

Verksamheten inom EU:s gemensamma fiskeripolitik under 2017



Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2018-03-01

Omslagsfoto: Natalie Greppi
ISBN: 978-91-88727-03-9

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

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2018:13

Förord

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar i enlighet med regleringsbrevet för 2017 en redovisning över resultat och de viktigaste effekterna av verksamheten inom EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) 2017. Flera medarbetare på Havs- och vattenmyndigheten och Statens jordbruksverk har bidragit med underlag till denna rapport. I berörda myndigheters årsredovisningar kan man läsa mer om det nationella genomförandet av GFPn.

Under 2017 har arbetet inom ramen för GFPn dominerats av frågor kring landningsskyldigheten, fleråriga planer, tekniska regleringar och fastställande av fiskemöjligheter. Under 2017 har ett intensivt arbete bedrivits kring dessa frågeställningar, bland annat inom de regionala grupperna Scheveningen (förvaltningsområde Västerhavet) och BALTFISH (förvaltningsområde Östersjön).

När det gäller Storbritanniens planerade utträde ur EU (*Brexit*) har frågan fortsatt behandlats med kopplingar till GFPn under 2017. Detta kommer att påverka fiskets och marknadens utveckling i unionen.

Inom GFPn finns många goda exempel som kan användas i arbetet med att stärka det internationella samarbetet kring hållbar fiskförvaltning för fiskbestånd världen över, vilket aktualiserades i samband FN:s havskonferens i juni 2017.

Göteborg, den 1 mars 2018

Ingemar Berglund

1 SAMMANFATTNING	10
1.1 Gemensamma fiskeripolitiken - allmänt	11
1.2 Regionalisering	12
1.3 Fleråriga planer	13
1.4 Fiskemöjligheter för 2018	14
1.5 Externa politiken	16
1.6 Effekter av den gemensamma fiskeripolitiken på utvecklingsländer	17
2 ÅTGÄRDER FÖR BEVARANDE OCH HÅLLBART NYTTJANDE AV MARINA BIOLOGISKA RESURSER	19
2.1 Gemensamma fiskeripolitiken	19
2.2 Regionala bevarandeåtgärder	21
2.2.1 Regionalt arbete – Scheveningen	21
2.2.2 Regionalt arbete – BALTFISH	23
2.2.3 Regionalt arbete – bevarandeåtgärder för efterlevande av skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning	24
2.3 Samråd med intressenter – rådgivande nämnder	25
2.3.1 Rådgivande nämnden för Nordsjön (NSAC)	25
2.3.2 Pelagiska rådgivande nämnden (Pel AC)	26
2.3.3 Rådgivande nämnden för Östersjön (BSAC)	26
2.4 Fleråriga planer	27
2.4.1 Flerårig plan - Östersjön	28
2.4.2 Långsiktig plan för torsk i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt	28
2.4.3 Flerårig plan för bottenlevande arter i Västerhavet	28
2.4.4 Flerårig plan för lax i Östersjön	30
2.4.5 Långsiktig plan för atlantlax	30
2.4.6 Ålförvaltningsplanen	31
2.5 Fiskemöjligheter 2017	32
2.5.1 Västerhavet	34
2.5.2 Djuphavsarter	38
2.5.3 Östersjön	39
2.5.4 Svarta Havet	42
2.5.5 Årlig rapport om balansen mellan flottans fiskekapacitet och fiskemöjligheter	42
2.6 Havsmiljödirektivet	43
2.7 Regionala havsmiljökonventioner	45
2.7.1 Helsingforskommissionen (HELCOM)	45
2.7.2 Oslo-Paris konventionen (Ospar)	47
3 AVTAL MED TREDJELAND OCH KUSTSTATSÖVERENSKOMMELSER	49
3.1 Kuststatsöverenskommelser och Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC)	49

3.1.1 Atlantoskandisk sill (ASH)	50
3.1.2 Blåvitling (BW).....	52
3.1.3 Makrill	54
3.1.4 Bestämmelser om djuphavsfiske.....	58
3.2 Bilateral nordliga fiskeavtal	60
3.2.1 Norge	60
4 FISKERIKONTROLL	65
4.1 Översyn av EUs kontrollsystem	65
4.2 Kontroll av marina skyddade områden	66
4.3 Genomförande av nationellt spårbarhetsystem enligt kontrollförordningen	66
4.4 JDP-arbetet.....	67
4.5 Riskbaserad fiskerikontroll.....	68
5 DATAINSAMLING	70
5.1 Insamling av biologisk data.....	71
5.2 Insamling av ekonomisk data om den svenska fiskeflottan, fritidsfisket och vattenbruket	73
5.2.1 Fiskeflottan.....	73
5.2.2 Fritidsfiske	74
5.2.3 Vattenbruket	74
5.2.4 Beredningsindustrin	75
6 STRUKTURPOLITIK	76
6.1 Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).....	76
7 MARKNADSPOLITIK	79
7.1 Effekter på marknaden av den gemensamma fiskeripolitiken.....	79
7.2 Producentorganisationer och branschorganisationer	80
7.3 Interventionssystemet	81
7.4 Handelsnormer och konsumentinformation	81
8 VATTENBRUK.....	83
8.1 Flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket	83
9 INTERNATIONELLA ORGANISATIONER.....	84
9.1 Världshandelsorganisationen (WTO)	84
9.2 FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO).....	84
9.3 OECD:s fiskekommitté (COFI).....	85
9.4 North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO) och konventionen om bevarande av atlantlaxen.....	86

10 TONFISKFÖRVALTNING	88
10.1 Kommissionen för förvaltning av tonfisk i Indiska Oceanen (IOTC).....	88
10.2 Kommissionen för fiske i västliga och centrala Stilla Havet (WCPFC).....	89
10.3 Internationella kommissionen för bevarande av atlantisk tonfisk (ICCAT)	90
10.4 Interamerikanska kommissionen för tropiska tonfiskar (IATTC).....	92
11 FISKEPARTNERSKAPSAVTAL	93
11.1 Förhandlingar och genomförande under 2017	95
12 EFFEKTER AV DEN GEMENSAMMA FISKERIPOLITIKEN PÅ UTVECKLINGSLÄNDER	99
12.1 IUU-förordningen	100
12.2 EU:s långdistansfiske	101
12.2.1 Långdistansfiske efter tonfisk.....	102
12.2.2 Reglering av fartyg som fiskar utanför EUs vatten	104
13 LÅNGSIKTIGA EKONOMISKA KONSEKVENSER	107
13.1 Ekonomisk analys av 2016 års fiske	107
13.1.1 Ekonomiska begrepp.....	107
13.1.2 Svenska fiskeflottan 2016 och 2017.....	108
13.1.3 Intäkter	109
13.1.4 Kostnader	110
13.1.5 Ekonomiska lönsamheten	110

LISTA ÖVER FÖRKORTNINGAR I DOKUMENTET

BMSY	Spawning stock biomass at MSY	Den lekbiomassa (SSB) som uppnås när fiske utförs vid FMSY
BS AC	Baltic Sea Advisory Council	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
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
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 Council	Rådgivande nämnden för Nordsjön
OSPAR	Oslo-Paris Convention	Oslo-Pariskonventionen
AC	Advisory Council	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
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 Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) ska enligt regleringsbrevet för 2017 tillsammans med Statens jordbruksverk redovisa en resultatbedömning och de viktigaste effekterna av verksamheten inom EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) under 2017. Redovisningen ska inkludera en bedömning av eventuell påverkan av GFP på utvecklingsländer. I denna rapport behandlas även aktuella frågor 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 struktur- och marknadspolitik, vattenbruk samt delar av datainsamling och av internationella organisationer (kapitel 6, 7 och 8 samt delar av kapitel 5 och 9).

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 maximal hållbar avkastning (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.

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 2017 har arbetet med att succesivt genomföra delar av GFPn intensifierats. Bland annat har arbetet med att genomföra landningsskyldigheten inom EU fortgått under året. 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 viktigt att det finns en god nationell samordning.

När det gäller Storbritanniens planerade utträde ur EU (*Brexit*) har frågan fortsatt behandlats med kopplingar till GFPn under 2017. Fisket lyfts fram som ett område där man måste hitta särskilda konsultationsformer. En del som inte ska underskattas ur svensk synvinkel är den betydelse Storbritannien har som likasinnad inom ramen för förhandlingsarbetet i GFPn.

Under 2017 tog Fiji och Sverige initiativ till FN:s havskonferens som ägde rum den 5 - 9 juni 2017. Konferensens fokus låg på mål 14 (*bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt i syfte att uppnå en hållbar utveckling*) bland FN:s 17 hållbarhetsmål i Agenda 2030. Inom GFPn finns många goda exempel som kan användas i arbetet med att stärka det internationella samarbetet kring hållbar fiskförvaltning och särskilt för att nå mål 14.4 som går ut att på nå och upprätthålla maximal hållbar avkastning (MSY) för fiskbestånd världen över.

Under 2017 har frågan om ålförvaltning lyfts inom ramen för GFPns årliga kvotförhandlingar.

Nedan sammanfattas några av de mest centrala frågorna knutna till GFPn som har behandlats under 2017. Där finns också en del om effekter av den gemensamma fiskeripolitiken på utvecklingsländer i enlighet med regeringsuppdraget.

1.1 Gemensamma fiskeripolitiken - allmänt

Grundförordningen

Den 1 januari 2014 trädde en *ny GFP* i kraft. Viktiga delar i denna är att GFPn ska vara *förenlig med unionens miljölagstiftning*, att den ska tillämpa *försiktighetsansatsen* och genomföra en *ekosystemansats* i fiskeriförvaltningen, krav om *maximal hållbar avkastning (MSY)* och ett succesivt införande av en *landningsskyldighet*. Det finns *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. 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 2017 har landningsskyldigheten, fleråriga planer, tekniska regleringar och fastställande av fiskemöjligheter varit de dominerande frågorna i ett GFP-perspektiv. 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. Detta kräver dock att målsättningarna om ett miljömässigt hållbart fiske, tillämpning av en ekosystemansats i fisket och förenlighet med unionens miljöpolitik tydliggörs i förordningar för att genomföra GFPn, något som Sverige arbetat för under 2017 gällande flerårsplan för Nordsjön samt rörande förslaget om tekniska regleringar. Under

följande år kommer även GFPn och fisket i unionen att påverkas av Storbritanniens planerade utträde ur EU.

Under året har ett nytt system att fördela fiskemöjligheter i det demersala fisket, som syftar till att underlätta genomförandet av landningsskyldigheten, börjat gälla från den 1 januari 2017. Det nya systemet baseras, med vissa undantag, på individuellt fördelade fiskemöjligheter som tillfälligt kan överlåtas under året.

Marknadspolitik

Den gemensamma fiskeripolitiken påverkar utbudet av fisk och skaldjur. Det sker indirekt genom kostnader för sektorn som orsakas av kraven i regleringarna och det sker direkt genom de produktionsbegränsningar som tillämpas. Vid reformen av fiskeripolitiken var ambitionen att genomförda förändringar på sikt skulle leda till en förbättrad beståndssituation och möjliggöra ett ökat fiske. Under 2017 har landningsskyldigheten gett utrymme att utöka vissa fångstkvoter och därmed möjlighet att öka produktionen i de fall kvoterna tidigare nyttjats helt.

Marknaden påverkas emellertid av många faktorer som är oberoende av den gemensamma fiskeripolitiken, t.ex. ökad global efterfrågan, utbud från producentländer utanför EU och marknadens efterfrågan av certifierade produkter. Under kommande år kommer marknaden även att påverkas av Storbritanniens utträde ur EU.

Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)

Det svenska havs- och fiskeriprogrammet inom ramen för EHFF löper från 2014-2020 och godkändes av kommissionen i augusti 2015. Programmet omfattar knappt 1,5 miljarder kronor, där EU står för cirka 70 procent av finansieringen. Programmet ger stöd för utvecklingen av ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske och vattenbruk i Sverige, och för att genomföra en del av den integrerade havspolitik och olika EU-miljödirektiv. Under 2016 kom handläggningen av ansökningarna igång och många ärenden beslutades under 2017. Vid årsskiftet 2017/2018 hade 365 bifallsbeslut om totalt 495 miljoner kronor fattats.

Det tidigare Fiskeriprogrammet, (EFF), sträckte sig över åren 2007-2013 och hade en total budget på ca 980 miljoner kr varav hälften är EU-medel. Detta program stängdes 31 mars 2017, då avslutshandlingar för programmet skickades till EU-kommissionen.

1.2 Regionalisering

Enligt GFPn finns det möjlighet för medlemsstater att i regionalt samarbete rekommendera bevarandeåtgärder. Under 2017 har rekommendationer lämnats av medlemsstater när det gäller bland annat detaljerade regler för landningsskyldighet. Det regionala samarbetet om bevarandeåtgärder innebär ett nytt arbetssätt i en rad frågor. Processen lämnar ett större ansvar till

medlemsstaterna att säkerställa att nödvändiga åtgärder utarbetas och vidtas. Det innebär också att vetenskapligt underlag till rekommendationerna tas fram av berörda medlemsstater. Arbetssättet, som bygger på medlemsstaternas initiativ, är frivilligt men utgör samtidigt en möjlighet för berörda medlemsländer att utarbeta gemensamma rekommendationer som är anpassade efter områdets ekosystem och fisket som bedrivs där.

Under 2017 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. Scheveningengruppen tillämpar ett roterande ordförandeskap och Nederländerna var ordförande under 2017. Under året koncentrerades arbetet i en teknisk arbetsgrupp till att utarbeta gemensamma rekommendationer innehållande förslag till en utkastplan för fiske efter bottenlevande arter i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt, och en utkastplan för pelagiskt fiske och industrifiske. Medlemsstaterna inledde också, i samarbete med NSAC, en analys av särskilt problematiska bestånd i genomförande av landningsskyldighet, och man hade omfattande diskussioner om möjliga lösningar.

Inom ramen för *BALTFISH* har fokus varit tekniska regleringar med koppling till möjligheter att efterleva landningsskyldigheten. Medlemsstaterna har enats om en selektiv torskrål som tagits fram i Sverige. Redskapet har reglerats i EU-förordning och gäller för användning i Östersjön. Vidare har man jobbat med nya utkastplaner för torsk, rödspätta och lax. Man har också lagt mycket arbete på kommissionens förslag till fiskemöjligheter för 2018. Tyskland hade fortsatt ordförandeskapet under första halvåret 2017 för att lämna över till Danmark den 1 juli 2017 (*sträcker sig fram till den 30 juni 2018*).

Under 2017 har arbetet med *fiskereglerande åtgärder i marina skyddade områden* varit intensivt i flera medlemsländer i enlighet med regionaliseringsprocessen i GFPn. Sverige har deltagit i flera processer, varav fokus legat på den danska processen med förslag till bevarandeåtgärder i Kattegatt.

1.3 Fleråriga planer

Ytterligare en fråga som varit i fokus under 2017 är *fleråriga planer*. I GFPn framgår 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. Rådet och Europaparlamentet enades i december 2017 om en flerårig plan för bottenlevande arter i Nordsjöområdet. Förordningen liknar i stora drag den fleråriga planen för Östersjön som antogs under 2016. Syftet med planen är att

bidra till att uppnå målen i GFPn och att nå och upprätthålla grundförordningens MSY-mål för bottenlevande målarter.

1.4 Fiskemöjligheter för 2018

Fiskemöjligheter fastställs årligen genom olika förordningar för Västerhavet, Östersjön, Svarta havet samt för djuphavsarter (vartannat år). Kommissionens förslag till fiskemöjligheter följer *kommissionens årliga policymeddelande som innehåller principer för TAC-sättning, i linje med grundförordningens mål.*

Enligt GFPn ska kommissionen årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om framstegen när det gäller att uppnå MSY och situationen för fiskbestånden. Kommissionen gör avrapporteringen i de årliga policymeddelandena. Årets meddelande är det tolfte. I det första publicerat 2006, introducerade kommissionen sin avsikt att lägga förslag för fiskemöjligheter i linje med MSY.

Enligt STECF:s analys som ligger till grund för rapporteringen om MSY, har man på det stora hela gjort framsteg i riktning mot målet för MSY. I samtliga TAC-regioner har andelen fiske över nivåerna för maximalt hållbar avkastning minskat betydligt. De bästa resultaten finns i Nordsjön (inklusive Skagerrak, Kattegatt och Engelska kanalen). Trots detta sker dock fortfarande fiske över FMSY i andra regioner och fisken. Det gäller i synnerhet i Medelhavsområdet och i Svarta havet där bestånden till stor del är överfiskade.

I 2017 års policymeddelande beräknas att 39 av totalt 66 bestånd för vilka en bedömning av maximalt hållbart uttag gjorts fiskades i överensstämmelse med maximalt hållbart uttag under 2015. Under 2017 har antalet totala tillåtna fångstmängder (TAC) som fastställts i enlighet med utlåtanden om MSY ökat till 44, vilket motsvarar 61 % av alla fångster i Nordostatlanten. Den genomsnittliga beståndsbiomassan i Nordostatlanten ökade med 35 % mellan 2003 och 2015. Under de senaste åren har balansen mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter för den samlade EU-flottan förbättrats. Mellan 2007 och 2015 minskade EU-flottans kapacitet gradvis – antalet fartyg minskade med 6 %, motoreffekten med 14 % och tonnaget med 24 %.

Kommissionär Vella underströk efter rådsmötet i december 2017 att man närmade sig 2020 då kravet är att fiskbestånden ska bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning (MSY), och att man i och med beslutet förvaltade två tredjedelar av bestånden i Nordostatlanten på hållbara nivåer, enligt målsättningen. Kommissionär Vella underströk också att även den ekonomiska lönsamheten ökar för EU:s fiskeflotta.

Västerhavet

Rådet kunde vid ministermötet i december 2017 nå en politisk överenskommelse kring fiskemöjligheterna för 2018 som bland annat omfattar Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön. För flera viktiga bestånd sattes kvoterna i

enlighet med målen för maximal hållbar avkastning, MSY. Det gäller exempelvis för havskräfta, räka, torsk, kolja, gråsej, sill och äkta tunga i Skagerrak och Kattegatt.

De största förändringarna jämfört med 2017 års kvoter rör bland annat kolja och torsk. 2018 års kvoter för kolja i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt ökade med 24 procent och torsk i Skagerrak med 39 procent jämfört med föregående år. När det gäller torsk i Skagerrak beror en del av ökningen på att landningsskyldighet för torsk nu införs för i stort sett alla fisken, och därmed sätts kvoten på en högre nivå för att ta hänsyn till de utkast som tidigare varit tillåtna.

Sverige har kvotandelar av 47 TAC:er i Västerhavet i den TAC-förordning som antagits vid decemberrådet. Kvoterna rör 35 bestånd i Västerhavet. För 19 av dessa bestånd ger ICES MSY-råd. För 14 av dessa har beslut fattats enligt MSY. För tre av de fem som avviker beror avvikelsen på att beslut fattas tillsammans med flera tredjeländer och man inte har full enighet om andelar av bestånden (atlantiskandisk sill, blåvitling, makrill). För de två övriga (vitling i Nordsjön samt rödspätta i Nordsjön och Skagerrak) fattades beslut om att medge en stegvis anpassning till MSY-nivåer till senast 2020.

Kommissionen hade också lagt ett förslag att europeisk ål skulle föras till listan över förbjudna arter som det är förbjudet att fiska efter, behålla ombord, omlasta eller landa. I sin motivering till förslaget hänvisade kommissionen till ICES rådgivning om att all mänsklig påverkan, inkluderat fritidsfiske och yrkesfiske, ska reduceras till noll eller hållas så nära noll som möjligt. Förslaget hade föregåtts av ett förslag att införa motsvarande förbud för ål över 12 cm såväl vid yrkesfiske som vid fritidsfiske i de årliga förhandlingarna om fiskemöjligheter i Östersjön. Beslut i linje med kommissionens förslag nåddes inte för Östersjön, men av uttalande vid rådsmötet i oktober framgick att kommissionen skulle lägga förslag till ett paneuropeiskt förbud i TAC-förordningen för 2018 för Västerhavet.

Förslaget som kommissionen presenterade i TAC-förordningen för Västerhavet innebar ett förbud att fiska efter, behålla ombord, omlasta eller landa ål över 12 cm, i alla EU:s vatten utom Medelhavet. Förbudet omfattade inte fritidsfiske. Medlemsstaterna ansåg att förslaget inte kunde ses som ett paneuropeiskt förbud, då betydande områden, fisken och livsstadier av ål undantogs. I ljuset av detta kunde medlemsstaterna vid rådsmötet komma överens om att förbjuda fiske efter ål över 12 cm i alla EU:s vatten i Nordostatlantien, inklusive Östersjön, under en tremånadersperiod. Medlemsstaterna ska fastställa en period om tre månader inom intervallet 1 september 2018 till 31 januari 2019.

Kommissionen och rådet antog också ett gemensamt uttalande, på initiativ av kommissionen. Uttalandet innebär i huvudsak att medlemsstaterna ska vidta fortsatta åtgärder inom de nationella förvaltningsplanerna för ål. I tillägg till detta antog Danmark och Sverige ett uttalande i vilket man erkänner ålbeståndets dåliga tillstånd och noterar att lämpliga åtgärder behövs för alla

stadier av ålens livscykel, men anser att den tillfälliga stängningen är obalanserad, då den inte tar hänsyn till redan införda åtgärder och inte inkluderar ål under 12 cm, ål i Medelhavet samt fritidsfiske.

Östersjön

Rådet kunde vid ministermötet i oktober 2017 efter långa diskussioner, nå en politisk överenskommelse kring fiskemöjligheter för 2018 för Östersjön i enlighet med den fleråriga planen för Östersjön. För de flesta bestånd sattes kvoterna i enlighet med målen för maximal hållbar avkastning, MSY.

Stora sänkningar gjordes på 40 procent för sillen i Bottniska viken och i västra Östersjön för att anpassa fisket till nya råd från ICES. För sillen i centrala Östersjön ökade kvoten med 20 procent jämfört med 2017, vilket gynnar svenska fisket då Sverige har den största kvotandelen. Kvoten för båda laxbestånden sänktes med fem procent på grund av oro för den ökande sjukdomsbilden i Östersjön, även om laxen i centrala Östersjön har visat på positiva trender de senaste åren. För torsken i östra Östersjön och för rödspättan i Östersjön sänktes kvoten med åtta respektive tio procent. Den västra torskens kvot ändrades inte, och skarpsillsbeståndet ändrades marginellt jämfört med 2017. För att skydda det västra torskbeståndet som är utom säkra biologiska gränser behöll man en stängningsperiod under torskens lekperiod (februari och mars) och den bag-limit för fritidsfiske på torsk som man införde under 2017 även för 2018.

1.5 Externa politiken

Den gemensamma fiskeripolitiken innehåller, sedan den nya GFPn trädde ikraft 2014, 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 mycket betydelsefullt för att säkerställa ett hållbart nyttjande och bevarande av de marina biologiska resurserna globalt. Det ligger också väl i linje med EU:s samstämmighetspolitik som syftar till att minimera motsättningar och bygga synergier mellan olika politikområden för att gynna utvecklingsländer och effekten av utvecklingspolitiken.

De för EU viktigaste regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna för långvandrade arter är IOTC (Indiska oceanen), WCPFC (västra och centrala Stilla havet), ICCAT (Atlanten) och IATTC (Interamerikanska kommissionen för tropiska tonfiskar).

En av de stora utmaningarna inom IOTC är att komma överens om hur fiskemöjligheterna inom kuststaternas ekonomiska zoner ska fördelas. Enligt IOTC-resolution som antogs 2010 ska det ske en utveckling av ett fördelningssystem, antingen baserat på kvoter eller något annat relevant mått, för en hållbar förvaltning av de viktigaste målarterna som förvaltas av IOTC, såsom gulfenad tonfisk, storögd tonfisk och svärdfisk.

Vid ICCATs årsmöte var den blåfenade tonfisken ett av diskussionsämnena, huruvida beståndet hade återhämtat sig och om man kunde övergå till en förvaltningsplan. TACn för det östra beståndet av blåfenad tonfisk ökades med 21,3 procent. Förslaget att inrätta en förvaltningsplan för det östra beståndet av blåfenad tonfisk fick inte stöd då parterna stod alldeles för långt ifrån varandra.

Vad avser partnerskapsavtalen om hållbart fiske förhandlades under 2017 inte fram några nya avtal och endast ett nytt protokoll, med Mauritius. Under året har fyra förhandlingsrundor genomförts i syfte att förnya protokollet med Guinea Bissau. Parterna stod efter det fjärde förhandlingstillfället emellertid fortfarande tämligen långt ifrån varandra och inget datum för att återuppta förhandlingarna har satts. Då förhandlingarna inte avslutats fick allt EU-fiske på detta blandfiskeavtal avbrytas i november månad, något som inneburit ett stort avbräck för framför allt Spanien. Förhandlingarna om ett nytt protokoll med Kiribati återupptogs under 2017. Kiribati fick emellertid 2016 en varning, ett så kallat gult kort, i enlighet med IUU-förordningen, så ett nytt protokoll skulle inte kunna träda i kraft förrän denna varning har lyfts. Även när det gäller avtalet med Komorerna så spelar IUU-förordningen en roll. Här behöver avtalet sägas upp eftersom Komorerna identifierats som ett icke-samarbetande tredjeland, fått ett rött kort, enligt IUU-förordningen.

För att kunna säkerställa att EU, inom ramen för sina fiskepartnerskapsavtal fiskar på ett överskott behöver EU dels stödja arbetet inom de regionala fiskerierorganisationerna för att ta fram beståndsuppskattningar, dels stödja arbetet med att ta fram mer information om övriga utländska flottors fiske och totala fiskeansträngning i de aktuella kuststaternas exklusiva zoner. Skrivningar om ökad transparens med avseende på alla avtal, offentliga så väl som privata, som ger utländska flottor tillträde till kuststatens ekonomiska zon har de senaste åren lagts in i flera avtal och protokoll.

1.6 Effekter av den gemensamma fiskeripolitiken på utvecklingsländer

EU är globalt sett den största marknaden för fiskeriprodukter och har därför en stor inverkan, både direkt (som flaggstat och importör) och indirekt (som normsättande), på fiske och vattenbruk världen över. EU producerar inte ens hälften av den fisk som konsumeras; självförsörjningsgraden 2015 uppgick till 46 %. Importen kommer till stor del från närliggande länder som Norge och Island men även från ett stort antal utvecklingsländer.

IUU-förordningen innebär bl.a. att om ett tredjeland inte har en fiskeriförvaltning i linje med de internationella regler och grundprinciper som finns för att motverka IUU-fiske är det möjligt att förbjuda import ifrån landet i fråga. Det klassas då som ett icke-samarbetande land vad gäller IUU-fiske. För de flesta länder som har fått en varning ("gult kort") har detta inneburit att de gjort en rejäl ansträngning för att rätta till sina brister. Detta torde tolkas som att EU:s IUU-reglering har fått önskad effekt, dvs. att länder har förbättrat sina insatser för att motverka IUU-fiske. IUU-förordningen har därmed haft en tydlig och direkt påverkan på dessa länder, vilket torde inbegripa

förutsättningarna till en långsiktig och hållbar utveckling av landets fiskerisektor.

EU:s långdistansflotta inriktar sig huvudsakligen på tonfisk och andra långvandrande arter. Under 2017 har den förordning som reglerar de tillstånd som EU-fartyg måste ha när de fiskar utanför EU-vatten reviderats. Det fanns flera skäl till att förordningen behövde revideras. Att säkerställa överensstämmelse med kontrollförordningen och den nya gemensamma fiskeripolitiken var ett skäl, ett annat att det också funnits en önskan att se till att regleringen av EUs externa flotta följer principer som på senare år antagits på internationell nivå. I december 2015 presenterade kommissionen ett första förslag, Europaparlamentet antog texten den 12 december 2017 och den slutliga rättsakten, undertecknades samma dag. Den nya förordningen, 2017/2403 om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor, utvidgar tillståndssystemet till att omfatta till exempel privata avtal mellan EU-företag och tredjeländer och missbruk av avtal. Kärnprincipen är att ett EU-fartyg, oavsett område och ramverk inom vilket det är verksamt, bör ha tillstånd från, och övervakas av, sin flaggmedlemsstat.

2 Åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av marina biologiska resurser

2.1 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 vara förenlig med unionens miljölagstiftning och den ska uttryckligen bidra till god miljöstatus i enlighet med EU:s havsmiljödirektiv och den ska tillämpa försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen. 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.

Den 1 januari 2015 infördes landningsskyldigheten inom EU för att minimera utkast och oönskade fångster samt för att påskynda utvecklingen av ett mer selektivt fiske. Landningsskyldigheten innebär att alla fångster av arter som omfattas av fångstbegränsningar ska registreras, landas och räknas av kvoterna oavsett om fångster är över eller under minsta bevarandestorlek. Den införs stegvis för olika havsområden, arter och fisken inom EU och ska vara helt införd 2019. I Östersjön omfattar landningsskyldigheten från och med den 1 januari 2015 fiske av sill, strömming, skarpsill, lax och torsk. Landningsskyldigheten i Östersjön gäller från 2017 för alla kvoterade arter i all typ av fiske. Den 1 januari 2016 började landningsskyldigheten gälla för bottenlevande (demersala) arter i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön

(Västerhavet). Infasning fortsatte under 2017 och vilka arter som omfattas av landningsskyldighet beror på vilka redskap som används. Sedan 2015 gäller landningsskyldighet för fiske efter pelagiska arter och industrifiske i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. I pelagiskt fiske omfattades alla fångster av kvoterade arter redan från januari 2015.

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. Detta åtgärdades till viss del genom det s.k. Omnibusförslaget, där förordningen publicerades i 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.

De ändringar som gjordes genom Omnibusförordningen betraktades som övergångslösningar för att undvika motstridig lagstiftning. Det finns dock fortfarande behov att göra förändringar i delar av EU:s regelverk för att de ska överensstämma bättre med kravet på en landningsskyldighet. Detta gäller bl.a. tekniska regleringar i Östersjön.

Kommissionen presenterade i mars 2016 ett förslag till en ny förordning om tekniska bevarandeåtgärder, vilken så småningom bör underlätta ett fullständigt genomförande av olika delar i den nya GFPn. Detta förslag har behandlats under 2017 och kommer förhoppningsvis att slutförhandlas under 2018. Rådet antog sin riktlinje inför förhandlingarna med Europaparlamentet vid ministerrådet för jordbruk och fiske i maj 2017.

Förslaget innehåller bland annat förbjudna redskap och metoder, åtgärder för att skydda känsliga arter och livsmiljöer, restriktioner vid användning av redskap, minsta referensstorlekar för bevarande samt åtgärder för att minska utkastet. Förslaget fastställer de allmänna principerna för regionalisering med hänvisning till bilagor med referensåtgärder, såsom maskstorlekar för redskap och bevarandestorlekar, som kommer att vara tillämpliga om inga regionala åtgärder införts.

Nu gällande förordningar med tekniska bevarandeåtgärder saknar i de flesta fall mål och syften. De motverkar ibland varandra och kan leda till felaktiga incitament och låsningar i relation till grundförordningens mål. Det finns en

samsyn i att dagens tekniska bevarandeåtgärder inte håller måttet och med en ny grundförordning på plats sedan 2014 har behovet av ett nytt regelverk för tekniska bevarandeåtgärder accentuerats. Tekniska regler har ofta genomförts utan systematisk uppföljning av hur fisket, resursen och ekosystemen påverkats. Det är därför nödvändigt att regleringarna föreslås vara mål- och resultatstyrda och förenliga med såväl GFPn som med havsmiljödirektivet.

2.2 Regionala bevarandeåtgärder

Enligt GFPn finns det möjlighet för medlemsstater att i regionalt samarbete rekommendera bevarandeåtgärder. Regler för förfarande framgår av grundförordningen, och av olika förordningar (grundförordningen, fleråriga planer osv) framgår vilka regler som kan rekommenderas av medlemsstater regionalt och beslutas av kommissionen. Under 2017 har rekommendationer lämnats av medlemsstater när det gäller detaljerade regler för landningsskyldighet (i så kallade utkastplaner) och för bevarandeåtgärder i marina skyddade områden. Redan under hösten 2013 blev det, trots att den nya fiskeripolitiken ännu inte trätt i kraft, 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. Det innebär också att vetenskapligt underlag till rekommendationerna tas fram av berörda medlemsstater. Arbetssättet, som bygger på medlemsstaternas initiativ, är frivilligt men utgör samtidigt en möjlighet för berörda medlemsländer att utarbeta gemensamma rekommendationer som är anpassade efter områdets ekosystem och fisket som bedrivs där. I grundförordningen framgår det också tydligt att de rådgivande nämnderna ska rådfrågas om gemensamma rekommendationer. Under 2017 har det pågått ett intensivt arbete med att ta fram gemensamma rekommendationer inom ramen för det regionala arbetet (se vidare nedan).

2.2.1 Regionalt arbete – Scheveningen

I Västerhavet sker det regionala samarbetet inom ramen för den så kallade Scheveningengruppen, 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 högnivågrupp 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.

Scheveningengruppen tillämpar ett roterande ordförandeskap och Nederländerna var ordförande under 2017. Under året koncentrerades arbetet i en teknisk arbetsgrupp till att utarbeta en gemensam rekommendation innehållande förslag till en utkastplan för fiske efter bottenlevande arter i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Gruppen har under hösten 2017 fokuserat

arbetet till att analysera begränsande arter, i syfte att se var problem finns och lösningar behöver sökas inför genomförande av landningsskyldighet, både på medlemsstatsnivå och regional nivå. 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. Senast den 2019 omfattas alla andra TAC-belagda arter av landningsskyldighet.

Under 2015 utarbetade Scheveningengruppen en tidsplan för infasning av ovanstående arter i landningsskyldighet utifrån angreppssättet att de arter som var målarter i olika huvudsakliga redskap för demersalt fiske skulle fasas in i första hand och bifångster av arterna därefter. Scheveningengruppen gjorde under 2017 ett fåtal anpassningar till tidsplanen för infasning, när det gällde torsk i Kattegatt och rödspätta i Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt. När det gällde torsk satte medlemsstaterna upp vissa krav som skulle uppfyllas för att infasning av torsk skulle ske, nämligen att de TAC-ökningar som föreskrivs i grundförordningen (artikel 16.2) skulle beräknas utifrån utkastnivå per TAC-område. Torsk i Nordsjön och Skagerrak tillhör enligt ICES samma bestånd, men tillhör olika TAC-områden. Utkastnivåerna har varit högre i Skagerrak än i Nordsjön under den period som låg till grund för beräkning av kvotökningar, det innebär att kvotökningen för torsk i Skagerrak (på 88 %) blev högre än kvotökningen i Nordsjön (på 45 %).

När det gällde undantag ingick sju undantag av mindre betydelse i den gemensamma rekommendationen för 2018. Undantag grundade på hög överlevnad begärdes för havskräfta i olika redskap, för tunga i kustnära fiske i södra Nordsjön och för fiskbifångster i bur- och ryssjefiske i Skagerrak och Kattegatt. HaV har konsulterat berörda producentorganisationer och Sverige har tagit initiativ till två begäran om undantag för hög överlevnad för havskräfta och ett för fiskbifångster i bur- och ryssjefiske samt två begäran om undantag får fångst av mindre betydelse (så kallad de minimis) i selektiva ristfisker efter havskräfta och Nordhavsräka. Motivering har varit regelförenkling, kontrollerbarhet och att undvika negativa incitament som kan uppstå då en art omfattas av landningsskyldighet i redskap med bättre selektivitet (t.ex. i form av större maskstorlek) tidigare än i redskap med sämre selektivitet.

Kommissionen fastställde den rekommenderade infasningen och de rekommenderade undantagen i den delegerade förordning som kommissionen antog (förordning (EU) nr 45/2018) och som gäller från den 1 januari 2018. Utkastplanen gäller till den 31 december 2018.

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. NSAC har tidigare angivit att man uppskattar samarbetet med Scheveningengruppen (se rådgivning 4-1516) och att man är medvetna om att man deltar i att lägga grunden för det regionala arbetssättet i EU:s gemensamma fiskeripolitik.

2.2.2 Regionalt arbete – BALTFISH

BALTFISH är ett forum för fisket i Östersjön och har utvecklats inom ramen för Östersjöstrategin (EU:s strategi för Östersjöregionen) med målet att stärka samarbetet mellan länderna runt Östersjön. I Östersjön sker det regionala samarbetet inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken genom BALTFISH. De ingående länderna enades under senare delen av 2013 om ett samförståndsavtal (MoU) som fastställer principer och arbetssätt för det regionala samarbetet i Östersjön inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. BALTFISH arbetar på två nivåer; i en högnivågrupp (HLG) där fiskeridirektörerna ingår och till vilken EU-kommissionen inbjuds att delta samt i ett forum där representanter för medlemsstaterna, EU-kommissionen, den rådgivande nämnden för Östersjön (BS AC) och organisationer som exempelvis ICES och HELCOM ingår. BALTFISH beslutade under 2015 om ett samförståndsavtal (MoU) för en teknisk expertgrupp under högnivågruppen, och under 2016 om ett samförståndsavtal (MoU) för en kontroll och efterlevnad expertgrupp under högnivågruppen.

BALTFISH tillämpar ett ettårigt roterande ordförandeskap som startar den 1 juli varje år. Under 2017 var Tyskland ordförande det första halvåret för att den 1 juli lämna över till Danmark.

BALTFISH har under 2017 träffats i både HLG, BALTFISH forum, den tekniska expertgruppen och i kontrollexpertgruppen. De dominerade frågorna har varit framtagande av gemensamma rekommendationer för nya utkastplaner för lax, torsk och rödspätta, och framtagande av en gemensam rekommendation av en ny mer selektiv torsktrål. Utifrån ICES rådgivning om fiskemöjligheter för 2018 fördes en omfattande diskussion om de båda torskbestånden, sill i Bottniska viken kopplat till den fleråriga planen, inkluderande av ål i kommissionens förslag, och principer om när man kan nyttja det övre intervallet enligt flerårsplanen för Östersjön.

BALTFISH HLG kunde i samband med rådsmötet i oktober 2017 inte enas om ett gemensamt uttalande om fiskemöjligheter för 2018. Ordförandeskapet i rådet tog i slutändan fram ett förslag som man röstade igenom i rådet med kvalificerad majoritet. Man kom fram till att frågan om ål skulle behandlas under ministerrådet i december för att få en mer ”pan-europeisk” syn på ålförvaltningen och inte endast se det som en särskild fiskförvaltningsfråga i Östersjön.

BALTFISH tekniska arbetsgrupp, forum och HLG har under 2017 också arbetat med en gemensam rekommendation om reglering av alternativa redskap för fiske av torsk i Östersjön. Syftet är att få till en möjlighet för fisket att inte vara låsta vid de redskap (BACOMA och T90) som kan göra det svårt att efterleva landningsskyldigheten. Syftet är således att öppna upp för användning av lika eller mer selektiva redskap. Inom BALTFISH har också, på Finlands initiativ, inletts diskussioner om anpassningar av kommissionens förslag till flerårig plan för laxbestånden i Östersjön till dagens GFP. Diskussionerna fortsätter under 2018.

BALTFISH kontrollarbetsgruppen har arbetat aktivt för att få ett effektivt system för kontroll av landningsskyldighet på plats. Under året har BALTFISH, tillsammans med EU:s kontrollmyndighet EFCA och BSAC bland annat anordnat en workshop om implementeringen av landningsskyldigheten. Vidare har diskussioner om lämpliga kontrollverktyg och tolkning av lagstiftning förts. Man har också tagit fram riskanalyser i kontrollsammanhang och samrådd med fiskerinäringen. Mycket tid har lagts på diskussioner om införandet av fångstbegränsningarna i fritidsfisket efter torsk, olika problemställningar vid kontroll av landningsskyldigheten och kontroll av undantaget för småskaligt fiske att få bedriva riktat torskfiske innanför 20-meterskurvan under den stängda perioden.

2.2.3 Regionalt arbete – bevarandeåtgärder för efterlevande av skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning

Inom ramen för GFPn finns möjlighet att införa fiskeregleringar som är nödvändiga för att kunna efterleva skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning. Regleringar som kan antas enligt grundförordningen, 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 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 2017 har arbetet med fiskereglerande åtgärder i marina skyddade områden varit intensivt i flera medlemsländer i enlighet med regionaliseringsprocessen i GFPn. Sverige har deltagit i flera processer bland annat rörande tyska, nederländska och brittiska förslag. Fokus för svensk del har legat på den danska process som påbörjades i april 2017 med förslag till bevarandeåtgärder i Kattegatt. Danmark föreslår fiskereglering för skydd av mjukbotten genom att utse nya områden inom ramen för havsmiljödirektivet. Förslaget berör även svenskt fiske. Inga överenskommelser har nåtts under 2017 och förhandlingarna fortgår under 2018. Sverige, som under 2016 avslutade förhandlingar med Danmark och Tyskland om bevarandeåtgärder för det marina skyddade området Bratten¹, har under 2017 inte initierat några processer inom ramen för GFPn.

¹ KOMMISSIONENS DELEGERADE FÖRORDNING (EU) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö.

2.3 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 bl.a. i framtagandet av gemensamma rekommendationer och att deras råd ska beaktas.

Det finns sedan tidigare fem AC:ar för havsområden som omger Europa samt 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 (Pel 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.

2.3.1 Rådgivande nämnden för Nordsjön (NSAC)

Den rådgivande nämnden för Nordsjön (NSAC), som även omfattar Skagerrak och Kattegatt, har under 2017, liksom föregående år, diskuterat ICES rådgivning och lämnat rekommendationer vid TAC-sättning för 2018, kommenterat förslag och förarbeten från kommissionen och andra relevanta instanser, i synnerhet Scheveningengruppen.

NSAC har inrättat tre arbetsgrupper som hanterar demersalt fiske, Skagerrak/Kattegattområdet respektive ekosystemfrågor. 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. Arbetsgrupperna (ibland med stöd av särskilda fokusgrupper) tar fram förslag till rekommendationer och rådgivning som fastställs av den verkställande kommittén (ExCom).

Under 2017 har NSAC fortsatt arbeta med förslag om metoder för minskade utkast i Nordsjön och har deltagit i Scheveningengruppens möten. NSAC har också arbetat med synpunkter om tekniska bevarandeåtgärder, den fleråriga planen för demersala arter i Nordsjöområdet samt synpunkter angående europeisk ål.

2.3.2 Pelagiska rådgivande nämnden (Pel AC)

Den pelagiska rådgivande nämnden (Pel AC) och dess arbetsgrupper har under 2017 formulerat rekommendationer och uttalanden i flera viktiga förvaltningsfrågor. Nämnden har bl.a. diskuterat ICES råd för alla pelagiska arter samt uppdatering av relevanta förvaltningsplaner.

Arbetet delas i huvudsak upp mellan två arbetsgrupper:

- Arbetsgrupp I arbetar med frågor som rör Atlanto-skandisk sill, norsk vårlekande sill, västra östersjösillen, taggmakrill i Nordsjön och blåvitling.
- Arbetsgrupp II arbetar med makrill i nordostatlanten, västlig och sydlig taggmakrill, sill i 6a norr, sill i 6a syd och 7b, c, sill i Keltiska havet, sill i Irländska sjön och trynfisk.

Pel AC har under 2017 lämnat ett antal rekommendationer till kommissionen och berörda medlemsstater, bland annat vad gäller förslag till ändringar av utkastplanen för pelagiskt fiske, samt policymeddelande och förordning om fiskemöjligheter för 2018.

Pel AC har sammanträtt sex gånger under 2017. I samband med dessa möten har sill, blåvitling, västlig taggmakrill och verktyget för begränsande arter ”*Choke mitigation verktyget*” behandlats.

Pel AC anordnade även en workshop under 2017 som behandlade minsta referensstorlek för bevarande (MRB). Mötet fokuserade på både historiska perspektiv på marknadsnormer och minsta landningsstorlek (MLS). Mötet konstaterade att referensvärdena saknar biologisk grund och att det är otydligt varför MRB-värdena skiljer sig mellan områden och det finns önskemål om att frågan ska följas upp. Man ansåg att relevans av MRB skulle diskuteras per bestånd och område.

Liksom övriga ACar har Pel AC bidragit i flera externa möten, bland annat i Scheveningengruppens möten och i möten anordnade av EFCA.

2.3.3 Rådgivande nämnden för Östersjön (BSAC)

Den rådgivande nämnden för Östersjön har under 2017, liksom föregående år, fokuserat på ICES rådgivning för Östersjön och lämnat rekommendationer vid TAC-sättning för 2018. Vidare har man inriktat sig på att formulera rekommendationer i förvaltningsfrågor som rör genomförandet av GFP:n och särskilt landningsskyldigheten kopplat till tekniska regleringar.

Nämnden har bl.a. diskuterat ICES råd för Östersjön och kunde i juli 2017 översända rekommendationer till EU-kommissionen och andra berörda instanser om fiskemöjligheter för 2018. Den rådgivande nämnden för Östersjön har vidare haft flera möten på olika nivåer om tekniska regleringar i Östersjön – både om gällande tekniska regleringar i Östersjön (förordning 2187/2005) och kommissionens förslag till nya tekniska åtgärder - i syfte att föreslå förändringar i EU:s regelverk för att de ska överensstämma bättre med kravet på en landningsskyldighet i Östersjön. Den slutliga rekommendationen överlämnades till EU-kommissionen och andra berörda instanser i början av

2017. Vidare har man arbetat med förslaget till gemensam rekommendation för utkastplaner för torsk, rödspätta och lax i Östersjön och för en ny mer storlekssektiv torsktrål. Trålar med olik arts- och storlekssektivitet har också varit i fokus i gruppen under året. Man har också diskuterat fritidsfiske efter torsk i Östersjön, ålens kritiska situation och en flerårsplan för lax i Östersjön.

BSAC har inrättat arbetsgrupper för demersalt fiske respektive pelagiskt fiske. Under 2016 lades förslag fram om att inrätta en undergrupp om ekosystembaserad förvaltning och i början av 2017 antogs ett samförståndsavtal (MoU) för denna grupp. Gruppen har som syfte att arbeta med policyfrågor som kopplar fiske och havsförvaltning med fokus på frågor som behandlas inom arbete med GFP och havsmiljödirektivet och som är relevanta för BSAC att kommentera. Vid gruppens två möten under 2017 har man speciellt lyft problematiken kring interaktion fiske-säl bland annat för att titta på närmare på hur man kan samarbeta regionalt runt frågan t.ex. genom att lyfta den inom HELCOM FISH och HELCOM SEAL. I gruppen har man även lyft flerårig plan för lax i Östersjön och informerat om pågående projekt för att stävja marint skräp kopplat till fiske.

BSAC och BALTFISH har haft en gemensam workshop med EFCA om genomförande av landningsskyldigheten.

2.4 Fleråriga planer

Förvaltnings- och återhämtningsplaner infördes i grundförordningen för den gemensamma fiskeripolitiken vid reformen 2002. Sedan tidigare finns även förvaltningsplaner tillsammans med Norge för bland annat sill, torsk, sej och kolja. I nuvarande grundförordning för fiske är benämningen fleråriga planer, och betydelsen av dessa som ramverk för beståndens förvaltning och regionala åtgärder kvarstår.

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. Planerna kan även innehålla åtgärder för att minimera fiskets negativa påverkan på de marina ekosystemen.

2.4.1 Flerårig plan - Östersjön

Flerårig plan i Östersjön för torsk sill och skarpsill (EU 2016/1139) blev den första fleråriga planen att antas inom ramen för den nya GFP:n. Syftet med planen är att bidra till att uppnå målen i GFP:n och att framför allt nå och upprätthålla MSY för berörda bestånd. Planens specifika mål är att garantera att bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön nyttjas på ett hållbart sätt i enlighet med principerna för MSY och ekosystemansatsen i fiskeriförvaltningen. Den nya planen innehåller också åtgärder för bevarande av rödspätta, skrubbskädda, piggvar och slätvar som fångas som bifångst i torskfisket och det pelagiska fisket. Planen ska underlätta för införande 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. Planen omfattar således de nya inslagen i den gemensamma fiskeripolitiken, allt från genomförandet av landningsskyldigheten till regionalt samarbete mellan berörda medlemsländer. Den fleråriga planen låg till grund för förhandlingarna om fiskemöjligheter i Östersjön 2018.

2.4.2 Långsiktig plan för torsk i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt

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

Den senaste ändringen av planen överenskomms i juli 2016 och innebar bland annat att systemet med begränsning av fiskeansträngning som funnits i olika former för fiske med torskfångande redskap i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt sedan 2004 upphörde att gälla den 31 december 2016.

Den långsiktiga planen för torsk kommer att ersättas av den fleråriga planen för bottenlevande arter i Nordsjöområdet när den träder i kraft, se nedan.

2.4.3 Flerårig plan för bottenlevande arter i Västerhavet

I augusti 2016 presenterade EU-kommissionen ett förslag till en flerårig plan för de demersala fiskbestånden (d.v.s. fiskar som lever på och nära havsbotten) i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Syftet med förslaget är att säkra att bestånden fiskas på hållbara nivåer.

Rådet och Europaparlamentet träffade en politisk överenskommelse i december 2017, efter att rådet antagit sin riktlinje i maj 2017 och Europaparlamentet sitt förhandlingsmandat i september 2017.

Planen ersätter den nuvarande återhämtningsplanen för torsk och planen för rödspätta och tunga. Strukturen i förslaget följer den fleråriga planen för Östersjön, och har föregåtts av omfattande samråd bland annat med NSAC och berörda medlemsstater, men kommissionen har även hållit ett offentligt samråd.

Nordsjöfisket är ett komplext fiske där fartyg från minst sju kustmedlemsstater deltar tillsammans med Norge. Fartygen använder olika fiskeredskap, och fångsterna består av en blandning av olika arter. Kommissionen anger att den föreslagna planen tar hänsyn till samspelet mellan olika blandfisken istället för att ha en separat plan för varje art. Enligt kommissionens uppskattning utgör fisket efter demersala arter i Nordsjön mer än 70 % av hela fiskerisektorn i området och de landade fångsterna motsvarar ett värde på mer än 850 miljoner euro (2012).

Planen innefattar både målarter och bifångstarter av bottenlevande arter. För målarter anges att fiskemöjligheter (TAC:er) ska fastställas till nivåer som återställer och bevarar fiskbestånden på nivåer som ligger över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning (MSY). I planen anges mål för fiskeridödlighet uttryckta i intervall för varje bestånd, inom vilka fångstbegränsningar kan fastställas. Dessa intervall anges inte som numeriska värden, vilket är en fördel då de numeriska värdena kan ändras av ICES i olika utvärderingar. Att ange intervall för fastställande av fiskemöjligheter kan ge utrymme för en flexibilitet som kan jämna ut för de svårigheter som uppstår specifikt i samband med blandfiske. Blandfiskeproblematiken förväntas bli betydande i synnerhet från och med 2019 då landningsskyldighet för demersalt fiske gäller för alla TAC-belagda arter.

Vissa åtgärder kommer att kunna fattas inom ramen för den så kallade regionaliseringsprocessen, såsom åtgärder för att stärka bestånd som befinner sig under utpekade referenspunkter genom till exempel fastställande av särskilda skyddsområden eller redskapsregler.

De bestånd som anges som målarter i planen är torsk i Nordsjön och Skagerrak, kolja i Nordsjön, Skagerrak och väst om Skottland, rödspätta i Nordsjön och Skagerrak, gråsej i Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt och väst om Skottland, tunga i Nordsjön respektive i Skagerrak, Kattegatt och västra Östersjön, vitling i Nordsjön, marulk i Nordsjön respektive i Skagerrak och Kattegatt samt väst om Skottland, Nordhavsräka i östra Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt, samt havskräfta i Nordsjön, respektive i Skagerrak och Kattegatt.

Det är positivt att planen omfattar alla bottenlevande bestånd, även bifångstarter, vilket ökar möjligheterna att vidta relevanta åtgärder för att uppfylla GFPs mål.

2.4.4 Flerårig plan för lax i Östersjön

Kommissionen presenterade under 2011 ett förslag till en flerårig förvaltningsplan för lax i Östersjön. Förslaget var inte anpassat till den senare beslutade nya grundförordningens mål att alla bestånd ska uppnå MSY senast 2015 eller senast 2020. Förslaget innefattade såväl det yrkesmässiga fisket som fritidsfisket, fiske i havet och sötvattensområdet samt bestämmelser för utsättning av lax i älvar. Förslaget har inte varit föremål för förhandlingar i rådet eller parlamentet sedan 2012.

Under 2017 påbörjades inom BALTFISH, på Finlands initiativ, förhandlingar om en flerårig plan för laxbestånden i Östersjön. Förhandlingarna förväntas fortsätta under 2018.

Sverige har sedan 2012 nationellt infört bestämmelser för laxfisket i Östersjön som innebär en mer beståndsspecifik förvaltning och en utfasning av fiske på blandbestånd av lax. I ett fiske på blandbestånd fångas även laxar från svaga bestånd som behöver skyddas. Åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av laxbestånden uppnås bäst om fisket inriktas på bestånd som nått MSY. Den nationella laxkvoten nyttjas sedan 2013 endast genom ett småskaligt kustfiske med fasta redskap företrädesvis i närheten till älvar med lax. Kvoten har fördelats inom område 22-29, 30 och 31 baserat på storleken på smoltproduktionen i tillrinnande älvar samt mängden kompensationsodlade laxsmolt i utbyggda älvar.

2.4.5 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 9.4). 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 2017 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.

2.4.6 Ålförvaltningsplanen

Under hösten 2014 rapporterade kommissionen, ett år försenat, utfallet av medlemsstaternas implementering av de nationella förvaltningsplanerna till rådet och Europaparlamentet. 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.

Kommissionen gav inga förslag till fortsatta åtgärder enligt artikel 9 (3) (i förordning (EG) nr 1100/2007), men hänvisade till att man avsåg beställa en extern granskning av de metoder som använts av medlemsstaterna i syfte att möjliggöra en mer robust skattning kring beståndets status. Kommissionen uppmanade också medlemsstaterna att fortsatt vidta försiktighetsåtgärder tills dess att beståndet visar på en signifikant beståndsökning avseende såväl rekrytering som vuxen ål.

En ny utvärdering av nationellt vidtagna åtgärder för att stärka beståndet av europeisk ål rapporterades den 30 juni 2015 enligt artikel 9 (1). 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. Under hösten 2015 meddelade kommissionen att man överväger att offentliggöra medlemsstaternas nationella rapportering innan januari 2016, men ännu så länge har detta arbetet inte gått vidare.

Förordningen ålägger inte kommissionen att rapportera utfallet av 2015 års utvärdering till parlamentet och rådet till skillnad från 2013. Kommissionen har inte heller återkopplat resultatet av 2015 års utvärdering eller på annat vis kommit med förslag till fortsatta åtgärder.

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 2016. Parlamentet lämnade sina ändringsförslag under 2013 som dock gick utöver kommissionens förslag till Lissabon Anpassning. Rådet behandlade frågan under 2014.

I samband med 2017 års förhandlingar om fiskemöjligheter i Östersjön och Västerhavet la kommissionen förslag om att inkludera ett förbud för fiske efter ål i havet (se stycke 2.5.1 och 2.5.3). I samband med decemberrådet presenterade kommissionen också ett uttalande om att medlemsstaterna skulle vidta fortsatta åtgärder inom de nationella förvaltningsplanerna för ål. Efter vissa justeringar av kommissionens ursprungsförslag antog kommissionen och rådet det gemensamma uttalandet. Uttalandet innebär att medlemsstaterna fullt ut ska genomföra sina nationella förvaltningsplaner för ål. Om så är

relevant ska förvaltningsplanerna stärkas genom att ytterligare minska de antropogena faktorer som påverkar dödlighet under alla stadier av ålens livscykel. I de fall de nationella förvaltningsplanerna för ål inte uppfyller sina mål vad gäller fiskeridödlighet och utvandring eller om medlemsstater inte tillhandahåller tillräckliga uppgifter för att beräkna målnivåerna för fiskedödlighet och för utvandring, ska berörda medlemsstaterna genomföra åtgärder som har motsvarande verkan som de som överenskommit i förordningen om fiskemöjligheter. Därutöver ska medlemsstaterna se över praxis för utsättning av ålyngel samt vid behov förbättra kontroll av ålfiske. Medlemsstaterna ska senast den 30 september 2018 informera om vilka åtgärder de vidtar för att uppfylla åtaganden i uttalandet.

Av uttalandet framgår även att kommissionen ska inleda en extern utvärdering av ålförordningen i början av 2018 med hänsyn till en eventuell revidering. Resultatet av utvärderingen ska presenteras under första kvartalet 2019. I linje med uttalandet ska medlemsstaterna fortsätta utvärdera och rapportera treårsrapporter till kommissionen enligt artikel 9 i ålförordningen tills dess det finns säkra bevis på beståndets återhämtning. Nästa rapportering ska vara kommissionen tillhanda senast den 30 juni 2018, senast samma datum ska kommissionen lämna de nationella rapporterna för extern granskning. Likt år 2012 och 2015 kommer 2018 års rapportering innehålla en utvärdering av mängden utvandrande blankål från svenska vatten liksom påverkan från fiske och vattenkraft. Utvärderingen kommer också ligga till grund för att analysera eventuella behov av ytterligare åtgärder till syfte att stärka genomförandet av den nationella förvaltningsplanen i linje med uttalandet från decemberrådet.

2.5 Fiskemöjligheter 2017

Begränsningar av fiskemöjligheter 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, Grönland och Ryssland. Dessa förhandlingar omfattar bland annat 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 linje med grundförordningens mål. I meddelandet inför 2018 (COM(2017) 368) anges följande arbetsmetod för fastställande av TAC:er:

- *Bestånd för vilka en bedömning av maximal hållbar avkastning har gjorts.* TAC:er ska fastställas enligt FMSY 2018 tills nya fleråriga förvaltningsplaner finns på plats. Om det finns särskilda socioekonomiska konsekvenser för berörda flottor kan KOM acceptera en gradvis anpassning till MSY senast 2020. I de fall fleråriga förvaltningsplaner finns som är förenliga med MSY-målen ska dessa

följas och i annat fall inte. För bestånd som delas med tredje länder ska KOM sträva efter att följa MSY-målen i den gemensamma fiskeripolitiken.

- *Andra bestånd*

För bestånd för vilka det saknas en fullständig bedömning av maximal hållbar avkastning övervägs alternativa bedömningsparametrar. TAC-förslagen kommer att grundas på tillgänglig biologisk rådgivning och kommer inte att äventyra bevarandet av fiskbestånden. För dessa bestånd går det att urskilja flera olika fall;

- *Bestånd för vilka det finns nödvändiga uppgifter för att fastställa närmevärden för maximal hållbar avkastning*
Dessa bestånd bedöms med hjälp av trendprognosmodeller, och ICES tillhandahåller kvantitativa fångstrekommendationer. Metoden kommer att likna den som används för bestånd som varit föremål för en fullständig bedömning av maximal hållbar avkastning.
- *Bestånd för vilka trender fastställts genom undersökningar eller för vilka det finns tidsserier för fångster*
I avsaknad av en MSY-bedömning använder KOM sig av ICES råd om dessa bestånd och bedömer från fall till fall med tillämpning av försiktighetsansatsen.
- *Bestånd för vilka det finns ett antagande om stabilitet*
År 2013 beslutade kommissionen att de totala tillåtna fångstmängderna skulle bibehållas oförändrade till 2018 för 26 bestånd, förutsatt att det inte krävdes justeringar på grundval av biologisk rådgivning. Det är i regel fråga om bestånd som endast nyttjas i form av bifångster, med en låg andel av kvotutnyttjande, liten ekonomisk betydelse och med begränsade uppgifter om beståndens status. Kommissionen avser att fortsätta med denna strategi, om inte uppgifter från ICES motiverar en översyn. I det senare fallet kommer justeringar att övervägas.
- *Bestånd för vilka det inte finns någon biologisk rådgivning*
Om ingen biologisk rådgivning finns att tillgå ska lämpliga förslag till totala tillåtna fångstmängder som fastställs enligt försiktighetsansatsen tillämpas i enlighet med artikel 2.2 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen har ett nära samarbete med ICES för att vidareutveckla verktyg som kan åtgärda befintliga brister och göra det möjligt att anta förslag på ett mer systematiskt, förutbestämt och öppet sätt.

För bestånd som omfattas av landningsskyldighet fastställs TAC:er i linje med ICES råd för fångster istället för förväntade landningar. Det innebär alltså att en högre TAC fastställs då fångst av arten inte längre får kastas över bord. Kvotökningarna bör inte äventyra MSY-målet eller leda till ökad fiskeridödlighet. Om ett bestånd bara delvis omfattas av landningsskyldighet, på grund av infasning fram till 2019 i olika fisken eller på grund av att undantag från landningsskyldigheten medger fortsatta utkast, ökas inte TAC för den del av fångsten som fortsatt får kastas över bord.

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 tolfte. I det första publicerat 2006, introducerade kommissionen sin avsikt att lägga förslag för fiskemöjligheter i linje med MSY.

Enligt STECF:s analys som ligger till grund för rapporteringen om MSY, har man på det stora hela gjort framsteg i riktning mot målet för maximalt hållbar avkastning. I 2017 års policymeddelande beräknas att 39 av totalt 66 bestånd för vilka en bedömning av maximalt hållbart uttag gjorts fiskades i överensstämmelse med maximalt hållbart uttag under 2015. Under 2017 har antalet totala tillåtna fångstmängder (TAC) som fastställts i enlighet med utlåtanden om MSY ökat till 44, vilket motsvarar 61 % av alla fångster i Nordostatlanten. Den genomsnittliga beståndsbiomassan i Nordostatlantens ökade med 35 % mellan 2003 och 2015. Under de senaste åren har balansen mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter för den samlade EU-flottan förbättrats. Mellan 2007 och 2015 minskade EU-flottans kapacitet gradvis – antalet fartyg minskade med 6 %, motoreffekten med 14 % och tonnage med 24 %.

Trots dessa framsteg bedömer kommissionen att det behövs ytterligare ansträngningar, särskilt för att få ner de höga nivåerna av överfiske i Medelhavet, för att minska antalet enskilda bestånd som fiskas över FMSY i Nordostatlantens och för att genomföra landningsskyldigheten.

2.5.1 Västerhavet

Rådet kunde vid ministermötet i december 2017 nå en politisk överenskommelse kring fiskemöjligheterna för 2018 som bland annat omfattar Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön.

Eftersom många kvoter delas med länder som inte är medlemmar i EU föregås beslutet av ett omfattande förhandlingsarbete med olika tredjeländer, bl.a. Norge, Färöarna, Island, Grönland och Ryssland. Dessa förhandlingar omfattar bl.a. kvoter för gemensamt förvaltade bestånd som torsk, sej, kolja, vitling, rödspotta, sill, makrill och blåvitling. Unionen har också fiskemöjligheter genom partnerskapsavtal och olika regionala organisationer. Resultaten från dessa förhandlingar förs in i kommissionens förslag till förordning som beslutas i december.

Den 30 juni 2017 lämnade ICES, som svar på kommissionens begäran, sina årliga utlåtanden om de flesta bestånd som omfattas av kommissionens förslag. Uppdateringar av befintliga råd och tillägg för vissa bestånd har gjorts under hösten 2017.

Kvotökningar med anledning av landningsskyldighet

Under 2017 har EU fortsatt infasningen av landningsskyldighet för det demersala fisket. Detta innebär att vissa av kvoterna anpassats för att återspegla att de fångster som tidigare kastats ut ska föras i land.

Av artikel 16.2 i EU:s grundförordning för fiske (1380/2013) framgår att när landningsskyldigheten införs för ett fiskbestånd ska fiskemöjligheter fastställas med beaktande av ändringen från att fiskemöjligheter fastställs för att återspegla landningar till att fiskemöjligheter fastställs för att återspegla fångster, på grundval av att det inte längre kommer att vara tillåtet att kasta fångster överbord.

STECF har enligt förfrågan från kommissionen tagit fram utkastdata per förvaltningsområde. För några arter i Västerhavet delas samma bestånd in i flera kvotområden. För arter som är aktuella för infasning i landningsskyldighet fram till 2019 (de nio som räknas upp i grundförordningen, art 15.1.c.i) är fallet så för torsk i Nordsjön och Skagerrak, för kolja i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt, samt väst om Skottland, för rödspotta i Nordsjön och Skagerrak, samt för kummel i Nordsjön och Skagerrak, Kattegatt.

Av dessa delas torsk, kolja och rödspotta med Norge. Vid Norgeförhandlingarna 2017 beslutades att liksom föregående år göra TAC-områdesvisa kvotökningar för torsk och rödspotta.

När det gäller metod för kvotuppräknningar framgår av STECF-data uppskattade utkastnivåer per kvotområde och per redskapskategori, enligt torskplanens indelning (1342/2008)). Vid kvotökningar med anledning av landningsskyldighet används STECF-data i kombination med ICES uppskattade nivåer av utkast för nästkommande år, dvs. av STECF data framgår hur stor andel av tidigare utkast som kommer att omfattas av landningsskyldighet nästkommande år. Denna faktor appliceras på ICES uppskattade utkastmängd. Avdrag görs som regel för tillåtna undantag för de minimis och hög överlevnad.

Europeisk ål

I 2017 års förslag hade kommissionen också lagt ett förslag att europeisk ål skulle föras till listan över förbjudna arter som det är förbjudet att fiska efter, behålla ombord, omlasta eller landa. I sin motivering till förslaget hänvisade kommissionen till att ICES rådgivning om att all mänsklig påverkan, inkluderat fritidsfiske och yrkesfiske, ska reduceras till noll eller hållas så nära noll som möjligt. Förslaget hade föregåtts av ett förslag att införa motsvarande förbud för ål över 12 cm såväl vid yrkesfiske som vid fritidsfiske i de årliga förhandlingarna om fiskemöjligheter i Östersjön. Beslut i linje med kommissionens förslag nåddes inte för Östersjön, men av uttalande vid rådsmötet i oktober framgick att kommissionen skulle lägga förslag till ett paneuropeiskt förbud i TAC-förordningen för 2019 för Västerhavet.

Förslaget som kommissionen presenterade i TAC-förordningen för Västerhavet innebar ett förbud att fiska efter, behålla ombord, omlasta eller landa ål över 12 cm, i alla EU:s vatten utom Medelhavet. Förbudet omfattade inte fritidsfiske.

Av diskussionen inför rådsmötet i december framgick det att medlemsstaterna ansåg att man istället skulle föreslå åtgärder inom ramen för ålförvaltningsplanen (förordning (EG) nr 1100/2007). Flera medlemsstater, däribland Sverige, var också kritiska till att kommissionen i sitt förslag undantog allt fiske efter ål i Medelhavet, allt fiske efter ål under 12 cm (glasål) samt allt fritidsfiske efter ål. Enligt tillgänglig data skulle kommissionens förslag få relativt liten faktisk effekt och framförallt påverka svenskt och danskt kommersiellt fiske i Östersjön. Baserat på fångstuppegifter från 2014 hade förslaget resulterat i minskad kommersiell fångst inom hela ålens utbredningsområde med ca 20 %. Förslaget kunde därför inte ses som ett paneuropeiskt förbud.

Kommissionen presenterade också ett gemensamt uttalande som innebar att medlemsstaterna skulle vidta fortsatta åtgärder inom de nationella förvaltningsplanerna för ål genom att i) minska fiskemortalitet under ålens sötvattensfas genom att reducera fångst från yrkesfiske och fritidsfiske med 50 % jämfört med 2017 års fångst samt ii) reducera ej fiskerirelaterad mortalitet med minst 50 % jämfört med dagens nivå. Förslaget innehöll också åtgärder för att se över pågående utsättningsverksamhet samt förbättrade kontrollåtgärder.

Resultat gällande ål

Efter långa förhandlingar kunde medlemsstaterna vid ministerrådet i december komma överens om att förbjuda fiske efter ål över 12 cm i alla EU:s vatten i Nordostatlanten, inklusive Östersjön, under en tremånadersperiod. Medlemsstaterna ska fastställa en period om tre månader inom intervallet 1 september 2018 till 31 januari 2019.

Kommissionen och rådet antog också ett gemensamt uttalande, med vissa ändringar till kommissionens ursprungsförslag. Medlemsstaterna ska senast den 30 september 2018 informera om vilka åtgärder de vidtar för att uppfylla sina åtaganden i uttalandet. I tillägg till detta antog Danmark och Sverige ett uttalande i vilket man erkänner ålbeståndets dåliga tillstånd och noterar att lämpliga åtgärder behövs för alla stadier av ålens livscykel, men anser att den tillfälliga stängningen är obalanserad, då den inte tar hänsyn till redan införda åtgärder och inte inkluderar ål under 12 cm, ål i Medelhavet samt fritidsfiske.

Resultat fiskemöjligheter Västerhav 2018

Fler och fler bestånd fiskas på MSY-nivåer. 2009 fattades beslut i linje med MSY för fem bestånd och vid ministerrådsmötet i december 2017 fattades beslut för 53 bestånd i linje med MSY. Kommissionär Vella underströk efter rådsmötet att man närmade sig 2020 då kravet är att fiskbestånden ska bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning (MSY), och att man i och med beslutet förvaltade två tredjedelar av bestånden i Nordostatlanten på

hållbara nivåer, enligt målsättningen. Kommissionär Vella underströk också att även den ekonomiska lönsamheten ökar för EU:s fiskeflotta.

Sverige har kvotandelar av 47 TAC:er i Västerhavet i den TAC-förordning som antagits vid decemberrådet. Kvoterna rör 35 bestånd i Västerhavet. För 19 av dessa bestånd ger ICES MSY-råd. För 14 av dessa har beslut fattats enligt MSY. För tre av de fem som avviker beror avvikelserna på att beslut fattas tillsammans med flera tredjeländer och man inte har full enighet om andelar av bestånden (atlantisk sill, blåvitling, makrill). För de två övriga (vitling i Nordsjön samt rödspätta i Nordsjön och Skagerrak) fattades beslut om att medge en stegvis anpassning till MSY-nivåer till senast 2020.

För de bestånd som inte har tillräckligt kunskapsunderlag lämnar ICES råd enligt försiktighetsansatsen. För dessa bestånd ger KOM förslag på TAC:er i den riktning som ICES föreslår (ökning, minskning, oförändrad TAC). Storlek på förändring beror på hur ICES råd är formulerat och vilken säkerhet det håller.

ICES delar in de så kallade datasvaga bestånden i olika kategorier, kategori 3-6. För närvarande pågår arbete i ICES med att ta fram närmevärden för MSY (proxies) för bestånd i kategorierna 3 och 4. Råd enligt detta angreppssätt gavs för lubb för 2018. Av de bestånd som betraktas som datasvaga beslutades en högre TAC vid ministerrådet jämfört med KOM förslag för några bestånd.

Övriga frågor värt att notera:

- I enlighet med uttalande från ministerrådet i december 2017 ställde KOM en förfrågan till ICES vad gällde effekter för bestånden att stryka TAC för sandskädda och skrubbskädda. ICES bedömde att det inte skulle påverka bestånden negativt om inte fiskemönster ändrades så att ett mer riktat fiske påbörjades. TAC för sandskädda och skrubbskädda ströks under 2017, genom en ändring till förordningen. KOM anger i policymeddelandet inför 2018 att man är beredd att avskaffa även andra TAC:er för att underlätta genomförandet av landningsskyldighet om det inte finns några risker för beståndets bevarande och om ICES samtycker till detta.
- För guldlax, lubb, kolja, kummel, birkelånga, långa, havskräfta och äkta tunga ändras TAC-området så att TAC inte omfattar Östersjön förutom äkta tungan som omfattar västra Östersjön (område 22-24) då ICES bedömning av beståndens utbredning, med undantag av äkta tunga inte omfattar Östersjön. Från 2017 omfattas alla kvoterade arter av landningsskyldighet i Östersjön, vilket alltså även skulle ha inkluderat dessa arter. Enligt svensk loggboksdata fångas endast mindre mängder av dessa arter under vissa år i Östersjön.
- Pigghaj anges för 2018 liksom för 2017 som en förbjuden art istället för att ha en låg TAC (eller 0-TAC), med motivering att undvika en problematik med pigghaj som begränsande art i pelagiskt fiske (där den omfattas av landningsskyldighet). ICES rådgivning angav att inget riktat fiske skulle bedrivas efter arten, men att vissa bifångster var

möjliga. Liksom för 2017 anges att vissa oavsiktliga bifångster är möjliga för de medlemsstater och dess fartyg som ingår i ett vetenskapligt program som syftar till att undvika bifångster av pigghaj.

2.5.2 Djuphavsarter

Fisket efter djuphavsarter har de senaste åren utvecklats snabbt och fisketrycket har varit högt innan verkningsfulla 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 2016 nådde ministerrådet enhälligt en politisk överenskommelse gällande förslaget till TAC- och kvoter för vissa djuphavsbestånd för 2017 och 2018.

För tio av 19 bestånd beslutades om mindre kvotsänkningar än vad som föreslagits av kommissionen men sammantaget innebär beslutet ett minskat fisketryck på dessa djuphavsbestånd. För första gången någonsin kunde ministerrådet också besluta om en kvot för en djuphavsart i enlighet med målet om MSY, nämligen för skoläst väst om Brittiska öarna. Sverige bedriver inget djuphavsfiske, men en mindre mängd djuphavsarter fångas som bifångst. Sverige har en kvot i förordningen, vilken är skoläst i Skagerrak och Kattegatt som i huvudsak fångas som bifångst i räkfisket i Skagerrak. Kvoten uppgick under 2016 till 17 ton men minskades till 14 ton 2017 och 11 ton 2018.

Kommissionär Vella poängterade vid rådsmötet att utmaningarna när det gäller djuphavsarter är desamma som tidigare, det vill säga att det råder brist på data eller brist på analyser av existerande data samt det faktum att bestånden är mycket sårbara och återhämtar sig långsamt. EU har bidragit till att många av djuphavsbestånden fiskats ner kraftigt. Flera av dessa bestånd fiskas av småskaligt fiske med dålig lönsamhet vilket enligt kommissionen gör det än mer viktigt att förvaltningen förbättras så att ett hållbart fiske kan återupptas. Kommissionen har kontinuerliga konsultationer med Marocko för att inkludera dem i förvaltningen. När det gäller djuphavshajar var kvoten satt till 0 under 2015 och 2016. Vid rådsmötet i november 2016 beslutades om mindre bifångstkvoter. Kommissionen betonade att det inte innebär att ett riktat fiske återupptas utan bifångstkvoterna följer av landningsskyldigheten.

Vid rådsmötet betonade ES, FR och PT att kvotsättningen i hög grad har effekter på småskaliga fiskeflottor och att man bör minimera de negativa socioekonomiska effekterna. FR och PT framhöll även bifångstproblematiken i

fiske efter djuphavsarter och ville hitta lösningar för detta men stödde målet om MSY till 2020 när så var möjligt.

PL, LV, UK och SE uttryckte stöd för kommissionens förslag med hänvisning till beståndssituationen för dessa bestånd och den vetenskapliga rådgivningen. DK uttryckte avslutningsvis stöd till kommissionens förslag men påpekade vikten av att ta hänsyn till genomförandet av landningsskyldigheten och eventuella socioekonomiska effekter av detta.

2.5.3 Östersjön

Rådet kunde vid ministermötet i oktober 2017 nå en politisk överenskommelse kring fiskemöjligheter för 2018 för Östersjön i enlighet med GFP:n och den fleråriga planen för Östersjön. Sedermera antogs rådets förordning 2017/1970 om fiskemöjligheter för Östersjön 2018².

Beslutet omfattar bland annat en ökning av fångsterna för sill i centrala Östersjön. För övriga bestånd beslutade ministrarna om en mindre ökning för skarpsill och en roll-over för torsk i västra Östersjön.

De enades också om följande minskningar: 40 procent för sillen i Bottniska viken (med möjlighet till inomårs-justering av TAC under 2018), 40 procent för sill i västra Östersjön, 7 procent för sill i Rigabukten, 10 procent för rödspätta och 8 procent för torsk i östra Östersjön. En fortsättning av fångstbegränsning för fritidsfiske av torsk i västra området från 2017 samt en stängningsperiod för torsk i östra och västra området infördes för 2018. Stängningstiden i västra området sattes som för 2017 till den 1 februari – 31 mars med undantag, och den 1 juli till och med 31 augusti i område 25 och 26 med samma undantag som för västra området. Stängningen omfattar torskfångande redskap med undantag för fartyg som är mindre än 12 meter och som bedriver fiske på vattendjup som är mindre än 20 meter.

ICES rådgivning och kommissionens förslag

ICES biologiska rådgivning för Östersjön 2018 publicerades den 31 maj 2017. I Östersjön gäller landningsskyldigheten från 2017 för alla kvoterade arter, även för rödspätta, varför ICES tog hänsyn till detta i sin rådgivning.

ICES rådgivning för västra torsken i Östersjön omfattade även fritidsfisket, då ICES gjorde avdrag motsvarande bland annat det av Tyskland rapporterade fritidsfisket för västra beståndet. För västra torsken pekade ICES på som under tidigare år att lekbiomassan (SSB) är under Blim, att fiskeridödligheten är över Flim. Rekryteringen under 2016 var den bästa på över tio år. ICES gav rådet enligt intervallen från den nya flerårsplanen och rekommenderade att fisketrycket på det västra beståndet av torsk skulle sänkas mellan 37 procent till

² Rådets förordning (EU) 2017/1970 av den 27 oktober 2017 om fastställande för 2018 av fiskemöjligheter för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön och om ändring av förordning (EU) 2017/127.

75 procent. En försvårande parameter var att det finns en betydande del av östra torsk i det västra förvaltningsområdet. För torsk i det östra beståndet kunde ICES inte heller i år ge ett förslag på kvot inför 2018 som är baserad på en s.k. analytisk bedömning. Därför gav ICES ett råd enligt försiktighetsansatsen och föreslog en sänkning på 15,5 procent. För att i framtiden kunde få en analytisk beståndsanalys av det östra torskbeståndet har man påbörjat ett torskmärkningsprojekt båda nationellt och internationellt. Detta kommer att spelas in under ICES översyn av torskbestånden som sker 2019.

Från 2016 till 2017 hade ICES markant ändrat sin bedömning för det västra beståndet. Från bedömning att beståndet hade en ökande biomassa över biologiska gränsvärden och ett hållbart fisketryck för 2016, ansåg man under 2017 att biomassan var utom säkra biologiska gränser och att fisketrycket inte var hållbart. Enligt flerårsplanen för Östersjön skulle man då sänka kvoten mellan 54 och 39 procent från 2017 till 2018 för att säkerställa ett hållbart nyttjande av beståndet.

ICES hade en benchmark för sill i Bottenhavet och sill i Bottenviken. Man hade då tagit fram nya biologiska referensvärden och slagit ihop beståndsuppskattningen till ett stort bestånd för sill i Bottniska viken.

Kommissionens förslag till fiskemöjligheter för Östersjön grundade sig på ICES rådgivning, och följde flerårsplanen i Östersjön och var i linje med GFP:n. ICES nya råd för sill i område 30 och 31 stämde dock inte med förvaltningsområdet inom den fleråriga planen, och kommissionen valde att tolka att planens F-intervall för sill i område 30 skulle användas rakt av inom ICES råd för område 30 och 31. Det resulterade i ett förslag från kommissionen som förespråkade en mycket större sänkning av TAC än det som förslogs i rådet från ICES. Detta gjorde att kvoten fick sänkas avsevärt under 2018. I januari 2018 la kommissionen ett förslag på att uppdatera alla referensvärden för sill i Bottniska viken (område 30 och 31) i flerårsplanen för Östersjön, något som möjliggjorde en revision av TAC för sillen i Bottniska viken under 2018.

Diskussionen om fiskemöjligheter tog i år än mer tid än tidigare år, bland annat med tanke på att medlemsstaterna hade olika syn på i hur hög grad man kunde tillräkna andelar av den östra torsken till det västra förvaltningsområdet. Vidare lades tid på att diskutera stängningsperioder för torsken, och utformande av fotnoter för dessa stängningar. Diskussionen om kommissionens förslag om förbud för fisket av ål i Östersjön tog också mycket tid i anspråk.

BALTFISH kunde i slutändan inte enas i alla dessa frågor, och TAC- och kvotförhandlingarna togs över av ordförandeskapet i rådet och slutfördes med kvalificerad majoritet vid ministerrådet i oktober. Beslutet i rådet i oktober innebar en minskning av de flesta kvoterna. För sillen i Bottniska viken och västra Östersjön minskades kvoterna med 40 procent. TAC för sill i Rigabukten sänktes med 7 procent, medan den ökades med 20 % i centrala Östersjön.

Skarpsillsbeståndet ökades med 1 procent. Medlemsstaterna hade önskemål om att få använda det övre F-intervallen för sill i Rigabukten och sill i centrala Östersjön. Eftersom man fiskar sill (huvudsakligen från centrala Östersjön) och skarpsill tillsammans, fanns det ett önskemål från Sverige och andra medlemsstater om att man skulle ha detta i åtanke när man satte kvoten för centrala sillen och skarpsill i Östersjön. Därför önskade man nyttja det övre F-intervallet för skarpsill enligt flerårsplanen och inte lägga sig högst i F-intervallet för den centrala sillen. Vidare önskade de medlemsländer med ett direkt fiskeintresse av sillen i Rigabukten att nyttja det övre F-intervallet av socioekonomiska skäl. Kommissionen kunde inte gå med på användning av det övre F-intervallet då de ansåg att underlag för att stödja dessa argument kom så sent att de inte kunde analyseras av ICES innan ministerrådet i oktober. Kommissionen återkom under 2018 med en inomårsrevision av TAC för sill i Bottniska viken.

Kommissionen önskade inga ändringar i fångst av torsk i västra området, medan de önskade en sänkning av fångster på 28 procent i det östra området för torsk. Flera medlemsländer ansåg dock att detta skulle ändra den relativa stabiliteten. Vidare diskuterades stängningsperioder för båda torskområdena och vilka undantag man behövde inkludera i dessa stängningsperioder. Kommissionen önskade vidareföra stängningsperioden och en bag-limit för västra området från 2017.

Mot bakgrund av ICES rådgivning och att fritidsfiskets fångst av torsk på västra beståndet har fått relativt stor betydelse för den totala fiskeridödligheten beslutade ministerrådet att bibehålla fångstbegränsningen för fritidsfisket på fem torskar per dag per person förutom under torskens lekperiod i februari och mars, då fångsten begränsas ytterligare till tre torskar per dag per person.

Frågan om fastställande av fiskemöjligheter för torsk i Östersjön kommer vara aktuell under kommande år och bör fortsatt bevakas grundat på vetenskaplig rådgivning från ICES.

När kommissionen lade sitt förslag om fiskemöjligheter i Östersjön 2018 inkluderades även ål. Förslaget innebar ett förbud för att landa ål båda i yrkesfisket och fritidsfiske i de marina områdena i Östersjön. ICES har under många år lämnat rådet att all mänsklig påverkan, inkluderat fritidsfiske och yrkesfiske, ska reduceras till noll eller hållas så nära noll som möjligt. ICES konstaterade också i rådgivning från maj 2017 att en minskning av marina fångster med 50 %, i enlighet med kravet i ålförordningen, inte var tillräckligt för att uppfylla målen i GFP:n eftersom minskningen bara gäller fångst i marina områden. Kommissionen ansåg därför att kravet inte längre låg i linje med GFP:ns syfte avseende hållbart nyttjande av resursen. Sammantaget, givet ICES rådgivning om att reducera antropogen påverkan på utvandrande blankål till så nära noll som möjligt, ansåg kommissionen det lämpligt att i väntan på en långsiktig lösning förbjuda allt fiske efter ål i Östersjön under 2018. I oktoberrådet 2017 beslutades att skjuta upp diskussionerna om fiske av ål till

ministerrådet i december, i syfte att diskutera en pan-europeisk strategi för att garantera skydd och hållbar användning av beståndet (se stycke 2.5.1).

Slutligen, när det gäller lax framgick av ICES rådgivning att nivån för maximal hållbar avkastning (MSY) motsvarar en total fiskeridödlighet om 116 000 laxar. Detta inkluderar också sälskadad, orapporterad, felrapporterad och oönskad fångst. Kommissionens förslag förespråkade en ökning av TAC med 11 procent. Efter förhandlingarna i ministerrådet blev TAC:n 91 132 laxar, vilket är en sänkning av TAC på 5 procent jämfört med 2017. Rådet ville se en mindre TAC än kommissionens förslag, då de var mycket oroade över den ökande mängden fisk med M74 och sjukdomar, och en ökad felrapportering av lax. För att ge laxen möjlighet att bygga upp sina svaga bestånd och för att ta hänsyn till ökad sjukdomsproblematik sänktes kvoten med 5 procent på båda laxbestånden.

2.5.4 Svarta Havet

I december 2017 nådde ministerrådet enhälligt en politisk överenskommelse om fiskemöjligheter i Svarta havet för nästkommande år. Överenskommelsen innebar en ökning av kvoten för piggvar och en oförändrad kvot för skarpsill. Kommissionens förslag baseras på vetenskaplig rådgivning från den allmänna kommissionen för fiske i Medelhavet (GFCM) i det geografiska delområdet Svarta havet. En begränsning av fartyg som fiskar efter piggvar på 180 dagar blev införd för 2018. Samtidig vidarefördes förbudet för fiske av piggvar mellan 15 april och 15 juni till 2018. Dessa åtgärder gjordes för att säkerställa ett hållbart nyttjande av piggvarsbeståndet.

Vid GFCM:s årsmöte 2017 antogs en rekommendation av en flerårig förvaltningsplan för fisket av piggvar i Svarta havet. STECF uttalade sig också att man inte bör öka fisket av skarpsill i Svarta havet för att säkerställa ett hållbart nyttjande av beståndet. Landningsskyldigeten för skarpsill infördes 2015 och för piggvar 2017.

2.5.5 Årlig rapport om balansen mellan flottans fiskekapacitet och fiskemöjligheter

I enlighet med artikel 22.2 i förordning (EU) nr 1380/2013 översände Sverige under 2017 den årliga rapporten om balansen mellan flottans fiskekapacitet och fiskemöjligheter för år 2016. I riktlinjerna för rapporten anges att vissa angivna biologiska, ekonomiska och tekniska indikatorer ska ligga till grund för en bedömning av huruvida obalans råder i ett flottsegment. Generellt kan det kommenteras att den segmentering och de indikatorer som används påverkar de slutsatser som kan dras.

I rapporten för år 2016 kunde det bland annat konstateras att de ekonomiska indikatorerna generellt sett inte påvisar överkapacitet, men att det finns vissa undantag för segmenten med fartyg som fiskar med passiva redskap. De betonades dock att dessa segment står för en mycket liten andel av totala fångster och därmed inte använder de tillgängliga fiskeresurserna i någon större utsträckning. Dessutom utgörs fisket inom dessa segment till stor del av deltidsfiske.

I rapporten fanns även kommentarer till två biologiska indikatorer. Dessa räknas ut gemensamt för samtliga medlemsstater. När rapporten för 2016 skulle lämnas in fanns ännu inte uppdaterade indikatorer för år 2015 och 2016, varför slutsatserna baserades på tidigare års indikatorer. Det konstaterades att den biologiska indikatorn SHI (Sustainable Harvest Indicator) i vissa fall uppvisar kritiska värden, främst bland de segment som fiskar med passiva redskap. Här betonades det igen att den andel av totala fångster som dessa segment står för är liten samt att de biologiska indikatorerna, särskilt SHI, är förknippade med osäkerhet och 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).

I rapporten nämndes vidare att fartygskapacitet som förts in i den svenska fiskeflottan liksom föregående år har kompenseras genom utförsel av minst motsvarande kapacitet i enlighet med artikel 23.1 i ovan nämnda förordning. De krav på kapacitetsutförsel som tillämpas är 100 eller 110 % beroende på segment och hemmahamn.

I rapporten nämndes också införandet av landningsskyldigheten och att det mot bakgrund av denna införts ett nytt system att fördela fiskemöjligheter i svenskt demersalt fiske från 1 jan 2017. Det nya fördelningssystemet ersatte det tidigare systemet som baserades på fångstbegränsningar per vecka eller månad i Västerhavet. I det föregående systemet fanns ingen möjlighet till att överlåta fiskemöjligheter. Det nya systemet baseras, med vissa undantag, på individuellt fördelade fiskemöjligheter som tillfälligt kan överlåtas mellan fiskelicensinnehavare under året. Det nya systemet avser att skapa ökade möjligheter för yrkesfisket att efterleva landningsskyldigheten.

2.6 Havsmiljödirektivet

Enligt artikel 13 i EU:s havsmiljödirektiv 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 fastställer 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 gemensamma fiskeripolitiken 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).

Det svenska åtgärdsprogrammet för havsmiljön beslutades av HaV i december 2015 och inbegriper åtgärder gällande fiskets påverkan på miljön som är

möjliga att genomföra på nationell nivå. Åtgärderna gällande fisk och skaldjur som påverkas av fiske omfattar fiskeregleringar innanför trålgränsen för att främja artsselektivt fiske, olika typer av fredningar (tider, områden och arter) samt anpassning av fiskeflottan till tillgängliga fiskemöjligheter.

För att genomföra artikel 2.5.j i den gemensamma fiskeripolitiken och uppnå god miljöstatus i enlighet med havsmiljödirektivet krävs även anpassning av hur fisket bedrivs och regleras inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, framförallt för att uppnå kriterier för god miljöstatus inom deskriptorerna 1. Biologisk mångfald, 3. Kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur, 4. Marina näringsvävar och 6. Havsbottnens integritet, samt i viss mån även 5. Övergödning och 10. Egenskaper och mängder av marint avfall.

Under 2017 har HaV med hjälp av SLU Aqua påbörjat arbete med att färdigställa den inledande bedömning av god miljöstatus som efter nationell remittering ska rapporteras till EU-kommissionen 2018. Under deskriptor 3 bedöms god miljöstatus framförallt utifrån de mål som sätts i GFPn gällande fiskeridödlighet och lekbiomassa, samt på basis av ICES aktuella beståndsrådgivning. I tillägg till GFPns kvantitativa mål om fiskeridödlighet och lekbiomassa, ställer Havsmiljödirektivet dessutom krav på att de kommersiellt fiskade arterna ska uppvisa en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd. Fiskbeståndens betydelse för den biologiska mångfalden och näringsvävar som lyfts i deskriptor 1 och 4 ställer även de krav på en hälsosam storleksfördelning inom både bestånd, fiskesamhället och näringsväven samt påverkan på icke-mål arter. Det pågående arbetet inom GFPn för ett mer selektivt fiske och minskade bifångster är därför en förutsättning för att kunna uppnå god miljöstatus. Ytterligare åtgärder i syfte att nå miljö kvalitetsnormerna för fisk kan vidtas inom den gemensamma fiskeripolitiken genom bl.a. reglering av fisketryck på olika arter, stängda områden, tekniska regleringar, redskapsbegränsningar, artsselektering etc. Samtidigt påverkar också miljö tillståndet och åtgärder inom andra områden, exempelvis övergödning eller farliga ämnen, förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsnormerna för fisk.

Arbetet med reglering av fiske i marina skyddade områden bidrar till att uppnå god miljöstatus inom skyddade områden för deskriptor 6 om havsbottnens integritet samt deskriptor 1 för känsliga arter och habitat. Arbetet inom skyddade områden kan kompletteras genom att främja användande av skonsamma redskap, samt rumsliga begränsningar av vissa fiskemetoder inom ramen för GFPns tekniska regleringar.

För att arbetet inom GFPn ska vara förenligt med havsmiljödirektivet är det viktigt att tillhörande förordningar refererar till, beaktar och skapar utrymme för åtgärder som kan bidra till att uppnå god miljöstatus. Sverige har arbetat aktivt för att den fleråriga förvaltningsplanen för torsk, sill, strömming och skarpsill i Östersjön som antogs i juli 2016, har som uttalad målsättning att genomföra ekosystemansatsen i fiskeriförvaltningen och vara förenlig med målet att senast 2020 uppnå god miljöstatus i enlighet med havsmiljödirektivet. Planen ska framför allt syfta till att säkerställa ett uppfyllande av de villkor som anges i deskriptor 3 och även bidra till

uppfyllandet av andra relevanta deskriptorer i proportion till den roll som fisket spelar för att uppfylla dem (art 3.3). Planen anger deskriptor 1, 4 och 6 som relevanta för fiskeriförvaltningen men utelämnar eventuella effekter på deskriptor 5 och 10 (övergödning och marint avfall). Även i förhandlingarna om bland annat förslag till tekniska regleringar och till flerårig plan för Nordsjön har Sverige under 2017 arbetat för att målformuleringar och möjlighet att vidta åtgärder genom dessa förordningar gällande god miljöstatus i enlighet med havsmiljödirektivet ska införlivas.

Under 2017 beslutade EU (EU 2017/845) om en revidering av bilaga III till Havsmiljödirektivet (Vägledande förteckning över grundläggande förhållanden, belastning och påverkan) och ett nytt beslut om kriterier och standardiserade metoder för bedömning av god miljöstatus i enlighet med Havsmiljödirektivet (ersätter beslut 2010/477/EU). Revisionen och det nya beslutet innebär en tydligare styrning av hur bedömningen görs av medlemsstaterna och hur indikatorer och gränsvärden för god miljöstatus utformas. I fall då dessa inte preciseras i bilagan, bör de baseras på de indikatorer och gränsvärden som tas fram inom ramen för de regionala havsmiljökonventionerna. Underlag till förhandlingar om revisionen och utvecklingen av indikatorer inom havsmiljökonventionerna samordnas och granskas inom HaV för att försäkra koherens med GFPn. De reviderade kriterierna och indikatorerna kommer att införlivas i den svenska lagstiftningen genom en uppdatering under 2018 av föreskriften om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.

2.7 Regionala havsmiljökonventioner

Arbetet inom de regionala havsmiljökonventionerna har till syfte att skydda havsmiljön och stödja en utveckling mot ett hållbart nyttjande. Under 2017 har EU:s medlemsländer som är part i HELCOM och Ospar lagt fokus på regional samordning av havsmiljödirektivet, inklusive utveckling av gemensamma indikatorer och integrerade bedömningar av miljöstatus. OSPAR Intermediate Assessment publicerades redan i slutet av 2017 medan HOLAS II kommer att färdigställas under 2018. Flera indikatorer rör fisk och fiskets påverkan på miljön (se stycke 2.6 om Havsmiljödirektivet). Båda konventionerna har arbetat med rekommendationer om åtgärder för skydd av hotade arter och habitat, t.ex. genom områdesskydd, där fisk och viktiga livsmiljöer för fisk ingår.

2.7.1 Helsingforskommissionen (HELCOM)

HELCOM är den genomförande 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. En översyn av planen kommer påbörjas under 2018.

HELCOM 35-2014 beslutade att etablera en ny arbetsgrupp med fokus på fiske (HELCOM FISH) för att främja utbyte och dialog mellan fiskförvaltning och miljöförvaltning i syfte att utveckla ekosystembaserad fiskförvaltning och hantera fiskets och vattenbrukets påverkan på miljön. Gruppen samlar myndigheter, bransch- och intresseorganisationer och andra organ från Östersjöländerna och EU. Gruppen fokuserar på att identifiera behov och lösningar för hur fiske- och vattenbrukssektorerna kan bidra till att nå god miljöstatus i Östersjön. 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 2017 har SE tagit över ordförandeskapet för gruppen med PL och EU-kommissionen som vice-ordförande. Gruppen har under året fortsatt att granska och bidra till utvecklingen av gemensamma indikatorer för god miljöstatus som berör fisk och fiske som en del av kvalitetsgranskningen av HOLAS II och rapporten 'State of the Baltic Sea' som kommer att slutföras 2018. Gruppen har även fokuserat på att definiera databehov och potentiella datakällor för att möjliggöra bedömning av bifångst av fågel och däggdjur samt fiskets påverkan på bottenhabitat. Man har etablerat en korrespondensgrupp med experter på datainsamling (CG FISHDATA) för att stämma av möjligheter att fylla data behoven genom synergier med datainsamlingsprogrammet för den gemensamma fiskeripolitiken (EU-MAP) eller andra datakällor. Samarbete runt utveckling av indikatorer och bedömning av miljöstatus för kustfiske har fortsatt inom ramen för projektet FISH-PRO som leds av SLU Aqua. Projektet avslutas 2018 men siktar på förlängning genom en ny projektansökan för 2018-2023.

HELCOM FISH arbetar även med att främja migrerande fiskarter, bl.a. för att uppnå de mål som sätts i BSAP för ål och lax med fokus på restaurering av deras habitat och vandringsvägar. För att stärka arbetet med migrerande fiskarter etablerade HELCOM HOD 41/2013 en specifik arbetsgrupp för detta syfte (FISH-M). Gruppens nuvarande arbetsplan fokuserar på att sammanställa en gemensam utvärdering för ål i Östersjöregionen, regionalt kunskapsutbyte runt förbättring av älvhabitat, samt rapportering och en eventuell revision av HELCOMs rekommendation 32-33/1 om bevarande av Östersjöns lax och öringbestånd genom restaurering av älvhabitat och förvaltning av fiske i älvar. Under våren 2017 organiserade Danmark inom ramen för FISH-M en workshop för utbyte av best practice gällande restaurering av älvhabitat. HaV och SLU Aqua höll under hösten en workshop i Stockholm om ålförvaltning i Östersjön med mål att förbättra kommunikation och samordning inom regionen. Under 2017 har arbete med rapportering av rekommendation 32-33/1 påbörjats med förväntad publicering 2018.

En angelägen uppgift för HELCOM FISH är att förbättra kommunikation och samarbete mellan fiske och miljöförvaltningen med syfte att främja ekosystembaserad förvaltning i Östersjön. Under 2017 har man kommit överens med BALTFISH om ett regelbundet utbyte av mötesinformation för att

möjliggöra synergier när så är relevant. Initiativ har även tagits för närmre kommunikation med BSAC gruppen för ekosystembaserad förvaltning om bl.a. säl-fiske interaktioner.

Under året har HELCOM-FISH även diskuterat frågor gällande spökgarn, säl-fiske interaktioner, samt fisk och fiske i havsplaneringen.

Korrespondensgruppen för vattenbruk under HELCOM FISH har under 2017 påbörjat arbetet med att utveckla bästa tillgängliga miljöpraktik och tekning (BAT/BEP).

2.7.2 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 i konventionen. Även de två viktiga fiskerionationerna 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 2017 har arbetet med rekommendationer för hotade arter och habitat fortsatt inom Ospar. Ospar har även påbörjat utveckling av en genomförandeplan för rekommendationerna som kan komma att lyfta vidare behov av åtgärder inom fiskeförvaltningen, framförallt när det gäller rekommendationer för ål, torsk, lax, flera broskfiskar och bottenhabitat som påverkas av fiske.

Ett annat viktigt fokus för arbetet inom OSPAR har varit den fortsatta utvecklingen och statusbedömningen av gemensamma indikatorer för god miljöstatus, däribland indikatorer som rör fisk och fiskets påverkan. I den uppdaterade integrerade bedömning som publicerades 2017 har man införlivat bedömningar av fler indikatorer gällande storleksfördelning och struktur i fiskesamhället samt bedömning av återhämtning av speciellt känsliga fiskarter såsom broskfiskar.

Ospar fortsatte samarbete med NEAFC inom NEAFC-OSPAR kollektiva överenskommelse (Collective Arrangement; COLLAR). Sverige deltog i gemensamt möte mellan NEAFC och OSPAR i maj 2017 där man utbytte information om verksamheten och bl.a. samordnade sig runt ett initiativ gällande djuphavshajar. OSPAR har i arbetsgruppen ICG-POSH initierat ett arbetsdokument för att främja utbyte av information och för samförvaltning av djuphavshajar som av både NEAFC och OSPAR är listade som hotade.

OSPAR deltog även vid NEAFC:s 36e årsmöte. OSPAR underströk vikten av ett fördjupat samarbete mellan NEAFC och OSPAR, arbetet med SDG14 samt framförde sitt engagemang i gemensamma åtgärder för bland annat biologisk mångfald, djuphavshajar och marint skräp. På NEAFC:s årsmöte presenterade Tyskland ett fem år långt projekt som initierats och som syftar till att stärka det

havsregionala samarbetet i områden utanför nationell jurisdiktion (ABNJ). Projektet har en nära koppling till SDG 14 och målsättningen är att nå ett mer hållbart fiske och en bättre havsmiljö världen över. Tyskland föreslog att en möjlig väg framåt för att stärka arbetet i nordost- och sydostatlanten var att OSPAR och NEAFC erbjöd sin hjälp genom att samarbeta med Abidjankonventionens sekretariat samt SEAFO (Sydostatlantiska fiskeriorganisationen). Frågan kommer att diskuteras vidare på det nästa mötet inom ramen för COLLAR (Berlin, den 10–11 maj 2018). Norge gav sitt fulla stöd till projektet och förklarade att man gärna samarbetar närmare i denna fråga.

3 Avtal med tredjeland och kuststatsöverenskommelser

3.1 Kuststatsöverenskommelser och Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC)

Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC) är den regionala fiskeriförvaltningsorganisationen för området i nordostatlanten.

Avtalsslutande 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), Atlanto-skandisk sill, blåvitling och djuphavsarter. SE innehar fiskemöjligheter för Atlanto-skandisk sill, blåvitling och makrill.

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 nyttjande bestånd, samt kontrollåtgärder för att säkerställa att dessa genomförs korrekt. NEAFC ämnar också vidta åtgärder för att skydda 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 bevara den marina biologiska mångfalden.

På NEAFC:s 36:e årsmöte i november 2017 hölls utförliga diskussioner kring förvaltningsåtgärder för bland annat de pelagiska bestånden och djuphavsarter. Trots att flera parter belyste den dåliga situationen för rödfisk i delområde I och II lyckades man inte komma överens om några förvaltningsåtgärder. På årsmötet var det omfattande diskussioner kring två förslag som lades fram av Norge och Ryssland. Det ena förslaget rörde ett förbud mot användning av fångstpåse i räkfiske med rist. Trots långa diskussioner kom parterna inte överens. Det andra förslaget rörde kompetensfrågan i regleringsområdet för känsliga marina ekosystem (VMEs) på kontinentalsockeln. Efter omfattande diskussioner kom parterna överens om att tillsätta en arbetsgrupp med ett första möte i februari 2018. Vad gäller arbetsgruppen för allokeringskriterier och arbetsgruppen för ett ramverk för kuststatsförhandlingar beslutades att arbetsgrupperna nått de mål som satts upp.

Vid årsmötet framhöll FAO vikten av att RFMO:er arbetade aktivt mot IUU och uppmanade NEAFC att samarbeta med FAO i det globala datautbytet som upprättats av FAO. FAO tackade Sverige för finansiellt bidrag och stöd för programmet för implementering av hamnstatsåtgärder. OSPAR underströk vikten av ett fördjupat samarbete mellan NEAFC och OSPAR, arbetet med globala hållbarhetsmål (SDG14) samt framförde sitt engagemang i

gemensamma åtgärder för bland annat biologisk mångfald, djuphavshajar och marint skräp.

På årsmötet presenterade Tyskland ett femårigt projekt som syftar till att stärka det havsregionala samarbetet i områden utanför nationell jurisdiktion (ABNJ). Projektet har en nära koppling till SDG 14 och målsättningen är att nå ett mer hållbart fiske och en bättre havsmiljö världen över. Tyskland föreslog att en möjlig väg framåt för att stärka arbetet i nordost- och sydostatlanten var att OSPAR och NEAFC erbjöd sin hjälp genom att samarbeta med Abidjankonventionens sekretariat samt SEAFO (Sydostatlantiska Fiskeriorganisationen). Frågan kommer att diskuteras vidare under nästa möte inom ramen för Collective Arrangement (Berlin, 10–11 maj 2018). Norge gav sitt fulla stöd till projektet och förklarade att man gärna samarbetar närmare i denna fråga.

Parterna beslutade även att förnya samarbetet med de icke-avtalslutande parterna Bahamas, Kanada, Nya Zeeland, Saint Kitts, Nevis och Liberia. Detta var endast delvis i linje med EU:s ståndpunkt, eftersom EU i december 2014 hade utfärdat ett gult kort för Saint Kitts och Nevis i linje med EU:s IUU-förordning och var på väg att utfärda ett gult kort även för Liberia.

3.1.1 Atlantoskandisk sill (ASH)

Bakgrund

Sedan 2007 finns en överenskommelse mellan EU, Norge (NO), Island (IS), Färöarna (FO) och Ryssland (RF) för Atlanto-skandisk sill (ASH). Norge 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, norr om 62°. Sverige innehar 12,70 % av EU:s andel.

De senaste åren har inte någon full överenskommelse kunnat nås mellan kuststaterna då man inte längre varit ense om fördelningen av TAC mellan parterna. I första hand är det Färöarna som kräver en högre andel och de har sedan 2013 satt unilaterala TAC som vida överstiger den tidigare etablerade andelen.

Förvaltningsåtgärder för 2018

Inga framsteg skedde i frågan om allokering för vare sig ASH eller BW varför alla parter kommer att fastställa unilaterala kvoter. Parterna enades om att de kan fiska sina kvoter i sin respektive zon, men att överenskommelsen inte utesluter bilaterala tillträdesarrangemang mellan parterna. (Sådana arrangemang har ingåtts både mellan EU och Norge, samt mellan EU och Färöarna). Parterna utbytte även information om fångststatistik för 2015 och 2016. Som en exceptionell överenskommelse accepterades en mellanårsflexibilitet mellan 2017 och 2018 för ASH med upp till 14 % på begäran av Färöarna och Island. Norge och EU var under förhandlingen mycket negativa till denna ökning från 10 till 14 %, men accepterade ökningen för 2018 som en del av paketet.

Förvaltningsplan för ASH

EU, Norge, Island, Färöarna och Ryssland 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 (F) ska vara mindre än 0,125. Detta F-värde bör dock modifieras om lekbiomassan (SSB) skulle falla under 5 miljoner ton (Bpa). Enligt ICES är förvaltningsplanen och dess målnivåer i enlighet med försiktighetsansatsen.

Överenskommelsen för både ASH och BW för 2018 kunde undertecknas av samtliga kuststater när kuststaterna EU, Färöarna, Norge, Island och Ryssland (Kuststat i ASH och fiskande stat BW) samt observatörstat Grönland (GL deltog som observatör för ASH, men åberopar kuststatsstatus) sammanträdde för en tredje förhandlingsrond på Färöiska representationen i Köpenhamn den 6-7 december 2017. Ryssland ledde konsultationerna för ASH. Överläggningarna inför 2018 resulterade i en överenskommelse av TAC om 435 000 ton (MSY-värde motsvarade ca 489.000 ton, medan den långsiktiga strategin inneburit ca 384.000 ton).

Norge, EU, Island och Grönland förespråkade att fiskemöjligheterna skulle fastställas i enlighet med den långsiktiga strategin, men utifrån tanken att ett kuststatsavtal är starkare med alla parter ombord (och 384.000 ton endast inneburit att tre kuststater varit beredda att underteckna) blev kompromissen till slut 435.000 ton då Ryssland helt motsatte sig en tillämpning av ICES reviderade råd baserat på den långsiktiga strategin för ASH. Färöarna önskade en högre nivå på fiskemöjligheterna för ASH men kunde inte svara på frågan om de kunde acceptera att fastställa TAC på 384.000 ton i enlighet med strategin. Överenskommelserna innebar att parterna enats om en övergripande nivå för de totala fiskemöjligheterna.

Beståndstatus för ASH

Atlantoskandisk sill kallas också Norsk vårlekande sill (NSSH/NVG sill) och är ett vandrande bestånd. Leken sker i slutet av vintern och början av våren längs den norska kusten. Juveniler vandrar sedan allmänt norrut mot Barents hav medan vuxna individer påträffas främst i Norska havet. Migration hos ASH har bedömts vara kopplade till klimatförändringar och fördelningen av djurplankton. Biomassan av djurplankton i Norska havet var låg mellan 2002 och 2010, och har stabiliserats under 2011 och 2012, dock på en låg nivå.

Historiskt har denna population uppvisat stora variationer i biomassa som en funktion av olika starka årsklasser. Sedan 1998 har endast fyra stora årskurser producerats (1998, 1999, 2002 och 2004) och alla årskurser sedan 2005 bedöms vara genomsnittliga eller små. Den högsta lekbiomassan (SSB) som beräknas under de senaste 20 åren påträffades år 2009. Även om fisket bedrivits i linje med förvaltningsplanen, har avsaknaden av senare starka årsklasser lett till en begränsning av beståndet. På grund av fisketryck består lekpopulationen av endast få årsklasser.

Under de senaste åren har utbredningsområdet för makrill expanderat i norr och västerut och överlappar nu till stora delar med den Norska vårlekande sillen. Som en följd av detta har makrill- och sillfångster nu blandats i dessa områden vilket kan medföra en ökad risk för utkast.

Fiskeridödligheten har minskat sedan 2010 och låg under FMSY 2016, men beståndet minskar fortfarande och uppskattas ligga under MSY Btrigger sedan 2014.

ICES råd för ASH för 2018

ICES har under 2017 upptäckt fel i de provtagningsdata för uppskattning av sill i delområden 1, 2 och 5 samt divisioner 4a och 14a. Dessa fel upptäcktes under ny kvalitetsgranskning av tidsserier som Norges marina Institution (IMR) infört. Dessa fel har inneburit att abundansindex från den norska akustikprovtagningen i lekområden för perioden 1998 till 2008 har underestimerats. På grund av detta har fångstrådgivningen reviderats för både 2017 och 2018. Den reviderade uppskattningen har resulterat i nedskrivning av lekbiomassan (SSB) med 14 % under 2017 och en uppskrivning av fiskeridödligheten (F) med 15% under 2016. Vid användning av en flerårig förvaltningsplan för 2017 och 2018 sänks fångstrådgivningen med -32 % för 2017 (437 364 mot 646 075 ton) och -30% för 2018 (384 197 mot 546 472 ton).

Den beslutade fiskeridödligheten i förvaltningsplanen och referenspunkterna avser åldrarna 5-14, medan F i den nuvarande beståndsanalysen är för åldrarna 5-11. Orsaken till ändringen av ICES Fbar är att fiskets selektivitet har ändrats över tid och att det finns allt färre äldre sillar. En analys av hur detta påverkar förvaltningsplanen har inte genomförts. När detta har utförts, är det lämpligt att överväga om det finns mer robusta skördestrategier som är mer långsiktigt hållbara.

Fisket

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

3.1.2 Blåvitling (BW)

Bakgrund

Mellan åren 1993 och 2001 förvaltede 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 problem för de andra kuststaterna. 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 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 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.

Förvaltningsåtgärder för 2018

Inga framsteg skedde i frågan om allokering för BW varför alla parter kommer att fastställa unilaterala kvoter. Parterna enades om att parterna kan fiska sina kvoter i sin respektive zon, men att överenskommelsen inte utesluter bilaterala tillträdesarrangemang mellan parterna. (Sådana arrangemang har ingåtts både mellan EU och Norge, samt mellan EU och Färöarna). Parterna utbytte även information om fångststatistik för 2015 och 2016.

I samband med den tredje konsultationsronden under 2018 tecknades även ett bilateralt ömsesidigt tillträdesavtal mellan EU och Norge vad gäller BW och ASH, med innebörden att EU även fortsättningsvis kan fiska ASH i Norsk zon, och Norge kan fiska BW i EU zon.

Förvaltningsplanen för blåvitling

Under 2008 beslutades om en förvaltningsplan mellan kuststaterna EU, NO, FO och IS. Förvaltningsplanens målnivå för fiskeridödlighet (F) var 0,18 om lekbiomassan (SSB) befann sig över Bpa. ICES har utvärderat planen och gjort bedömningen att den är i linje med försiktighetsansatsen. Förvaltningsplanen innehöll tidigare inga stabilitetsklausuler, vilket lett till stora fluktuationer över åren. I och med den ändring som gjordes vid överläggningarna 2016 infördes en stabilitetsklausul på max -20 % och +25 %, som brukligt med vissa restriktioner beroende på den vetenskapliga rådgivningen. Överenskommelsen för BW för 2018 kunde undertecknas av samtliga kuststater när dessa sammanträdde i december 2017.

Överenskommelserna innebär att parterna enats om en övergripande nivå för de totala fiskemöjligheterna. De totala fiskemöjligheterna för BW fastställdes i enlighet med den långsiktiga strategin (som av ICES bedömts vara i enlighet med försiktighetsansatsen) och Fmsy för BW till 1 387 872 ton vilket innebär en ökning med ca 3% jämfört med 2017. För fiskande stater i NEAFC:s regleringsområde avsattes 110 459 ton.

Beståndstatus för blåvitling

ICES varnade tidigare för att beståndet skattades för hårt med ökad risk för beståndet. Under 1998 – 2007 uppgick överuttaget i genomsnitt till 120 % jämfört med vad den vetenskapliga rådgivningen förordade. 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.

För åren 2012-2015 var ICES råd att följa den fleråriga förvaltningsplanen för blåvitling, men för 2016 och 2017 har rådet varit att följa MSY, då förvaltningsplanen är inaktuell. ICES råd enligt MSY innebär uttag för 2017 på 1.342 330 ton vilket motsvarar ett F på 0,32.

EU-fisket på blåvitling 2016 var mycket bra och fartygen hade inga problem att fylla sina kvoter. Fiskenäringen har rapporterat en högre andel mindre blåvitling i fångsten tidigt under 2016 jämfört med året innan. Huvudfisket utanför Irlands västkust bedrevs längre ut från kusten 2016 jämför med 2015. Näringen menar att rekryteringen de senaste två åren varit god.

ICES råd för BW för 2018

ICES råd för blåvitling 2018 är 1 387 872 ton. Det innebär en reduktion av den tilltänkta fångsten med 11 %. ICES har använt den överenskomna långsiktiga förvaltningsplanen som grund för detta råd.

Sedan 2016 har man inkluderat fångst per årsklass innevarande år för att ta hänsyn till varians i rekrytering och som ett komplement till den årliga akustikundersökningen som sker under våren. ICES förklarar detta med att 90% av 3åriga individer fångas under första kvartalet vilket ger stöd till att man uppskattar den totala årliga fångsten per årsklass under våren. Detta har inneburit att man fått en mer robust beståndsanalys som visar en konsekvent bild av SSB och F.

ICES bedömer att 2016 årsklass är relativt liten, vilket bekräftas av en serie undersökningar som inte används i själva beståndsanalysen. Detta kommer sannolikt att leda till en minskning av fiskemöjligheterna när 2016 årsklass är helt infasad i fisket fr.o.m. 2019.

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.

3.1.3 Makrill

Bakgrund

Makrill är ett ekonomiskt mycket viktigt bestånd för samtliga kuststater, liksom för MS inom EU. Makrillbeståndet i Nordostatlantien består av tre olika

delkomponenter 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.

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 ökad 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. 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. Det kunde emellertid inte nås. I mars 2014 träffade EU, NO och FO ett femårigt (2014-2018) avtal om makrill, utan IS. Avtalet innebär 58,4% till EU, 26,67% till

Norge och 14,93% till Färöarna. Ett utrymme lämnades så att Island kunde ansluta sig till detta trepartsavtal vid ett senare tillfälle. Detta har ännu inte skett utan IS har fortsatt att sätta en hög unilateral kvot.

Förvaltningsåtgärder för 2018

Kuststatsöverläggningarna i oktober 2016 resulterade i ett avtal om en TAC för 2017 på 1 020 996 ton, baserad på det trilaterala avtalet mellan EU, Norge och Färöarna. Det innebär att F-nivån i förvaltningsplanen (0,24) följs, istället för Fmsy (0,22). EU:s linje var TAC i enlighet med Fmsy. Grönland angav sin avsikt att bli kuststat mot bakgrund av resultat från provfisken som utförts sedan 2012, vilket välkomnades av övriga parter.

Parterna lyckades inte enas om fördelning (med Island och Grönland), utifrån den utestående andel på 15,6 % som anges i det trilaterala avtalet från 2014. 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.

Efter förslag av Norge enades parterna om att anta bevarande- och förvaltningsåtgärder för 2018. Det noterades dock att dessa åtgärder inte var heltäckande, eftersom allokeringen mellan de avtalsslutande parterna saknades. Förslaget var utformat på motsvarande sätt som för det om ASH och var i det närmaste identiskt med det förslag som antogs på årsmötet i fjol. Förslaget antogs utan diskussion.

Förvaltningsplanen för makrill

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 försiktighetsansatsen. Då kuststatsavtal med alla parter inte slutits sedan 2008 har förvaltningsplanen inte följts av kuststaterna, dock har EU och NO i sin bilaterala överenskommelse tillämpat principerna i förvaltningsplanerna, vilket bland annat inneburit att fiskeridödlighet i ett spann om 0,20 - 0,22 tillämpas.

EU, Norge och Färöarna har sedan det trilaterala avtalet slöts 2014 arbetat med en reviderad förvaltningsstrategi och ett flertal frågor har ställts till ICES. Parterna kunde i oktober 2015 enas om en ny förvaltningsstrategi. Strategin innebär bland annat att $F=0,24$ tillämpas. Förvaltningsstrategin har ännu inte utvärderats av ICES. (ICES anger i sin rådgivning Fmsy till 0,22.).

Sedan tidigare hade kuststaterna EU, Färöarna, och Norge enats om en TAC för 2018 på 816 797 ton vilket innebär en minskning från förra året med 20% och en EU kvot på 402 596 ton för 2018. EU, Norge och Färöarna enades också inom ramen för ett femårigt fördelningsavtal mellan dessa parter om en översyn av gällande förvaltningsstrategi för makrill grundat på ICES råd för perioden 2018–2021. TAC för 2018 innebär således att förvaltningsstrategin tillämpas. Island och Grönland står fortfarande utanför avtalet om fördelning

för makrill vilket innebär att dessa parter kommer att fastställa unilaterala kvoter för 2018.

Beståndstatus för makrill

För åren 2012-2015 har ICES råd varit att följa den fleråriga förvaltningsplanen för makrill, men för 2016 och 2017 har rådet varit att följa MSY. För 2017 rekommenderade ICES ett uttag i linje med MSY på 944 302 ton, vilket motsvarar ett F på 0,22. Om istället förvaltningsplanen för EU-Färöarna och Norge från 2015 följs blir F 0,24 och fångsten 1 020 996 ton. Förvaltningsplanen har ännu inte utvärderats av ICES. Det beräknade lekbeståndet för 2017 med förvaltningsplanen är 4,77 milj ton och för 2018 4,47 milj ton.

Lekbiomassan (SSB) har ökat sedan tidigt 2000-tal och har legat över MSY Btrigger sedan 2009. Fiskemortaliteten (F) har minskat från höga nivåer under mitten av 00-talet men ligger fortsatt över Fmsy. Alla årsklasser sedan 2005 (utom 2013) uppskattas ligga över medel, det har varit flera stora årsklasser. Det finns en historisk tendens att man underskattar SSB och överskattar fiskerimortaliteten men ICES anser att beståndsuppskattningen är robust och det är även SLU Aquas bedömning. En "benchmark" genomfördes januari 2014. De data som använts tyder på att beståndet ökar enligt den trend som tidigare redovisats genom ICES rådgivning.

ICES råd för makrill för 2018

Vid benchmark som genomfördes under våren 2017 bedömdes SSB vara lägre än vid benchmark från 2014 och F bedömdes ha varit högre (ungefär 8 % i genomsnitt).

För 2018 gav ICES råd om reviderade referensvärden för fiskeridödlighet av makrill för nordostatlanten: Fmsy reviderades till 0,21, Flim revideras till 0,48 och Fpa revideras till 0,35. Rådet för 2018 är 550 498 ton (816 797 ton om man använder sig av TAC begränsning enligt förvaltningsstrategin). Det innebär en reduktion av den tilltänkta fångsten med 53 %. Detta samtidigt som SSB ligger över MSY Btrigger.

Orsakerna till att ICES sänkt rådet är att man under benchmark reviderat ner SSB samtidigt som F reviderats upp. Likaså konstateras att SSB konsekvent har överestimerats och F underestimerats de senaste åren. Benchmarken innebar också förändringar i referenspunkterna men de är av mindre betydelse för förändring i fångstråd 2018.

För de flesta kombinationer av Ftarget och Btrigger, är sannolikheten att SSB ska falla under Blim något lägre med en TAC-begränsning än utan. För skörd med lågt F och Btrigger innebär dock en TAC-begränsning en högre risk. Orsaken är delvis att TAC-begränsningen bara gäller när SSB beräknas vara över Btrigger. När TAC-begränsningar inte används bör man, baserat på ICES-råd, anta en fiskeridödlighet mellan 0,22 och 0,24 med Btrigger-värden på mellan 3.4 och 4.2 miljoner ton för att säkerställa högsta möjliga medianvärde i avkastning på lång sikt. Om TAC-begränsningar används motsvaras detta av en

fiskeridödlighet mellan 0,22 och 0,26 och Btrigger-värden mellan 2,8 och 4,2 miljoner ton.

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.

Fisket på makrill riktas huvudsakligen för direkt humankonsumtion. Trenden är ett fiske efter större fisk.

3.1.4 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. Djuphavsfiske 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 (Vulnerable Marine Ecosystems). 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 om särskilda villkor för djuphavsfiske. En motsvarande förordning fanns sedan tidigare

(förordning (EU) nr 2347/2002), men kommissionens förslag var mer omfattande.

Kommissionens förslag har behandlats under lång tid, framförallt i rådet, men en politisk överenskommelse mellan rådet och Europaparlamentet kunde slutligen nås vid första läsningen i juni 2016 och förordningen publicerades i december 2016 (förordning (EU) nr 2336/2016).

Förordningen reglerar europeiskt fiske efter djuphavsbestånd på EU-vatten i Nordostatlanten, samt på vissa internationella vatten och syftar till att garantera ett hållbart nyttjande av djuphavsarter och att minimera djuphavs fiskets inverkan på den marina miljön samt öka den vetenskapliga kunskapen om dessa arter och miljöer.

En omdebatterad fråga i kommissions förslag gällde förbud för fiske med bottentrål och bottensatta garn. Både i parlamentet och rådet ledde det till omfattande överläggning och i parlamentet avslogs förslaget om förbud med knapp majoritet i den slutliga omröstningen i plenum.

I den beslutade förordningen infördes som ett svagare alternativ en artikel som anger hur utpekande av känsliga marina ekosystem på vattendjup större än 400 m ska göras utifrån fångster av ett antal listade indikatorarter. Inom sådana utpekade känsliga ekosystem ska allt fiske med bottenredskap vara förbjudet. Förordningen innehåller bland annat även krav för fisketillstånd, kapacitetstak, förhandsanmälan och utsedda hamnar för fångster av djuphavsarter överstigande 100 kg.

Vid NEAFC:s årsmöte 2017 rekommenderade ICES en 0-kvot för birkelånga och atlantisk soldatfisk (orange roughy), 717 ton för skoläst (roundnose grenadier) samt 1178 ton småfläckig rödhaj (lesser-spotted dogfish). ICES framförde även att vissa hajararter fångas inom NEAFC:s område men att ICES saknade data för de fångsterna.

Vid årsmötet förklarade EU att de åtgärder som antas i NEAFC:s regleringsområde ska överensstämma med de åtgärder som antas i EU:s vatten, dvs. enligt ICES råd och rådets förordning 2016/2285 som fastställer TAC för djuphavsbestånd i unionen och EU internationella vatten för EU-fartyg 2017–2018.

Beträffande atlantisk soldatfisk ville EU, som största part i fisket, stänga fisket för år 2018–2020 i enlighet med ICES rekommendationer. Förslaget var identiskt med det förslag som presenterades på förra årsmötet, som då inte kunde antas. DFG föreslog, i likhet med tidigare år, ett begränsat fiske i vissa områden medan de ville förbjuda i andra delområden. Precis som tidigare år fick EU stöd av IS och NO. DFG fick stöd av RF. Således antogs inget av förslagen eftersom kvalificerad majoritet inte kunde uppnås.

Beträffande skoläst (roundnose grenadier), långstjärt (roughhead grenadier),

långspetsnosad skoläst (roughsnout grenadier) och andra skolästfiskar föreslog NO, med stöd av IS, en TAC om 717 ton för 2018 i NEAFC regleringsområde i delområdena Xb och XIIc samt delområden XIIa1 och XIVb1. EU var emot detta liksom förslaget om 1170 ton i NEAFC regleringsområde av Hatton Bank och Rockall. EU menade att det i huvudsak var ett EU-fiske och avstod från att rösta. EU motsatte sig inte en reglering men ansåg att detta fiske redan är reglerat, vilket var anledningen till att EU valde att lägga ner sin röst. NO, DFG, IS och RF röstade för förslaget som följaktligen antogs.

3.2 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. Tillträdesavtal 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 som förhandlas om varje år och som omfattar kvoter, förvaltnings- och kontrollåtgärder.

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.

3.2.1 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, i genomsnitt ökar, medan många av EU:s bestånd minskar.

EU:s årliga bilateral 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 baseras på ett ramavtal från 1980, och fastställer kvoter för delade bestånd i Nordsjön (torsk, kolja, sej, vitling, rödspätta och sill). I avtalet ingår även förvaltningsplaner för delade bestånd och 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, rödspätta, 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, nordhavsräka, industriella arter, samt övriga arter på traditionell nivå. Kvoterna följer i princip TAC:erna i Nordsjön. Avtalet innehåller även bestämmelser om fiskelicenser.

Överläggningar om fiskemöjligheter för 2018

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.

Förhandlingarna under hösten 2017 hölls i en enda förhandlingsrunda i slutet av november där parterna kunde träffa en överenskommelse i god tid innan de nya fiskemöjligheterna träder i kraft den 1 januari 2018.

TAC:er och kvoter för 2018

För de gemensamma bestånden i Nordsjön och Skagerrak fastställdes fiskemöjligheter för sill, torsk, kolja, gråsej, och räka enligt ICES rådgivning för maximal hållbar avkastning. En mer stegvis anpassning till FMSY-mål beslutades bland annat för vitling i Nordsjön och rödspätta i Nordsjön och Skagerrak.

Parterna enades även om anpassningar av kvoterna från landningskvoter till fångstkvoter som en följd av EU:s gradvisa införande av landningsskyldigheten för demersala arter. Kvotanpassningar för 2018 berör torsk, gråsej, vitling och rödspätta. I detta arbete har kommissionen följt Scheveningengruppens rekommendation om utkastplan för Nordsjöområdet. Nivån på anpassningarna baseras på uppskattningar av tidigare utkast i olika flottsegment och fisken gjorda av STECF och ICES. För torsk och rödspätta räknades anpassningar separat för Nordsjön och Skagerrakområdena baserat på utkastssiffror för de berörda fisken som nu ska ingå i landningsskyldigheten. Anledningen är att flottorna i dessa områden har haft historisk olika utkastmönster och har därför

olika behov av anpassningar för att klara av landningsskyldigheten. För övriga arter gjordes ingen uppdelning av TAC anpassningar per område.

Norge framförde en oro över att EU:s tillvägagångssätt med TAC-anpassningar, eftersom det förutsätter att alla fångsterna som omfattas av landningsskyldigheten nu effektivt landas. Enligt Norge behövs en ökad fokus på efterlevnad inför 2019. Norge kunde däremot acceptera EU:s sätt att beräkna TAC-anpassningar på villkor att EU visar sig beredd till diskussioner med Norge om ökat utbyte av resurser, information och kompetens i kontroll av landningsskyldigheten framöver.

Överenskommelsen innebär bland annat att de slutliga 2018 årskvoterna ökar för sill (+25%, torsk (+10%), kolja (+24%), sej (+5%) och vitling (+38%) jämfört med 2017, medan kvoterna för bland annat rödspätta minskar nästa år (-13 %).

Parterna beslutade även om en oförändrad TAC för vitling i Skagerrak jämfört med 2017. För skarpsill i Skagerrak fastställdes TAC:n under ett antal år på en fast nivå som ligger betydligt högre än ICES rådgivning för datasvaga bestånd. Delegationerna bestämde nu att minska fiskemöjligheter med -20 % för detta bestånd i 2018.

Vad gäller Nordhavsräka bestämdes om en preliminär kvot för 2018 enligt FMSY motsvarande en 5 % ökning jämfört med 2017. Parterna enades om att sätta en slutlig TAC för 2018 vid nya konsultationer så snart som ICES slutliga råd för räka har kommit. I början av 2018 ska man även konsultera om en gemensam förvaltningsstrategi för räka. EU och Norge har under 2017 lämnat en gemensam förfrågan till ICES om utvärdering av delar till en förvaltningsplan för räka. Förfrågan innefattar även ändrad tidpunkt för publicering av ICES råd, och som en följd av detta eventuell revidering av TAC året.

Möjligheten till mellanårsflexibilitet på 10 % förlängdes för sill, kolja, gråsej, vitling och rödspätta i Nordsjön samt räka och sill i Skagerrak. Parterna kom överens om att utöka mellanårsflexibiliteten till att även inkludera kolja i Skagerrak.

I utbytet av fiskemöjligheter mellan EU och Norge enades parterna om en överföring av arktisk torsk från Norge till EU jämförbar med 2017 års nivå (+5 ton; 23008 ton). Blåvitling utgör en viktig del av betalningen för arktisk torsk och diskussionen om hur mycket blåvitling som skulle ingå i bytesbalansen var en springande punkt i förhandlingarna bl.a. eftersom det finns motstridiga intressen inom EU. Förhandlingar om bytesbalansen slutade vid oförändrad nivå av blåvitling till Norge jämfört med 2017. Däremot ökade EU-överföringen till Norge av vissa demersala arter och lodda i utbyte mot arktisk torsk och demersala arter i Nordsjön. För Sverige innebär det ingen ökad nettoöverföring av pelagiska arter förutom för lodda.

Norge önskade även erbjuda maskeringskrabba i bytesbalansen som kunde fiskas på hela norska kontinentalsockeln som enligt Norge inkluderar Svalbard. EU:s medlemsstater tog inte emot erbjudandet då de menade att detta skulle innebära att EU erkänner Norges tolkning av Svalbard som en del av den norska kontinentalsockeln.

Övriga resultat från förhandlingarna

EU och Norges gemensamma förvaltningsstrategier för torsk, kolja, gråsej, sill och vitling har tidigare varit vägledande i TAC-sättning. Parterna konstaterade att samtliga behöver revideras då de bl.a. inte längre är förenliga med ICES MSY-rådgivning och därför inte har kunnat användas vid sättande av TAC i årets förhandlingar. Försök att se över dessa förvaltningsstrategier i 2017 har inte varit framgångsrika och parterna enades nu att påbörja nya förhandlingar i första hälften av 2018.

I april 2017 bestämde EU och NO att skicka ett gemensamt förslag om nya förvaltningsstrategier till ICES för nordhavsräka i Skagerrak och vitlinglyra i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön. ICES bedömning av strategin för räka publicerades i slutet av december 2017. Parterna enades att möta och besluta om förvaltningsstrategin för räka i början av 2018 och vid samma tillfälle även revidera TACn efter ICES slutliga rådgivningen för räka som förväntas publiceras i mars 2018.

Som följd av Norges oro om landningsskyldighetens efterlevnad bestämde parterna att hålla ett seminarium 2018 med syfte att ta fram förslag på en ny kontrollarbetsgrupp för gemensamma bestånd med fokus på vitfisk och pelagiska arter (sill och skarpsill). På seminariet ska deltagare behandla problem och möjligheter för ett samarbete i kontrollfrågor och Norges önskan är att enas om ökad samarbete i kontroll av landningsskyldigheten framöver. Satsningen sker parallellt med redan existerande arbetsgrupper för kontroll av pelagiska fisket med fokus på makrill och EU och Norges insatser med andra kuststater i gemensamt utbyte av erfarenheter i kontroll av landningsskyldigheten (t.ex. Joint Operational Seminar nedan). Man kom även överens om nya arbetsuppgifter för den stående arbetsgruppen för övervakning och kontroll (MCRS-arbetsgruppen) för 2017 liksom för arbetsgruppen för elektronisk rapportering.

Joint Operational Seminar control 2017

Under 2017 hölls ett gemensamt operationellt seminarium för fiskerikontroll med Sverige och Havs- och vattenmyndigheten som värd. Under tre dagar i juni 2017 träffades fiskerikontrollmyndigheter från Norge, EU (Danmark, Tyskland, Irland, Nederländerna, Skottland, Spanien, Sverige) och kuststaterna (Färöarna, Grönland och Island) i Göteborg. Syftet med seminariet var att utbyta synpunkter, erfarenheter och information om övervakning och kontroll med fokus på landningsskyldighet. På mötet kom man överens om att det finns ett behov av att rapportera till kommissionen om behovet av att förbättra

möjligheten till utbyte av information med en gemensam operativ plattform mellan alla medlemsstater och kuststater utanför EU.

Skagerrakavtalet och tekniska regler i Skagerrak

Under överläggningar mellan EU och Norge 5-6 september 2017 i Göteborg diskuterade delegationerna tekniska åtgärder i Skagerrak och bekräftade intentionen att harmonisera regler mellan EU och norsk del av Skagerrak när så är relevant. Diskussionen fokuserade på regler för räkfiske, vilket bedömts vara av särskild betydelse i det gränsöverskridande fisket, samt behov att minska utkast i detta fiske. I tillägg diskuterades även regler för fiske med snurrevad och selektiv rist i det pelagiska fisket. Vid mötet utarbetades ett mandat för en arbetsgrupp, vilket lagts som till som bilaga i Skagerrakavtalet för 2018. Arbetsgruppen ska lämna underlag senast 1 juli 2018 och deras underlag kommer att stödja beslutsprocessen under EU-Norge förhandlingar hösten 2018. Havs- och vattenmyndigheten står värd för ett första möte i arbetsgruppen i februari 2018.

4 Fiskerikontroll

För att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken har rådet antagit en övergripande kontrollförordning³ och en genomförandeförordning⁴. Förordningarna tillämpas på all verksamhet som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken och omfattar regler för kontroll av all fisk som fångas, landas, transporteras och säljs inom EU. EU:s kontrollsystem innefattar även förordningar om olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU)⁵, kontrollmyndigheten (EFCA)⁶ och specifika kontroll- och inspektionsprogram (SCIP)⁷.

4.1 Översyn av EUs kontrollsystem

Nuvarande kontroll- och genomförandeförordning har kritiserats för att vara ineffektiv, otydlig och för att den inte har förbättrat efterlevnaden av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Europeiska revisionsrätten konstaterar exempelvis i sin granskningsrapport ”Särskild rapport: EU:s fiskerikontroller - mer behöver göras No 8/2017” att medlemsstaterna inte fullt genomfört kontrollförordningens krav och att en del artiklar behöver ses över för att medlemsstaterna ska kunna utföra en effektiv fiskerikontroll.

I juni inledde kommissionen en översyn av kontrollförordningarna samt av relaterade artiklar i IUU och EFCA-förordningarna i juni 2017. Ett av de huvudsakliga målen för revisionen är att bättre anpassa kontrollregelverket till nuvarande gemensamma fiskeripolitik, särskilt avseende kontroll av landningsskyldigheten. I det konsultationspapper som kommissionen skickat till medlemsstaterna framgår att översynen troligen också kommer att avse vägning, spårbarhet, fångstrapportering, sanktions- och pricksystemet, kontroll av marina skyddade områden och kontroll av fritidsfiske.

³ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

⁴ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

⁵ Rådets förordning (EG) 1005/2008 om upprättandet av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

⁶ Rådets förordning (EG) nr 768/2005 om inrättande av gemenskapens kontrollorgan för fiske och om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken

⁷ Kommissionens genomförandebeslut om införande av ett särskilt kontroll- och inspektionsprogram för fisket efter torsk, sill/strömning, lax och skarpsill i Östersjön (2013/305/EU).

4.2 Kontroll av marina skyddade områden

Ett av de viktigaste kontrollredskapen för att säkerställa en effektiv kontroll av fiske i marina skyddade områden är positionsrapportering. Idag regleras positionsrapportering inom EU dels med VMS för alla fartyg över 12 meter, samt med AIS (automatiskt identifieringssystem) för alla fartyg över 15 meter. Fartyg under 12 meter omfattas inte av kraven på positionsrapportering. EUs kontrollförordning innefattar också specifika regler avseende kontroll av fiske i skyddade områden som beslutats av rådet.

I den regionala processen (enligt artiklarna 11 och 18 i GFP) har kommissionen, efter rekommendation från berörda medlemsstater, antagit regionala kontroll- och övervakningsåtgärder i marina skyddade områden. Sverige har, i likhet med Danmark, nationellt valt att stärka positionsrapportering genom nationella föreskrifter om VMS rapportering varje timme. I arbetet med att utveckla och förbättra kontroll av fiskeverksamheten i och omkring skyddade marina områden har det dock uppmärksammat att positionsrapportering en gång per timme inte är tillräckligt. Det är heller inte tillräckligt att endast fartyg över 12 meter rapporterar VMS-positioner. I arbetet med kommissionens översyn av kontrollförordningen har Sverige därför föreslagit stramare reglering på EU-nivå, både gällande mer frekvent positionsrapportering men även högre krav på rapportering från mindre fartyg.

I den regionala processen har Sverige arbetat för en effektiv kontroll av fiske i marina skyddade områden genom krav på användning av AIS-system med frekvent positionsrapportering för alla fartyg oavsett storlek.

4.3 Genomförande av nationellt spårbarhetssystem enligt kontrollförordningen

För att förbättra kontroll av fångst och konsumenternas behov av säkrare information om fångsten och dess ursprung har EU genom kontrollförordningen infört krav på spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter utöver de krav som idag redan finns för livsmedel generellt. Sverige har valt att införa ett nationellt centralt digitalt spårbarhetssystem.

Under hösten 2016 anmälde Havs- och vattenmyndigheten de planerade nationella spårbarhetsföreskrifterna till kommissionen för prövning enligt anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter. Kommissionen och medlemsländerna prövar i denna process om de föreslagna bestämmelserna är konkurrensnedvidande eller strider mot befintliga eller planerade EU-rättsakter. EU-kommissionen menade att det i två fall fanns motstridigheter mot befintliga bestämmelser. Den ursprungliga frysningsperioden på tre månader under vilken de planerade föreskrifterna inte fick träda ikraft förlängdes av kommissionen till april 2017. Regeringen meddelade därefter kommissionen att förslaget till föreskrifter kommer att ändras så att de inte är motstridiga. Efter det att kommissionen under sommaren gett klartecken för

föreskrifterna kunde Havs- och vattenmyndigheten besluta om ett ikraftträdande den 1 september 2017.

Föreskrifterna innehåller främst regler för anslutning och användningen av det digitala spårbarhetssystem som Havs- och vattenmyndigheten utvecklat. Där finns även bestämmelser om vilken märkning som är godkänd samt vilken information som skall följa med leveranser. Vidare tar föreskrifterna upp krav på informationsöverföring mellan fiskare/odlare och den första köparen, vilket är den som inleder den digitala informationsöverföringen i saluföringskedjan. Berörda aktörer skulle enligt föreskrifternas huvudregel ansöka om registrering senast den 1 oktober 2017 och börja märka och rapportera senast den 1 januari 2019. Vid utgången av år 2017 hade drygt 160 företag ansökt om registrering. HaV har tidigare bedömt att ca 300 företag berörs av kraven.

Aktörer i det senare delen av saluföringskedjan har allt intensivare uppmärksammat HaV, och även regeringen, på de svårigheter de ser med att uppfylla de krav som ställs. Vissa aktörer har också deklarerat att de är tveksamma till att fortsätta handla med berörda produkter. HaV påbörjade därför ett arbete i slutet av 2017 i syfte att underlätta informationsdelningen särskilt för företag inom s.k. food-service och inom dagligvaruhandeln. Den lösning som efterfrågas har tidigare inte varit möjlig att genomföra, men efter det att berörda internationella standarder och specifikationer har anpassats till kraven, öppnas en sådan väg. Aktörernas problem med bristande spårbarhetsinformation vid handel med andra medlemsstater kvarstår och hjälps inte omedelbart av de nämnda anpassningarna av standard. De utredningar HaV genomfört pekar på att problemet delvis beror av att EU:s krav tolkas olika.

4.4 JDP-arbetet

I de specifika kontroll- och inspektionsprogrammen (SCIP) regleras 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. Medlemsländerna i samarbete med EFCA utför riskanalyser på fiskeverksamheten i de aktuella områdena, och utifrån dessa analyser har extra fokus lagts på olika områden, redskap och arter i specifika perioder under året. Dessa perioder kallas ”Specific Actions”. Hur kontrollen ska ske under en sådan period, med insamling av information samt kontrollresurser, koordineras av den tekniska gruppen som består av en medlem från alla medlemsländer kring havsområdet samt EFCA.

Sverige deltog i fem ”Specific Actions” i Östersjön under året. En av dessa hade demersalt fiske med aktiva redskap (torsk) som fokus, två fokuserade på pelagiskt aktiva redskap (sill och skarpsill) och två på pelagiskt fiske med passiva redskap (lax).

Under 2017 bedrevs nio ”Specific Actions” i Nordsjön/Skagerrak/Kattegatt. En av dessa fokuserade på det pelagiska fisket (makrill, blåvitling), och resterande på det demersala fisket (torsk, kolja, vitling, gråsej, hummer, tunga, spätta, kummel och nordhavsräka). Sverige var direkt delaktiga i det gemensamma kontrollarbetet i tre av dessa då de omfattade det demersala fisket i Skagerrak och Kattegatt där det svenska fisket utgör en stor del av EU-fisket.

JDP-samarbetet bidrar till ökad kunskap och insikt om andra medlemsländers kontrollarbete och underlättar arbetet att skapa ett homogent kontrollsystem inom EU. Ytterligare en metod för att utbyta erfarenheter samt öka möjligheten till kontroll av andra medlemsländers fartyg är ett utbyte av inspektörer, både till sjöss och i land. Under 2017 besökte en svensk inspektör ett annat medlemsland vid fem tillfällen och Sverige har tagit emot inspektörer från annan medlemsstat vid fem tillfällen.

4.5 Riskbaserad fiskerikontroll

Kontrollförordningen ger medlemsstater möjlighet att genomföra fiskerikontrollen enligt ett riskbaserat arbetssätt istället för att som tidigare följa specifika gränsvärden för kontrollinsatser.

En riskbaserad fiskerikontroll infördes i Sverige 2016 efter godkännande av kommissionen. Under 2017 har fiskerikontrollen bedrivits med utgångspunkt i den tillsynsplan som årligen 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 fiskets landningar, försäljning och transporter som landningskontrollanter genomfört i fält.

Under 2017 har metoden för den riskbaserade fiskerikontrollen i Sverige utvecklats vidare genom att fiskerikontrollen nu fokuserar på de delar av fisket där bedömningen att risken för överträdelser är störst. Ett riskbaserat arbetssätt ger en möjlighet att hålla hög kvalitet på fiskerikontrollen genom att kontrollinsatser och resurser avsätts där de ger mest nytta.

Sex riskkategorier utpekades för det svenska fisket 2017 där målet är att öka regelbundenheten. Riskkategorierna som används i den svenska fiskerikontrollen är samma som EFCA identifierat inom den EU-gemensamma fiskerikontrollen och de arter som ingår omfattas av de speciella kontroll- och inspektionsprogrammen (SCIP). Inom de olika riskområdena bedöms vilken kombination av art, havsområde och redskapstyp som risken för överträdelser är stor kontrollinsatserna inriktas sedan efter denna. För fem av de sex utpekade riskområdena nåddes målet, det vill säga att följsamheten av reglerna ökade.

Samverkan mellan HaV och Kustbevakningen sker framför allt i en taktisk analysgrupp (TAG). I denna beslutas om gemensamma kontrollinriktningar

som utgår från den riskbaserade kontrollen. Under året har fokus framförallt varit att kontroller till sjöss följs upp med landningskontroll, med syfte att söka säkerställa att landningsskyldigheten efterlevs.

5 Datainsamling

Insamling av data på fiskets område har styrts av EU-lagstiftning sedan 2002 och Sverige har alltsedan dess upprättat nationella program i enlighet med rådande förordningskrav. Programmen har inkluderat data gällande fisk och fiske i marina vatten, inklusive diadroma arter såsom lax och ål. Andra delar har varit uppföljning av vattenbruket, fritidsfisket efter lax, ål och torsk liksom analyser av fiskets effekter på miljön. I samband med att den nya GFP:n trädde i kraft 2014 förändrades även kraven på datainsamling och ett intensivt arbete med att förändra och anpassa lagstiftningen har pågått under flera år.

Den nya råds- och parlamentsförordningen (EU) 2017/1004 (omarbetning av tidigare Rådets förordning (EG) 199/2008) antogs under våren 2017 och först 2017 kunde medlemsstaterna lämna in ett datainsamlingsprogram som följer de nya krav som ställs. Kommissionens två genomförandebeslut (EU) 2016/1251 och (EU) 2016/1701 antogs redan under sommaren 2016 och styr detaljerna i datainsamlingsarbetet från och med 2017. Den nya förordningen innebär i korthet att datainsamlingen ska vara mer flexibel och tydligare styras av dataanvändarnas krav på data, att insamlingsprogram ska bygga på statistiskt sund bas, att insamlingen ska präglas av de behov av data som uttrycks för en region och att insamlingen samordnas på regional nivå. Likaså ska fiskets påverkan på miljön ha ett tydligare fokus, och uppskattning av fritidsfiskets fångster och bifångst av marina däggdjur och fåglar.

På nationell nivå har det skett ett intensivt arbete med att uppdatera innehållet i *Sveriges arbetsplan för datainsamling inom fiske och vattenbruk* så att den ska motsvara de av den nya förordningen ställda datainsamlingskraven. HaV levererade den 31 oktober *Sveriges arbetsplan för datainsamling inom fiske och vattenbruk 2017-2019 (version 1.1 – 2018-2019)* till kommissionen.

I Sverige är HaV ansvarig myndighet för samordningen av datainsamlingen och 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 för 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, insamling av data på fritidsfiskets fångster, bifångst av marina däggdjur och fågel samt analys och bearbetning av data. Jordbruksverket ansvarar för utvärdering av den ekonomiska situationen för vattenbruk och fiskberedningsindustri.

Insamlingen koordineras regionalt. För Sveriges del innebär det aktiv medverkan av HaV och utsedda experter i regionala koordineringsgrupper, s.k. RCG, för Östersjön och Nordsjön. Data som samlas in utgör framför allt

underlag för ICES arbete med beståndsanalyser och framtagande av biologisk rådgivning till förvaltningen, samt i EU:s vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen, STECF.

5.1 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. De fiskerier som fångar betydande volym, inbringar högt fångstvärde och/eller utgör hög fiskeansträngning ingår i programmet. Utifrån en sådan sortering ingick ca 16 fiskerier i Östersjön och 14 fiskerier i Skagerrak-Kattegatt i 2017 års provtagning. I fiskerier efter demersala arter sker provtagningen till största delen ombord på fiskefartyg. Målsättningen för 2017 var att ta prover under ca 100 fiskeresor. Ombordprovtagningen kunde i princip genomföras som planerat. Problemet med att få tillträde till fiskefartyg har till stora delar avhjälpats i Västerhavet då en ny rutin har införts vilken baserades på utkomsten av HaV:s regeringsuppdrag som redovisades i november 2015. Utfallet för 2017 var 56 resor i Skagerrak, 25 resor i Kattegatt och åtta resor i Östersjön. Samtliga fiskefartyg som slumpmässigt valts ut att ingå i provtagningen kontaktade SLU, vilket är helt i linje med den nya rutinen och innebär att kvaliteten på data som samlas in ökar betydligt. 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.

Under 2017 genomfördes två pilotstudier. En omfattande studie för insamling av data på fritidsfiske i Öresund och sydvästra Östersjön startades upp och pågick under hela året. Likaså gjordes en insats för insamling av data på bifångst av fågel och marina däggdjur i fisken med passiva redskap. 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 2017 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 2017 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 2018 (Annual Report for the Swedish National Programme for collection of Fisheries data 2017).

Fiskerioberoende beståndsprovtagning, det vill säga trålundersökningar med forskningsfartyg kompletterar den fiskeriberende insamlingen som beskrivs ovan. Under 2017 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. Till skillnad från de senaste åren tillät Svenska försvarsmakten under 2017 DANA tillgång till svenskt sjöterritorium i Västerhavet och Östersjön förutom under kvartal 4 i Östersjön där tre hal nekades, vilka inte kunde ersättas.

I Östersjön trålades 47 av 50 tilldelade stationer i kvartal 1. Under denna expedition fångades 20 fiskarter. Totalfångsten i vikt dominerades av sill, skarpsill, torsk och skrubba. Vid undersökningen i kvartal 4 genomfördes 27 tråldrag av planerade 30 under åtta dagar till sjöss. Under hösten genomfördes också ekointegrering (hydroakustik) och trålning för att uppskatta mängden sill och skarpsill i Östersjön och Bottenhavet under 15 sjödagars. Totalt genomfördes 49 tråldrag av 52 planerade. Under trålundersökningen i Västerhavet i kvartal 1 gjordes totalt 47 giltiga tråldrag med GOV-trålen, 26 av dessa gjordes i Skagerrak, två i Nordsjön och 19 i Kattegatt. Svenska Försvarsmakten tog bort tillträdesförbudet och de stationer som inte fiskats sedan 2014 kunde fiskas. Den totala fångsten uppgick till tolv ton och inkluderade 70 fiskarter. Under denna trålundersökning används också en MIK-trål nattetid för provtagning av fisklarver och 66 giltiga tråldrag genomfördes. Vid undersökningen i kvartal 3 kunde 45 tråldrag genomföras av 47 planerade, varav 26 i Skagerrak och 19 i Kattegatt. Som del i en undersökning om trålningens ändefferter, dvs. eventuell fångst vid sättning eller halning, utfördes sju noll-hal. Den totala fångsten uppgick till 24,5 ton och inkluderade 57 olika fiskarter.

Under 13 dagar i juni och juli genomfördes en UWTV survey (Under Water TV) med fartyget Asterix (sju dagar) och det danska fartyget Havfisken (sex dagar) för att kartlägga kräftabundans och 93 av planerade 118 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 2017 kommer bland annat att användas i det internationella arbetet med bestånds- uppskattningar inom ICES under 2018. 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.

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

Datainsamling av ekonomiska data har under 2017 genomförts enligt den plan som framgår av *Sveriges arbetsplan för datainsamling inom fiske och vattenbruk 2017-2019 (version 1.0 – 2017)*.

För att underlätta implementeringen av EU-lagstiftningen finns en arbetsgrupp för insamling av ekonomisk data (PGECON). I maj 2017 deltog Jordbruksverket på mötet som resulterade i rekommendationer för hur de nya förordningarna ska tolkas för att säkerställa jämförbara data. Samtliga rekommendationer återfinns i rapporten "Subgroup of Fisheries Data Collection Experts Group 6th Planning Group on Economic Issues – PGECON".

5.2.1 Fiskeflottan

Arbetet med insamling och bearbetning av statistik har pågått under hela 2017. Data från företagsregistret (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 2017, på över 80 procent (effektiv), tyder på en fortsatt hög svarefrekvens och på att samarbetsviljan hos yrkesfiskarna är 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 arbetet med utveckling och kvalitetssäkring av databaser fortsatt. Rutiner och dokumentation om datainsamlingen och sammanställningen har tagits fram under andra halvan av 2017.

En ekonomisk årsrapport för flottan, *The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet, STECF 17-12* har, genom STECF och kommissionen, utarbetats under året. HaV har deltagit i arbetet på expertnivå. Rapporten baseras på det datamaterial som medlemsstaterna rapporterar in till kommissionen.

Datat har använts till interna rapporter och externa, såsom AR 2016, AER 2016 samt Svenska flotrappporten 2016. Underlag om svenskt fiske i brittisk zon har tagits fram nationellt och genom dataförfrågan från kommissionen som en följd av Storbritanniens planerade utträde ur EU (Brexit). Under slutet av året har ett arbete påbörjats för att tillgängliggöra datat ytterligare så att det kan inkorporeras i andra uppdrag/projekt på HaV.

Vidare har arbetet med den nya datainsamlingen gällande socio-ekonomisk information fortsatt. Frågor har tagits fram och programmerats i databasen. Detta utskick kommer ske tillsammans med det befintliga formuläret. Även dessa uppgifter är obligatoriska att fylla i. Denna insamling kommer ske vart tredje år med start under 2018.

5.2.2 Fritidsfiske

Genom såväl datainsamlingsförordningen som kontrollförordningen ställs krav på insamling av uppgifter om fritidsfiskets fångster. För svensk del innebär kravet avseende datainsamling 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. Sedan 2013 har upphandlats en årlig nationell studie av det svenska fritidsfisket enligt en ny modell. 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. Ny reviderad och kontrollerad statistik för åren 2013-2016 publiceras den 26 januari 2018. Ett ingående arbete har genomförts under andra halvan av 2017 för att säkerställa att estimaten är robusta. Rutiner har tagits fram för kontroll av data så att arbetet skall vara så effektivt som möjligt samtidigt som det ger robusta resultat. Resultat som avser fritidsfisket under 2017 kommer att publiceras under juni månad 2018.

5.2.3 Vattenbruket

Jordbruksverket är ansvarig myndighet för att 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. Dessutom grundas statistikbearbetning på en kostnadsenkät som genomförs i samarbete mellan SCB och Jordbruksverket.

Jordbruksverket har beställt och bearbetat statistiken från SCB och därigenom bibehållit en kontinuitet i datamaterialet sedan 2008. Under året har insamling av statistik avseende vattenbruksföretagens ekonomiska situation 2015 genomförts. Data rapporteras vartannat år och under 2017 har ingen rapportering skett på EU-nivå.

Insamlingen av data från vattenbruket har utökats med miljövariabler och socioekonomiska variabler, och rapporteringssegmenten har ändrats för att uppfylla den nya EU-lagstiftningen. Under året har undersökningar genomförts för att kartlägga hur Jordbruksverket i samarbete med SCB kan samla in önskad data inför nästa år. Den kommande datainsamlingen ger en möjlighet

att bedöma vattenbrukets hållbarhet utifrån ett socialt, ekonomiskt och miljömässigt perspektiv.

5.2.4 Beredningsindustrin

Jordbruksverket är ansvarig myndighet för att 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.

I december 2017 rapporterades den insamlade statistiken för åren 2008-2015 till kommissionen. Den ekonomiska årsrapporten, som är resultatet av den insamlade statistiken, kommer att skrivas under ett arbetsmöte i början av 2018. På Jordbruksverket har det ekonomiska datamaterialet bland annat använts som underlag i olika ekonomiska analyser.

6 Strukturpolitik

Havs- och fiskeriprogrammet består av stöd för att utveckla ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske och vattenbruk i Sverige, samt genomföra en del av den integrerade havspolitikerna och olika EU-miljödirektiv. I havs- och fiskeriprogrammet beskriver Sverige hur vi ska genomföra de unionsprioriteringar som medfinansieras genom den Europeiska havs- och fiskerifonden. Havs- och fiskerifonden ingår i ett gemensamt, nationellt strategiskt ramverk som även omfattar övriga så kallade struktur- och investeringsfonder i EU (landsbygdsfonden, socialfonden, regionalfonden och sammanhållningsfonden).

6.1 Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)

Programmet för den Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) sträcker sig från 2014-2020. Programmet ska både främja de mål om tillväxt, arbetstillfällen och hållbarhet som ingår i den gemensamma fiskeripolitiken, och att uppnå EU:s gemensamma tillväxt- och sysselsättningsstrategi (den s.k. EU 2020-strategin). Det finns sex unionsprioriteringar i EHFF:

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 havspolitikerna

Programmet omfattar knappt 1,5 miljarder kronor där EU står för cirka 70 procent av finansieringen. Resterande del finansieras av Sverige i form av statliga pengar och medfinansiering från övriga offentliga aktörer såsom kommuner, regioner, landsting m.fl.

De medel som finns i fonden ska användas i enlighet med de prioriteringar som gjorts i havs- och fiskeriprogrammet. Programmet godkändes av regeringen våren 2015 och av kommissionen i augusti samma år. Under 2015 öppnades programmet för ansökningar i samtliga åtgärder.

Efterfrågan på de medel som ställts till förfogande i programmet är generellt sett hög, i vissa fall mycket hög inom särskilda åtgärder. Vid årsskiftet 2017/18 hade 365 bifall om totalt 495 miljoner kronor beslutats. Detta motsvarar 34 procent av den totala programbudgeten.

Målsättningen är att 90 procent av ansökningar om stöd ska få ett beslut inom sex månader. Det är långa handläggningstider och endast 8 procent av ärendena får beslut inom sex månader. För projektstöden klarar vi målet för en högre andel än för företagsstödet. Andelen är högre totalt för Jordbruksverket

än vad den är på länsstyrelserna. På Havs- och vattenmyndigheten klarar man inte målet för något av sina ärenden.

Det stora antalet ansökningar i kombination med att de är ojämnt geografiskt fördelade, gör det svårt att förkorta handläggningstiderna för företagsstöden. Det finns fortfarande inte tillräckligt med ärenden beslutade inom de områden som omfattar de största summorna stödmedel; datainsamling, kontroll och tillsyn – stöd till privata aktörer samt kontroll och tillsyn – stöd till myndigheter. På sikt kan detta leda till problem med att uppnå milstolpar till 2018 (N+3) och utbetalningsmål.

Sammantaget måste Jordbruksverket, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten öka takten vad det gäller beslut om stöd och utbetalning inom alla delar av programmet för att skapa förutsättningar för att nå mål om antal ärenden och attesterande utgifter som följer av delmål.

Tabell 6.1 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

Tabell 6.2 Beviljade medel (i tusentals kronor)

Åtgärd	Mål	Beviljat stöd	Andel beviljat %
		2014-2017	2014-2017
UP1 Fiske	308 225	123 264	40%
UP2 Vattenbruk	166 000	115 787	70%
UP3 Den gemensamma fiskeripolitiken	595 012	131 295	22%
UP4 LLU	140 000	34 133	24%
UP5 Saluföring och beredning	92 000	60 725	66%
UP6 Främjande av genomförandet av den integrerade havspolitik.	62 160	12 608	20%
Summa:	1 363 397	477 812	35%

TA-medel är inte med i tabellen

7 Marknadspolitik

Den gemensamma fiskeripolitiken påverkar utbudet av fisk och skaldjur bland annat genom olika produktionsbegränsningar. Under 2017 har landningsskyldigheten gett utrymme att utöka vissa fångstkvoter och därmed möjlighet att öka produktionen.

Marknaden påverkas emellertid av många faktorer som är oberoende av den gemensamma fiskeripolitiken, t.ex. ökad global efterfrågan, utbud från producentländer utanför EU och marknadens efterfrågan av certifierade produkter. Under kommande år kommer marknaden även att påverkas av Storbritanniens utträde ur EU.

7.1 Effekter på marknaden av den gemensamma fiskeripolitiken

Den gemensamma fiskeripolitiken påverkar utbudet av fisk och skaldjur. Det sker indirekt genom kostnader för sektorn som orsakas av kraven i regleringarna och det sker direkt genom de produktionsbegränsningar som tillämpas. Vid reformen av fiskeripolitiken var ambitionen att genomförda förändringar på sikt skulle leda till en förbättrad beståndssituation och möjliggöra ett ökat fiske. En viktig del av den reformerade politiken är det gradvisa införandet av landningsskyldigheten. Den har under 2017 gett utrymme att utöka ett antal fångstkvoter och därmed möjlighet att öka produktionen i de fall kvoterna tidigare utnyttjats helt.

Landningsskyldigheten innebär att yrkesfiskarna ska landa och kvotavräkna fångst som är mindre än den minsta referensstorleken för bevarande. Denna fångst får inte användas till direkt humankonsumtion, men kan utnyttjas till andra ändamål som vanligtvis ger sämre betalt. Det saknas tyvärr tillförlitlig information om exakt hur stora volymer av fångst under minsta referensstorlek för bevarande som har sålts och hur det har påverkat prisbilden. Det är därför inte möjligt att studera effekterna på marknaden av landningsskyldigheten och inte heller hur fångstsammansättningen har förändrats. Av avräkningsnotorna kan utläsas att vissa volymer sålts till foderändamål.

För många av de fisk- och skaldjursprodukter som produceras av den svenska fiskerinäringen sätts priset på en global marknad och en ökad global efterfrågan har fått stor inverkan på marknaden. Produktionsförutsättningar och utbud från stora producentländer utanför EU, inom både fiskeri och vattenbruk, liksom handelsåtgärder kan få lika stora eller större effekter på marknaden än beslut kopplade till den gemensamma fiskeripolitiken.

I marknadsordningen uppmuntras producent- och branschorganisationer att främja medlemmarnas intressen genom certifiering och angivande av hållbarhetsmeriter. Till följd av köparnas krav och önskemål jobbar den

svenska fiskerinäringen aktivt med MSC-certifiering. 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 certifieringen en förutsättning för att få tillträde till marknaden.

Brexit är en annan händelse, med indirekt koppling till den gemensamma fiskeripolitiken, som kommer att påverka marknaden. Bland annat kommer EU:s och Storbritanniens handelsarrangemang att behöva fastställas och EU:s handelsavtal med tredje land att omförhandlas. Samtliga överenskommelser kring fisket kommer att påverka EU:s utbud av fisk och fiskeriprodukter, importbehov liksom prisnivå.

7.2 Producentorganisationer och branschorganisationer

I marknadsordningen poängteras att producentorganisationerna har en nyckelroll när det gäller att uppnå målen med den gemensamma fiskeripolitiken. Under 2017 erkände Jordbruksverket två nya producentorganisationer, De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige (RecirkFisk) och Norrbottens Kustfiskares producentorganisation (NKFPO). Vid utgången av 2017 fanns i Sverige åtta erkända producentorganisationer varav sex verksamma inom fiskerisektorn och två inom vattenbrukssektorn.

För att styra sina medlemmar mot en hållbar fiskeri- och vattenbruksverksamhet ska producentorganisationerna 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 2017 godkände Jordbruksverket produktions- och saluföringsplanerna för 2017 och årsrapporterna för verksamheten 2016, för samtliga producentorganisationer förutom en vars verksamhet upphört under året.

7.3 Interventionssystemet

Genom reformen av den gemensamma fiskeripolitiken genomfördes en modernisering av EU:s interventionssystem (ett system med stödköp i syfte att upprätthålla en viss prisnivå). Den innebar att tidigare åtgärder, med större åtaganden för det offentliga, ersattes av ett system med privat lagring från och med 1 januari 2014. Det svenska havs- och fiskeriprogrammet 2014-2020 har prioriterat bort denna åtgärd, dvs. det är det inte möjligt att betala ut stöd till privat lagring i Sverige. Producentorganisationerna har dock möjlighet att själva finansiera privat lagring men systemet har inte använts under året. På EU-nivå avslutas möjligheten att betala ut stöd för privat lagring den 31 december 2018.

7.4 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.

Nuvarande regelverk rörande handelsnormer är föråldrat och inte anpassat till förhållandena på marknaden. I Sverige har till exempel införandet av landningsskyldigheten aktualiserat frågan om tillåtna användningsområden för den minsta rakan, den sk. lusen. Enligt regelverket för handelsnormerna får lusen inte användas för direkt humankonsumtion vilket kan verka utkastdrivande då andra användningsområden inte ger lika bra betalt. Kommissionen har signalerat att de överväger att genomföra en utvärdering av regelverket och under 2017 efterfrågades synpunkter från medlemsstaterna och branschen.

I 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 artens vetenskapliga namn
- det blir obligatoriskt att ange redskapstyp,
- livsmedlen ska märkas med datum för minsta hållbarhet när så är lämpligt
- märkningen med fångstområde blir mer detaljerad,
- även alger och sjögräs för livsmedelsändamål omfattas

De nya reglerna rörande konsumentinformationen började tillämpas den 13 december 2014 samtidigt som EU:s nya förordning (EU) nr 1169/2011 om livsmedelsinformation började tillämpas.

Avsaknaden av en EU-gemensam rutin för uppdatering av vetenskapliga namn (de vetenskapliga namnen för en art ändras ibland när ny kunskap genereras, som en följd av förfinade tekniker för släktskapsidentifiering) har lett till vissa svårigheter i handeln mellan länder, då länder inte inför ändringarna i sina nationella föreskrifter samtidigt. Det kan innebära att det blir olika

övergångstider för hur länge gammalt förtryckt emballage får användas inom länderna innan det måste ersättas med ett uppdaterat med avseende på vetenskaplig beteckning. Detta kan särskilt drabba företag som säljer konsumentförpackningar som har förtrycka beteckningar på flera olika språk och som ska kunna sälja dessa till flera olika länder inom EU.

Reglerna om datummärkning är inte förenliga med motsvarande horisontella regler. De horisontella reglerna har tillämpats tidigare, medan de nya reglerna i marknadsordningen är alltför ospecifika och därmed svårtolkade, vilket vållat en del problem. Fångstredskap ska anges på alger och sjögräs, men det saknas lämpliga metodangivelser i lagstiftningen, vilket gör kravet svårt att tillämpa.

Under 2013 - 2016 har Havs- och vattenmyndigheten utformat och testat sitt elektroniska spårbarhetssystem för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter. Konsumentinformationen enligt förordning (EU) nr 1379/2013, är inkluderat i systemet vilket beräknas göra det enklare för kontrollen att följa upp märkningen genom hela livsmedelskedjan för de produkter som omfattas. Kraven på spårbarhet enligt förordning (EG) nr 1224/2009 omfattar i huvudsak bara produkter av EU-ursprung för livsmedelsändamål som är fångade eller odlade i havet. Beredda produkter inom kapitel 16 i tulltaxan ingår inte, t.ex. konserverade och marinerade produkter. En nationell föreskrift för spårbarhetssystemet trädde ikraft under hösten 2017. De nya bestämmelserna innebär bl.a. att berörda aktörer var tvungna att ansöka om registrering senast 1 oktober 2017 samt att rapportering och märkning av partier ska påbörjas senast 1 januari 2019.

8 Vattenbruk

Arbetet för att främja och utveckla svenskt vattenbruk i linje med målen i den fleråriga nationella strategiska planen för vattenbruket har stärkts genom regeringens satsningar på branschen. Jordbruksverket har kunnat medverka på och arrangera flera stora möten och konferenser för bransch, akademi, myndigheter och intresseorganisationer under året.

8.1 Flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket

Under 2017 har arbetet för att nå målen i den fleråriga nationella strategiska planen för vattenbruket fortsatt. Den fleråriga nationella planen är baserad på de strategiska riktlinjerna för en hållbar utveckling av vattenbruket i EU⁸ 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.

En workshop kring beräkningsmodeller och odlingstekniker har genomförts under året i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten. Målet med dagarna var att identifiera kunskapsluckor som måste åtgärdas, främst på myndighetsnivå, för att vattenbruket ska kunna arbeta mer hållbart och i linje med hållbarhetsmålen och Agenda 2030.

Sverige deltog på ett arbetsgruppsmöte i Bryssel om deltidsvärdering av den fleråriga nationella strategiska planen för vattenbruket, Mid-term review. Sverige beslutade dock, liksom flera andra medlemsstater, att avvakta med utvärderingen till fler projekt kopplade till strategin är avslutade.

⁸ 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).

9 Internationella organisationer

9.1 Världshandelsorganisationen (WTO)

Under de senaste 15 åren har den globala förhandlingsrundan (Doharundan) pågått för att liberalisera och öka världshandeln. Under 2017 intensifierades förhandlingarna om fiskesubventioner ytterligare med ambitionen att förbjuda subventioner till illegalt, oreglerat och orapporterat fiske samt subventioner som bidrar till överfiske och överkapacitet på ministerkonferensen som hölls i december 2017. De intensiva förhandlingarna är en till följd av FN:s hållbarhetsmål 14.6 om att senast 2020 förbjuda vissa fiskesubventioner.

Jordbruksverket har, efter samråd med HaV, aktivt deltagit i förhandlingsarbetet och lämnat underlag samt förslag till svenska ståndpunkter. Underlagen har bl.a. inkluderat effekter för stöden inom EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) av olika förhandlingsförslag. Jordbruksverket deltog vid WTO:s elfte ministerkonferens i december 2017 och ministerkonferensen resulterade i ett beslut om fiskesubventioner som låser fast de framsteg som gjorts och att förhandlingarna fortsätter med utgångspunkt från de texter som tagits fram. Målet är ett avtal vid nästa ministermöte (2019) om att förbjuda subventioner till illegalt, oreglerat och orapporterat fiske samt subventioner som bidrar till överfiske och överkapacitet. En stor utmaning för förhandlingarna har varit och är att tydliga och vedertagna globala definitioner för överfiske och överkapacitet saknas. För att WTO inte ska agera utanför sin kompetens eller sitt mandat, behöver man förlita sig på andra organisationers definitioner och beslut om t.ex. överfiske, IUU-fiske och olika maritima zoner.

En central fråga i förhandlingarna är bränslesubventionerna, som inte ingår i GFP men som påverkar EU:s agerande i WTO-förhandlingarna. Anledningen är att Energiskattedirektivet (2003/96/EG) förbjuder EU:s medlemsstater att beskatta bränsle som ska användas i yrkesmässig sjöfart (inkl. fiske), vilket gör det svårt för EU att ställa sig bakom skrivningar om att avskaffa bränslesubventionerna innan direktivet ändrats⁹.

9.2 FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO)

HaV deltog vid FAOs fiskerikommittés underkommitté för handel (COFI:FT). Det var få kontroversiella punkter på dagordningen och inga större kontroverser uppkom trots att dagordningen innehöll nya ämnen såsom

⁹ Enligt uppgift från Finansdepartementet bedöms det föga sannolikt att det inom en nära framtid kommer vara möjligt att få medlemsstaterna att enas om ändringar av direktivet. Detta trots att direktivet är föråldrat och behöver anpassas till de energi- och klimatpolitiska inslagen i EU-rätten.

kopplingar mellan handel och klimat samt mellan handel och marina skyddade områden. Utanför dagordningen initierade USA en intressant diskussion om underkommitténs framtid. Vad som bl.a. lyftes var att många nya handelsavtal reglerar annat än handel. EU:s handelsavtal omfattar t.ex. villkor för miljö, arbete och mänskliga rättigheter. Flera länder, bl.a. Island, Argentina och Kanada, nämnde subventioner som en viktig fråga för framtiden och flera utvecklingsländer nämnde tekniska handelshinder och certifiering som frågor de ville se inkluderade i framtida dagordningar. Kanada och Nya Zeeland nämnde specifikt handeln med fiskeritjänster som en fråga som FAO och COFI:FT borde arbeta vidare med. HaV bevakade mötet inom ramen för sitt samarbete med Sida (Globala Programmet), och ur denna synvinkel var den mest intressanta frågan huruvida COFI:FT skulle vara positiv till att arbeta vidare inom området handel med fiskeritjänster, en fråga som har tydliga kopplingar till fiskeriavtal med utvecklingsländer och till GFP. Frågan fick stöd och mötet beslutade att nästa steg var att hålla en expertkonsultation i ämnet. Flera länder berörde i sina inlägg behovet av att FAO stöttade genomförandet av det nyligen antagna Hamnstatsavtalet, PSMA, eftersom det ses som ett viktigt instrument för att motarbeta det olagliga fisket. Samtidigt saknas kapacitet, framförallt i utvecklingsländerna, för att kunna tillämpa PSMA så att det blir ett effektivt instrument. FAO har här en given roll att spela, bl.a. genom det umbrella program som instiftats (och som stöds av Sverige). Vikten av att nå resultat i WTO-förhandlingarna om subventioner nämndes av flera delegationer. Här handlade det inte enbart om att få själva förhandlingarna i hamn utan också vilken roll som FAO skulle kunna ta för att stötta utvecklingsländerna, dels i förhandlingarna, dels i genomförandet av det slutliga förhandlingsresultatet. Spanien erbjöd sig att stå värd för nästa möte i COFI:FT.

Det nionde mötet i underkommittén för vattenbruk hölls i oktober i Rom. Till mötet kom 188 delegater från 94 medlemsländer och observatörer från regionala branschorganisationer, internationella organisationer och NGO:s. Sverige deltog genom Jordbruksverket. Frågor som behandlades under mötet var bland annat införandet av FAO:s uppförandekod för ansvarsfullt fiske, vilken också inkluderar vattenbruket, vattenbrukets roll i genomförandet av Agenda 2030 och hållbarhetsmålen (SDGs), akvatiska genetiska resurser för utvecklingen av vattenbruket, rådgivningsfunktioner inom vattenbruket, certifiering, vattenbruket generella utveckling och Blue Growth konceptet för små utvecklings- östater (SIDS). Arbete med antibiotikaresistens (AMR) diskuterades under ett side-event. Nästa möte kommer att hållas i Norge 2019.

9.3 OECD:s fiskekommitté (COFI)

På mötet i maj fick OECD stöd för sitt förslag att minska antalet projekt i arbetsprogrammet och att utveckla indikatorer för att mäta framsteg i förhållande till visionen om ett hållbart fiske och vattenbruk. Kommittén enades om en reviderad version av ett dokument om OECD:s bidrag till de pågående fiskeförhandlingarna i WTO. Kommittén gav också sitt stöd till OECD:s projekt om att identifiera reformvägar till en hållbar förvaltning av

fisket och till OECD:s projekt för att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Huvuddelen av mötet i november ägnades åt översynen av fisket, insamlandet av data från medlemsländerna, arbetsprogrammet och budgeten för 2019-2020 samt val till byrån och utvärdering av kommitténs pågående samt avslutade studier/projekt.

Havs och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har lagt mycket tid under året på att uppdatera historisk data avseende fiske, vattenbruk och beredningsindustri till OECD:s databaser och publikationer. OECD:s insamling av data avseende *fisheries support estimate* (FSE), eller subventioner till fisket, kan bli ett viktigt bidrag till att öka kunskapen om omfattningen och effekten av subventionerna till fisket. Bättre kunskaper om subventionernas omfattning och deras effekter kan bidra på ett positivt sätt till fiskeförhandlingarna inom WTO. Kvalitén på data behöver dock förbättras ytterligare och en avgörande faktor i detta sammanhang är att medlemsländerna rapporterar enligt de riktlinjer som finns.

9.4 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 2017 rapporterat i enlighet med överenskommelser inom NASCO. Rapporten har liksom övriga medlemmars rapporter granskats av NASCO. Denna granskning liksom Sveriges rapport är redovisad på NASCO:s webb.

Sverige och HaV var värd för Kommissionsmötet 2017 som hölls i Varberg med närmare 120 deltagande delegater. Kommissionsmötet 2017 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 eget beslut att Grönland inte ska fånga mer än 45 ton lax 2017 och att fångsten inte ska exporteras samt att kontroll och datainsamling av fisket ska förbättras. Danmark som företrädare för Färöarna har vid årsmötet 2015 meddelat att Färöarna inte avser att fiska lax 2016/17 och 2017/18.

En särskild session under kommissionsmötet handlade om möjligheter och risker vid utsättningar av laxungar i vattendrag bl.a. genetisk påverkan, sjukdomar och parasiter. En särskild rapport har producerats av NASCO.

Årsmötet beslutade att NASCO ska genomföra International Year of the Salmon 2019 och att det ska inledas med en internationell konferens i slutet av 2018. En särskild session under årsmötet 2017 behandlade planeringen inför 2018/19. NASCO kommer att samarbeta med North Pacific Anadromus Fish Commission vid genomförandet av International Year of the Salmon 2019.

Vid årsmötet beslutades att årsmötet 2018 ska hållas i USA och årsmötet 2019 i Norge.

Steinar Hermansen, Norge, avgick som ordförande och ersattes av Jóannes Hansen, Danmark som företrädare för Färöarna och Grönland. Sekreteraren Dr Peter Hutchinson slutade och som ny sekreterare anställdes Dr Emma Hatfield.

10 Tonfiskförvaltning

I enlighet med Havsrättskonventionen (UNCLOS¹⁰), har inrättats ett stort antal regionala fiskeriförvaltande organisationer (RFMO¹¹) varav de fyra följande organisationerna särskilt har inrättats för förvaltning av tonfisk och tonfiskliknande arter. 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 kapacitetsuppbyggande av fiskeflottan i flera kuststater samt olagligt fiske utgör dock fortfarande svåra 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.

10.1 Kommissionen för förvaltning av tonfisk i Indiska Oceanen (IOTC¹²)

Det har tagit lång tid att ta fram en tillfredsställande informationsbas av sådan kvalitet att parterna kunnat vara överens om de vetenskapliga råden som utgår ifrån den. Det pågår också ett arbete med att ta fram system för fördelning av fiskemöjligheterna inom organisationen.

En av de viktiga faktorerna i förvaltningen inom IOTC har varit bristerna i kunskap om det kustnära fisket efter olika tonfiskarter längs större delen av kusterna runt Indiska Oceanen. Fisket har olika karaktär, struktur och målarter i de olika länderna men gemensamt är att det är mycket resurskrävande att samla in tillfredsställande information om fångster och om fiskeflottans struktur.

Vid den 21:e sessionen, den 22-26 maj 2017, genomsyrades mötet av kuststaternas försök att ta över kontrollen över fisket av tropiska tonfiskar inom sina egna ekonomiska zoner från de medlemmar inom IOTC som bedriver långdistansfiske, dvs EU, Kina, Sydkorea och Japan. Dessutom hade kuststaterna generellt svårt att acceptera att bl. a. EU skulle föreslå förvaltningsåtgärder för de mer kustnära bestånden som nästan uteslutande fångas inom respektive kuststats ekonomiska zon. Kuststaterna ansåg att det var deras sak att bedöma status och eventuella åtgärder för de kustnära bestånden.

¹⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea

¹¹ Regional Fisheries Management Organisations

¹² Indian Ocean Tuna Commission

En av de stora utmaningarna inom organisationen är att komma överens om hur fiskemöjligheterna inom kuststaternas ekonomiska zoner ska fördelas. Enligt IOTC-resolution 10/01, som antogs 2010, ska det ske en utveckling av ett fördelningssystem, antingen baserat på kvoter eller något annat relevant mått, för en hållbar förvaltning av de viktigaste målarterna som förvaltas av IOTC, såsom gulfenad tonfisk, storögd tonfisk och svärdfisk. Man har diskuterat att använda en formel för allokering av de kvoter som fastställs/rekommenderas men det har visat sig svårt att se konsekvenserna för respektive part. Samtalen fortsätter inom en allokeringsarbetsgrupp inom ramen för IOTC som träffas i början av 2018.

Vad gäller den gulfenade tonfisken beslutades att minska det maximala antalet anordningar som samlar fisk (FAD¹³) från 425 till 350 och antalet stödfartyg per snörpvadsfartyg skall minskas stegvis fram till år 2022.

En stor framgång på mötet var antagandet av EU:s förslag om förbud mot s.k. hajfening, dvs. borttagande av hajfenor innan de landas. I ett första skede kommer förbudet att bara gälla levande hajar som landas men på sikt kommer även frysta exemplar att omfattas. Detta är ett genombrott då EU har försökt driva frågan i många år i olika regionala organisationer. Dessutom antogs en resolution från EU om att utöka förbudet mot drivgarnsfisket, dvs. att nuvarande förbud mot storskaligt drivgarnsfiske även ska omfatta vattnen i kuststaternas ekonomiska zon.

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

10.2 Kommissionen för fiske i västliga och centrala Stilla Havet (WCPFC¹⁴)

WCPFC:s arbete avser framförallt förvaltning av långvandrande 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.

Vid det senaste årsmötet, 3-7 december 2017, fokuserade WCPFC på de viktigaste tonfiskarterna som kräver förbättrade förvaltningsåtgärder liksom bevarandeåtgärder för hotade hajararter. Det gäller framför allt reglering av det riktade fisket på tonfiskarterna bonit, gulfenad och storögd tonfisk samt behovet av ytterligare bevarandeåtgärder för vissa hajararter (särskilt valhaj) och

¹³ Fish-Aggregating Device

¹⁴ The Western and Central Pacific Fisheries Commission

sköldpaddor och sjöfåglar. Enligt den senaste beståndsuppskattningen bedöms flera av tonfiskbestånden vara fullt nyttjade och tre av bestånden anses vara överfiskade, nämligen storögd tonfisk, blåfenad tonfisk och ”Striped Marlin”.

Några av de viktigaste diskussionerna vid årets möte handlade om kapacitetsminskande åtgärder och bevarandeåtgärder för att minska bifångster av hajar. Dessutom konstaterades att beståndet av den storögda tonfisken var bra, till skillnad mot vad man tidigare förmodat. Dock kommer man att se över förvaltningsåtgärderna för den storögda tillsammans med den gulfenade tonfisken och boniten under 2018. På mötet påpekade EU vikten av att få bättre kunskap om rockor som har ökat i omfattning som bifångst och lade fram förslag på förbud mot hajfening som inte fick stöd. EU drev ett förslag om *Port State Measures* (PSM) som antogs. Dessutom uppdaterade man skrivningar om marint skräp med hänvisning till SDG - konferensen i New York i juni 2017, på förslag från EU.

10.3 Internationella kommissionen för bevarande av atlantisk tonfisk (ICCAT¹⁵)

ICCAT förvaltar totalt 30 fiskarter, inklusive de mest ekonomiskt betydelsefulla tonfiskarterna, svärdfisk samt vissa hajar. De tonfiskarter som exploateras mest av de arter som ICCAT förvaltar är blåfenad, storögd samt gulfenad tonfisk. Förvaltningen av den blåfenade tonfisken är en av de frågor som har uppmärksammats mycket i den internationella fiskeripolitiska debatten 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 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 GFPn.

Då EU:s direkt berörda medlemsstater för närvarande har ca 60 % av de fiskemöjligheter som beslutas inom ICCAT har EU:s fiske en stor betydelse och EU har ett stort ansvar för att minimera riskerna för att de svaga tonfiskbestånden kollapsar.

Förvaltningen av den blåfenade tonfisken och framförallt det östra beståndet har under lång tid varit en uppmärksam politisk fråga inom EU. Med anledning av beståndssituationen, som var särskilt akut i början på 2000-talet,

¹⁵ The International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas

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 procents 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. 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 skulle ske under 2017. År 2014 beslutades, i ljuset av positiv vetenskaplig rådgivning, att öka TACn med 20 % per år under 2015-2017.

Inför årsmötet 2017 hade den vetenskapliga kommittén gjort en beståndsuppskattning för den blåfenade tonfisken och det framkom att data fortfarande är något osäkra och att indexen som används delvis inte är helt samstämmiga. Dock gjorde man bedömningen att det finns belägg för att beståndets tillväxt är positiv och den generella bedömningen föreföll vara att en förvaltningsplan är att föredra, istället för den befintliga återhämtningsplanen, (så att regler för fångstkontroll inkluderas) men med risken att argumenten om försiktighetsansatsen försvagas och att trycket ökar på en allt högre TAC (trots att regler för fångstkontroll har inkluderats).

På årsmötet den 14-21 november 2017 beslöts att öka TACen från 23 256 ton 2017 till 28 200 ton 2018 (en ökning med 21,3 %), 32240 ton 2019 och 36000 ton för 2020 för det östra beståndet av den blåfenade tonfisken. En del av TACen avsattes som en allokerad reserv, 650 ton 2019 och 750 ton 2020. En ganska avancerad omfördelning av ökningen skedde, vilket gynnade några stater så att de fick en större andel av kvoten. Förslaget på att inrätta en förvaltningsplan för det östra beståndet av den blåfenade tonfisken fick inte stöd då parterna stod alldeles för långt från varandra och att det var alldeles för kort om tid att komma överens om en så ”omfattande kursändring”. De flesta av de gällande bestämmelserna i nuvarande återhämtningsplanen lämnades på plats för ytterligare ett år.

Beträffande gulfenad tonfisk och storögd tonfisk så överskreds TAC för storögd tonfisk och gulfenad tonfisk för 2016 med 11 respektive 16 % enligt den vetenskapliga rådgivningen. Dessutom anses båda bestånden vara överfiskade och då framförallt storögd tonfisk. Mot denna bakgrund försökte EU att förbättra förvaltningsåtgärderna för de båda bestånden i syfte att förhindra ytterligare överfiske samt minska TAC för att kompensera för det överskridna fiske som rapporterats för 2016. Dock fick man inte stöd för detta men det

beslutades att en omfattande översyn av de befintliga förvaltningsåtgärderna bör äga rum 2018.

Vad gäller makrillhaj så beslutades att arbeta vidare med att få bättre data på hajfångsterna med målsättning att ta fram en återuppbyggnadsplan för beståndet till år 2019. Inte heller detta år hade EU någon framgång med sitt förslag till förbud mot hajfening.

10.4 Interamerikanska kommissionen för tropiska tonfiskar (IATTC¹⁶)

IATTC förvaltar tonfisk och tonfiskliknande arter i östra Stilla Havet, liksom andra arter som fångas av tonfiskfartyg. Organisationens förvaltningsområde omfattar ca 20 % av världshavens yta. Det är den äldsta tonfiskförvaltningsorganisationen, etablerad 1946.

Vid det 92:a årliga mötet med IATTC den 24-28 juli 2017 lyckades man nå enighet om bevarande- och förvaltningsåtgärder för tropisk tonfisk (gulfenad, storögd och bonit) för åren 2018-2020 med beaktande av rekommendationerna från den vetenskapliga rådgivande kommittén. Kommissionen ändrade sin arbetsordning för att säkerställa att minst tre månader skulle gå mellan möten i den vetenskapliga rådgivande kommittén och kommissionsmötet. En process antogs för att vidareutveckla en förstärkt plan för hantering av flottkapaciteten i enlighet med de antagna förvaltningsåtgärderna för tropiska tonfiskar.

¹⁶ Inter-American Tropical Tuna Commission

11 Fiskepartnerskapsavtal

Den gemensamma fiskeripolitiken slår fast att EU ska sträva efter att säkerställa att fiskeavtal med länder utanför EU - så kallade hållbara fiskepartnerskapsavtal - är till nytta både för EU och för det berörda tredjelandet. Det innebär således att den lokala befolkningen och den lokala fiskerinäringen i kuststaten ska gynnas, förutom att avtalen ska bidra till att skapa en fortsatt hållbar verksamhet för EU:s flotta. Avtalen ska säkerställa att EU erhåller en skäligen andel av det tillgängliga s.k. överskottet av fisk i proportion till EU-flottans intressen¹⁷. Begreppet överskott finns etablerat inom havsrättskonventionen men utgör sedan 2014 även en del av den gemensamma fiskeripolitiken. I korthet utgör överskottet den hållbara avkastning man kan ta ut av ett fiskbestånd minus kuststatens egen potentiella fångst. Fiskemöjligheterna för EU:s flottor inom ramen för ett partnerskapsavtal läggs fast inom de tillhörande tidsbegränsade protokollen.

Enligt grundförordningens artikel 31.4, i avsnittet om dess externa politik, anges att i fråga om gränsöverskridande eller långvandrande fiskbestånd bör man vid fastställandet av tillträde till tillgängliga fiskeresurser beakta vetenskapliga bedömningar som gjorts på regional nivå. Vidare ska EU, enligt artikel 28.2, aktivt stödja och bidra till utvecklingen av vetenskaplig kunskap och rådgivning.

Förvaltningen av långvandrande arter för de länder EU har partnerskapsavtal med hanteras inom ramen för de förvaltande regionala fiskerierorganisationerna ICCAT, IOTC respektive WCPFC (se avsnitt 10). Avtalen som endast omfattar långvandrande arter benämns allmänt "tonfiskeavtal" - vilka förutom tonfisk även omfattar en del andra kommersiellt viktiga arter såsom haj, svärdfisk och spjutfiskar. För närvarande har tre av avtalen - Marocko, Mauretanien och Senegal - protokoll som också avser andra arter än de långvandrande; dessa brukar benämnas "blandfiskeavtal". Protokollen inom avtalet med Guinea Bissau har också omfattat ett flertal arter ändra än de långvandrande men för närvarande finns inget aktivt protokoll. Även Mocambique har tidigare haft sådana protokoll men inte heller i det fallet finns något aktivt protokoll.

De icke-långvandrande fiskarterna med relevans för EU:s partnerskapsavtal hanteras på regional nivå av CECAF¹⁸ respektive SWIOFC¹⁹. Dessa båda organisationer har dock endast en rådgivande roll, d.v.s. inga bindande förvaltningsbeslut fattas utan endast rekommendationer antas.

Organisationerna har icke desto mindre en viktig roll i att identifiera eventuella överskott för långdistansflottor att fiska på och för att diskutera gemensamma utgångspunkter för förvaltning. Det är därför både lovande och berättigat att DG MARE börjat ta ett betydligt större ansvar i CECAF där de länder utmed afrikanska västkusten med vilka EU har blandfiskeavtal är medlemmar.

¹⁷ Artikel 31.2 av Europaparlamentets och Rådets Förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken

¹⁸ Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic - EU är medlem.

¹⁹ SouthWest Indian Ocean Fisheries Commission – EU är inte medlem.

Sverige bidrog ekonomiskt till CECAF:s arbete under perioden 2004 – 2015. Sedan dess har DG MARE, efter vissa påtryckningar ifrån bl.a. Sverige, finansierat möten med såväl organisationens vetenskapliga kommitté (hösten 2015) som dess högsta organ, kommittén, (april 2016)²⁰ liksom möten med två av CECAF:s fem tematiska arbetsgrupper (2016/2017). Det förefaller som att detta stöd kan bli mera långsiktigt, vilket vore i enlighet med grundförordningens artikel 28. DG MARE har under 2017 överenskommit med FAO att finansiera (i) en *cost-benefit*-analys avseende förutsättningarna för CECAF att övergå till att bli en förvaltande organisation²¹ och (ii) den vetenskapliga kommitténs nästkommande (8e) session (2018). Vidare har DG MARE under 2017 diskuterat med FAO att också stödja nästkommande kommitté-möte (det 21a) liksom (ii) satsningar på att förbättra dataunderlag och bestånds uppskattningar inom organisationens arbetsgrupper.

För sydvästra indiska oceanen, där EU också har ett antal avtal, har DG MARE framför allt börjat visa intresse för SWIOFC i och med de regionala riktlinjer för tillträde till fiske i kuststaternas ekonomiska zoner som organisationen principiellt antog i mars 2017²²; texten har sedan varit föremål för juridisk granskning av FAO såväl som medlemsstaterna och förväntas formellt godkännas under 2018. Ett antal frågeställningar med bäring på EU:s partnerskapsavtal har omfattats och DG MARE har deltagit, som observatör, i överläggningarna²³. Denna process har framför allt stötts av Världsbanken och WWF men även av EU, genom det av DG DEVCO finansierade projektet IOC/SmartFish²⁴ - något som inte varit helt okomplicerat inom Europeiska kommissionen då DG MARE och DG DEVCO har delvis olika utgångspunkter för sitt agerande i regionen.

För att kunna förhandla om en andel av ett eventuellt överskott, behöver EU stödja arbetet med att ta fram mera information om övriga utländska fiskeflottors fiske och totala fiskeansträngning i de aktuella kuststaternas exklusiva ekonomiska zoner. Skrivningar om ökad transparens med avseende på alla avtal, offentliga såväl som privata, som ger utländska flottor tillträde till kuststatens ekonomiska zon har lagts in i flera nya avtal och protokoll²⁵.

Insamlande och tillgängliggörande av information har en avgörande betydelse för EU:s partnerskapsavtal och såväl EU:s rådgivande nämnd för långdistansfiske (LDAC²⁶) som DG MARE engagerade sig i utformningen av

²⁰ SLU och HaV resp. HaV deltog i de två mötena.

²¹ Något som diskuterades vid senaste Kommitté-mötet.

²² Avseende bl.a. ekonomisk ersättning, rapporteringskrav, övervakning, hantering av bifångster, m.m.

²³ Frankrike deltar i diskussionerna i egenskap av kuststat, för de regioner som inte är en del av EU. HaV har i förekommande fall varit del av EU-delegation.

²⁴ Ett regionalt projekt som förvaltats av IOC och genomförts i samarbete med FAO. SmartFish verkade i 20 länder i Indiska oceanen och södra och östra Afrika och fokuserade på frågor om styrning, fiskeriförvaltning, kontroll, handel och matsäkerhet. Dess andra fas kom till sitt slut under 2017 och diskussioner om en tredje, modifierad, fas pågår.

²⁵ Cf. t.ex. artikel 3 i avtalet med Liberia: "För att främja ömsesidig öppenhet förbinder sig Liberia att offentliggöra alla avtal som tillåter utländska flottor att fiska i vatten under landets jurisdiktion."

²⁶ Long-Distance Advisory Council

Fisheries Transparency Initiative (FiTI). FiTI är ett globalt initiativ som syftar till att bidra till ett mer ansvarsfullt och hållbart fiske genom att främja transparens och ett brett deltagande ifrån såväl den privata sektorn som civilsamhället. En grundläggande del av initiativet är att tillgängliggöra trovärdig information om: (i) vem som har rätt att fiska, (ii) vad som betalas för tillträdet till fisket och (iii) vilka fiskresurser som tas ut. DG MARE medverkade bl.a. i initiativets Internationella Rådgivande Grupp som utformade den i april 2017 antagna²⁷ s.k. FiTI Standard²⁸.

FiTIs sekretariat tillställde i februari 2017 kommissionär Vella en skrivelse där man efterfrågade EU:s officiella stöd²⁹ för initiativet och underströk att EU globalt anses ledande när det gäller såväl transparens som deltagande och att EU:s stöd därför inte bara skulle understryka EU:s engagemang för ökad transparens utan också sända ett starkt budskap till andra fiskerionationer att förbättra ramverket för hållbar havsförvaltning. DG MARE har svarat att FiTI-standardens överensstämmelse med den gemensamma fiskeripolitiken studeras men har ännu inte återkommit till FiTI-sekretariatet med något svar i sak.

11.1 Förhandlingar och genomförande under 2017

I tabellen nedan ges en översikt över de fiskepartnerskapsavtal EU hade med utvecklingsländer vid utgången av 2017.

Tabell 11.1 EU:s fiskepartnerskapsavtal med utvecklingsländer vid utgången av 2017

Blandfiske-avtal	Tonfisk-avtal Atlanten	Tonfisk-avtal Indiska oceanen	Tonfisk-avtal Stilla havet	Vilande avtal (inga protokoll i kraft)
Marocko	Elfenbenskusten	Madagaskar	Cook-öarna	Gabon ³⁰
Mauretanien	Kap Verde	Mauritius		Gambia
Senegal	Liberia	Seychellerna		Guinea Bissau ³¹
	São Tomé & Príncipe			Guinea Conakry
				Guinea Equatorial
				Kiribati
				Mocambique ³²
				Mikronesien
				Salomonöarna

²⁷ Vid FiTIs andra internationella konferens, för vilken Indonesien stod värd

²⁸ <http://fisheriestransparency.org/fiti-standard>

²⁹ "political endorsement"

³⁰ Protokollet löpte ut den 23e juli 2016

³¹ Protokollet löpte ut den 23e november 2017

³² Protokollet löpte ut den 31e januari 2015

Under året har fyra förhandlingsrundor genomförts i syfte att förnya protokollet med **Guinea Bissau**³³. Parterna stod efter det fjärde förhandlingstillfället emellertid fortfarande tämligen långt ifrån varandra. Utestående frågor inkluderade bl.a. (i) övergången ifrån att definiera fiskemöjligheterna i termer av insatsreglering till ett system med kvoter, (ii) slag av, och nivåer på, bifångster, (iii) ekonomisk ersättning ifrån fartygsägarna, (iv) var fångstinspektioner skall äga rum och (v) bidrag i natura till förmån för matsäkerhet. Inget datum för återupptagna förhandlingar har satts. Således fick allt EU-fiske på detta blandfiskeavtal avbrytas i november månad, något som inneburit ett stort avbräck för framför allt Spanien.

Efter att protokollet med **Mauritius** löpt ut i januari 2017 avslutades förhandlingarna om ett nytt protokoll i april månad, vilket tillämpas temporärt sedan den 23 oktober 2017, i avvaktan på Europaparlamentets samtycke. Protokollet löper på fyra år. Vidare återupptogs förhandlingarna om ett nytt protokoll med **Kiribati**. Kiribati utfärdades emellertid under 2016 med en varning ("gult kort") i enlighet med den s.k. IUU-förordningen³⁴ så ett nytt protokoll skulle inte kunna träda ikraft förrän denna är lyft. Parterna kom överens om vissa grundläggande principer för ett protokoll, såsom att referenstonnage skall användas för att beräkna EU:s ekonomiska bidrag för tillträdet samt att det skall löpa på fyra år; båda dessa frågor har varit problematiska för Kiribati då EU:s former för fiskepartnerskapsavtal inte stämmer överens med den s.k. Nauru-överenskommelsen, av vilken Kiribati är en del. För de länder som är med i Nauru-överenskommelsen regleras fiskeansträngningen för ringnotsfartyg i medlemmarnas ekonomiska zon genom ett s.k. *Vessel Days Scheme*, varigenom PNA-länderna³⁵ sätter ett pris för en fiskedag - vilket varierar mellan åren. Det kan således konstateras att EU utgår ifrån att det är i huvudsak EU:s principer som skall vara styrande, inte kuststatens. För närvarande finns inget aktivt avtal med land som är del av Nauru-överenskommelsen.

Diskussioner om att inleda förhandlingar om ett avtal har hållits med **Ghana** och ett förhandlingsmandat antogs i januari månad. Kommissionen önskar emellertid först klara ut vissa återstående frågor i relation till att Ghana tidigare varit behäftat med en varning ("gult kort") inom ramen för IUU-förordningen, även om varningen lyftes under 2015. Diskussioner har under 2017 även förts med **Mocambique** och kanske kan förhandlingar om ett nytt protokoll komma att inledas under 2018. Diskussioner har tidigare även förts med **Tanzania** och **Kenya** men inget av länderna har ännu velat sätta något datum för att inleda förhandlingar.³⁶ Den avvaktande hållningen hos de tre

³³ HaV deltog vid två av förhandlingstillfällena.

³⁴ Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske

³⁵ Parterna är Mikronesien, Kiribati, Marshallöarna, Nauru, Palau, Papua Nya Guinea, Solomonöarna och Tuvalu.

³⁶ Förhandlingsmandat för kommissionen antogs under 2015 för Tanzania och under 2016 för Kenya.

länderna torde relatera till de inom SWIOFC framförhandlade riktlinjerna för tillträde till kuststaternas³⁷ ekonomiska zoner (se ovan).

Ambitionen att få fram avtal med Tanzania och Kenya, liksom ett förnyat protokoll med Mocambique, är en del i EU:s uttalade strävan att utöka nätverket av avtalsländer längs Indiska oceanen respektive Afrikas atlantkust för att möjliggöra för EU:s flotta att följa de långvandrande arterna mellan ett antal länders ekonomiska zoner. Ett större antal avtalsländer kan emellertid stå i konflikt med ett effektivt ekonomiskt nyttjande av EU-medel; EU:s andel av betalningarna till kuststaten för tillträde sker i förväg och omfattar hela det framförhandlade s.k. referenstonnaget samtidigt som det är osäkert i vilka länder fartygsägarna kommer att vilja bedriva sitt fiske och således ansöka om licens. Samtidigt ökar den ekonomiska osäkerheten i avtalet för kuststaten eftersom nyttjandegraden kan vara svår att förutse (hur många av det maximala antalet framförhandlade licenser och fiskemöjligheter som kommer att nyttjas); som ett led i att begränsa EU:s betalningar ökas fartygsägarnas andel av de sammanlagda betalningarna inom ett protokoll gradvis och fartygsägarna betalar sin andel först i samband med att de eventuellt ansöker om tillstånd att fiska i ett visst lands vatten. Att öka fartygsägarnas andel av betalningarna är således av godo avseende nyttjande av EU-medel men leder till en större osäkerhet avseende vilken inkomst kuststaten *de facto* kommer att få för det tillträde till dess vatten de har reserverat för EU.

För de fiskepartnerskapsavtal där inga förhandlingar ägt rum har protokollets genomförande granskats i de gemensamma kommittéer som finns knutna till varje avtal. Värt att särskilt notera är att den allra största delen av den information som anges i klausulerna om transparens inom ramen för avtalet med **Mauretanien** har överlämnats till kommissionen.

Slutligen bör uppmärksammas att det under 2016 framförhandlade protokollet med **Komorererna** inte har trätt ikraft. Istället har ett principbeslut om att säga upp avtalet tagits i rådet³⁸ efter att Komorererna identifierats som ett icke-samarbetande tredjeland (utfärdats med ett ”rött kort”) enligt EU:s IUU-förordning. Avtalet mellan EU och Komorererna möjliggjorde för båda parter att säga upp avtalet i händelse av allvarliga omständigheter, såsom underlåtande att följa åtaganden parterna gjort avseende att bekämpa olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske). I enlighet med Artikel 33 i IUU-förordningen har Komorererna i juli 2017³⁹ lagts till förteckningen över icke-samarbetande tredje länder. Att ett tredjeland placeras på denna förteckning innebär att kommissionen skall föreslå att befintliga bilaterala fiskeriavtal som kan avslutas vid underlåtande av avtalsparten att bekämpa IUU-fiske skall sägas upp. IUU-förordningen anger vidare (artikel 38) att privata handelsarrangemang mellan medborgare i en medlemsstat och icke-samarbetande länder för att låta ett fiskefartyg som för medlemsstatens flagg använda sådana länders fiskemöjligheter, är förbjuden. Något utrymme för EU-

³⁷ Komorererna, Frankrike, Kenya, Madagaskar, Maldiverna, Mauritius, Mocambique, Seychellerna, Somalia, Sydafrika, Tanzania och Yemen.

³⁸ Europaparlamentets samtycke inväntas.

³⁹ Se rådets genomförandebeslut (EU) 2017/1332 av den 11 juli 2017.

flaggade fartyg/företag att ingå privata avtal finns således inte och är ett exempel på effekter av IUU-förordningens tillämpning.

12 Effekter av den gemensamma fiskeripolitiken på utvecklingsländer

EU är globalt sett den största marknaden för fiskeriprodukter och har därför en stor inverkan, både direkt (som flaggstat och importör) och indirekt (som normsättande), på fiske och vattenbruk världen över. När det gäller fiskeriprodukter är inte EU självförsörjande utan beroende av import för att täcka sitt behov. Självförsörjningsgraden har emellertid ökat och uppgick 2015 till 46 procent men EU producerar alltså ändå inte ens hälften av den fisk som konsumeras. Importen kommer till stor del från närliggande länder som Norge och Island men även från ett stort antal u-länder.⁴⁰ Detta lägger ett stort ansvar på unionen att engagera sig för att fiskbestånd globalt ska förvaltas på ett hållbart sätt och att olagligt fiske bekämpas.

Den gemensamma marknadsordningen innehåller bl.a. krav på märkning av alla fiskeriprodukter som säljs på den gemensamma marknaden. Dessa krav omfattar handelsnormer och konsumentinformation och gäller även importerade produkter.

Vidare har EU en direkt påverkan på fiskbestånden även utanför EU:s vatten genom det fjärrfiske som EU-flaggade fiskefartyg bedriver - dels inom andra länders EEZ, dels på internationellt vatten (det fria havet). För att få tillträde till utvecklingsländers fiskresurser köper EU fiskerättigheter, genom så kallade hållbara fiskepartnerskapsavtal. Det är även vanligt att EU-företag sluter egna avtal, så kallade privata avtal, med länder eller företag med vilka de bedriver eller önskar bedriva fiske.⁴¹ Genom antagandet av en ny tillståndsförordning förbättras nu regleringen av den externa flottan, även av dem som fiskar på privata avtal (se vidare avsnitt 12.2.2). Med anledning av sitt vitt spridda fiske är EU också medlemmar i samtliga regionala fiskeriförvaltningsorganisationer som handhar tonfisk och andra långvandrande bestånd. Genom medlemskap ges EU möjlighet att påverka hur framför allt tonfisk förvaltas globalt.

EU:s gränsskydd och märkningskrav har betydelse för utvecklingsländerna, precis som EU:s förordning mot olagligt fiske, den så kallade IUU-förordningen⁴², och EU:s långdistansfiske. I årets rapportering fokuseras på de

⁴⁰ The EU fish market - 2017 edition

⁴¹ Så får dock inte ske för länder med vilka EU har fiskepartnerskapsavtal.

⁴² Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999

direkta effekterna av valda delar av IUU-förordningen och EU:s långdistansfiske, inklusive revideringen av tillståndsförordningen. Vidare är det värt att uppmärksamma att både Sveriges Politik för Global Utveckling, PGU, och EUs samstämmighetspolitik har ambitionen att säkerställa att hänsyn tas till utvecklingsländernas situation när beslut fattas oavsett politikområde.

12.1 IUU-förordningen

Ett huvudsyfte med IUU-förordningen är att hindra att olagligt fångad fisk får tillträde till EU:s gemensamma marknad. Importen hindras av ett antal olika åtgärder, inklusive (i) hamnstatskontroller av fiskefartyg från tredjeland (dvs. ett land utanför EU), (ii) upprättande av en förteckning över fartyg som bedriver IUU-fiske, (iii) krav på fångstdeklaration för alla fiskeriprodukter och (iv) upprättande av en lista över icke-samarbetande länder, dvs. länder som enligt EU inte i tillräcklig utsträckning arbetar för att motverka olagligt fiske.

IUU-förordningen kräver att alla viltfångade fiskeriprodukter som importeras till EU åtföljs av ett fångstintyg med information om art, fångstplats, fiskefartyg, fångstdatum och varje omlastning som har ägt rum. I de fall där en produkt misstänks komma ifrån IUU-fiske kan EU:s medlemsstater vägra att importera fisken.⁴³

Om ett tredjeland inte har en fiskeriförvaltning som ligger i linje med de internationella regler och grundprinciper som finns för att motverka IUU-fiske är det i enlighet med EU:s IUU-förordning möjligt att förbjuda import ifrån landet i fråga. Det klassas då som ett icke-samarbetande land vad gäller IUU-fiske. IUU-förordningen innehåller ett antal kriterier för att ett land skall anses i tillräcklig grad bekämpa IUU-fiske. Något förenklat kan sägas att ett land initialt antingen bedöms som att deras fiskförvaltning uppfyller de krav som finns i IUU-förordningen eller att det inte gör det. Om landets förvaltning inte är tillräcklig får landet ett så kallat ”gult kort” och ges möjlighet att rätta till sina brister och om bristerna rättas till blir det inga sanktioner; om bristerna inte rättas till får landet ”rött kort”.

Flera utvecklingsländer har fått varningar - gula kort; några har kunnat rätta till sina brister och de gula korten har kunnat lyftas och landet ifråga har fått ”grönt kort” och kunnat fortsätta exportera fiskeriprodukter till EU. I några fall har landet inte åtgärdat bristerna vilket har lett till att landet förts upp på listan över icke-samarbetande parter, dvs. fått ett rött kort och importen från detta land har förbjudits.

⁴³ Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: A Whitepaper. Prepared for the Pacard Foundation. June 2015.

Tabell 12.1. Förteckning över länder som sedan 2010 av EU har identifierats som icke-samarbetande eller meddelats att de kan komma att identifieras som icke-samarbetande när det gäller bekämpning av olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.

Rött	Gult	Grönt
Kambodja Komorerna St Vincent och Grenadines	Kiribati Liberia Saint Kits and Nevis Sierra Leone Thailand Taiwan Trinidad and Tobago Tuvalu	Belize Curacao Fiji Filipinerna Ghana Guinea Panama Papa nya Guinea Salomonöarna Sri Lanka Syd Korea Togo Vanuatu

Källa: [Kommissionens hemsida för IUU-regler](#), 2018-01-25

För de flesta länder som har fått en varning (gult kort) har detta inneburit att de gjort en rejäl ansträngning för att rätta till sina brister. Detta torde tolkas som att EU:s IUU-reglering har fått önskad effekt, dvs. att länder har förbättrat sina insatser för att motverka IUU-fiske. Kombinationen av risken att få sanktioner som hindrar export av fiskeriprodukter till EU och en dialog och stöttning från EU till aktuella länder verkar ha varit ett fungerande koncept.⁴⁴
⁴⁵ IUU-förordningen har haft en tydlig och direkt påverkan på dessa länder. Troligtvis har effekten varit positiv för fiskbestånden och förhoppningsvis även förbättrat möjligheterna till en långsiktig och hållbar utveckling av landets fiskerisektor.

12.2 EU:s långdistansfiske

EU har en stor långdistansflotta som fiskar över hela världen. Någon exakt definition av vilka fartyg som ingår i begreppet långdistansflotta (external fleet) finns egentligen inte och därför finns det olika uppskattningar över hur stor denna del av EU:s fiskeflotta egentligen är. En siffra som ofta citeras är 718 fartyg. Denna siffra kommer från en studie från 2008 och här definieras långdistansflottan som alla EU fartyg som till minst 90 procent fiskar i externa

⁴⁴ Christel Elvestad & Ingrid Kvalvik (2015) Implementing the EU-IUU Regulation: Enhancing Flag State Performance through Trade Measures, *ocean Development & International Law*, 46:3, 241-255,

⁴⁵ EU regulation to combat illegal fishing. Third country carding process. Case study #1 – August 2015. OCEANA, EJF, PEW and WWF.

vatten. En annan siffra som används kommer från *The Annual Economic Report on the EU fishing fleet* som tas fram av JRC, Joint Research Committee⁴⁶. Här definieras långdistansflottan som fartyg över 24 m som huvudsakligen fiskar utanför Nordatlanten, Medelhavet och Svarta havet, samt fiske i de yttersta randområdena (Outermost regions). Enligt denna definition så uppgick långdistansflottan 2013 till 298 fartyg. I tillägg till detta har en grupp av NGOs identifierat mer än 15 000 fartyg som mellan 2010 och 2014 haft tillstånd att fiska utanför EUs vatten⁴⁷. I denna siffra ingår då alla fartyg som fiskar på internationellt vatten i medelhavet, vilket är ett stort antal.⁴⁸

Då en entydig definition av vad som är långdistansfiske saknas är det också svårt att få en klar bild av storleken på EU:s långdistansflotta. Klart är dock att EU:s långdistansflotta påverkar fiskbestånd och fiskemöjligheter som är av betydelse för utvecklingskuststater.

12.2.1 Långdistansfiske efter tonfisk

EU:s långdistansfiske inriktar sig huvudsakligen på tonfisk och andra långvandrande arter. Förvaltningen är komplicerad men av mycket stor vikt eftersom många tonfiskbestånd är hårt beskattade. Genom inrättandet under de senaste decennierna av regionala förvaltningsorganisationer, i enlighet med det havsrätligt grundade FN-avtalet om gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (UNFSA 1995), har utvecklingskuststater i ökad utsträckning engagerat sig i förvaltningsprocesserna. Det internationella samarbetet om fiskeriförvaltning genom de regionala organisationerna omfattade länge i huvudsak det storskaliga fisket som mestadels bedrivs av långdistansflottor men utvecklingskuststater har i allt högre grad visat intresse för att utveckla ett eget fiske även efter den långvandrande tonfisken. Härigenom har även dessa staters legitima intressen att få ett rättvist inflytande över tonfiskförvaltningen alltmer kommit att uppmärksammas. Betydande mängder tonfisk fångas i utvecklingskuststaters ekonomiska zoner, bl.a. av EU:s långdistansfiskande flotta och av andra fjärrfiskande flottor. Detta påverkar såväl tonfiskfångsterna, efter framför allt neritisk (kustnära) tonfisk, liksom andra arter i det traditionella fiske som utförs av fiskesamhällen i utvecklingsländer.

⁴⁶ The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 17-12)

⁴⁷ The [Environmental Justice Foundation](#) (EJF), [Oceana](#), [The Pew Charitable Trusts](#) and [World Wide Fund for Nature](#) are working together to secure the harmonised and effective implementation of the EU Regulation to end illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing. This coalition is financially supported by [Oceans5](#) and [Paul M. Angell Family Foundation](#). The WhoFishesFAR URL is owned by Oceana.

⁴⁸ Beyond the European seas. The external dimension of the Common Fisheries Policy (March 2016). European Parliamentary Research Service.

För att utvecklingskuststaterna skall kunna utveckla sitt fiske, i enlighet med Havsrättskonventionen⁴⁹, är det nödvändigt att den regionala förvaltningen tillser att utvecklingskuststaterna får ett berättigat inflytande över förvaltning och fördelning av tillträde till resursen. Det gäller dels fördelningskriterier, dels hållbarhetsnivåer. Sådana förändringar kan möjliggöra för utvecklingskuststater att öka den ekonomiska nyttan av resursen och livsmedelstillgången för lokalsamhällen.

De regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna, har en viktig roll i att se till att kuststaters inflytande i organisationerna ökar och att de tilldelas en rättvis andel av fiskemöjligheterna. En begränsande faktor är att fördelningskriterier, uttryckt i termer av kvoter eller fiskeansträngning, tenderar att grunda sig på historiskt fiske, vilket gynnar fjärrfiskerier och gör det mycket svårt för utvecklingskuststater att få tillgång till/öka sin andel av fiskemöjligheter. Att helt frångå historiskt fiske är inte realistiskt, eftersom principen åtminstone indirekt framgår av Artikel 62.3 i UNCLOS samt av Artikel 11 i UNFSA. I enlighet med den senare borde dock andra kriterier än historiskt fiske kunna ges ett större utrymme i fördelningen. Inom EU anges i GFPns kapitel om dess externa dimension (artikel 29.3), att EU aktivt ska stödja utvecklingen av lämpliga och transparenta mekanismer för fördelning av fiskemöjligheter.

Ett fördelningssystem som inte är huvudsakligen förankrat i historiskt fiske skulle med största sannolikhet missgynna fjärrfiskande länder. Inom flera organisationer, t.ex. ICCAT⁵⁰, finns etablerade fördelningssystem och att förändra detta, så att historiskt fiske skulle få en mindre avgörande roll, skulle leda till mindre fiskemöjligheter för fjärrfiskande länder (t.ex. Spanien, Frankrike, Portugal, Kina och Japan). Inom t.ex. IOTC⁵¹, där det idag inte finns några fastställda fördelningssystem skulle det vara möjligt att ta större hänsyn till andra faktorer än historiskt fiske som grund för en fördelning mellan fiskande parter. Inom IOTC har tidigare fjärrfiskande parter tills helt nyligen dominerat totalt men en rörelse mot flera och mera koordinerade uttalanden har börjat hos utvecklingskuststaterna i regionen. En rörelse som inte alltid har uppskattats av EU:s långdistansflottor. Det pågår en diskussion om att ta fram en allokeringssnyckel för den långvandrande tonfisken.

När det gäller historiska fångstnivåer ska det noteras att det småskaliga fiskets fångster inte alltid registreras tillfredsställande, vilket inverkar negativt på kuststatens redovisade historiska fiske. Härutöver kan konstateras att kuststaterna inte alltid anser sig ha råd med medlemskap i RFMOs men att organisationernas beslut icke desto mindre har en betydande inverkan på det småskaliga fisket.

⁴⁹ UNFSA - Avtal om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av 10 december 1982 om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd - artikel 25.1.b

⁵⁰ The International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas

⁵¹ Indian Ocean Tuna Commission

Genom de vetenskapliga programmen i de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna har det framkommit att många tonfiskarter också spelar en betydande roll för det lokalbaserade fisket och därmed för lokalsamhällets livsmedelsförsörjning och ekonomi. Det storskaliga fisket har emellertid gjort det svårare att utveckla nationella mellanskaliga tonfiskflottor som kan konkurrera med långdistansflottorna. Särskilt vad gäller långvandrande arter har det också tagit lång tid att ta fram en tillfredsställande informationsbas av sådan kvalitet att parterna kunnat vara överens om de vetenskapliga råden som utgår ifrån den. Detta har varit särskilt tydligt i Indiska Oceanen. Fisket har olika karaktär, struktur och målarter i de olika länderna, men gemensamt är att det är mycket resurskrävande att samla tillfredsställande information om fångster och om fiskeflottans struktur. I sådana situationer riskerar misstänksamhet att uppstå hos de parter som har begränsat inflytande över besluten om högsta tillåtna uttag och över fördelningen av kvoter eller fiskeansträngning. Man har dock kommit så långt nu att man bedömer att fångsterna i de kustnära fiskena kan utgöra närmare hälften av den totala fångsten av tonfisk i Indiska Oceanen.

EU medverkar aktivt i beståndsförvaltningen i de flesta regionala fiskeriförvaltande organisationer, med utgångspunkt i rättighet, skyldighet och ansvar på grund av EU:s långdistansfiske. EU är också en av de parter som har starkast inflytande. EU:s nuvarande position i fördelningsfrågan i tonfiskorganisationerna är en tydlig spegling av de långdistansfiskande EU-ländernas önskan att upprätthålla historiska fiskevolymmer, det vill säga att använda historiskt fiske som primär fördelningsbas.

Inom WCPFC regleras fisket genom ansträngning; fartygen får ett antal fiskedagar, i stället för kvoter. EU har varit motståndare till detta och sett svårigheter att anpassa sina fiskepartnerskapsavtal till detta system. Dessutom anser Fisheries Forum Agency i regionen att WCPFC använder alldeles för mycket kraft och tid till att söka anpassa förvaltningen till en part utanför regionen (EU).

12.2.2 Reglering av fartyg som fiskar utanför EUs vatten

För att fiska antingen på en annan kuststats vatten eller på det fria havet måste EU-fartyg, och, på motsvarande vis, tredjelandsfartyg som önskar fiska på EU:s vatten, ha tillstånd. Reglerna för utfärdande av dessa tillstånd har reglerats av förordning 1006/2008, den så kallade tillståndsförordningen. Den har nära kopplingar till kontrollförordningen (1224/2009) samt den s.k. IUU-förordningen (1005/2008). Tillståndsförordningen har nyligen genomgått en revidering och är nu ersatt av förordning (EU) 2017/2403 om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor⁵².

Det fanns flera skäl till att den gamla tillståndsförordningen behövdes revideras. Att säkerställa överensstämmelse med kontrollförordningen och den

⁵² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2017/2403 av den 12 december 2017 om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1006/2008

nya gemensamma fiskeripolitiken var ett skäl ett annat är det också funnits en önskan att se till att regleringen av EU:s externa flotta följer principer som på senare år antagits på internationell nivå.

FAO:s Frivilliga riktlinjer för flaggstaternas prestationsnivå antogs 2014⁵³ och rekommenderar bl.a. att flaggstaten och kuststaten beviljar ett tillstånd när fiskeverksamheten bedrivs enligt ett tillträdesavtal men också när den bedrivs utanför ett sådant avtal. Vidare har FAO antagit de frivilliga riktlinjerna för småskaligt fiske⁵⁴ och i dessa riktlinjer uppmanas till antagandet av åtgärder för långsiktigt bevarande och hållbart nyttjande av fiskresurser även för fiskeverksamhet utanför unionens vatten.

En översyn av tillståndsförordningen föranleddes också av det ökade behovet av transparens för fiskeaktiviteter – initiativ för en sådan utveckling har bl.a. tagits av Världsbanken och av *Fisheries Transparency Initiative, FITI*.

Härutöver kan noteras att internationella havsrättsdomstolen (ITLOS⁵⁵) i april 2015 i sitt rådgivande yttrande om frågor som rör IUU-fiske inom de EEZ som tillhör medlemmarna i den subregionala fiskerikommissionen (SRFC)⁵⁶ anser att en flaggstats ansvar att förebygga och/eller ingripa mot IUU-fiske inom kuststaters EEZ utgör en skyldighet för att skäligen aktsamhet skall anses ha iakttagits⁵⁷.

Kommissionen presenterade i december 2015 ett förslag som syftade till att förbättra övervakningen av och insynen i EU:s externa fiskeflotta. Rådet antog en allmän inriktning den 28 juni 2016 vilken SE kunde ställa sig bakom. Parlamentets fiskeriutskott (PECH) diskuterade förslaget på grundval av utkastet till betänkande från Linnéa Engström (Greens / EFA, Sverige) och utskottet för utveckling (DEVE) yttrade sig. Den 5 december 2016 antog PECH-utskottet sitt betänkande. Tre triloger hölls mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet: den 27 april, den 30 maj och den 20 juni 2017. Därefter nådde parlamentet och rådet en preliminär överenskommelse som godkändes av utskottet PECH den 12 juli 2017. Europaparlamentet antog texten den 12 december 2017, och den slutliga rättsakten undertecknades samma dag. Den nya förordningen offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning den 28 december 2017.

Den nya förordningen utvidgar tillståndssystemet till att omfatta till exempel privata avtal mellan EU-företag och tredjeländer och missbruk av avtal. De

⁵³ FAO Voluntary Guidelines for Flag State Performance

⁵⁴ Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication

⁵⁵ International Tribunal for the Law of the Sea

⁵⁶ Sub-Regional Fisheries Commission

⁵⁷ an obligation of "due diligence"

flesta av ändringarna gäller EU-fartyg som fiskar utanför unionens vatten. Kärnprincipen är att ett sådant fartyg, oavsett område och ramverk inom vilket det är verksamt, bör ha tillstånd från och övervakas av sin flaggmedlemsstat.

De frågor som tagit mest tid att komma överens om rör framför allt omflaggning, dubbelbestraffning, samt återtagande av fisketillstånd. Bland annat finns i den överenskomna texten, infört av parlamentet, strängare regler för EU-fartyg som omlastar till sjöss (dvs. lastning av fångster från ett fartyg till ett annat). När det gäller öppenhet och transparens kommer nu mer information att ingå i den offentliga delen av fisketillståndsregistret, t.ex. IMO-nummer - vilket säkerställer spårbarheten hos ett fartyg under hela dess livslängd tillsammans med typ av tillstånd, inklusive målarten och den tillåtna tiden och området för fiskeverksamhet.

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 de påverkar också konsumenterna. 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. Nedan görs en ekonomisk analys av 2015 års fiske, som är en konsekvens av de beslut som har fattats under 2015 och under tidigare år, samt utifrån pris- och kostnadsutveckling. I det svenska kapitlet i EU:s årliga skrift (Economic Performance of the EU fishing fleet) kommer en djupare analys att genomföras. HaV avser att ta fram ytterligare fiskeriekonomiska analyser under 2018, såsom exempelvis rapporten till kommissionen avseende balansen mellan resursen och fiskeflottan.

13.1 Ekonomisk analys av 2016 års fiske

13.1.1 Ekonomiska begrepp

Den svenska flottan har minskat de senaste decennierna. 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 företagsstrategiskt 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. 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, vilka 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 som används reflekterar just användningen av dessa produktionsfaktorer. Förädlingsvärde per heltidsanställd är 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 fiskeflottan 2016 och 2017

Under 2016 fanns det 1 255 fartyg, av dessa användes 975 aktivt till fiske. Motsvarande siffror för 2017 var 1 211 fartyg varav 911 var aktiva (se tabell 13.1.) Notera att en viss ändring gjorts avseende definition av fartyg, då fartyg införda under året omfattas fr.o.m. 2015. Det totala tonnage och motorstyrkan i den svenska fiskeflottan har minskat med en tredjedel respektive en fjärdedel sedan 2008. Sveriges ansträngningar för att uppnå en hållbar balans mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter har gett resultat. Antalet fartyg i den svenska flottan har sedan 2008 fram till 2016 minskat med cirka 17 procent medan antalet anställda (heltidsekvivalenter) har minskat med cirka 30 procent.

Tabell 13.1 Den svenska fiskeflottan*

Värden för kalenderår	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal fartyg (st)	1507	1471	1415	1359	1322	1299	1266	1298	1255	1211
Varav inaktiva (st)	359	339	351	328	304	278	290	296	280	300
Snittålder (år)	29,9	30,3	30,7	30,9	31,5	32,2	32,8	33,3	34,0	34,9
Snittlängd (m)	10,6	10,5	10,5	10,1	10,0	10,0	9,9	9,8	9,9	9,7
Tonnage (tusen BT)	43,0	41,7	38,6	32,9	29,5	30,5	29,0	30,8	31,9	28,2
Motorstyrka (tusen kW)	211,8	207,9	196,4	178,2	169,1	170,7	163,9	167,9	170,6	159,4
Antal företag (st)	1211	1181	1134	1089	1056	1035	985	995	952	918
Antal anställda** (st)	1133	1019	990	974	942	886	845	791	799	---
Landad vikt (tusen ton)	214,1	199,3	204,4	173,4	136,5	177,6	166,1	202,7	197,7	221,7
Landat värde (milj. kr)	1099	1066	986	1053	1081	1132	1011	1085	1198	1 266

* Fartyg i flottan 1 januari för respektive år men från och med 2015 ingår även fartyg som tillkommit under innevarande år dvs. efter den 1 januari (ny def. enligt EU:s Datainsamlingsförordning).

**heltidsekvivalenter

De senaste åren, dvs. efter 2008, har den landade mängden fångst först minskat markant och sedan återhämtat sig medan värdet har varit mer konstant. Värdet och mängden påverkas av kvoter, valutakurser och priser på världsmarknaden. Under perioden har många arter ökat i pris, framförallt de pelagiska arterna, men även räka och kräfta har stigit kraftigt i pris.

Fångsten under 2017 uppgick till cirka 220 000 ton till ett värde av nästan 1,3 miljarder kronor. Jämfört med föregående år så har landad vikt 2017 ökat med cirka 12 procent, motsvarande en ökning om 24 000 ton. Det som påverkar den totala infiskningen är främst de stora pelagiska kvoterna i och med dess stora procentuella andel av de totala kvoterna. Under 2017 ökade även det landade värdet, en ökning om cirka 6 procent jämfört med föregående år.

13.1.3 Intäkter

Intäkterna i det svenska fisket styrs huvudsakligen av kvoter som bestämmer den mängd som får fiskas, priset på den landade fångsten och valutan. Priset på den svenska landade fångsten sätts huvudsakligen utifrån priset 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 konsumentbeteende baserat på uppfattningar om bestånds- och miljösituationer. Även kvalitetskillnader kan påverka priserna samt certifiering 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. Priset på torsk har gått ned kraftigt och detta påverkar många fisken och främst det småskaliga fisket. Priset på havskräfta har ökat med cirka 40 procent. Priset på räka har nästan fördubblats sedan 2008 fram till 2013. Efter 2013 minskade dock priset men

har därefter stabiliserats runt 90 kronor per kg. Hur stor påverkan t.ex. perioden av rödlistning 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

Årliga genomsnittliga landningspriser (kr)										
År	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sill	3,32	3,62	3,56	4,50	5,14	4,90	4,30	3,40	3,70	3,89
Kräfta	90,08	88,94	97,86	123,66	101,14	110,34	107,81	129,42	124,68	111,42
Skarpsill	1,50	1,60	1,80	2,31	2,55	2,79	2,36	2,20	2,41	2,07
Räka	50,33	61,07	82,17	91,51	93,41	105,73	86,59	92,68	82,92	91,26
Torsk	15,83	12,72	13,30	13,42	12,71	13,40	13,21	11,63	11,77	16,40

Yrkesfisket har även av andra intäkter än de som kommer från landningen av fisk. På senare år har försäljning av olika typer av tillstånd (kW, effort, tonnage, etc.) och fiskerättigheter (kvoter) tillkommit.

13.1.4 Kostnader

De totala kostnaderna för yrkesfisket minskade under 2016 jämfört med föregående år. Den främsta bidragande orsaken till minskningen är minskade energikostnader för fiskeflottan. Detta gäller framför allt de stora fartygen över 18 meters längd, som till följd av det pelagiska systemet (individuella rättigheter) getts förutsättningar att mer effektivt kunna planera sitt fiske och härigenom minska energikostnader. Utöver energikostnader så har även övriga rörliga kostnader minskat jämfört med föregående år. Minskade energikostnader och övriga rörliga kostnader inom yrkesfisket beror främst på att antal fartyg och antalet dagar till sjöss har blivit färre.

De fasta kostnaderna har ökat jämfört med föregående år samtidigt som arbetskraftskostnaderna stabiliserats på en relativt hög nivå. Vidare har kostnader för reparation och underhåll ökat de två senaste åren. Det är främst de mindre fartygen och de som fiskar med passiva redskap som fått ökade reparations- och underhållskostnader medan fartyg över 24 meters längd har minskade reparations- och underhållskostnader.

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 segment (se tabell 13.3).

Sett över tid ökar det totala förädlingsvärdet och förädlingsvärdet per heltidsekvivalent. Fisket med passiva redskap har i princip ett oförändrat förädlingsvärde. Detsamma gäller för de mindre fartygen (10-24 meter) inom

det aktiva redskapssegmentet. För det pelagiska fisket, vilket är främst representerat i fartygssegment "Aktiva >24 m", ser vi en ökning av förädlingsvärdet jämfört med föregående år. Det är således det pelagiska fisket som driver ökningen för sektorn som helhet. Att förädlingsvärdet inte följer någon helt tydlig trend beror huvudsakligen på att kvoterna varit lägre för vissa år (exempelvis 2014) och att därigenom infiskningen minskat. Effektivisering med 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. kvalitet), 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 sedan 2013. Den dåliga situationen för torsken i Östersjön har också påverkat negativt under senare år.

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. Men det bör påpekas att förädlingsvärdet per heltidsekvivalent inte täcker en normal lön, kostnader för kapital och framtida investeringar. 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)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
År								
Passiva <10m	26	26	28	26	104	97	114	112
Passiva 10-12m	18	19	24	29	239	250	374	398
Passiva >12m	6	4	4	4	384	305	296	397
Aktiva 10-12m	22	24	33	32	391	433	652	659
Aktiva 12-18m	51	59	69	70	463	551	797	705
Aktiva 18-24 m	61	60	81	80	418	478	717	670
Aktiva >24m	281	254	271	388	1 179	1150	1 225	1 790
Totalt	464	447	510	628	523	512	645	787

För de mindre fartygen som fiskar med passiva redskap och de minsta trålarna är utfallet 2016 i stort oförändrat jämfört med föregående år. Den stora ökningen i förädlingsvärde har främst skett för de större trålarna som inkluderar det pelagiska fisket, dvs. aktiva fartyg över 24 m. Det pelagiska systemet är en av de bidragande orsakerna till förbättringen av lönsamheten inom den svenska fiskeflottan i stort. Det pelagiska systemet har gett möjlighet

till rationaliseringar, anpassning av kapaciteten, effektivisering samt investeringar i ny teknik, dvs. klassiska stordriftsfördelar.

Det bör dock betonas att vid en uppdelning av 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.

Under 2017 infördes ett ITQ-system för det demersala fisket. Eventuella effekter av införandet av detta system kommer att kunna följas upp under 2018.