

Handläggare

Malin Wilhelmsson
Avdelningen för havsförvaltning
malin.wilhelmsson@havochvatten.se

Datum 2025-03-04

Dnr HaV 2025-000001

Regeringskansliet
Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Uppdrag om utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken

Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Havs- och vattenmyndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten har i regleringsbrev för budgetåret 2025 fått i uppdrag att göra en utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken med anledning av att EU-kommissionen initierat en utvärdering av densamma. Analysen ska omfatta bland annat utvärdering av ändamålsenligheten och relevansen i nuvarande regelverk och i förekommande fall ska ändringsförslag för att stärka tillämpningen av ekosystemansatsen i förvaltningen och för att öka möjligheterna till ett långsiktigt lönsamt fiske och säkerställd livsmedelstrygghet lämnas. Synergier mellan målsättningarna för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och relevanta mål i EU:s miljödirektiv ska beaktas särskilt samt att hänsyn ska tas till ny situation för fiskeriförvaltningen i Nordostatlanten.

I redovisningen redogörs för de avgränsningar och utgångspunkter som legat till grund för myndighetens analys. Myndigheten lämnar ändringsförslag bland annat kopplat till målformulering i grundförordningen. Det har, med anledning av den jämförelsevis korta handläggningstiden av detta uppdrag, funnits begränsad tid för att samråda med berörda organisationer. Myndigheten har dock inhämtat synpunkter från Jordbruksverket angående deras bedömningar av ändamålsenligheten och relevansen i regelverket för att främja ett hållbart fiske samt en robust och resurseffektiv blå värdekedja som bidrar till sysselsättning, hållbar livsmedelsförsörjning och innovation. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed slutredovisningen av det aktuella uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Mats Svensson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetscheferna Inger Dahlgren, Patrik Persson och Mia Dahlström samt utredarna Karin Linderholm och Malin Wilhelmsson medverkat.



Anna Ledin



Mats Svensson

Kopia till:

Klimat- och näringslivsdepartementet

Jordbruksverket

Bilagor:

Underlag från Jordbruksverket - regeringsuppdrag om utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken

Innehåll

1	Sammanfattning	4
1.1	Uppdrag	4
1.2	Bakgrund, avgränsning och utgångspunkter.....	4
1.3	Sammanfattning av myndighetens synpunkter	4
2	Uppdraget och dess beredning.....	6
2.1	Uppdragsbeskrivning	6
2.2	Avgränsningar.....	6
2.3	Samråd	7
3	Utgångspunkter.....	7
3.1	Gällande grundförordning för den gemensamma fiskeripolitiken	7
3.2	Händelser i omvärlden.....	8
4	Utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken.....	9
4.1	Bakgrund.....	9
4.1.1	EU-kommissionens utvärdering	9
4.1.2	Tidigare översyner av den gemensamma fiskeripolitiken.....	10
4.2	Havs- och vattenmyndighetens synpunkter	10
4.2.1	Förstärkt målformulering i grundförordningen.....	12
4.2.2	Flera delar av grundförordningen är viktiga att behålla	14
4.2.3	Genomförandeunderskott och ökade ansträngningar att nå uppsatta mål	15
4.2.4	Tillämpning av försiktighetsansatsen	15
4.2.5	Vetenskaplig rådgivning från Ices	16
4.2.6	Ändrade situationen för fiskförvaltningen i Nordostatlanten	16
4.2.7	Landningsskyldighet och ny kontrollförordning.....	18
4.2.8	Åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av marina biologiska resurser ...	20
4.2.9	Regionalisering.....	22

1 Sammanfattning

1.1 Uppdrag

Havs- och vattenmyndigheten har i regleringsbrev för budgetåret 2025 fått i uppdrag att göra en utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken med anledning av att EU-kommissionen initierat en utvärdering av densamma. Analysen ska omfatta bland annat utvärdering av ändamålsenligheten och relevansen i nuvarande regelverket för att främja ett hållbart fiske samt en robust och resurseffektiv blå värdekedja som bidrar till sysselsättning, hållbar livsmedelsförsörjning och innovation. Synergier mellan målsättningarna för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och relevanta mål i EU:s miljödirektiv ska beaktas särskilt samt att hänsyn ska tas till ny situation för fiskeriförvaltningen i Nordostatlanten med avseende på Storbritanniens utträde ur EU. Ändringsförslag för att stärka tillämpningen av ekosystemansatsen i förvaltningen och öka möjligheterna till ett långsiktigt lönsamt fiske och säkerställd livsmedelstrygghet ska lämnas i förekommande fall. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).

1.2 Bakgrund, avgränsning och utgångspunkter

Havs- och vattenmyndighetens analys av utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken avgränsas till grundförordningen¹ bland annat eftersom EU-kommissionen tydliggjort att pågående utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken rör just grundförordningen. En första förordning för den gemensamma fiskeripolitiken antogs 1983, och därefter har den reformerats ungefär vart tionde år. Den senaste reformen ägde rum 2013. Grundförordningen och dess artiklar om mål och principer utvecklades betydligt vid reformen 2013 och i många delar i den riktning som Sverige framhållit. EU-kommissionen har nu inlett en utvärdering av grundförordningen inför en eventuellt kommande översyn av densamma.

Uppdraget till myndigheten har en snäv tidsram på två månader, vilket har att göra med EU-kommissionens tidsplan för sin utvärdering. Uppdraget omfattar delar i grundförordningen som berör Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten har med anledning till detta hört Jordbruksverket om del i uppdraget som rör en robust och resurseffektiv blå värdekedja som bidrar till sysselsättning, hållbar livsmedelsförsörjning och innovation. Med anledningen av den snäva tidsramen har samråd med företrädare för fiskets organisationer inte skett, men myndigheten avser att informera om myndighetens inspel i samrådsmöte den 6 mars 2025. Myndighetens analys kan behöva utvecklas i ljuset av att EU-kommissionen presenterar en utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken samt inför eventuella förslag till ändring av grundförordningen.

1.3 Sammanfattning av myndighetens synpunkter

Myndigheten bedömer att grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitiken skapar förutsättningar för ett hållbart fiske och att den innehåller flera avgörande delar som myndigheten anser är viktiga att behålla i en eventuellt kommande reform. Myndigheten ser att utmaningar i nuvarande gemensamma fiskeripolitik till stor del beror på bristande måluppfyllelse, det vill säga

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken

ett genomförandeunderskott snarare än brister i själva målen och ändamålsenligheten med politiken. I detta sammanhang är det avgörande att ökade ansträngningar görs för att nå de uppsatta målen, och att bestämmelser inom förordningen tillämpas fullt ut.

Myndigheten anser att följande delar är viktiga att behålla och i delar utvecklas i en eventuellt kommande reform, bland annat främst:

- förenlighet med unionens miljölagstiftning - den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa förenlighet med unionens miljölagstiftning och bidra till skyddet av den marina miljön
- att försiktighetsansatsen ska tillämpas i fiskförvaltningen – ansatsen ska tillämpas och riktlinjer och faktisk hantering bör konkretiseras kring denna
- att den gemensamma fiskeripolitiken ska genomföra en ekosystemansats i fiskförvaltningen - en integrerad ansats i fiskeriförvaltningen som bör utgå ifrån att miljömässig hållbarhet är en förutsättning för ekonomisk och social hållbarhet
- landningsskyldighet - den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att landningsskyldighet gäller och att oönskade fångster undviks och minskas så mycket som möjligt
- form för beslutsprocess; regionalisering - utveckling och genomförande av bevarandeåtgärder ska fortsatt kunna anpassas utifrån regionala förhållanden

Andra delar som myndigheten bedömer som viktiga i grundförordningen är mål om att fiskeripolitiken ska bidra till en rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fiskerinäringen, med beaktande av kustnära fiske och socioekonomiska aspekter samt gällande principer att åtgärder ska antas i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning samt administrativ kostnadseffektivitet. Myndigheten ser också att en eventuell översyn bör sträva efter en förenkling av regelverket.

Sedan 2013 har det skett förändringar i omvärlden bland annat brexit och dess effekt på genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken, styrning av gemensamt delade eller förvaltrade bestånd och effekter av klimatförändringar, samt anpassningar för att möta dessa effekter. Med anledning av detta föreslår myndigheten att målformuleringar kan behöva förtydligas och att vissa andra tillägg i grundförordningen kan behöva göras.

Myndigheten föreslår i enlighet med uppdragsbeskrivningen vissa ändringsförslag bland annat i målformulering med syftet att stärka tillämpningen av ekosystemansatsen i förvaltningen och för att öka möjligheterna till ett långsiktigt lönsamt fiske och säkerställd livsmedelstrygghet. I uppdragsbeskrivning ombeds myndigheten särskilt uppmärksamma synergier mellan målsättningarna för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och relevanta mål i EU:s miljödirektiv. Det saknas samstämmighet kring bidrag till målsättningen i havsmiljödirektivet på grund av avsaknaden av mål om naturlig storleks- och åldersfördelning i grundförordningen. Detta gör det inte möjligt att nå god miljöstatus för deskriptor 3 (kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur) och deskriptor 4 (marina näringsvävar). Målsättningarna i grundförordningen påverkar utformningen av rådgivning, TAC-sättning och förvaltningsplaner. Därför ser myndigheten att en precisering med hänvisning till deskriptor 3, av vilken vikten av ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd framgår, bör läggas till i grundförordningens målformulering. Vidare

anser myndigheten att en fortsatt utveckling och integrering av fler miljöparametrar i Ices bedömning, är centralt för integrering och bidrag från fiskeripolitiken till att uppnå målsättningarna i unionens miljölagstiftning.

2 Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

Havs- och vattenmyndigheten har i regleringsbrevet för budgetåret 2025 fått i uppdrag att göra en utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken med anledning av att EU-kommissionen initierat en utvärdering av densamma. Analysen ska omfatta en utvärdering av ändamålsenligheten och relevansen i det nuvarande regelverket för att främja ett hållbart fiske samt en robust och resurseffektiv blå värdekedja som bidrar till sysselsättning, hållbar livsmedelsförsörjning och innovation. I analysen ombeds myndigheten särskilt uppmärksamma synergier mellan målsättningarna för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och relevanta mål i EU:s miljödirektiv samt ta hänsyn till den ändrade situationen avseende fiskeriförvaltningen i Nordostatlanten med anledning av Storbritanniens utträde ur EU. Myndigheten ska i förekommande fall redovisa identifierade ändringsförslag för att stärka tillämpningen av ekosystemansatsen i förvaltningen och öka möjligheterna till ett långsiktigt lönsamt fiske och säkerställd livsmedelstrygghet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet) senast den 28 februari 2025.

2.2 Avgränsningar

Ramverk för den gemensamma fiskeripolitiken är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (grundförordningen). Här anges mål för fiskeriförvaltningen samt instrument och ramar för olika processer för samtliga EU:s medlemsstater. Till den gemensamma fiskeripolitiken kopplas även åtgärder rörande marknadsfrågor (förordning om den gemensamma marknadsordningen) samt åtgärder för finansiering av den gemensamma fiskeripolitiken inom ramen för förordning om europeiska havs- fiskeri- och vattenbruksfonden.

Havs- och vattenmyndighetens analys av utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken avgränsas till grundförordningen. Detta eftersom EU-kommissionen tydliggjort att pågående utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken rör grundförordningen. I analysen beaktas också de mål och den uppföljning som framgår av den tekniska förordningen² samt de fleråriga planerna³ där så anses relevant.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder

³ De fleråriga planerna för demersala arter i Nordsjön och för Östersjön:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/973 om upprättande av en flerårig plan för demersala bestånd i Nordsjön och de fisken som nyttjar dessa bestånd, med fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av landningsskyldigheten i Nordsjön

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

EU-kommissionen har angivit att flera initiativ kommer att spela in i utvärderingen. I synnerhet kan lyftas:

- EU-kommissionens nyligen lanserade Ocean Pact som framgår av riktlinjer för EU-kommissionens arbete för 2024 – 2029 och som har som syfte att tillse samstämmighet mellan politikområdena som rör havet.
- Vision för fiske- och vattenbrukssektorn med perspektiv för 2040, vilken tas upp som en del av uppdragsbeskrivningen för EU:s kommissionär för fiske och hav.
- En strategisk ansats för EU:s gemensamma fiskeripolitiks externa dimension som också presenteras som en del i kommissionärens uppdragsbeskrivning.

Med anledning av att avgränsning i denna redovisning görs till analys av grundförordningen, tas inte ovanstående initiativ upp vidare i redovisningen. Havs- och vattenmyndigheten kan vid behov bistå i det fortsatta arbetet kring dessa initiativ.

2.3 Samråd

EU-kommissionens utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken är föremål för breda samråd. Den 27 januari 2025 inledde EU-kommissionen ett offentligt samråd för att samla in synpunkter om hur effektiv grundförordningen är. Till detta samråd förväntas inspel från en rad olika berörda parter, bland annat enskilda personer, fiskeri- och sjöfartssektorerna, forskare, icke-statliga och andra organisationer samt nationella förvaltningar i EU:s medlemsstater. Synpunkter på det offentliga samrådet kan lämnas fram till den 21 april 2025. Synpunkter har dessutom inhämtats från allmänheten via EU-kommissionens officiella plattform för bättre lagstiftning från och med den 20 juni till den 6 september 2024. Synpunkter lämnas inom ramen för frågeformulär som ställs till alla intressenter, men som inte alltid passar medlemsstaters officiella arbete och roll. EU-kommissionen håller också riktade samråd med medlemsstater bland annat i expertgruppen för fiske och vattenbruk samt med regionala rådgivande nämnder.

Uppdraget i regleringsbrevet omfattar delar i den gemensamma fiskeripolitiken som ligger inom ramen för Jordbruksverkets uppdrag. Havs- och vattenmyndigheten har med anledning av detta bjudit in Jordbruksverket att inkomma med synpunkter angående de delar av uppdraget som rör en robust och resurseffektiv blå värdekedja som bidrar till sysselsättning, hållbar livsmedelsförsörjning och innovation. Med anledning av tidsramen har samråd med företrädare för fiskets organisationer inte skett. Myndigheten avser att informera om myndighetens inspel och process i nästa samrådsmöte med fiskets organisationer som planeras till den 6 mars 2025. Myndigheten ser också att inspel från näringen kan ske via rådgivande nämnder, i vilka delar av det svenska fisket ingår.

3 Utgångspunkter

3.1 Gällande grundförordning för den gemensamma fiskeripolitiken

Havs- och vattenmyndigheten (och dåvarande Fiskeriverket) arbetade från 2009 fram till 2013 på uppdrag av regeringen med att ta fram underlag och delta i arbetet med att fastställa en ny

grundförordning. Myndigheten identifierade genom detta arbete ett antal brister i själva målen med politiken och definierade frågor som myndigheten ansåg vara viktiga för Sverige att driva inom ramen för översynen av den gemensamma fiskeripolitiken för att nå ett långsiktigt hållbart fiske baserat på en ekosystemansats. Fokus för myndighetens inspel kan sammanfattas enligt nedan:

- Beslutsprocessen
- MSY-mål
- Fortsatt arbete med och förbättrade fleråriga planer, inklusive tekniska bevarandeåtgärder
- Förenlighet med unionens miljölagstiftning
- Gradvis införande av en landningsskyldighet i alla fisken
- Flottkapacitet

Myndigheten gjorde också ett inspel kring den gemensamma fiskeripolitikens delar om den externa dimensionen, kopplat till bland annat hållbara fiskepartnerskapsavtal med fokus på utvärdering och transparens.

Efter en lång debatt mellan medlemsstater i rådet och därefter mellan rådet och Europaparlamentet enades båda parter den 1 maj 2013 om en ny grundförordning. Förordningen och dess artiklar om mål och principer utvecklades betydligt vid reformen 2013 och i många delar i den riktning som Sverige framhållit. Bland annat infördes skrivningar om MSY-mål, förenlighet med unionens miljölagstiftning, krav på gradvis införande av en landningsskyldighet i alla fisken samt att del om extern politik utvecklades väsentligt i den riktning som Sverige förespråkade bland annat med krav på utökad utvärdering och transparens. I målformulering ingår skrivningar om att försiktighetsansatsen ska tillämpas i fiskeriförvaltningen och att den gemensamma fiskeripolitiken ska genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. I reformen infördes även en ny form för beslutsprocess inom ramen för/i linje med fördraget; regionalisering där medlemsstater ges möjlighet till regionalt samarbete om bevarandeåtgärder. Den reformerade grundförordningen är utgångspunkt i Havs- och vattenmyndighetens analys.

3.2 Händelser i omvärlden

Sedan 2013 har det skett förändringar i omvärlden som det inte kunde tas höjd för i samband med reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, och i vissa fall, även om förändringar var kända, inte heller deras snabba förlopp. Sådana faktorer är bland annat brexit och dess effekt på genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken, styrning av gemensamt delade eller förvaldade bestånd, effekter av klimatförändringar, samt anpassningar för att möta dessa effekter, effekter av förlust av biologisk mångfald, instabil geopolitisk kontext, inflation och stigande driftskostnader, inklusive energikostnader och bristande investeringskapacitet i hela kedjan inom fiskesektorn, samt i närområdet konkurrens om tillgång till havet med avseende på anspråk av områden för bland annat energiutvinning. Även dessa påverkansfaktorer ligger som grund för myndighetens analys.

4 Utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken

4.1 Bakgrund

4.1.1 EU-kommissionens utvärdering

Våren 2023 presenterade EU-kommissionen ett meddelande om den gemensamma fiskeripolitikens funktion⁴ där det framgick att genomförandet behöver förbättras och att delar kan behöva ses över, även om politiken skapar förutsättningar för ett hållbart fiske. Rådet antog samlade ordförandeskapsslutsatser om dessa dokument i juni 2023 under det svenska ordförandeskapet⁵. En utvärdering av grundförordningen är nu inledd, vilket är ett krav enligt kriterier för bättre reglering om eventuell ändring av förordningar övervägs. Utvärderingen kommer att genomföras i enlighet med EU-kommissionens standarder för bättre lagstiftning enligt utvärderingskriterierna: effektivitet, ändamålsenlighet, relevans, samstämmighet och mervärde på EU-nivå. Analys planeras att genomföras i följande block: fiskeriförvaltning, styrelseformer, extern politik, vattenbruksproduktion, kontroll och tillsyn samt den gemensamma marknadsordningen. EU-kommissionen har samlat in synpunkter från allmänheten via den officiella plattformen för bättre lagstiftning (portalen "Have Your Say") från och med den 20 juni till den 6 september 2024, där man har mottagit 87 svar, varav några få från medlemsstater. EU-kommissionen har därefter lanserat ett öppet samråd om utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken som löper från den 27 januari till den 21 april 2025, baserat på ett frågeformulär som ställs till alla intressenter. EU-kommissionen har parallellt med detta inlett riktade samråd med medlemsstater samt med rådgivande nämnder.

Utvärderingen kommer således att bygga på data som samlas in via EU-kommissionens offentliga samråd och inspel från olika intressenter, men även på pågående utvärderingar kopplat till europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och till utvärdering av partnerskapsavtalen om hållbart fiske. Många andra studier kommer också att beaktas, till exempel den om landningsskyldighet, om Framtidens fiskare och om den gemensamma organisationen av marknaden. Det framgår också i Mission letter för Costas Kadis, kommissionär för fiske och haven, att det finns behov av att fullt ut genomföra och utvärdera den gemensamma fiskeripolitiken utifrån ekonomiska, miljömässiga och sociala dimensioner. I Mission letter framgår också att en europeisk havspakt (European Oceans Pact) ska komma på plats som säkerställer samstämmighet mellan alla politikområden med koppling till haven och som ska ha fokus på att stödja motståndskraftiga och friska hav och kustområden, främja den blå ekonomin, förvalta användningen av våra hav och oceaner på ett enhetligt sätt och utveckla en övergripande agenda för kunskap, innovation och investeringar i havsfrågor och detta arbete blir en del att beakta i pågående utvärdering av grundförordningen.

Slutprodukt kommer vara en utvärderingsrapport (a staff working document) sammanställd av EU-kommissionen som planeras att presenteras under våren 2026. Utvärderingsresultaten

⁴ KOM (2023) 103

⁵ Conclusions on the fisheries policy package – for a sustainable, resilient and competitive fisheries and aquaculture sector – ST 11053/23

kommer sedan ligga till grund för nästa steg i cykeln för beslutsfattande och eventuella förslag om ändringar i grundförordning.

4.1.2 Tidigare översyner av den gemensamma fiskeripolitiken

En första förordning för den gemensamma fiskeripolitiken antogs 1983. En ny förordning infördes 1992 som styrde fiskeripolitiken fram till 2002. De åtgärder som infördes var dock otillräckliga (bland annat överkapacitet och icke hållbara fiskbestånd) och detta ledde fram till en översyn 2002 och en ny grundförordning. Genom 2002 års reform infördes bland annat ett mer långsiktigt perspektiv på fiskeriförvaltningen genom införandet av återhämtningsplaner och förvaltningsplaner. Nu inrättades också den första formen av rådgivande nämnder med syfte att ge yrkesfisket och andra aktörer ett större inflytande över beslut.

Även efter 2002 års översyn kvarstod behov av förbättringar inom fiskeriförvaltningen, bland annat skedde en fortsatt försämring av vissa bestånd. Även problemet med utkast behövde åtgärdas. År 2009 presenterade kommissionen en grönbok och lanserade ett offentligt samråd om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken. Efter en lång debatt i rådet och, för första gången, i medbeslutande med Europaparlamentet enades man den 1 maj 2013 om en ny gemensam fiskeripolitik baserad på följande tre delar:

- Den gemensamma fiskeripolitiken genom dess grundförordning (förordning (EU) nr 1380/2013).
- Den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter (förordning (EU) nr 1379/2013).
- Den europeiska havs- och fiskerifonden (förordning (EU) nr 508/2014).

Grundförordningen och dess artiklar om mål och principer utvecklades betydligt vid reformen 2013 och i många delar i den riktning som Sverige framhållit (jämför även avsnitt 3.1).

4.2 Havs- och vattenmyndighetens synpunkter

Myndigheten ser att grundförordningen skapar förutsättningar för ett hållbart fiske och att den gällande grundförordningen innehåller flera avgörande delar som behöver behållas i en eventuellt kommande reform.

Myndigheten ser att utmaningar i nuvarande gemensamma fiskeripolitik till stor del beror på bristande måluppfyllelse, det vill säga ett genomförandeunderskott snarare än brister i själva målen och ändamålsenligheten med politiken. I detta sammanhang är det avgörande att ökade ansträngningar görs för att nå de uppsatta målen, och att bestämmelser inom förordningen tillämpas fullt ut. Myndigheten föreslår i en eventuellt kommande reform av grundförordningen, att EU-kommissionen bör där så är lämpligt, föreslå bindande tidsgränser för när åtgärder senast ska vara på plats. I detta sammanhang bör det också ses över om ytterligare utvärderingar krävs kring politikens ändamålsenlighet i olika delar.

Sedan 2013 har det skett förändringar i omvärlden bland annat brexit och dess effekter på genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken, styrning av gemensamt delade eller

förvaltade bestånd, effekter av klimatförändringar, samt anpassningar för att möta dessa effekter. Med anledning av detta föreslår myndigheten att målformuleringar kan behöva förtydligas och att vissa andra tillägg i grundförordningen kan behöva göras. Myndigheten föreslår i enlighet med regeringsuppdraget vissa ändringsförslag för att stärka tillämpningen av ekosystemansatsen i förvaltningen och för att öka möjligheterna till ett långsiktigt lönsamt fiske och säkerställd livsmedelstrygghet kopplat bland annat till målformulering, försiktighetsansats, MSY-begrepp (ålder- och storleksfördelning), se vidare nedan.

När det gäller regeringens uppdrag om att analysera ändamålsenligheten och relevansen i det nuvarande regelverket för att främja ett hållbart fiske samt en robust och resurseffektiv blå värdekedja som bidrar till sysselsättning, hållbar livsmedelsförsörjning och innovation har Havs- och vattenmyndigheten bitt Jordbruksverket om ett underlag kring detta. Jordbruksverket har synpunkter på bland annat målformuleringen i grundförordningen och anser att målsättningar kopplat till ekonomisk och social hållbarhet samt ett sysselsättningsperspektiv och bidrag till att trygga livsmedelsförsörjningen bör vara centrala i genomförandet av fiskeripolitiken. Tillsammans med övriga mål bör råvara till beredningsindustrin vara ett av fiskförvaltningens mål. Detta innebär bland annat att förvaltningen behöver beakta och bidra till en sund storleksfördelning inom bestånden som svarar mot beredningsindustrins behov. Underlaget finns bifogat denna redovisning.

Det finns synergier mellan målsättningarna i den gemensamma fiskeripolitiken och i EU:s miljölagstiftning. Kortfattat anger den gemensamma fiskeripolitiken ramarna för en hållbar förvaltning av havets marina resurser, och att den negativa inverkan på de marina ekosystemen ska minimeras, samtidigt som nytta ska uppnås i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende. Liknande framgår av EU:s havsmiljödirektiv, uttryckt kortfattat att nå en god miljöstatus i den marina miljön samtidigt som mänskliga aktiviteter förvaltas förenligt med uppnåendet av en god miljöstatus. Art- och habitatdirektivet syftar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter. Åtgärder ska även ta hänsyn till ekonomiska och sociala behov. Fågeldirektivet anger på motsvarande sätt hållbar förvaltning av fågelpopulationer och livsmiljöer, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov.

Den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken har en uttalad miljödimension och innehåller ett antal verktyg som EU-länderna kan använda för att uppfylla sina skyldigheter enligt EU:s miljölagstiftning och de synergier som finns mellan målsättningarna i den gemensamma fiskeripolitiken och i EU:s miljödirektiv (jämför ovan).

- EU-länderna kan komma överens om bevarandeåtgärder kopplade till fiske i marina skyddade områden (enligt artikel 11 i förordning (EU) nr 1380/2013).
- Inom ramen för tekniska förordningen kan medlemsländer komma överens om bevarandeåtgärder kopplade till fiske (enligt artikel 15 i förordning (EU) 2019/1241).

Inom ramen för regionaliseringsprocessen får berörda medlemsländer, efter samråd med de berörda rådgivande nämnderna, lämna in gemensamma rekommendationer om de fiskebevarandeåtgärder som anses nödvändiga för att uppnå dessa miljömål. EU-kommissionen kan sedan anta regler på grundval av dessa rekommendationer och på så sätt omvandla dem till

bindande EU-lagstiftning, under förutsättning av varken rådet eller Europaparlamentet gjort invändningar.

Havs- och vattenmyndigheten ser att det finns ett visst genomförandeunderskott bland EU:s medlemsländer när det gäller att tillämpa ovan processer. EU-kommissionen har i nedanstående länk samlat de gemensamma rekommendationer som lämnats om bevarandeåtgärder kopplade till fiske i marina skyddade områden (enligt artikel 11). Vid en genomgång framgår att flera medlemsländer, framförallt kring Östersjön och bland annat kring Medelhavet, inte har lämnat några gemensamma rekommendationer för att uppfylla sina skyldigheter enligt EU:s miljölagstiftning i marina skyddade områden. I en eventuell reform bör artikel 11 ses över i ljuset av om befogenheten att vidta åtgärder för att uppnå skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning, det vill säga havsmiljödirektivet, art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet, kan förstärkas.

The joint recommendations of Article 11 submitted until 2024: [Marine biodiversity objectives - European Commission](#)

I slutet av juli 2024 publicerades EU-kommissionens rapport om förordningen om tekniska bevarandeåtgärder som görs vart tredje år och rapporterar om genomförandet av förordningen (enligt förordningens artikel 31). I rapporten framgår att EU-kommissionen sedan 2021 godkänt 14 delegerade akter på grundval av gemensamma rekommendationer som medlemsstaterna mottagit på regional nivå och som godkänts av vetenskaplig rådgivning. I rapporten omnämns särskilt den delegerade akten för skydd av tumlare i Östersjön samt den om säsongsstängning för att skydda lekområdena för hälleflundra i Skagerrak och Kattegatt.

Även här noterar myndigheten ett genomförandeunderskott bland EU:s medlemsländer och att inte alla medlemsländer arbetar med dessa processer.

Havs- och vattenmyndigheten noterar att i den nyligen beslutade restaureringsförordningen (förordning (EU) 2024/1991 om restaurering av natur) finns i artikel 15.4 krav på att den nationella restaureringsplanen i förekommande fall ska inkludera de bevarande- och förvaltningsåtgärder som en medlemsstat har för avsikt att införa inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, inbegripet bevarandeåtgärder i gemensamma rekommendationer som en medlemsstat har för avsikt att ta initiativ till i enlighet med det förfarande som anges i förordning (EU) nr 1380/2013 och som avses i artikel 18 i den här förordningen.

Havs- och vattenmyndigheten ser att den gemensamma kunskapsbasen i form av vetenskaplig rådgivning, politisk avvägning med ekonomiska intressen i fiskesektorn och i kustsamhällen, samt överenskommelser med tredjeländer är centrala för att uppfylla målsättningar i såväl den gemensamma fiskeripolitiken som i EU:s miljödirektiv. Se vidare i avsnitt 4.2.1 nedan om målformuleringar.

4.2.1 Förstärkt målformulering i grundförordningen

Av artikel 2.1 framgår att den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara *på lång sikt* och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen.

Havs- och vattenmyndigheten anser att den gemensamma fiskeripolitiken ska grunda sig i mål om miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet, men att målformulering bör förtydligas ytterligare med avseende på att miljömässig hållbarhet är en förutsättning för att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Genom att i grundförordningen förtydliga att miljömässig hållbarhet är en förutsättning för ekonomisk och social hållbarhet ökar möjligheterna för ett långsiktigt hållbart fiske som skapar förutsättningar att bevara traditionella svenska fiskemöjligheter som bidrar till sysselsättning och hållbar livsmedelsförsörjning.

Mållartikeln utvecklas vidare vad gäller bland annat MSY-mål, ekosystemansats, insamling av vetenskapliga uppgifter, utkast och förenlighet med unionens miljölagstiftning. Det finns skäl att föreslå ändringar till mållartikeln vad gäller att närmare precisera förenlighet med unionens miljölagstiftning. Här bör i sammanhanget beaktas de mål och den uppföljning som framgår av den tekniska förordningen samt de fleråriga planerna. Dessa förordningar har antagits senare än grundförordningen. I mål till de fleråriga planerna hänvisas till mål i grundförordningens artikel 2 men det preciseras också att planerna framförallt ska syfta till att säkerställa att de villkor som anges i deskriptor 3⁶ i bilaga I till direktiv 2008/56/EG uppfylls. En sådan precisering med hänvisning till deskriptor 3, av vilken vikten av ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd framgår, bör läggas till också i grundförordningen. Det finns i dagsläget inte samstämmighet kring bidrag till målsättningen i havsmiljödirektivet på grund av avsaknaden av mål om naturlig storleks- och åldersfördelning i grundförordningen. Detta gör det inte möjligt att nå god miljöstatus för deskriptor 3 (kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur) och deskriptor 4 (marina näringsvävar).

Det framgår även av mållartikeln i de fleråriga planerna att åtgärder ska vidtas i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning. I grundförordningen framgår detta av principerna om god förvaltning. Av den fleråriga planen för demersala bestånd i Nordsjön framgår att med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning avses: "Bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning bör förstås som en hänvisning till allmänt tillgänglig vetenskaplig rådgivning som backas upp av de mest aktuella vetenskapliga uppgifterna och metoderna och som har utfärdats eller granskats av ett oberoende vetenskapligt organ som är erkänt på unions- eller internationell nivå." HaV föreslår att samma precisering av bästa tillgängliga rådgivning läggs till som definition eller i ingressen till grundförordningen.

Utöver detta kan det övervägas om en ökad precisering och högre ambition kan anges i andra delen av artikel 2.3, som lyder "... säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och ska sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön." För att förtydliga vad som avses med "negativ inverkan" kan hänvisning göras till definitioner av god miljöstatus enligt deskriptor 1 (framförallt bifångst och fisk), deskriptor 3 (kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur), deskriptor 4 (marina näringsvävar) och deskriptor 6 (havsbottens integritet), samt deskriptor 10 (marint skräp).

⁶ Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd.

Även målartikelns formulering om landningsskyldighet och eliminering av utkast i artikel 2.5.a) kan anpassas efter ambition och utveckling sedan 2013, samt efter kommande utvärdering.

Det kan också övervägas om skrivningar om kontrollerbarhet och efterlevnad bör läggas till i de inledande artiklarna, i ingressen, eller på annat ställe i förordningen. Det kan eventuellt kopplas till initiativet om förenkling som ska genomsyra lagstiftningen. Det bör eftersträvas att utforma reglerna på ett sådant sätt att kontroll och efterlevnad underlättas. Kontrollerbarhet och efterlevnad får dock inte används som skäl för att avstå från att införa bevarandeåtgärder, utan snarare tas i beaktande när det gäller hur en regel är utformad.

Jordbruksverket anser att målsättningar kopplat till ekonomisk och social hållbarhet samt ett sysselsättningsperspektiv och bidrag till att trygga livsmedelsförsörjningen bör vara centrala i genomförandet av fiskeripolitiken. Verket anser att det under pågående utvärdering är viktigt att den gemensamma fiskeripolitiken utvärderas särskilt i ljuset av dessa. Inför kommande fiskeripolitik ser Jordbruksverket också att dessa målsättningar bör stärkas. I övrigt hänvisas till Jordbruksverkets underlag som bifogas i sin helhet.

4.2.2 Flera delar av grundförordningen är viktiga att behålla

Grundförordningen och dess artiklar om mål och principer utvecklades betydligt vid reformen 2013 och i många delar i den riktning som myndigheten förespråkade (bland annat avseende förenlighet med unionens miljölagstiftning, krav på landningsskyldighet, att försiktighetsansatsen ska tillämpas i fiskförvaltningen, att en ekosystemansats ska genomföras i fiskförvaltningen), jämför avsnitt 3.1.

Myndigheten anser att vissa delar av fiskeripolitiken är viktiga att behålla i en eventuellt kommande reform. Det finns en skillnad bland unionens medlemsstater gällande syn på åtgärder som infördes i grundförordningen i samband med reformen 2013. Flera medlemsstater drev under reformarbetet en linje där man önskade undvika exempelvis koppling till havsmiljödirektivet/förenlighet med unionens miljölagstiftning, direkt lagstiftande MSY-mål och krav på landningsskyldighet i alla fisken. Flera medlemsstater kan i samband med utvärdering av gemensamma fiskeripolitiken önska se över dessa delar, troligtvis i en annan riktning än exempelvis de delar som myndigheten pekar på som är viktiga att behålla (såsom exempelvis förenlighet med unionens miljölagstiftning samt att flera medlemsstater önskar lätta på krav om landningsskyldighet).

Myndigheten anser att främst följande delar är viktiga att behålla:

- förenlighet med unionens miljölagstiftning,
- att försiktighetsansatsen ska tillämpas i fiskförvaltningen
- att den gemensamma fiskeripolitiken ska genomföra en ekosystemansats i fiskförvaltningen
- landningsskyldighet
- form för beslutsprocess; regionalisering

Andra delar som myndigheten bedömer som viktiga i grundförordningen är mål om att gemensamma fiskeripolitiken ska bidra till en rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av

fiskerinäringen, med beaktande av kustnära fiske och socioekonomiska aspekter samt gällande principer att åtgärder ska antas i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning och administrativ kostnadseffektivitet. Myndigheten ser också att en eventuell översyn bör syfta till en förenkling av regelverket enligt EU:s interinstitutionella avtal om bättre lagstiftning och EU-kommissionens program för lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet).

4.2.3 *Genomförandeunderskott och ökade ansträngningar att nå uppsatta mål*

Som framförts, beror utmaningar i nuvarande fiskeripolitik till stor del på bristande måluppfyllelse det vill säga ett genomförandeunderskott bland främst EU:s medlemsländer, snarare än brister i själva målen med politiken. Sedan 2013 har det dock skett förändringar både i omvärlden och kopplat till bl.a. klimatförändringar, vars omfång och snabba förlopp inte förutsågs i samband med reformen 2013.

Den gemensamma fiskeripolitikens grundförordning har sedan 2013 utvecklats genom revidering av bärande förordningar såsom förordningen om tekniska bevarandeåtgärder, fleråriga planer, unionens fiskerikontrollsystem, samt genom utvecklad regionalisering som resulterat i ett antal delegerade akter. Man kan förvänta att genomförandetakten av politiken ökar vid genomförande av de relativt nyligen antagna förordningarna. Samtidigt har utveckling skett i internationellt samarbete, till exempel i FN-organ och -processer. Utvecklingen i sakfrågor och processer integreras löpande i EU:s gemensamma fiskeripolitik och innebär en ständigt pågående utveckling av den. En eventuell ändring av grundförordningen bör avspegla den externa såväl som den interna utvecklingen inom fiskets område samt angränsande politikområden.

4.2.4 *Tillämpning av försiktighetsansatsen*

Försiktighetsansatsen är en viktig utgångspunkt i fiskförvaltning såväl globalt som i den gemensamma fiskeripolitiken. Av FN:s fiskbeståndsavtal⁷ följer vad som avses med ansatsen och den gemensamma fiskeripolitikens definition bygger på detta. Av ingressen till grundförordningen framgår att ansatsen kan avledas från den försiktighetsprincip som avses i artikel 191.2 första stycket i fördraget, med beaktande av tillgängliga vetenskapliga rön. Arbete med att minska osäkerhet i det vetenskapliga underlaget pågår löpande till exempel genom att förbättra datainsamling och modeller, samt med att konkretisera, till exempel genom riktlinjer, för hur osäkerheter ska hanteras vid beslut om fiskemöjligheter och stödjande bevarandeåtgärder.

Här ser Havs- och vattenmyndigheten behov av en fortsatt hög ambition för att förbättra och utveckla det vetenskapliga underlaget i nära dialog med Ices, på EU-nivå och i samarbete med andra kuststater. Havs- och vattenmyndigheten ser även att riktlinjer och faktisk hantering konkretiseras ytterligare i den gemensamma fiskeripolitiken särskilt vid oklara orsakssamband mellan olika faktorer som påverkar havsmiljön och risk för betydande ekosystemeffekter av pågående aktiviteter.

⁷ <https://www.un.org/oceancapacity/UNFSA>

4.2.5 Vetenskaplig rådgivning från Ices

En central princip i den gemensamma fiskeripolitiken är att åtgärder ska grundas på bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning⁸. Det framgår bland annat även av FN:s fiskbeståndsavtal, av konventionstexten för Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC)⁹, samt av handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Förenade kungariket (TCA)¹⁰. I en fortsatt samordning med EU:s miljöpolitik är det viktigt att det vetenskapliga underlaget, beställt av Ices genom EU-kommissionen, utvecklas för att även integrera och tillgodose centrala delar i unionens miljödirektiv i vetenskaplig rådgivning till fiskeriförvaltning. Ices är den huvudsakliga leverantören av vetenskaplig rådgivning för EU:s interna beslut samt för externa beslut i EU:s närområde. Ices utvecklar också samarbetet alltmer med i första hand Oskar och Helcom genom bland annat gemensamma arbetsgrupper där utkomsten av arbetet följer Ices processer och etablerade granskningsprocedurer och kan levereras i form av Ices rådgivning. Ices tar hänsyn till bland annat effekter av klimatförändringar och genetisk diversitet (när så känt) i sina bedömningar och rådgivning, och arbetar bland annat inom ramverk för ekosysteminformerad vetenskap och rådgivning (FEISA) med att utveckla ekosysteminformerad rådgivning. Dock återstår arbete innan detta i större utsträckning framgår av Ices beståndsrådgivning. En fortsatt utveckling och integrering av fler miljöparametrar i Ices bedömning så att rådgivningen på sikt tar hänsyn till fler påverkansfaktorer och att detta resulterar i en rådgivning som utgår från den marina näringsväven, är central för integrering och bidrag från fiskeripolitiken till att uppnå målsättningarna i unionens miljölagstiftning.

Havs- och vattenmyndigheten har i dagsläget inte identifierat förslag till ändringar i grundförordningens artiklar, men ser en gemensam kunskapsbas när det gäller beslut för fiske, eller beslut som får direkt följdverkan på fiske utifrån unionens miljöpolitik, som central för framgång i att nå såväl miljöpolitikens som fiskeripolitikens mål, i synnerhet då den EU-externa dimensionen av fiskeripolitiken är så betydande även i EU:s närområde.

4.2.6 Ändrade situationen för fiskförvaltningen i Nordostatlanten

Myndigheten pekar också på behov av att i utvärderingen av den gemensamma fiskeripolitiken uppmärksamma den ändrade situationen för fiskförvaltningen i Nordostatlanten. I och med Förenade kungarikets utträde ur EU minskade den interna omfattningen av den gemensamma fiskeripolitiken betydligt, genom att EU:s vattenområden minskade i utbredning, liksom antal bestånd som EU förvaltar internt. Det innebär att EU enligt havsrätten delar ansvaret för hållbar förvaltning av de flesta fiskbestånd för vilka EU bedriver fiske och därmed att övriga parter har en stor påverkan på beståndens hållbara förvaltning. En samsyn med övriga parter i linje med den gemensamma fiskeripolitiken är viktig att söka förankra ytterligare. Det gäller även en utvecklad koppling till EU:s miljödirektiv. För att detta verkligen ska få genomslag i ekosystemen behövs samsyn med övriga parter, åtminstone om huvudsakliga komponenter i miljödirektiven.

⁸ Bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning bör förstås som en hänvisning till allmänt tillgänglig vetenskaplig rådgivning som backas upp av de mest aktuella vetenskapliga uppgifterna och metoderna och som har utfärdats eller granskats av ett oberoende vetenskapligt organ som är erkänt på unions- eller internationell nivå.

⁹ <https://www.neafc.org/system/files/Text-of-NEAFC-Convention-04.pdf>

¹⁰ OJL 149/10 30.4.2021 Avtal om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan

Efter brexit gäller ändrade förutsättningar och nya förbindelser har etablerats. Fortfarande pågår diskussioner om fördelning av kvoter och om tillträde till vattenområden. Havs- och vattenmyndigheten understryker vikten av tillträde till vatten till gagn för en hållbar fiskeriförvaltning, både vad gäller fiskets ekonomiska intressen och livsmedelsförsörjningen, samt för beståndens hållbarhet så att exempelvis juvenil- och lekansamlingar undviks, och förvaltning av gränsöverskridande bestånd sker i linje med FN:s fiskbeståndsavtal. Även det geopolitiska läget har försvårat samarbetet i Nordostatlanten i synnerhet i regionala fiskeriförvaltningsorganisationen i området (NEAFC – Nordostatlantiska fiskerikommissionen), men det har även haft betydande påverkan för andra kustsatsrelationer. I detta läge, med ändrade förutsättningar, har vissa parter i större utsträckning än tidigare sett till sina egna intressen snarare än den långsiktiga hållbara förvaltningen av de gemensamma resurserna. En del parter har inte heller varit lika villiga att driva utvecklingen framåt i övergripande förvaltnings- och kontrollfrågor. Det kan underlätta om parterna i flera förhandlingar kan ha gemensamma, mer utvecklade, mål och principer att utgå ifrån, även om sådant egentligen redan framgår av internationella överenskommelser.

Även en vidareutvecklad gemensam kunskapsbas utifrån en ekosystemansats är grundläggande för en fortsatt integrering med miljöfrågor, i linje med EU:s miljöpolitik. Berörda kuststater i Nordostatlanten ställer redan i princip gemensamma eller likalydande beställningar om rådgivning för fiskemöjligheter till Ices, samt särskilda beställningar om specifika frågor. Här finns dock utrymme att för delade bestånd och habitat söka enas med övriga kuststater att i större utsträckning ta hänsyn till relevanta komponenter i EU:s miljödirektiv såsom naturlig ålders- och storleksfördelning, för att ha en gemensam kunskapsbas (bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning) för beslut om fiskemöjligheter och andra bevarandeåtgärder i ett ekosystemperspektiv som utgår från den marina näringsväven. Som exempel på aktuellt arbete kan nämnas att Ices nyligen lämnat rådgivning till NEAFC vad gäller konkretisering av målsättningar för ekosystemansats i fiskeriförvaltning¹¹, vilket kommer att bidra i det fortsatta arbetet mellan samtliga kuststater i Nordostatlanten.

Av havsrätten, genom FN:s havsrättskonvention¹², FN:s fiskbeståndsavtal, årliga resolutioner om fiske i FN:s generalförsamling¹³ framgår överenskomna ramar och principer. Här återfinns bland annat åtaganden om MSY, försiktighetsansats och bästa tillgängliga vetenskap som grund för beslut. I generalförsamlingens årliga resolutioner om fiske återfinns till exempel åtaganden om klimatförändringar och behov av ökad resiliens mot klimatförändringar i fiske och vattenbrukssektorn. FN:s avtal om bevarande och hållbar användning av marin biologisk mångfald i områden utanför nationell jurisdiktion (BBNJ-avtalet)¹⁴ och CBD:s (konventionen om biologisk mångfald)¹⁵ globala ramverk för biologisk mångfald är betydande globala framsteg som skett sedan reformen av den gemensamma fiskeripolitiken 2013.

I FN-organet FAO:s kommitté för fiske (COFI) samt dess underkommittéer om handel, vattenbruk och fiskeriförvaltning överväger länder och olika organisationer på en global arena, frågor

¹¹ ICES Advice 2024 – sr.2024.13 – <https://doi.org/10.17895/ices.advice.27052372>

¹² https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm

¹³ https://www.un.org/depts/los/general_assembly/general_assembly_resolutions.htm

¹⁴ <https://www.un.org/bbnjagreement/en>

¹⁵ <https://www.cbd.int/gbf>

relaterade till fiske och vattenbruk, och utvecklar genom rekommendationer och rådgivning, liksom icke-bindande instrument och bindande avtal sektorn mot hållbarhet och biodiversitetsbevarande. Dessa åtaganden genomförs i praktiken av regionala fiskeriförbund (RFMO:s) liksom av kuststater och fiskande stater. För EU:s del införs dessa i gemensamma fiskeripolitiken, bland annat i grundförordningen där grundläggande mål och principer som överenskommit internationellt framgår.

De mål och principer som finns i handels- och samarbetsavtalet (TCA) mellan EU och Förenade kungariket överensstämmer i stort med gemensamma fiskeripolitikens. Det framgår att fiskeverksamheten på delade bestånd ska vara miljömässigt hållbar på lång sikt och bidra till att nå ekonomiska och sociala fördelar. Vissa formuleringar är mindre precisa än i gemensamma fiskeripolitiken, exempelvis är MSY-målet uttryckt såsom att parterna delar målsättningen, snarare än som ett bindande mål. Handels- och samarbetsavtalet är omfattande och innehåller relevanta politikområden mellan parterna. Av avtalet framgår utvecklade procedurer för överenskommelser liksom för tvistlösning. I fiskedelen av avtalet finns en länk mellan tillträde till vatten och handel med varor.

Pågående processer globalt och i EU:s närområde bidrar till att utveckla den gemensamma fiskeripolitikens externa dimension. Havs- och vattenmyndigheten ser att takten och ambitionen även fortsättningsvis bör vara hög i EU:s externa förbindelser på fiskeområdet, och ha en nära och utvecklad koppling till såväl miljö- som handelspolitik för att nå fortsatt god utveckling för de marina ekosystemen, såväl som för sysselsättning och livsmedelsförsörjning. Det kan vara relevant att utveckla grundförordningens del om extern politik vad gäller i första hand koppling till miljö- och handelspolitik.

Den direkta koppling som finns i handels- och samarbetsavtalet mellan fiske- och handelsområdet är inte uttryckt på motsvarande sätt i andra avtal, även om exempelvis EES-avtalets finansiella mekanism skulle kunna utgöra en sådan länk. Det kan finnas skäl att understryka den här kopplingen ytterligare i grundförordningen även om det sedan är andra instrument och avtal som realiserar själva verktygen för detta.

När det gäller miljöområdet kan övervägas om vissa komponenter i unionens miljödirektiv särskilt kan understrykas för att konkretisera vad EU vill prioritera att nå samsyn med externa parter om. Det kan konkretiseras i grundförordningen direkt eller kanske snarare genom en hänvisning till att det ska framgå av förhandlingsmandat för överläggningar i olika fora. Utöver detta kan det i grundförordningens artikel 28.2.a) förtydligas att unionen ska stödja och bidra till utvecklingen av vetenskaplig kunskap och rådgivning *i ett ekosystemperspektiv*.

4.2.7 Landningsskyldighet och ny kontrollförordning

Landningsskyldighet infördes i grundförordningen 2013 och innebär att all fisk som fångas och har en kvot inom EU ska tas ombord och landas. Det finns möjlighet att göra undantag från landningsskyldigheten för arter som har vetenskapliga belägg för hög överlevnadsgrad och för undantag av mindre betydelse när ökad selektivitet är svår att uppnå eller för att undvika oproportionella kostnader för hantering av oönskade fångster. Gemensamma rekommendationer om undantag från landningsskyldighet kan tas fram genom regionalisering och fastställs av EU-

kommissionen, efter utvärdering av STECF – kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté, i delegerade akter (så kallade utkastplaner).

Det är utmaningar med efterlevnad av regelverket för landningsskyldighet. De utkastplaner som finns innehåller flera undantag och sammantaget är regelverket komplext. Dock har medlemsländer och intressenter, genom de rådgivande nämnderna, betonat behov av vissa undantag vilket bidragit till den ökade komplexiteten.

Idag saknas effektiva metoder för att kontrollera efterlevnad av landningsskyldigheten. I den reviderade kontrollförordningen införs krav på kameror ombord på fartyg över 18 meter inom vissa risksegment. Dessa krav börjar gälla i januari 2028 och införs i syfte att säkerställa effektiviteten i unionens system för fiskerikontroll, särskilt när det gäller övervakningen av efterlevnaden av landningsskyldigheten. Att nya kontrollmetoder införs ökar incitament till regelefterlevnad.

Det kan konstateras att det är en utmaning att regelverket är komplext, såväl ur kontrollsynpunkt som för den enskilda fiskaren att förstå och följa. Alla kvoterade arter omfattas av landningsskyldighet, och vilka fiskekvoter som är begränsande (de fiskemöjligheter som tar slut först och därmed kan leda till att vissa fisken med svårighet kan fortsätta bedrivas om inte fångster av den aktuella kvoten kan undvikas) varierar mellan medlemsstater beroende på hur stor andel respektive medlemsstat har av olika kvoter. Inriktning mot ett mer selektivt fiske, liksom byten av fiskemöjligheter mellan medlemsländer är några av de instrument som anges i ingress¹⁶ till förordningen som sätt att underlätta landningsskyldigheten. Avsikten är att landningsskyldigheten ska bidra till ändrade fiskemönster för att minimera oönskade bifångster och stimulera till ett mer selektivt och skonsamt fiske. Om inte regelverket innebär begränsningar och styrande incitament, och kompletteras med adekvata kontrollmetoder, är det svårt att se att förväntad effekt nås. Samtidigt kan eventuell tidig stängning av fiske, då de begränsade arterna tar slut, innebära att den fulla potentialen (på kort sikt) av fisk till livsmedelsändamål inte kan nyttjas, vilket också leder till negativa konsekvenser för fiskeföretagen. Den gemensamma fiskeripolitikens mål är långsiktiga, medan det för enskilda företag kan vara svårt att ha uthållighet vid förluster på kort sikt. Dock är den ekologiska hållbarheten förutsättningen för såväl ekonomisk och social hållbarhet.

Det kan övervägas om det finns behov av ändringar till grundförordningens regler för landningsskyldighet för att förenkla det och förbättra kontrollerbarhet, det är dock viktigare att landningsskyldigheten kvarstår i grundförordningen. Utvärdering av landningsskyldigheten ingår i EU-kommissionens utvärdering varför Havs- och vattenmyndigheten vill avvakta resultat av denna innan eventuella förslag till ändringar övervägs ytterligare.

¹⁶ (29) Inom ramen för förvaltningen av landningsskyldigheten är det nödvändigt att medlemsstaterna göra sitt yttersta för att minska de oönskade fångsterna. I detta syfte måste hög prioritet ges åt förbättringar av selektiva fiskemetoder för att i möjligaste mån undvika och minska oönskade fångster. Det är viktigt för medlemsstaterna att fördela kvoter mellan olika fartyg i en mix som i så hög grad som möjligt återspeglar den förväntade artsammansättningen av fiskerierna. I händelse av obalans mellan tillgängliga kvoter och faktiska fiskemönster bör medlemsstaterna överväga justeringar genom kvotbyten med andra medlemsstater, även permanent. Medlemsstaterna bör också överväga att underlätta för fartygsägare att slå samman individuella kvoter, till exempel inom producentorganisationer eller grupper av fartygsägare. Medlemsstaterna bör i sista hand överväga att räkna av bifångsterna från kvoten för målarterna, beroende på bevarandestatusen för den art som bifångsten utgörs av.

I dagsläget noterar dock Havs- och vattenmyndigheten preliminärt att den möjlighet att avräkna fångst av icke-målarter på målartskvoten när kvoten av icke-målarten är slut och beståndet ligger inom säkra biologiska gränser bör övervägas att strykas. I regionala diskussioner har Havs- och vattenmyndigheten uppfattat att den här mekanismen används i liten utsträckning, samtidigt som den innebär en risk för överexploatering av bestånd av icke-målarter. Den innebär dessutom en avancerad praktisk hantering, särskilt om den tillämpas på fartygsnivå.

4.2.8 Åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av marina biologiska resurser

Del III i grundförordningen omfattar åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av marina biologiska resurser. Här ryms ramar för tekniska bevarandeåtgärder, fleråriga planer, nödvändiga bevarandeåtgärder för efterlevande av skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning, landningsskyldigheten och fiskemöjligheter. Reglerna preciseras inom den gemensamma fiskeripolitiken i separata rättsakter såsom förordningen för tekniska bevarandeåtgärder, fleråriga planer, delegerade akter om fiskeregleringar i marina skyddade områden och förordningar om fiskemöjligheter. Havs- och vattenmyndigheten har analyserat grundförordningens artiklar i ljuset av vad som framgår av de förordningarna.

- Tekniska bevarandeåtgärder

I grundförordningens artiklar om tekniska bevarandeåtgärder (artikel 6 och 7) anges mål och principer för dessa. I ramförordningen om tekniska bevarandeåtgärder som antogs 2019 framgår i princip var, när och hur fiske får bedrivas. Förordningen om tekniska bevarandeåtgärder är utöver grundförordningen en bärande förordning för resursförvaltning inom den gemensamma fiskeripolitiken, och här preciseras behov av, och redskap för, åtgärder som även kan införas till stöd för att nå mål i unionens miljöpolitik.

Övergripande mål för förordningen är att bidra till att uppnå gemensamma fiskeripolitikens mål, skydd av lekansamlingar och juveniler, minimera fångst av känsliga arter, minimera påverkan på känsliga habitat, samt att ha förvaltningsåtgärder på plats i syfte att uppfylla skyldigheterna i EU:s miljödirektiv, särskilt för att uppnå god miljöstatus i linje med havsmiljödirektivet. Förordningens måluppfyllelse utvärderas vart tredje år och om rapportering visar att målen inte uppnås ska medlemsländerna i regionerna inom tolv månader ta fram en åtgärdsplan i syfte att bidra till att målen uppnås. Verktyg för att bidra till genomförande av unionens miljöpolitik genom tekniska bevarandeåtgärder finns i den gemensamma fiskeripolitiken, vilket är ett exklusivt politikområde när det gäller marina resurser.

Havs- och vattenmyndigheten har inte identifierat direkt behov av ändringar till artiklarna, då hänvisning sker till mål i grundförordningens artikel 2 (se förslag om utveckling av denna), samt då förordningen om tekniska bevarandeåtgärder är så pass utvecklad med mål, verktyg och löpande utvärdering och uppföljning av måluppfyllelse, och ger förutsättningar för ett hållbart och lönsamt fiske enligt ekosystemansatsen, för innovation samt bidrag till unionens miljödirektiv. Eventuellt kan formuleringar från målartiklar i förordningen om tekniska bevarandeåtgärder läggas till i artikel 6. Havs- och vattenmyndigheten vill understryka utökat behov av vetenskaplig rådgivning från Ices till gagn för genomförande av förordningen med beaktande av den länk till,

och det behov av, relevanta tröskelnivåer som EU-kommissionen hänvisar till i den rapport om utvärdering av förordningen för tekniska bevarandeåtgärder som publiceras vart tredje år¹⁷.

- Fleråriga planer

I grundförordningens artiklar om fleråriga planer (artikel 9 och 10) anges principer, mål och planernas innehåll. Den övergripande målsättningen med de fleråriga planerna är att återställa och bevara fiskbestånd över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning. Det framgår också att försiktighetsansatsen ska tillämpas vid avsaknad av MSY-rådgivning. Planerna kan antas för specifika arter eller för flera bestånd och då ta i beaktande kunskap om kopplingar mellan fiskbestånd, fiske och marina ekosystem. Det finns för närvarande fyra fleråriga planer vilka gäller vissa fisken och bestånd i Östersjön, Nordsjön, västliga vatten och västra Medelhavet.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det kan finnas skäl att se över artikel 9.1 vad gäller MSY-målet för planerna för att förtydliga att planernas övergripande målsättning även exempelvis bör hänvisa till en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd. Det kan antingen framgå av artikel 9.1 eller genom en hänvisning till reviderad målartikel (artikel 2) där detta kan framgå tydligare än i nuvarande formulering. Havs- och vattenmyndigheten ser emellertid inte att en sådan ändring är avgörande då det redan hänvisas till havsmiljödirektivets deskriptorer såväl i grundförordning som i de fleråriga planerna, varför tonvikt i arbetet bör läggas på att få en mer utvecklad rådgivning från Ices (jämför avsnitt 4.2.5), i samförstånd med övriga berörda kuststater.

- Fiskemöjligheter

Fiskemöjligheter fastställs av EU enligt mål och principer i grundförordningen och i fleråriga planer, samt i förekommande fall efter överläggningar med tredjeländer. Av grundförordningens artiklar 16 och 17 framgår bland annat att medlemsländerna ska bestämma hur de fiskemöjligheter som den har tilldelats ska fördelas.

Av artikel 16.6 framgår att medlemsstaterna ska underrätta EU-kommissionen om tilldelningsmetod för fiskemöjligheter som inte framgår av system med överlåtbara fiskenyttjanderätter. Havs- och vattenmyndigheten ser att det bör vara relevant att rapportering från medlemsstaterna gäller även sådan fördelning som sker inom system om överlåtbara fiskenyttjanderätter.

Av artikel 16.7 framgår att medlemsstaterna ska ta hänsyn till hur fångstsammansättningen sannolikt kommer att se ut för de fartyg som deltar i blandfisket. Havs- och vattenmyndigheten instämmer i ansatsen men betonar att det är en utmaning då relationer mellan kvoter på nationell nivå inte nödvändigtvis är anpassade till fångstsammansättning.

Havs- och vattenmyndigheten har i detta stadium av beredning inte förslag till ändringar av artikel 17. Den är visserligen allmänt hållen och hänvisar till olika aspekter utan någon anvisning eller vägledning om vilka avvägningar som ska göras mellan dessa. Det ger dock samtidigt utrymme

¹⁷ COM(2024) 349 final – Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Genomförande av förordningen om tekniska åtgärder (artikel 31 i förordning (EU) 2019/1241)

för medlemsstaterna att utforma nationell kvotfördelning med hänsyn till nationella förutsättningar utan alltför detaljerade kriterier.

4.2.9 Regionalisering

Regionalisering är sedan reformen 2013 en pelare för genomförande av gemensamma fiskeripolitiken. Fördelar med regionalisering är bland annat att medlemsländerna kan föreslå kompletteringar och ändringar till regler utifrån regionala förhållanden och för att genomföra bevarandeåtgärder i linje med gemensamma fiskeripolitikens mål, att formalisera samarbetet mellan medlemsländer i samma vattenområde. Även det formaliserade samrådet inom och med de rådgivande nämnderna¹⁸ är en fördel.

Den administrativa bördan är hög, vilket kräver stor insats för medlemsländerna, i synnerhet för ordföranden i gruppen. Det gäller särskilt för tekniska bevarandeåtgärder, landningsskyldighet och fiskereglering i marina skyddade områden osv.

För vissa regionala grupper vars vattenområden angränsar till tredjeländers kan det vara komplext att hantera förhållande mellan regionalisering och den externa förhandlingsprocess som EU-kommissionen ansvarar för. Det gäller i första hand i relation till Norge och till Förenade kungariket. Frågan har aktualiserats efter brexit, vad det gäller regionalisering i förhållande till genomförande av handels- och samarbetsavtalet (TCA). Här har medlemsländer och EU-kommissionen hittills hållit en öppenhet för att finna hantering som bäst gynnar EU:s intressen och är i linje med TCA och gällande befogenheter.

Havs- och vattenmyndigheten har i nuläget inte identifierat förslag till ändringar av regionaliseringen, utan ser att arbetssättet och beslutsformen alltmer finner sin form. Beslut om gemensamma rekommendationer tas i konsensus. Havs- och vattenmyndigheten har svårt att se att gemensamma rekommendationer skulle kunna beslutas på annat sätt trots att konsensusbeslut kan ge viss tröghet i genomförandeprocessen, men det kan understrykas att regionalisering är en möjlighet till alternativ hantering och att kommissionen kan lägga fram förslag enligt det ordinarie beslutsförfarandet, om medlemsländer inte enas i regionalisering.

Då de regler som kan hanteras i regionalisering är viktiga för gemensamma fiskeripolitikens genomförande (landningsskyldighet, tekniska bevarandeåtgärder, fiskeregleringar i marina skyddade områden), inte minst vad gäller samstämmighet med unionens miljölagstiftning, vilket bedöms vara viktigt att stärka, är Havs- och vattenmyndighetens inställning att medlemsländerna bör fortsätta att nyttja regionalisering i så stor utsträckning som möjligt, samt att EU-kommissionen bör understödja processen ytterligare där så möjligt. Detta skulle sannolikt innebära att medlemsländerna skulle behöva lägga ytterligare resurser på det regionala arbetssättet, samt höja ambitionsnivån i de beslut som fattas så att beslut för de gemensamma rekommendationerna ligger i linje med målen för de olika åtgärder som behandlas, och bidrar till en ambitiös genomförandetakt av politiken.

¹⁸ Se artikel 43 - 45 i grundförordningen. De rådgivande nämnderna ska främja att alla berörda parter företräds på ett väl avvägt sätt och består av organisationer som företräder fiskeriaktörer och, om så är lämpligt, vattenbruksaktörer samt företrädare för berednings- och saluföringssektorerna, samt andra intressegrupper som påverkas av den gemensamma fiskeripolitiken, t.ex. miljöorganisationer och konsument sammanslutningar.