

Handläggare

Johanna Burn
Fisketillståndsenheten
Johanna.burn@havochvatten.se

Datum 2023-12-27

Dnr 01185-2023

Regeringen
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Uppdrag om att utreda licensprövningar och beståndsuppskattningar för att möjliggöra nyetablering av småskaligt fiske

Redovisning av regeringsuppdrag om utredning av licensprövningar och beståndsuppskattningar för att möjliggöra nyetablering av småskaligt fiske.

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att efter dialog med berörda myndigheter utreda hur beståndsuppskattningar utifrån fiskeriberoende och -oberoende data tillsammans med dispens- och licensprövningar kan utvecklas för att, där beståndssituationen tillåter, möjliggöra nyetableringar av ett konkurrenskraftigt småskaligt fiske i våra insjöar och längs våra kuster. Undantag från behovet av yrkesfiskarlicens för småskaligt fiske för egen livsmedelsverksamhet bör också övervägas. Beståndsuppskattningarna ska även kunna bidra till miljöövervakning.

Uppdraget inkom till Havs- och vattenmyndigheten den 22 december 2022.

I rapporten analyseras ett antal områden som påverkar möjligheten till nyetablering. Dessa berör bland annat behovet av förbättrad fiskeriberoende och fiskerioberoende data för beståndsbedömningar, behov av ändringar i regelverk kopplat till licenser samt behov av ändringar i den nationella hanteringen av EU:s krav på in- och utförsel av fiskekapacitet. Samtliga förslag i denna rapport innebär ökat krav på resurser och/eller medel för att kunna utreda frågeställningarna. Många av förslagen är också beroende av att beståndssituationen medger ett ökat resursuttag. De senaste åren har majoriteten av ansökningarna om nyetablering gällande fiskelicens och personlig fiskelicens avslagits på grund av att beståndssituationen för olika arter inte tillåter ett ökat uttag.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av vikarierande generaldirektören Eva-Britt Eklöf Petrusson efter föredragning av utredaren Johanna Burn. I den slutliga handläggningen av ärendet har även utredarna Karin Kataria, Qamer Chaudhry, Fredrik Ljunghager och Sofia Brockmark medverkat.



Eva-Britt Eklöf Petrusson



Johanna Burn

Innehåll

1. Sammanfattning	7
2. Uppdraget och dess beredning.....	9
2.1 Uppdragsbeskrivning	9
2.2 Avgränsningar.....	9
2.3 Samråd	9
3. Utgångspunkter.....	9
4. Beskrivning av småskaligt fiske i insjöarna och längs kusterna.....	11
4.1 Insjöfiske	11
4.2 Småskaligt fiske längs kusten.....	13
5. Biologiskt kunskapsunderlag, data och beståndsskattningar	16
5.1 Dagens kunskapsunderlag	16
5.1.1 Fiskövervakning.....	17
5.2 Övervakning av fisk i kustvatten	18
5.2.1 En optimerad kustfiskövervakning	18
5.2.2 Slutsatser från utvärdering gällande kustprovfisken	18
5.3 Övervakning av fisk i sötvatten	19
5.4 Yrkesfiskets fångstrapportering och pågående utvecklingsprojekt.....	20
6 Regelverk som styr licensprövningen	22
6.1 Beskrivning av regelverk som styr licensprövningen.....	22
6.2 Fiskelicens och personlig fiskelicens.....	22
6.2.1 Fisket ska bedrivas i näringsverksamhet	23
6.2.2 Fisket har anknytning till svensk fiskerinäring.....	23
6.2.3 Registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009)	24
6.2.4 Kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan	24
6.2.5 Tillgången på fisk.....	24
6.2.6 Myndighetspraxis vid tillämpning av tillgången på fisk vid prövning av personlig fiskelicens	25
6.2.7 Dispenshanteringen.....	26
6.3 Förbud mot att sälja fritidsfångad fångst (avsaluförbudet).....	27
7 Sammanfattning av synpunkter vid dialog	27
7.1 Synpunkter gällande tillgången på fisk och möjlighet till förbättrad data	27
7.2 Regelverket kring licenser – åsikter om nuvarande regelverk och tankar/förslag	28
7.3 Angående hanteringen av EU:s in- och utförselkrav för fiskekapacitet.....	28
7.4 Angående dispenshantering	28

7.5 Övriga synpunkter framförda vid dialogen.....	29
8 Analys och diskussion	30
8.1 Analysens delområden	30
8.2 Analys av möjligheter till förbättrad fiskerioberoende data för beståndsbedömningar	30
8.2.1 Havet	30
8.2.2 Insjöarna	31
8.3 Analys av möjligheter till förbättrad fiskeriberende data för beståndsbedömningar	31
8.4 Analys av behov av ändringar relaterade till 30 § fiskelagen	32
8.5 Analys av "Binäringsfiske" – ny kategori av licensinnehavare	33
8.6 Analys av frågan om fler ska omfattas av rapporteringsskyldighet.....	35
8.7 Analys av ändringar när det gäller kravet för näringsverksamhet.....	35
8.8 Kan överlåtbarhet av fiskelicenser underlätta nyetablering?.....	36
8.9 Diskussion av dispensprövningens möjlighet till utveckling i syfte att möjliggöra nyetablering inom insjöfisket	37
8.10 Analys av möjlighet till undantag från behovet av yrkesfiskarlicens för småskaligt fiske för egen livsmedelsverksamhet.....	37
8.11 Finns behov av ändringar i nationell hantering av in- och utförselkraven av fiskekapacitet?	38
9 Slutsatser och förslag.....	38

Förklaring av vissa begrepp och förkortningar

Bestånd	Ett bestånd utgör en grupp av individer från en eller flera populationer som vid ett visst givet tillfälle uppehåller sig i samma område och där beskattas av ett visst fiske. Fisket på ett bestånd kan således vara riktat mot en del av, en hel eller flera populationer.
Binäringsfiske	Avser i denna rapport att fiske bedrivs i mindre omfattning än vad som krävs för att inneha fiskelicens, men där en del av fångsten är avsedd att säljas.
Ekosystemansatsen	En strategi för bevarande och restaurering av naturvärden, hållbart nyttjande och rättvis fördelning av naturresurser, med målet att säkerställa att användningen av ekosystemen bidrar till att upprätthålla ekosystemens långsiktiga fortlevnad vad avser deras struktur, funktion och dynamik.
Datainsamlingsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr. 199/2008.
Fiskeriberoende data	Avser i denna rapport fångststatistik från såväl yrkesfisket som fritidsfisket.
Fiskerioberoende data	Avser i denna rapport sådan data (längd, vikt, ålder, könsmognad, med mera) som samlas in vid standardiserade provfisken och provtagning av fiskets fångster.
Fiskekapacitet	Avser i denna rapport ett fartygs dräktighet i bruttoton (Bt) och dess maskinstyrka i kilowatt (kW) enligt artiklarna 4 och 5 i rådets förordning (EEG) nr. 2930/86.
Fiskelagen	Fiskelagen (1993:787) gäller rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon.
Fiskelicens	Avser i denna rapport en sådan licens som krävs för att bedriva yrkesmässigt fiske med ett fartyg i havet och som innebär undantag från de redskapsbegränsningar som gäller för fritidsfisket.
Försiktighetsansatsen	Avser i denna rapport den ansats som beskrivs i artikel 6 i FN:s avtal om fiskebestånd, och som innebär att avsaknaden av tillförlitlig vetenskaplig information inte bör tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att bevara mårlarter, associerade arter eller arter som är beroende av dessa, icke-mårlarter samt deras livsmiljö.
Genomförandeförordningen	Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr. 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för (EG) nr. 1224/2009 om att införa ett kontrollsystem i gemenskapen för att

	säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.
Grundförordningen	Avser i denna rapport Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr. 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.
ICES	International Council for the Exploration of the Sea. Internationella havsforskningsrådet.
KOM	EU-kommissionen. Är EU:s verkställande institution.
Kontrollförordningen	Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs
Kustkvot	Del av den nationella kvoten som inte fördelas individuellt i ett fördelningssystem.
Kvot	Tilldelas ett land, en fartygsklass eller en fiskelicensinnehavare. Kallas ofta fiskemöjlighet när den fördelas mellan fiskare.
Näringsverksamhet	Avser i denna rapport en förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.
Pelagiskt fiske	Fiske efter någon av arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.
Personlig fiskelicens	Avser en sådan licens som krävs för att bedriva yrkesmässigt fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna med fler redskap än vad som är tillåtet för fritidsfisket, utan stöd av enskild fiskerätt.
Småskaligt fiske	Begreppet kan definieras på olika sätt men avser i denna rapport sådant fiske som bedrivs med stöd av fiskelicens men som inte kräver kompletterande fisketillstånd.

1. Sammanfattning

Regeringen har gett Havs- och vattenmyndigheten (HaV) i uppdrag att genomföra en utredning av licensprövningar och beståndsuppskattningar för att möjliggöra nyetablering av småskaligt fiske. Enligt uppdraget ska HaV *”efter dialog med berörda myndigheter utreda hur beståndsuppskattningar utifrån fiskeriberoende och -oberoende data tillsammans med dispens- och licensprövningar kan utvecklas för att, där beståndssituationen tillåter, möjliggöra nyetableringar av ett konkurrenskraftigt småskaligt fiske i våra insjöar och längs våra kuster. Undantag från behovet av yrkesfiskarlicens för småskaligt fiske för egen livsmedelsverksamhet bör också övervägas. Beståndsuppskattningarna ska även kunna bidra till miljöövervakning.”* För att inhämta synpunkter arrangerade HaV under maj 2023 tre dialogmöten och det har även funnits möjlighet att lämna skriftliga synpunkter.

Antalet yrkesfiskare i Sverige har minskat under en längre tid, vilket avspeglar sig i en nedåtgående trend i antalet fiskelicenser och personliga fiskelicenser, samtidigt som medelåldern ökat. Långsiktigt hållbart nyttjade bestånd och tillgången på fisk och skaldjur är en grundläggande förutsättning för ett yrkesmässigt fiske i både hav och sjö och för att kunna bevilja nya licenser. Minskande eller låga fiskebestånd har inneburit ett begränsat utrymme för nyetableringar i havet. De senaste åren har majoriteten av ansökningarna om nyetablering av fiskelicens avslagits på grund av att beståndssituationen för olika arter inte medgivit ett utökat uttag eller för att det saknas tillräckligt dataunderlag för beståndsbedömning. Det är därför viktigt att förvaltningen skapar bra förutsättningar för bestånden, vilket förutsätter goda kunskaper om bestånden och dess utveckling. HaV gör årligen beställningar av datainsamling, biologisk rådgivning och kunskapsunderlag från Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i syfte att följa och uppskatta fisk- och skaldjursbestånden storlek och utveckling över tid. Myndigheten beställer vid behov även kompletterande biologiska underlag och råd för vissa arter eller bestånd för att exempelvis följa upp förändringar i miljön och effekterna av förvaltningsåtgärder.

Biologiska kunskapsunderlag bygger på både fiskeriberoende och fiskerioberoende data. När det gäller fiskeriberoende data utgör insamlingen av fångstdata ett betydelsefullt underlag för beståndsbedömningar, liksom vilka rapporteringskrav som finns för olika fiskerier. Idag omfattas exempelvis inte fritidsfisket av fångstrapporteringskrav.

Den svenska nationella lagstiftningen om fiskelicens bygger till stor del på EU-rätten. Möjligheten att börja fiska yrkesmässigt påverkas av regelverkets utformning, inte minst de villkor som anges i fiskelagen (1993:787) för att kunna beviljas fiskelicens och personlig fiskelicens.

I rapporten analyseras ett antal områden som påverkar möjligheten till nyetablering. Dessa berör bland annat behovet av förbättrad fiskeriberoende och fiskerioberoende data för beståndsbedömningar, behov av ändringar i regelverk kopplat till licenser samt behov av ändringar i den nationella hanteringen av EU:s krav på in- och utförsel av fiskekapacitet.

När det gäller möjligheten till bättre beståndsbedömningar har SLU, på uppdrag av HaV, utfört utvärderingar av datainsamlingen för både kustfisket och för de stora sjöarna (Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren). SLU har i dessa utvärderingar framfört konkreta förslag på hur den fiskerioberoende datainsamlingen kan förbättras. Avseende havet har ett antal åtgärder baserat på utförda utvärderingar redan införts, vilka beskrivs i avsnitt 5.3. Utvärderingen av övervakning i insjöarna är inte helt färdigställd och rekommendationerna i utvärderingen har därför ännu inte utvärderats av HaV. I en bilaga till regeringsuppdraget sammanfattar SLU utvärderingens

rekommendationer, dess effekter på kostnader samt bedömd inverkan på beståndsbedömningarnas kvalitet.

Utöver förbättrat fiskerieroende dataunderlag utgör även fiskerieroende data ett betydelsefullt underlag för möjligheten att följa tillståndet för olika arter och trender. Rapporteringsskyldighet för fritidsfisket kan väntas innebära ett bättre fiskerieroende dataunderlag, vilket också är en fråga som utreds inom utredningen av en moderniserad fiskelag (kommittédirektiv 2022:92) som ska redovisas den 29 november 2024.

I relation till uppdragets frågeställning vill HaV understryka att ökad kunskap om beståndens status och trender inte nödvändigtvis innebär ökade möjligheter till att kunna bevilja fler nya licenser. Det ger dock bättre förutsättningar för att fatta rätt förvaltningsbeslut. En ökad geografisk upplösning på datan i kombination med lagändringar, vilket förutsätter ökat krav på resurser och/eller medel till HaV och SLU, skulle dock kunna innebära att ökad regional hänsyn kan tas vid licensprövningar. Det skulle kunna leda till att fler nya licenser kan beviljas.

Det skulle kunna utredas vidare om skrivningar i fiskelagen bör ändras så att begränsade licenser kan beviljas baserade på regionala eller lokala kunskapsunderlag. Även om begränsningar i licensen är möjliga redan idag så är utgångspunkten att licensen är allmängiltig och ska prövas mot den allmänna tillgången på fisk. Detta innebär därför en annan infallsvinkel där begränsningar i licensen inte ses som undantag. En fördjupad utredning kan krävas för att utreda om det exempelvis finns risker med att fiskelicensinnehavare med en begränsad licens inte har möjlighet att rikta om sitt fiske vid stora beståndsförändringar.

Ett förslag gällande behov av ändringar i regelverk kopplat till licenser är att se över utformningen av kravet om fiske i näringsverksamhet för att beviljas fiskelicens. Införande av en fast beloppsgräns skulle både bidra till ökad tydlighet och innebära regelförenkling.

En annan typ av regelförändring som HaV föreslår kan utredas är möjlighet till överlåtbarhet av licenser, vilket skulle kunna utgöra en ny väg in i fisket. Ett eventuellt införande av överlåtbara licenser ställer dock krav på lagändring och en fördjupad utredning av risker och nödvändiga förutsättningar, exempelvis när det gäller möjligheter att påverka regional spridning.

HaV föreslår vidare att ändringar i den nationella hanteringen av in- och utförselkraven av fiskekapacitet bör övervägas i syfte att underlätta för nyetablerade. HaV föreslår att kravet på utförsel av fiskekapacitet tas bort för dem som beviljas en ny fiskelicens för första gången och som tillhör segmentet som enbart fiskar med passiva redskap. Detta minskar etableringskostnaderna för nyetablerade.

I rapporten förs också ett resonemang kring möjligheten att införa en ny licenskategori i form av binäringsfiske, och identifierar både för- och nackdelar med en sådan. Samtidigt som det skulle ge möjlighet för dem som beviljas licensen att kunna sälja sin fångst (när det gäller fiske i havet där förbud mot fritidsfångad fisk råder), skulle ett införande av en sådan licenskategori innebära en utökning av ett segment som redan idag uppvisar dålig lönsamhet.

2. Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

Regeringen har gett HaV i uppdrag att genomföra en utredning av licensprövningar och beståndsuppskattningar för att möjliggöra nyetablering av småskaligt fiske. Enligt uppdraget ska HaV efter dialog med berörda myndigheter utreda "hur beståndsuppskattningar utifrån fiskeriberoende och -oberoende data tillsammans med dispens- och licensprövningar kan utvecklas för att, där beståndssituationen tillåter, möjliggöra nyetableringar av ett konkurrenskraftigt småskaligt fiske i våra insjöar och längs våra kuster. Undantag från behovet av yrkesfiskarlicens¹ för småskaligt fiske för egen livsmedelsverksamhet bör också övervägas. Beståndsuppskattningarna ska även kunna bidra till miljöövervakning." Regeringsuppdraget ska redovisas till regeringskansliet (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet) senast den 30 december 2023.

2.2 Avgränsningar

Enligt uppdraget ska HaV utreda "hur beståndsuppskattningar utifrån fiskeriberoende och fiskeriberoende data tillsammans med dispens- och licensprövningar kan utvecklas för att, där beståndssituationen tillåter, möjliggöra nyetableringar av ett konkurrenskraftigt småskaligt fiske i våra insjöar och längs våra kuster".

I uppdragsbeskrivningen används formuleringen "småskaligt fiske" vilket kräver en definition av detta begrepp. "Småskaligt fiske längs våra kuster" avser i denna rapport de fiskerier som utöver fiskelicens inte kräver kompletterande fisketillstånd. Fiskerier som utöver fiskelicens även kräver fisketillstånd inkluderas alltså inte i denna rapport.

I uppdragsbeskrivningen refereras även till "dispens- och licensprövningar". HaV:s tolkning av denna formulering är att de dispenser som avses är de redskapsdispenser² som utfärdas av länsstyrelserna gällande de fem stora sjöarna.

2.3 Samråd

Som en del av arbetet med regeringsuppdraget arrangerade HaV under maj 2023 tre dialogmöten där bland annat länsstyrelser, SLU, Jordbruksverket och fiskets producentorganisationer bjöds in till diskussion om regeringsuppdragets frågeställningar. Utöver dialogmötena efterfrågade HaV även skriftliga synpunkter, med möjlighet att lämna synpunkter, även för dem som inte deltagit på dialogmötena. Totalt inkom 28 instanser med skriftliga synpunkter vilka sammanfattas i avsnitt 7.

3. Utgångspunkter

Antalet yrkesfiskare i Sverige har minskat under en längre tid. För att kunna bedriva yrkesmässigt fiske i havet med en båt krävs en så kallad fiskelicens och för yrkesmässigt fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna (Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön) krävs en så

¹ Yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd upphörde att gälla den 1 oktober 2014 och ersattes istället med fiskelicenser och personliga fiskelicenser. Yrkesfiskelicenserna innefattade tidigare både licenser för yrkesmässigt fiske i havet och i de fem stora sjöarna.

² Se vidare i avsnitt 6.2.7.

kallad personlig fiskelicens. Det har varit en nedåtgående trend för båda dessa licenstyper, men tydligast för fiskelicenserna. Medan det år 2014 fanns 1 394 fiskelicenser och 175 personliga fiskelicenser, finns det idag 946 fiskelicenser och 157 personliga fiskelicenser.

För att få sälja fångst som fångats i havet och använda fler redskap än vad som krävs enligt 9 a § fiskelagen (1993:787) behövs en fiskelicens. Fiskelicensen är till skillnad mot den personliga fiskelicensen knutet till ett specifikt fiskefartyg. En annan skillnad är att fiskelicensen kan innehållas av en fysisk eller juridisk person. I fiskelagen anges kriterier som ska vara uppfyllda för att en fiskelicens ska kunna beviljas. Dessa innebär att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet, att fartyget ska ha anknytning till svensk fiskeriering, att fartyget är registrerat som fiskefartyg samt att fiskekapacitet ska föras ut ur fiskeflottan. När en fiskelicens prövas för första gången ska även tillgången på fisk beaktas. En sådan prövning görs även när en befintlig yrkesfiskare vill utöka sitt fiske, exempelvis till att fiska efter andra arter. Tillgången på fisk bedöms utifrån biologisk rådgivning från Internationella havsforskningsrådet (ICES) och biologisk beståndsbedömning från SLU, gällande de nationellt förvaltade arterna. För kvoterade arter i havet beaktas kvoternas nyttjande de senaste åren, men hänsyn kan även tas till skattade utkast och förväntad fångstsammansättning i blandfisken. Fiskelicenser är generellt allmängiltiga, det vill säga gäller i alla vatten, men kan i vissa fall begränsas till att inte tillåta eller tillåta ett visst fiske eller till den enskilda fiskerätten³.

När det gäller yrkesmässigt fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna krävs en personlig fiskelicens för att kunna använda fler redskap än vad som annars är tillåtet enligt 9 a § fiskelagen. Utöver den personliga fiskelicensen krävs även en redskapsdispens. Redskapsdispenserna utfärdas av länsstyrelserna och anger vilka och hur många av respektive redskap som får användas. Länsstyrelserna prövar också sina dispenser mot tillgången på fisk och antalet licenser som behöver dela på detta. När HaV första gången prövar en personlig fiskelicens ska tillgången på fisk beaktas. Denna prövning baseras på årliga beståndsbedömningar från SLU för arterna i de olika sjöarna. Till skillnad mot fiske i havet finns inga kvoter i sjöarna, utan fisket regleras nationellt. En utgångspunkt är att den personliga fiskelicensen ska vara giltig i hela sjön. Om fisket sker på enskild fiskerätt i en sjö så krävs ingen personlig fiskelicens för att få fiska yrkesmässigt.

Hållbart nyttjade bestånd och tillgången på fisk och skaldjur är således grundläggande förutsättningar för ett yrkesmässigt fiske i både hav och sjö samt för att kunna bevilja nya licenser. Flera kustfiskebestånd är idag minskande eller låga vilket innebär ett begränsat utrymme för nyetableringar. När det gäller fiskerier i havet som kräver fisketillstånd, utöver fiskelicens, är det främst nya fisketillstånd för havskräfta med bur som under senare år kunnat beviljas då beståndssituationen för havskräfta varit god, nyttjandet lågt och bifångsterna låga. För flera arter i sötvattensfisket saknas dataunderlag vilket leder till att någon biologisk beståndsbedömning inte kan ges. Det har gjort det svårt att bevilja nya personliga fiskelicenser eftersom det saknas underlag på att arterna tål ett ökat fisketryck.

Möjligheten att börja fiska yrkesmässigt påverkas av regelverkets utformning. Idag finns exempelvis ingen möjlighet att särskilt gynna yngre sökande eller att väga in regionala eller lokala aspekter, utan det är den allmänna tillgången på fisk som styr. God lönsamhet och goda

³ Övervägande del av vattenområdena i havet är så kallat allmänt vatten. Undantaget är vattenområden som tillhör fastigheter längs kusten och öar i havet av minst 100 meters längd. Vattenområden som tillhör fastigheterna kallas enskilt vatten. Att ha äganderätt till ett vattenområde innebär dock inte att det också finns en fiskerätt i ägandet.

framtidsutsikter är viktigt för att nya ska lockas till att bli fiskare. Samtidigt som antalet licenser har minskat i antal har medelåldern bland fiskelicenstillhavarna ökat. Det finns därmed ett behov av yngre yrkesfiskare, inte minst för att möjliggöra kunskapsöverföring till en ny generation. Eftersom möjligheten att bevilja nya licenser ställer krav på hållbara fisk- och skaldjursbestånd är det viktigt att förvaltningen skapar bra förutsättningar för bestånden. Detta förutsätter goda kunskaper om bestånden och dess utveckling.

HaV arbetar idag på olika sätt för att utveckla och förbättra kunskapen om fisk- och skaldjursbestånden i hav- och sötvatten, bland annat genom årliga beställningar av datainsamling, biologisk beståndsbedömning och kunskapsunderlag från SLU. I beställningarna ingår bland annat fiskerieroende datainsamling, insamling av data från fritidsfisket samt utveckling av metoder för datainsamling och beståndsbedömningar. Relevant för detta uppdrag är bland annat en beställning som HaV gav SLU under 2021 gällande översyn av beståndsbedömningar och biologisk rådgivning i de fem stora sjöarna.⁴

När det gäller det fiskerieroende dataunderlaget utgör yrkesfiskets fångstrapportering en viktig del. HaV har utvecklat, och fortsätter vidareutveckla, ett elektroniskt fångstrapporteringssystem som förväntas leda till bättre kvalitet på inrapporterade fångstdata. Detta innebär också bättre kvalitet på det fiskerieroende dataunderlaget som används vid beståndsbedömningar.

4. Beskrivning av småskaligt fiske i insjöarna och längs kusterna

4.1 Insjöfiske

Det svenska insjöfisket bedrivs främst i de fyra största sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren. Visst fiske bedrivs även i andra sötvattensområden. Fisket som bedrivs i de olika insjöarna är heterogent, både när det gäller vilka arter som fiskas samt fångstmängder och fångstvärden. I Vättern har kräftfisket dominerat, men kräfta fiskas även i Vänern och Hjälmaren. Ål och gös har utgjort en viktig art för yrkesfisket i Mälaren, Hjälmaren och Vänern. I Vänern har även siklöjefisket utgjort en viktig del. Även andra arter, som exempelvis abborre, gädda och ål, fångas i varierande grad i de olika sjöarna. Överlag bedöms det svenska insjöfisket som ett ekonomiskt hållbart fiske. Under år 2022 uppgick fångsterna i det yrkesmässiga sötvattenfisket till 1 659 ton och ett värde i förstahandsledet av 153 miljoner kronor⁵.

En viss minskning i det totala antalet personliga fiskelicenser har observerats över tid, från 183 stycken år 2012 till 155⁶ år 2022 (se figur 1). Ser man till utvecklingen per sjö så noteras att den totala minskningen av antalet personliga fiskelicenser främst utgörs av ett minskat antal personliga fiskelicenser i Vänern.⁷ I de andra sjöarna har antalet licenser varit relativt stabilt över tid. Det är också i Vänern som antalet personliga fiskelicenser är störst. Innehas enskild rätt så krävs ingen personlig fiskelicens för att fiska.

Den genomsnittliga åldern på innehavare av personlig fiskelicens har under perioden 2012-2022 varit relativt oförändrad på 53-54 år (se figur 2). Ses utvecklingen av medelålder per sjö så

⁴ Se bilaga 2 för en sammanfattning av denna utvärdering.

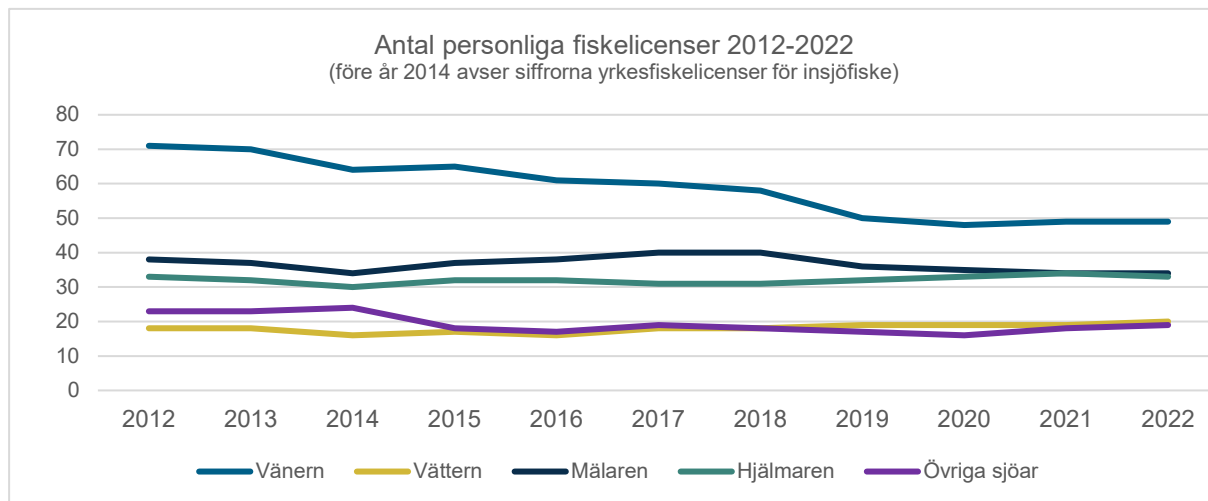
⁵ [Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2022. \(havochvatten.se\)](https://havochvatten.se).

⁶ Medräknas de som har personlig fiskelicens för fiske i havet utan båt uppgår antalet personliga licenser år 2022 till 157 stycken.

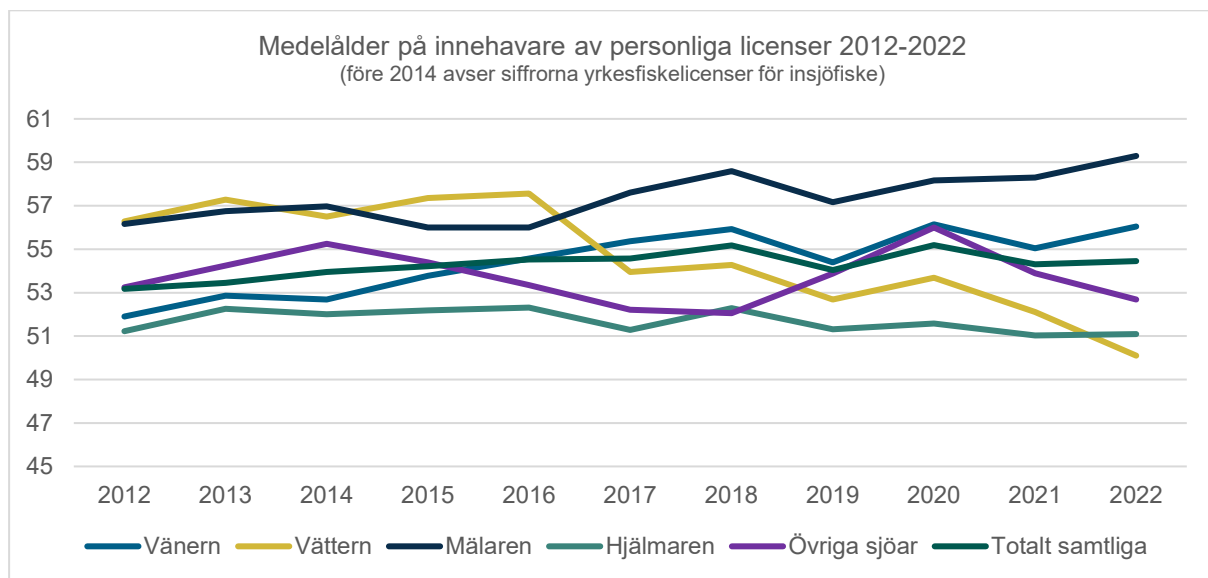
⁷ I figur 1 framgår antalet personliga fiskelicenser för respektive sjö.

noteras att den, med viss variation över åren, minskat i Vättern medan den ökat något i Vänern och Mälaren.

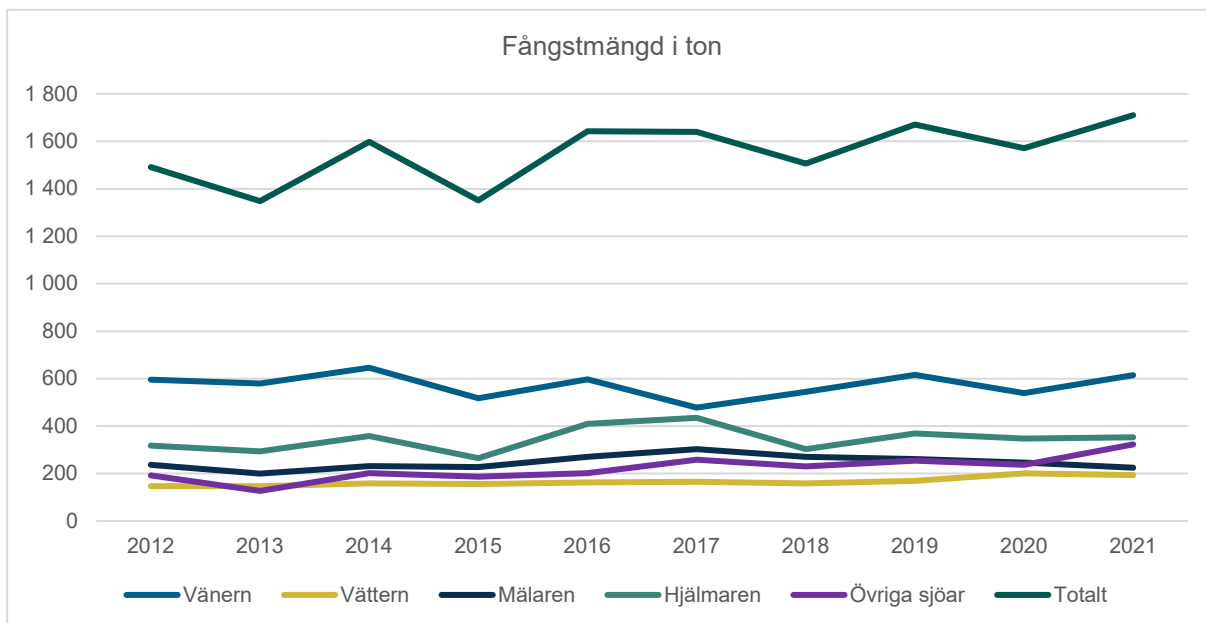
De årliga totala fångstmängderna i insjöarna, mätt i kvantitet, uppvisar en svagt stigande trend över tid (se figur 3). Motsvarande figur för fångstvärden (figur 4) visar på en jämn nivå de senaste åren.



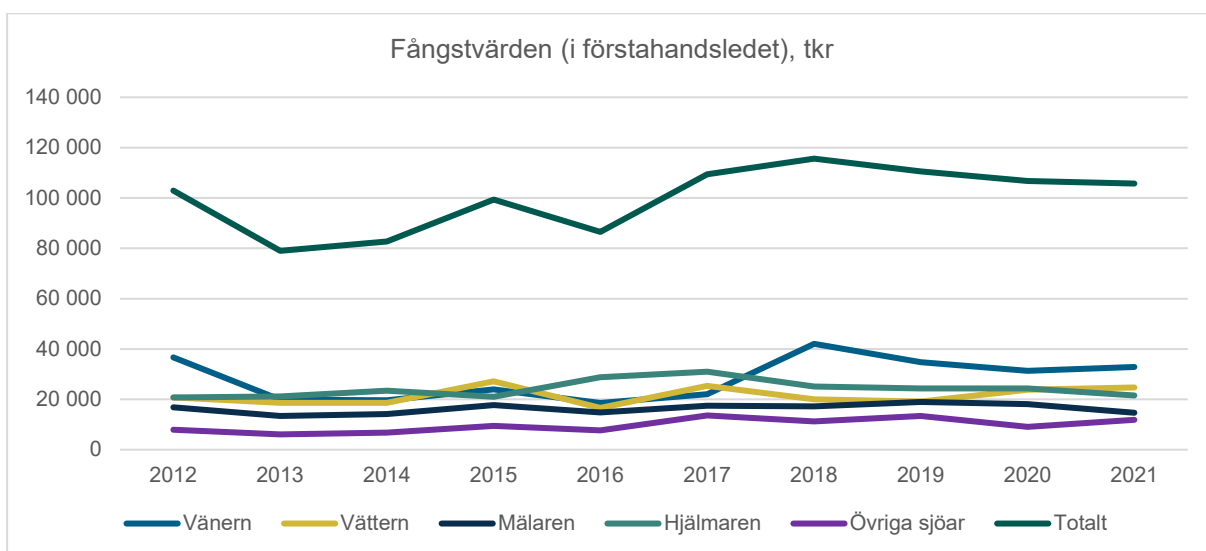
Figur 1 Antal personliga fiskelicenser per sjö åren 2012-2022.



Figur 2 Ålder på innehavare av personlig fiskelicens, utveckling över tid.



Figur 3 Fångstmängd per sjö i ton åren 2012-2022.



Figur 4 Fångstvärden (förstahandsledet) per sjö och totalt åren 2012-2022.

4.2 Småskaligt fiske längs kusten

Sverige har en lång kust vilket innebär att svenskt fiske i havet är heterogent. I grova drag kan det svenska fisket i havet delas in i pelagiskt fiske med aktiva redskap, räkfiske (i Skagerrak och Nordsjön), bottentrålfiske efter havskräfta och fisk i Västerhavet, fiske efter siklöja med bottentrål, fiske med passiva och aktiva redskap efter torsk i Östersjön⁸, fiske med passiva redskap i Västerhavet, fiske med passiva redskap i Östersjön, fiske i Öresund, fiske med kräftburar och fiske efter lax.⁹

⁸ När det gäller torsk i Östersjön införde EU-kommissionen under juli 2019 en nödgård där fiske efter torsk i södra Östersjön stoppades mot bakgrund av den bekymmersamma situationen för torsk och sedan år 2020 är det förbjudet att ha ett riktat fiske av torsk i Östersjöns delområde 24-32 samt förbud av allt fiske i torskens kärnområden under olika tidsperioder.

⁹ Bergenius et al., Atlas över svenskt kust- och havsfiske 2003-2015, Aqua Reports 2018:3.

I avsnitt 2.2 definierades vad som i denna rapport avses som "småskaligt fiske längs kusten". Enligt den definitionen, det vill säga fiske som utöver fiskelicens inte kräver kompletterande fisketillstånd, är det generellt fiske som bedrivs med passiva redskap som ingår i begreppet "småskaligt fiske längs kusten". Det finns dock ett par undantag; fiske med passiva redskap med fartyg över 10 meter i Västerhavet samt fiske efter havskräfta med bur omfattas av fisketillstånd och ingår därmed inte i rapportens definition av "småskaligt fiske längs kusten". Inom det pelagiska fisket omfattas samtidigt vissa mindre trålfartyg, som fiskar på de pelagiska kustkvoterna och som därmed inte kräver pelagiskt tillstånd, av definitionen.

Förutom att själva fisket är heterogent vad gäller arter och fångstmetoder finns även stora skillnader i lönsamhet för olika typer av fiske och regioner i Sverige. Vissa regioner har låg lönsamhet, en stor andel fartyg med liten fiskeaktivitet och äldre fiskare medan det i andra regioner finns fiske med god ekonomisk avkastning och yngre fiskare. Fiske med trål uppvisar generellt bättre ekonomisk avkastning gentemot mer kustnära fiske med garn, krok och bur. Fisket på västkusten uppvisar bra ekonomiska resultat medan fisket längs östersjökusten går ekonomiskt sämre (med vissa undantag, exempelvis siklöjefisket).¹⁰

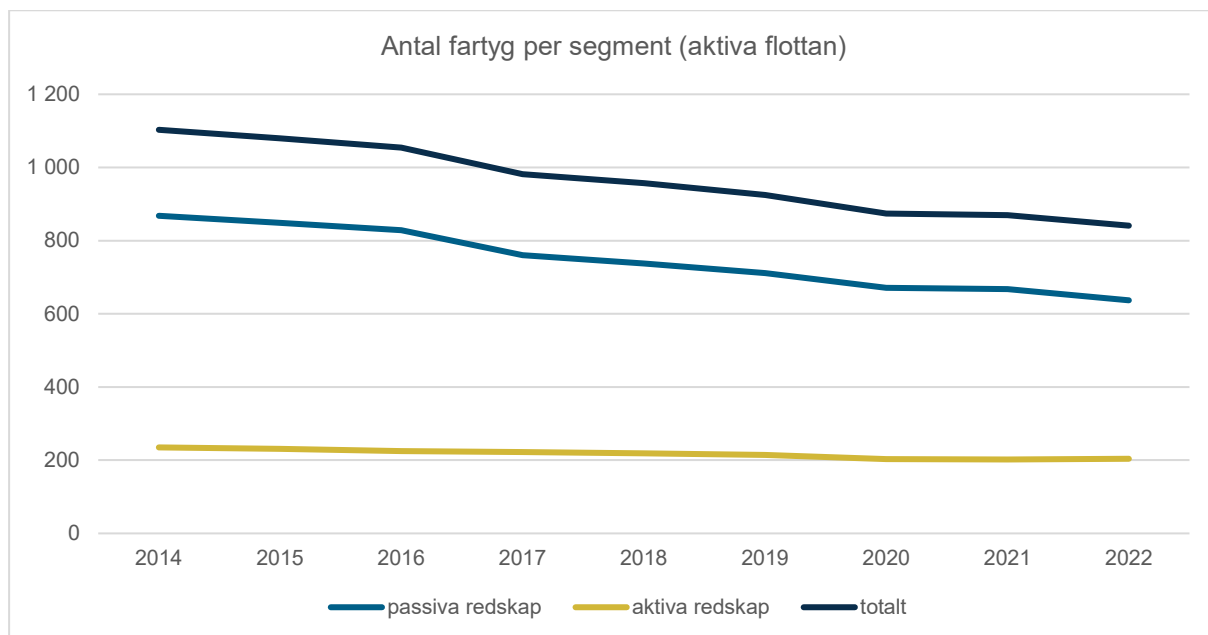
Det sker en kontinuerlig minskning av antalet fartyg i den svenska fiskeflottan samt fartygskapacitet mätt i bruttodräktighet och maskinstyrka. De senaste åren har antalet fiskelicenser, som krävs för yrkesmässigt fiske i havet, minskat från 1 377 år 2012 till 993 år 2022. Av de 993 fiskelicenserna år 2022 innehades nio av kvinnor, 900 av män och 84 av juridiska personer.

Medelåldern bland fiskelicensinnehavare är hög, år 2022 var den närmare 61 år, och många är över pensionsåldern. År 2022 innehades omkring 37 % av fiskelicenserna av personer som är 65 år eller äldre. Den svenska fiskeflottan består till övervägande del av mindre fartyg. Ungefär 86 % av den svenska flottan bestod år 2022 av fartyg som är kortare än 12 meter.

I den så kallade flottrapporten som årligen redovisas till EU-kommissionen¹¹ redovisas andel inaktiva fartyg (när det gäller fiske i havet), där inaktiva fartyg definieras som fartyg som inte fiskat någon gång under året. Under år 2022 var andelen inaktiva fiskefartyg enligt denna definition 21 %. Ett annat sätt att se på graden av aktivitet är att se hur många fartyg som står för majoriteten av fångsterna.

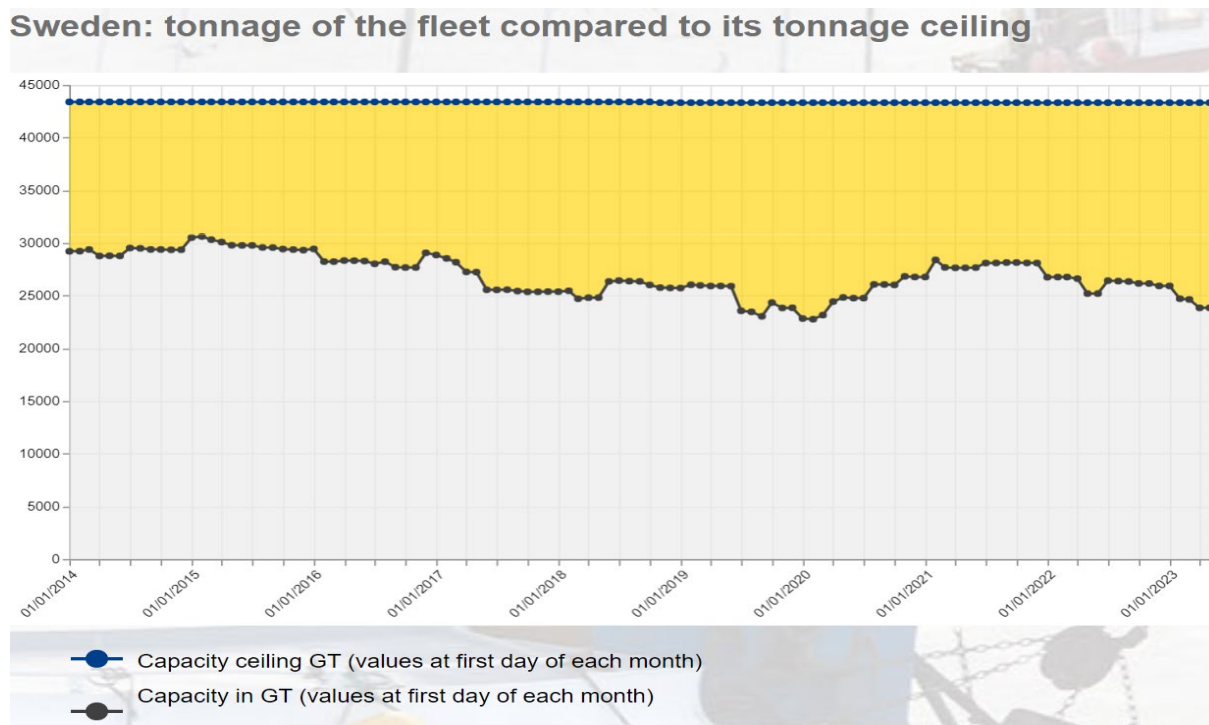
¹⁰ Waldo, S och Blomquist, J, 2020. Var är det lönt att fiska? - en analys av fisket i svenska regioner. AgriFood Fokus 2020:2.

¹¹ [Fleet capacity reports 2022 - European Commission \(europa.eu\)](https://fleetcapacity.ec.europa.eu/) (Medlemsstaternas flottrapporter för 2022).

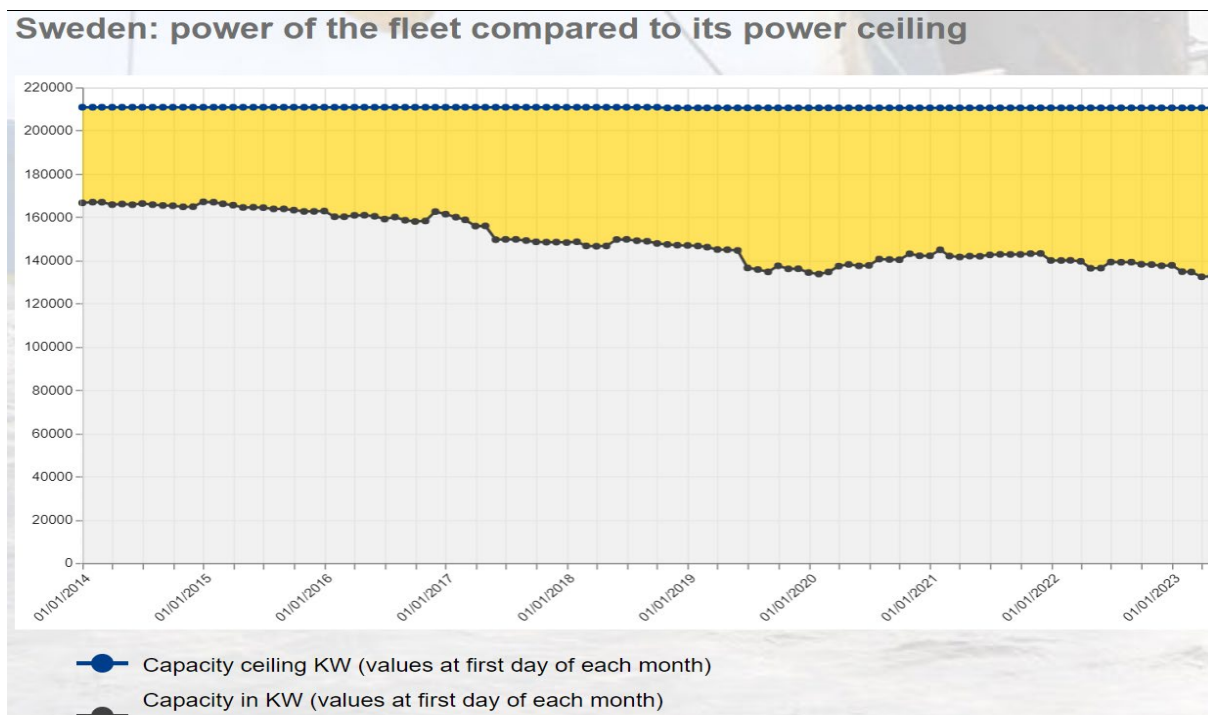


Figur 5 Antal fartyg per segment (aktiva flottan) åren 2014-2022.

När det gäller fiske i havet ska enligt EU-regelverk ny fiskekapacitet föras in om minst motsvarande mängd förs ut. Enligt HaV:s regelverk är kapaciteten giltig i tre år om den inte aktiveras. Den som exempelvis vill utöka sitt fartygs kapacitet eller har beviljats ny licens behöver hitta "ledig" kapacitet. Det har uppstått en marknad för detta. Denna marknad, och vad den innebär för nyetablerade, diskuteras vidare i avsnitt 8.11 i rapportens analysdel. Det kan utläsas av figur 6 och 7 att Sverige ligger långt under sina kapacitetstak för bruttoton och fartygskilowatt.



Figur 6. Utveckling av svenska fiskeflottans tonnage mätt i bruttoton (övre linje visar Sveriges kapacitetstak). Källa: [Fleet Register \(europa.eu\)](https://fleetregister.europa.eu)



Figur 7. Utveckling av svenska fiskeflottans motorstyrka mätt i kilowatt (övre linje visar Sveriges kapacitetstak). Källa: [Fleet Register \(europa.eu\)](https://fleetregister.europa.eu)

5. Biologiskt kunskapsunderlag, data och beståndsskattningar

Det är viktigt med goda kunskaper om bestånden och dess utveckling. Bättre data skapar bättre förutsättningar för beståndsbedömningar, vilket ger bättre underlag för att kunna bedöma utrymme för nyetableringar. I detta avsnitt beskrivs de biologiska kunskapsunderlag som årligen beställs av HaV från SLU och som ligger till grund för bedömningar om tillgången på fisk. Avsnittet redogör också för de översyner som HaV har beställt från SLU för kusten och de stora sjöarna. Avsnittet beskriver även yrketsfiskets rapportering av fångster och pågående utvecklingsprojekt.

5.1 Dagens kunskapsunderlag

HaV gör årligen beställningar av datainsamling, biologisk rådgivning och kunskapsunderlag från SLU i syfte att utveckla och förbättra kunskapen om fisk- och skaldjursbestånden i hav- och sötvatten. Även andra typer av kunskapsunderlag har beställts, som exempelvis översyner och utvärderingar av datainsamling och beståndsanalyser. Underlagen är relevanta för flera förvaltningsområden, däribland tillträdesfrågor.

HaV beställer årligen en omfattande rapport om biologisk beståndbedömning för fisk- och skaldjursbestånd i hav och sötvatten från SLU. Rapporten utgör ett viktigt kunskapsunderlag till myndighetens arbete. Från och med år 2023 publiceras rapporteringen på en digital webbportal under namnet "fiskbarometern.se". En ny bedömningsprocess för de nationellt förvaltade arterna har samtidigt införts. Den nya bedömningsprocessen innebär bland annat att SLU gör en

biologisk beståndsbedömning istället för att som tidigare lämna fiskeråd¹². Skalan för beståndsbedömningen består av följande kategorier:

- *"Beståndet kan ej bedömas"*
- *"Beståndet är mycket sannolikt inom säkra biologiska gränser"*
- *"Beståndet är sannolikt inom säkra biologiska gränser"*
- *"Beståndet är sannolikt inte inom säkra biologiska gränser"*
- *"Beståndet är mycket sannolikt inte inom säkra biologiska gränser"*

Den biologiska beståndsbedömningen ska även, där det är möjligt, redovisa *"bedömning av påverkansfaktorers relativa betydelse"*. Det innebär en värdering av påverkan från faktorer även utöver yrkesfisket, såsom fritidsfisket och naturlig dödlighet. Enligt SLU är det tydligt att för flera bestånd så är yrkesfiskets påverkan betydligt lägre än fritidsfiskets direkta påverkan, men samtidigt saknas det ofta möjlighet att bedöma de olika påverkansfaktorernas relativa betydelse.¹³

De metoder som används för att samla in den data som ligger till grund för beståndsbedömningarna kan delas in i fiskeriberoende och fiskerioberoende. Med fiskeriberoende data avses fångststatistik från såväl yrkesfisket som fritidsfisket. Fiskerioberoende datainsamling avser sådan data som samlas in via olika provfiskemetoder (som exempelvis nätprovfisken eller hydroakustiska undersökningar). Antalet nationellt förvaltade arter som ingår i SLU:s rapport år 2022 uppgår till 20 stycken och omfattar 63 olika bestånd (varav 37 bestånd i stora sjöarna och 26 i havet). När det gäller de internationellt förvaltade arterna uppgår de till 30 stycken, omfattande 51 bestånd.

5.1.1 Fiskövervakning

Tillståndet i fisksamhället är en viktig utgångspunkt för bedömning av miljöstatus i vatten, och för uppföljning av biologisk mångfald. Förändringar i förekomst och artsammansättning av fisk har en direkt koppling till miljöstatus i födoväven som helhet, och till sociala och ekonomiska aspekter. Fisken har en bred roll i ekosystemet genom att olika arter och åldersklasser kan ha olika roller. Fisken tjänar som föda för andra djur, till exempel fiskätande fisk, fågel och marina däggdjur, men fyller även en funktion genom att reglera förekomsten av bottenfauna och mindre bytesfisk. Flera fiskarter har ett högt värde för fritidsfisket och yrkesfisket.

Genom övervakningsprogram utförs årligen provfisken. De är både inriktade mot miljöövervakning men också för övervakning av fiskresursen. Resursövervakning syftar främst till att hålla koll på fiskbestånden så att de inte fiskas för hårt och kan reproducera sig men är också en del i miljöövervakningen.

¹² Fiskeråden gavs enligt kategorierna "Fångsterna kan ökas", "Fångsterna bör inte ökas", "Fångsterna bör minskas" och "Arten bör inte fiskas".

¹³ Detta framkommer av SLU:s dialogsvar.

5.2 Övervakning av fisk i kustvatten

5.2.1 En optimerad kustfiskövervakning

Under år 2016 påbörjades en utvärdering och revidering av kustfiskövervakning med huvudsyftet att uppfylla de krav som följer av havsmiljödirektivet samt de behov av dataunderlag som fiskförvaltningen kräver. Syftet med utvärderingen var att övervakningsprogrammet i möjligaste mån skulle optimeras för att möta kraven att bedöma havsmiljöns tillstånd samt skapa underlag för havsplanering, nationell och internationell fiskeriförvaltning. Det senare är en förutsättning för förbättrade beståndsbedömningar.

Det tidigare övervakningsprogrammet som föregick revisionen som inleddes år 2016 omfattades av 16 områden i Östersjön samt fyra områden i Västerhavet inklusive Öresund. En bärande del av revideringen av kustfiskövervakningen var att analysera hur programmet kunde optimeras för att inom befintliga budgetramar skapa utrymme för en större geografisk täckning och förbättra jämförbarheten mellan områden.

5.2.2 Slutsatser från utvärdering gällande kustprovfisken

En sammanfattning av utvärderingen¹⁴ gällande kustprovfisken följer nedan:

- Provfiske på 10-20 meters djup med Nordiska kustöversiktsnät i augusti i Östersjön föreslogs fortsätta i områden med detta djupstratum. Trots en viss merkostnad i fältarbetstid bedömdes provfiske på 10-20 meters djup ge så pass viktig information om fisksamhällets struktur och sammansättning att det inte bör avskaffas. Till exempel kan det minska risken att förväxla förändringar i djuputbredning med populationsförändringar. Detta är särskilt viktigt eftersom djuputbredningen kan antas förändras i samband med klimatförändringar eller andra miljöförändringar.
- Möjligheten att övervaka kallvattenarter föreslogs stärkas genom att införa nya provfisken i augusti eller genom att förstärka befintliga provfisken i de djupare djupintervallen (10-20 meter). Uppföljningen av fiskarter med låga temperaturoptima var bristfälliga. Utvärderingen visade att det med befintliga provfisken i augusti, från Ålands hav och norrut, är möjligt att följa utvecklingen av sik på djupare stationer i områden där arten är tillräckligt abundant. På liknande sätt är det möjligt att följa skrubbskäddans utveckling i områden där arten är abundant i augusti i Egentliga Östersjöns kustområden.
- För optimeringen av provfiskeupplägget i Östersjön föreslogs att antalet fiskade stationer omfördelas och reduceras vid ett urval av pågående provfisken. Analyser visade att antalet stationer skulle kunna reduceras med upp till 20 % i vissa områden utan att försämra precisionen i alltför stor utsträckning. En omfördelning av stationer mellan djupstrata skulle i de flesta fall förbättra precisionen för viktiga fiskarter och indikatorer för miljöövervakning.
- Antalet åldersprov för abborre föreslogs reduceras. En reduktion av antalet åldersprov för abborre i storleksspannet 12-25 centimeter bedömdes kunna reduceras med upp till 50 % utan att förlora precision i de flesta fall. Detta innebär en minskning med cirka 100 prover per provtagningstillfälle.

¹⁴ <https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/rapporter-och-andra-publikationer/publikationer/2020-03-09-reviderat-program-for-overvakning-av-fisk-i-kustvatten.html>

- En övergång till en enhetlig undersökningstyp, djupstratifierat provfiske med småryssjor föreslogs för samtliga områden i Västerhavet och Öresund för att öka jämförbarheten mellan områden. En övergång skulle också öka djuputbredningen i nuvarande provfiskeområden vilket ger mer komplett bild av fisksamhället. I samtliga pågående provfisken förväntades en sådan övergång innebära minskade kostnader och bidra till möjligheten att utöka det totala antalet provfiskeområden.

De förslag som togs fram är implementerade i dagens kustfiskövervakning och det optimerade programmet håller samma datakvalitet som det tidigare programupplägget men gav utrymme till flera nya provfiskeområden. Utöver de nya områdena som optimeringen gav upphov till har det dessutom satsats ytterligare medel för att öka den geografiska upplösningen avseende kustfiskövervakning utifrån förvaltningens behov. Idag provfiskas årligen drygt 30 områden inom miljö- och resursövervakning av kustfisk.

Trots revideringen och utökning av övervakningsprogrammet saknas tillräcklig geografisk täckning för att göra beståndsbedömningar på en regional skala. Det skulle behövas tillskott av resurser för att täcka behovet av fler provfisken. Andra exempel som skulle ge bättre kunskapsunderlag kan vara utveckling av standardiserad datainsamling från yrkes- och fritidsfiskets fångster.

5.3 Övervakning av fisk i sötvatten

Systematiska undersökningar av fisk i de fyra största sjöarna påbörjades redan på 1950-talet och har därefter utvecklats över tid. Olika typer av metoder har använts för olika undersökningar. Senaste åren har så kallad hydroakustik (ekolodning) och trålning, provfisken med bottensatta översiktsnät samt kräftprovfisken varit metoder som använts löpande. Rapportering av yrkesfiskets fångster är också en viktig del.

På motsvarande sätt som gjorts i kustvatten beställde HaV med start år 2021 en översyn om hur bedömningen av bestånden och dess status i de stora sjöarna kan förbättras. Samtidigt beställdes en översyn av miljöövervakningen med syfte att översynerna tillsammans bidrar till en optimerad resurs och miljöövervakning i de stora sjöarna. Översynerna är under framtagande och kommer publiceras tillsammans. Mot bakgrund av detta har HaV inom ramen för detta uppdrag bett SLU beskriva och sammanfatta vilka förslag till förbättringar de ser behov av utifrån följande frågeställningar:

- En översiktlig presentation/sammanfattning av de viktigaste förslagen i rapporten "Översyn av fisk- och kräftövervakning i de stora sjöarna", förslagets kostnadsskattningar och förslagets förväntade bidrag till förbättrade beståndsbedömningar. Vid behov även olika varianter och kombinationer. Om möjligt, en rangordning av förslagen efter deras förväntade bidrag till förbättrade beståndsskattningar.
- Kort beskrivning av betydelsen av säkrare data när det gäller fritidsfiskets fångster. Hur stor betydelse skulle det till exempel ha för beståndsskattningarna om fritidsfisket omfattades av rapporteringskrav, så att man vid beståndsskattningar kunde använda sig av rapporterade fångster istället för de fångster som skattas utifrån datainsamling i fritidsfiskeundersökningarna?
- En kort redogörelse för vilken betydelse olika delar, kopplade till både den fiskeriberoende och fiskerioberoende datan, har för möjligheten att göra "bra"

beståndsskattningar. Går det att göra en beskrivning av vilken betydelse olika delar har som förbättrade data från fritidsfisket, förbättrade data från yrkesfisket, rapportens förslag, till exempel gällande provfisken och så vidare?

SLU påtalar i sitt underlag till HaV att pålitliga beståndsbedömningar är en förutsättning för ett hållbart nyttjande. Omvänt är också kunskap om nyttjande nödvändigt för att kunna göra bra beståndsbedömningar. Sammantaget behövs därför både statistiskt välde signade undersökningar (fiskerioberoende resursövervakning) som på ett bra sätt kan beskriva beståndens biologiska status samt pålitlig statistik från både yrkes- och fritidsfisket för att det småskaliga fisket ska vara långsiktigt hållbart och lönsamt. Då kunskap om fisk- och skaldjursbeståndens biologiska status också är starkt kopplad till miljötillståndet kan en välde signad resursövervakning också bidra till miljöövervakningen, till exempel tillämpningar inom vattendirektivet¹⁵. Gedigna underlag om hur fisk och skaldjur utvecklas i förhållande till vattenmiljön och ekosystemet i övrigt, inklusive resursnyttjande, är också helt nödvändiga för att på sikt implementera principer om ekosystembaserad förvaltning.

Sammanfattningsvis identifierar SLU ett antal områden som är särskilt viktiga för att förbättra beståndsuppskattningar för fisk och kräfta i de stora sjöarna.

- Årliga undersökningar av fisk (fiskerioberoende övervakning genom nätprovfisken och hydroakustik)
- Bättre yttäckning i fiskundersökningar med provfiskenät och kräftprovfisken med mjärdar
- Mer provtagning av fångsten i yrkesfisket
- Förbättrad statistik från det licensierade insjöfisket, främst avseende ansträngningen i fisket (genom EFR¹⁶)
- Utvecklad insamling och högre precision av fritidsfiskestatistik
- Mer resurser till utveckling av beståndsanalyser och modellering
- Mer resurser till utveckling av metoder för datainsamling (inklusive 3R¹⁷)

SLU:s underlag i sin helhet finns att läsa i bilaga 2. Mot bakgrund till att översynerna inte är helt färdigställda ännu har HaV inte haft möjlighet att analysera och bedöma genomförbarheten i de förslag som SLU rekommenderar.

5.4 Yrkesfiskets fångstrapportering och pågående utvecklingsprojekt

Rapporteringen av yrkesfiskets fångster har en avgörande betydelse för den fiskerioberoende datainsamlingen och dess bidrag till beståndsanalyser. I detta avsnitt beskrivs nuvarande förutsättningar vad gäller rapportering, kontroll och uppföljning i relation till insjöfisket och småskaligt kustnära fiske i havet.

Avsnittet beskriver särskilt införandet av HaV:s nya elektroniska system för fångstrapportering (EFR). Systemet började utvecklas av HaV under år 2018 och används sedan den 1 januari 2023 för fiske i sötvatten och för kustnära fiske i havet för fartyg under 10 meter. HaV planerar att på sikt ersätta alla dagens fångstrapporteringsflöden (papper och digitala) med EFR. EFR-projektets

¹⁵ [Vattendirektivet \(2000/60/EG\)](#) antogs år 2000 och syftar till att skydda och förbättra EU:s alla vatten.

¹⁶ Se vidare avsnitt 5.4.

¹⁷ 3R är ett begrepp inom forskningen där alternativa metoder till djurförsök försöker hittas, eller dagens metoder förfinas för att minska lidandet.

måtto är "det ska vara lätt att göra rätt". Fördelarna med systemet är flera men framför allt innebär det en högre kvalitet på inrapporteringen av uppgifter, då rapportören inte har möjlighet att skicka in data i fel format. Detta i sin tur innebär bättre kvalitet på den data som används för beståndsanalyser.

För fiske i havet är det EU-förordningar som styr vilken data som ska samlas in. Kontrollförordningen samt genomförandeförordningen reglerar de uppgifter som ska samlas in ur kontrollsyfte, medan datainsamlingsförordningen reglerar de data som ska samlas in till stöd för vetenskaplig rådgivning. Fartyg som är över 10 meter ska, i enlighet med kontrollförordningen, rapportera i loggbok. För fartyg under 10 meter tillämpas nationell reglering och rapportering sker numera med EFR. Tidigare fanns två typer av redovisning av kustfisket; kustfiskejournal i pappersformat samt elektronisk redovisning i e-journal vid fiske efter lax i Östersjön och makrill i Västerhavet. Rapporteringen av kustfiskejournalen i EFR följer samma regelverk som tidigare kustfiskejournal, undantaget kravet om elektronisk rapportering för samtliga. Fartyg mellan 10-11,99 meter rapporterar idag i pappersloggbok. Fartyg som är 12 meter och över rapporterar i elektronisk loggbok.

Fångstrapporteringen från sötvattensområden regleras utifrån nationell lagstiftning och har historiskt inte omfattats av samma rapporteringskrav som fisket i havet. I januari 2023 infördes krav på elektronisk fångstrapportering för sötvattensfisket. Den gamla sötvattensjournalen som redovisades per månad på papper vid fiske i de stora sjöarna, samt fångstrapporten för inlandsfiske som redovisades på årsbasis från fisket i övriga sjöar och vattendrag, ersattes av den nya sötvattensjournalen där fiske i samtliga sötvattensområden ska redovisas elektroniskt varje månad. Att de som tidigare rapporterade årsvis nu måste rapportera mer frekvent ger en bättre insikt om när fisket bedrivs.

I samband med att den elektroniska sötvattensjournalen implementerades infördes en del nya bestämmelser om hur redskap och fångst i insjöarna skulle redovisas. För att nå en mer ändamålsenlig detaljupplösning av data än det som den tidigare sötvattensjournalen kunnat få, beslutades att redovisningen skulle ske på samma sätt som i kustfiskejournalen. Varje redskap skulle redovisas separat med uppgift om redskapsmängd, hur många dagar redskapet fiskat (redskapsdagar) samt fångsten som fås från det specifika redskapet. Efter ikraftträdande framkom dock ganska snart att de nya redovisningskraven inte var kompatibla med hur fisket bedrevs och den detaljupplösning som efterfrågades innebar praktiska problem för fisket. HaV gjorde därför vissa anpassningar som bland annat innebar att fisket inte behövde redovisa varje redskap var för sig, utan tillät istället en sammanslagning av redskapsmängden från flera redskap av samma sort (samma kod) och att den totala redskapsmängden redovisades tillsammans med redskapsdagar och erhållen fångst. Förändrades redskapsmängden för redskapen skulle dock en ny redovisning ske med nya redskapsdagar. Anpassningen innebär att i det fall en sötvattensfiskare inte ändrar sin redskapsmängd över månaden har denne en möjlighet att redovisa en fiskeansträngning per område, redskap och månad och rapportera summan av art/redskap för månaden. Trots dessa anpassningar finns dock indikationer på att redovisningen ofta inte stämmer med verkligheten.

HaV har i efterhand även lättat på vissa av de nya reglerna. Kraven på redovisning av antal individer för gös, gädda, röding, öring och lax, visade sig vara problematiska att uppfylla för yrkesfisket. Mot bakgrund av att gös och gädda fångas i sådana stora mängder bedömdes det ohållbart att ställa krav på att räkna dessa individer. HaV gjorde därför bedömningen, utifrån

fiskets synpunkter, att det skulle bli svårt att få kvalitativa data vilket skulle minska uppgifternas användbarhet och har därför ändrat på detta krav.

6 Regelverk som styr licensprövningen

6.1 Beskrivning av regelverk som styr licensprövningen

Möjligheten att börja fiska yrkesmässigt påverkas av regelverkets utformning. De nationella bestämmelserna för prövning av nyetablering gällande fiskelicens och personlig fiskelicens återfinns i fiskelagen. Kompletterande bestämmelser finns i förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen (fiskeförordningen) samt i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet.

Den svenska nationella lagstiftningen om fiskelicens bygger till stor del på EU-rätten. Yrkesmässigt fiske med fiskefartyg i havet får endast bedrivas med stöd av fiskelicens vilket framgår av artikel 6 i kontrollförordningen för fiske. I kontrollförordningen finns också bestämmelser om möjligheten till försäljning av fångster från havet. Vidare framgår det av EU:s grundförordning för fiske att försiktighetsansatsen ska tillämpas i fiskeriförvaltningen vid avsaknad av tillförlitlig vetenskaplig information.

6.2 Fiskelicens och personlig fiskelicens

För yrkesmässigt fiske i havet krävs som ovan nämnts fiskelicens (artikel 6 kontrollförordningen och 29 a § fiskelagen). En fiskelicens får beviljas fysiska och juridiska personer och utfärdas för ett specifikt fartyg (29 b § fiskelagen). Den som innehar fiskelicens får använda fler redskap än vad som är tillåtet vid fritidsfiske (9 a § fiskelagen).

Med stöd av 6 kap. 8 § fiskeförordningen införde HaV år 2020 en möjlighet att byta fiskelicensinnehavare med stöd av så kallad ägarkontinuitet eller generationsskifte för fiske i havet. Detta innebär en möjlighet att överta en fiskelicens vid ett generationsskifte eller om någon har haft ägarandelar i ett fartyg i minst tre år. För fartyg med fisketillstånd fanns redan innan år 2020 en möjlighet att byta tillståndshavare med stöd av ägarkontinuitet och generationsskifte. Genom tillägget i regelverket¹⁸ år 2020 gavs även mindre fartyg, som inte har kompletterande fisketillstånd, möjligheten att tillämpa generationsskifte eller ägarkontinuitet för byte av fiskelicensinnehavare. Avsikten var att underlätta för de som bedriver fiske ihop att kunna fortsätta sin verksamhet även när en inte längre kan eller vill fortsätta fiska.

Den som fiskar yrkesmässigt på allmänt vatten i de fem stora sjöarna¹⁹, utan stöd av enskild fiskerätt, måste inneha en personlig fiskelicens i de fall fler redskap än vad som är tillåtet för fritidsfiske ska användas (9 a § fiskelagen). Personlig fiskelicens kan endast beviljas fysiska personer (29 b § fiskelagen).

¹⁸ 2 kap. 19 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet.

¹⁹ Med de fem stora sjöarna avses Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön.

I samband med ansökan om fiskelicens kan HaV kräva att sökanden visar att kravet på anknytning till svensk fiskenäring är uppfyllt (2 kap. 7 § HVMFS 2014:19).

6.2.3 Registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009)

För att beviljas fiskelicens är det en förutsättning att fartyget har registrerats i sjöfartsregistret och tilldelats distriktsbeteckning, detta ansvarar Transportstyrelsen för. När licensen ska utfärdas kontrollerar HaV att fartyget är registrerat i Transportstyrelsens fartygsregister och att det finns en tilldelad distriktsbeteckning.

6.2.4 Kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan

När det gäller fiske i havet kräver införande av ny fiskekapacitet, i form av kilowatt och bruttoton, att minst motsvarande mängd förs ut. Detta regleras i artikel 23 i grundförordningen och är således en del av EU:s gemensamma fiskeripolitik. EU:s krav på in- och utförsel av fiskekapacitet anges också i 30 § fiskelagen som ett av villkoren för att kunna beviljas fiskelicens.

Regler för in- och utförsel av fiskekapacitet finns i HaV:s föreskrifter (HVMFS 2014:19). Enligt dessa regler görs en indelning av flottan i tre segment; fartyg som enbart fiskar med passiva redskap (segment 1), fartyg som enbart fiskar efter pelagiska arter med trål eller vad (segment 2), samt fartyg som fiskar med trål, vad eller snurrevad, men inte tillhör segment 2 (segment 3). För införsel av kapacitet i segment 2 eller 3 krävs att motsvarande kapacitet förs ut ur samma segment, medan införsel i segment 1 ställer krav på utförsel från något av de tre segmenten. Utförd fartygskapacitet är giltig i tre år och kan inom den perioden föras in igen.

6.2.5 Tillgången på fisk

Vid en nyetablering, alltså första gången en ansökan om fiskelicens eller personlig fiskelicens prövas, ska tillgången på fisk beaktas. Prövningen av tillgången på fisk avser enligt förarbeten till fiskelagen den allmänna tillgången på fisk och inte tillgången på enstaka arter.

”Yrkesfiskelicensen ska ha giltighet i alla svenska vatten. Det ankommer på den licensbeviljande myndigheten att, med beaktande av sökandens beskrivning av sitt fiske, pröva om detta ryms i det avsedda området och mera allmänt inom svenska farvatten. Med en licens giltig för allt fiske i alla vatten kan det förutsättas att de fiskande söker sig till tillgängliga vatten och tillgängliga fångster som kan ge godtagbar lönsamhet.”²¹

Utgångspunkten är att en fiskelicens gäller för alla svenska vatten där fiske får bedrivas enligt gällande rätt och att den personliga fiskelicensen ska vara giltig i hela sjön. Syftet är att licensinnehavaren ska ha möjlighet att variera sitt fiske, eftersom beståndssituationen för olika arter kan variera över tid. Med nuvarande lagstiftning kan en fiskelicens gälla lång tid, eftersom den enda prövning som får göras vid förlängning (normalt vart femte år) är om fisket bedrivs i näringsverksamhet. Det innebär att förändringar av bestånden inte beaktas vid en ansökan om förlängning av licens och HaV kan därför inte återkalla licensen om tillgången på fisk minskar. Hänsyn till förändringar i beståndens status ska istället tas genom bland annat fiskevårdsåtgärder. Detta innebär att det måste göras en långsiktig bedömning av tillgången på fisk när ansökan prövas första gången.

²¹ Proposition 1992/93:232 om fiskelag, m.m., sidan 55 och proposition 2013/14:184, Ändringar i fiskelagen, sidan 58.

Det finns dock möjlighet enligt 30 § fiskelagen att i samband med att licens beviljas begränsa denna till visst fiske. Det kan exempelvis ske för att främja nyetablering i småskaligt fiske där det inte finns någon allmän tillgång på fisk men där en begränsad licens kan beviljas som tillåter fiske på högst ett par specificerade arter.

För arter i det småskaliga kustnära fisket och i insjöarna (arter som i regel inte är kvoterade) utgår HaV från beståndsbedömningar från SLU. Baserat på dessa beståndsbedömningar gör HaV en bedömning om fisketrycket kan öka, bör minska eller bör vara oförändrat. Ibland saknas tillräckligt med underlag och då gäller försiktighetsansatsen. Det innebär att HaV inte tillåter nyetablering för fiske efter arter där det inte finns säker information om att arterna tål ett ökat fisketryck. Att underlag saknas kan också bero på att arten fiskas i liten kommersiell omfattning. Det är en fråga om prioritering av resurser och medel för vilka arter och geografiska avgränsningar som den biologiska rådgivningen ska omfatta.

Förvaltningen av fisket och den biologiska rådgivningen utgår från förvaltningsområden. Tanken är att ett förvaltningsområde ska motsvara fiskbeståndet utbredningsområde. De stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön utgör egna förvaltningsområden. I havet ses olika havsområden som förvaltningsområden, exempelvis Bottenviken och Skagerrak. I dagsläget utgår all biologisk beståndsbedömning från förvaltningsområdena. Det finns alltså ingen biologisk beståndsbedömning från SLU som till exempel avser olika delar av en sjö eller olika bestånd av samma art i en sjö.

HaV utgår alltid från SLU:s senast publicerade beståndsbedömningar vid bedömning av ansökan om nyetablering av licens. För att bedöma tillgången på fisk i förhållande till det planerade fisket som ansökan avser utgår HaV från den plan som den sökande ska bifoga över den tilltänkta verksamheten, inklusive de arter som den sökande har för avsikt att fiska. Med utgångspunkt i den biologiska rådgivningen för de aktuella arterna bedömer HaV om det finns biologiskt utrymme för ett ökat fiske, med beaktande av sökandes beskrivning av det planerade fisket. Eftersom prövningen av tillgången på fisk avser den allmänna tillgången på fisk, kan HaV även göra en bedömning på tillgången gällande andra arter som förekommer i området men som inte framkommer som en målart i sökandes planerade fiske.

6.2.6 Myndighetspraxis vid tillämpning av tillgången på fisk vid prövning av personlig fiskelicens

Vid varje ansökan om nyetablering gällande personlig fiskelicens prövas tillgången på fisk med utgångspunkt från de biologiska beståndsbedömningarna från SLU. HaV gör sedan en bedömning utifrån beståndsbedömningen om fisketrycket kan öka eller inte. I vissa fall finns dock en praxis vid prövningen av tillgången på fisk som innebär att personlig fiskelicens kan beviljas för fiske i insjöar om en annan licensinnehavare väljer att avstå från sin licens. Bakgrunden är att fisketrycket inte ökar vid en prövning av tillgången på fisk om en licensinnehavare avstår sin licens till förmån för en annan. Det är dock inte alltid en sådan ansökan beviljas, eftersom fisketrycket kan behöva minska.

HaV har inte bemyndigande att utfärda föreskrifter om villkor för att beviljas personlig fiskelicens, men tar enligt myndighetspraxis ändå viss social hänsyn vid prövningen av tillgången på fisk. Myndighetens bedömning är att sådan hänsyn ligger inom ramen för tolkningen av lagstiftningen och lagstiftarens avsikter som uttalats i förarbetena. Utgångspunkten är att fisketrycket inte ökar vid en prövning av tillgången på fisk enligt 30 § fiskelagen.

6.2.7 Dispenshanteringen

För yrkesmässigt fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna krävs det utöver personlig fiskelicens även redskapsdispenser från Länsstyrelsen. Dessa dispenser avgör vilka redskap samt vilken mängd redskap som får användas. HaV har i dialog med aktuella länsstyrelser fått en beskrivning om hur dispenshanteringen fungerar idag för respektive sjö, vilket sammanfattas nedan.

Vänern

För Vänern beskriver länsstyrelsen i Västra Götaland län och länsstyrelsen i Värmland län att beslut om redskapsdispenser hanteras genom att länsstyrelserna kring Vänern går igenom beståndsbedömningar från SLU. Länsstyrelserna ser även över yrkesfiskets fångster de senaste tre åren för att se på olika trender. Därefter sker ett samrådsmöte i yrkesfiskegruppen inom samförvaltning fiske i Vänern och efter det skickas information och ansökningsblankett till samtliga yrkesfiskare. När ansökningarna har inkommit görs en slutlig bedömning om fördelning av redskap och ett ytterligare samråd inom yrkesfiskegruppen innan slutliga beslut fattas.

Vättern

Länsstyrelsen i Jönköping län är samordningsansvarigt län för fiskefrågor i Vättern. Länsstyrelsen beskriver att beslut om dispenser samordnas gemensamt mellan de fyra länsstyrelserna runt Vättern enligt upprättat samverkansdokument som beslutats mellan länen. Dispensprocessen för Vättern kan delas in i olika faser och inleds med att förbereda processen. Den förberedande delen innefattar samråd med representanter för yrkesfiskets organisationer där processen i stort diskuteras samt viktiga hållpunkter. Därefter skickas ansökningsblanketterna ut till yrkesfisket. När ansökan inkommit till länsstyrelsen ses dessa över och vid oklarheter kontaktas berörda fiskare för att räta ut eventuella frågetecken. När ansökningarna bedöms som kompletta sammanställer länsstyrelserna aktuellt kunskapsläge. Det innefattar beståndsbedömningar från SLU, provfiskeundersökningar samt statistik från yrkesfisket. Utifrån principer som i första hand tar avstamp från aktuella beståndsbedömningar och tidigare dispensnyttjande tas förslag fram till dispensfördelning för respektive fiskare. Därefter sker samråd med HaV och SLU. Länsstyrelserna medverkar även på yrkesfiskets årsmöte för att informera om dispensprocessen och de principer som ligger till grund för kommande beslut. Berörda yrkesfiskare får en kommunikation som redogör för aktuella dispenser samt förslag till nya, kommunikationen innehåller också ett underlag kopplat till förslaget. Länsstyrelserna håller därefter ytterligare samråd för att bearbeta eventuella inkomna synpunkter. När eventuella justeringar gjorts inom ramen för kommunikationen fattas beslut om redskapsdispenser vilka sedan sträcker sig under en treårsperiod.

Hjälmaren

När det gäller Hjälmaren samverkar länsstyrelsen i Örebro län, Västmanland län och Södermanland län kring fiskefrågor enligt fastställt samverkansdokument. Länsstyrelserna beskriver att de vid bedömning av tillståndsgivning (dispens) för fiske med fasta och rörliga redskap på allmänt vatten tar hänsyn till antalet befintliga redskapsdispenser, statistik från HaV vad gäller fiske i Hjälmaren de senaste åren, data från fisk- och kräftundersökningar som genomförts under senare år samt aktuella beståndsbedömningar från SLU.

Mälaren

Angående Mälaren beskriver länsstyrelsen i Västmanland län, länsstyrelsen i Stockholm län, länsstyrelsen i Södermanland län och länsstyrelsen i Uppsala län att länsstyrelserna runt Mälaren samverkar kring fiskefrågor i sjön enligt fastställt samverkansdokument. Länsstyrelserna runt Mälaren tar vid bedömning av tillståndsgivning (dispens), för fiske med fasta och rörliga redskap på allmänt vatten, hänsyn till antalet befintliga redskapsdispenser, statistik från HaV vad gäller de senaste årens fiske i Mälaren, data från fisk- och kräftundersökningar som genomförts under senare år samt aktuella beståndsbedömningar från SLU.

6.3 Förbud mot att sälja fritidsfångad fångst (avsaluförbudet)

Det så kallade avsaluförbudet innebär att det inte är tillåtet att sälja fritidsfångad fångst från havet och bestämmelsen återfinns i kontrollförordningen (artikel 55). Kontrollförordningen definierar fritidsfiske som "icke kommersiell fiskeverksamhet med nyttjande av levande marina akvatiska resurser för rekreation, turism eller sport" (artikel 4).

Vad som är "yrkesmässigt nyttjande" definieras inte direkt av kontrollförordningen. I förarbetet till fiskelagen anges att utgångspunkten är att "icke kommersiell" i artikel 55 tolkas motsatsvis till "yrkesmässigt" i artikel 6 och att det därför finns två kategorier fiskande. I den engelska språkversionen av kontrollförordningen används begreppen "non-commercial" och "commercial", vilket enligt förarbetet till fiskelagen tydliggör att det är fråga om ett motsatsförhållande.²²

Av detta följer att ett fiske enligt EU-rätten kan vara antingen icke-kommersiellt och omfattas av förbudet att sälja fångst eller ett kommersiellt nyttjande av fiskeresursen som omfattas av ett krav på fiskelicens vid fiske med användning av fiskefartyg i havet. Följden blir att det krävs fiskelicens för att få sälja fångst som har fiskats med fiskefartyg i havet.

När det gäller fiske i insjöarna så omfattas detta fiske inte av kontrollförordningens förbud mot att sälja fritidsfångad fisk. Det innebär att de som fiskar i insjöarna, oavsett om det fiske som bedrivs är yrkesmässigt eller fritidsmässigt, har rätt att sälja sin fångst.

7 Sammanfattning av synpunkter vid dialog

Som beskrevs i avsnitt 2.3 har en dialog förts med berörda intressenter både i form av dialogmöten och genom en skriftlig dialogprocess. 27 instanser har inkommit med skriftliga synpunkter på de frågor som ställts i bilaga 1. De huvudsakliga synpunkterna vid dialogen sammanfattas nedan.

7.1 Synpunkter gällande tillgången på fisk och möjlighet till förbättrad data

Att tillgången på fisk fortsatt bör vara den grundläggande förutsättningen för möjligheten att bedriva fiske är en utgångspunkt som stöds av samtliga instanser som lämnat synpunkter i frågan. Många betonar också att detta förutsätter biologiskt kunskapsunderlag av god kvalitet, att tillräckliga resurser avsätts för att kunna göra beståndsbedömningar och att rätt prioriteringar görs. En önskan att kunna höja den geografiska upplösningen på datan framförs av flera instanser. I något fall framförs det även att fler bestånd bör bedömas.

²² Proposition 2013/14:184, Ändringar i fiskelagen, sidan 33.

I dialogen har det framförts olika tankar om hur ökad datakvalité kan uppnås, både genom förbättrad fiskerieroende data (från till exempel provfisken) och fiskerieroende data (från exempelvis fiskets rapportering). SLU anser att villkorsbundna licenser (specifika områden/licenser) i förlängningen kan medföra att bedömningarnas geografiska upplösning ökar. Detta, menar SLU, pekar på ett behov av att ändra lagstiftningen så att licenser kan begränsas till specifika geografiska områden. En viktig faktor för att kunna öka datakvalité och möjligheten till förbättrade och mindre osäkra bedömningar är förbättrad kvalitet hos fiskerieroende data. SLU ser mycket positivt på HaV:s pågående digitalisering av rapporteringen för fångstdata. SLU betonar även vikten av att känna till den totala ansträngningen och att det är centralt med förbättrad statistik över ansträngningen för framtida utvärderingar av beståndsstatusen.

Vidare betonar SLU i sitt dialogsvar att HaV redan idag enligt en överenskommelse har möjlighet att genom beställningar få stöd från SLU i enskilda ärenden (utöver kunskapsunderlaget i Fiskbarometern) och att sådana beställningar även kan omfatta analyser med lokal eller regional inriktning. Denna möjlighet anser SLU bör kunna nyttjas i högre grad. En annan tanke som SLU för fram i sitt dialogsvar är införande av en särskild licens för turism- och guidefiske, då det skulle kunna bidra till förbättrade beståndsuppskattningar.

7.2 Regelverket kring licenser – åsikter om nuvarande regelverk och tankar/förslag

I denna del är det många varierande åsikter som framförs. Flera länsstyrelser längs kusten tar upp möjligheten att överta en fiskelicens genom ägarkontinuitet, det vill säga en möjlighet att ta över en licens om sökande varit ägare eller delägare i ett fiskefartyg i minst tre år. Ett sådant övertagande kan enligt länsstyrelserna leda till oönskade effekter om det innebär att fisket, efter ett ägarbyte, bedrivs på ett annat sätt och på en annan plats än före ägarbytet.

7.3 Angående hanteringen av EU:s in- och utförselkrav för fiskekapacitet

När det gäller frågeställningen om Sveriges tillämpning av in- och utförselkrav av fiskekapacitet i havet borde ändras genom att släppa på kravet om utförsel i segmentet med passiva redskap framfördes i något fall att det skulle kunna lätta upp för det småskaliga segmentet om bestånden skulle medge ökat fiske. Andra instanser ansåg inte detta vara en relevant fråga eller hade inte kommenterat frågan.

7.4 Angående dispenshantering

I den skriftliga dialogen ställdes även en fråga om behov av ändringar i dispenshanteringen för att möjliggöra ytterligare nyetablering av personliga fiskelicenser. HaV har även haft ytterligare dialog med länsstyrelserna för att få en bild av hur dispenshanteringen går till. Det har särskilt lyfts om länsstyrelserna ser behov av ändringar i dispenshanteringen för att underlätta nyetableringar eller om det inte är önskvärt eller aktuellt samt hur länsstyrelserna ser på frågan om "delade licenser", alltså att flera kan nyttja en licens, som lyfts av SIC under dialogen.

När det gäller Hjälmaran anser länsstyrelserna i Örebro län, Södermanland län och Västmanland län att det framgår av beståndsbedömningar från SLU att det för flera av de för yrkesfisket, ekonomiskt viktigaste arterna inte klarar en ökning av fisketrycket. När det gäller ändringar i dispenshanteringen framför länsstyrelserna att dagens hantering av dispenser, vilken har sin utgångspunkt i tillgången på fisk, fungerar bra. Dispensgivningen ger stort inflytande till regionala myndigheter och länsstyrelserna anser att systemet behöver bibehållas om förvaltningen ska

vara långsiktigt hållbar och leda till en allt mer ekosystembaserad förvaltning. Länsstyrelserna gör bedömningen att ett införande av möjlighet till delade licenser skulle leda till en kraftigt ökad fiskeansträngning, något som i dagsläget inte är möjligt då fisketrycket i Hjälmaran inte kan öka ytterligare om det samtidigt också ska vara långsiktigt hållbart. Länsstyrelserna anser därför inte att frågan behöver utredas vidare.

För Vättern anser länsstyrelsen i Jönköping län, gällande ändringar i dispenshanteringen, att nuvarande system fungerar och att det inte finns något uppenbart behov av att införa ändringar. Möjligheten att bedriva yrkesmässigt fiske i Vättern bedöms redan vara nyttjad i den utsträckning som är möjlig utan att beståndens status riskerar att försämrans. De utesluter dock inte att ett flernyttjande av licenser och dispenser skulle innebära positiva effekter för branschen. Länsstyrelsen menar att det är uppenbart att nyttjandet av licenserna och dispensererna då skulle öka varför den totala dispensgivna mängden redskap och antalet licenser följaktligen måste minska för att inte äventyra ett hållbart nyttjande av fiskeresursen. Avslutningsvis framför länsstyrelsen att en sådan förändring kräver noga utredning av förväntade effekter.

Angående Vänern anger länsstyrelsen i Västra Götaland län och länsstyrelsen i Värmland län att när det gäller ändringar i dispenshanteringen för att möjliggöra nyetablering så bör dispens ges för de mängder som faktiskt används. Då bedömer länsstyrelserna att det kan finnas möjlighet att tillåta nyetablering av en eller några fiskare. Länsstyrelserna föreslår en arrendeavgift för fiske på allmänt vatten som är baserad på mängden redskap (exempelvis att vid en ansökan om redskapsdispens betalas en avgift). Det skulle innebära att fiskaren inte söker fler dispenser än vad som används eftersom det blir en onödig kostnad att ha dispens för nät som inte nyttjas. Länsstyrelserna anser att ett införande av delade licenser kommer leda till ett ökat fisketryck. Detta på grund av att det i dagsläget finns tilldelade redskapsdispenser som inte används och att dessa då skulle kunna nyttjas vid en delad licens. De anser även att förändring av den personliga fiskelicensen kan krävas, och att dispensererna knyts till en båt.

För Mälaren anger länsstyrelserna i Västmanland län, Stockholm län, Södermanland län och Uppsala län att det framgår av beståndsbedömningar från SLU att flera bestånd av de, för yrkesfisket, ekonomiskt viktigaste arterna inte klarar en ökning av fisketrycket. När det gäller ändringar i dispenshanteringen framför länsstyrelsen att dagens hantering av dispenser, vilken har sin utgångspunkt i tillgången på fisk, fungerar bra. Dispensgivningen ger stort inflytande till regionala myndigheter och länsstyrelserna anser att systemet behöver bibehållas om förvaltningen ska vara långsiktigt hållbar och leda till en allt mer ekosystembaserad förvaltning. Länsstyrelserna gör bedömningen att införande av möjlighet till delade licenser skulle leda till en kraftigt ökad fiskeansträngning, något som i dagsläget inte är möjligt då fisketrycket i Mälaren redan är så högt som är möjligt sett till att fisket också ska vara långsiktigt hållbart. Länsstyrelserna anser därför inte att frågan behöver utredas vidare.

7.5 Övriga synpunkter framförda vid dialogen

Möjligheten att införa licens för binäringsfiske har lyfts från några få intressenter. Det framförs att någon typ av binäringslicens skulle kunna möjliggöra att fler kan beviljas licens än vad som är möjligt inom dagens regelverk.

Svenska Insjöfiskares Centralförbund (SIC) är i sitt dialogsvar tydliga med att HaV bör vara generös med licenser och att insjöfisket begränsas av annat än tillgången på fisk. SIC upplever att HaV är godtyckliga i sina beslut om personliga fiskelicenser²³.

SIC föreslår att fiskelagen ska innehålla frasen "I sötvatten skall licens utfärdas till fiskare som fiskar yrkesmässigt". SIC anser även att länsstyrelserna ska vara generösare med redskapsdispenserna. Vidare lyfter SIC att "delade licenser" och "delade redskapsdispenser" ska införas, särskilt om "myndigheten fortsätter (helt i onödan) att vara mycket restriktiv med personliga licenser".

8 Analys och diskussion

8.1 Analysens delområden

Baserat på ovanstående genomgång och utifrån de synpunkter som framförts vid dialogprocessen har ett antal frågeställningar för fördjupad analys och diskussion specificerats. Dessa berör bland annat möjligheter till förbättrad data för beståndsbedömningar, behov av ändringar i regelverk kopplat till licenser samt behov av ändringar i den nationella hanteringen av EU:s krav på in- och utförsel av fiskekapacitet. En sammanfattning av analysens delområden sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 1 Analysen struktur.

Område	Delområde för fördjupad analys
Behov av och möjligheter till förbättrad data för beståndsbedömningar	Förbättrad fiskerioberoende data för beståndsbedömningar (8.2)
	Förbättrad fiskerioberoende data för beståndsbedömningar (8.3)
Behov av ändringar i regelverk kopplat till licenser	Behov av ändringar relaterade till 30 § fiskelagen (8.4)
	Analys av "Binäringsfiske – ny kategori av licensinnehavare (8.5)
	Analys av frågan om fler ska omfattas av rapporteringsskyldighet (8.6)
	Analys av ändringar när det gäller kravet för näringsverksamhet (8.7)
	Kan överlåtbarhet av fiskelicenser underlätta nyetablering? (8.8)
	Diskussion om dispensprövningens möjlighet till utveckling i syfte att möjliggöra nyetablering inom insjöfisket (8.9)
	Analys av möjlighet till undantag från behovet av yrkesfiskarlicens för småskaligt fiske för egen livsmedelsverksamhet (8.10)
Behov av ändringar i nationell hantering av in- och utförselkraven av fiskekapacitet	Analys av ändringar i den nationella hanteringen av EU-regelverk kring in- och utförsel av fiskekapacitet (8.11)

Analys av respektive delområde presenteras i avsnitt 8.2 - 8.11 nedan.

8.2 Analys av möjligheter till förbättrad fiskerioberoende data för beståndsbedömningar

De biologiska kunskapsunderlagen när det gäller beståndens status är avgörande för tillträdesregleringen. Kvaliteten och detaljnivån på den fiskerioberoende datan är beroende av metoderna för att samla in datan. Det är givetvis också en resurs- och kostnadsfråga, där tillgänglig budget och rätt/kostnadseffektiva prioriteringar görs.

8.2.1 Havet

Som beskrevs i avsnitt 5.3 påbörjades under år 2016 en utvärdering och revidering av kustfiskövervakningen. De förslag som togs fram är implementerade i dagens

²³ HaV delar inte denna bild och vill i sammanhanget förtydliga att alla beslut är möjliga att överklaga.

kustfiskövervakning och det optimerade programmet håller samma datakvalitet som det tidigare programupplägget, men har gett utrymme till flera nya provfiskeområden. Utöver de nya områdena som optimeringen gav upphov till har det även satsats ytterligare medel för att öka den geografiska upplösningen avseende kustfiskövervakning utifrån förvaltningens behov. De implementerade förslagen, inklusive de nya provfiskeområdena, kommer innebära att det finns ett bättre kunskapsunderlag vilket utgör grunden till de biologiska beståndsbedömningar som presenteras på fiskbarometern.se. Informationen som tillkommer i och med de nya provfiskeområdena kommer beaktas i analyserna redan från början och det kan innebära att bedömningar kan göras på en högre geografisk upplösning.

Trots revideringen och utökning av övervakningsprogrammet saknas tillräcklig geografisk täckning för att göra beståndsbedömningar på bättre skala än tidigare. Det skulle behövas tillskott av resurser för att täcka behovet av fler provfisken. Andra exempel som skulle ge bättre kunskapsunderlag kan vara utveckling av standardiserad datainsamling från yrkes- och fritidsfiskets fångster.

8.2.2 Insjöarna

På motsvarande sätt som gjorts i kustvatten beställde HaV med start år 2021 en översyn om hur bedömningen av bestånden och dess status i de stora sjöarna kan förbättras. Samtidigt beställdes en översyn av miljöövervakningen med syfte att översynerna tillsammans bidrar till en optimerad resurs och miljöövervakning i de stora sjöarna. Översynerna är under framtagande och kommer publiceras tillsammans. Mot bakgrund av detta har HaV bett SLU beskriva och sammanfatta vilka förslag till förbättringar de ser behov av utifrån ett antal frågeställningar.

Sammanfattningsvis identifierar SLU ett antal områden som är särskilt viktiga för att förbättra beståndsuppskattningar för fisk och kräfta i de stora sjöarna.

- Åundersökningar av fisk (fiskerioberoende övervakning genom nätprovfisken och hydroakustik)
- Bättre yttäckning i fiskundersökningar med provfiskenät och kräftprovfisken med mjärdar
- Mer provtagning av fångsten i yrkesfisket
- Förbättrad statistik från det licensierade insjöfisket, främst avseende ansträngningen i fisket (genom EFR²⁴)
- Utvecklad insamling och högre precision av fritidsfiskestatistik
- Mer resurser till utveckling av beståndsanalyser och modellering
- Mer resurser till utveckling av metoder för datainsamling (inklusive 3R²⁵)

SLU:s underlag i sin helhet finns att läsa i bilaga 2. Mot bakgrund till att översynerna inte är färdigställda ännu har HaV inte haft möjlighet att analysera och bedöma genomförbarheten i de förslag som SLU rekommenderar.

8.3 Analys av möjligheter till förbättrad fiskeriberende data för beståndsbedömningar

När det gäller rapportering från yrkesfisket finns alltid ett behov av avvägningar mot vad som är praktiskt möjligt och inte blir en orimlig belastning för den som ska rapportera. Som beskrevs i

²⁴ Se närmare avsnitt 5.4.

²⁵ 3R är ett begrepp inom forskningen där alternativa metoder till djurförsök försöker hittas, eller dagens metoder förfinas för att minska lidandet.

avsnitt 5.4 har HaV har gjort olika typer av avvägningar när det gäller rapporteringskrav i sötvatten. Även om uppgifter om fångstansträngning per redskap i sjöarna hade varit önskvärt, har HaV i nuläget bedömt att det blir ohållbart för yrkesfiskare som använder flera redskap av samma sort men där redskapsmängden skiljer, då det innebär praktiska svårigheter med att hålla isär fångsterna i båten. Av den anledningen har HaV beslutat att den totala redskapsmängden från flera redskap av samma sort kan redovisas tillsammans med redskapsdagar och sammanslagen fångst. Förändras redskapsmängden för redskapen ska dock en ny redovisning ske med nya redskapsdagar.

Tack vare det nya elektroniska fångstrapporteringsystemet har HaV förbättrat kvaliteten på de uppgifter som rapporteras in då journalerna är kompletta och i rätt format.

HaV har utrett ytterligare alternativ för att öka möjligheten att få in kvalitativa uppgifter så att dessa kan användas i analyser för beståndsuppskattningar. Eftersom sötvattensfisket inom de närmsta åren kommer att omfattas av nya regleringar gällande spårbarhet av fångsterna, i och med införandet av den nyligen reviderade kontrollförordningen är bedömningen att HaV inte bör införa några förändringar i redovisningskraven. Ett första steg för att förbättra regelefterlevnaden av redovisningsbestämmelserna kommer därför vara av informativ karaktär.

Som tas upp närmare i avsnitt 8.6 nedan, som analyserar frågan om vilka som bör omfattas av rapporteringskrav, är det inte bara yrkesfisket som står för fångster utan även fritidsfisket och turismfisket. Idag har HaV inte bemyndigande att föreskriva om rapporteringskrav för fritidsfisket, men har i en rapport²⁶ föreslagit ett antal åtgärder som syftar till en ökad kontroll av andra kategorier av fiskare än yrkesfiskare. Rapporteringskrav för fritidsfisket är också en fråga som utreds inom utredningen av en moderniserad fiskelag (kommittédirektiv 2022:92). Dessutom har EU nyligen beslutat om en revidering av bland annat kontrollförordningen där det införs krav på rapportering för fritidsfisket för vissa arter (de som omfattas av exempelvis kvoter, fångstbegränsningar och maximal fångst per dag).

8.4 Analys av behov av ändringar relaterade till 30 § fiskelagen

Enligt nuvarande lagstiftning kan nyetablering inom svenskt fiske endast ske om tillgången på fisk tillåter det. De senaste åren har en stor andel av avslagen för nyetableringsansökningar berott på att befintliga beståndsbedömningar inte medgett utrymme för ytterligare fiske eller för att det saknas säker information om att arten eller arterna tål ett ökat fiske. Bristen på resurstillgång är alltså en betydande orsak till att nyetablering inom fisket är begränsat.

HaV vill framhålla att möjligheten till att kunna bedriva fiske är att det finns en resurstillgång, tillgången på fisk är alltså en förutsättning för att kunna bevilja ytterligare licenser. I dialog med berörda intressenter för detta uppdrag anser flera instanser att resurstillgången bör vara överordnad andra faktorer, vilket också är i överensstämmelse med målen för den gemensamma fiskeripolitiken (artikel 2 i grundförordningen).

HaV anser däremot att ett alternativ kan vara att förändra *hur* prövningen görs. Det framgår av dialogsvar att en större hänsyn bör kunna tas till regionala faktorer och förhållanden än vad licensprövningen medger i dagsläget, bland annat tillgången på fisk ur ett regionalt perspektiv. En

²⁶ Förslag om utformning av rapporteringskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare (N2018/02964).

del av de arter som är målarter för det småskaliga kustfisket uppträder i lokala eller regionala bestånd,²⁷ därför är det eftersträvansvärt att förbättra och förstärka den geografiska upplösningen för de bedömningar av beståndstatus som ligger till grund för licensprövningen.

Om beståndsbedömningar kan ske med högre geografisk upplösning kan ett sådant underlag ligga till grund för prövning av licens. Det skulle möjliggöra att hänsyn tas till regionala faktorer utan att göra avkall på biologiskt kunskapsunderlag.

Nuvarande lydelse i förarbetet innebär att utgångspunkten för prövningen av tillgången på fisk avser den allmänna tillgången på fisk och inte tillgången på enstaka arter. Det framgår också av förarbetena till lagen att den licensbeviljande myndigheten ska pröva om det planerade fisket för en nyetablering rymmer mer allmänt inom svenska farvattnen.²⁸ I syfte att möjliggöra för fler nyetableringar skulle utgångspunkten istället kunna vara de avsedda arterna i ansökan och det området där fisket ska bedrivas. Eftersom en bredare prövning då inte krävs skulle det kunna innebära större möjlighet till nyetablering om det finns ett regionalt kunskapsunderlag för det planerade fisket. Mot bakgrund av ovanstående resonemang bör även möjligheten till begränsning i licensen belysas.

Enligt 30 § fiskelagen får en licens begränsas till ett visst fiske och av förarbetet framgår att det i undantagsfall kan finnas skäl att begränsa en licens till ett visst fiske. HaV anser att om en licensansökan beviljas med stöd av ett regionalt eller lokalt underlag bör begränsning av licensen snarare vara målsättning än ett undantag.²⁹

Av förarbetena framgår också att avsikten med generella licenser är en möjlighet för fiskaren att rikta om sitt fiske vid behov.³⁰ HaV anser att denna aspekt är viktig att belysa då begränsningar i licenserna som utgångspunkt skapar inlåsnings effekter. Den enskilda fiskaren har mycket små möjligheter till flexibilitet vid oförutsedda händelser om det exempelvis finns en geografisk begränsning i licensen. Ett illustrerande exempel kan göras för torskfiskestoppet i Östersjön där licensinnehavaren utan begränsad fiskelicens hade möjlighet att förflytta eller rikta om sitt fiske.

Även om fiskare utan begränsning i licensen har möjlighet att rikta om sitt fiske vid behov krävs det exempelvis investeringar för att göra en sådan förändring. Det är därför oklart vilken reell påverkan mer begränsade licenser skulle innebära för fiskerinäringen. Det är även viktigt att belysa att mer begränsade licenser ställer högre krav på kontroll och uppföljning av att begränsningarna efterlevs för att säkerställa ett långsiktigt hållbart nyttjande.

8.5 Analys av "Binäringsfiske" – ny kategori av licensinnehavare

I några dialogsvar har det lyfts att det vore önskvärt att införa någon form av fiskelicens för binäringsfiske. Detta för att möjliggöra att de som inte avser att vara yrkesfiskare på heltid utan vill komplettera annan verksamhet med fiske, kan få en licens och därmed kunna sälja sin fångst.

Binäringsfiske finns i exempelvis Danmark och Finland. I dessa länder har de bland annat infört olika kategorier av licenser samt även olika krav för hur stor inkomsten från fisket måste vara för att kunna få licensen förnyad. I Danmark räcker det exempelvis med en årsinkomst från fisket

²⁷ Framkommer av SLU:s dialogsvar i detta uppdrag.

²⁸ Proposition 1992/93:232 om fiskelag, m.m., sidan 55 och proposition 2013/14:184, Ändringar i fiskelagen, sidan 58 f.

²⁹ Proposition 2013/14:184, Ändringar i fiskelagen, sidan 58.

³⁰ Proposition 1992/93:232 om fiskelag, m.m., sidan 54.

som uppgår till 2 000 danska kronor³¹ för att få en licens för binäringsfiske förnyad. Om det skulle anses vara aktuellt att införa en licens för binäringsfiske i Sverige skulle detta kräva ändring i fiskelagen eftersom den idag endast möjliggör beviljande av fiskelicens och personlig fiskelicens.

Som nämnts i avsnitt 6.2.1 krävs det enligt nuvarande regelverk, att den sökande bedriver fiske i näringsverksamhet för att kunna beviljas en licens. Vad gäller kravet på näringsverksamhet har det i olika domar³² konstaterats att det inte finns någon beloppsgräns för minsta tillåtna inkomst för att beviljas licens men att det av förarbetet³³ till ändring av fiskelagen år 2014 framkommer att skillnaden mellan "fiske i näringsverksamhet" och det tidigare kravet på "väsentligt beroende för sin försörjning" inte ska vara särskilt stor. Före år 2014 låg beloppsgränsen för att beviljas licens runt 20 000 kr och liknande nivåer gäller fortfarande idag, så längre övriga krav på yrkesmässigt fiske också är uppfyllda. Inkomstkraven kan därför redan idag ses som låga, även om exempelvis Danmark har lägre krav.

Skulle kraven sänkas för att möjliggöra licens för binäringsfiske kan detta tänkas påverka konkurrensförhållanden hos redan befintliga fiskare. Det framkommer av dialogsvaren att det är viktigt att hänsyn tas till redan befintliga fiskares lönsamhet vid frågan om att bevilja ytterligare licenser. Särskilt inom det småskaliga kustnära fisket är lönsamheten låg, i den årliga flotrapporten som rapporteras till EU-kommissionen har Sverige under lång tid redovisat att lönsamheten är låg inom det småskaliga kustnära fisket. Detta resultat kan tänkas försämrats ytterligare om det införs en licens för binäringsfiske där licensinnehavarna inte har fiske som huvudsaklig verksamhet (se vidare avsnitt 4.2).

Införs en licens för binäringsfiske skulle det innebära att dessa licensinnehavare har möjlighet att sälja sin fångst (se avsnitt 8.10). Det finns en stor andel fritidsfiskare som årligen bedriver fiske efter exempelvis hummer. Skulle inkomstkravet sänkas (från det redan nu låga kravet gällande fiskelicens) så finns en farhåga att flertalet fritidsfiskare skulle vilja skaffa sig en licens för binäringsfiske för att kunna sälja sin fångst, vilket de inte har möjlighet att göra idag.

Däremot skulle en licens för binäringsfiske kunna leda till att det blir större möjlighet att bevilja licenser, så länge tillgången på fisk medger det. Införs licens för binäringsfiske kommer även fler licenser kunna förnyas då inkomstkraven för sådan licens skulle vara lägre än dagens krav.

De som bedriver fritidsfiske har ännu inga krav på sig att rapportera sin fångst. Licens för binäringsfiske skulle innebära att fler omfattas av rapporteringsskyldighet, vilket skulle bidra till bättre data. Bättre data skulle i sin tur kunna möjliggöra bättre underlag för beståndsbedömningar och därmed bättre underlag för myndigheten för att kunna ta beslut om exempelvis nyetablering.

Frågan om licens för binäringsfiske skulle kunna utredas vidare då det finns både för- och nackdelar med att införa en sådan licenskategori. Antalet licensierade fiskare skulle öka, dataunderlaget skulle förbättras men samtidigt skulle befintliga fiskares lönsamhet kunna påverkas och fler som idag anses vara "fritidsfiskare" skulle kunna sälja sina fångster.

³¹ [Bierhvervsfiskere \(fiskeristyrelsen.dk\)](http://fiskeristyrelsen.dk).

³² Se bland annat domar från Kammarrätten i Göteborg, mål nr 3774-15 och 6394-16.

³³ Proposition 2013/14:184, Ändringar i fiskelagen, sidan 54.

8.6 Analys av frågan om fler ska omfattas av rapporteringskyldighet

För att få bästa möjliga fiskeriberöende data skulle det krävas att samtliga som bedriver fiske i havet och insjöarna, inbegripet fritidsfisket och turismfisket, rapporterar sina fångster. Som tidigare nämnts kan bättre dataunderlag i vissa fall innebära att möjligheten till nyetableringar ökar. Idag är det endast de som har licens som är skyldiga att rapportera sina fångster; fritidsfisket och de som bedriver fiske på enskild rätt i insjöar är undantagna detta krav.

HaV har idag inte bemyndigande att föreskriva om rapporteringskrav för fritidsfisket, men har i en rapport³⁴ föreslagit ett antal åtgärder som syftar till en ökad kontroll av andra kategorier av fiskare än yrkesfiskare. I rapporten föreslås bland annat att myndigheten, om det finns särskilda skäl, ska kunna föreskriva om anmälnings- och rapporteringskyldighet för andra än yrkesfiskare. En särskild utredare har fått i uppdrag att göra en översyn av regelverket på fiskeområdet och ska bland annat se över om detta bör omfattas av fiskelagen. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 29 november 2024.³⁵

Det ska också nämnas att EU under november 2023 har beslutat om en revidering av kontrollförordningen. Genom denna införs bland annat krav på rapportering för fritidsfisket. För arter som omfattas av exempelvis kvoter, fångstbegränsningar och maximal fångst per dag, kommer rapportering behöva ske dagligen två år efter att den reviderade förordningen trätt ikraft. För annat fritidsfiske som bland annat i betydande grad kan tänkas påverka fiskeridödligheten ska rapporteringskraven gälla från den 1 januari 2030.

8.7 Analys av ändringar när det gäller kravet för näringsverksamhet

Som framgår av avsnitt 6.2.1 krävs det för att beviljas fiskelicens att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet. Lagstiftarens avsikt var att skilja mellan yrkesverksamhet och hobbyverksamhet genom att lägga tyngdpunkten i bedömningen på om fisket bedrivs yrkesmässigt eller om det är fråga om fritidsfiske. En betydande del av avslagen för nyetableringsansökningar de senaste åren har berott på att det planerade fisket inte bedöms bedrivas i näringsverksamhet.

Begreppet näringsverksamhet kan vara svårt för en sökande att tolka eftersom det i grunden är ett begrepp som används i skattelagstiftningen.³⁶ Begreppet ger dock utrymme för flexibilitet, vilket kan anses vara fördelaktigt.

HaV anser att det kan finnas skäl att byta ut kravet på näringsverksamhet mot en fast beloppsgräns eftersom en fast beloppsgräns kan skapa en tydlighet om vilken omfattning som anses vara ett yrkesmässigt fiske. En sådan tydlighet saknas i nuvarande begrepp. En fast beloppsgräns för vad som anses vara yrkesmässigt fiske skulle kunna underlätta nyetablering då sökande på förhand får tydlig information om vilka krav på omsättning som gäller. HaV menar att en sådan ändring i detta sammanhang även är en form av regelförenkling.

³⁴ Förslag om utformning av rapporteringskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare (N2018/02964).

³⁵ Kommittédirektiv 2022:92; En moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättningar att bedriva vattenbruk.

³⁶ 13 kap. 1 § Inkomstskattelagen (1999:1229).

I strategin för framtidens fiske och vattenbruk³⁷ är regelförenkling ett delmål (delmål 2.3) och HaV anser därför att frågan om att ersätta begreppet näringsverksamhet mot en fast beloppsgräns bör utredas vidare.

8.8 Kan överlåtbarhet av fiskelicenser underlätta nyetablering?

Som beskrevs i avsnitt 6.2 kan byte av fiskelicensinnehavare göras under vissa omständigheter. För att detta ska vara möjligt krävs att den nye licensinnehavaren kontinuerligt under de senaste tre åren har haft ägarandelar i den innevarande licenshavarens fartyg (ägarkontinuitet) eller att denne har anknytning till innevarande licenshavare genom närliggande släktskap (generationsskifte).

I vissa fall tycks dock regelverket om ägarkontinuitet i tre år i ett fartyg ha använts för att kunna ta över en fiskelicens även i sådana fall fartygsägarna inte fiskat tillsammans, vilket alltså inte varit avsikten. I praktiken innebär det att den som bedriver fiske med ett fartyg inte alltid är den som är fiskelicensinnehavare, utan i vissa fall bedrivs fisket av en fartygsägare som avser att ta över fiskelicensen efter en treårsperiod genom reglerna om ägarkontinuitet. Oklarheten kring vem som står bakom fisket motverkar transparens och enkelhet för både yrkesfisket och förvaltningen.

Det finns olika möjligheter att utveckla regelverket. Att regelverket kring ägarkontinuitet används för att överta fiskelicenser på ett sätt som inte var dess avsikt visar på behov av skärpta regler, vilka exempelvis skulle kunna innebära att den som ska överta en licens måste kunna bevisa att både den som avstår sin licens och den som ska överta licensen bedrivit fiske tillsammans för att en ägarkontinuitet ska kunna genomföras. I ett vidare perspektiv är dock frågan om möjlighet till överlåtbarhet av fiskelicenser (även personliga fiskelicenser) något som skulle kunna utredas.

I samrådsprocessen har flera instanser uttryckt sig positiva till överlåtbarhet av personliga fiskelicenser, bland annat eftersom det anses att det skulle bidra till ökad tydlighet. När det gäller fiskelicenser (för fiske i havet) skulle en möjlighet att kunna överlåta dessa innebära att det inte ställs krav på ägarkontinuitet under en treårsperiod för att kunna överta en fiskelicens.

HaV har dock begränsade möjligheter att närmare reglera förutsättningarna för fiskelicenser. Ett eventuellt införande av överlåtbara fiskelicenser utan krav på ägarkontinuitet eller generationsskifte ställer krav på lagändring och en fördjupad utredning av fördelar, nackdelar, risker och nödvändiga förutsättningar. En av flera frågor som skulle behöva analyseras vidare är också om myndigheten i samband med en överlåtelse av fiskelicens bör göra en ny prövning av begränsningar i syfte att motverka oönskad förflyttning av fiskeansträngning. Avseende de personliga fiskelicenserna är frågan istället om länsstyrelserna i samband med en överlåtelse bör göra en ny prövning av redskapsdispenserna. Problemet med att fiskemönstret kan förändras på grund av att licensen överförs till en ny fiskare som inte deltagit i det tidigare fisket, vilket kan leda till ökat fiske, är något som flera länsstyrelser tagit upp som ett problem med de ägarkontinuiteter som genomförts för att överlåta licenser.

Att möjliggöra överlåtande av fiskelicenser skulle kunna utgöra en ny väg in i fisket och därmed underlätta att starta upp en verksamhet. Det skulle också innebära ett tydligare och mer transparent regelverk jämfört med idag. Samtidigt är det viktigt att utreda risker och nackdelar med överlåtbara fiskelicenser. Det skulle exempelvis troligen innebära höga

³⁷ Strategi för svenskt fiske och vattenbruk 2021-2026 – friska ekosystem och hållbart nyttjande.

etableringskostnader. Det bör också utredas närmare vilka risker som detta skulle medföra när det gäller möjligheter att påverka regional spridning och oönskad förflyttning av fiskeansträngning.

8.9 Diskussion av dispensprövningens möjlighet till utveckling i syfte att möjliggöra nyetablering inom insjöfisket

Som framgår av avsnitt 6.2.7 är det länsstyrelserna som hanterar redskapsdispenser för yrkesmässigt fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna. När det gäller frågan om hur dispensprövningar kan utvecklas för att möjliggöra nyetablering har HaV därför bitt de länsstyrelser som utfärdar dessa redskapsdispenser att inkomma med synpunkter (se avsnitt 7), vilket utgör underlag för diskussionen nedan. När det gäller Vättern, Mälaren och Hjälmaren framförs att nuvarande system fungerar bra och att det inte finns något uppenbart skäl till ändring då fiskeresursen i dagsläget är nyttjad i den grad som är möjligt. När det gäller Vänern anger länsstyrelserna att de framgent kommer tilldela redskapsdispenser baserat på vad som faktiskt används, det skulle kunna ge utrymme för någon eller några nyetableringar.

HaV har även bitt dessa länsstyrelser om synpunkter vad gäller möjligheten att införa "delade personliga fiskelicenser", vilket i samrådsförandet framförts som ett önskemål från SIC (se avsnitt 7.4). Med delad personlig fiskelicens avses att licensen kan nyttjas av mer än en person. HaV har även bitt länsstyrelsen utveckla resonemanget gällande om det finns behov av ändringar i dispenshanteringen för att möjliggöra ytterligare nyetablering av personlig fiskelicens.

När det gäller frågan om delade licenser skiljer sig svaren beroende på vilken sjö som avses. Samtliga berörda länsstyrelser anser att ett införande av möjlighet till delad personlig fiskelicens skulle innebära att fiskeansträngningen ökar vilket kan leda till negativ påverkan på bestånden och eventuellt innebära ett nyttjande av resursen som inte är långsiktigt hållbart. Länsstyrelsen i Jönköping län anser dock att det skulle kunna vara av positiv betydelse för branschen att införa delade personliga fiskelicenser men att den totala dispensgivna mängden redskap och antalet licenser troligtvis då skulle behöva minska för att inte äventyra ett hållbart nyttjande av fiskeresursen. Länsstyrelsen i Västra Götaland län och länsstyrelsen i Värmland län anser att delade licenser är problematiskt så länge dispensererna inte är anpassade efter hur stor mängd som i själva verket används. De anser i sådana fall att förändring av den personliga fiskelicensen kan krävas (så att licens och dispenser blir knutna till båten). Länsstyrelserna som hanterar dispenshanteringen i Mälaren och Hjälmaren anser inte att frågan om delade licenser bör utredas vidare. Ett införande av delade personliga fiskelicenser ställer krav på förändringar i fiskelagen. HaV anser att om en sådan förändring ska möjliggöras krävs först en djupare utredning vad gäller för- och nackdelar men specifikt en fördjupad analys gällande risker sett till förändring av fiskeansträngning. Om frågan om delade licenser ska utredas vidare bör licens- och dispenshanteringen ses över sammantaget.

8.10 Analys av möjlighet till undantag från behovet av yrkesfiskarlicens för småskaligt fiske för egen livsmedelsverksamhet

Det framgår av avsnitt 6.3 att det är förbjudet att sälja fritidsfångad fisk i havet och att det enligt EU-rätten finns två kategorier av fisken, yrkesmässigt fiske och fritidsfiske. EU-rätten är tillämplig i alla medlemsstater och HaV bedömer att det inte finns möjlighet att göra ett undantag från kravet på fiskelicens för småskaligt fiske för egen livsmedelsverksamhet om syftet är att kunna sälja fångst som fångats i havet med ett fartyg utan fiskelicens.

Istället för ett undantag är en möjlighet att införa andra typer av licenser, exempelvis binäringslicens som redogörs för i avsnitt 8.5. En sådan licenskategori skulle innebära att det införs en licens och därmed skulle sådant fiske inte kategoriseras som fritidsfiske enligt EU-rätten, vilket ger rätt att sälja fångsterna. HaV har i sin analys redogjort för att ett införande av en sådan licenskategori skulle kunna utredas vidare. Vid en sådan utredning bör en dialog föras med EU-kommissionen eftersom en ny licenskategori sannolikt skulle behöva följa samtliga regelverk från EU på fiskets områden som exempelvis registrering av fiskefartyg och rapporteringskrav. Det skulle troligen också innebära att innehavarna av den nya licenskategorin ska ingå i den årliga rapporten om balansen mellan flottans kapacitet och tillgängliga fiskemöjligheter, som varje medlemsstat årligen ska inkomma med till EU-kommissionen enligt artikel 22 i grundförordningen. Som redogjorts för i avsnitt 4.2 får Sverige årligen påpekanden från EU om att indikatorerna i denna rapport påvisar överkapacitet i de mest småskaliga segmenten.

8.11 Finns behov av ändringar i nationell hantering av in- och utförselkraven av fiskekapacitet?

Som nämns ovan i avsnitt 4.2 finns när det gäller beviljande av fiskelicens ett krav på att när ny fiskekapacitet förs in i den svenska flottan så ska motsvarande fiskekapacitet i form av kilowatt och bruttoton föras ut. Inom näringen har det uppstått en marknad för handel med bruttoton och kilowatt (fiskekapacitet). Den som vill utöka sitt fartygs fiskekapacitet, byta till ett nytt fartyg med större kapacitet eller har beviljats en ny licens behöver själv hitta "ledig" kapacitet, det vill säga fartygskapacitet som förts ut av någon annan och som ännu är giltig.

För den som för första gången beviljas en ny fiskelicens innebär införskaffandet av bruttoton och kilowatt en ytterligare kostnad utöver de övriga kostnader som etablering av en fiskeverksamhet innebär. Ett sätt att underlätta för nyetablerade är att den nationella tillämpningen av in- och utförselreglerna ändras. Ett tänkbart alternativ är då att kravet på in- och utförsel tas bort för dem som beviljats en ny fiskelicens för första gången och som tillhör segment 1.

HaV bedömer att detta inte står i strid med EU:s krav på in- och utförsel av fiskekapacitet eftersom det handlar om en så, relativt sett, liten mängd kapacitet. Som illustrerades i figur 6 och 7 i avsnitt 4.2 sker en kontinuerlig minskning av flottans kapacitet och Sverige ligger även långt under sin kapacitetsgräns för bruttoton och kilowatt.

9 Slutsatser och förslag

Hållbart nyttjade bestånd och tillgången på fisk och skaldjur är en förutsättning för ett yrkesmässigt fiske i både hav och sjö och för att kunna bevilja nya licenser. Det är därför viktigt att HaV tar förvaltningsbeslut som bidrar till bästa förutsättningar för bestånden, vilket bidrar till förutsättningar för yrkesmässigt fiske. Det förutsätter goda kunskaper om bestånden och dess utveckling. Ökad kunskap om beståndens status och trender innebär inte nödvändigtvis ökade möjligheter till att på kort sikt kunna bevilja fler nya licenser, men det ger bättre förutsättningar för att fatta rätt förvaltningsbeslut vilket på lång sikt gynnar bestånden och ökar möjligheten till yrkesmässigt fiske. En ökad geografisk upplösning på datan i kombination med lagändringar skulle dock kunna innebära att ökad regional hänsyn kan tas vid licensprövningar, vilket skulle kunna leda till att fler nya licenser kan beviljas.

Om bestånden tillåter ett yrkesmässigt fiske påverkas möjligheten att börja fiska yrkesmässigt också av regelverkets utformning, inte minst de villkor som anges i fiskelagen för att kunna beviljas fiskelicens. I denna rapport har därför ett antal områden analyserats relaterade till både beståndsbedömningar och till regelverket kopplat till licenser.

När det gäller möjligheten till bättre beståndsbedömningar har SLU, på uppdrag av HaV, utfört utvärderingar av datainsamlingen för både kustfisket och för de fem stora sjöarna. Dessa omfattar konkreta förslag på hur den fiskeriberoende datainsamlingen kan förbättras. När det gäller kustfisket har ett antal åtgärder baserat på utförda utvärderingar redan införts. Vad avser SLU:s förslag i utvärderingen av övervakning i insjöarna så har HaV inte haft möjlighet att analysera och bedöma förslagets genomförbarhet mot bakgrund av att översynerna inte är helt färdigställda ännu.

Utöver förbättrat fiskeriberoende dataunderlag är tillgången till fiskeriberoende data av stor betydelse för möjlighet att göra bra beståndsbedömningar. Viktigt för denna är insamlingen av data för yrkesfiskets fångster. HaV:s nya elektroniska rapporteringssystem (EFR) väntas innebära bättre kvalitet på fångstdata. När det gäller rapporteringskraven har det gjorts avvägningar mot vad som bedömts som praktiskt rimligt för yrkesfisket. HaV har utrett ytterligare alternativ för att öka möjligheten att få in kvalitativa uppgifter så att dessa kan användas i analyser för bestånds uppskattningar.

En rapporteringsskyldighet för fritidsfiske skulle också innebära bättre fiskeriberoende dataunderlag, vilket HaV tidigare lyft i en rapport³⁸ och som är en fråga som utreds inom utredningen av en moderniserad fiskelag (kommittédirektiv 2022:92). Den nyligen reviderade kontrollförordningen innebär också kommande rapporteringsskyldighet för delar av fritidsfisket.

Analysen av regelverket kopplat till licenser har resulterat i att HaV ger följande förslag till områden som skulle kunna utredas vidare:

- Det kan utredas vidare om skrivningar i fiskelagen bör ändras så att begränsade licenser kan beviljas baserade på regionala/lokala kunskapsunderlag. Idag är utgångspunkten att licensen är allmängiltig och prövning ska göras mot den allmänna tillgången på fisk, även om begränsningar i licensen är möjligt. Detta innebär därför en annan utgångspunkt, nämligen att licensen inte behöver vara allmängiltig. En fördjupad utredning kan krävas för att utreda om det exempelvis finns risker med att fiskelicensinnehavare med en begränsad licens inte har möjlighet att rikta om sitt fiske vid stora bestånds förändringar.
- Vidare föreslår HaV en översyn av utformningen av kravet om fiske i näringsverksamhet för att beviljas fiskelicens. Införande av en fast beloppsgräns skulle både bidra till ökad tydlighet och innebära regelförenkling.
- HaV föreslår också att möjlighet till överlåtbarhet av fiskelicenser kan utredas vidare. Det skulle kunna utgöra en ny väg in i fisket. Ett eventuellt införande av överlåtbara fiskelicenser ställer dock krav på lagändring och en fördjupad utredning av risker och nödvändiga förutsättningar, exempelvis när det gäller möjligheter att påverka regional spridning.
- När det gäller möjligheten till en ny licenskategori i form av en binäringslicens identifierar HaV både för- och nackdelar. Samtidigt som frågan skulle kunna utredas vidare bör det

³⁸ Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare (N2018/02964).

tydliggöras om att ett införande av en sådan licenskategori skulle innebära en utökning av det segment som redan idag har sämst lönsamhet. Införande av en sådan licenskategori skulle också kunna innebära negativa effekter för befintliga fiskares lönsamhet.

- Till sist föreslår HaV att ändringar i den nationella hanteringen av in- och utförelskraven av fiskekapacitet ska övervägas i syfte att underlätta för nyetablerade. Förslaget innebär att kravet på in- och utförelse av fiskekapacitet tas bort för dem som beviljas en ny fiskelicens för första gången och som tillhör segmentet som enbart fiskar med passiva redskap.

Samtliga förslag i denna rapport innebär ökat krav på resurser och/eller medel för att kunna utreda frågeställningarna. Ett eventuellt genomförande av SLU:s rekommendationer gällande förbättrade beståndsbedömningar skulle medföra ökade kostnader. Flera av förslagen är också beroende av att beståndssituationen medger ett ökat resursuttag. De senaste åren har majoriteten av ansökningarna om nyetablering gällande licens avslagits på grund av att beståndssituationen för olika arter inte tillåter ett ökat uttag.