett lokalt trålfiske efter strömming för konsumtion.

Denna utveckling har lett fram till att trålgränsen i Östersjön ligger 4 nautiska mil utanför baslinjen. På stora delar av kusten är emellertid trålgränserna i varierande utsträckning inflyttade, i flera fall långt innanför baslinjen.

9.1.2 Översynen av trålgränsen – nu gällande reglering

Västkusten

Fiskeriverket redovisade i mars 2003 och 2004 delrapporter om "Analys av effekterna av ändrad trålgräns och betydelsen av bottentrålning för de marina ekosystemen". Med 2003 års delrapport som underlag tog Fiskeriverket fram ett förslag om utflyttning av trålgränsen på västkusten och skärpning av regelverket för fisket innanför gränsen på både väst- och ostkusten.

I rapporten konstateras att kustzonen generellt utgör lek- och uppväxtområde för ett flertal viktiga kommersiella fiskbestånd, till exempel sill, skarpsill, torsk, kolja, lyrtorsk/bleka, vitling, rödspotta, sandskädda, slätvar, piggvar och bergtunga. Kustzonen är också betydelsefull som uppväxtområden för bestånd vars lekområden ligger utanför västerhavet som till exempel torsk från Nordsjön. Tillståndet för de flesta fiskbestånd av kommersiellt intresse i Skagerrak och Kattegatt var också dåligt, med mycket låga tätheter och en beståndsstruktur där äldre fiskar var sällsynta.

Bottenarna nära kusten är mer varierande vad gäller topografi och bottensubstrat vilket gör att den biologiska mångfalden tenderar att vara högre i kustzonen än längre ut. Fiske med icke selektiva redskap i dessa områden kan få negativa effekter på rekryteringen av kommersiella fiskar, hota icke kommersiella arter genom oönskade bifångster och skada känsliga bottenmiljöer.

Mot denna bakgrund föreslogs och beslutades att trålgränsen flyttas ut till 4 nautiska mil utanför baslinjen i Skagerrak, det vill säga norr om Vinga, samt i Kattegatt läggs gränsen i överensstämmelse med det svensk-danska fiskeriavtalet, tre nautiska mil utanför strandlinjen eller utanför liggande holmar och skär.

Under arbetet med anpassning av trålgränsen på västkusten och regleringar av fisket innanför denna, tillämpade Fiskeriverket en ekosystemansats där skyddet av känsliga livsmiljöer från skadlig påverkan av bottentrålning varit ett av motiven. I praktiken innebär alltså trålgränsen och regleringarna innanför denna ett omfattande skydd av främst hårda bottenar från fysisk påverkan av bottentrålning.

För att möjliggöra fortsatt trålfiske efter räka och havskräfta utan negativa effekter på fiskbestånden, beslöts att trålning på inflyttningsområdena endast får

ske med definierade räk- eller havskrafttrålar med rist som sorterar ut fisk och för kräfttrålarna begränsad storlek på rullställen. Det senare för att förhindra trålning på hårbotten. Gränsdragningen för inflyttningsområdena i Skagerrak och Kattegatt justerades så att trålfiske inte tilläts på botten som klassificerades som speciellt känsliga för störningar. Den exakta utformningen av dessa inflyttningsområden beslutades efter samråd med bland annat yrkesfisket. Jämfört med situationen före den 1 januari 2004 innebar trålgränsutflyttningen att cirka 1 900 km² fick ökat skydd mot trålning. Inom detta område är nu all bottentrålning efter fisk förbjuden. Kräfttrålning med selektiv trål tilläts på sammanlagt 870 km² eller 46 % av denna yta. För att ytterligare skydda fisk reglerades även sill- och skarpsillsfisket med snurrevad, snörpvad och ringnot. Redskapen förbjöds helt i innerfjordarna och reglerades tidsmässigt mellan baslinjen och trålgränsen. För torsk, kolja och bleka infördes dessutom en fredningstid under första kvartalet som också gäller för fritidsfisket.

Ostkusten

Vid Fiskeriverkets översyn av trålgränsen 2003 reglerades fisket i inflyttningsområden. Man argumenterade med att kuststräckan Kalmarsund – Stockholms skärgård utgör rekryteringsområde och uppväxtområden för en stor del av den sill/strömning som fiskas i egentliga Östersjön. Genom märkningsförsök var det klarlagt att lekströmningen från Kalmarsund och skärgården upp till och med västervikstrakten i stor omfattning på senvår-försommaren vandrar söderut till Bornholmsbassängen. Återvandringen mot norr sker under vinterhalvåret efter några månaders intensivt näringsintag. Liknande vandringsmönster mellan utsjö och kust finns med säkerhet också i andra delar av Östersjön.

Fiskeriverket tog hänsyn till skärgårdens och kustzonens vitala betydelse som lek- och rekryteringsområden för sill/strömning genom att tillträde till de inflyttade områdena begränsades till fiskefartyg mindre än 24 m. På så sätt blev de inflyttade trålområdena i huvudsak förbehållna det lokala trålfisket, i enlighet med syftet när de inrättades. Större pelagiska trålare hänvisades till området utanför fyra nautiska mil vilket är den reglering som gäller i dag.

Generellt

Det i förhållande till EU:s regler skärpta regelverket innanför trålgränsen finns i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Innanför trålgränsen finns också skyddade områden med speciella regler som framgår av föreskriften. I föreskriften finns också regler för fritidsfisket. I de fall reglerna inte skärpts gäller EU:s tekniska bevarande åtgärder. Tillträdet till fisket regleras som beskrivs ovan i avsnittet om fördelning av fiskemöjligheter.

9.2 Fiske efter lax i Östersjön

Laxens komplexa livscykel innebär att förvaltningen för varje enskilt bestånd behöver ta hänsyn till både förutsättningarna för laxens lek, uppväxt och överlevnad i vattendragen och senare i havet där även vandringsmönstret är viktigt för förvaltningen.

Grunden för förvaltningen av laxbestånden utgår idag från GFP:s mål om MSY för varje enskilt laxbestånd samt beslut om kvoter för yrkesfisket. MSY för laxbestånd definieras av ICES som 75 % av den potentiella smoltproduktionen i ett vattendrag. Medlemsländerna bör enligt GFP säkerställa att även fritidsfisket bedrivs på ett sätt som är förenligt med målen för den gemensamma fiskeripolitiken.

HELCOM (Helsingforskommissionen) har mer ambitiösa mål för bestånden, minst 80 % av den potentiella smoltproduktionen. Finland har i sin lax- och öringsstrategi antagit HELCOMs mål för laxbestånden och avser att driva linjen att en flerårig plan för laxen i Östersjön ska ha som MSY-mål minst 80 % av den potentiella smoltproduktionen.

Av TAC (Total Allowable Catch) av lax i Östersjöns delområde 22–31 har Sverige, på basis av historiskt fiske, en tilldelning om 28 %. TAC sätts endast för yrkesfisket i havet och på kusten in till sötvattensgränsen. I TAC inkluderas även den odlade lax som sätts ut i Östersjöns älvar. För den odlade laxen behövs av naturliga skäl inga MSY-mål. ICES biologiska rådgivning baseras på att yrkesfisket i Östersjön till stor del är ett blandbeståndsfiske och beaktar möjligheten att återuppbygga svaga bestånd av lax. De svaga bestånden kommer därmed att sätta gränserna för TAC.

Fisket och förvaltningen av lax har genomgått stora förändringar. Beslutad TAC, som för lax anges i antal, var 650 000 laxar 1993. 2018 hade den sänkts till 91 000 laxar. Även fiskeansträngningen i det kommersiella fisket 2018 var den lägsta som noterats. Andelen lax som fångas i fritidsfisket fortsätter däremot att öka. Det minskade fisket och den lägre yngeldödligheten orsakat av det s.k. M-74 syndromet, är de främsta orsakerna till att många laxbestånd sedan 1990-talet haft en mycket positiv utveckling. På senare år har också många bestånd av vildlax ökat starkt. Det finns dock rapporter om dålig laxhälsa och några bestånd har vikande trend.

På EU-nivå regleras fisket bland annat genom en TAC och förbud mot fiske med drivgarn (2008). Genom HaV:s föreskrifter är svenskt fiske efter vild lax i huvudsak tillåtet i det kustnära fisket (framförallt med fasta fällor) och i ett fritidsfiske i älvarna. Sverige har infört nationella regleringar i form av

- förbud mot fiske med långlinor i Östersjön
- förbud att behålla vild lax vid trollingfiske
- startdatum för kustfisket
- regional kvotfördelning (kustfiske)
- regler för älvfiske
- särskilda regler för fisket i och utanför Torne älv.

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.

9.3 Fiskereglering i marina skyddade områden

Havs- och vattenmyndigheten arbetar systematiskt med att reglera fiske i de marina skyddade områdena för att införa lämpliga åtgärder för att minska fiskets negativa påverkan på naturvärden som ska bevaras.

I enlighet med HaV:s vägledning för arbete med fiskereglering i marina skyddade områden, får myndigheten in underlag från länsstyrelserna när det rör behov av bevarandeåtgärder i marina skyddade områden. Bedömningarna i dessa underlag kan variera avseende behov av fiskereglering. Efter att dessa underlag kommit in till HaV krävs en process för bland annat analys, samråd och samordning med angränsande län. Dessa processer är ofta resurs- och tidskrävande.

Från och med 2019 bedriver HaV arbetet med fiskereglerande åtgärder havsområdesvis, där myndigheten håller i samordningen av arbetet inklusive samråd för att införa nödvändiga bevarandeåtgärder. På så vis kan myndigheten utgöra en plattform för samlade diskussioner och samråd mellan berörda länsstyrelser, fiske- och miljöorganisationer havsområdesvis.

9.3.1 Reglering enligt GFP (utanför trålgränsen)

Inom ramen för GFP har medlemsstaterna överlämnat en exklusiv kompetens till EU att reglera fiske i havet. Medlemsstaterna får endast införa fiskeregleringar där beslutsbefogenheter har återlämnats genom bemyndigande i EU:s rättsakter. Den nationella lagstiftningen får enbart innebära en skärpning eller komplettering av sådant som EU redan lagstiftat om. Inom ramen för GFP finns möjlighet att införa fiskeregleringar bland annat för att säkerställa att fiskets effekter på marina ekosystem minimeras och vara förenlig med miljölagstiftningen.

Förvaltningsåtgärder som kan antas, omfattar bland annat beslut om zoner eller perioder inom vilka fiskeaktiviteter är förbjudna eller begränsade. Åtgärden omfattar även skydd av lek- och uppväxtområden, tekniska regleringar som till exempel kan innebära förbud mot eller användningsbegränsningar av vissa

redskap och andra åtgärder för att minska fiskeverksamhetens inverkan på de marina ekosystemen.

Grundförordningen innehåller såväl övergripande målsättningar om att GFP ska vara förenlig med miljölagstiftningen (artikel 2.5) som att åtgärder ska vidtas för att uppfylla kraven i särskilda skyddsvärda områden enligt bl.a. art- och habitatdirektivet (artikel 11.1). Detta pekar tydligare än den tidigare grundförordningen på att fisket ska regleras i till exempel Natura 2000-områden i syfte att uppnå mål och krav i relevant direktiv. Lagstiftningsförfarandet för antagandet av sådana åtgärder bygger på en regionaliserad process (artikel 18) som innebär att berörda medlemsländer ska samarbeta för att ta fram lämpliga fiskereglerande åtgärder i form av en gemensam rekommendation, som ska antas som direktverkande EU-förordning av kommissionen. En rättsakt kan dock endast antas under förutsättning att medlemsländerna är överens och om kommissionen bedömer att föreslagna åtgärder uppfyller såväl GFP:s övergripande målsättningar som kraven i aktuellt direktiv. Detta regionala förfarande syftar till att bättre anpassa åtgärderna efter regionala förhållanden och förutsättningar samt att etablera en snabbare process för att anta åtgärder, än det av rådet och parlamentet gemensamt antagna beslutet som krävts tidigare.

9.3.2 Reglering enligt nationell lagstiftning (innanför trålgränsen)

Den svenska fiskerilagstiftningen anger i hög utsträckning förutsättningarna för fiskets bedrivande på enskilt och på allmänt vatten. När det gäller skydd av beståndsvårdande skäl är dessa ofta inte specifika för ett område, utan av mer generell fiskevårdande karaktär. I fiskelagen (20 §) anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen fiskelagen. Detta bemyndigande avser annat skydd av naturen från fiskets påverkan än beståndsvårdande åtgärder. I sådana fall får föreskrifterna dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Ett exempel på när fiskeverksamhet avsevärt försvåras kan vara när utövarens möjligheter att utöva sitt fiske inom ett visst område inskränks väsentligt och denne inte kan förflytta sitt fiske till ett angränsande område. Så kan vara fallet avseende visst fiske inom en fastighet med stöd av enskild rätt, eller då man skyddar ett mycket stort område från mänsklig påverkan. Fiskelagen erbjuder inga möjligheter till ersättning för intrång på grund av begränsningar i fiskemöjligheter.

9.4 Utveckling av arbetssätt inom den nationella förvaltningen

Inom ramen för det nationella handlingsutrymmet har HaV påbörjat ett arbete med en färdplan för den nationella fiskförvaltningen. Planen ska vara ett stöd för att uppnå de övergripande målsättningarna för den nationella fiskförvaltningen. Det innebär bl.a. att bestånden ska förvaltas över nivåer som ger maximal hållbar

avkastning (MSY), ha en storleks- och åldersstruktur som upprätthåller ekosystemfunktionerna, att minimera fiskets negativa effekt på miljön och ekosystemen, samt att fiskförvaltningen bidrar till att miljörelaterade mål nås.

Inom ramen för arbetet ska ekologiska, sociala och ekonomiska mål sättas upp för förvaltningen av bestånden. I arbetet med färdplanen

- utgår vi från ekosystem- och försiktighetsansatsen samt baserar arbetet på bästa tillgängliga vetenskapliga bedömningar;
- skapar vi acceptans för våra beslut och regelverk genom att dessa är kunskapsbaserade, transparenta och tydliga;
- är vi samlande, stödjande och pådrivande i regionalt och lokalt arbete med datainsamling, kunskapsuppbyggnad, förvaltningsåtgärder, tillsyn och information;
- samverkar vi genom nationella beredningsgrupper med Jordbruksverket, universitet och länsstyrelser;
- skapar vi förståelse mellan aktörer genom anpassad dialog;
- skapar vi kunskap och förståelse för förvaltningen samt regler för fiske genom kommunikation och information;
- skapar vi en tydlig och transparent fiskförvaltning genom en tidsplan för översyn av föreskrifter i den nationella fiskförvaltningen.

Arbetet bedrivs i fem nationella beredningsgrupper där HaV, länsstyrelserna Jordbruksverket och SLU ingår. Gruppernas geografiska indelning är väst, syd, ost, norr och stora sjöarna. I grupperna diskuteras vad som de närmsta åren är de mest prioriterade frågorna inom respektive område. På så vis skapas förutsättningar för ett sammanhållet arbete och goda planeringsförutsättningar.

10 Länkar till vidareläsning

10.1 EU-lagstiftning

[EUF, Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt](#)
[Grundförordningen](#)
[Kontrollförordningen](#)
[Förordningen om tekniska bevarandeåtgärder](#)
[IUU-förordningen](#)
[Havsmiljödirektivet](#)
[Art- och habitatdirektivet](#)

10.2 Nationell lagstiftning

[Fiskelagen](#)
[Myndighetsförordningen](#)
[Förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen](#)
[Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter](#)

10.3 Fakta

[Atlas över svenskt kust- och havsfiske 2003-2015](#)
[Fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten - Resursöversikt](#)
[General context of ICES advice](#)
[EU-kommissionens rapport om GFP till EP](#)
[STECF:s utvärdering av GFP 2019](#)

10.4 Webbplatser

[EU-kommissionens webbplats för fiske](#)
[HaV:s webbplats - Lagstiftning som rör yrkesfisket](#)
[HaV:s webbplats - Lagstiftning som rör fritidsfisket](#)
[HaV:s webbplats - Havsmiljödirektivet](#)
[HaV:s webbplats - Art- och habitatdirektivet](#)
[ICES](#)
[Havet.nu](#)
[SLU, Institutionen för akvatiska resurser](#)
[Östersjöcentrum](#)

Så förvaltas fiskresursen 2020

Vi arbetar för levande hav och vatten

Havs- och vattenmyndigheten, HaV, är en statlig miljömyndighet. Vi arbetar för att lösa viktiga miljöproblem och skapa en hållbar förvaltning av hav, sjöar och vattendrag.

Vi tar ansvar för att hav och sötvatten nyttjas men inte överutnyttjas. Vi utgår från ekosystemens och människans behov nu och i framtiden. Detta gör vi genom att samla kunskap, planera och fatta beslut om insatser för en bättre miljö. För att nå framgång samverkar och förankrar vi vårt arbete med alla berörda, nationellt såväl som internationellt.

**Havs
och Vatten
myndigheten**