

Verksamheten inom EU:s gemensamma fiskeripolitik under 2015



Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2016-02-29

Ansvarig utgivare: Ingemar Berglund
Omslagsfoto: Kustbevakningen
ISBN 978-91-87967-08-5

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

Verksamheten inom EU:s gemensamma fiskeripolitik under 2015

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:3

Förord

Havs- och vattenmyndighet överlämnar i enlighet med regleringsbrevet 2015 en redovisning över resultat och de viktigaste effekterna av verksamheten inom den gemensamma fiskeripolitiken (GFPn) 2015. Rapporten har tagits fram i samråd med Statens jordbruksverk.

Sedan den 1 januari 2014 gäller en ny gemensam fiskeripolitik inom EU. Reformen har medfört betydande förändringar i såväl förvaltningsfrågor som arbetssätt. Under 2015 har detta fått tydligt genomslag vilket bl.a. kan noteras i arbetet inom de regionala processerna för Västerhavet (Scheveningen) och Östersjön (BALTFISH) och det successiva införandet av en landningsskyldighet inom EU.

Flera personer på Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten har bidragit med underlag till denna rapport.

Göteborg den 1 mars 2016

Inger Dahlgren
Enhetschef

| | |
|---|----|
| 1 INLEDNING..... | 10 |
| 2 SAMMANFATTNING | 12 |
| 2.1 Gemensamma fiskeripolitiken - allmänt..... | 12 |
| 2.2 Regionalisering | 13 |
| 2.3 Fleråriga planer | 14 |
| 2.4 Fiskemöjligheter för 2016..... | 14 |
| 2.5 Externa politiken | 16 |
| 3 RESURSFÖRVALTNING | 17 |
| 3.1 Gemensamma fiskeripolitiken | 17 |
| 3.2 Regionala bevarandeåtgärder..... | 18 |
| 3.2.1 Regionalt arbete – Scheveningen..... | 18 |
| 3.2.2 Regionalt arbete – BALTFISH..... | 19 |
| 3.2.3 Regionalt arbete – bevarandeåtgärder enligt unionens miljölagstiftning | 20 |
| 3.3 Samråd med intressenter – rådgivande nämnder | 21 |
| 3.3.1 Regionala rådgivande nämnden för Nordsjön (NSAC)..... | 21 |
| 3.3.2 Pelagiska rådgivande nämnden (Pelagic AC) | 22 |
| 3.3.3 Rådgivande nämnden för Östersjön (BSAC) | 22 |
| 3.4 Fleråriga planer | 23 |
| 3.4.1 Beslutsfattande..... | 23 |
| 3.4.2 Långsiktig plan för torsk i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt | 24 |
| 3.4.3 Långsiktig plan för torsk i Östersjön | 25 |
| 3.4.4 Långsiktig plan för lax i Östersjön..... | 26 |
| 3.4.5 Långsiktig plan för atlantlax | 27 |
| 3.4.6 Ålförvaltningsplanen | 27 |
| 3.5 Fiskemöjligheter 2016 | 28 |
| 3.5.1 Västerhavet..... | 30 |
| 3.5.2 Djuphavsarter | 30 |
| 3.5.3 Östersjön..... | 31 |
| 3.5.4 Svarta Havet..... | 33 |
| 3.5.5 Årlig rapport om balansen mellan flottans fiskekapacitet och fiskemöjligheter | 34 |
| 3.6 Havsmiljödirektivet | 35 |
| 3.7 Regionala havsmiljökonventioner | 36 |
| 3.7.1 Helsingforskommissionen (HELCOM) | 36 |
| 3.7.2 Oslo-Paris konventionen (Ospar) | 37 |
| 4 AVTAL MED TREDJELAND OCH KUSTSTATSÖVERENSKOMMELSER | 39 |
| 4.1 Kuststatsöverenskommelser och Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC) | 39 |

| | |
|---|----|
| 4.1.1 Atlantoskandisk sill | 39 |
| 4.1.2 Blåvitling | 41 |
| 4.1.3 Makrill | 43 |
| 4.1.4 Bestämmelser om djuphavsfiske..... | 46 |
| 4.2 Bilateral nordliga fiskeavtal | 47 |
| 4.2.1 Norge | 47 |
| | |
| 5 FISKERIKONTROLL | 51 |
| 5.1 Övervakning och inspektion..... | 51 |
| 5.2 Genomförda kontrollinsatsers kostnader och effekter | 52 |
| 5.3 Kontrollreformen..... | 53 |
| Utvecklingsprogrammet Fikon 3 | 53 |
| Övriga projekt | 54 |
| 5.4 IUU-förordningen..... | 54 |
| | |
| 6 DATAINSAMLING | 55 |
| 6.1 Insamling av biologisk data | 55 |
| 6.2 Insamling av ekonomisk data om den svenska fiskeflottan, fritidsfisket och vattenbruket | 57 |
| 6.2.1 Fiskeflottan | 57 |
| 6.2.2 Fritidsfiske | 58 |
| 6.2.3 Vattenbruket | 59 |
| 6.2.4 Beredningsindustrin | 59 |
| | |
| 7 STRUKTURPOLITIK | 60 |
| 7.1 Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)..... | 60 |
| 7.2 Europeiska fiskerifonden (EFF)..... | 61 |
| 7.2.1 Budgetutnyttjande..... | 61 |
| 7.2.2 Måluppfyllelse..... | 63 |
| | |
| 8 MARKNADSPOLITIK | 64 |
| 8.1 Effekter på marknaden av den gemensamma fiskeripolitiken | 64 |
| 8.2 Producentorganisationer och branschorganisationer | 66 |
| 8.3 Interventionssystemet | 67 |
| 8.4 Handelsnormer och konsumentinformation..... | 67 |
| | |
| 9 VATTENBRUK..... | 69 |
| 9.1 Flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket | 69 |
| | |
| 10 INTERNATIONELLA ORGANISATIONER | 70 |
| 10.1 Världshandelsorganisationen (WTO)..... | 70 |
| 10.2 FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) | 70 |

| | |
|--|----|
| 10.3 OECD:s fiskekommitté (COFI) | 70 |
| 10.4 North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO) och konventionen om bevarande av atlantlaxen..... | 71 |
| | |
| 11 TONFISKFÖRVALTNING | 73 |
| 11.1 Kommissionen för förvaltning av tonfisk i Indiska Oceanen (IOTC) | 73 |
| 11.2 Kommissionen för fiske i västliga och centrala Stilla Havet (WCPFC) | 74 |
| 11.3 Internationella kommissionen för bevarande av atlantisk tonfisk (ICCAT) | 75 |
| 11.4 Interamerikanska kommissionen för tropiska tonfiskar (IATTC) | 77 |
| | |
| 12 FISKEPARTNERSKAPSAVTAL | 78 |
| 12.1 Atlanten | 80 |
| 12.1.1 Mauretaniens | 81 |
| 12.1.2 Liberia..... | 83 |
| 12.2 Indiska Oceanen..... | 83 |
| 12.2.1 Mocambique | 84 |
| 12.3 Stilla havet..... | 84 |
| 12.3.1 Cooköarna..... | 85 |
| 12.3.2 Kiribati | 85 |
| | |
| 13 LÅNGSIKTIGA EKONOMISKA KONSEKVENSER | 87 |
| 13.1 Ekonomisk analys av 2014 års fiske | 87 |
| 13.1.1 Ekonomiska begrepp..... | 87 |
| 13.1.2 Svenska flottan 2014..... | 88 |
| 13.1.3 Intäkter | 89 |
| 13.1.4 Kostnader | 90 |
| 13.1.5 Ekonomiska lönsamheten | 91 |
| 13.1.6 Teknisk indikator..... | 92 |

LISTA ÖVER FÖRKORTNINGAR I DOKUMENTET

| | | |
|-----------|--|---|
| BMSY | Spawning stock biomass at MSY | Den lekbiomassa (SSB) som uppnås när fiske utförs vid FMSY |
| BSAP | Baltic Sea Action Plan | Aktionsplan för Östersjön |
| BS AC | Baltic Sea Advisory Committee | Rådgivande nämnden för Östersjön |
| COFI | Committee on Fisheries | Fiskekommittén, en underkommitté till FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) |
| DCF | Data Collection Framework | Datainsamlingsförordningen |
| EFCA | European Fisheries Control Agency | Europeiska fiskerikontrollbyrån |
| EFF | European Fisheries Fund | Europeiska fiskefonden |
| F | Fishing mortality | Fiskeridödlighet |
| FMSY | Fishing mortality at maximum sustainability | Fiskeridödlighetsnivå i linje med maximal hållbar avkastning |
| CFP | Common Fisheries Policy | Gemensamma fiskeripolitiken (GFP) |
| HELCOM | Helsinki Commission | Helsingforskommissionen |
| IATTC | Inter-American Tropical Tuna Commission | Interamerikansk kommission för tropisk tonfisk |
| ICCAT | International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas | Internationella kommissionen för bevarande av atlantisk tonfisk |
| ICES | International Council for the Exploration of the Sea | Internationella havsforskningsrådet |
| IOTC | Indian Ocean Tuna Commission | Kommissionen för tonfisk i Indiska oceanen |
| IUU-fiske | Illegal, Unregulated and Unreported fisheries | Olagligt, oreglerat och orapporterat fiske |
| JRC | Joint Research Center | Kommissionens forskningscenter |
| MSY | Maximum sustainable yield | Maximal hållbar avkastning |
| 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 Committee | Rådgivande nämnden för Nordsjön |
| NWW AC | North Western Waters Advisory Committee | Rådgivande nämnden för nordvästliga vatten |
| OSPAR | Oslo-Paris Convention | Oslo-Pariskonventionen |
| AC | Advisory Committee | Rådgivande nämnd |
| STECF | Scientific, Technical and Economic Committee on Fisheries | Europeiska kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiske |
| TAC | Total Allowable Catch | Totalt tillåtna fångst |
| VME | Vulnerable Marine Ecosystems | Sårbara marina ekosystem |
| WCPFC | Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean | Västra och Centrala Stilla Havskonventionen om bevarande och förvaltning av långtvandrande fisk i Västra och Mellersta Stilla havet |
| WTO | World Trade Organization | Världshandelsorganisationen |

1 Inledning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) ska enligt regleringsbrevet för 2015 i samråd med Statens jordbruksverk redovisa en resultatbedömning och de viktigaste effekterna av verksamheten inom EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) under 2015. I denna rapport redovisas även aktuella frågor under 2015 som inte strikt hör hemma inom GFPn, men som bedöms ha effekter på eller kopplingar till verksamheten inom denna.

Enligt instruktionen ska HaV inom sitt ansvarsområde bland annat vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna. Myndighetsarbetet för GFPn är delat mellan Jordbruksverket och HaV. Jordbruksverket ska, enligt instruktionen, medverka till att främja och utveckla fiskerinäringen, vattenbruket och fisketurismen. Verket är förvaltande myndighet för fiskerifonden samt ansvarig för handel- och marknadsfrågor. Följaktligen har Jordbruksverket skrivit de delar i rapporten som rör bl. a. marknads- och strukturpolitik, delar av datainsamlingen samt frågor som rör den Europeiska havs- och fiskerifonden (delar av kapitel 6 och 10 samt kapitel 7 och 8) samt avsnittet om vattenbruket (kapitel 9).

Den 1 januari 2014 trädde en *ny GFP* i kraft. Den innehåller komponenter som att GFPn ska bidra till skyddet av den marina miljön och vara förenlig med unionens miljölagstiftning, krav om maximal hållbar avkastning (MSY) och ett succesivt införande av en landningsskyldighet. GFPn utgör ett ramverk med målsättningar som ska kompletteras med åtgärder på regional nivå genom samarbete mellan berörda medlemsländer i syfte att anpassa regler för fisket till förutsättningar i olika regioner. Under 2015 har ett intensivt arbete bedrivits inom de regionala grupperna Scheveningen (förvaltningsområde Västerhavet) och BALTFISH (förvaltningsområde Östersjön) kring bl.a. genomförandet av landningsskyldigheten. Arbetet med landningsskyldigheten har varit den dominerande frågan under 2015 i ett GFP-perspektiv. Under 2014 började även en ny marknadsordning och den nya Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) att gälla. Det svenska programmet inom ramen för EHFF godkändes av kommissionen i augusti 2015. I november 2015 öppnades samtliga åtgärder i programmet för att ta emot ansökningar.

Under 2015 har arbetet med *fiskereglerande åtgärder i marina skyddade områden* tagit fart i flera medlemsländer i enlighet med regionaliseringsprocessen i GFPn. Även Sverige har under 2015 initierat en sådan process och fört förhandlingar med Danmark och Tyskland om att införa fiskefria zoner i kombination med specifika kontrollkrav i det marina skyddade området Bratten. I detta sammanhang har Sverige också haft samråd med den rådgivande nämnden för Nordsjön samt med kommissionen. Under 2015 blev det också ett avslut på det danska initiativet om fiskereglerande åtgärder i tio utpekade Natura 2000-områden i Kattegatt och i Östersjön, och kommissionens delegerade förordning publicerades i juni 2015. Sverige har deltagit inom ramen för denna GFP-process som berört medlemsland.

Sverige har under året fortsatt att driva frågan om *ett hållbart fiske* bl.a. genom att framhålla att den övergripande målsättningen är att förvaltningsåtgärder ska beslutas i linje med den reformerade gemensamma fiskeripolitikens mål och principer samt att den vetenskapliga rådgivningen ska utgöra grund för besluten. Även kommissionen har drivit en linje där biologisk rådgivning har varit ledord. Detta har tydliggjorts bl.a. i samband med de senaste årens förhandlingar om fiskemöjligheter där kommissionen, i tillämpliga fall förespråkade TAC-nivåer i linje med MSY. Det är emellertid värt att ha i beaktande att många bestånd saknar MSY-rådgivning varför avvägningar och värdering av vad som kan anses vara lämplig nivå för TAC:er, samt beaktande av en försiktighetsansats görs.

Ytterligare en fråga som varit i fokus under 2015 är den om *fleråriga planer*. Arbetet med förslaget till en flerårig plan för Östersjön har fortsatt i rådet och i parlamentet, dock utan att en uppgörelse har kunnat nås (nuvarande ordförandeskap i rådet avser att fortsätta detta arbete under 2016). Kommissionen har aviserat att man planerar att lämna sitt förslag om en flerårig plan för Nordsjön, så fort berörda institutioner nått en uppgörelse om planen för Östersjön. I december 2015 avgav EU-domstolen sin dom om tolkning av räckvidden av artikel 43.2 och 43.3 i fördraget rörande långsiktig plan för torsk. Domen innebär att rådets förordning som ändrar den långsiktiga planen för torsk ogiltigförklaras.

Den gemensamma fiskeripolitiken innehåller för första gången en specifik del om *EU:s externa relationer*. Här tydliggörs bl.a. att samma villkor ska gälla för unionens fiskeverksamhet utanför unionens vatten som gäller internt inom EU. Detta är naturligtvis betydelsefullt i strävan efter att säkerställa ett hållbart nyttjande och bevarande av de marina biologiska resurserna globalt.

EU-kommissionen har under året fortsatt sitt arbete med ansvaret för miljö-, havs- och fiskerifrågor samlat under en kommissionär (*Karmenu Vella*). Att samla ansvaret för dessa frågor under en och samma kommissionär måste anses ligga i linje med tankesättet i GFPn om en tydligare integrering av fiskeripolitiken med miljöfrågor. Det finns goda förutsättningar i GFPn för att nå målsättningen om att fiske- och vattenbruksverksamheterna ska vara miljömässigt hållbara på lång sikt, vilket också är en förutsättning för att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende. Under 2015 har arbetet med att succesivt genomföra delar av GFPn intensifierats. Landningsskyldigheten har dock trätt i kraft först den 1 januari 2015, och endast i vissa delar av fisket, varför det är för tidigt att uttala sig om några definitiva effekter. Nu måste alla delar i GFPn fortsatt omsättas i praktiken vilket innebär stora utmaningar för alla inblandade på olika nivåer. Med tanke på den uppdelning av GFP-frågorna som har gjorts mellan olika myndigheter i Sverige är det mycket viktigt att det finns en god nationell samordning.

2 Sammanfattning

Nedan sammanfattas några av de mest centrala frågorna knutna till GFPn som har behandlats under 2015.

2.1 Gemensamma fiskeripolitiken - allmänt

Grundförordningen

Den 1 januari 2014 trädde en *ny GFP* i kraft. Viktiga delar i denna är bl.a. att GFPn ska bidra till skyddet av den marina miljön och vara förenlig med unionens miljölagsstiftning samt ett succesivt införande av en landningsskyldighet. Vidare har en målsättning om maximal hållbar avkastning (MSY) förts in med målet att *låta fiskbestånden växa till nivåer över dem som kan ge MSY till år 2015*, om möjligt, men allra senast 2020.

Fiskemöjligheterna ska fastställas i enlighet med detta mål. Till skillnad från tidigare finns nu *ett särskilt avsnitt om den externa politiken i grundförordningen*. Där tydliggörs bl.a. att samma villkor ska gälla för unionens fiskeverksamhet utanför unionens vatten som gäller internt inom EU. GFPn utgör ett ramverk med målsättningar som ska kompletteras med åtgärder på regional nivå genom samarbete mellan berörda medlemsländer i syfte att anpassa regler för fisket till förutsättningar i olika regioner.

Arbetet med landningsskyldigheten har varit den dominerande frågan under 2015 i ett GFP-perspektiv. Landningsskyldigheten har dock trätt i kraft först den 1 januari 2015, och endast i vissa delar av fisket, varför det är för tidigt att uttala sig om några definitiva effekter.

Marknadsordningen

Under 2014 trädde den nya marknadsordningen ikraft. Marknadsordningen är en integrerad del av den gemensamma fiskeripolitiken, och ska bidra till att målen med GFP nås. Vid reformen av den gemensamma fiskeripolitiken var lagstiftarnas avsikt att åstadkomma ett hållbart och mer lönsamt fiske. Vilken påverkan omläggningen av politiken får på marknaden kommer först att märkas på längre sikt när samtliga åtgärder är fullt införda. Det förväntas att införandet av landningsskyldigheten bland annat kommer att påverka utbud och priser på fångst som används för andra ändamål än direkt humankonsumtion. Vidare kan det konstateras att priset på många av de fisk- och skaldjursprodukter som produceras av den svenska näringen sätts på en global marknad och marknaden påverkas därmed av många faktorer som ligger utanför den gemensamma fiskeripolitiken.

Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)

Det svenska programmet inom ramen för EHFF godkändes av kommissionen i augusti 2015. Programmet omfattar knappt 1,5 miljarder kronor där EU står för cirka 70 % av finansieringen. I november 2015 öppnades samtliga åtgärder i programmet för att ta emot ansökningar. Innan dess fanns möjlighet att söka

stöd i begränsad omfattning för särskilda åtgärder p.g.a. att medlemsstaterna var skyldiga enligt lagkrav att genomföra vissa insatser redan under 2014 och 2015.

Europeiska Fiskerifonden (EFF) sträckte sig över åren 2007-2013 och hade en total budget på ca 490 miljoner kr EU-medel, vilka skulle matchas med motsvarande summa i svenska pengar. År 2015 har präglats av att genomförandet av fiskeriprogrammet har varit i slutfasen. Under 2015 har Jordbruksverket och länsstyrelserna i princip fattat alla återstående beslut om utbetalning av stöd från fiskeriprogrammet och endast ett fåtal beslut återstår. Vid årsskiftet 2015/2016 låg budgetutnyttjandet på drygt 92 procent sett över hela programmet. Målen med programmet, mätt i antal beviljade stöd och övriga målvärden för indikatorer har fram till och med oktober 2015 inte nåtts fullt ut. Det finns flera förklaringar till att målvärdena inte nås bl.a. har flera av resultatindikatorerna för fiskeriprogrammet en bristfällig koppling till vissa av de projekt och investeringar som prioriteras inom programmet.

2.2 Regionalisering

Under 2015 har ett intensivt arbete bedrivits inom de regionala grupperna BALTFISH (förvaltningsområde Östersjön) och Scheveningen (förvaltningsområde Västerhavet).

Inom ramen för *Scheveningen* har den mest prioriterade uppgiften varit arbetet kring landningsskyldigheten. Gruppen har under 2015 tagit fram en gemensam rekommendation med förslag till en utkastplan för fiske efter bottenlevande arter i Västerhavet. Arbetet var komplicerat när det gällde att enas om vilka arter som skulle anses identifiera fisket efter olika arter, och alltså rekommenderas omfattas av landningsskyldighet från 2016, vid fiske med olika redskap. När det gällde undantag för hög överlevnad och undantag av mindre betydelse var diskussionen i vissa fall omfattande. Kommissionen fastställde i slutet av 2015 den rekommenderade infasningen och de rekommenderade undantagen i en delegerad förordning som gäller från den 1 januari 2016¹. Utkastplanen gäller endast 2016 och en gemensam rekommendation för utkastplan för 2017, och eventuellt 2018, kommer att utarbetas under 2016.

Inom ramen för *BALTFISH* har en viktig fråga varit den fleråriga planen för Östersjön. Vidare har ny teknisk reglering för Östersjön diskuterats med anledning av landningsskyldigheten som infördes i Östersjön den 1 januari 2015. Diskussioner om kvoter för 2016 tog extra mycket tid och uppmärksamhet bl.a. då rådgivningen för torsk i Östersjön innehåller flera nya element samt att kommissionen ville avvakta processen i BALTFISH innan man lade fram ett kvotförslag för västra torsken.

¹ Utkastplan för bottenlevande arter i Västerhavet, förordning (EU) nr 2440/2015

Under 2015 har arbetet med *fiskereglerande åtgärder i marina skyddade områden* tagit fart i flera medlemsländer i enlighet med regionaliseringsprocessen i GFPn. Även Sverige har under 2015 initierat en sådan process och fört förhandlingar med Danmark och Tyskland om att införa fiskefria zoner i kombination med specifika kontrollkrav i det marina skyddade området Bratten. I detta sammanhang har Sverige också haft samråd med den rådgivande nämnden för Nordsjön samt med kommissionen. Under 2015 blev det också ett avslut på det danska initiativet om fiskereglerande åtgärder i tio utpekade Natura 2000-områden i Kattegatt och i Östersjön, och kommissionens delegerade förordning publicerades i juni 2015. Sverige har deltagit inom ramen för denna GFP-process som berört medlemsland.

2.3 Fleråriga planer

Enligt GFPn ska de fleråriga planerna antas med prioritet, baserat på vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning. De ska innehålla bevarandeåtgärder för att återställa och bevara fiskbestånd över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning. Planerna kan omfatta specifika arter, blandfiske eller flera bestånd som interagerar med varandra. I oktober 2014 lade kommissionen fram ett första förslag till flerårig plan – den för Östersjön. Arbetet med denna plan har fortgått i rådet och i parlamentet under hela 2015, dock utan att en uppgörelse har kunnat nås. Nuvarande ordförandeskap i rådet avser att fortsätta detta arbete under 2016. Kommissionen har aviserat att man planerar att lämna sitt förslag om en flerårig plan för Nordsjön, så fort berörda institutioner nått en uppgörelse om planen för Östersjön. I december 2015 avgav EU-domstolen sin dom om tolkning av räckvidden av artikel 43.2 och 43.3 i fördraget rörande långsiktig plan för torsk. Domen innebär att rådets förordning som ändrar den långsiktiga planen för torsk ogiltigförklaras.

2.4 Fiskemöjligheter för 2016

Kommissionens förslag till fiskemöjligheter baseras på ICES rådgivning och kommissionens årliga policymeddelande som innehåller principer för TAC-sättning. I meddelandet från 2015 inför 2016 finns bl.a. följande delar med för fastställande av TAC:er:

- Förvaltningsplaner ska följas, men om planens mål avviker från MSY-mål enligt grundförordningens artikel 2.2 kommer kommissionen att föreslå TAC för att nå MSY till år 2016. Endast om det skulle innebära mycket stora sänkningar eller socioekonomiska konsekvenser kan kommissionen tänka sig en stegvis anpassning.
- TAC:er ska fastställas enligt mål för MSY till 2016 där sådana vetenskapliga råd finns.
- När det inte finns vetenskaplig rådgivning eller beståndens status är okänd, ska försiktighetsansatsen följas.
- När det gäller bestånd som helt eller delvis ingår i landningsskyldighet 2016 kommer kommissionen att föreslå ökning i TAC beroende på

vetenskaplig bedömning av utkastnivåer och hur stor del av fångsten som kommer att omfattas av landningsskyldighet 2016.

Västerhavet

Beslut om fiskemöjligheter för 2016 för bland annat Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön fattades enhälligt av ministerrådet i december 2015. Beslutet följde målen för MSY. För många bestånd sattes TAC i linje med MSY 2016. Det gäller bland annat för torsk i Nordsjön och Skagerrak, samt för räka och havskräfta i Skagerrak och Kattegatt. I vissa fall gjordes en gradvis anpassning till MSY-mål (vilket grundförordningen medger fram till 2020). För så kallade datasvaga bestånd innebar överenskommelsen en fall-till-fall bedömning vilket krävdes för att nå enhällighet i rådet. Kommissionen avser att arbeta vidare med medlemsländer och relevanta vetenskapliga organ för att förbättra kunskapsläget för datasvaga bestånd.

En komplicerad diskussion inom ramen för TAC-förhandlingarna var metod och beslut om TAC-ökningar med anledning av landningsskyldighet. Enligt grundförordningen ska fiskemöjligheter i och med landningsskyldigheten fastställas för att återspegla fångster, det vill säga ta hänsyn till att det inte längre kommer att vara tillåtet att kasta fångst av det aktuella beståndet överbord. Medlemsstaterna kunde acceptera de nivåer som fastställdes för 2016, men i uttalande anges att kommissionen och medlemsstater, ska arbeta med eventuella förbättringar till metoden inför 2017 och framöver.

Östersjön

Beslut om fiskemöjligheter för 2016 för Östersjön fattades enhälligt av ministerrådet i oktober 2015. Rådgivningen för de flesta bestånd var fullt analytisk och hade som målsättning att fisketrycket skulle vara på en nivå som gav MSY. För torsk i östra Östersjön, rödspätta i östra Östersjön och sill i Bottenviken kunde den biologiska rådgivningen från ICES dock inte ge ett förslag baserat på en analytisk bedömning. Därför lämnades ett råd enligt försiktighetsansatsen baserat på ändringen av fångster de två senaste åren jämfört med de tre förra årens fångster minus 20 procent buffert. För den östra torsken lades ytterligare en 20 procentig buffert till, baserat på dokumenterat utkast av fångad torsk. ICES ansåg därför att en sänkning på 43 procent var nödvändig. Rådet ansåg denna sänkning vara alltför hög och kvoten sänktes med 20 procent i enlighet med förslag från kommissionen. För torsken i det västra beståndet ansåg ICES inte att förvaltningsplanen lyckats sänka fisketrycket och gav därför ett råd i linje med MSY som innebar en sänkning av kvoten med 51 procent. Rådet ansåg även denna sänkning alltför hög, men tillsammans med flytt och utökning av stängd period för lektorsk sänktes kvoten med 20 procent. För sill i Bottenhavet/Bottenviken och den centrala sillen valde rådet att sätta kvoten högre för Bottenhavet och lägre för centrala Östersjön än rådgivningens förslag eftersom man inte ville ha för stora svängningar i kvoten mellan år. För lax blev kvoten beslutad till 2015 års nivåer, även om rådgivningen gav utrymme för en 21 procentig höjning. Som framgår följer rådets beslut ICES rådgivning i vissa fall, medan rådet och kommissionens förslag i andra fall frångick den biologiska rådgivningen, exempelvis när det gäller torskbestånden i Östersjön.

2.5 Externa politiken

Till skillnad från tidigare GFP finns nu ett särskilt avsnitt om den externa politiken i grundförordningen. Där tydliggörs att samma villkor ska gälla för unionens fiskeverksamhet utanför unionens vatten som gäller internt inom EU. De övergripande målsättningarna i den nya GFPn är sålunda relevanta och tillämpbara även för EU:s externa politik.

För de förhandlingsmandat och protokoll för hållbara fiskepartnerskapsavtal som diskuterats i rådet under 2015 har det varit tydligt att de nya kraven som ställs i grundförordningen, såsom att det i protokoll eller avtal ska finnas en särskild klausul om mänskliga rättigheter, att en exklusivitetsklausul ska förekomma samt att kommissionen ska se till att det sker oberoende förhands- och efterhandsutvärderingar av vart och ett av protokollen till ett hållbart fiskepartnerskapsavtal, följs konsekvent. När det gäller kravet om att utvärderingarna ska göras tillgängliga för parlamentet och rådet i god tid, har detta inte alltid uppfyllts. När det gäller skrivningar i grundförordningen som lämnar ett större tolkningsutrymme, som att fisket endast får bedrivas på ett reellt överskott i enlighet med havsrättskonventionen, är det ännu för tidigt att utvärdera om detta har lett till att fiskepartnerskapsavtalen har blivit långsiktigt mer hållbara. Ett projekt beställt av DG MARE redovisade under 2015 vissa preliminära resultat från arbetet med att granska och tillhandahålla vägledning och råd för hur överskottsbegreppet kan tillämpas. Den slutliga rapporten förväntas under första kvartalet 2016 och kan förhoppningsvis utgöra ett redskap för ett bättre införlivande av denna princip i förhandlingar om nya protokoll.

3 Resursförvaltning

3.1 Gemensamma fiskeripolitiken

Den 1 januari 2014 trädde en ny gemensam fiskeripolitik i kraft. Viktiga komponenter i denna är bl.a. att *flerårig ekosystembaserad förvaltning* ska tillämpas för att förstärka den betydelse i förvaltningen som gavs till förvaltningsplaner i den förra reformen, men också för att anta en mer ekosystemorienterad strategi genom att ersätta beståndsspecifika planer med flerartsplaner där så är möjligt. Vidare har en målsättning om maximal hållbar avkastning (MSY) förts in med målet att *låta fiskbestånden växa till nivåer över dem som kan ge MSY till år 2015*, om möjligt, men allra senast 2020. Fiskemöjligheterna ska fastställas i enlighet med detta mål. Dessutom införs gradvis en *skyldighet att landa alla fångster* av arter som omfattas av fångstbegränsningar. Fiskeripolitiken ska också *integreras tydligare med bl.a. miljölagstiftningen* och den ska uttryckligen bidra till god miljöstatus i enlighet med EU:s havsmiljödirektiv. Vad gäller *flottkapacitet* ska medlemsstaterna anpassa fiskekapaciteten så att denna är i balans med fiskemöjligheterna. Medlemsstaterna ska utarbeta handlingsplaner för att minska kapaciteten när överkapacitet identifieras i något av deras flottsegment. Till skillnad från tidigare finns nu ett särskilt avsnitt om den *externa politiken* i grundförordningen. Där tydliggörs att samma villkor ska gälla för unionens fiskeverksamhet utanför unionens vatten som gäller internt inom EU.

Den nya politiken vilar på en regionaliseringstanke i syfte att undvika den detaljreglering på unionsnivå som kännetecknat den tidigare fiskeripolitiken samt för att anpassa regler för fisket och därtill hörande verksamhet till förutsättningar i olika regioner. Grundförordningen utgör ett rambeslut där de övergripande målen fastställts. Detta ramverk ska kompletteras med åtgärder på regional nivå genom samarbete mellan berörda medlemsländer och efter konsultation med rådgivande nämnder.

GFPn innebär att landningsskyldigheten ska införas successivt från 2015 till 2019. I Östersjön omfattar landningsskyldigheten från och med den 1 januari 2015 fiske av sill, strömming, skarpsill, lax och torsk. I Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt gäller den fiske efter pelagiska arter och industrifiske. Därmed finns det ett krav på att landa all fångst av kommersiella arter med fångstbegränsningar och räkna av dessa mot kvot. Landningsskyldigheten är en stor förändring och utmaning för stora delar av det svenska fisket. Den fångst som, till följd av landningsskyldigheten, måste landas men som är mindre än minsta referensstorlek för bevarande får inte säljas för direkt humankonsumtion. Denna fångst kan istället användas för tillverkning av till exempel fiskmjöl, fiskolja, sällskapsdjursfoder, livsmedelstillsatser, läkemedel, kosmetiska produkter eller biogas. Användningsområdet avgör hur fångsten ska hanteras både ombord och efter landning. Olika myndigheter och regelverk ansvarar för och reglerar olika användningsområden.

För att göra landningsskyldigheten praktiskt genomförbar är det nödvändigt att upphäva eller ändra vissa bestämmelser i gällande förordningar om

tekniska åtgärder, förvaltningsåtgärder och kontroll som strider mot landningsskyldigheten. Kommissionen förslög därför vissa ändringar genom det s.k. Omnibusförslaget, där en politisk kompromiss nåddes i början av 2015. Förordningen publicerades i slutet av maj 2015 (förordning 812/2015). I denna ändrades vissa tekniska- och kontrollregler för en anpassning till landningsskyldigheten. Även vissa förändringar till marknadsordningen och till grundförordningen gjordes. I grundförordningen (1380/2013) gjordes följande ändringar:

- Landningsskyldighet ska inte gälla fisk skadad av rovdjur. Fisken ska registreras och återutsättas.
- I syfte att göra redskapen mer selektiva och reducera utkast, kan tekniska åtgärder inkluderas i utkastplaner.

Fortfarande finns det dock delar i EU:s regelverk som inte är anpassade till kravet på en landningsskyldighet. Detta gäller bl.a. tekniska regleringar i Östersjön.

Kommissionen avser att utarbeta en ny ram för EU:s tekniska regelverk, vilken så småningom bör underlätta ett fullständigt genomförande av olika delar i den nya GFPn. Detta förslag kommer troligtvis att behandlas under 2016.

3.2 Regionala bevarandeåtgärder

I enlighet med bestämmelserna i GFPn ska, i avsaknad av en flerårig plan, en regional utkastplan utarbetas i vilket genomförandet av landningsskyldigheten ska specificeras. Redan under hösten 2013 blev det, trots att den nya fiskeripolitiken ännu inte trätt i kraft då, tydligt att det regionala samarbete om bevarandeåtgärder som nu genomsyrar grundförordningen innebär ett nytt arbetssätt i en rad frågor. Processen lämnar ett större ansvar till medlemsstaterna att säkerställa att nödvändiga åtgärder utarbetas och vidtas. Arbetssättet, som bygger på medlemsstaternas initiativ, är frivilligt men utgör samtidigt en möjlighet för berörda medlemsländer att utarbeta gemensamma rekommendationer som är relevanta för området och fisket som bedrivs där. I grundförordningen framgår det också tydligt att de rådgivande nämnderna ska rådfrågas om gemensamma rekommendationer. Under 2015 har det pågått ett intensivt arbete med att ta fram gemensamma rekommendationer inom ramen för det regionala arbetet (*se vidare nedan*).

3.2.1 Regionalt arbete – Scheveningen

I Västerhavet sker det regionala samarbetet inom ramen för den så kallade Scheveningen-gruppen, där medlemsstater med fiske i Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt och östra Engelska kanalen ingår. De ingående länderna enades under hösten 2013 om ett samförståndsavtal (MoU) av vilket framgår att arbetet bedrivs i en hög-nivågrupp där fiskeridirektörer ingår, samt inom arbetsgrupper som tillsätts vid behov och inom den sedan tidigare etablerade gruppen för kontroll och efterlevnad. Samförståndsavtalet fastställer principer

för arbetssätt och metoder för framtagande av gemensamma rekommendationer.

Scheveningen-gruppen tillämpar ett roterande ordförandeskap och Frankrike var ordförande under 2015. Under året utarbetades en gemensam rekommendation innehållande förslag till en utkastplan för fiske efter bottenlevande arter i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. I grundförordningen för fiske anges att senast den 1 januari 2016 ska arter som definierar fisket omfattas av landningsskyldighet, när det gäller fiske efter torsk, kolja, vitling, gråsej, havskräfta, tunga, rödspätta, kummel och nordhavsräka. Arbetet var komplicerat när det gällde att enas om vilka arter som skulle anses definiera fisket efter olika arter, och alltså rekommenderas omfattas av landningsskyldighet från 2016, vid fiske med olika redskap. Det beror bland annat på att det är en stor variation i hur fiskena ser ut i olika områden och medlemsländer, samt att bifångst- och utkastproblematiken i många fall är betydande. När det gällde undantag för hög överlevnad och undantag av mindre betydelse var diskussionen i vissa fall omfattande. Gruppen hade en restriktiv hållning till att rekommendera undantag och utgick i diskussionerna från en lista med fler undantag än vad som slutligen rekommenderades. I den gemensamma rekommendationen ingick, efter viss justering efter rådgivning från STECF, sju undantag av mindre betydelse och undantag för hög överlevnad för havskräfta vid fiske med bur, trål med kräftrist och SELTRA-trål. Kommissionen fastställde den rekommenderade infasningen och de rekommenderade undantagen i den delegerade förordning som kommissionen antog och som gäller från den 1 januari 2016². Utkastplanen gäller endast 2016 och en gemensam rekommendation för utkastplan för 2017, och eventuellt 2018, kommer att utarbetas under 2016.

Den rådgivande nämnden för Nordsjön (NSAC) och kommissionen har fortlöpande konsulterats i arbetet och har deltagit vid delar av mötena i den tekniska gruppen och i högnivågruppen.

3.2.2 Regionalt arbete – BALTFISH

BALTFISH är ett forum för fisket i Östersjön och är en del av Östersjöstrategin (EU:s strategi för Östersjöregionen) med målet att stärka samarbetet mellan länderna runt Östersjön. BALTFISH är organiserat i två grupper; en hög-nivågrupp där fiskeridirektörerna träffas samt ett forum där experter träffas för att bereda frågor inför mötena i hög-nivågruppen. BALTFISH har också en kontrollgrupp och beslutade under 2015 att bilda en teknisk grupp. BALTFISH har fått en viktig roll i fiskeriförvaltningen i Östersjön.

BALTFISH forum har under 2015 träffats i februari, juni och september. En viktig fråga har varit den fleråriga planen för Östersjön. Vidare har ny teknisk reglering för Östersjön som resultat av landningsskyldigheten diskuterats, och kvoterna inför 2016. I år tog kvoterna extra mycket tid då rådgivningen för

² Utkastplan för bottenlevande arter i Västerhavet, förordning (EU) nr 2440/2015

torsk i Östersjön innehåller flera nya element och kommissionen inte lämnade tydliga argument för sitt förslag om östra torsken. Dessutom lämnade kommissionen sitt förslag för västra torsken sent i processen. Problem var avsaknad av analytisk rådgivning för östra torsken så då tillväxten hos vuxen torsk i östra området har bromsats av olika orsaker. Vidare fanns i rådgivningen information om att en stor del av fångsten av västra torsken var torsk från det östra området. En diskussion pågick även kring fritidsfiskets omfattning. ICES gjorde avdrag motsvarande det av Tyskland rapporterade fritidsfiske av TAC för västra beståndet. Kommissionen drog ytterligare av ett antaget fritidsfiske från Sverige och Danmark, men drog inte av t.ex. Polens fritidsfiske på det västra beståndet. I uttalande kopplat till kvotförordningen för Östersjön påtog sig medlemsstaterna att få översikt över storleken på sitt fritidsfiske och utvärdera hur fritidsfisket regleras nationellt. På detta sätt ska fritidsfiskets effekt på det västra torskbeståndet analyseras innan utgången av 2016.

Behovet av att inrätta ett effektivt system för kontroll av landningsskyldigheten har också lyfts fram. I detta sammanhang har Sverige ett huvudansvar i att samordna arbetet med kontrollfrågor genom ordförandeskap i expertgruppen för kontroll inom BALTFISH. Sverige har haft ordförandeskapet i kontrollarbetsgruppen inom BALTFISH sedan 2014. Gruppen arbetar aktivt för att få ett effektivt system för kontroll av landningsskyldigheten på plats. Under ordförandeskapet har Sverige anordnat två arbetsgruppsmöten samt, tillsammans med EUs kontrollmyndighet EFCA, en workshop för inspektörer och fiskeindustrin. Diskussioner om lämpliga kontrollverktyg, gemensam tolkning av lagstiftning, information till näringen samt riskanalys är några av gruppens leveranser.

3.2.3 Regionalt arbete – bevarandeåtgärder enligt unionens miljölagstiftning

Inom ramen för GFPn finns möjlighet att införa fiskeregleringar bl.a. för att säkerställa att fiskets effekter på marina ekosystem minimeras samt för att vara förenlig med miljölagstiftningen. Förvaltningsåtgärder som enligt den gällande nya grundförordningen kan antas, omfattar bland annat beslut om zoner eller perioder inom vilka fiskeaktiviteter är förbjudna eller begränsade, tekniska regleringar som t.ex. kan innebära förbud mot eller användningsbegränsningar av vissa redskap samt andra särskilda åtgärder för att minska fiskeverksamhetens inverkan på de marina ekosystemen i marina skyddade områden.

Grundförordningen innehåller såväl övergripande målsättningar om att GFPn ska vara förenlig med miljölagstiftningen (artikel 2.5j) som att åtgärder ska vidtas för att uppfylla kraven i marina skyddade områden enligt bl.a. art- och habitatdirektivet (artikel 11.1). Detta pekar tydligare än den tidigare grundförordningen på att fisket ska regleras i t.ex. Natura 2000-områden i syfte att uppnå mål och krav i relevant direktiv.

Under 2015 har arbetet med *fiskereglerande åtgärder i skyddade områden* tagit fart i flera medlemsländer i enlighet med regionaliseringsprocessen i GFPn. Även Sverige har under 2015 initierat en sådan process och fört förhandlingar med Danmark och Tyskland om att införa fiskefria zoner i kombination med specifika kontrollkrav i det marina skyddade området Bratten. I detta sammanhang har Sverige också haft samråd med den rådgivande nämnden för Nordsjön samt med kommissionen. Under 2015 blev det också ett avslut på det danska initiativet om fiskereglerande åtgärder i tio utpekade Natura 2000-områden i Kattegatt och i Östersjön, och kommissionens delegerade förordning publicerades i juni 2015. Sverige har deltagit inom ramen för denna GFP-process som berört medlemsland.

3.3 Samråd med intressenter – rådgivande nämnder

De rådgivande nämnderna (AC) är organisationer som sammanför representanter för fiskesektorn och andra intressegrupper, som konsumenter, miljöorganisationer, fritidsfiskare och vattenbruksproducenter. De organiseras geografiskt och/eller för varje fiske. De rådgivande nämnderna har till uppgift att dra nytta av medlemmarnas praktiska erfarenheter och ge kommissionen råd i strategiska politiska beslut. Den nya grundförordningen pekar tydligt på att AC:orna ska rådfrågas i det regionala arbetet i bl.a. framtagandet av gemensamma rekommendationer och att deras råd ska beaktas.

Det finns sedan tidigare fem AC:ar för havsområden som omger Europa, en för fartyg som fiskar på fjärran vatten och en för den pelagiska sektorn. Sverige berörs främst av rådgivande nämnder för Nordsjön (NSAC) och för Östersjön (BSAC) samt den Pelagiska rådgivande nämnden (Pelagic AC). I den nya gemensamma fiskeripolitiken har ytterligare fyra rådgivande nämnder inrättats:

- En rådgivande nämnd för de yttersta randområdena, som ska vara uppdelad i tre sektioner för vart och ett av havsområdena västra Atlanten, östra Atlanten och Indiska oceanen.
- En rådgivande nämnd för vattenbruk.
- En rådgivande nämnd för marknader.
- En rådgivande nämnd för Svarta havet.

3.3.1 Regionala rådgivande nämnden för Nordsjön (NSAC)

Den rådgivande nämnden för Nordsjön (NSAC), som även omfattar Skagerrak och Kattegatt, har under 2015, liksom föregående år, diskuterat ICES rådgivning och lämnat rekommendationer vid TAC-sättning för 2015, kommenterat förslag och förarbeten från kommissionen och andra relevanta instanser, i synnerhet Scheveninggruppen.

NSAC har inrättade arbetsgrupper för demersalt fiske, plattfisk, kräfta, för Skagerrak/Kattegatt-området, för rumslig planering och socioekonomi. Inom arbetsgrupperna utförs det mesta av arbetet med att utarbeta

rekommendationer och kommentera relevanta förslag och skrivelser, men arbetsgrupperna arbetar även med att skapa forum för samarbete mellan fiskare och forskare från exempelvis ICES.

Under 2015 har NSAC fortsatt arbeta med förslag om metoder för minskade utkast i Nordsjön och den kommande landningsskyldigheten har varit uppe till diskussion ett flertal gånger. AC:en har även involverats i Scheveningen-gruppens möten gällande landningsskyldigheten. NSAC har vidare diskuterat förvaltningsplan för havskräfta, förvaltning av rödspotta samt kontrollfrågor.

Havsplanering speciellt i Nordsjön har varit uppe i gruppen för rumslig planering. I arbetsgruppen för Skagerrak-Kattegatt har man berört frågor om dumpning och utvärdering av det för torskfiske stängda området i Kattegatt samt att det svenska förslaget om att införa fiskefria zoner i det marina skyddade området Bratten diskuterats.

3.3.2 Pelagiska rådgivande nämnden (Pelagic AC)

Den pelagiska rådgivande nämnden och dess arbetsgrupper har under 2015 formulerat rekommendationer och uttalanden i flera viktiga förvaltningsfrågor. Nämnden har bl.a. diskuterat ICES råd för alla pelagiska arter samt uppdatering av relevanta förvaltningsplaner.

Olika fokusgrupper har arbetat och presenterat sina resultat bl.a. kan nämnas en grupp som arbetat med ekosystemen i Nordsjön. Flera grupper har fokuserat på några av de viktigaste arterna för det pelagiska fisket. Sillen och den västra taggmakrillen har varit uppe till diskussion. När det gäller makrillen har man diskuterat förslag till reviderad förvaltningsstrategi. Förvaltningsplan för beståndet av trynefisk är ett annat tema som varit uppe under året. För att få mer information om de olika sillbestånden har man redovisat principen för de genetiska studier som ska påbörjas.

Arbetet delas i huvudsak upp mellan två arbetsgrupper:

- Arbetsgrupp I arbetar med frågor som rör atlantoskandisk sill, norsk vårlekande sill, västra östersjösilan, taggmakrill i Nordsjön och blåvitling.
- Arbetsgrupp II arbetar med makrill i nordostatlantien, den västra taggmakrillen, södra taggmakrillen, sill i VIa norr, sill i VIa syd och VIIb, c, sill i Celtiska havet, sill i Irländska sjön och trynefisk.

Deltagande organisationer har bidragit med underlag i respektive fisken. Vid dessa möten har deltagande varit omfattande även från kommissionen och berörda medlemsstater. AC:en har även involverats i Scheveningen-gruppens möten gällande landningsskyldigheten.

3.3.3 Rådgivande nämnden för Östersjön (BSAC)

Verksamheten inom den rådgivande nämnden för Östersjön (BSAC) har under 2015 liksom tidigare år fokuserat på att utarbeta rekommendationer inför

höstens TAC- och kvotförhandlingar. Ett annat fokusområde var implementeringen av landningsskyldigheten. Dessutom arbetade gruppen med behovet av ny teknisk reglering för Östersjön som resultat av landningsskyldigheten. Arbetet med dessa frågor resulterade i rekommendationer som översänts till kommissionen och till BALTFISH.

3.4 Fleråriga planer

Förvaltnings- och återhämtningsplaner infördes i grundförordningen för den gemensamma fiskeripolitiken vid reformen 2002³. Sedan tidigare finns även förvaltningsplaner tillsammans med Norge för ett antal arter. Inom ramen för EU:s nya grundförordning för fiske kvarstår betydelsen av detta förvaltningsinstrument, och benämns numer fleråriga planer.

Förvaltningsplanerna har bidragit till en mer långsiktigt hållbar förvaltning genom att etablera lämpliga målnivåer för flertalet arter, i linje med principen om maximal hållbar avkastning (MSY). Planerna har dessutom bidragit till att ge stabilitet i besluten från år till år, vilket dels gagnat möjligheten för fiskerinäringen att planera för framtiden, dels mildrat effekten av vissa osäkerheter i den vetenskapliga rådgivningen genom att medge återhållsamhet i ökade TACer.

Enligt den nya grundförordningen ska de fleråriga planerna antas med prioritet, baserat på vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning. De ska innehålla bevarandeåtgärder för att återställa och bevara fiskbestånd över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning. Planerna kan omfatta specifika arter, blandfiske eller flera bestånd som interagerar med varandra. När så är lämpligt ska planerna bland annat innehålla referenspunkter för bevarande som är förenliga med målen i EU:s fiskeripolitik, samt åtgärder för att undvika och minska oönskade fångster.

3.4.1 Beslutsfattande

Sedan ikraftträdandet av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) den 1 december 2009, har nya eller reviderade planer inte kunnat antas, beroende på att de tre institutionerna rådet, parlamentet och kommissionen, inte varit överens vad gäller beslutsförfarande och befogenhet för förvaltningsplaner. Kommissionen och parlamentet har menat att det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 43.2 i EUF-fördraget (medbeslutande mellan rådet och parlamentet) ska gälla för hela förvaltningsplanerna. En majoritet i rådet har ansett att rådet självt ska besluta om de TAC-sättande mekanismerna i förvaltningsplanerna då rådet enligt EUF-fördragets artikel 43.3 ska besluta om åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter.

³ Rådets förordning (EG) nr 2371/2002

Interinstitutionell arbetsgrupp om fleråriga planer

I samband med antagandet av den nya grundförordningen åtog sig rådet att arbeta med parlamentet och kommissionen för att ta upp inter-institutionella frågor och enas om en väg framåt som respekterar den rättsliga ställningen för både parlamentet och rådet för att underlätta utvecklingen och införandet av fleråriga planer enligt villkoren i den nya GFPn. En interinstitutionell arbetsgrupp bestående av företrädare för kommissionen, parlamentet och rådet tillsattes därmed. Arbetsgruppens målsättning var att nå en överenskommelse om de grundläggande principerna för fleråriga planer.

Berörd arbetsgrupp lämnade en slutrapport i april 2014⁴. I denna presenteras en överenskommelse för hur fleråriga planer kan utformas. I rapporten återges bakgrund, arbetets gång, samt vad man enats om gällande innehåll för fleråriga planer. Dessutom finns fyra bilagor till rapporten. I bilaga 1 finns arbetsbeskrivning för arbetsgruppen, i bilaga 2 ges exempel på en flerårig plan för en art, i bilaga 3 exempel på en flerårig plan för två arter, och i bilaga 4 exempel på en flerartsplan. Slutrapporten presenterades i rådsarbetsgruppen för fiske den 9 april och i Coreper den 7 maj 2014. I Coreper framkom att slutrapporten fått brett stöd i Coreper, att man uppmanade kommissionen att presentera förslag och att rådets prerogativ enligt fördraget måste respekteras. Kommissionen kunde därmed lämna ett förslag till flerårig plan för Östersjön baserad på berörd slutrapport i oktober 2014. Arbetet med denna plan har fortgått i rådet och i parlamentet under hela 2015, dock utan att en uppgörelse har kunnat nås. Nuvarande ordförandeskap i rådet avser att fortsätta detta arbete under 2016. Kommissionen har aviserat att man planerar att lämna sitt förslag om en flerårig plan för Nordsjön, så fort berörda institutioner nått en uppgörelse om planen för Östersjön.

I december 2015 avgav EU-domstolen sin dom om tolkning av räckvidden av artikel 43.2 och 43.3 i fördraget rörande långsiktig plan för torsk. Domen innebär att rådets förordning som ändrar den långsiktiga planen för torsk ogiltigförklaras, men effekterna av den ändrade förordningen fortsätter att gälla till dess att en ny förordning, antagen på korrekt rättslig grund, nämligen artikel 43.2 FEUF, har trätt i kraft, dock längst till den 31 december 2016.

3.4.2 Långsiktig plan för torsk i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt

Hög fiskeridödlighet och utkast av torsk är ett problem i Västerhavet. Även om återhämtning av bestånden har skett under de senaste åren befinner de sig fortfarande under målnivåer.

Den nu gällande förvaltningsplanen för torsk i bl.a. Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt beslutades av rådet i november 2008 och trädde i kraft den 1 januari 2009 (rådsförordning (EG) nr 1342/2008). Kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen (STECF) utvärderade

⁴ Dokument 8529/14 PECHE 177

planen och dess genomförande under 2011 och fann att planens måluppfyllelse både vad gällde återhämtning av berörda bestånd och minskad fiskeridödlighet inte var tillfredsställande.

Kommissionen föreslog under hösten 2012 en revidering av delar av planen. Förslag till revidering gällde i första hand ökad flexibilitet vid fastställande av TAC och fiskeansträngning. Under diskussionerna av förslaget godtog rådet tillämpningen av artikel 43.2 i EUF-fördraget i fråga om flertalet bestämmelser men inte i fråga om artiklarna rörande särskilda regler för det årliga fastställandet av totala tillåtna fångstmängder (TACer) samt för begränsningar av fiskeansträngningen. En majoritet i rådet menade att beslut om dessa artiklar i stället skulle grundas på artikel 43.3 i fördraget och att man därför borde anta två separata rättsakter för torskplanen. Efter långtgående diskussioner och analyser från rådets rättstjänst fattade rådet i december 2012 beslut om ändring av torskplanen i de delar som ansågs utgöra åtgärder om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter genom antagande av en separat rättsakt grundad på artikel 43.3 i fördraget.

Kommissionen och parlamentet hävdade att hela förslaget skulle baseras på artikel 43.2, vilket ledde till att båda institutionerna väckte ogiltighetstalan mot rådet i EU-domstolen⁵. EU-domstolen avgav sin dom den 1 december 2015. Domen innebär att rådets förordning (förordning (EU) nr 1243/2012) ändrande den långsiktiga planen för torsk upphör att gälla. Emellertid anger domen att effekterna av rådets förordning ska fortsätta att gälla längst till den 31 december 2016. Intensivt arbete har pågått (och pågår) mellan institutionerna för att söka nå en lösning, till exempel genom att återuppta arbetet med kommissionens förslag från 2012 till ändring av den långsiktiga planen för torsk⁶.

Vid ministerråd i december 2015 fastställdes TAC för torsk i Nordsjön och Skagerrak enligt MSY-mål (för fiskeridödlighet). För Kattegatt tillämpades inte den långsiktiga planen då berörda medlemsstater inte ansåg den applicerbar. När det gäller fiskeansträngning ändrades inte nivåerna, med hänvisning till rådsförordningen.

3.4.3 Långsiktig plan för torsk i Östersjön

Östersjöns två torskbestånd förvaltas genom en förvaltningsplan under förordning (EU) nr 1098/2007. Under hösten 2011 beslöt kommissionen att inte revidera denna förvaltningsplan, utan att istället utarbeta en flerartsplan för torsk, sill och skarpsill i Östersjön. Beslutet kan ses som ett steg mot en mer ekosystembaserad förvaltning, där hänsyn tas till arternas samverkan och påverkan på varandra. Ett förslag till en flerårig plan för arterna torsk, sill och skarpsill har lagts fram av kommissionen under hösten 2014. Planens specifika mål är att garantera att bestånden av torsk, sill/strömning och skarpsill i

⁵ Förenade målen C-124/13 och C-125/13.

⁶ Se bl.a. kommissionens uttalande i 15502/1/15 REV 1, s 8.

Östersjön nyttjas på ett hållbart sätt i enlighet med principerna för maximal hållbar avkastning (MSY) och ekosystemansatsen i fiskeriförvaltningen. Flerårsplanen ska ersätta den förvaltningsplan för de båda torskbestånden i Östersjön som gäller idag. Förslagen i den nya planen innehåller också åtgärder för bevarande av rödspotta, skrubbskädda, piggar och slätvar som fångas som bifångst i torskfisket och det pelagiska fisket. Planen ska underlätta för införandet av landningsskyldigheten och innefattar möjligheter att ändra det tekniska regelverket som omfattas av förordning (EG) nr 2187/2005 och ändringar i kontrollförordningen (EG) nr 1224/2009. Förslaget innebär att de pelagiska bestånden i Östersjön nu för första gången kommer att ingå i en förvaltningsplan. Planen omfattar således de nya inslagen i den gemensamma fiskeripolitiken, allt från genomförandet av landningsskyldigheten till regionalt samarbete mellan berörda medlemsländer. Rådet har under året gett olika mandat inför förhandlingar med parlamentet, och det uppdaterades för tredje gången i december 2015, utan att parterna kunde komma till enighet. Hoppet är att enighet nås under 2016.

3.4.4 Långsiktig plan för lax i Östersjön

Kommissionen lämnade under 2011 ett förslag till en flerårig förvaltningsplan för lax i Östersjön. Denna inkluderar såväl det yrkesmässiga fisket, fritidsfisket och fisketuristiskt företagande. Förslaget innehåller bl.a. mål om 75 procent av den potentiella smoltproduktionen i älvarna, skyldighet hos medlemsländerna att genomföra bevarandeåtgärder i sina kustvatten och i älvarna, reglera yrkesfiske och fritidsfiske efter lax samt fasa ut kompensationsutsättningar av odlad lax.

Kommissionens förslag behandlades under 2012 i rådet och i parlamentet. Parlamentet beslutade om sin ståndpunkt i november 2012 och innebar bl.a. högre mål för bestånden av lax i älvarna än vad som följer av kommissionens förslag. Av beslutet följer också att allt fiske, inklusive fisket i älvarna, ska inräknas i kvoterna. Under 2013, 2014 och 2015 har kommissionens förslag dock inte behandlats vidare av rådet i avvaktan på att den principiella frågan ska klargöras om kompetensfördelning mellan rådet, parlamentet och kommissionen avseende beslut om fiskemöjligheter inom fleråriga förvaltningsplaner.

För att skapa förutsättningar för ett långsiktigt hållbart laxfiske har Sverige infört nationella regleringar i väntan på att den fleråriga planen ska kunna beslutas och träda i kraft. Fisket till havs i södra Östersjön har utgjort ett icke selektivt fiske på blandbestånd av svaga och starka vilda laxstammar samt odlade laxstammar, varför det från den 1 januari 2013 är förbjudet med drivlinefiske i Östersjön. Riktat laxfiske sker nu endast genom fiske med fasta laxfällor på kusten, trollingfiske i Östersjön samt fiske i älvarna. Syftet med regleringarna är att fiske efter naturproducerad lax ska ske i närheten av eller i laxälvarna vilket gör det möjligt att anpassa fisket och fångsternas storlek till varje enskilt laxbestånd status och förutsättningar.

För att nyttjande av svensk TAC ska ske på ett sätt som ökar skyddet för de svaga stammarna av vild lax, öka andelen odlad lax i fångsterna samt påskynda att mål om MSY kan nås, fördelades fiskemöjligheter för kustfisket med fasta fällor inom tre förvaltningsområden, område 31, 30 och 22-29 under 2015. Beslut togs också om att fisket efter lax fick starta den 17 juni i område 31 samt i område 30 norr om latituden 62.55 N i syfte att öka andelen odlad lax i fångsterna då denna återvandrar senare än den vilda samt för att skydda särskilt svaga bestånd av lax i området. Fritidsfisket med fasta fällor fick starta den 1 juli i område 31 samt i område 30 norr om latituden 62.55 N.

3.4.5 Långsiktig plan för atlantlax

Vid årsmötet 2012 i North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO) beslutades att medlemmarna till årsmötet 2013 skulle redovisa hur man avser att implementera beslut tagna inom NASCO för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av atlantlaxen (se även kapitel 10.4). En svensk implementeringsplan för perioden 2013-2018 beslutades under 2013. Planen har antagits av kommissionen som en del av EU:s plan och vid NASCO:s årsmöte 2013.

I planen finns mål för att bestånden i varje vattendrag senast 2018 ska nå 50 procent av potentiell smoltproduktion och att slutmålet för bestånden i varje vattendrag är 75 procent av potentiell produktion. Planen behandlar datainsamling om laxbestånden, reglering av fiske i havet och vattendragen, bevarande och restaurering av vattendrag, kalkning mot försurningen, skydd mot fisksjukdomar, fiskparasiter samt genetisk påverkan på vild lax. Medlemmarna i NASCO ska årligen rapportera genomförda åtgärder och eventuella avvikelser från planen. Sverige har under 2015 genomfört åtgärder enligt planen vilket rapporterats till kommissionen och NASCO. Den svenska planen för år 2013 – 2018 och en rapport över genomförda svenska åtgärder finns på NASCO:s hemsida.

3.4.6 Ålförvaltningsplanen

Under hösten 2014 rapporterade kommissionen, ett år försenat, utfallet av implementerade förvaltningsplaner i medlemsländerna till rådet och parlamentet⁷. I rapporten framhåller kommissionen att effekten av implementerade förvaltningsplaner inte går att utvärdera mot beaktande av målet i förordningen om 40 procent blankålsutvandring. Vidare redogör kommissionen för svårigheter att uppskatta effektiviteten av individuella förvaltningsåtgärder, bl.a. eftersom nödvändig data saknas, åtgärderna förväntas ge effekt först på lång sikt samt att redovisade beräkningar är inkonsekventa. Samtidigt framgår det av rapporten att inga medlemsländer anser sig uppnått det inom förordningen uppsatta målet om 40 procent blankålsutvandring. Generellt kan det konstateras att implementerade åtgärder

⁷ I enlighet med artikel 9 (2) i ålförvaltningsplanen (rådets förordning (EG) nr 1100/200) om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål.

resultat i ett reducerat fiske medan det fortfarande råder stora brister i åtgärder riktade mot att reducera annan ej fiskerelaterad dödlighet orsakad av människan. Kommissionen belyser även problematik kopplad till utsättningar av glasål som bevarandeåtgärd och anser vidare att åtgärden behöver utredas ytterligare.

Kommissionen ger inga förslag till fortsatta åtgärder enligt artikel 9 (3) men hänvisar till att man avser beställa en extern granskning av de metoder som använts av medlemsstaterna i syfte att möjliggöra en mer robust skattning kring beståndets status. Vidare uppmanar kommissionen medlemstaterna att fortsatt upprätta försiktighetsåtgärder tills dess att beståndet visar på en signifikant beståndsökning avseende såväl rekrytering som vuxen ål. Kommissionen anser även att mer uppmärksamhet ska riktas mot att reducera icke fiskerelaterad dödlighet orsakad av människan.

I enlighet med artikel 9 (1) rapporterade Sverige den 30 juni 2015 en ny utvärdering av nationellt vidtagna åtgärder för att stärka beståndet av europeisk ål. Rapporten redogör för andelen blankål som utvandrar från svenska vattenområden i förhållande till nu potentiella produktion och målnivån enligt artikel 2 (4). Därutöver redogör rapporten för påverkan från fiske och vattenkraft liksom genomförd minskning. För att samordna rapporteringen mellan medlemsländer utarbetade ICES ett förslag till en standardiserad rapporteringsmall inför 2015 års rapportering. Då kommissionen inte antog någon formell mall delegerades ansvaret att utforma rapporteringsformat mot bakgrund av rapporteringskrav i artikel 9 till respektive medlemsstat. Sverige valde därför att rapportera i enlighet med 2012 års format. Under hösten meddelade kommissionen att man överväger att offentliggöra medlemsstaternas nationella rapportering innan januari 2016.

Förhandlingarna om kommissionens förslag från 2012 om att göra ålförvaltningsplanen förenlig med de nya reglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (s.k. Lissabon Anpassning) återupptogs *inte* under 2015. Parlamentet lämnade sina ändringsförslag under 2013 som dock gick utöver kommissionens förslag till Lissabon Anpassning. Rådet behandlade frågan under 2014.

3.5 Fiskemöjligheter 2016

Begränsningar av fångst och fiskeansträngning fastställs årligen genom olika förordningar för Västerhavet, Östersjön, Svarta havet samt för djuphavsarter (vartannat år). Eftersom många kvoter delas med länder som inte är medlemmar i EU föregås beslut av ett omfattande förhandlingsarbete med olika tredjeländer, bl.a. Norge, Island och Ryssland. Dessa förhandlingar omfattar bl.a. kvoter för gemensamt förvaltade bestånd som torsk, sill, makrill och blåvitling. Unionen har också fiskemöjligheter genom partnerskapsavtal med tredjeländer och olika regionala organisationer.

Kommissionens förslag till TAC följer kommissionens årliga policymeddelande som innehåller principer för TAC-sättning. I meddelandet för 2016 (COM(2015) 239) anges följande arbetsmetod för fastställande av TAC:er:

- Förvaltningsplaner ska följas, men om planens mål avviker från MSY-mål enligt grundförordningens artikel 2.2 kommer kommissionen att föreslå TAC för att nå MSY till år 2016. Endast om det skulle innebära mycket stora sänkningar eller socioekonomiska konsekvenser kan kommissionen tänka sig en stegvis anpassning.
- TAC:er ska fastställas enligt mål för MSY till 2016 där sådana vetenskapliga råd finns.
- Internationella överenskommelser om TAC:er och andra åtgärder ska följas. När det gäller bestånd för vilka en bedömning av MSY har gjorts som delas med tredjeländer eller förvaltas via regionala fiskeförvaltningsorganisationer kommer kommissionen att försöka nå en överenskommelse med våra parter om samma tillvägagångssätt.
- Om det inte finns exakt vetenskaplig rådgivning ska vägledande vetenskapliga rekommendationer som bygger på kvalitativa analyser av tillgänglig information användas som underlag för TAC-beslut.
- När det inte finns vetenskaplig rådgivning eller beståndens status är okänd, ska försiktighetsansatsen följas.
- När det gäller bestånd som helt eller delvis ingår i landningsskyldighet 2016 kommer kommissionen att föreslå ökning i TAC beroende på vetenskaplig bedömning av utkastnivåer och hur stor del av fångsten som kommer att omfattas av landningsskyldighet 2016.

Enligt artikel 50 i EU:s grundförordning för fiske ((EU) nr 1380/2013) ska kommissionen årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om framstegen när det gäller uppnåendet av maximal hållbar avkastning och situationen för fiskbestånden. Kommissionen gör avrapporteringen i de årliga policymeddelandena. Årets meddelande är det tionde. I det första publicerat 2006, introducerade kommissionen sin avsikt att lägga förslag för fiskemöjligheter i linje med MSY.

Av den beståndsgenombgång som presenteras i kommissionens policymeddelande för 2016 framgår att fiske har utvecklats mot MSY-nivåer sedan 2006, i alla områden i Nordostatlanten, Nordsjön och Östersjön.

Följande trender har noterats i utvecklingen sedan 2006:

- Bestånd som fiskas enligt MSY har ökat från 2 till 269,
- Bestånd som är inom säkra biologiska gränser har ökat från 11 till 21,
- Bestånd som har kvantitativ rådgivning ökade från 59 till 72.

För närvarande är många betydande pelagiska bestånd och bestånd i Nordsjön och Östersjön nära MSY-mål. Framstegen är mindre i vattnen väster om Brittiska öarna (västliga vatten). I Medelhavet och Svarta havet är bestånden överfiskade eller i dåligt skick.

3.5.1 Västerhavet

Rådet kunde vid ministermötet i december 2015 enhälligt nå en politisk överenskommelse kring fiskemöjligheterna för 2016 som bland annat omfattar Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön. Beslutet följde målen för MSY. För många bestånd sattes TAC i linje med MSY 2016. Det gäller för torsk i Nordsjön och Skagerrak, för kummel, kolja, sill och blåvitling i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt, samt för räka, havskräfta och äkta tunga i Skagerrak och Kattegatt. I vissa fall gjordes en gradvis anpassning (vilket grundförordningen medger fram till 2020). För så kallade datasvaga bestånd innebar överenskommelsen en fall-till-fall bedömning vilket krävdes för att nå enhällighet i rådet.

För vissa av de bestånd där fullständiga uppgifter saknas (datasvaga bestånd) upprepade rådet och kommissionen uttalandena från ministerrådet i december 2012 - 2014 enligt vilket TAC-nivåer för ett antal bestånd bibehålls på oförändrade nivåer. De bestånd det gäller är bestånd som enligt kommissionen är av låg ekonomisk betydelse, endast tas som bifångst eller där kvotutnyttjandet är lågt. Kommissionen avser att arbeta vidare med medlemsländer och relevanta vetenskapliga organ för att förbättra kunskapsläget för bestånden. Det framgår också av uttalandet att om uppfattning om beståndstatus för några av bestånden i uttalandena skulle ändras kan andra TAC-nivåer övervägas för 2017. Uttalandet omfattar bland annat långa, lubb och birkelånga i Skagerrak och Kattegatt.

En komplicerad diskussion inom ramen för TAC-förhandlingarna 2015 var metod och beslut om TAC-ökningar med anledning av landningsskyldighet. Enligt grundförordningen (1380/2013), artikel 16.2, ska fiskemöjligheter i och med landningsskyldigheten fastställas för att återspegla fångster, på grundval av att det för det första året och därpå följande år inte längre kommer att vara tillåtet att kasta fångst av det aktuella beståndet överbord. Medlemsstaterna kunde acceptera de nivåer som fastställdes för 2016, men i uttalande (dok 15502/1/15) av bland annat Sverige anges att kommissionen och medlemsstater, med stöd av vetenskapliga organ, ska arbeta med eventuella förbättringar till metoden inför 2017 och framöver.

3.5.2 Djuphavsarter

Fisket efter djuphavsarter har de senaste åren utvecklats snabbt och fisketrycket har varit högt innan verkningfulla förvaltningsåtgärder har kunnat utarbetas och implementeras. Djuphavsarter är mycket känsliga på grund av sin biologiska karaktär (långlivade, låg reproduktion, sen könsmognad, färre avkommor) och klarar bara ett mycket lågt fisketryck. Idag finns ingen enhetlig förvaltning av djuphavsbestånd, utan de förvaltas genom:

- En rådsförordning för TAC:er och kvoter som beslutas vartannat år.
- Den större TAC- och kvotförordningen för Västerhavet (där vissa arter återfinns) som beslutas en gång om året.
- En förordning som styr tillträde, så kallad 'access regime'.
- Beslut i den regionala fiskeriorganisationen NEAFC.

I november 2014 nådde ministerrådet en politisk överenskommelse gällande förslaget till TAC- och kvoter för vissa djuphavsbestånd för 2015 och 2016. Spanien och Portugal kunde inte ställa sig bakom kompromissen då de ansåg att nedskärningarna framförallt rörande fläckpagell och dolkfisk var alltför drastiska och valde därför att rösta nej.

Den beslutade förordningen innebar bland annat att TAC för djuphavshajar även fortsättningsvis fastställdes till noll ton och att TAC för fläckpagell sänktes med 50, respektive 25 och 5 procent för olika vattenområden.

Sverige bedriver inget djuphavsfiske, men en mindre mängd djuphavsarter fångas som bifångst. Under 2016 blir det nya förhandlingar om TAC- och kvoter för djuphavsarter inför 2017 och 2018.

3.5.3 Östersjön

Kommissionen presenterade den 2 september 2015 förslag till fiskemöjligheter för Östersjön. Kommissionens förslag baserades på förslag från det internationella havsforskningsrådet (ICES) och Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF). ICES rådgivning baserades på MSY tillvägagångssätt och om vissa data saknades, på en försiktighetsansats. ICES råd innehöll den totala fiskemöjligheten, (dvs. all fångst) av sill, skarpsill, lax och torsk, utom för rödspätta som inte omfattas av landningsskyldighet förrän 2017.

Vid ministerrådet i oktober 2015 nåddes en politisk uppgörelse om fiskemöjligheter för 2016 och sedermera antogs rådets förordning 2072/2015 om fiskemöjligheter i Östersjön för 2016. Beslutet inkluderar maximala tillåtna fångstnivåer (TAC) och nationella kvoter. På grund av problem med beståndsuppskattningen hos ICES kunde inte förvaltningsplanen följas för det östra torskbeståndet (se vidare under avsnittet för torsk nedan). ICES använde en ny metod när det gäller vetenskaplig rådgivning för fastställande av fiskemöjligheter för torsk i delområdena 22–24. Därför fann rådet det lämpligt att tillämpa ett stegvist tillvägagångssätt vid minskningen av fiskemöjligheterna mot MSY. Mot bakgrund av den senaste vetenskapliga rådgivningen var det, för att skydda det västra torskbeståndets lekplatser, lämpligt att fastställa fiskemöjligheter utanför lektiderna (15 februari–31 mars 2016, och således inte under april månad, såsom gällde tidigare).

I GFPn fastställs målet för den gemensamma fiskeripolitiken bl.a. till att nyttjandegraden för maximal hållbar avkastning (MSY) ska uppnås senast 2015 där så är möjligt och, genom en successiv och stegvis anpassning, senast 2020 för alla bestånd. Om den nyttjandegraden skulle uppnås 2016 skulle detta få allvarliga konsekvenser för den sociala och ekonomiska hållbarheten för flottor som fiskar efter bestånden skarpsill och sill/strömming, och målet sattes därmed till att MSY skulle nås senast 2017. Fiskemöjligheterna för 2016 för dessa bestånd blev fastställda på ett sätt som innebär att MSY nås genom en stegvis anpassning.

Med anledning av Ryska federationens embargo mot import av vissa jordbruks- och fiskeriprodukter från EU, infördes 2015 en flexibilitet på 25 procent för överföring av outnyttjade fiskemöjligheter för de bestånd som drabbades hårdast eller direkt av det ryska embargot. Med anledning av att exceptionella omständigheter råder i form av detta embargos förlängning och utvidgning i fråga om unionen och att tillgång till vissa traditionella marknader saknades samt mot bakgrund av vetenskapliga utlåtanden, fick fiskemöjligheter för vissa bestånd av sill och skarpsill som inte nyttjats under 2015 överföras till 2016, motsvarande högst 25 procent. Ingen annan flexibilitet i fråga om överföring av outnyttjade fiskemöjligheter får tillämpas på de berörda bestånden.

Sill och skarpsill

Efter att ha ökat den totala tillåtna fångsmängden (TAC) för det västra sillbeståndet med 15 procent inför 2015, ökades nu kvoten med 18 procent inför 2016. Lekbiomassan för beståndet har ökat de senaste åren och beståndet ligger över MSY Btrigger (Btrigger är en referenspunkt för fiskbiomassan som framkallar en försiktig respons, vanligtvis genom att minska fiskeridödligheten). Fiskeridödligheten har minskat de senaste tre åren, och ligger i år under Fmsy. Rekryteringen är stabil.

Eftersom TAC ökades i fjol med 45 procent, önskade rådet inte att ha en så stor ökning som den biologiska rådgivningen rekommenderade, för att få en viss stabilitet i fångsterna. En ökning på 8,6 procent rekommenderades från kommissionen och detta blev också resultatet i rådet. Lekbiomassan för sill i centrala Östersjön har ökat de senaste åren och ligger nu över MSY Btrigger. Fiskeridödligheten har varit under Fmsy de senaste åren. Rekryteringen ser bra ut och ligger på ett långsiktigt medelvärde.

TAC för beståndet av sill i Bottenhavet och Bottenviken ökades med 15 procent för 2015. Inför 2016 föreslog ICES och kommissionen en sänkning med 35 procent. Beståndsuppskattningen för sill är uppdelad i rådgivningen i separata bestånd för Bottenhavet och Bottenviken. Analysen av lekbiomassan för sill i Bottenviken var inte analytisk, men rådet för båda bestånden indikerar att lekbiomassan har ökat de senaste åren. Efter förhandlingar hamnade den slutliga fiskemöjligheten på en sänkning av fiskemöjligheterna för 2016 med 24 procent jämfört med 2015 och en fortsatt eventuell sänkning av fiskemöjligheterna vid behov för att nå Fmsy under 2017.

Skarpsillens lekbiomassa (SSB) har minskat från en historiskt hög nivå i slutet av 1990 men kvarstår fortfarande över MSY Btrigger. Fiskeridödligheten under 2014 låg över F_{lim} , men rekryteringen ansågs vara hög för 2014 och 2015. ICES och kommissionen önskade sänkning av fiskemöjligheterna med 14 procent, men efter förhandlingarna i rådet beslutades om en sänkning av TAC med 5,2 procent. Detta sedan Fmsy har sänkts de senaste tre åren i ICES modell och att lekbestånden förväntas öka under 2016 pga. hög rekrytering tidigare år.

Torsk

För torsken i det östra beståndet kunde den biologiska rådgivningen från ICES inte ge ett förslag på kvot inför 2016 som är baserad på en s.k. analytisk

bedömning. Därför gav ICES ett råd enligt försiktighetsansatsen som baseras på 2014 års fångst minus 20 procent. Ytterligare 20 procent drogs bort av rådet, då ICES anser att beståndet har haft en ökad exploatering sedan 2009. Detta resulterade i en sänkning av fiskemöjligheten med 43 procent i rådgivningen. Kommissionen följde sin egen policy när rådgivningen är baserad på försiktighetsansatsen, där den maximala gränsen för ändringar ligger på 20 procent. Medlemsländerna följde kommissionens råd och sänkte TAC med 20 procent.

För torsken i det västra beståndet ansåg ICES att för att nå målet om MSY måste fritidsfisketrycket dras av TAC för västra beståndet. Detta resulterade i en signifikant sänkning av F för yrkesfisket på 51 procent. Dessutom låg det ytterligare en utmaning i att det finns ett fiske av torsk från östra beståndet på det västra beståndets kvot. Kommissionen rekommenderade en sänkning på 34,8 procent av fisketrycket på det västra beståndet, vilket medlemsländerna ansåg vara en för stor sänkning och sänkte kvoten med 20 procent. För att ytterligare skydda torsk från västra beståndet blev den stängda perioden för fiske av lektorsk i område 22-24 ändrad och förlängd från april till 15 februari till och med 31 mars. Förvaltningsplanen för torsk följdes inte för torskbestånden då man ansåg att bestånden av olika orsaker behövde sänka fisketrycket utöver ramarna i förvaltningsplanen.

Lax

Enligt ICES motsvarar nivån för maximal hållbar avkastning (MSY) för lax ett uttag om 116 000 laxar. Detta inkluderar också orapporterad, felrapporterad och önskad fångst. Kommissionens förslag låg i linje med detta men hade ytterligare dragit av för sålskadad lax och en andel som tillkommer Ryssland. Av denna anledning blev rådet från kommissionen på 105 850 laxar. Efter förhandlingarna i rådet blev TAC:n 95 928 laxar, vilket är lika med TAC för 2015. Rådet ville ha en mindre TAC än kommissionen då de ville skydda svaga laxälvar ytterligare.

3.5.4 Svarta Havet

Vid decemberrådet 2015 kunde ministrarna enhälligt enas om en politisk överenskommelse om fiskemöjligheter i Svarta havet för nästkommande år. Överenskommelsen innebar oförändrade kvoter för de båda reglerade bestånden vilka är skarpsill och piggvar. För piggvar innebar överenskommelsen att berörda medlemsländer (Bulgarien och Rumänien) åtog sig ytterligare åtgärder bland annat genom minskning av fiskelicenser, utökad datainsamling, utvecklad kontrollverksamhet, och utökat samarbete med tredje länder som också fiskar på beståndet. För att undgå att pigghaj blev inkluderad i kvotförordningen förpliktade Bulgarien och Rumänien att begränsa utfärdande av fiskelicenser och fångst av pigghaj under 2016. Dessutom ska rapportering och kontroll av fångst av pigghaj skärpas in. Dessa åtagande görs för att kunde fiska på nämnda bestånd på MSY-nivå inom 2020.

3.5.5 Årlig rapport om balansen mellan flottans fiskekapacitet och fiskemöjligheter

I enlighet med GFPn (artikel 22.2) översände Sverige under 2015 den årliga rapporten om balansen mellan flottans fiskekapacitet och fiskemöjligheter. I riktlinjerna för rapporten anges att vissa biologiska, ekonomiska och tekniska indikatorer ska ligga till grund för en bedömning av huruvida obalans råder i ett flottsegment.

I flottrapporten kunde det bland annat konstateras att de ekonomiska indikatorerna generellt sett inte påvisar överkapacitet, med undantag för fartyg mindre än 12 meter som fiskar med passiva redskap. Då dessa segment står för en mycket liten del (cirka 3 %) av den landade fångsten och ofta utgörs av deltidsfiske betonades det i rapporten att detta inte nödvändigtvis bör tolkas som överkapacitet. Det kunde vidare konstateras att den biologiska indikatorn SHI (Sustainable Harvest Indicator) i vissa fall uppvisar kritiska värden, främst bland de segment som fiskar med passiva redskap. Här påpekades återigen att dessa segments andel av de totala fångsterna är mycket liten och att de biologiska indikatorerna, speciellt SHI, är förknippad med vissa brister (detta diskuteras av STECF i rapporten "Assessment of balance indicators for key fleet segments and review of national reports on Member states efforts to achieve balance between fleet capacity and fishing opportunities", STECF-15 -02). En generell kommentar till resultaten i rapporten är att den segmentering och de indikatorer som används påverkar de slutsatser som kan dras.

Liksom föregående år har fartygskapacitet som förts in i den svenska fiskeflottan kompenserats genom utförelse av minst motsvarande kapacitet i enlighet med artikel 23.1 i ovan nämnda förordning. De krav på kapacitetsutförelse som tillämpas i Sverige är 100 eller 110 % beroende på segment och hemmahamn. Det nämndes vidare i rapporten att det i dagsläget inte är möjligt med nyetableringar för fartyg inom det så kallade effortsystemet. Med effortsystemet avses de fartyg som tilldelats fiskeansträngning från Sveriges totala tilldelning av fiskeansträngning för torskfångande redskap i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt vilket regleras i rådsförordning (EG) nr 1342/2008.

Flottrapporten beskrev även de nya nationella regler för licenser och tillstånd som trädde i kraft den 1 oktober 2014 som en anpassning till EU-rätten och ändringar i fiskelagen (1993:747). Dessa ändringar innebar bland annat att en fiskelicens ersatte de tidigare yrkesfiskelicenserna och fartygstillstånden.

Det kan slutligen konstateras att den svenska flottans totala kapacitet, mätt i bruttoton (GT) och kilowatt (kW), med god marginal understiger de fiskekapacitetstak som anges för Sverige i bilaga II i GFP:n.

3.6 Havsmiljödirektivet

Enligt artikel 13 i EU:s havsmiljödirektiv⁸ ska medlemsstaten, för varje berörd marin region eller delregion, identifiera de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå eller upprätthålla god miljöstatus. Artikel 15 i direktivet stipulerar att medlemsstaten ska lämna underlag och informera kommissionen om identifierade problem, som påverkar miljötillståndet i dess marina vatten och inte kan lösas med åtgärder på nationell nivå eller som har samband med annan unionspolitik eller annat internationellt avtal. Samtidigt ska den gemensamma fiskeripolitiken säkerställa att fiske är miljömässigt hållbart på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt bidrar till att trygga livsmedelsförsörjningen. Av särskild betydelse i den reformerade GFPn är att fiskerilagstiftningen ska vara förenlig med miljölagstiftningen och att den uttryckligen ska bidra till god miljöstatus i enlighet med havsmiljödirektivet (artikel 2.5.j).

Under 2015 har arbetet fortsatt på HaV för att utarbeta förslag till svenskt åtgärdsprogram för havsmiljödirektivet med utgångspunkt från den inledande bedömningen av miljöstatusen i Sveriges marina vatten samt de svenska målen, miljö kvalitetsnormerna, vilka finns fastlagda i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18).

Det svenska åtgärdsprogrammet för havsmiljön antogs i december 2015. Det är beslutat av HaV och inbegriper därför inte åtgärder inom ramen för arbetet med GFP som måste förhandlas på europeisk nivå. Åtgärderna gällande fisk och skaldjur som påverkas av fiske omfattar fiskeregleringar innanför trålgränsen för att främja artselektivt fiske, olika typer av fredningar (tider, områden och arter) samt anpassning av fiskeflottan till tillgängliga fiskemöjligheter.

Hur fisket bedrivs och regleras inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken påverkar främst god miljöstatus (HVMFS 2012:18, 18 § samt bilaga 2) för 1. Biologisk mångfald, 3. Kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur, 4. Marina näringsvävar och 6. Havsbottnens integritet, samt i begränsad omfattning 5. Övergödning och 10. Egenskaper och mängder av marint avfall.

Två av de svenska miljö kvalitetsnormerna för havet berör fisk (HVMFS 2012:18, Bilaga 3, C3 samt C4). Dels ska alla naturligt förekommande fiskarter och skaldjur som påverkas av fiske ha en beståndsstruktur som är långsiktigt hållbar, dels ska fiskesamhället i stort möjliggöra att viktiga funktioner i näringsväven upprätthålls. Detta innebär bl.a. att fiskeridödligheten ska vara lägre än Fmsy för de bestånd för vilka det finns en analytisk bedömning och en Fmsy nivå i enlighet med ICES bedömning (HVMFS 2012:18, Bilaga 4, 3.1 A),

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG

samt att lekbiomassan (SSB) ska vara större än Bmsy-trigger i enlighet med ICES aktuella rådgivning.

Fiskets bedrivande påverkar även möjligheter att uppnå svenska miljö kvalitetsnormer gällande mänsklig påverkan på havsbottnar och biogena substrat, samt i mer begränsad utsträckning en avfallsfri havsmiljö (HVMFS 2012:18, Bilaga 3, D1, D2 samt D4).

Arbetet med reglering av fisket i marina skyddade områden (se 3.2.3 Regionalt arbete – bevarandeåtgärder enligt unionens miljölagstiftning) är ett bidrag till att minska påverkan från fisket på havsbottnar.

Ytterligare åtgärder i syfte att nå miljö kvalitetsnormerna för fisk kan i hög utsträckning vidtas inom den gemensamma fiskeripolitiken genom bl.a. reglering av fisketryck på olika arter, stängda områden, tekniska regleringar, redskapsbegränsningar, artsselektioner etc. Samtidigt påverkar också miljö tillståndet och åtgärder inom andra områden, exempelvis övergödning eller farliga ämnen, förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsnormerna för fisk.

3.7 Regionala havsmiljökonventioner

Arbetet inom de regionala havsmiljökonventionerna har som syfte att skydda havsmiljön och stödja en utveckling mot ett hållbart nyttjande. Under 2015 har EU:s medlemsländer som är part i HELCOM och Ospar lagt fokus på regional samordning av havsmiljödirektivet, inklusive utveckling av gemensamma indikatorer där fiskrelaterade indikatorer som grund för statusförklaring av den biologiska mångfalden och näringskedjan samt kommersiellt fisk (D1, D3, D4, och D6) ingår. Båda konventionerna har arbetat med rekommendationer om åtgärder för skydd av hotade arter och habitat och skyddade område där fisk och habitat essentiella för fisk ingår.

3.7.1 Helsingforskommissionen (HELCOM)

HELCOM är den implementerande organisationen för Helsingforskonventionen. Inom ramen för HELCOM har regeringarna runt Östersjön antagit en aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP). Syftet med aktionsplanen är att uppnå en god miljö i Östersjön till 2021.

HELCOM 35-2014 beslutade att etablera en ny arbetsgrupp med fokus på fiske (HELCOM FISH). Den nya gruppen förväntades involvera representanter från fisket, miljömyndigheter och andra organ från såväl Östersjöländerna som EU. Gruppen behandlar implementering av ekosystemansatsen inom fisket med fokus på att identifiera behov och lösningar för hur sektorn ytterligare kan bidra till att nå god miljöstatus i Östersjön år 2021. Gruppen ska underlätta implementering och uppföljning av fiskerelaterade processer inom HELCOM BSAP samt vid behov bidra till att koordinera och applicera ekosystemansatsen i andra processer pågående inom HELCOM. Målet är att gruppen även kommer samarbeta med ICES samt utvärdera synergier med bl.a. BALTFISH.

Under 2015 har HELCOM FISH träffats två gånger och arbetet har fokuserats på att ta fram en rekommendation för hållbart vattenbruk, utarbeta förslag på gemensamma åtgärder för att bekämpa och övervaka bifångster av känsliga arter, samt utbyta information om utövning, övervakning och reglering av fritidsfiske.

Man har även granskat och bidragit till den fortsatta utvecklingen av gemensamma indikatorer för god miljöstatus som berör fisk och fiske, samt tagit upp frågor gällande användningen av VMS och annan fiskedata för att bedöma deras eventuella påverkan på livsmiljöer och arter (i synnerhet för att bidra till målen om marint områdesskydd).

HELCOM FISH arbetar även med att främja migrerande fiskarter, bl.a. för att uppnå de mål som sätts i BSAP för ål och lax. Under 2015 har HELCOM FISH påbörjat arbetet med att revidera arbetsplanen och reaktivera för den task force som HELCOM HOD 41/2013 etablerade för migrerande fiskarter (FISH-M). Sverige har tagit en ledande roll i att stötta detta arbete och kommer under 2016 stå som värd för ett möte med FISH-M i koppling till nästa HELCOM FISH möte.

En angelägen uppgift för HELCOM FISH är att förbättra kommunikation och samarbete mellan fiske och miljöförvaltningen. Under 2016 siktar HELCOM FISH på att ta fram en kommunikationsplan för detta syfte, bl.a. för att förbättra kommunikation mellan HELCOM och BALTFISH.

3.7.2 Oslo-Paris konventionen (Ospar)

Ospar är den implementerande organisationen för Oslo-Pariskonventionerna. Inom Ospar samarbetar femton västeuropeiska stater med kust- och avrinningsområden till Nordostatlanten med en regional havsmiljökonvention som bas för att skydda den marina miljön. Såväl Sverige, som EU är part till konventionen. Även de två viktiga fiskerikonventionerna Norge och Island är parter i Ospar. Ospar har inte mandat att förvalta fiske i konventionsområdet (detta förvaltas bl.a. av NEAFC och NASCO), men arbetar med frågor och områden av relevans för fiskeriförvaltning.

Under 2015 har arbetet med rekommendationer för hotade arter och habitat fortsatt inom Ospar. Två rekommendationer, en för lax och en för blåfenad tonfisk, har behandlats men inte antagits. Rekommendationen för blåfenad tonfisk kommer inte att tas vidare inom Ospar utan relevanta åtgärder är tänkt ska säkerställas genom ett etablerat samarbete med ICCAT. Förslag på samarbetsformer har framförts av Ospar till ICCAT utan positiva resultat. När det gäller lax ansvarar Sverige som ledande land för den fortsatta beredningen av denna rekommendation, i samarbete med sekretariaten för NASCO och Ospar. Ett arbetsmöte planeras mellan med sekretariaten för NASCO och Ospar samt UK, Nederländerna och Sverige.

Ålgräsängar är essentiella för fiskar som ål och torsk. Arbetet för genomförande av Ospars rekommendationer för hotade arter och habitat kan ske på olika sätt och med hjälp av olika verktyg. Ett sätt är genom vägledning och miljökonsekvensbedömningar. HaV har under 2015 bl.a. bevakat att Arendalmålet tog hänsyn till Ospars rekommendation 2012/4 om skydd av ålgräsängar. Ett annat sätt är upplysning och framtagande av information. HaV har i samarbete med Art Databanken tagit fram en guide till Västerhavets broskfiskar⁹, i enlighet med åtgärder inom Ospars rekommendation 2010/6. Denna guide gör det möjligt att identifiera de arter av broskfiskar som är kända från svenska vatten, och har skickats ut till berörda yrkesfiskare i syfte att bidra till ökad rapportering av dessa arter.

Samarbetet mellan Oskar och NEAFC har utvecklats vidare och organisationerna har identifierat tema för samordning.

⁹ Se www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/publikationer/publikationer/2015-06-11-vasterhavets-hajar-och-rockor.html

4 Avtal med tredjeland och kuststatsöverenskommelser

4.1 Kuststatsöverenskommelser och Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC)

Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC) är den regionala fiskeriförvaltningsorganisationen för området i nordostatlantien. Avtalslutande parter i NEAFC är EU, Danmark (i fråga om Färöarna och Grönland), Island, Norge och Ryssland. NEAFC:s huvudsakliga fisken inkluderar kungsfisk, makrill, kolja (Rockall), Atlantoskandisk sill, blåvitling och djuphavsarter. SE innehar fiskemöjligheter för makrill, Atlantoskandisk sill och blåvitling.

NEAFC:s målsättning är att säkerställa långsiktigt bevarande och optimalt nyttjande av fiskeresurserna i konventionsområdet, vilket ska leda till hållbara ekonomiska, miljömässiga och sociala fördelar. För detta ändamål ska NEAFC anta förvaltningsåtgärder för olika fiskbestånd, vilket även inkluderar årliga förhandlingar om gemensamt nyttjade bestånd, samt kontrollåtgärder för att säkerställa att dessa genomförs korrekt. NEAFC ämnar godta åtgärder för att skydda också andra delar av det marina ekosystemet från potentiell negativ påverkan från fisket. För att nå sina mål ska NEAFC se till att dess rekommendationer baseras på bästa tillgängliga vetenskapliga bevis, tillämpa försiktighetsansatsen och att bevara den marina biologiska mångfalden.

En utvärdering av NEAFC presenterades på årsmötet i oktober 2015 av en oberoende panel sammansatt av tre externa experter inom förvaltning, forskning och havsrätt. Panelen har lämnat förslag till förbättringar. Diskussioner om detta gjordes på årsmötet, där man kom fram till några konkreta åtgärder. För det första ska NEAFC inrätta en arbetsgrupp för ett ramverk för kuststatsförhandlingar och därtill hörande frågor. För det andra ska man inrätta en arbetsgrupp för att ta itu med fördelningskriterierna. Dessutom har man ändrat i ToR i båda undergrupperna, PECMAS och PECMAC (tidigare PECCOE).

Vad gäller beslutsprocessen och NEAFC:s relation till kuststatsförhandlingarna så gäller det i synnerhet hur de gemensamma bestånden (bl.a. makrill, Atlantoskandisk sill och blåvitling) ska behandlas.

4.1.1 Atlantoskandisk sill

Bakgrund

Sedan 2007 finns en överenskommelse mellan EU, NO, IS, FO och RF för Atlantoskandisk sill (ASH). NO innehar, enligt avtalet, en andel om 61 % av kvoten medan EU:s andel är 6,51 %, IS 14,51 %, FO 5,16 % och RF 12,82 %. EU har genom avtalet getts möjlighet att fiska 90 % av sin kvot i norsk zon. Sverige innehar 12,70 % av EU:s andel.

Vid kuststatsförhandlingarna 2013 kunde ingen överenskommelse om förvaltningsåtgärder för ASH för 2014 nås. Positionerna var låsta och inget nytt framkom på mötet. Oenigheten gällde främst fördelningen mellan kuststaterna. FO upprepade sin tidigare ståndpunkt och ansåg att FO har rätt till en större andel än 5,16 % av kvoten då fisken har ändrat sitt utbredningsmönster och att sillen i större utsträckning finns i FOs vatten. FO förespråkade hösten 2013/våren 2014 en interimslösning tills parterna kommit överens om en ny fördelningsnyckel.

För 2013 etablerade FO en unilateral kvot som uppgick till motsvarande 17 % av den rekommenderade TAC, varefter EU beslutade att vidta handelsrelaterade åtgärder gentemot FO avseende ASH (men även makrill pga. av att de numera ofta fångas tillsammans).

Under 2014 enades fyra (av fem) kuststater (EU, NO, RF och IS) om att förvalta ASH enligt 2007 års fördelningsnyckel och om en total fångstnivå på 418 487 ton för 2014 års fiske. FO aviserade i förhandlingarna att man avsåg ställa sig utanför överenskommelsen och fastställa en unilateral kvot. FO etablerade sedan en unilateral TAC på 40 000 ton för 2014, detta innebär en andel på 9,56 % av totala TACn. Denna andel ansågs inte hållbar, trots detta beslutade EU att avsluta de handelsrelaterade åtgärderna som tidigare beslutats vidtas gentemot FO. EU framhöll att beslutet om att lyfta de handelsrelaterade åtgärderna inte skulle ses som en acceptans av den av FO satta nivå/andel och det underströks att beslutet inte skulle ses som presedens eller ett föregripande av kuststatsförhandlingarna.

Förvaltningsplan för ASH

EU, NO, IS, FO och RF kom 1999 överens om en förvaltningsplan för ASH. Förvaltningsplanen har fastställt att lekbiomassan ska hållas över 2,5 miljoner ton (Blim) och sedan 2001 har parterna enats om att fiskeridödligheten ska vara mindre än 0,125. Detta F-värde bör dock modifieras om SSB skulle falla under 5 miljoner ton (Bpa). Enligt ICES är förvaltningsplanen och dess målnivåer i enlighet med försiktighetsansatsen.

Beståndsstatus för ASH

ASH också kallad Norsk vårlekande sill (NSSH/NVG sill) är ett vandrande bestånd. Leken sker i slutet av vintern och början av våren längs den norska kusten. Juvenilerna vandrar sedan allmänt norrut mot Barents hav medan vuxna individer främst finns i Norska havet. Migration hos ASH sill har varit kopplade till förändringar i klimatet och fördelningen av djurplankton. Biomassa av djurplankton i Norska havet var låg mellan 2002 och 2010, och har stabiliserats under 2011 och 2012 på en låg nivå.

Historiskt har denna population uppvisat stora variationer i biomassa som en funktion av en variabel förekomst av mycket starka årsklasser. Mellan 1998 och 2004 har beståndet producerat fem starka årsklasser som lett till en ökning av SSB. Lekbiomassan under 2009 var den högsta under de senaste 20 åren. I avsaknad av ytterligare starka årsklasser efter 2004 har beståndet minskat

sedan 2009 och förväntas minska ytterligare, även vid ett fiske enligt förvaltningsplanen. Givet att lekpopulationen endast består av några få årsklasser innebär det att det kommer att ta minst 4 år tills de kan bidra till en ökning av SSB.

Även om fångsterna de senaste åren har varit i enlighet med ICES råd och enligt förvaltningsplanen, har fiskeridödligheten (F) varit högre än i förvaltningsplanen och närmare F_{msy} på grund av en underskattning av F. Under de senaste åren har utbredningsområdet för makrill expanderat i norr och västerut och nu överlappar det i stora delar med den Norska vårlekande sillen. Som en följd av detta har makrill- och sillfångster nu blandats i dessa områden. Detta medför en ökad risk för utkast för båda arterna.

ICES råd för ASH för 2016

ICES råd för 2016 baseras på förvaltningsplanen som överenskommit mellan EU, FO, IS, Norge och RF och innebär att landningarna 2016 inte ska överskrida 316 876 ton.

Beståndet minskar och beräknas vara under B_{pa} 2014. Sedan 1998 har det förekommit fem starka årsklasser (1998, 1999, 2002, 2003 och 2004). Årsklasserna 2005-2012 beräknas vara små. Årsklassen 2013 beräknas vara större än årsklasserna 2005-2012 men i samma storlek som medeltalet för perioden 1988-2012.

Fisket

Fisket följer vandringsmönstret för beståndet från lekområdet vid norska kusten under vintern till sommarens uppväxtområden i EU, FO, IS, Jan Mayen, Svalbard och internationella vatten.

Förhandlingsläget och förhandlingarna inför 2016

Förhandlingarna om Atlantoskandisk sill (ASH) under hösten 2015 ledde inte fram till någon kuststatsöverenskommelse. Vid förhandlingarna i oktober kunde parterna dock preliminärt enas om en TAC på 316 876 ton för 2016 i enlighet med tidigare överenskommen förvaltningsstrategi för ASH. Avseende fördelning av beståndet mellan kuststaterna fortsätter förhandlingsläget efter två år av avtalslöst tillstånd att vara förhållandevis låst. Färöarna och Norge gör fortsatt anspråk på högre andelar jämfört med kuststatsöverenskommelsen från 2007. Vid det senaste mötet i Reykjavik presenterade FO ett krav på 13,5% (en ökning från 5,16%) vilket avvisades av övriga parter så som oskäligt. I och med detta avslutades konsultationerna avseende 2016.

4.1.2 Blåvitling

Bakgrund

Mellan åren 1993 och 2001 förvaltade NEAFC blåvitlingsbeståndet genom en oallokerad kvot på 650 000 ton per år. Under den här perioden var EU den enda kuststat som antog förvaltningsåtgärder i form av fångstregleringar. När fångsterna nära fördubblades 1997 till ca 1,1 miljoner ton skapade avsaknaden av förvaltningsåtgärder i de andra kuststaterna problem. Först 2002 enades

kuststaterna om en förvaltningsplan, som dock inte tillämpades. Då ett kuststatsavtal slutligen träffades 2005 mellan kuststaterna EU, FO, NO och IS uppgick de sammanlagda kraven på kvotandelar till 170 %. I och med överenskommelsen delades kvoten mellan de berörda kuststaterna enligt följande: EU:s andel är 30,5 % (varav 0,5 % överförs direkt till NO), medan FO:s andel är 26,125 %, NO:s 25,745 % (+ 0,5 % från EU) och IS:s 17,63 %. NO gavs möjlighet/tillträde att fiska 61 % av sin kvot i EU-vatten (denna tillträdesmöjlighet har sedan ökat till 68 % i tre steg) och på motsvarande sätt fick EU möjlighet/tillträde att fiska i norsk zon. Överenskommelsen har av EU betraktats som ett nederlag där framför allt Norge, genom ett högt fisketryck under de avtalslösa åren, kunde göra anspråk på en stor andel av beståndet trots att blåvitling historiskt sett främst uppehåller sig i EU-vatten. Vid överenskommelsen och fördelningen av fiskemöjligheter 2005 tilldelades SE 2 % av EU:s totala andel.

Förvaltningsplanen för blåvitling

2008 beslutades om en förvaltningsplan mellan kuststaterna EU, NO, FO och IS. I förvaltningsplanen har beslutats om en målnivå för fiskeridödlighet där $F=0,18$ om lekbiomassan (SSB) befinner sig över Bpa. ICES har utvärderat planen och gjort bedömningen att den är i enlighet med försiktighetsansatsen. Förvaltningsplanen innehåller inte stabilitetsklausuler, vilket lett till stora fluktuationer över åren. EU har sökt att adressera denna stora TAC-fluktuation genom att förespråka ett nytt skördekontrollelement i planen, men än så länge har kuststaterna inte kunnat enas i denna fråga.

Beståndsstatus för blåvitling

ICES har under flera år varnat för att beståndet skattas för hårt med ökad risk för beståndet. Under 1998 – 2007 uppgick överruttaget i genomsnitt till 120 % jämfört med vad den vetenskapliga rådgivningen förordat. Kunskapen om beståndet är begränsad, men mycket tyder på att det uppvisar stora fluktuationer i rekrytering över tiden. Det mycket omfattande fisket har burits upp av ett begränsat antal starka årsklasser vilket gör beståndet extra känsligt för exploatering om rekryteringen skulle svikta. Från 2010 har lekbiomassan nästan fördubblats från 2,9 miljoner ton 2010 till 5,5 miljoner ton 2013 och är för närvarande högre än Bpa (2,25 miljoner ton). Ökningen beror på den lägsta fiskeridödligheten som observerats under perioden 2011 - 2013 i kombination med ökad rekrytering sedan 2010.

ICES råd för blåvitling 2016

ICES råd för 2016 som baseras på MSY innebär att landningarna 2016 inte ska överskrida 776 391 ton. Fiskeridödligheten (F) har ökat från historiskt låga nivåer 2011 till över FMSY under 2014. Lekbiomassan (SSB) ökade från 2010 till 2014 och är över MSY Btrigger. De senaste rekryteringarna beräknas ligga över medelvärdet med viss osäkerhet. Ytterligare undersökningar visar på rekryteringar 2014 och 2015 på över medelvärdet.

Fisket

Det huvudsakliga fisket bedrivs väster om Skottland runt Porcupine bank och söder om Färöarna. De största fångsterna förekommer under första

halvåret. Fisket efter blåvitling har idag övergått från ett utpräglat industrifiske till ett fiske för mänsklig konsumtion.

Förhandlingsläget och förhandlingarna inför 2016

Inför 2015 hade parterna fastställt unilaterala kvoter där både FO och NO ökat sina unilaterala andelar i förhållande till det senaste kuststatsavtalet från 2005. Senaste förhandlingarna London och Reykjavik ledde inte fram till någon kuststatsöverenskommelse. Vid förhandlingarna i oktober 2015 presenterade EU ett förslag på en förvaltningsstrategi för blåvitling. Avseende fördelning av beståndet mellan kuststaterna fortsätter förhandlingsläget efter tre år av avtalslöst tillstånd att vara förhållandevist låst. För blåvitling gör EU och Färöarna anspråk på högre andelar i förhållande till 2005 års kuststatsöverenskommelse. Vid det senaste mötet i Reykjavik presenterade FO ett krav på 35,5% av beståndet vilket avvisades av övriga parter så som oskäligt. I och med detta avslutades konsultationerna avseende 2016. Enda kvarstående möjlighet är att det ingås ett eller flera bilaterala ad hoc avtal avseende förvaltningen av blåvitling i syfte att skapa mer stabilitet än vad som råder om alla parter sätter unilaterala kvoter.

4.1.3 Makrill

Bakgrund

Makrill är ett ekonomiskt mycket viktigt bestånd för samtliga kuststater, liksom för MS inom EU. Makrillbeståndet i Nordostatlanten består av tre olika subkomponenter vilka förvaltas gemensamt. Lekområden för makrill är allmänt spridda och endast Nordsjökomponenten har tydligt identifierats som en separat lekkomponent. Makrill från den södra och västra komponenten migrerar norrut till födosöksplatser i bl.a. Nordsjön och i Norska havet. 1999 kunde ett kuststatsavtal om makrill mellan EU, Norge (NO) och Färöarna (FO) träffas. I och med avtalet delades kvoten mellan de berörda kuststaterna. De två största parterna, EU och NO, har tillsammans en andel om 96 % av beståndet (av denna andel är den inbördes fördelningen; EU: 68,65%, NO: 31,35 %) medan FO:s andel var 3,45 % av referens-TAC. En "benchmark" genomfördes januari 2014, den data som använts tyder på att beståndet ökar enligt den trend som tidigare redovisats genom ICES rådgivning.

Under 2009 upplöstes dock Kuststatsavtalet om makrill från 1999. En orsak var att Island (IS) gjort anspråk på att bli kuststat, men IS krävde även en stor andel av beståndet, en annan orsak var FOs anspråk på en större andel av kvoten än den FO hade rätt till enligt avtalet från 1999. Som motivering för att FO ansåg sig ha rätt till en större andel hävdade FO ökat makrillsförekomst i FOs vatten. Vad gällde IS anspråk att bli kuststat ansåg EU, NO och FO till en början att det krävdes längre tidsserier än de som IS hänvisade till för att bevisa att den höga närvaron av makrill i isländsk zon var av permanent karaktär. EU, NO och FO ansåg även att andra kriterier, så som ett längre historiskt fiske och deltagande i forsknings- och kontrollsamarbete, var nödvändigt för att IS skulle kunna erkännas som kuststat. Under 2009 insåg dock dåvarande kuststater att det enda sättet att säkerställa en hållbar

förvaltning och minska det isländska makrillfisket var att bjuda in IS som kuststat. Vad gäller FO och IS anspråk i allokeringsdiskussionen ansåg EU och NO att FO och IS krävde för stora andelar av beståndet och både EU och NO var motvilliga till att riva upp den existerande fördelningen/allokeringen. Detta resulterade i att ingen kuststatsöverenskommelse kunde nås 2009 och att FO drog sig ur kuststatsavtalet om makrill (och att IS aldrig anslöt sig).

De två största parterna, EU och NO, lyckades 2010 komma överens om ett 10-årigt (2010-2020) bilateralt avtal om makrill. Ett av syftena med avtalet var att skapa en stark allians mellan EU och NO för att kunna garantera stabilitet gentemot kraven från FO och IS. Det 10-åriga avtalet innehåller en rad komponenter och innebär att de två parterna EU och NO fortsätter att förvalta sina tidigare andelar av beståndet gemensamt. Överenskommelsen tillämpar förvaltningsplanen från 2008 med ett F på 0,22, vilket var ett starkt önskemål från NO. Både FO och IS satte 2010, och åren som följt, höga unilaterala kvoter (långt över 100.000 ton per år) och har fiskat stora kvantiteter makrill utanför avtalet. I början hävdade IS att det rörde sig om oförutsedda men oundvikliga bifångster vid sillfiske vilket var ett tecken på att makrillen flyttat till isländsk zon. IS har enligt egen utsago inte haft något val då de inte blivit erkända som kuststat av övriga parter.

Under 2012 och 2013 gjordes kontinuerliga ansträngningar i syfte att nå en uppgörelse mellan de fyra huvudsakliga kuststaterna om makrill. För 2013 baserades ICES rådgivning på förvaltningsplanen från 2008. I januari 2013 fattade EU och Norge beslut om förvaltningsåtgärder för makrill i linje med sin 10-åriga uppgörelse, vilket innebar att TAC fastställdes i enlighet med $F=0,22$ och att parterna gjorde anspråk på en kvantitet motsvarande tidigare andelar i kuststatsavtal mellan EU, Norge och Färöarna.

Handelsrelaterade åtgärder mot Färöarna

EU införde EU 2013 handelsrelaterade åtgärder gentemot FO pga. att den unilaterala kvot FO satt för ASH (Atlantisk skandisk sill) ansågs bidra till ett ohållbart fiske av sill. De handelsrelaterade åtgärderna riktade sig dock både mot sill- och makrill. Åtgärderna beslutades i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1026/2012 (se kommissionsförordning 793/2013). Ett förlikningsförfarande inom ramen för UNCLOS/ITLOS inleddes då av FO mot EU, med stöd av i första hand DK. FO hävdade att alternativa förlikningsmetoder, vilket enligt UNCLOS ska tillämpas i första hand, inte var utränt. Även ett förfarande inom ramen för WTO inleddes av FO mot EU. FO satte i början av 2014 en lägre unilateral TAC för ASH än föregående år, vilken enligt kommissionens bedömning inte kunde anses äventyra beståndets status, varför de handelsrelaterade åtgärderna mot FO gällande sill och makrill hävdes genom KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) nr 896/2014 av den 18 augusti 2014 om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 793/2013 om åtgärder avseende Färöarna för att säkerställa bevarandet av det atlantiskandiska sillbeståndet.

I mars 2014 träffade EU, NO och FO ett femårigt (2014-2018) avtal om makrill, utan IS, som innebär att EU, NO och FO totalt kan fiska 1.047.000 ton makrill under 2014. Avtalet innebär 58,4% till EU, 26,67% till Norge och 14,93% till Färöarna. Ett utrymme lämnades så att IS kunde ansluta sig till detta trepartsavtal vid ett senare tillfälle. Detta har ännu inte skett och för 2014 fastställde IS en unilateral kvot för makrill om 147.721 ton, vilket motsvarar 16,6% av den av ICES rekommenderade totalkvoten (TAC) på 889.886 ton och ligger nära 11,9% av den TAC på ca. 1.240.000 ton som IS enades med EU om hösten 2013.

Förvaltningsplan

I det tidigare kuststatsavtalet om makrill från 1999 hade parterna EU, NO och FO beslutat om gemensam förvaltning och relativa andelar av beståndet. En revidering av tidigare förvaltningsplan beslutades mellan EU, NO och FO 2008. ICES har gjort bedömningen att planen är i linje med försiktighetsprincipen. Då kuststatsavtal inte slutits sedan 2008 har förvaltningsplanen inte följts av kuststaterna, dock tillämpar EU och NO i sin bilaterala överenskommelse principerna i förvaltningsplanerna, vilket bland annat innebär att fiskeridödlighet i ett spann 0,20 - 0,22 tillämpas.

Beståndssituation och ICES råd för 2016

ICES rådgivning för uttag 2016 baseras på MSY för detta bestånd och innebär ett maximalt uttag på 667 385 ton.

Lekbiomassan (SSB) beräknas ha ökat sedan tidigt 2000-tal och har varit över MSY-Btrigger sedan 2009. Fiskeridödligheten har minskat sedan mitten på 2000-talet men är fortfarande över Fpa (eller Fmsy). Rekryteringen (R) visar på en ökande trend sedan sent 1990-tal med två stora årsklasser (2002 och 2006). Årsklassen 2011 beräknas vara klart över medelvärdet medan rekryteringen 2013 verkar vara den lägsta sedan 2003.

Den senaste internationella akustikundersökningen visar att det totala beståndet nu är ca 8.8 miljoner ton, vilket innebär en ökning i beståndets storlek men även i dess utbredning. Fångster av makrill har ökat sedan 2005 och har legat runt 900 000 ton sedan 2010. Uttag på 900 000 ton ligger väsentligt över tidigare nivåer för TAC, på 400 – 680 000 ton under 2000-talet.

Fisket

Traditionellt har fiskeområdena legat i norra Nordsjön (längs gränsen mellan sektionerna IVa och II), runt Shetlandsöarna och utanför Skottlands västkust och Irland. Den södra komponenten har framförallt fiskats utanför Spaniens norra kust. Under senare år har betydande fångster skett på isländskt och färöiskt vatten, områden där nästan inga fångster har rapporterats före 2008. Under 2012 utgjorde landningarna i detta område nästan hälften av de totala landningarna.

Förhandlingsläget och förvaltning 2016

Sedan 2008 har avsaknaden av en kuststatsöverenskommelse enligt förvaltningsplanen inneburit unilaterala kvoter som tillsammans vida överskridit de nivåer som hade blivit resultatet om planen följts. Den uppdaterade rådgivningen för 2014 innebar en övre gräns för uttag på 1 011 000 ton. Summan av kvotbeslut för 2014 uppgår till 1 396 000 ton. På plats finns ett 10-årigt bilateral avtal mellan NO och EU som gäller till 2020 och ett 5-årigt avtal om makrill mellan EU, NO och FO som gäller till 2018. ICES rådgivning för 2016 innebär ett maximalt hållbart uttag på 667 385 ton.

Vid mötet i London i oktober 2015 kunde de tre kuststaterna Norge, EU och Färöarna nå fram till beslut om en långsiktig förvaltningsstrategi. Den kommer att skickas till ICES för utvärdering under 2016 och ges möjlighet till justering efter den benchmark som kommer att ske 2017. TAC fastställdes till 895 000 ton som är 15 % lägre än 2015 års nivå och som de följande åren kan ökas/minskas med maximalt 20 %. Det femåriga löpande trepartsavtalet lämnar även fortsättningsvis dörren öppen för andra fiskande stater att ansluta sig inför fisket 2016.

4.1.4 Bestämmelser om djuphavsfiske

Inom arbetet med FN:s resolution (61/105/2006) om hållbart fiske skulle berörda länder och regionala fiskerierorganisationer senast december 2008 säkerställa skyddet av djuphavsmiljöerna. Inom ramen för FAO förhandlades och beslutades om riktlinjer för djuphavsfiske på internationellt vatten under 2008. Riktlinjerna lägger stort ansvar på de regionala organisationerna att säkerställa en hållbar förvaltning av djuphavsmiljöerna och djuphavsbestånden.

Djuphavsfisket i nordöstra Atlanten domineras delvis av det traditionella kustfisket (Portugal, Spanien), delvis av stora trålare (Frankrike, Spanien). Djuphavarter är en mycket känslig resurs som på grund av sin biologiska karaktär (långlivade, låg reproduktion, sen könsmognad, färre avkommor än många andra fiskarter) bara klarar ett mycket lågt fisketryck. Djuphavsfisk kan därför på grund av denna särskilda sårbarhet för fiske, leda till att utarmning kan uppstå på kort tid och återhämtning kan ta mycket lång tid eller misslyckas. Det biologiska tillståndet för de flesta av dessa bestånd, är till stor del okända. Fisket efter djuphavarter har utvecklats snabbt de senaste åren och fisketrycket har varit högt innan verkningsfulla förvaltningsåtgärder har hunnit utarbetas.

Inom NEAFC har vissa åtgärder vidtagits vad gäller bl.a. bottentrålning som är skadlig för känsliga djuphavsmiljöer, s.k. VMEs. Vid NEAFC:s årsmöte 2014 antogs interimistiska riktlinjer för djuphavsfiske, på förslag från Norge. I tillägg antogs ett förslag avseende känsliga marina ekosystem (VME). EU lade vid årsmötet 2014 återigen förslag om att i enlighet med ICES råd stänga det riktade fisket efter atlantisk soldatfisk (Orange roughy), men förslaget fick inte heller vid detta möte tillräckligt stöd för att antas.

Kommissionen lade 2012 fram ett förslag till en EU-förordning för djuphavsfiske. Förordningen ska reglera europeiskt fiske på internationellt och icke reglerat djuphavsvatten och syftar till att garantera ett hållbart nyttjande av djuphavsarter och att minimera djuphavsfiskets inverkan på den marina miljön, öka de vetenskapliga kunskaperna om dessa arter och miljöer samt genomföra de tekniska åtgärder för fiskeriförvaltning som rekommenderas av NEAFC.

Kommissionens förslag började behandlas i rådet först sent under hösten 2013. Förslaget hade då redan behandlats både i parlamentets utskott och i plenum. Det som främst präglade debatten i parlamentet var den av kommissionen föreslagna utfasningen av bottentrålning. Detta förslag avslogs dock med knapp majoritet (342 mot 326 röster) i den slutliga omröstningen i plenum. Rådets behandling av förslaget fortsatte under 2014, men man kom inte till något avslut i frågan.

NEAFC övervägde ett förslag under årsmötet 2015 att i sin förvaltning inkludera fler djuphavsarter men det beslutet sköts på framtiden. Frågan har varit uppe ett antal gånger i PECCOE (Permanent Committee on Control and Enforcement).

4.2 Bilateral nordliga fiskeavtal

Bilateral avtal baseras på principen om ömsesidighet för ett hållbart fiske i partners territorialvatten. EU:s nordliga bilateral avtal är så kallade tillträdesavtal, med undantag av avtalet mellan EU och Grönland som är ett partnerskapsavtal. Ett sådant avtal grundar sig på ett ramavtal, som löper under en längre tid. I avtalet finns specifika regler om hur ramavtalet kan sägas upp och om hur det förlängs. Avtalsförlängning sker oftast per automatik. Till ramavtalen finns det kopplat årliga bilateral protokoll omfattande kvoter, förvaltnings- och kontrollåtgärder, vilka förhandlas om varje år.

Syftet med de bilateral tillträdesavtalen är att ge parterna möjlighet att fortsätta någon form av traditionellt fiske på områden som, efter utvidgningen av fiskezonerna i slutet av 70-talet, annars skulle stängas för respektive parts fiskeflotta. Om parterna inte kan komma överens om fiskeutbyte, under ett eller flera år, löper ramavtalet oftast vidare medan tillträdet att fiska på varandras vatten tillfälligt upphör.

4.2.1 Norge

Avtalet mellan EU och Norge utgör enligt kommissionen en fundamental del av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Avtalet genererar enligt kommissionen ca 30 000 arbetstillfällen i EU och 20 000 i Norge, både till havs och på land. Samarbetet har bidragit till utvecklingen av ansvarsfullt och hållbart fiske, bland annat vad gäller förvaltningsplaner och åtgärder för att reducera utkast av fisk.

Utbyte av kvoter inom ramen för avtalet utgör en väsentlig del av överläggningarna och intressen för olika medlemsländer vad gäller vilka arter och kvantiteter som ska ingå är i många fall motstridiga. Det gör detta till en komplicerad process både inom EU och mellan EU och Norge. En balans i kvotbytet mellan EU och Norge har blivit allt svårare att uppnå under senare år då det arktiska torskbeståndet, som Norge enligt EES-avtalet är skyldig att erbjuda EU, ökar, medan många av EU:s bestånd minskar.

EU:s årliga bilaterala förhandlingar med Norge avser tre olika avtal:

- Nordsjöavtalet mellan Norge och EU
- Skagerrakavtalet mellan Norge och EU
- Naboavtalet mellan Norge och EU för Sverige

Nordsjöavtalet

Nordsjöavtalet fastställer, baserat på ett ramavtal från 1980, kvoter för delade bestånd i Nordsjön (torsk, kolja, sej, vitling, rödspotta, makrill och sill). I avtalet ingår även förvaltningsplaner för delade bestånd, vilka kvoterna generellt följer. I avtalet ingår även andra överenskommelser gällande förvaltning och kontroll.

Skagerrakavtalet

Skagerrakavtalet reglerar gemensamt tillträde för Sverige, Danmark och Norge. Grundat på detta avtal fastställs årligen kvoter för delade bestånd i Skagerrak (torsk, kolja, sej, vitling, rödspotta, makrill, Nordhavsräka, sill, skarpsill och övriga arter). I avtalet ingår även andra överenskommelser gällande förvaltning och kontroll.

Naboavtalet

Naboavtalet som ska kompensera Sverige efter utvidgningen av den norska zonen 1977, fastställer kvoter för Sverige i norsk zon i Nordsjön. Kvoterna avser fiske efter torsk, kolja, sej, bleka och vitling, sill, makrill, räka, industriella arter, samt övriga arter på traditionell nivå. Kvoterna följer i princip TACerna i Nordsjön. Avtalet innehåller även bestämmelser om fiskelicenser.

Överläggningar om fiskemöjligheter för 2016

Förhandlingar mellan EU och Norge för nästkommande år genomförs som regel under hösten i syfte att avslutas innan EU:s ministerråd i december då TAC:er fastställs. Vid några tillfällen under de senaste åren har avtal emellertid inte kunnat slutas under hösten varför preliminära TACer fastställts vid ministerrådet och parterna i princip inte haft tillträde till fiske i varandras vatten innan avtal kunnat slutas.

Förhandlingarna under hösten 2015 har följt den normala tidsplanen vilket innebär att parterna kunde träffa en överenskommelse i god tid innan de nya fiskemöjligheterna träder i kraft den 1 januari 2016. Kvoter fastställdes i enlighet med etablerade förvaltningsstrategier alternativt grundade på vetenskaplig rådgivning från Internationella havsforskningsrådet (ICES). Detta innebär att parterna också enades om kvotanpassningar till följd av EU:s gradvisa införande av landningsskyldigheten. Förhandlingarna komplicerades

av avsaknaden av ett kuststatsavtal och en bilateral överenskommelse om blåvitling som är en viktig del av den valuta som används i utbyte mot arktisk torsk som är av intresse för flera medlemsländer.

TAC:er och kvoter för 2016

För de gemensamma bestånden fastställdes fiskemöjligheter för torsk, kolja och sill i Nordsjön och Skagerrak samt för räka i Skagerrak enligt FMSY-råden från ICES och i enlighet med de förvaltningsstrategier som är förenliga med MSY. För räka i Skagerrak innebar dock ICES MSY-råd en ökning på 97 % varför parterna valde en försiktigare ökning på 60 %. För sej saknas MSY-rådgivning och parterna följde därför etablerad förvaltningsstrategi. För rödspätta i Skagerrak och Nordsjön beslutade parterna om en oförändrad TAC jämfört med 2015. Skälet för detta var bl.a. att beståndet i år konstaterats utgöra ett och samma bestånd till skillnad från vad man tidigare trott. Då TAC:erna mellan områdena följt diametralt olika mönster behöver en ny fördelning göras mellan Nordsjön och Skagerrak. Ett annat skäl var att en större del av fisket i Skagerrak omfattas av landningsskyldigheten för 2016 jämfört med Nordsjön vilket innebär en kvotökning i Skagerrak. Även för vitling samt för industrifisket efter sill och för skarpsill i Skagerrak beslutade parterna om oförändrade TAC:er jämfört med 2015.

Vad avser kvotanpassningar som följer av att EU gradvis påbörjar infasningen av en landningsskyldighet för demersala arter beslutade parterna om att motsvarande kvotökningar ska göras för Norge som för EU. Skälet för detta var att Norge sedan länge har ett utkastförbud och att de relativa kvotandelarna därmed bibehålls mellan EU och Norge under infasningen.

Parterna enades om att förlänga möjligheten till mellanårsflexibilitet på 10 % för sill, kolja, sej och rödspotta samt att utöka möjligheten till full mellanårsflexibilitet för räka i Skagerrak.

Vad avser utbyte av fiskemöjligheter mellan EU och Norge enades parterna om en minskad överföring av arktisk torsk från Norge till EU till följd av avsaknaden av ett kuststatsavtal och ett bilateralt avtal om totalt uttag, andelar och tillträde för blåvitling. Blåvitling utgör en viktig del av betalningen för arktisk torsk. Denna fråga var en springande punkt i förhandlingarna bl.a. eftersom det fanns motstridiga intressen inom EU.

Parterna konstaterade att de flesta tidigare överenskomna förvaltningsstrategierna behövde revideras då de bl.a. inte längre var förenliga med ICES MSY-rådgivning. Parterna enades om att under 2016 tillsätta en arbetsgrupp som ska diskutera gemensamma mål och principer för nya förvaltningsstrategier. Tanken är att försöka enas om allmänna principer som kan följas vid TAC-sättning som för EU:s del inte får föregripa de diskussioner som förs mellan institutionerna om EU:s interna förvaltningsstrategier.

Parterna beslutade att tillsätta en arbetsgrupp om fördelning av rödspätta mellan Skagerrak och Nordsjön. ICES har i sitt råd för 2016 konstaterat att rödspätta för de två olika kvotområden utgör ett och samma bestånd. Eftersom rödspättan i Skagerrak tidigare kopplats till rödspottan i Kattegatt (som

numera betraktas som samma bestånd som Östersjön) har kvotökningarna varit begränsade i Skagerrak medan kvoterna i Nordsjön har ökat med mer än 100 procent de senaste 10 åren.

I enlighet med avtalet för 2015 enades parterna om att inte förlänga den kvotpremie på 12 % för torsk som varit tillgänglig för försök med fullt dokumenterat fiske (kameraövervakning).

Skagerrakavtalet och gränsöverskridande fiske

Parterna enades om att ha ett nytt möte under 2016 i syfte att diskutera kontroll och registrering av gränsöverskridande fiske samt kvotflexibilitet mellan områden. Trots att en arbetsgrupp tillsatts som konstaterat att det gränsöverskridande fisket är relativt begränsat jämfört med det totala fisket i Skagerrak insisterade Norge på att en ökad kontroll och rapportering för det gränsöverskridande fisket var nödvändig.

Parterna enades om att undersöka möjligheten att återuppta det så kallade gemensamma operationella seminariet under 2016 samt om nya arbetsuppgifter för arbetsgruppen för övervakning och kontroll, den s.k. MCRS-arbetsgruppen.

5 Fiskerikontroll

HaV har det övergripande ansvaret för svenskt genomförande av EU:s fiskerikontroll i Sverige. Det innebär ansvar för att kontrollera den fisk som fångas, landas, transporteras och säljs i Sverige. Detta sker bland annat genom uppföljning av kvoter och fisketid (effort), dokumentkontroll, landningskontroll, transportkontroll och beslut om fiskestopp. Det övergripande nationella ansvaret innebär också ett strategiskt ansvar för fiskerikontrollens utveckling.

Fiskerikontrollen genomförs även i samverkan med andra EU-medlemsländer och EFCA (Europeiska Fiskerikontrollbyrån), bl. a. i form av gemensamma kontrollinsatser i vissa havsområden genom s.k. Joint Deployment Plans (JDP).

5.1 Övervakning och inspektion

HaV:s kontroll av fisket har under 2015 bedrivits med utgångspunkt i den tillsynsplan som upprättats i samråd med Kustbevakningen. Övervakning och uppföljning av fiskets bedrivande och fångsterna har skett dels genom administrativ kontroll av de uppgifter som fiskare, köpare av fisk m.fl. lämnat om fiske och fångster, dels genom den kontroll av landningar, försäljning och transporter som HaV:s landningskontrollanter genomfört i fält.

Från och med 1 januari 2015 infördes landningsskyldighet för torsk, lax och pelagiska arterna i Östersjön samt för pelagiska arter i Västerhavet. Landningsskyldigheten har fört med sig ett förändrat arbetssätt och ett ökat samarbete mellan tillsynsmyndigheterna. Detta gäller framförallt att kontroller till sjöss följs upp med landningskontroll för att kunna säkerställa att landningsskyldigheten efterlevs.

Under 2013 införde kommissionen nya specifika kontroll- och inspektionsprogram (SCIP) för Östersjön respektive Västerhavet. Dessa program ersatte de tidigare kontrollprogrammen kopplade till arter under fleråriga planer. Med SCIP gavs möjlighet att regionalt lägga till ytterligare arter förutom de befintliga under flerårig förvaltningsplan. SCIP för Östersjön inkluderar de fisken som nyttjar bestånden av torsk, sill, skarpsill och lax medan SCIP för de fisken som nyttjar bestånden i Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön inkluderar torsk, rödspätta och tunga. I SCIP ingår riktvärden för inspektioner till sjöss och land. Under 2015 har den fastställda inspektionsnivån i programmen uppfyllts både för Östersjön, och för Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön.

I SCIP bestäms även att gemensamma inspektions- och övervakningsinsatser, i syfte att uppmuntra och harmonisera inspektionsverksamheten inom EU, ska organiseras i form av gemensamma kontrollkampanjer i så kallade Joint Deployment Plans (JDP). Från och med 2013 inrättades årskampanjer för Östersjön respektive Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön, vilket innebär att

koordineringen av kampanjerna roterar mellan medlemsstaterna. Under 2015 har HaV haft ansvaret för koordinering och administration av JDP-kampanjer under totalt 16 veckor. Vidare har Kustbevakningen deltagit i kampanjerna under 103 patrulldagar till sjöss. Under kampanjerna har åtta inspektörsutbyten till sjöss och 10 utbyten i land genomförts med andra medlemsstater.

I taktiska analysgruppen (TAG), som i samverkan mellan HaV och Kustbevakningen arbetar med gemensamma inriktningar med fokus på riskbaserad kontroll, har man genom analys och samordning pekat ut ett antal särskilda fall som de olika verksamheterna inom fiskerikontroll ska arbeta med för att öka följsamheten av gällande regelverk inom yrkesfisket. Den administrativa enheten sammankallar gruppen varannan vecka för avstämning och planering för kommande period.

Under året har verksamheten inom handelskontrollen främst fokuserat på granskningar inom det pelagiska fisket, laxfisket, räkfisket och ålfisket. I syfte att utveckla metoder som identifierar oregistrerade fångstmottagare har handelskontrollen även besökt fiskare, genomfört en enkätundersökning samt telefonintervjuer. Utfallet av handelskontrollen har till största delen varit brister i rapporteringen från den första försäljningen samt att vägningsförfarandet inte följt gällande regelverk.

5.2 Genomförda kontrollinsatsers kostnader och effekter

Under 2015 har inga överskridande av de svenska kvoterna skett. Avseende fisketid (effort) skedde inga överskridanden av dagar med torskfångande redskap varken i Östersjön eller i Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön.

HaV övervakar kvoter och fartygens fisketid (effort) genom registrering och kontroll av redovisade fartygsaktiviteter (tråldrag, ankomst till hamn etc.) i både fiskeloggböcker och kustfiskejournaler, såväl elektroniska som i pappersform. Denna övervakning sker till stor del genom fältkontroller i vilka ingår både dokumentationskontroll, landningskontroll, kvalitetskontroll och transportkontroll. Av HaV:s resultatredovisning för 2015 framgår de totala kostnaderna för denna verksamhet.

Under året utfördes totalt 923 fältkontroller. Av dessa kan 680 kontroller relateras till de specifika kontroll- och inspektionsprogrammen (SCIP). Av de utförda SCIP-kontrollerna har 82 lämnats vidare för juridisk bedömning på grund av misstänkt överträdelse. Att andelen anmärkningar ligger relativt högt kan bero på fortsatta problem med efterlevnaden av vägningsreglerna som infördes under 2013. Vidare beror en stor del av anmärkningarna på toleransmarginalfel i det pelagiska fisket. Detta är ett problem som de flesta medlemsstater upplever.

Tabell 5.1 Kostnader för fältkontroll

| Fältkontroll | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Kostnader (tkr) | 23 588 | 27 584 | 28 384 | 25 840 |
| Antal fältkontroller, st | 1173 | 928 | 817 | 923 |
| Kostnad per fältkontroll, kr/st | 19 761 | 29 724 | 34 741 | 27 996 |

Myndighetens totala kostnad för dokumentationshantering och fältkontroll var under året ca 25,8 miljoner kronor. Kostnaderna för HaV:s fältkontroll 2015 inom SCIP kan därmed skattas till drygt 19,0 miljoner kronor (inklusive OH-kostnader). Kostnaden per kontroll för 2015 var lägre än tidigare år vilket främst kan förklaras av att fler kontroller har utförts och att den totala kostnaden har varit lägre. Att antalet kontroller ökat beror i huvudsak på att de utbildningsinsatser som genomfördes under fjolåret nu gett resultat. Att myndighetens hanteringskostnad för landningskontrollen sjönk något under 2015 beror främst på att lönekostnaderna minskat, detta då enheten inte varit fullt bemannad under året.

5.3 Kontrollreformen

Utvecklingsprogrammet Fikon 3

Under året har arbetet inom utvecklingsprogrammet Fikon 3 fortsatt. Syftet med programmet är att anpassa verksamhet och IT-stöd till de krav EU ställer i kontrollförordningen, IUU-förordningen (Illegal Unreported Unregulated) samt till landningsskyldigheten. Insatserna har rört såväl utveckling av verksamhet (verksamhetsprocesser och anpassning av lagstiftning) som utveckling av IT-stöd. Inom ramen för Fikon 3 har delprojekt bedrivits i varierande storlek i tre programområden; Administrativ kontroll, Fältkontroll och fartygsövervakning samt Tillstånd och licenshantering.

Programområde fältkontroll och fartygsövervakning

I programområdet fältkontroll och fartygsövervakning har fokus varit på fortsatt anpassning av olika IT-stöd som ska göra det enklare för landningskontrollanter att effektivare registrera olika typer av inspektioner i fält. Dels har ny funktionalitet i myndighetens webbaserade inspektionsapplikation avsedd för surfplattor kravställt och vidareutvecklats. Dels har en omvärldsanalys kring process och metod för fysisk kontroll av motorstyrka sammanställts.

Programområde administrativ kontroll

Inom programområdet har de ingående IT-stöden anpassats för att motsvara de krav verksamheten ställer på en korrekt och effektiv datalagring av uppgifter från fisket, administrativ kontroll av uppgifter samt övervakning och rapportering av förbrukningen av svenska kvoter och effort. Insatserna under året har dels rört vidareutveckling av befintliga IT-stöd inför landningsskyldigheten, dels rört utveckling av ett nytt system som möjliggör att data kan valideras och automatiskt korskontrolleras för att kunna identifiera och hantera motstridigheter enligt grundförordningen. Inom ramen för det

senare har verksamheten börjat kartlägga och processbeskriva olika dataflöden.

Programområde tillstånd och licenshantering

Inom programområdet har utveckling av IT-stöd för licenser och tillstånd och för kvotuppföljning främst fokuserat på anpassningar av nationell lagstiftning till kontrollförordningen inklusive förberedelser för kommande landningsskyldighet och de ökade krav på hantering av fisketillstånd som det förväntas leda till. Dessutom har ett elektroniskt system för ansökan om kvotöverlåtelse realiserats.

Övriga projekt

Union-VMS

Projektet Union-VMS är ett fartygsövervakningssystem som samutvecklats mellan olika medlemsstater och kommissionen. Sverige har både beställar- och projektledarrollen i projektet som befinner sig i en integration- och testfas. Systemet beräknas vara klart i första kvartalet 2016.

Spårbarhetssystemet

Projektet Spårbarhetssystemet är en implementation av kontrollförordningens krav på ett spårbarhetssystem för fiskeriprodukter. Systemet omfattar indelning av fiskeriprodukter i partier, fysisk märkning av dessa samt elektronisk utbyte av partiinformation via ett centralt IT-system hos myndigheten. Under året har en preliminär vägledning och tekniska guider publicerats. Även förutsättningar för ett sanktionssystem har etablerats. Det centrala IT-systemet har vidareutvecklats och en mer omfattande testverksamhet har påbörjats.

5.4 IUU-förordningen

Inom ramen för EU:s gemensamma arbete mot olaglig, orapporterat och oreglerat fiske (Illegal, Unreported and Unregulated fishing, IUU) finns åtgärder inom olika kontrollområden. Utöver att kontrollera själva fisket finns bestämmelser som rör handel av fiske för att förhindra att IUU-fiske når EU marknaden. Under året har kommissionen gjort ett tillägg i förordningen om länder som har importförbud. Krav på fångstintyg som medföljer exporter och importer är en central del av marknadsåtgärderna. För att säkerställa ett effektivt och konsekvent IUU-kontrollarbete samverkar Havs- och vattenmyndigheten med andra myndigheter så som Tullverket, Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

IT-verktyget fångstintygsportalen som introducerades 2013 har under året konstaterats fungera effektivt. Dessutom har inkomna fångstintyguppgifter efter kartläggning, hjälpt till att visa på årets prioriteringar inom IUU-kontrollarbetet. Verksamheten har under året tagit fram processbeskrivningar och ett riskbaserat kontrollarbete med syftet att öka efterlevnaden av IUU-förordningen.

6 Datainsamling

Arbetet med ”Sveriges Nationella datainsamlingsprogram på fiskets område” styrs av en rad EU-förordningar som går under samlingsnamnet DCF (Data Collection Framework; Council Regulation (EC) No 199/2008, Commission Regulation (EC) 665/2008 och Commission Decision 2010/93/EU).

Programmet gäller fisk och fiske i marina vatten, inklusive diadroma arter såsom lax och ål. Andra delar i förordningen är uppföljning av vattenbruket, fritidsfisket efter lax, ål och torsk liksom analyser av fiskets effekter på miljön. Enligt kommissionens genomförandebeslut av den 30 augusti 2013, C(2013) 5568, ska det nationella treårsprogram för datainsamling som gällde åren 2011-2013 förlängas att gälla under perioden 2014-2016, där upplägg och omfattning i princip är identiska mellan åren.

I Sverige är HaV ansvarig myndighet för samordningen av datainsamlingen. HaV fungerar dessutom, enligt SFS 2014:1061, som stödmyndighet gällande åtgärden datainsamling inom Europeiska Havs- och fiskerifonden (EHFF). Detta innebär hantering av ansökningar om stöd och ansökningar av utbetalning för verksamheter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014, artikel 77. Vidare ansvarar myndigheten även praktiskt för insamling och analys av ekonomiska variabler på flottan samt uppgifter om fritidsfisket. SLU Aqua utför, på uppdrag av HaV, de största delarna av programmet vilket innefattar datainsamling genom trålundersökningar, provtagningar ombord på fiskefartyg och på landad fångst i hamnar samt analys och bearbetning av data. Jordbruksverket ansvarar för utvärdering av den ekonomiska situationen för vattenbruk och beredningsindustri.

Insamlingen koordineras regionalt. För Sveriges del innebär det medverkan i koordineringsgrupper, s.k. RCM, för Östersjön och Nordsjön. Data som samlas in utgör underlag för Internationella Havsforskningsrådets, ICES, arbete med beståndsanalyser och framtagande av biologisk rådgivning till förvaltningen, samt i EU:s vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen, STECF.

En ny datainsamlingsförordning planerades initialt att träda i kraft och gälla från 2014. Processen har dock varit kraftigt försenad och Sverige har under året deltagit med expertis i olika möten för att föra arbetet framåt. Kommissionen presenterade i juni 2015 ett första utkast av reviderad förordning, till vilket Sverige under sommaren och hösten 2015 lämnade skriftliga och muntliga kommentarer.

6.1 Insamling av biologisk data

Den biologiska provtagningen ligger till grund för analyserna av beståndsutvecklingen och innebär i stort att de arter som fångas av enskilda fiskerier provtas. Provtagningen ska täcka in de fiskerier som svarar för 90 procent av alla landningar med avseende på minst en av variablerna volym, värde eller fiskeansträngning. I Sverige bedöms 16 fiskerier i Östersjön och 14

fiskerier i Skagerrak-Kattegatt falla inom kriterierna och ingick därmed i 2015 års provtagning. Provtagningen sker till största delen ombord på fiskefartyg och målsättningen för 2015 var att ta prover under ca 100 fiskeresor. Ombordprovtagningen kunde dock inte genomföras som planerat på grund av att möjligheten till tillträde till fiskefartyg var begränsat under året. Andra underlag till beståndsanalyserna som årligen samlas in är uppgifter om ålder, längd och vikt. I vissa fall bestäms även kön och könsstadium på de kommersiellt viktigaste fisk- och skaldjursarterna.

Planen för 2015 var, liksom de två tidigare åren, att samla in ca 79 000 individer för analys med avseende på vikt, varav ca 50 000 individer för analys av ålder (alla datakällor summerade). Sammanställningen av utfallet för 2015 är ännu inte färdigställd. All insamlad data kommer att i detalj presenteras i den årliga redovisning av datainsamlingen som skickas till kommissionen senast den 31 maj 2016 (Annual Report for the Swedish National Programme for collection of Fisheries data 2015).

HaV mottog den 22 januari 2015 ett regeringsuppdrag gällande att ta fram förslag för att säkra datainsamling från fisket via ombordprovtagning. Uppdraget genomfördes i samråd med SLU Aqua och i berörda delar efter samråd med fiskets producentorganisationer. Regeringsuppdraget, som innehöll både ett uppdaterat förslag för att genomföra datainsamlingen samt förslag på sanktioner och nödvändiga författningsändringar, redovisades i sin helhet till Näringsdepartementet den 13 november 2015.

Fiskerioberoende beståndsprovtagning, det vill säga trålundersökningar med forskningsfartyg kompletterar den fiskeriberoende insamlingen som beskrivs ovan. Under 2015 hyrdes det danska forskningsfartyget DANA för att genomföra de fem ordinarie trålundersökningar i områdena Östersjön, Bottenhavet, Kattegatt och Skagerrak. Samarbetet med Danmarks Tekniska Universitet (DTU) startade 2011 och fungerar mycket bra, och har även medfört bättre nyttjande av fartygstid, effektivare personalbyten samt visst samnyttjande av utrustning. Liksom under förra året, begränsade Svenska försvarsmakten under 2015 DANAs tillgång till svenskt sjöterritorium, främst i Östersjön men också i Västerhavet och alla planerade hal kunde inte trålas. Ersättningshal har kunnat ersätta delar av bortfallet men antalet stationer som nekas har ökat över tid, vilket innebär att värdefulla tidsserier i vissa områden är brutna.

I Östersjön trålades 46 av 50 tilldelade stationer i kvartal 1. Under denna expedition fångades 26 fiskarter. Totalfångsten i vikt dominerades av sill, skarpsill, torsk och skrubba. Vid undersökningen i kvartal 4 genomfördes 29 tråldrag av planerade 30. Under hösten kördes ekointegrering (hydroakustik) och trålning för att uppskatta mängden sill och skarpsill i Östersjön och Bottenhavet under 12 sjödagar. Totalt genomfördes 49 tråldrag av 52 planerade.

Under trålundersökningen i Västerhavet i kvartal 1 gjordes totalt 46 giltiga tråldrag i GOV trålen, 27 av dessa gjordes i Skagerrak och 19 i Kattegatt. Tre stationer kunde inte fiskas p.g.a. Svenska Försvarsmaktens tillträdesförbud varvid den värdefulla tidsserien bröts för dessa stationer. Den totala fångsten

uppgick till 18 ton och inkluderade 74 fiskarter. Under denna trålundersökning används också en MIK-trål nattetid för provtagning av fisklarver och 65 giltiga tråldrag genomfördes. I kvartal 3 nekades ytterligare stationer av den Svenska försvarsmakten men med ersättningsstationer kunde 45 tråldrag genomföras av 47 planerade, varav 26 i Skagerrak och 19 i Kattegatt. Ett extra kalibreringshal utfördes också. Den totala fångsten inkluderade 60 olika fiskarter.

Under 15 dagar i juni genomfördes en UWTV survey (Under Water TV) med fartyget Asterix för att kartlägga kräftabundans och 86 av planerade 95 stationer kunde provtas.

Insamlad data kommer att användas för att följa populationsutvecklingen i öppna hav för främst torsk, kolja, vitling, rödspotta, sill, skarpsill och för havskräfta och räka. I samarbete med SMHI samlades även ett antal olika hydrografiska parametrar in.

De olika typer av data som beskrivs ovan och som samlades in under 2015 kommer bland annat att användas i det internationella arbetet med beståndsuppskattningar inom ICES under 2016. Rådgivningen ligger till grund för de biologiska råd om hållbara uttag ur bestånden som årligen ges av ICES rådgivande kommitté (ACOM). Data efterfrågas och används kontinuerligt även av STECF och dess undergrupper för utvärdering av fisket och förvaltningsplaner etc.

Inom DCF finns också nio ekosystemindikatorer för vilka medlemsländerna är skyldiga att samla in data. Delvis samma data (biologiska- och fiskeristatistikdata) samlas dock in för att utvärdera fiskesektorn.

6.2 Insamling av ekonomisk data om den svenska fiskeflottan, fritidsfisket och vattenbruket

Datainsamling av ekonomiska data på fiskets område har under 2015 genomförts enligt den plan som framgår av Sveriges nationella datainsamlingsprogram (Swedish National Programme for Collection of Fisheries data 2011-2014) och som styrs av rådsförordningen (EG) 199/2008.

6.2.1 Fiskeflottan

Arbetet med insamling och bearbetning av statistik har pågått under hela 2015. Data från företagsregisteret (det s.k. SRU-registret) har beställts från SCB. Utöver information från företagsregistret har ytterligare data för yrkesfiskets kostnader samlats in genom att ett formulär, vilket är obligatoriskt att besvara, skickats ut till samtliga ägare av aktiva fartyg i flottan. Svarefrekvens för 2015, på över 90 procent, tyder på att trenden om en ökad svarsfrekvens håller i sig och på att samarbetsviljan hos yrkesfiskarna är mycket god avseende den ekonomiska statistiken.

Bearbetningen av data från SCB samt HaV:s egen insamling och bearbetning är på fartygsnivå. Överföringen kompliceras av att flera företag kan äga mer än ett fartyg och ett fartyg kan ägas av mer än ett företag. Som en följd av förvaltningens uppbyggnad genom bl.a. kvoter och regelverk är det av central betydelse att statistiken presenteras och finns på fartygsnivå. Under året har stora insatser gjorts för att utveckla och kvalitetssäkra databaser samt göra arbetet med den ekonomiska datainsamlingen mindre personberoende.

En ekonomisk årsrapport för flottan, The 2015 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet, STECF 15-07 har, genom STECF och kommissionen, utarbetats under året. HaV har deltagit i arbetet på expertnivå. Rapporten baseras på det datamaterial som medlemstaterna rapporterar in till kommissionen.

På HaV har det ekonomiska datamaterialet använts till bland annat ekonomiska analyser såsom ett regeringsuppdrag om balansen mellan flottan och resursen. Datat har även använts till att underhålla det tidigare framtagna analysverktyget för hur olika bestånd (kvoter) ekonomiskt påverkar landningshamnar i våra kustsamhällen ([//fishreg.jrc.ec.europa.eu/web/stockdependency](http://fishreg.jrc.ec.europa.eu/web/stockdependency)). Under året har ett flertal utlämningar av data skett såväl internt på HaV som externt till universitet, media etc., för att sprida kunskap om den ekonomiska situationen för yrkesfisket.

6.2.2 Fritidsfiske

Genom såväl datainsamlingsförordningen som kontrollförordningen ställs krav på insamling av uppgifter om fritidsfiskets fångster. För svensk del innebär kravet inom DCF bland annat en skattning av hur mycket torsk och lax som fångas (i vikt) i fritidsfisket årligen.

Eftersom fritidsfiskets omfattning och fångster för vissa kustområden och fiskarter är betydande har intresset under senare år ökat för insamling av data om fritidsfisket, varför en integrering av fritidsfisket i förvaltningen är viktig. Under 2012 påbörjades en upphandling av en ny årlig nationell studie av det svenska fritidsfisket. Studien innebär en del förändringar jämfört med tidigare studier. Bland annat inriktas insamlingen mot olika slags fisken och periodiseras över året. Dessa förändringar har genomförts för att kunna ge bättre möjligheter att använda statistiken i förvaltningen. Studien påbörjades under 2013 och har pågått sedan dess. Resultaten av studien avseende 2014 års data presenterades dock aldrig under 2015 på grund av att det upptäckts mindre fel i den skattningsprocedur SCB använder. Publiceringen av resultaten för 2014 och följaktligen den officiella statistiken är på grund av detta framflyttad till 2016.

6.2.3 Vattenbruket

Jordbruksverket är ansvarig myndighet för rapportera insamlad statistik rörande vattenbruk. De data som bearbetas och rapporteras in från Sverige hämtas från Statistiska Centralbyråns s.k. SRU-register (som består av inkomstskattdeklarationer i Sverige) samt från det statistiska företagsregistret som SCB underhåller.

Under året har ingen insamling av statistik skett på EU-nivå. Jordbruksverket har dock, i likhet med tidigare år, beställt och bearbetat statistiken från SCB för att bibehålla en kontinuitet i datamaterialet. Under året har också den återkommande kostnadsenkäten uppdaterats och skickats ut för att skapa en aktuell grund för beräkningar av vattenbrukens kostnader. Jordbruksverket medverkade vid en Workshop on Aquaculture Data Collection i Gdynia, Polen, där möjligheterna att harmonisera EUROSTAT och DCF datainsamlingar diskuterades, liksom möjliga framtida krav och förändringar i datainsamlingen. Även möjligheterna till en mer enhetlig metodik för medlemsländernas datainsamling diskuterades på workshopen.

På Jordbruksverket har det ekonomiska datamaterialet bland annat använts som underlag i olika ekonomiska analyser. Data insamlad inom ramen för DCF har också använts som underlag för ekonomiska analyser genomförda av Jordbruksverket.

6.2.4 Beredningsindustrin

Jordbruksverket är ansvarig myndighet för rapportera insamlad statistik om fiskberedningsindustrin. De data som bearbetas och rapporteras in från Sverige hämtas från Statistiska Centralbyråns s.k. SRU-register (som består av inkomstskattdeklarationer i Sverige) samt från det statistiska företagsregistret som SCB underhåller.

Under året har ingen insamling av statistik skett på EU-nivå till följd av ett beslut om att endast samla in denna statistik vartannat år. Jordbruksverket har dock, i likhet med tidigare år, beställt och bearbetat statistiken från SCB för att bibehålla en kontinuitet i datamaterialet. På Jordbruksverket har det ekonomiska datamaterialet bland annat använts som underlag i olika ekonomiska analyser.

7 Strukturpolitik

7.1 Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)

Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) 2014-2020 är det finansiella instrumentet som dels ska främja de mål om tillväxt, arbetstillfällen och hållbarhet som ingår i reformen av den gemensamma fiskeripolitiken och dels ska bidra till att uppnå EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi (den s.k. Europa 2020-strategin). Det svenska programmet godkändes av EU-kommissionen den 17 augusti 2015. Arbetet med delegerade akter och genomförandeakter pågick under 2015 och kommer att fortsätta under 2016.

Det finns sex unionsprioriteringar i havs- och fiskerifonden:

1. Hållbart och konkurrenskraftigt fiske
2. Hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk
3. Genomförande av fiskeripolitiken (datainsamling samt kontroll och tillsyn)
4. Lokalt ledd utveckling
5. Saluföring och beredning
6. Främja genomförandet av den integrerade havspolitik

Programmet omfattar knappt 1,5 miljarder kronor där EU står för drygt 69 % av finansieringen. Resterande del finansieras av Sverige i form av statliga pengar och medfinansiering från övriga offentliga aktörer såsom kommuner, regioner, landsting m.fl. I november 2015 öppnades samtliga åtgärder i programmet för att ta emot ansökningar. Innan dess fanns möjlighet att söka stöd i begränsad omfattning för särskilda åtgärder p.g.a. att medlemsstaterna var skyldiga enligt lagkrav att genomföra vissa insatser redan under 2014 och 2015. Budgetfördelningen i programmet har fördelats enligt nedan.

Tabell 7.1 Budgetfördelning inom Havs- och fiskeriprogrammet

| Unionsprioritering | EU och svensk finansiering (Mnkr) |
|---|-----------------------------------|
| 1. Hållbart och konkurrenskraftigt fiske | 308 |
| 2. Hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk | 166 |
| 3. Genomförande av fiskeripolitiken (datainsamling samt kontroll och tillsyn) | 595 |
| 4. Lokalt ledd utveckling | 140 |
| 5. Saluföring och beredning | 92 |
| 6. Främja genomförandet av den integrerade havspolitik | 62 |
| 7. Tekniskt stöd | 82 |
| Totalt | 1445 |

Fram till årsskiftet 2015/16 hade totalt 151 ansökningar kommit in som beloppsmässigt motsvarade cirka 350 miljoner kronor i kostnader. Vad som beviljas i stöd går först att beräkna när beslut om stöd fattats.

7.2 Europeiska fiskerifonden (EFF)

Fiskeriprogrammet sträcker sig över åren 2007-2013 och har en total budget på ca 490 miljoner kr EU-medel, vilka ska matchas med motsvarande summa i svenska pengar som kommer från statliga anslag eller annan offentlig medfinansiering från exempelvis kommuner, regioner, landsting med flera. Utbetalningar av stöd ur fonden fortsatte även under 2015. Fiskeriprogrammet ska formellt stängas senast 31 mars 2017, då avslutshandlingar för programmet ska skickas till EU-kommissionen.

Fiskeriprogrammet omfattar fondens fem prioriterade områden och varje prioriterat område ska bidra till att uppfylla ett eller flera av programmålen. Programmålen är att:

- Kapaciteten i den svenska fiskeflottan ska minska så att fiskeansträngningen anpassas till en långsiktigt hållbar beståndssituation
- Lönsamheten i fiskerinäringen ska öka
- Främja sysselsättning på landsbygden i anslutning till fiskerinäringen
- De negativa miljöeffekterna orsakade av svensk fiskerinäring ska minska
- Bidra till hållbar miljö och naturliga fiskebestånd

År 2015 har präglats av att genomförandet av fiskeriprogrammet har varit i slutfasen. Under 2015 har Jordbruksverket och länsstyrelserna i princip fattat alla återstående beslut om utbetalning av stöd från fiskeriprogrammet och endast ett fåtal återstår.

7.2.1 Budgetutnyttjande

Vid årsskiftet 2015/2016 låg budgetutnyttjandet på drygt 92 procent sett över hela programmet.

Tabell 7.2 *Fördelning av budgetutnyttjande och typ av utbetalade stöd, årsskiftet 2015/2016*

| Prioriterat område | Utbetalade stöd, procent | Exempel på typ av Utbetalade stöd |
|---------------------------|---------------------------------|---|
| Prioriterat område 1 | 99 % | Största andelen av beviljade ärenden i prioriterat område 1 finns inom åtgärderna investeringar ombord (övriga flottan) och socioekonomisk kompensation. |
| Prioriterat område 2 | 81 % | Under programperioden har flest ärenden beviljats inom åtgärden beredning och saluföring men inom åtgärden vattenbruk har även ett betydande antal stöd beviljats. I båda åtgärderna har flertalet stöd syftat till att öka produktionskapaciteten men stöd har även till viss del beviljats för att minska miljöpåverkan av aktiviteter. |
| Prioriterat område 3 | 94 % | Under programperioden har flest ärenden beviljats inom åtgärden gemensamma insatser. Som exempel kan nämnas att stöd beviljats för flera projekt som syftat till dragning av spökgarn. Övriga ärenden avser bland annat MSC-märkning, investeringar i fiskehamnar och utveckling av mer selektiva burar. |
| Prioriterat område 4 | 90 % | Det fjärde prioriterade området har särskilt fokus på socioekonomiska åtgärder och skapandet av nya arbetstillfällen genom lokal förankring. |
| Prioriterat område 5 | 99 % | Stöd har bland annat lämnats för att stödja förvaltningen och genomförandet av programmet. |

Totalt har knappt 867 miljoner kronor utbetalats, varav knappt 451 miljoner kronor beräknas finansieras av EU, medan resterande cirka 410 miljoner kronor har finansierats av staten via f.d. Fiskeriverket och Jordbruksverket samt övriga offentliga finansiärer. Det innebär att drygt 91 % av programbudgeten nu är utbetald. Under 2015 har cirka 94 miljoner kronor betalats ut, varav cirka 47 miljoner kronor beräknas finansieras av EU.

Hittills har drygt 433 miljoner kronor rekviderats från EU. De rekviderade medlen från EU, exklusive erhållna förskott, motsvarar cirka 88 % av den totala budgeten för programperioden. Rekviderade medel baseras på gjorda utbetalningar till och med den 30 september 2015. Under 2015 har Sverige skickat en utgiftsdeklaration till EU, som omfattar drygt 30 miljoner kronor.

7.2.2 Måluppfyllelse

Målen med programmet, mätt i antal beviljade stöd och övriga målvärden för indikatorer har fram till och med oktober 2015 inte nåtts fullt ut.

Tabell 7.3 Indikatorer, målvärde och utfall, 2015-10-06

| Indikatorer | Utgångsläge | Mål 2015 | 2015-10-06 |
|---|-------------|----------|------------|
| Prioriterat område 1 | | | |
| Minskning BT demersala trålare | 9482 | -4741 | -2466 |
| Minskning kW demersala trålare | 50 331 | -25166 | -9590 |
| Antal beslut – diversifiering av inkomstkälla och verksamhet | 0 | 50 | 3 |
| Antal beslut – ökad användning av selektiva redskap | 0 | 350 | 57 |
| Prioriterat område 2 | | | |
| Antal beslut – minskad miljöeffekt | 0 | 330 | 38 |
| Prioriterat område 3 | | | |
| Anta personer utbildade | 0 | 1200 | 168 |
| Antal beslut – ökade möjligheter för skydd och utveckling av resurser | 0 | 50 | 51 |
| Prioriterat område 4 | | | |
| Antal projekt – ökad diversifiering | 0 | 50 | 15 |
| Antal nya företag – fisketurism | 0 | 13 | 0 |
| Antal nya anställd – fisketurism | 0 | 20 | 0 |
| Prioriterat område 5 | | | |
| Antal informationsinsatser | 0 | 75 | 48 |

Det finns flera förklaringar till att målvärdena inte nås. Flera av resultatindikatorerna för fiskeriprogrammet har en bristfällig koppling till vissa av de projekt och investeringar som prioriteras inom programmet. Det finns därmed en viss obalans mellan prioriteringar av finansierade projekt och investeringar och resultatindikatorerna. Vidare är målen för de flesta av resultatindikatorerna för fiskeriprogrammet satta mycket högt. Då Jordbruksverket analyserat de satta målen i jämförelse med tillgänglig budget har verket kommit fram till att det inte är rimligt att nå de flesta av målen. Till viss del förklaras den ofullständiga måluppfyllelsen även av att uppföljningen av resultat endast baseras på genomförda och avslutade insatser.

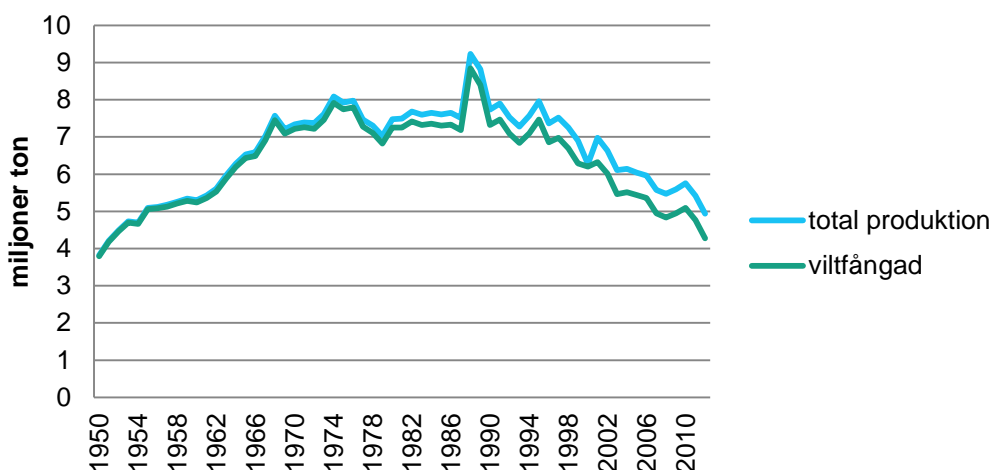
8 Marknadspolitik

Under 2014 trädde den nya marknadsordningen ikraft. Det har bl.a. inneburit att producentorganisationerna getts ett större ansvar för att målen med den gemensamma fiskeripolitiken uppnås. Den 13 december 2014 började de utvidgade kraven på konsumentinformation att tillämpas.

Vid reformen av den gemensamma fiskeripolitiken var lagstiftarnas avsikt att åstadkomma ett hållbart och mer lönsamt fiske. Det är ännu för tidigt att se om dessa förväntningar slår in. Vidare kan vi konstatera att marknaden påverkas av många faktorer som ligger utanför den gemensamma fiskeripolitiken, t.ex. det ryska importstoppet. Vi förväntar oss att införandet av landningsskyldigheten bland annat kommer att påverka utbud och priser på fångst som används för andra ändamål än direkt humankonsumtion.

8.1 Effekter på marknaden av den gemensamma fiskeripolitiken

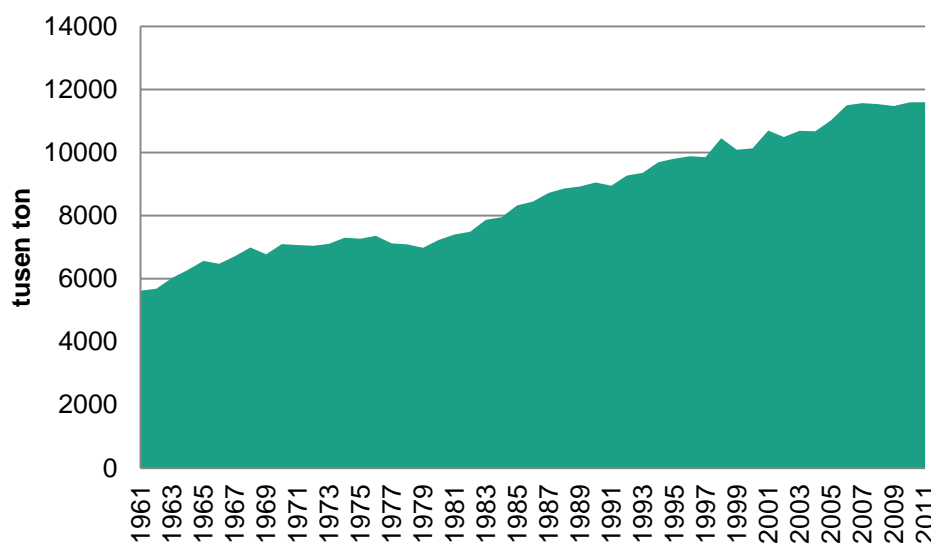
Den fiskeripolitik som historiskt förts inom EU har lett till ett överfiske. För att komma tillrätta med problemet har olika former av fångstbegränsningar och tekniska regleringar införts inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. EU:s produktion av fisk och skaldjur har därför successivt minskat sedan början av 1990-talet.



Figur 8.1 EU-28 produktion av fisk och skaldjur

Källa: FAO:s statistikdatabas

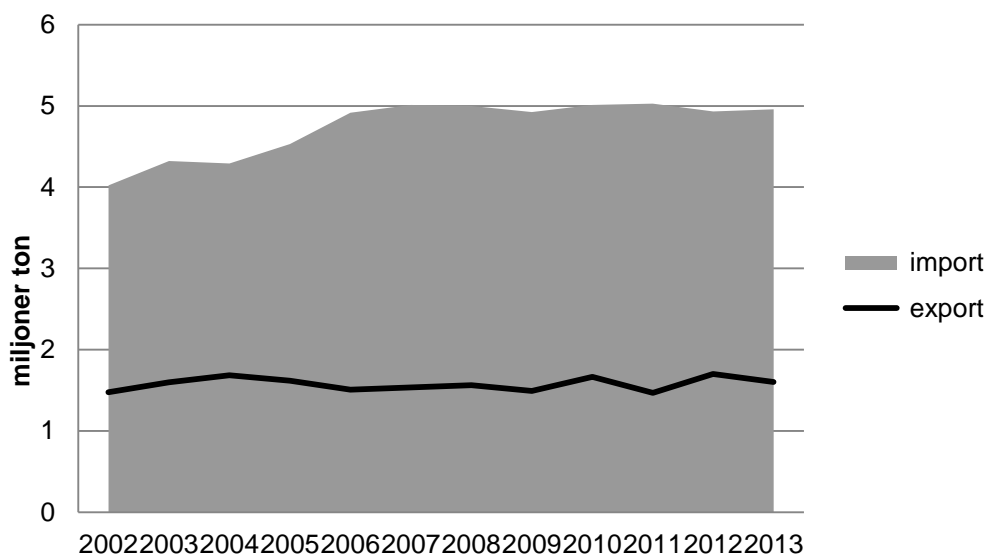
Samtidigt har konsumtionen av fisk och skaldjur inom EU ökat både till följd av en stigande konsumtion per capita samt en allt större befolkning.



Figur 8.2 EU:s utbud av fisk och sjömat

Källa: FAO:s statistikdatabas

För att tillgodose marknadens efterfrågan är EU en nettoimportör. Ungefär 60 procent av de fisk- och skaldjursprodukter som konsumeras inom EU kommer från länder utanför EU. Norge är den största leverantören av fisk- och skaldjursprodukter till EU.



Figur 8.3 EU:s handel med fisk, skaldjur, blötdjur och andra ryggradslösa vattendjur

Källa: Eurostats databas

Vid reformen av den gemensamma fiskeripolitiken var lagstiftarnas avsikt att åstadkomma ett hållbart och mer lönsamt fiske. Vilken påverkan omläggningen av politiken får på marknaden kommer först att märkas på längre sikt när samtliga åtgärder är fullt införda. Om t.ex. överlåtbara fiskenyttjanderätter

införs inom fler fisken än det pelagiska för att underlätta landningsskyldigheten får det sannolikt effekter på marknaden, men det är inte säkert att effekterna blir desamma som för det pelagiska fisket.

Vi förväntar oss att landningsskyldigheten som började träda i kraft 1 januari 2015 kommer att medföra ett ökat utbud av fisk och skaldjur för andra ändamål än direkt humankonsumtion. Ersättningen för denna fångst är idag betydligt lägre än för den fångst som säljs för direkt humankonsumtion och eventuellt kan utbudsökningen leda till ytterligare prispress på dessa råvarumarknader. Hanteringen av den oönskade fångsten riskerar att medföra ökade kostnader för näringen vilket kan komma att påverka lönsamheten negativt.

Till skillnad från det nya reformerade regelverket får de fångstbegränsningar som fastställs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken en omedelbar effekt på utbudet på marknaden där ett ökat utbud generellt sett leder till lägre priser. För många av de fisk- och skaldjursprodukter som produceras av den svenska fiskerinäringen sätts dock priset på en global marknad. Produktionsförutsättningar och utbud från andra stora producentländer utanför EU liksom handelsåtgärder så som det ryska importstoppet, kan få lika stora eller större effekter på marknaden än beslut kopplade till den gemensamma fiskeripolitiken.

I den nya marknadsordningen uppmuntras producent- och branschorganisationer att främja medlemmarnas intressen genom certifiering och angivande av hållbarhetsmeriter. Den svenska fiskerinäringen jobbar aktivt med MSC-certifiering men certifieringen drivs förmodligen snarare utav köparnas krav och önskemål än av lagstiftarens intentioner i marknadsordningen. Olika certifieringar är kostsamma för näringen och det är inte alltid som de kan ta ut ett högre pris för de produkter som är certifierade. I många fall är de en förutsättning för att få tillträde till marknaden.

8.2 Producentorganisationer och branschorganisationer

I den nya marknadsordningen poängteras att producentorganisationerna har en nyckelroll när det gäller att uppnå målen med den gemensamma fiskeripolitiken. I Sverige fanns vid utgången av 2015 fem erkända producentorganisationer varav fyra verksamma inom fiskerisektorn och en inom vattenbrukssektorn.

För att styra sina medlemmar mot en hållbar fiskeri- och vattenbruksverksamhet ska producentorganisationerna i början av året upprätta en produktions- och saluföringsplan. Planen ska beskriva de åtgärder som organisationen planerar att genomföra för att nå sina mål. Den ska bl.a. innehålla en saluföringsstrategi och en fångst- eller produktionsplan i syfte att anpassa utbudet av fisk till efterfrågan i likhet med tidigare operativa program. Under våren 2015 godkände Jordbruksverket produktions- och

saluföringsplanerna för samtliga producentorganisationer som var erkända vid denna tidpunkt. Jordbruksverket godkände även fem årsrapporter som producentorganisationerna sammanställt för verksamheten 2014.

Marknadsordningen innehåller även bestämmelser som rör erkännande av branschorganisationer, deras mål och möjliga arbetsuppgifter. Jordbruksverket har under 2015 kompletterat EU-regelverket med en föreskrift som specificerar kraven för erkännande. Under året har en ansökan om erkännande kommit in, som kommer att behandlas under 2016 när föreskriften trätt ikraft.

8.3 Interventionssystemet

Genom reformen av den gemensamma fiskeripolitiken genomfördes en modernisering av EU:s interventionssystem. Den innebar att tidigare åtgärder ersattes av ett system med privat lagring från och med 1 januari 2014. I förslaget till svenskt program för den europeiska havs- och fiskerifonden har Sverige inte utnyttjat möjligheten att betala ut stöd för åtgärden. Producentorganisationerna har dock möjlighet att själva finansiera privat lagring men systemet har inte använts under året.

8.4 Handelsnormer och konsumentinformation

Marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter reglerar handelsnormerna som syftar till att förbättra kvalitén på de produkter som säljs och underlätta handelsförbindelser baserade på rättvis konkurrens. Under 2015 har Jordbruksverket hållit en kurs för kontrollanterna som innehöll grundläggande information om regelverket för handelsnormerna och diskussioner om lösningar av praktiska problem kopplade till kontrollerna. Jordbruksverket anordnade ytterligare en kurs som syftade till att säkerställa lika kvalitetsbedömningar oavsett kontrollant. Dessutom skickade Jordbruksverket ut kompletterande informationen till fiskare rörande märkning av skaldjur.

I den nya marknadsordningen har kravet på konsumentinformation utvidgats. Det har bland annat medfört att:

- konsumentinformationen även ska anges vid försäljning till storhushåll,
- det blir obligatoriskt att ange redskapstyp,
- märkningen med fångstområde blir mer detaljerad

De nya reglerna rörande konsumentinformationen började tillämpas den 13 december 2014 samtidigt som EU:s nya förordning om livsmedelsinformation började tillämpas. Det är ännu för tidigt att säga vilken effekt de nya reglerna får på marknaden.

Under 2015 har kommissionen genomfört en kontroll över redligheten för fiskeriprodukter med avseende på beteckningar för art, vilket är en av de uppgifter som ska framgå av konsumentinformationen. De prover som togs på

den svenska marknaden var alla korrekta förutom ett parti där fel art angavs. Sammantaget verkar artutbyten mot en billigare art för frysta fiskfiléer inte vara särskilt vanligt på marknaden säger Livsmedelsverket, som ansvarar för kontrollerna av konsumentinformationen.

9 Vattenbruk

För vattenbrukets del innebär den gemensamma fiskeripolitiken att varje medlemsstat ska ta fram en flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket.

9.1 Flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket

Utarbetandet av en flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket för perioden 2014-2020 är ett av de särskilda förhandsvillkoren i bilaga IV till den Europeiska havs och fiskerifonden (EHFF)¹⁰. Jordbruksverket har tagit fram förslag på en sådan plan och Näringsdepartementet skickade den till kommissionen under våren 2015.

Den fleråriga nationella planen är baserad på de strategiska riktlinjerna för en hållbar utveckling av vattenbruket i EU¹¹ samt artikel 34 i den gemensamma fiskeripolitiken. Den fleråriga nationella strategiska planen för vattenbruket i Sverige 2014-2020 är samstämd med åtgärderna i det svenska havs- och fiskeriprogrammet 2014-2020.

Planen innehåller mål för bland annat administrativ förenkling, fysisk planering, miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet, stärkt konkurrenskraft, samt lika villkor för aktörerna inom EU (stärka bilden av vattenbruksprodukter från EU). Planen innehåller också ett nationellt tillväxtmål för vattenbruket samt lyfter tre tekniker som bästa praxis. Implementeringen av den fleråriga nationella planen är kopplad till åtgärderna i det svenska Havs- och fiskeriprogrammet. Då vattenbruksåtgärderna i programmet inte öppnade förrän i november 2015 har inga resultat kopplade till den fleråriga nationella planen ännu uppnåtts.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011.

¹¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - Strategiska riktlinjer för en hållbar utveckling av vattenbruket i EU (COM(2013) 229 final).

10 Internationella organisationer

10.1 Världshandelsorganisationen (WTO)

Under 2015 diskuterades kommissionens förslag till ändring av förordningarna om förbud mot handel med sälprodukter till följd av en fällande dom i WTO:s tvistlösningsorgan. Senast den 18 oktober 2015 var EU:s förordningar tvungna att vara förenliga med WTO-regelverken och de nya förordningarna antogs den 2 oktober. Ändringarna innebär att två av de tidigare tre undantagen är borttagna och att det inte längre är tillåtet att sälja säl som jagats i bl.a. Sverige. Sälprodukter som kommer från traditionell jakt som bedrivs av inuiter och andra ursprungsbefolkningar kan dock säljas om vissa villkor är uppfyllda.

Under de senaste 14 åren har den globala förhandlingsrundan (Doharundan) pågått för att liberalisera och öka världshandeln och förhandlingarna om fiskesubventioner har präglats av tydliga åsiktsskillnader. I december 2015 enades ministerkonferensen om det s.k. Nairobi-paketet som innehöll sex olika ministerbeslut, men inget av besluten rörde fiskesubventioner. Ett drygt 30-tal stora fiskerationer (ej EU) skrev dock under ett uttalande i vilket de bl.a. bekräftade att de är överens om att förhandlingarna om fiskesubventionerna ska återupptas, men inte begränsas till förbjudna stöd samt att de ska verka för ambitiösa och effektiva regler som minskar överkapaciteten.

10.2 FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO)

FAO:s kommitté för fiskefrågor (COFI) höll inget möte under 2015. Underkommittén för vattenbruk höll sitt möte i oktober 2015 i Brasilien. På mötet diskuterades bl.a. tekniska riktlinjer för certifieringar inom vattenbruket, forskning och utveckling för att främja utvecklingen inom vattenbruket och åtgärder för att förbättra kvalitén på vattenbruksstatistikten.

Under året har HaV och Jordbruksverket besvarat ett par enkäter kopplade till uppförandekoden för ansvarsfullt fiske.

10.3 OECD:s fiskekommitté (COFI)

OECD:s fiskekommitté sammanträdde i april och i oktober 2015. Mötet i april ägnades till största delen åt följande punkter: grön tillväxt, översyn av publikationen Review of Fisheries, offentliga finansiella transaktioner (GFT) och förnyandet av COFI:s mandat. Ett centralt och tämligen nytt tema för COFI var innovation, som behandlades både inom vattenbruket och fisket. En väsentlig del av tiden ägnades även åt diskussion kring resultatet av OECD:s interna utvärdering. Mötet i oktober ägnades till största delen åt följande punkter: översyn av publikationen Review of Fisheries, offentliga finansiella

transaktioner (GFT), licenser inom vattenbruket samt det kommande arbetsprogrammet (inklusive en strategidiskussion). Vid mötet informerade Norge om samarbetet med Interpol när det gäller ekonomisk brottslighet inom fisket och om den workshop som planeras äga rum i oktober 2016.

Fiskekommittén har fortsatt arbetet med att utveckla databasen för offentliga finansiella transfereringar. Mycket av arbetet har koncentrerats på bränslesubventioner. I juli hölls en expertgrupp om offentliga finansiella transfereringar där Jordbruksverket deltog.

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har under året också besvarat flera enkäter från OECD och under hösten lämnat uppgifter till OECD:s *Review of Fisheries*.

10.4 North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO) och konventionen om bevarande av atlantlaxen

North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO) är ett mellanstatligt organ för bevarande, stärkande samt rationellt nyttjande av atlantlaxen. Konventionen om bevarande av atlantlaxen trädde i kraft 1983. Medlemmar är Kanada, Färöarna och Grönland (genom Danmark), Europeiska unionen, Ryssland och USA. Organisationen består av råd, sekretariat och tre regionala kommissioner (Nordostatlant, Nordamerika och Västra Grönland) samt den Internationella forskningsstyrelsen för Atlantlax (IASRB).

Sverige beslutade 2013 om en implementeringsplan för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av västkustlaxen 2013-2018 med ledning av de överenskommelser, rekommendationer och beslut som tagits av NASCO. Planen ingår i EU:s plan för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av atlantlaxen och har antagits av NASCO.

Inom ramen för samarbetet inom NASCO och den beslutade implementeringsplanen har Sverige genomfört datainsamling och åtgärder inom fisk- och vattenförvaltningen samt under 2015 rapporterat i enlighet med överenskommelser inom NASCO.

Kommissionsmötet 2015 behandlade bland annat ICES biologiska rådgivning, kvoter för laxfiske vid Grönland och Färöarna samt förvaltning av blandfiske (mixed stock fisheries) i övriga medlemmars kustvattenområde i relation till bevarandemål för enskilda laxbestånd. ICES rådgivning visar att laxbestånden generellt försvagats under en lång följd av år och att särskilt de sydliga bestånden löper risk för försämrad reproduktion om inte lekbestånden ökar. Utfallet av förhandlingarna blev bland annat att Danmark som företrädare för Grönland tog ett icke bindande beslut att Grönland inte ska fånga mer än 45 ton per år under åren 2015/16, 2016/17 och 2017/18. Övriga berörda medlemmar kunde inte ställa sig bakom beslutet med hänsyn till behovet att skydda bestånden av atlantlax i det grönländska blandbeståndsfisket. Beslutet

kompletterades bland annat med beslut om hur det grönländska fisket ska kontrolleras och rapporteras samt ett exportförbud för lax från Grönland.

En särskild session under kommissionsmötet handlade om erfarenhetsutbyte om åtgärder för bevarande och restaurering av konnektivitet i älvar med lax. Sverige bidrog till sessionen med ett föredrag om utveckling av bästa möjliga teknik för fiskvandring förbi vattenkraftverk och andra svenska initiativ för att förbättra fiskvandring. Sverige bidrog också med en rapport om bästa möjliga teknik för fiskvandring vid vandringshinder som tillsammans med övriga medlemmars rapporter kommer att sammanställas och publiceras av NASCO.

11 Tonfiskförvaltning

I enlighet med UNCLOS har det inrättats ett stort antal regionala fiskeriförvaltande organisationer (RFMO:s) varav de fyra följande organisationerna som beskrivs särskilt har inrättats för förvaltning av tonfisk och tonfiskliknande fiskarter. Förvaltningen är mycket komplicerad med anledning av att den avser långvandrande och migrerande arter. Några av de mest ekonomiskt betydelsefulla arterna är blåfenad, gulfenad och storögd tonfisk. Under de senaste åren har flera av bestånden återuppbyggts genom inrättandet av återhämtningsplaner inom de regionala organisationerna och beståndssituationen ser betydligt bättre ut än i början på 2000-talet då flera bestånd var allvarligt hotade av överfiske. Pågående kapacitetsuppbyggandet av fiskeflottan i flera kuststater samt olagligt fiske utgör dock fortfarande ett svårt problem för de ansvariga regionala organisationerna. Det är därmed viktigt att Sverige fortsatt aktivt stödjer EU:s arbete med att försöka förbättra förvaltningsåtgärderna för tonfisk.

11.1 Kommissionen för förvaltning av tonfisk i Indiska Oceanen (IOTC)

Vid den 19:e sessionen med IOTC 27 april – 1 maj 2015 fattades det framförallt ett antal beslut baserat på den vetenskapliga kommitténs rådgivning (SC17). Rådgivningen om den gulfenade tonfisken rekommenderade att de årliga fångsterna inte skulle överstiga 300.000 ton för att kunna försäkra att beståndets biomassa kan ligga kvar på den beräknade MSY-nivån på lång sikt. Fångstnivåerna under perioden 2011-2013 har dock legat högre och 2013 var fångsterna beräknade till drygt 400.000 ton.

Med anledning av att Somalia nu har fått kontroll på den omfattande piratverksamhet som tidigare bedrivits inom Somalias ekonomiska zon ökar därför fisketrycket igen. Risken för att den gulfenade tonfisken återigen kommer att överfiskas ökar därför och IOTC har ännu inte kunnat besluta om någon långsiktigt fungerande och hållbar förvaltning för den gulfenade tonfisken.

Beträffande bevarandet av ett antal hotade hajararter som delvis fångas som bifångst i det storskaliga ringnotfisket och i fisket med långrev så finns nu ett stort behov av att göra en mer omfattande beståndsuppskattning av de mest hotade hajarterna (blåhaj, silkeshaj och shortfin mako).

En av de viktigaste resolutioner som antogs vid den årliga sessionen handlade främst om att förbättra kontrollen av fisket efter tonfisk med fiskansamlade redskap (FADs). En särskild arbetsgrupp om förvaltning av FADs har därför etablerats och avsikten är att man ska utveckla ett särskilt märkningssystem så att det blir enklare att identifiera vilket fartyg som använder FADs.

Dessutom kom parterna överens om att snabba på arbetet med att utveckla ett system för en elektronisk fångstrapportering. Ett förslag ska tas fram för att kunna utvärdera vilka effekter ett sådant system skulle kunna ha inklusive en detaljerad budget om vad kostnaderna för ett sådant system kommer att bli.

Med anledning av att parternas nationella rapporter om genomförandet av IOTCs regler har fortsatt att minska till endast 24 av de totalt 32 parterna uppmärksammades också betydelsen av att samtliga berörda länder måste börja komma in med sina årliga rapporter i tid för att den data som samlas in om fisket ska kunna bli så komplett som möjligt.

11.2 Kommissionen för fiske i västliga och centrala Stilla Havet (WCPFC)

WCPFC kommissionen etablerades under slutet av 1990-talet. Konventionen som reglerar vad kommissionen ska arbeta med trädde ikraft den 19 juni 2004 efter fyra års förberedande arbete. Förberedelserna lade grunden till kommissionens nuvarande mandat och arbete inom fiskeförvaltning i västra och centrala stilla havet. Kommissionen arbetar avser framförallt förvaltning av långt vandrande tonfiskarter i västra och centrala stilla havet. Bevarande och skydd av övriga fiskarter samt sköldpaddor och sjöfåglar som påverkas av fisket är också en högt prioriterad verksamhet inom WCPFC.

Konventionen baseras på de regler som gäller inom FN:s fiskeavtal (UNFSA) samtidigt som den även tar viss hänsyn till särskilda politiska, socio-ekonomiska, geografiska och miljömässiga förhållanden i regionen. Vid de årliga mötena hanteras problem inom det fiske som sker på internationellt vatten och beslut fattas om förvaltningsåtgärder för att fisket ska bli mer hållbart och som samtliga avtalsbundna parter är skyldiga att följa. Det långsiktiga målet för kommissionens arbete är att få till stånd en hållbar och rättvis förvaltning av fisket och att minimera IUU-fiske inom konventionsområdet. Dessutom tar kommissionen upp de fattigare ländernas behov för att kunna medverka till att bygga upp deras nationella fiskeriförvaltning. WCPFC samarbetar även med andra förvaltande RFMO:s som har liknande mandat och problem att lösa som WCPFC. Samarbetet med övriga relevanta RFMO:s reflekterar också den unika geo-politiska miljö som Kommissionen arbetar i.

WCPFC är en av de globalt mest betydelsefulla regionala fiskeriförvaltande organisationerna i de centrala delarna av Stilla Havet. De tonfiskarter som fångas inom konventionsområdet har mycket stort ekonomiskt värde både för fjärrfiskande nationer och inte minst för de små önationerna varav många fortfarande är relativt fattiga utvecklingsländer. Det geografiska område som omfattas levererar ca 3 miljoner ton tonfiske varje år och det är ca 60 % av världens totala fångster av tonfisk.

EU är en av organisationens viktigaste parter och det är främst fiskfartyg från Spanien, Portugal och Frankrike samt Frankrikes territorer i området som fiskar inom ramen för EU:s nuvarande fiskeavtal i regionen.

Sammanfattningsvis bedriver WCPFC:s ett mycket komplicerat årligt förhandlingsarbete bland annat med anledning av att de flesta av önationerna också är medlemmar i den regionala samarbetsorganisationen Pacific Forum genom Forum Fisheries Agency som har skapats för att främja utvecklingsländernas intressen i regionen. Dessutom är mer än hälften av nationerna även parter i det så kallade Nauru Agreement (PNA) som också handlar om att stödja önationernas rättigheter. Det pågår för närvarande en intensiv diskussion om att vissa parter, bland andra EU, inte helt och hållet respekterar det ”lokala” effordsystem (fiskedagar) som antagits inom PNA-organisationen.

Vid årets möte fokuserar WCPFC arbetet på de viktigaste tonfiskarterna som kräver förbättrade förvaltningsåtgärder och bevarandeåtgärder för hotade hajararter. Det gäller framförallt reglering av det riktade fisket på tonfiskarterna bonit, gulfenad och storögd tonfisk samt behovet av ytterligare bevarandeåtgärder för vissa hajararter (särskilt valhaj) och sköldpaddor och sjöfåglar. Enligt den senaste beståndsuppskattningen bedöms de flesta tonfiskbestånden vara fullt utnyttjade med viss risk om att den storögda tonfisken kan vara överfiskad.

Några av de viktigaste besluten som antogs vid årets möte handlade om kapacitetsminskande åtgärder, bevarandeåtgärder för att minska bifångster av hajar samt vilka särskilda åtgärder som bör genomföras för SIDS-länderna i enlighet med den gällande konventionens artikel 30. Satellitövervakning och en övergång till elektronisk rapportering av fångsterna var också några av de kontrollåtgärder som var uppe till diskussion under den årliga sessionen och det arbetet kommer att utökas under 2016. Dessutom antogs en resolution som handlar om att parterna måste införa mer effektiva hamnstadskontroller av den fisk som landas i regionen.

11.3 Internationella kommissionen för bevarande av atlantisk tonfisk (ICCAT)

Internationella kommissionen för bevarande av atlantisk tonfisk, ICCAT, är en konvention som trädde i kraft redan 1969 som den första av de regionala fiskerierorganisationerna som förvaltar tonfisk. Totalt 30 fiskarter förvaltas av organisationen och de mest ekonomiskt betydelsefulla tonfiskarterna, svärdfisk samt vissa hajar är inkluderade. De tonfiskarter som exploateras mest av arter som ICCAT förvaltar är blåfenad, storögd samt gulfenad tonfisk. Förvaltningen av den utrotningshotade blåfenade tonfisken är en av de frågor som har uppmärksammats mycket i den internationella fiskeripolitiska debatten. Den blåfenade tonfisken har varit en uppmärksam politisk fråga trots att den endast utgör några procent av de totala fångster som förvaltas av

ICCAT. Orsaken är att beståndet har varit starkt hotat under en längre period samtidigt som arten är särskilt ekonomiskt värdefull.

Sverige har ingen andel av de av EU:s fiskekvoter som beslutas av ICCAT. Förvaltningen av tonfisken har trots det varit politiskt prioriterat eftersom det finns ett antal bestånd av tonfisk som riskerar att decimeras kraftigt på grund av ett alltför omfattande fiske. EU är en av många avtalsbundna parter inom organisationen och Sverige har följt arbetet inom ICCAT för att försöka påverka dess förvaltning så att den utförs i enlighet med försiktighetsansatsen och de övriga gällande principerna för den externa politiken inom den gemensamma fiskeripolitiken.

Då EU:s direkt berörda medlemsstater för närvarande har ca 60 procent av de fiskemöjligheter som beslutas inom ICCAT har EU:s fiske efter tonfisk en stor internationell betydelse samt att EU har ett stort ansvar för att minimera riskerna för att de svaga tonfisksbestånden kollapsar. På grund av att EU:s fiskeflotta fångar merparten av kvoten har några av de direkt berörda medlemsstaterna också fått mycket kritik som gör gällande att man fortfarande inte följer det gällande internationella regelverket. EU-flottans tilldelade fångster utgör ett mycket stort ekonomiskt värde och är viktiga för de medlemsstater inom EU som tilldelas vissa fångstmöjligheter.

Förvaltningen av den blåfenade tonfisken och framförallt det östra beståndet har under lång tid varit en uppmärksam politisk fråga inom EU:s fiskeripolitik på grund av dess ekonomiska värde och att beståndet under en lång period har varit kraftigt överfiskat. Med anledning av beståndssituationen, som var särskilt akut i början på 2000-talet, har ICCAT fattat beslut om en långsiktig återhämtningsplan (rekommendation 13/07) med ett stort antal regler för att minska fisket till en hållbar nivå. Förvaltningsplanen gäller under 15 år från och med år 2007 och målet är att med 60 % sannolikhet uppnå en maximal hållbar avkastning (MSY) senast år 2022. En av de avgörande orsakerna till att återhämtningsplanen för den blåfenade tonfisken antogs var den akuta risken att arten skulle hamna på CITES lista över arter som inte får handlas med internationellt.

Vid årsmötena 2009 och 2010 skärptes också åtgärderna inom planen, bland annat genom en kraftigt minskad kvot (TAC) i enlighet med den senaste vetenskapliga rådgivningen från organisationens vetenskapliga kommitté (SCRS). Under åren 2011 – 2014, hölls TACn kvar på denna låga nivå i enlighet med försiktighetsansatsen. Enligt tidigare beslut inom ICCAT var det meningen att återhämtningsplanen skulle utvärderas under 2015, men denna utvärdering är uppskjuten i väntan på nästa fullständiga beståndsbedömning som sker under 2016. År 2014 beslutades, i ljuset av positiv vetenskaplig rådgivning, att öka TACn med 20 procent per år under 2015-2017. 2015 års vetenskapliga rådgivning, som även om det inte är en fullständig bedömning utan en uppdatering av 2012 års bedömning, visar att situationen för det östra beståndet av blåfenad tonfisk väsentligen har förbättrats då biomassan har ökat och fiskeridödligheten minskat, även om det finns lite osäkerhet om exakt hur mycket bättre situationen ser ut. SCRS bedömer att det östliga beståndet nu troligen har uppnått målet med återhämtningsplanen (dvs. att beståndet med

60 procents sannolikhet har uppnått MSY). Planen var att målet skulle uppnås till 2022. Även om beståndets utveckling är positiv så är förvaltningsmålet väsentligen lägre än vad EUs grundförordning (1380/2013) art 2.2. kräver.

Sverige har under 2015 deltagit i ICCATs arbete via Havs- och vattenmyndigheten vid tre tekniska förberedelsemöten för EU:s medlemsländer, men deltog inte på årsmötet på Malta i november. Årsmötet antog förslag till bevarandeåtgärder för storögd tonfisk och sillhaj, men avslog förslag till bevarandeåtgärder för blåhaj och makrillhaj. Även förslag om förstärka åtgärder till skydd för svärdfisk i Medelhavet sköts upp till nästa år. Inte heller detta år hade EU framgång med sitt förslag till förbud mot hajfening. Flera asiatiska länder var fortsatt emot ett förbud mot hajfening vilket bidrog till att det inte antogs.

11.4 Interamerikanska kommissionen för tropiska tonfiskar (IATTC)

Vid det 89:e årliga mötet med IATTC beslutades det bland annat att man ska stärka samarbetet med WCPFC för att försäkra sig om att återuppbyggnaden av den blåfenade tonfisken fortsätter genom ytterligare bevarandeåtgärder både för vuxen och juvenil fisk. Dessutom bestämde man att organisationen ska utöka sitt arbete med fiskansamlade redskap (FADs) och avsikten är att utveckla en långsiktig förvaltningsplan för de fiskefartyg som fiskar efter tonfisk med FADs. Ett särskilt arbetsgruppsmöte kommer därför att hållas under 2016 då både förvaltare, forskare och övriga intressenter kommer att bjudas in.

Beträffande införandet av särskilda bevarandeåtgärder för hajar och rockor beslutades att statistik ska börja samlas in så att en omfattande ekologisk riskbedömning av de viktigaste arternas beståndssituation ska kunna genomföras. Mötet beslutade även att organisationens vetenskapliga kommitté ska påbörja arbetet med utveckling av ett elektroniskt observatörsprogram för att kompensera för de brister som finns inom det nuvarande fysiska observatörsprogrammet. Under 2016 ska även ett datainsamlingsprogram för fartyg som är mindre än 24 meter etableras.

12 Fiskepartnerskapsavtal

Arbetet med att införliva den reformerade fiskeripolitiken med avseende på fiskepartnerskapsavtalen¹² har gradvis fortsatt under 2015 allt eftersom nya partnerskapsavtal om hållbart fiske och tillhörand protokoll förhandlats fram och protokoll till befintliga avtal förnyats.

Av grundförordningen framgår att fiske inom fiskepartnerskapsavtal endast får bedrivas på ett reellt överskott i enlighet med havsrättskonventionen. Överskottet ska ha identifierats på ett tydligt och transparent sätt på grundval av bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning och relevant information som utbyttts mellan unionen och tredjelandet om samtliga flottors totala fiskeansträngning med avseende på de berörda bestånden.

Att definiera reella överskott inom kuststaters exklusiva ekonomiska zoner är inte en enkel uppgift men grundläggande är en samstämmighet mellan vetenskaplig rådgivning och förvaltningsrekommendationer och -beslut ifrån regionala fiskeriorganisationer och de fiskemöjligheter som fastställs i partnerskapsavtal. Detta gäller såväl tonfisk och liknande högmigrerande arter som små pelagiska och andra gränsöverskridande bestånd. I korthet går principen ut på att överskottet är lika med den hållbara avkastning man kan ta ut av ett bestånd minus kuststatens egen potentiella fångst. Att fastställa dessa båda storheter är dock komplext och kräver såväl pålitlig fiskeristatistik som beståndsuppskattningar. Ett projekt beställt av DG MARE¹³ redovisade under 2015 vissa preliminära resultat ifrån sitt arbete med att granska och tillhandahålla vägledning och råd för hur överskottsbegreppet kan tillämpas. Den slutliga rapporten förväntas under första kvartalet 2016 och kan förhoppningsvis utgöra ett redskap för ett bättre införlivande av denna princip i förhandlingar om nya protokoll.

Härutöver har ansträngningar gjorts under 2015 av kommissionen för att erhålla information om samtliga flottors totala fiskeansträngning på de berörda bestånden i kuststatens exklusiva ekonomiska zon – bl.a. har skrivningar om transparens med avseende på alla avtal som tillhandahåller tillträde för utländska flottor lagts in i nya protokoll. Som framgår ovan är detta nödvändig information för att kunna fastställa vilket eventuellt utrymme som finns för EU:s flotta att fiska på en kuststats överskott. Det kan i sammanhanget även framhållas att EU:s rådgivande nämnd för långdistansfiske vid sin konferens om den externa dimensionen av den gemensamma fiskeripolitiken¹⁴ konstaterade att den nivå av transparens som krävs för EU-fartyg som verkar under partnerskapsavtal också måste tillämpas för EU-fartygs aktiviteter

¹² Sustainable fisheries partnership agreements - SFPA

¹³ Framework contract MARE/2012/21 for the provision of Scientific Advice in external waters

¹⁴ Recommendations of the LDAC Conference on the CFP External Dimension (Las Palmas, 16-17 Sept 2015)

utanför partnerskapsavtal (gemensamma företag, charterarrangemang och privata avtal). Vidare konstaterades att reformen av den s.k. tillståndsförordningen som nyligen har initierats, utgör ett tillfälle att agera i detta avseende.

När det gäller grundförordningens krav på att kommissionen ska tillse att det sker oberoende förhands- och efterhandsutvärderingar av vart och ett av protokollen till ett fiskepartnerskapsavtal om hållbart fiske och att dessa görs tillgängliga för Europaparlamentet och rådet i god tid innan den förelägger rådet en rekommendation om att bemyndiga ett inledande av förhandlingar om ett efterföljande protokoll, kan konstateras att rapporterna inte alltid tillställs medlemsstaterna i god tid. I vissa fall har det rört sig om bara några dagar innan ett förhandlingsmandat ska behandlas i rådsarbetsgruppen för extern fiskeripolitik. Detta förfarande försvårar svenska ställningstaganden då utvärderingsrapporterna är omfattande dokument som kräver noggrann genomgång.

I tabellen nedan ges en översikt över de fiskepartnerskapsavtal EU hade med utvecklingsländer under 2015.

Tabell 12.1 EU:s fiskepartnerskapsavtal med utvecklingsländer vid utgången av 2015

| Blandfiske-avtal | Tonfisk-avtal Atlanten | Tonfisk-avtal Indiska oceanen | Tonfisk-avtal Stilla havet | Vilande avtal (inga protokoll i kraft) |
|--|--|--|----------------------------|--|
| Marocko Mauretanien Senegal Guinea Bissau | Elfenbens-kusten Gabon Kap Verde Liberia ¹⁵ São Tomé & Príncipe | Komorerna Madagaskar Mauritius Seychellerna | Cook-öarna | Ekvatorial-guinea Gambia Mocambique Mikronesien Salomonöarna |

Under 2015 har såväl förnyade protokoll som nya avtal förhandlats fram. För de fiskepartnerskapsavtal där inga förhandlingar ägt rum har protokollets genomförande granskats i de gemensamma kommittéer som finns knutna till varje avtal.

EU har tidigare inte haft något avtal med Liberia. Avtalet är en del i EU:s strategi om att utöka nätverket av avtalsländer längs Afrikas atlantkust respektive i Indiska oceanen för att möjliggöra för EU:s flotta att följa de högmigrerande arterna mellan ett antal länders ekonomiska zoner beroende på var fisken befinner sig. Ett större antal avtalsländer med syftet att kunna följa de högmigrerande arterna, kan komma att stå i konflikt med ett effektivt ekonomiskt nyttjande av EU-medel. Detta på grund av att EU:s andel av betalningarna till kuststaten sker i förväg och omfattar hela det framförhandlade s.k. referenstonnaget, emedan fartygsägarna betalar sin andel

¹⁵ Tillfällig tillämpning i avvaktan på Europaparlamentets samtycke

först i samband med att de ansöker om ett tillstånd att fiska i ett visst lands vatten. Samtidigt ökar den ekonomiska osäkerheten i avtalet för kuststaten, dels för att nyttjandegraden kan vara svår att förutse, dels för att EU som ett led i att begränsa EU:s betalningar gradvis ökar fartygsägarnas andel av de sammanlagda betalningarna inom ett protokoll.

Nedan redogörs för de olika avtalen inom respektive havsområde: Atlanten, Indiska oceanen och Stilla havet.

12.1 Atlanten

EU har ett stort antal och flera omfattande fiskepartnerskapsavtal med länder längs med Afrikas atlantkust. Här finns samtliga av de protokoll som omfattar annat än bara tonfiskfiske, nämligen Marocko, Mauretanien, Senegal och Guinea Bissau, samt s.k. tonfiskprotokoll (avser endast tonfisk och andra högmigrerande arter) med Kap Verde, Liberia, Elfenbenskusten, Gabon och Sao Tomé & Principe.

Beslut fattades under 2014 om ingående av ett nytt, fyraårigt, protokoll med Marocko, efter att förhandlingarna avslutats i juli 2013. Under 2014 förhandlades ett nytt avtal med tillhörande protokoll, gällande för fem år, fram med Senegal vilket började tillämpas provisoriskt i november 2014, varefter beslut om ingående av avtalet och protokollet fattades i mars 2015 efter att Europaparlamentet givit sitt samtycke. Även för Guinea Bissau började ett nytt, treårigt, protokoll tillämpas under 2014 (november) och beslut om ingående av protokollet fattades efter Europaparlamentets samtycke i oktober 2015. För Mauretanien avslutades i juli 2015 förhandlingarna om ett nytt protokoll, vilket började tillämpas provisoriskt i november 2015 i avvaktan på Europaparlamentets samtycke. Nedan redogörs i mera detalj för avtalet med Mauretanien.

Vad avser de s.k. tonfiskavtalen tillämpas ett protokoll med Elfenbenskusten från och med 1 juli 2013 till och med juni 2018. Även för Gabon tillämpas gällande protokoll sedan juli 2013 men det gäller endast för tre år och ett mandat för förhandling av ett nytt protokoll antogs av rådet i oktober 2015. För Kap Verde tillämpas ett nytt, fyraårigt, protokoll sedan i november 2014 (inledningsvis provisoriskt och sedermera efter rådets beslut om ingående av protokollet). Vad avser São Tomé & Principe fattade rådet i maj 2014 beslut om provisorisk tillämpning av ett nytt protokoll, vilket löper för fyra år d.v.s. till maj 2018. Under 2015 inleddes även förhandlingar om ett avtal med ytterligare ett land, Liberia. Förhandlingarna avslutades i juni 2015, efter tre förhandlingsomgångar, och tillämpas provisoriskt sedan den 9 december 2015. Nedan redogörs i mera detalj för arbetet med avtalet med Liberia.

De två regionala fiskerierorganisationer som ansvarar för förvaltning av, respektive rådgivning för, fiskbestånd som är relevanta för fiskepartnerskapsavtalen längs Afrikas atlantkust är ICCAT (se avsnitt 11.3), som är en förvaltande regional organisation för högmigrerande arter, och

CECAF¹⁶ som är en rågivande organisation som hanterar arter andra än de högmigrerande (såsom små pelagiska arter, räka och demersala fiskarter). För EU är CECAF således av betydelse för de protokoll som omfattar andra arter än de högmigrerande (Marocko, Mauretanien, Senegal och Guinea Bissau).

CECAF arbetar genom fyra (art- och områdesspecifika) arbetsgrupper och en arbetsgrupp för småskaligt fiske – den senare fokuserar huvudsakligen på sociala och ekonomiska frågor. CECAF:s vetenskapliga kommitté bereder och sammanställer arbetsgruppernas rådgivning inför möten med själva kommissionen som lägger fast rekommendationer för arternas förvaltning. Kommissionens sessioner ska normalt äga rum vartannat år men den senaste hölls i mars 2012.

Den vetenskapliga kommittén sammanträdde senast, och då för första gången på fyra år, i oktober 2015 och såväl HaV som SLU deltog i mötet å Sveriges vägnar. Endast två ytterligare medlemsländer deltog (Spanien och Nederländerna), tillsammans med DG MARE. Sverige hade en aktiv roll i EU:s delegation, bl.a. vad avsåg diskussionerna om arbetsgruppen för småskaligt fiske. Kommissionens nästa session, för att följa upp den vetenskapliga kommitténs rekommendationer, är planerad till april 2016.

CECAF är till stor del beroende av extrabudgetär finansiering för att kunna hålla möten och de två aktuella mötena med den vetenskapliga kommittén respektive kommissionen finansierades av DG MARE¹⁷, vilket är positivt med tanke på organisationens betydelse för de partnerskapsavtal som omfattar andra än högmigrerande arter. Organisationens långsiktiga finansiering förblir emellertid en fråga och något som förväntas komma upp under kommissionens nästkommande, 21a, session.

12.1.1 Mauretanien

Det närmast föregående protokollet med Mauretanien löpte ut under 2014, vilket innebar att EU-fartyg vid inledningen av 2015 inte hade tillträde till mauretanska vatten. Kostnaden för EU (exklusive fartygsägarnas betalningar) för det utgångna, tvååriga, protokollet var Euro 70m (inkl. Euro 3m i sektorstöd) per år och omfattade demersala och små pelagiska resurser samt tonfisk och räkor - däremot inte bläckfisk. Protokollet var mycket omstritt, främst därför att Spanien motsatte sig avsaknaden av bläckfiskemöjligheter; Mauretanien hade valt att reservera bläckfisk-resursen för den inhemska flottan, vilket medförde att något överskott av bläckfisk inte ansågs föreligga.

Utvärderingen (ex-post och ex-ante) konstaterade bl.a. att EU:s fångster inte hade landats och beretts i Mauretanien. Vidare konstaterade utvärderingen att protokollets nyttjande under dess första 11 månader¹⁸ var relativt lågt - de

¹⁶ Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic

¹⁷ Sverige har, genom Sida, bidragit till organisationens aktiviteter under perioden 2004 – juni 2015.

¹⁸ Utvärderingen omfattade bara 11 månader (jan. – nov. 2013) vilket något påverkade dess möjlighet att dra slutsatser.

pelagiska trålarna deklarerade under denna period dryga ca 42% av den årliga tillåtna fångstmöjligheten. Flottan som fiskar efter små pelagiska arter har generellt ansett att avgifterna för att få fiska har varit för höga i relation till marknadspriserna (påverkade av bl.a. oroligheter i Ryssland och Nigeria) samt att de tekniska villkoren för fisket har varit för omfattande/ komplicerade. Fångstmöjligheterna för tonfisk och andra högmigrerande arter var emellertid högt. Förutom EU:s fartyg hade även fartyg från Kina (fiske efter små pelagiska arter), Japan (fiske efter tonfisk) och Senegal (småskaligt fiske samt spöfiskefartyg) tillträde till Mauretaniens fiskevatten under utvärderingsperioden.

Det nya protokollet är resultatet av fem förhandlingsrundor och avslutades i juli 2015. Svåra förhandlingar avsåg bl.a. (i) protokollets varaktighet, (ii) storleken på EU:s ekonomiska ersättning för fiskemöjligheter samt därtill hörande fiskemöjligheter och (iii) det mauretanska kravet på tvingande omlastning i Nouadibou hamn. Protokollet löper på fyra år och garanterar EU:s flottor prioriterat tillträde till tillgängliga överskott framför andra utländska flottor som fiskar på mauretanskt vatten. Viktigt att notera är att Mauretanien samtycker till att offentliggöra varje avtal, offentligt eller privat, som beviljar utländska flottor tillträde till dess vatten

Den årliga ekonomiska ersättningen för tillträdet har fastställts till Euro 55m och relaterar till årliga fiskemöjligheter, och kompletterande licensavgifter ifrån fartygsägarna, för (i) bottentrålare efter skaldjur, förutom languster och krabba: 5.000 ton mot en licensavgift om Euro 400 per ton, (ii) Trålare (icke-frys-) samt fartyg som bedriver fiske med bottenlinor efter svart kummel: 6.000 ton mot en licensavgift om Euro 90 per ton, (iii) fartyg som fiskar andra demersala arter än svart kummel med redskap andra än trålar: 3.000 ton mot en licensavgift om Euro 105 per ton, (iv) notfartyg med målart tonfisk: referenstonnage 12.500 mot en avgift om 1.750 per notfartyg samt Euro 60 per ton för år 1 och 2, Euro 65 per ton för år 3 och Euro 70 per ton för år 4, (v) fartyg som bedriver spöfiske med fasta linor samt med ytlångrev efter tonfisk: referenstonnage 7.500 mot en licensavgift om Euro 2.500 per spöfiskefartyg och Euro 3.500 per ytlångrevsfartyg samt Euro 60 per ton år 1 och 2, Euro 65 per ton år 3 och Euro 70 per ton år 4, (vi) frystrålare för fiske efter små pelagiska arter: 225.000 ton mot en licensavgift om Euro 123 per ton, (vii) icke-frysfartyg som bedriver fiske efter små pelagiska arter: 15.000 ton mot en licensavgift om Euro 123 per ton. Inte heller detta protokoll omfattar således något riktat fiske efter bläckfisk.

Sektorstödet uppgår till Euro 16,5m för hela protokollperioden. Stödet ska bidra till genomförandet av nationella strategier vad avser dels utvecklingen av ett hållbart fiske, dels skydd av miljön genom marina och kustnära skyddade områden. Sektorstödet andel av den totala ersättningen ifrån EU (d.v.s. exklusive fartygsägarnas betalningar) uppgår till 7% (Euro 16,5m av Euro 236,5m för en period om fyra år) – en liten ökning jämfört med föregående protokoll (4,3%). Andelen sektorstöd är låg i förhållande till andra protokoll men bör också ses i ljuset av den ekonomiska omfattningen av protokollen med Mauretanien. Dock kan konstateras att för det näst största protokollet, det mellan EU och Marocko, är andelen sektorstöd 47% av det totala värdet på EU-betalningarna (Euro 14m av Euro 30m). Det bör emellertid också noteras att

Mauretanien tidigare haft svårigheter att absorbera sektorstöd i överenskommen takt.

12.1.2 Liberia

Förhandlingarna mellan EU och Liberia om ett fiskepartnerskapsavtal skulle ha inletts under 2014 men fick skjutas fram till 2015 med anledning av Ebola-utbrottet i Liberia. Tre förhandlingsomgångar hölls – den avslutande i juni 2015.

Ex ante-utvärderingsrapporten ifrån oktober 2013 var tämligen positiv till effekterna av ett avtal och protokoll. Endast ett fåtal andra aktörer har avtal om tillträde till fiskeresurser i sydkoreanska bottentrålfartyg med privata avtal. Liberia blev nyligen medlem av ICCAT och omfattas därmed av dess regelverk, bl.a. om kontroll och övervakning. Utvärderingsrapporten pekade på institutionella brister i förvaltning, inkl. kontroll och övervakning, men också på tydliga nyligen gjorda framsteg, t.ex. med avseende på en ny lag och policy samt medlemskapet i ICCAT. Rapporten påtalar att ett avtal och protokoll kan komma att stärka och utveckla Liberias fiskeriförvaltning samt öka transparensen t.ex. genom arbete i gemensamkommittén. Rapporten pekar på att landningsdata troligen har stora brister samt på Liberias behov av nationella landningar för att stärka livsmedelssäkerheten.

Protokollet är ett s.k. tonfiskavtal som inbegriper högmigrerande arter av tonfisk, spjutfiskar, svärdfisk, hajar etc. Avtalet löper på fem år och förnyas automatiskt om inte någondera part vill omförhandla eller säga upp avtalet. Även protokollet löper på fem år. Protokollet innehåller en skrivning om att Liberia åtar sig att offentliggöra varje avtal som auktoriserar utländska flottor att fiska i dess vatten. Protokollet innefattar fiskemöjligheter för 28 ringnotsfartyg och sex långrevsfartyg. Det kan noteras att förekomsten av långrevsfartyg ökar fångsterna av haj som i vissa fall är hotade. Jämfört med utvärderingsrapporten, som förutspådde 23 ringnotsfartyg och inga långrevsfartyg, kan det således noteras att protokollet omfattar fler fartyg och fisken.

Referenstonnaget är på 6.500 ton och ersättningen ifrån EU på Euro 3.250.000 för femårsperioden, varav 50 % utgör sektorstöd. Vikten av sektorstöd för att stärka Liberias fiskeriförvaltning var något Sverige påtalade när förhandlingsmandatet diskuterades. EU:s betalningar såväl för tillträdet till fiske som för sektorstöd sjunker över tid i protokollet – för tillträdet sjunker betalningen ifrån Euro 357.500 år ett till 295.500 år fem och sektorstödet sänks i motsvarande utsträckning, emedan fartygsägarnas andel ökar. Fartygsägarnas betalningar ökar ifrån Euro 55 per ton år ett till Euro 70 per ton år fem; härutöver ökar fartygsägarnas förskotts betalning, räknat per ton, för utfärdande av fisketillstånd. Det kan således anses föreligga en koppling mellan EU:s sjunkande andel av betalningarna och sektorstödet storlek.

12.2 Indiska Oceanen

I Indiska Oceanen hade EU vid utgången av 2015 s.k. tonfiskavtal med aktiva protokoll med fyra länder: Komorerna, Madagaskar, Mauritius och

Seychellerna. Det senaste protokollet med Mozambique, som också begränsades till tonfisk och liknande högmigrerande arter, löpte ut i januari 2015 och har inte förnyats. Efter sonderande samtal mellan Europeiska kommissionen och Tanzania under 2014 antog Rådet ett förhandlingsmandat under 2015 med avsikten att inleda förhandlingar under sommaren. Tanzania har emellertid ännu inte velat påbörja några förhandlingar. Förvaltningen av tonfiskarter i regionen hanteras av den regionala fiskeriorganisationen IOTC (se avsnitt 11.1).

Gällande protokoll med Komorerna löper på tre år, till utgången av 2016. Under 2015 har en utvärdering av innevarande protokoll genomförts tillsammans med en förhandsbedömning av ett eventuellt nytt protokoll. På grundval av utvärderingen kommer ett förhandlingsmandat för ett nytt protokoll att tas fram i början av 2016. I juni 2014 kom EU och Madagaskar överens om ett nytt, fyraårigt, protokoll inom ramen för befintligt avtal, vilket började tillämpas provisoriskt den 1 januari 2015. Ett nytt avtal jämte protokoll med Mauritius förhandlades färdigt under 2012 men började inte gälla förrän i januari 2014 på grund av diskussioner om den rättsliga grunden. Protokollet löper på tre år, till januari 2017. Ett nytt, sexårigt, protokoll inom ramen för avtalet med Seychellerna tillämpas sedan januari 2014.

12.2.1 Mocambique

Efter en inledande förhandling om ett nytt protokoll i juli 2014, genomfördes i september samma år en andra förhandlingsrunda om att förnya protokollet. Parterna hade emellertid olika uppfattningar om vilken data och vilka fiskemöjligheter eller aktuella fångster som skulle ligga till grund för hur mycket pengar EU ska betala per referenston inom ett förnyat protokoll och förhandlingarna suspenderades. Det kan i sammanhanget noteras att Tanzania, Kenya och Mozambique i augusti 2014 träffade den s.k. Maputo-deklarationen om minimivillkor för tillträde till fiske på högmigrerande och gränsöverskridande bestånd¹⁹. Genom denna har länderna kommit överens om att ta fram gemensamma regler för hur referenstonnage ska beräknas, att den ekonomiska ersättningen ska utgå ifrån marknadspris och kostnader för förvaltning, att betalning ska erläggas för stödfartyg, att inga omlastningar ska tillåtas inom dess exklusiva ekonomiska zoner, etc. Denna överenskommelse torde ha en inverkan på när och hur länderna önskar förhandla med EU.

12.3 Stilla havet

I stillahavsområdet hade EU vid utgången av 2015 endast ett aktivt protokoll – med Cooköarna. Vilande avtal finns med Kiribati, Mikronesien och Salomonöarna.

¹⁹ Maputo Declaration on Regional Minimum Terms & Conditions for Granting Fishing Access for Highly Migratory and Shared Stocks in the Coastal East Africa

WCPFC är den regionala fiskeriförvaltningsorganisationen för västra och mellersta Stilla havet (se avsnitt x.x). Närmare sextio procent av världens tonfiskfångster tas i detta område.

12.3.1 Cooköarna

Förhandlingar om ett nytt avtal och protokoll för Cooköarna inleddes under 2013 och avslutades i oktober 2015. Något beslut om provisorisk tillämpning har emellertid ännu inte fattats av rådet. Avtalet omfattar åtta år och förnyas om ingen part säger upp det. Protokollet avser fyra år och det sammanlagda värdet av protokollet, om fiskemöjligheterna uppgående till referenstonnaget 7 000 ton tonfisk årligen nyttjas exakt, anges till Euro 5,3m. Summan fördelar sig enligt följande:

- EU-betalning för tillträdet till fiskemöjligheter: Euro 1.470.000 (Euro 385.000 per år för år ett och två, samt Euro 350.000 för år tre och fyra, d.v.s. Euro 55 per ton för år ett och två och Euro 50 per ton för år tre och fyra)
- Sektorstöd: Euro 350.000 per år i fyra år
- Fartygsägarnas betalning: Euro 2.430.000, beräknat på ett referenstonnage om 7.000 ton.

Kostnaden per ton och år anges emellertid inte i det signerade protokoll som bilagts förhandlingsprotokollet men kan utifrån antagandet att fartygsägarnas andel ökar när EU:s betalning per ton sjunker, beräknas vara högre under den senare delen av protokollet.

Det kan noteras att Cooköarna enligt protokollet åtar sig att offentliggöra alla avtal som möjliggör för utländska flottor att fiska i deras vatten.

12.3.2 Kiribati

Det tidigare protokollet med Kiribati, som omfattade ett referenstonnage på 15.000 ton per år, löpte ut i september 2015. I januari 2015 antog rådet ett förhandlingsmandat i syfte att inleda förhandlingar om ett nytt protokoll inom ramen för gällande avtal. Förhandlingarna suspenderades emellertid efter den andra förhandlingsomgången i september 2015.

För de länder som är med i Nauru-överenskommelsen (inklusive Kiribati) regleras fiskeansträngningen i medlemmarnas ekonomiska zon genom dagar till sjöss (Vessel Days Scheme - VDS). VDS är ett system med överlåtelsebara fiskerättigheter för ringnotsfartyg i syfte att dels reglera fiskeansträngningen, dels generera ekonomisk ersättning till PNA-länderna genom att sätta ett gemensamt pris på kostnaden för en fiskedag. EU:s protokoll med Kiribati baserades inte på VDS-systemet, vilket Kiribati har sett som ett problem.

Under förhandlingarna var den avgörande frågan att Kiribati vidhöll att man i egenskap av ett litet utvecklingsland som i huvudsak är beroende av sina tonfiskeresurser för att försörja sitt folk, inte kan överenskomma ett pris för fiskemöjligheter för ett flerårigt protokoll, utan vill optimera den ekonomiska ersättningen ifrån år till år i enlighet med rådande marknad och inom ramen för Nauru-överenskommelsen. Kiribati kunde emellertid erbjuda ett garanterat

antal dagar för EU för protokollets längd, vilket inte var tillfyllest för EU som anförde budgetadministrativa skäl, avseende EU:s andel av betalningarna, för sin ståndpunkt.

13 Långsiktiga ekonomiska konsekvenser

De långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av de beslut som fattas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken är viktiga inte bara för fångstsektorn (fisket) och beredningsindustrin utan berör också indirekt alla konsumenter. Samtidigt bör det påpekas att konsumenterna genom sin efterfrågan påverkar både politiken och marknaden.

Ekonomiska data samlas in året efter verksamhetsåret. Eftersom företagens bokslut inte är tillgängliga förrän ett halvår efter verksamhetsårets slut dröjer det ett år innan det finns ekonomiska data. HaV gör därför nedan en bedömning (prognos) om de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av beslut som fattats inom GFP under 2015. Vidare analyseras 2014 års ekonomiska data, som är en konsekvens av beslut fattade under 2014 och tidigare samt pris och kostnadsutvecklingen under 2014. HaV kommer under slutet av mars 2016 påbörja arbetet med Sveriges kapitel i EU:s årliga skrift (Economic Performance of the EU fishing fleet) där en djupare analys kommer genomföras. HaV avser därmed inkomma med ytterligare fiskeriekonomiska analyser under våren 2016 såsom exempelvis rapporten till kommissionen avseende balansen mellan resursen och fiskeflottan, studie av de ekonomiska kostnaderna av ökade sälpopulationer etc.

13.1 Ekonomisk analys av 2014 års fiske

13.1.1 Ekonomiska begrepp

Den svenska flottan har minskat på senare år. Ur ett ekonomiskt perspektiv är dock inte antalet fartyg, kilowatt och bruttotonnage det viktigaste utan istället hur många som fiskar och därigenom delar på avkastningen av resursen. Fartygen är redskap (insatsfaktorer) i resursanvändningen även om de kostar i form av kapital. Bestånd och kvoter varierar mellan år och en viss mängd av extra fångstkapacitet kan vara positiv ur ett företagstrategiskt synsätt. Fartygsreparationer och andra ställtider gör att det kan finnas ett behov av extra fångstkapacitet. Samtidigt kan ändrade förhållanden göra att denna s.k. överkapacitet kan komma att tas i bruk.

Yrkesfisket fiskar huvudsakligen på kvoterade arter. Det är storleken på kvoterna som påverkar resursen. Fiskeflottan kan indirekt påverka resursen genom mängden utkast och då kan storleken på flottan påverka. För okvoterade arter har storleken på fiskeflottan en direkt påverkan på de mängder som kan fångas.

Sett till balansen mellan fiskeflottan och resursen är det mot bakgrund av ovanstående av väsentlig vikt att man särskiljer på följande tre begrepp;

Överkapacitet – ett tekniskt snarare än ekonomiskt begrepp om hur mycket mer man skulle kunna fiska med dagens flotta jämfört med idag om man skulle fiska så mycket som det bara går, det vill säga maximalt (oftast teoretiskt mätt).

Överetablering – ett ekonomiskt begrepp om att vi har fler näringsidkare än vad som är (samhälls-) ekonomiskt optimalt.

Överutnyttjande – att vi har kvoter som överskrider vad som är långsiktigt biologiskt hållbart. Kan för okvoterade arter vara att fiskeflottan är för stor.

I analysen nedan används begreppet förädlingsvärde som är definierat som den del av rörelseöverskottet som återstår när alla direkta kostnader har betalats. Från förädlingsvärdet ska betalas löner (manslotter), kapitalkostnader (ränta) och tas eventuell vinst. Det bör finnas en viss vinst för att ett företag långsiktigt ska kunna överleva, dvs. kunna investera i ny teknik etc. Förädlingsvärdet är ett bra mått på det ekonomiska resultatet när man analyserar små företagare, som ofta lyfter ersättningen från företaget både som lön och som vinst.

Förädlingsvärdet säger dock inte allt om den ekonomiska balansen i branschen. I ett ekonomiskt perspektiv använder sig fisket av fyra produktionsfaktorer: *arbetskraft, kapital (fartyg, maskiner, licenser, etc.), kunskap och resursen (fiskpopulationerna)*. När man vill se på balansen mellan faktorerna för att få ett ekonomisk lönsamt och uthålligt fiske är det viktigt att de indikatorer man tittar på reflekterar just användningen av dessa produktionsfaktorer. Ofta tittar man även på andra ekonomiska indikatorer som, även om de kan ge viss information om balansen mellan produktionsfaktorerna, ibland även kan ge helt missvisande resultat. Förädlingsvärde per heltidsanställd är dock en god indikator på nyttjandet av arbetskraften. Förädlingsvärdet i relation till antalet fartyg (kapitalet) speglar till viss del hur kapitalet används och även om förädlingsvärdet är ett bruttomått på lönsamheten så ger det en indikation på hur stor vinsten i förhållandet till inkomsten kan vara dvs. resursräntan. I denna enklare analys bygger vi därför resonemangen utifrån förädlingsvärdet.

Begreppet fiske med aktiva redskap avser fiske med rörliga redskap (släpande trålar etc.) och fiske med passiva redskap avser i vattnet stillastående redskap (burar, garn etc.). Med pelagisk sektor menas nedan fartyg som i huvudsak fiskar pelagiska arter (sill/strömming, skarpsill, tobis och makrill).

13.1.2 Svenska flottan 2014

Första januari 2014 fanns det 1 266 fartyg men bara 973 användes aktivt till fiske (se Tabell 13.1). Det totala tonnaget och motorstyrkan i den svenska fiskeflottan har minskat med en tredjedel respektive en femtedel sedan 2008. Sveriges ansträngningar för att uppnå en hållbar balans mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter har gett resultat. Antalet fartyg och företag i den svenska flottan har sedan 2008 fram till 2015 minskat med drygt 15 procent, antalet anställda (heltidsekvivalenter) har dock minskat med över 20 procent. Antalet företag ser ut att fortsätta minska medans det finns en tendens till att sysselsättningen håller på att stabiliseras på knappt 900 sysselsatta.

Tabell 13.1 Den svenska fiskeflottan*

| Värden för kalenderår | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Antal fartyg (st) | 1507 | 1471 | 1415 | 1359 | 1322 | 1299 | 1266 | 1257 |
| Varav inaktiva (st) | 359 | 339 | 351 | 328 | 304 | 278 | 290 | 284 |
| Snittålder (år) | 29,9 | 30,3 | 30,7 | 30,9 | 31,5 | 32,2 | 32,8 | 33,5 |
| Snittlängd (m) | 10,6 | 10,5 | 10,5 | 10,1 | 10,0 | 10,0 | 9,9 | 9,9 |
| Fartygstonnage (tusen BT) | 43,0 | 41,7 | 38,6 | 32,9 | 29,5 | 30,5 | 29,0 | 30,4 |
| Motorstyrka (tusen kW) | 211,8 | 207,9 | 196,4 | 178,2 | 169,1 | 170,7 | 163,9 | 164,5 |
| Antal företag (st) | 1211 | 1181 | 1134 | 1089 | 1056 | 1035 | 985 | 968 |
| Antal anställda** (st) | 1133 | 1019 | 990 | 974 | 942 | 886 | 885 | --- |
| Landad vikt (tusen ton) | 214,1 | 199,3 | 204,4 | 173,4 | 136,5 | 177,6 | 166,1 | 202,1 |
| Landat värde (miljoner kr) | 1099 | 1066 | 986 | 1053 | 1081 | 1132 | 1011 | 1077 |

* Fartyg i flottan 1/1 - 2014

**heltidsekvivalenter

Under början på 2000-talet minskade både intäkter och lönsamhet i det svenska saltvattensfisket. Mellan 2002 och 2005 minskade landningsvärdet med närmare 25 procent, från 1 174 till 888 miljoner kronor. År 2006-2008 minskade fångsterna i kvantitet med 20 procent. Bland de pelagiska segmenten ökade lönsamheten under 2008 genom en bättre prisbild, vilket kan bero på ökade möjligheter att planera fisket då de pelagiska kvoterna då hade blivit individuella.

På senare år dvs. efter 2008 har den landade mängden fångst minskat stadigt genom minskade kvoter medan värdet har stigit. Den landade vikten har sjunkit med mer än 20 procent samtidigt som värdet har bibehållits. Värdet stiger på grund av att många arter ökat i pris, framförallt i det pelagiska fisket men även räka och kräfta har stigit kraftigt i pris. Efter 2010 har fångsterna legat runt 170 tusen ton men med en låg infiskning på knappt 140 tusen ton under 2012. För 2015 landades drygt 200 tusen ton till ett värde av nästan 1,1 miljard kronor. Det som påverkar infiskningen är främst de stora pelagiska kvoterna i och med dess stora procentuella andel av de totala kvoterna. För 2015 var det främst höjningen av kvoten av tobis (i Västerhavet) och sill (i Östersjön) som gjorde att infiskningen var stor.

13.1.3 Intäkter

Intäkterna i det svenska fisket styrs huvudsakligen av kvoterna som bestämmer den mängd som får fiskas och priset på den landade fångsten. Kvoterna har redan behandlats tidigare i denna rapport. Priset på den svenska landade fångsten sätts huvudsakligen på världsmarknaden. Det vill säga det svenska fisket är inte prissättande. Världsmarknadspriset på fisk är konjunkturkänsligt och omräknat i kronor valutakänsligt. Utöver världsmarknadspriset påverkas fiskpriserna av inhemska marknadskrafter och då exempelvis av olika typer av köpmotstånd baserat på uppfattningar om beståndssituationer och miljösituationer. Även kvalitetsskillnader kan påverka priserna, säljförbud (dioxin etc.) och givetvis beredningsformen (exv. kok- eller råräka).

De ekonomiskt viktigaste arterna för svenskt fiske baserat på landningsvärde är i nämnd ordning sill, kräfta, skarpsill, räka och torsk (se Tabell 2). Priset på torsk har gått ned kraftigt och detta påverkar många fisken och främst då det småskaliga. Sill och skarpsill som det pelagiska fisket är beroende av har ökat kraftigt i pris och har nu stabiliserat sig på en högre nivå. Priset på havskräfta har ökat med cirka 25 procent. Priset på räka har nästan fördubblats sedan 2008 fram till 2013. Efter 2013 rasade dock priset men har återhämtat sig. Hur stor påverkan t.ex. rödlistningen av räkan haft på prisförändringen kräver dock en djupare analys än vad som är möjligt här.

Tabell 13.2 Landningspriser över tid för de fem ekonomiskt viktigaste arterna

| Värden för ett kalenderår | Landningspris (kr) | | | | | | | |
|---------------------------|--------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| År | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Sill | 3,32 | 3,62 | 3,56 | 4,50 | 5,14 | 4,90 | 4,30 | 3,38 |
| Kräfta | 90,08 | 88,94 | 97,86 | 123,66 | 101,14 | 110,34 | 107,81 | 127,38 |
| Skarpsill | 1,50 | 1,60 | 1,80 | 2,31 | 2,55 | 2,79 | 2,36 | 2,20 |
| Räka | 50,33 | 61,07 | 82,17 | 91,51 | 93,41 | 105,73 | 86,59 | 92,68 |
| Torsk | 15,83 | 12,72 | 13,30 | 13,42 | 12,71 | 13,40 | 13,21 | 11,63 |

Yrkesfisket har även av andra intäkter än de som kommer från landningen av fisk. På senare år (efter 2009) har försäljning av fiskerättigheter för vissa blivit en stor del av intäkterna.

13.1.4 Kostnader

De direkta kostnaderna för att bedriva fisket sjönk fram till 2011 men har ökat därefter. Under 2013 jämfört med 2012 steg kostnaderna totalt sett för alla insatsfaktorer undantaget för bränsle. Mest steg arbetskraftskostnaden men genom att ersättning för arbetskraft för mindre företag delvis även tas i form av vinst så bör detta inte övertolkas. Stigande kostnader för att fiska motverkas av att antalet fartyg och fartygens antal dagar till sjöss blivit färre. Det vill säga kostnaden för att fiska har stigit men den totala mängden fiske har sjunkit. Under 2014 jämfört med 2013 har dock alla kostnader sjunkit. Den generella trenden är att alla kostnader undantaget arbetskraft sjunker i och med att flottan och dess ansträngning minskar. Den generella trenden motverkas av att priserna för produktionskostnaderna stiger.

Övriga rörliga kostnader har stigit sedan 2008 även om trenden inte har varit helt tydlig. Övriga rörliga kostnader har för en del fartyg inkluderat kostnader för fiskerättigheter och trenden påverkades av introduktionen av fiskerättigheter under 2010 (sent 2009). Köp av fiskerättigheter är kortsiktigt en kostnad (kostnad för årligt innehav för eget fiske) men på längre sikt en investering.

Från 2004 till 2008 har bränslepriset mer än fördubblats. För den svenska fiskeflottan som helhet svarade bränslekostnaderna under 2009 och 2010 för ungefär 40 procent av de totala externa kostnaderna (exklusive

arbetskostnader), för 2012 var motsvarande siffra nästan 50 procent. Under 2013 och 2014 har bränslekostnaderna genom ett lägre literpris återigen sjunkit ner mot 40 procent av de totala externa kostnaderna. Andelen är dock högre i trålfisken och lägre i passiva fisken. Förbrukningen av bränsle har varit nedåtgående under en längre tid.

13.1.5 Ekonomiska lönsamheten

Den sociala indikatorn förädlingsvärde (GVA – Gross Value Added) visar på värdet som fisket bidrar med till Sveriges ekonomi. Värdet som överstiger noll visar på att fisket har ett värde för samhället. Indikatorn visar tydligt att samtliga segment bidrar till samhället. Förädlingsvärdet ska täcka kostnader för arbetskraft och kapital samt även vinst för företaget. Mot bakgrund av detta får förädlingsvärdena per heltidsekvivalent och fartyg ses som låga för de små passiva fartygen men förhållandevis goda eller höga för övriga (se Tabell 13.3).

Sett över tid från 2008- 2014 är det svårt att se någon tydlig trend för förädlingsvärdet. Fisket med passiva redskap har minskat sitt förädlingsvärde och fisket med aktiva redskap och då främst de större fartygen har ökat sitt förädlingsvärde. Att förädlingsvärdet inte följer någon tydlig trend beror huvudsakligen på att kvoterna minskat och att därigenom infiskningen minskat. Effektivisering mer färre sysselsatta höjer givetvis förädlingsvärdet per sysselsatt.

Utvecklingen av förädlingsvärdet skiljer sig markant för olika typer av fisken och för olika storlekar på fartyg. Det pelagiska fisket har mycket god lönsamhet. Förändringar i förvaltningen av enskilda fisken har stor inverkan på lönsamheten exempelvis förbudet att fiska lax med krok för de större passiva fartygen (>12 meter) och den dåliga beståndssituationen (bl.a. kvalité) med låga priser på torsk från Östersjön. Förbudet att fiska lax med krok i Östersjön från och med 1 januari 2013 har inneburit en betydligt lägre lönsamhet för detta segment under 2013. Den dåliga situationen för torsken i Östersjön har också påverkat negativt.

Det så kallade småskaliga fisket med passiva redskap och fartyg mindre än 12 meter har mycket låga förädlingsvärden. Här måste dock beaktas att en stor del av detta fiske sker som en deltidssysselsättning där fartygen (kapitalet) sedan lång tid tillbaks ofta är betalda och där kanske avkastning inte är det centrala målet med verksamheten. De fartyg som fiskar med aktiva redskap (främst trål) har förhållandevis höga förädlingsvärden.

Tabell 13.3 Förädlingsvärde över tid (exklusive övriga intäkter)

| Värden för ett kalenderår | Förädlingsvärde (miljoner kr) | | | Förädlingsvärde per heltidsekvivalent (1000-tals kr) | | |
|---------------------------|-------------------------------|------------|------------|--|------------|------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Passiva <10m | 17 | 26 | 27 | 68 | 104 | 105 |
| Passiva 10-12m | 19 | 18 | 19 | 205 | 239 | 252 |
| Passiva >12m | 9 | 6 | 4 | 638 | 384 | 305 |
| Aktiva 10-12m | 26 | 22 | 24 | 466 | 391 | 445 |
| Aktiva 12-18m | 60 | 51 | 59 | 517 | 463 | 551 |
| Aktiva 18-24 m | 68 | 61 | 60 | 436 | 418 | 478 |
| Aktiva >24m | 244 | 281 | 246 | 940 | 1 179 | 1148 |
| Totalt | 443 | 464 | 439 | 470 | 523 | 519 |

För de mindre fartygen som fiskar med passiva redskap och de minsta trålarna är utfallet 2014 i stort oförändrat eller något sämre jämfört med 2012 och 2013. Den stora ökningen i förädlingsvärde har främst skett för de större trålarna inkluderat det pelagiska fisket, dvs. för aktiva fartyg över 24 m. Införandet av det pelagiska systemet kan dock förmodas vara en av de bidragande orsakerna till förbättringen av lönsamheten inom den svenska fiskeflottan.

Det bör dock betonas att när man delar in den svenska fiskeflottan i 7 olika segment så är spridningen inom segmenten väldigt stor. Vissa typer av fisken kan ge väldigt hög avkastning medan andra inte är lönsamma alls.

13.1.6 Teknisk indikator

Förenklat så kan den strukturella överkapaciteten studeras genom att titta på förhållandet mellan utnyttjandet av antalet dagar till havs och maximalt antal dagar till havs (se tabell 14.5). Möjligt antal fiskedagar påverkas givetvis starkt av tillgängliga kvoter, fiskesäsonger, geografiska förutsättningar, förvaltningsmodell (t.ex. individuella kvoter), etc. Normalt brukar man för att undvika extremvärden sätta den maximala siffran lite lägre än den verkliga siffran dvs. antalet dagar för det enskilda fartyg som varit ute flest dagar. I den svenska beräkningen använder vi 90 procentig percentil dvs. vi räknar bort de 10 procent av fartygen som har högst antal dagar.

Mellan fartyg inom ett segment finns stora skillnader. Fartyg som endast fiskar 30 dagar siklöja per år (ett säsongsfiske) finns t.ex. med i samma segment som fartyg som fiskar torsk med trål under i stort sett hela året. Vissa företag kan också äga flera fartyg och därigenom nyttja de enskilda fartygen mindre jämfört med andra företag som bara har ett fartyg. Vi har också haft och har regler som bidrar till att fartyg bibehålls på en låg nivå av aktivitet genom att olika rättigheter att fiska med dem inte har varit överförbara. Likaledes som tidigare nämnts så är fartygen bara att se som verktyg, dvs. en produktionsfaktor för de företag som ingår i branschen. Trots detta så är vår förvaltning av resursen till stor del uppbyggd av kapacitetsbegränsningar avseende fiskeflottan så en viss information ger det.

Av kommissionens riktlinjer framgår att ett värde under 0,7 över tid bör betraktas som strukturell överkapacitet. För att dra en sådan slutsats måste dock segmentet vara homogent. Mot bakgrund till geografiska förutsättningar (is, m.m.) och hur diversifierat det svenska fisket är så borde en rimligare gräns vara under 0,6. Vi måste också anta att de fartyg vi analyserar ägs av företag som har en målsättning att fiska så många dagar som möjligt. Det vill säga om inte alla företag har en målsättning som innebär att fiska så mycket som möjligt så blir indikatorn missvisande. Siffrorna bör därför inte övertolkas.

Tabell 13.4 Förhållandet mellan utnyttjandet av antalet dagar till havs och maximalt antal dagar till havs.

| | | Nuvarande effort (dagar till sjöss i snitt) | Maximal effort (dagar till sjöss) | | Kapacitets utnyttjande i förhållande till 90 % percentilen |
|------------------------|-----------------|---|--------------------------------------|--------------------|--|
| Segment | Antal fartyg | Dagar | Max. | 90 % percentil* | Andel |
| Passiva <10m | 595 (226) | 67 (101) | 245 | 137 (167) | 0,49 (0,61) |
| Passiva 10-12m | 136 (73) | 66 (100) | 257 | 150 (180) | 0,44 (0,56) |
| Passiva >12m | 16 (12) | 76 (94) | 175 | 165 (171) | 0,46 (0,55) |
| Aktiva 10-12m | 79 (63) | 59 (68) | 157 | 134 (139) | 0,44 (0,49) |
| Aktiva 12-18m | 69 (64) | 101 (108) | 190 | 165(166) | 0,61 (0,65) |
| Aktiva 18-24 m | 41 (41) | 140 (140) | 200 | 192 (192) | 0,72 (0,73) |
| Aktiva >24m | 42 (41) | 119 (122) | 225 | 204 (204) | 0,58 (0,60) |

* Innebär att man tar det högsta värdet för de 90 % av fartygen som har lägst antal dagar till sjöss.

Inom parentes anges värden enbart för de fartyg som har ett infiskat värde på mer än 2 basbelopp (dvs. 2 * 44 400 kr 2013)

Beräkningen av den strukturella överkapaciteten visar på ett kapacitetsutnyttjande om cirka 50 procent för de fartyg som fiskar med passiva redskap. Motsvarande nivå för de fartyg som fiskar med aktiva redskap är mellan 60-70 procent. Beaktat tidigare resonemang är kapacitetsutnyttjandet relativt högt. Om man bara tittar på de fartyg som är mer aktiva dvs. har en infiskning större än två basbelopp så blir nyttjandet betydligt högre.