

Regeringens skrivelse

2009/10:187



Redovisning av fiskeripolitiska insatser

Skr.
2009/10:187

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 18 mars 2010

Fredrik Reinfeldt

Eskil Erlandsson
(Jordbruksdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen ger regeringen en närmare redovisning av utvecklingen inom det fiskeripolitiska området. Redovisningen utgår från de viktigaste statliga insatserna och omfattar en bedömning av insatsernas effekter och bidrag till måluppfyllelsen. Regeringens övergripande mål för utgiftsområdet där fiskeripolitiken ingår uttrycks i visionen – Bruka utan att förbruka.

I skrivelsen redogörs för beståndsutvecklingen för de för svenskt fiske viktigaste bestånden samt de viktigaste fiskeripolitiska insatser för att bidra till en förbättrad situation för fiskebestånden och därmed för fiskerinäringen. För fisket i Västerhavet fokuserar redogörelsen på den återhämtningsplan för torsken som trädde kraft 2009 och dess regelverk avseende bl.a. begränsningar av fiskeansträngningen. Vidare redogörs för åtgärder som syftar till en minskning av utkast, såsom krav på selektiva redskap och stängda områden samt för att skydda lekande torsk i Kattegatt. Även för Östersjön är förvaltningen av torskfisket ett prioriterat område och de viktigare insatserna inkluderar flerårig förvaltningsplan med begränsningar av fiskeansträngningen samt high-gradingförbud och beslut om ökad selektivitet i trålredskapen. Vidare redovisas åtgärder för förvaltningen av lax i Östersjön och för återhämtningen av det allvarligt hotade beståndet av europeisk ål.

I skrivelsen redogör regeringen vidare för det svenska yrkesfiskets omfattning, geografiska spridning och utveckling avseende fiskeflottans struktur, antal sysselsatta i svenskt fiske, ekonomiskt värde och lönsamhet. Analysen visar på en generellt låg lönsamhet och att det fortsatt finns en överkapacitet i den svenska fiskeflottan. Statliga insatser

i form av riktade skrotningsbidrag och införandet av överlåtbara fiskerättigheter syftar till att successivt åtgärda situationen.

En mängd avvägningar i utformningen av regelverket som syftar till att möjliggöra och främja det småskaliga kustfisket lyfts fram bl.a. genom en fördelning av den nationella torskkvoten i Östersjön mellan fiske med passiva redskap, såsom garn, och trålfiske, undantag från trålfisketillstånd samt särskilda kustkvoter för pelagiskt fiske utanför systemet med överförbara fiskerättigheter. Regeringen redovisar även de insatser som pågår avseende förvaltningen av säl och skarv då dessa arter har en betydande inverkan på det småskaliga kustfiskets verksamhet.

Efterlevnaden av fiskeriförvaltningens regelverk är av avgörande betydelse för effekten av de statliga insatserna varför även de förstärkningar och den utveckling som fiskerikontrollen genomgått redovisas. Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken har nya regelverk beslutats och den svenska fiskerikontrollen har förstärkts och effektiviserats.

Även utvecklingen inom det svenska vattenbruket och fritids- och turistfisket redovisas.

Slutligen ges en kortfattad beskrivning av några viktiga processer med inverkan på fiskeripolitiken som prioriteras. Dessa är reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, Baltic Sea Action Plan och EU:s strategi för Östersjöregionen samt den kommande myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor.

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Beskrivning av verksamhetsområdet	4
3	Viktiga bestånd för svenskt fiske	11
3.1	Utvecklingen för viktiga bestånd för svenskt fiske	11
3.2	Statliga insatser och effekter för beståndsutvecklingen.....	15
3.3	Forskning och utveckling	30
4	Det svenska yrkesfisket.....	31
4.1	Utvecklingen av fiskeflottans struktur.....	31
4.2	Fiskets ekonomiska värde och lönsamhet.....	39
4.3	Statliga insatser och dess effekter för kapaciteten och lönsamheten	46
5	Fiskerikontroll.....	51
5.1	Fiskerikontrollen inom den gemensamma fiskeripolitiken.....	52
5.2	Statliga insatser och dess effekter för fiskerikontrollen	53
5.3	Regelförenkling	57
6	Vattenbruket.....	57
6.1	Utvecklingen av produktion och ekonomiskt värde i det svenska vattenbruket.....	57
6.2	Statliga insatser avseende vattenbruket	59
7	Fritids- och turistfisket.....	60
7.1	Fritidsfiskets utövare och omfattning	61
7.2	Bestånd och arter som nyttjas i fritids- och turistfisket.....	61
7.3	Lönsamheten i fritidsfiskebaserat företagande i Sverige.....	62
7.4	Statliga insatser och dess effekter för fritids- och turistfiske	63
8	Framtida prioriteringar som påverkar fiskeripolitiken	65

1 Ärendet och dess beredning

Regeringen redovisar årligen för riksdagen i budgetpropositionen kortfattat vilka resultat som har uppnåtts för olika statliga insatser. Miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp genomförde 2007 en uppföljning av resultat och konsekvenser som de fiskepolitiska insatserna får för företag inom yrkesfiske, vattenbruk och fisketurism (rapport 2007/08:RFR3). Mot bakgrund av rapporten gav riksdagen regeringen tillkänna att en mer ingående uppföljning och redogörelse för de fiskeripolitiska insatsernas effekter i relation till målen bör redovisas till riksdagen (bet. 2007/08:MJU2, rskr. 2007/08:93).

Syftet med denna skrivelse är att visa hur resultaten svarar mot uppställda mål, hur olika åtgärder inom fiskeripolitiken samverkar samt hur de ingående åtgärderna tillsammans med andra åtgärder kan bidra till att nå ett långsiktigt hållbart fiske. Därmed skapas en bild av utvecklingen och av vad de statliga insatserna har bidragit till. Sammantaget bör skrivelsen öka riksdagens möjligheter att bedöma om de statliga insatserna och de uppnådda resultaten överensstämmer med de för fiskeområdet utställda målen.

Skrivelsen är uppdelad i sju avsnitt. Inledningsvis ges en kortfattad beskrivning av verksamhetsområdena utifrån anslagen och olika ingående statliga verksamheter. I detta avsnitt beskrivs även ramarna för EU:s gemensamma fiskeripolitik och den nationella lagstiftningen. Därpå följer en översikt över utvecklingen av de för Sverige viktigaste fiskebestånden och de förvaltningsåtgärder som har vidtagits. I följande avsnitt beskrivs yrkesfiskets utveckling och ekonomiska situation samt de statliga insatsernas effekt på utvecklingen av fiskeflottans kapacitet och lönsamhet. Förändringar och utveckling av fiskerikontrollen beskrivs därpå i följande avsnitt, vilket följs av ett avsnitt om vattenbruket och ett om fritids- och turistfiske. Skrivelsen avslutas med ett avsnitt som tar upp framtida processer som påverkar fiskeripolitiken och verksamheter inom dess ram.

2 Beskrivning av verksamhetsområdet

Politikens mål

Regeringens övergripande mål för utgiftsområde 23 uttrycks i en vision – Bruka utan att förbruka. Visionen är indelad i tre strategiska inriktningsmål, som även utgjorde strukturen för regeringens redovisning och uppföljning i budgetpropositionen för 2010. Målen är:

- Ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet som präglas av öppenhet och mångfald.
- De gröna näringarna är miljö- och resurseffektiva och har en nyckelroll i Sveriges energiproduktion.
- De gröna näringarna utmärks av omtanke, ansvarstagande och hög etik.

Syftet är att skapa förutsättningar för fler arbetstillfällen och fler växande företag i Sverige. Regeringen vill därför inom ramen för ett hållbart nyttjande av naturresurser skapa goda förutsättningar för livskraftiga, lönsamma och konkurrenskraftiga företag på landsbygden och därmed en levande landsbygd och tillväxt i hela landet. De gröna näringarna måste bli än mer miljö- och resurseffektiva samtidigt som de ges förutsättningar att vara fortsatt konkurrenskraftiga. En modern och hållbar fiskerinäring förutsätter att den biologiska mångfalden värnas samt att negativ miljöpåverkan minimeras för att bidra till att uppsatta miljö kvalitetsmål nås.

Regeringens målsättning är att yrkesfisket, beredningsindustrin, vattenbruket och fritidsfisket ska producera fisk och fiskprodukter som efterfrågas av konsumenterna och bidra till att skapa arbete, välfärd och levande kust- och insjösamhällen. Förutsättningen för att det ska lyckas är att fisket bedrivs resurseffektivt och miljömässigt hållbart, bl.a. med effektiva fiskeregler och selektiva fångstredskap.

Endast för en mindre andel av EU:s gemensamma fiskbestånd kan dock nyttjandet anses vara hållbart och stora delar av yrkesfisket kämpar med dålig lönsamhet. Det finns därmed behov av återhämtning av ett flertal bestånd. För att nå goda bestånd är det nödvändigt med långsiktiga strategier med tydliga mål. Här spelar förvaltningsplaner en viktig roll. Regeringen understryker vikten av arbetet med fleråriga planer som reglerar de flesta kommersiella bestånd av fisk fortsätter. Vidare är inriktningen att fiskekapaciteten ska anpassas till beståndssituationen, vilket innebär att fartyg behöver skrotas, fiskeansträngningen minska och näringens eget ansvar tydliggöras. Det är viktigt att s.k. utkast av fisk försvinner och att bifångster av andra hotade fiskarter samt fåglar och däggdjur minskas så att bestånden kan återhämta sig och förlust av viktig genetisk variation undviks. En nyckelfaktor för att komma åt problemet är utvecklandet och nyttjandet av effektiva selektiva fiskeredskap. Sverige ligger väl till i arbetet avseende selektiva redskap och fortsätter vara starkt drivande i EU:s arbete med att verka för skonsamma och selektiva fiskeredskap.

Fiskerikontrollen är en av hörnstenarna i den gemensamma fiskeripolitiken och en kontinuerlig förbättring är viktig avseende ny teknik, kontroll i hela leveranskedjan liksom avancerad bearbetning av data.

Statliga verksamheter

Inom utgiftsområdet ryms Fiskeriverket som är central förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskeresurserna. År 2009 hade verket ca 360 anställda och en total omslutning på 396 miljoner kronor inklusive transfereringar, varav 155 miljoner kronor i förvaltningsanslag, 98 miljoner kronor för strukturstöd till fisket m.m. och 26 miljoner kronor för fiskevård. Myndigheten har ett sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga myndigheter och berörda parter. Livsmedelsverket ansvarar för kontroll av hygien vid hantering av fisk ombord på fartyg, vid landning, import och transport av fisk samt för att tillse att regler om konsumentinformation efterlevs.

Även inom andra utgiftsområden finns myndigheter som utför verksamhet inom det fiskeripolitiska området. Fiskeriverket har det övergripande myndighetsansvaret för den svenska fiskerikontrollen men Kustbevakningen ansvarar för vissa delar av denna. Fram till den 1 januari 2007 ansvarade Kustbevakningen för landningskontrollen, varefter ansvaret lades på Fiskeriverket. Kustbevakningen ansvarar för fiskerikontrollen till sjöss och bedriver fiskeriövervakning som riktas mot såväl det yrkesmässiga fisket som fritidsfisket. Tullverket ansvarar för gränskontroller vid import av fisk och fiskprodukter.

På statlig regional nivå har länsstyrelserna ett visst ansvar för fiskefrågor. Inom yrkesfisket svarar länsstyrelserna för bl.a. ärendehantering av EU-stöden, förvaltning av fiskerilån och avskrivningslån, vattenbruksfrågor och tillstånd för fiske med fasta redskap. När det gäller yrkesfiskelicenser sker ansökan till länsstyrelsen som yttrar sig över ansökan och därefter vidarebefordrar den till Fiskeriverket för prövning. Fiskevårdsärendena berör bl.a. frågor om fisketillsyn, fiskevårdsbidrag, tillstånd, fiskevårdsplaner och dispenser. Fritidsfisket handlar bl.a. om turistfiskeprojekt och fritidsfiske i sötvatten och i havet. Länsstyrelsernas målsättning är livskraftiga fiskbestånd, ett långsiktigt hållbart yrkesfiske och ett rikt varierat sport- och fritidsfiske. Länsstyrelserna ansvarar även för fysisk restaurering av länets vatten samt svarar för information om gällande fiskebestämmelser och fakta om fisket i länen i samråd med Fiskeriverket. Länsstyrelsernas arbete med fiskeåtgärder ska enligt regleringsbrevet bidra till fastställda mål i de EU-finansierade programmen för fiskenäringen. Vidare ska länsstyrelsernas arbete bidra till målet för den regionala utvecklingspolitiken. Länsstyrelserna ska även aktivt medverka till en positiv utveckling av fisketurismnäringen. Länsstyrelserna ska vidare, inom ramen för miljömålsarbetet, arbeta med bl.a. fiskevård. Länsstyrelsernas miljötillsynsarbete ska bidra till att miljö kvalitetsmålen nås och att miljöskador inte uppkommer.

Hos länsstyrelserna arbetar drygt 70 årsarbetskrafter inom sakområdet fiske. Länsstyrelsens kostnad för en årsarbetskraft är ca 600 000 kronor. Kostnaderna uppgår därmed till ca 45 miljoner kronor.

Den gemensamma fiskeripolitiken och nationell lagstiftning

Den gemensamma fiskeripolitiken är en s.k. fullt utvecklad unionspolitik, vilket innebär att samtliga EU:s medlemsländer omfattas av politikens bestämmelser. Enligt grundläggande EU-rättsliga principer får Sverige inte ha nationella bestämmelser som strider mot EU:s bestämmelser om den gemensamma fiskeripolitiken. Däremot får Sverige ha nationella bestämmelser för att komplettera eller verkställa EU:s regelverk.

Inom ramen för EU utformar och tillämpar medlemsstaterna en gemensam fiskeripolitik som bygger på principerna om gemensam förvaltning av fiskeresurserna och, som huvudregel, lika tillgång till fiskevattnen för alla EU-fiskare. EU:s fiskeripolitik hade till en början som grundsyfte att främja ökad produktion av fisk. Under senare år har EU:s fiskeripolitik alltmer kommit att präglas av de problem som sammanhänger med minskande fiskbestånd och risker för utfiskning. Detta har lett till en stark

utbyggnad av regelsystemet med inriktning på bevarandeåtgärder, begränsningar och kontrollåtgärder. Skr. 2009/10:187

Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar i princip alla aspekter på fisket från havet till konsumenten. Politiken innehåller fyra s.k. politik-områden. Dessa är bevarandestrategier, strukturstrategier, marknadsstrategier och strategier för förbindelser med tredje land. **Bevarandestrategier** (eller resursstrategier) syftar till att skydda fiskeresursen. I den ingår regleringen om fiskets bedrivande och kontrollen av fisket. **Strukturstrategiernas** uppgift är huvudsakligen att anpassa medlemsstaternas fiskeflottor till tillgängliga fiskeresurser men även att främja en hållbar näringslivsutveckling. **Marknadsstrategiernas** syfte är att underlätta för en gemensam marknad. Strategier för den **externa politiken** behandlar EU:s förbindelser med länder och organisationer utanför unionen.

De viktigaste förordningarna som reglerar den gemensamma fiskeripolitiken är:

- rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (grundförordningen),
- 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, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006 (kontrollförordningen),
- rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden samt
- rådets förordning (EG) nr 104/2000 av den 17 december 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

EU:s fiskeripolitik har dock inte helt tagit över ansvaret från medlemsstaterna. Genom att vissa områden är oreglerade har medlemsstaterna kvar viss nationell kompetens. Därutöver har EU uttryckligen lämnat tillbaka eller överlämnat viss kompetens till medlemsstaterna.

Medlemsstaterna får, enligt grundförordningen, under tiden den 1 januari 2003–den 31 december 2012, begränsa fisket upp till 12 sjömil från baslinjen. Detta får dock inte påverka befintliga avtal mellan medlemsstater. För Sveriges del innebär det att i svenska kustvatten har Danmark rätt att fiska i Skagerrak 4–12 sjömil samt i Kattegatt 3–12 sjömil från kustlinjen. Danmark och Finland har rätt att fiska i Östersjön 4–12 sjömil från kustlinjen. På motsvarande sätt har Sverige rätt till fiske i Kattegatt och i Östersjön upp till mellan 3–4 sjömil från den danska kusten. Av avtal mellan Danmark och Sverige från 1932 följer att i Kattegatt får vardera landets fiskare fiska upp till tre distansminuter från varje kust. I Öresund är fisket gemensamt men där är trålfiske förbjudet. Det innebär att en nationell reglering av fisket, som endast kan avse

svenskt fiske, skapar en situation utanför dessa gränser där fiskare verksamma i samma område lyder under olika regler. På samma sätt omfattas Skagerrak av en trilateral överenskommelse mellan Danmark, Norge och Sverige från 1966 om ömsesidigt fiske i varandras vatten.

Nationellt kan vissa aspekter regleras avseende kustfisket medan fisket i sötvatten i sin helhet regleras nationellt. Även fritidsfisket regleras huvudsakligen nationellt med undantag av det saluföringsförbud som har fastställts i EU:s kontrollförordning (rådets förordning (EG) nr 1224/2009). I samma förordning anges också att medlemsstaterna ska övervaka fångsterna av fritidsfiskets uttag på bestånd som omfattas av en av EU fastställd återhämtningsplan. Efter analys av de biologiska effekterna kan EU i viss mån reglera aktuellt fritidsfiske.

Ytterligare beskrivning av den gemensamma fiskeripolitiken finns i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299) samt i avsnitt 8 i denna skrivelse.

EU:s förordningar om fiske är, som nämnts, direkt tillämpliga i Sverige. Den nationella lagstiftningen finns i fiskelagen (1993:787). Fiskelagen reglerar rätten till fiske och fiskets bedrivande inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon utöver det som gäller enligt EU-lagstiftningen. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Enligt fiskelagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utfärda föreskrifter för fiskevärden och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar:

1. fiske med avseende på vilken fisk som fångas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål och
4. användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom.

Regeringen har i huvudsak lämnat föreskrifträtten vidare till Fiskeriverket. Därav finns merparten nationella föreskrifter om fiske samlade i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS).

Nuvarande fiskelag trädde i kraft 1994. Efter detta har det skett förändringar i den gemensamma fiskeripolitiken liksom i den svenska miljölagstiftningen. Det har också tillkommit skärpta straffbestämmelser på fiskets område. Fiskelagen behöver därför anpassas till vad de nationella behoven och unionsrätten kräver, bl.a. i relation till målen för fiskeripolitiken. Regeringen har därför tillsatt en särskild utredare (dir. 2007:125) för att lämna förslag till en förändrad fiskerilagstiftning. Förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna som gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket samt den biologiska mångfalden. I uppdraget ingår också att beakta behovet av regelförenklingar och en effektivisering av lagföringen vid brott mot fiskelagstiftningen. Utredaren ska slutredovisa uppdraget senast den 15 juni 2010.

Arbetet med den gemensamma fiskeripolitiken innebär ett nära samarbete mellan olika nivåer i statsförvaltningen. Regeringskansliet och det

ansvariga departementet för fiskefrågor, Jordbruksdepartementet, har beredningsansvaret för inriktningen av politiken. På myndighetsnivå är Fiskeriverket förvaltande myndighet för fiskeripolitiken. En viktig del i departementets arbete är att svara för beredning av frågor som ska behandlas vid jordbruks- och fiskeministermötena i EU, liksom de möten som hålls i rådsarbetsgrupper och i förvaltningskommittéer för fiskerifrågor. Fiskeriverket bistår i dessa beredningar med tekniska underlag och med expertstöd i förhandlingsarbetet inom ramen för fiskeripolitiken. För vissa delar av genomförandet av fiskeripolitiken ansvarar, som tidigare nämnts, även andra myndigheter.

Kvoter och andra förvaltningsåtgärder

För att främja ett hållbart fiske i EU:s vatten och skydda ett särskilt bestånd, eller en grupp av bestånd, använder sig EU av följande bevarandeåtgärder.

- *Totalt tillåtna fångstmängder*, TAC, används för att begränsa den största mängden fisk som under en viss tidsperiod får fångas ur ett visst bestånd.
- *Tekniska åtgärder*, avser t.ex. maskstorlekar, selektiva fiskeredskap, stängning av områden, minsta landningsstorlek och gränser för bifångster.
- *Begränsning av fiskeansträngningen*, åstadkoms genom en begränsning av hur många fiskedagar som fiskefartygen får tillbringa till havs, även kallat effortreglering.
- Fastställande av hur många och vilka slags fiskefartyg som har *tillstånd* att fiska.

Utöver dessa bevarandeåtgärder får ekonomiska incitament och åtgärder användas för att främja ett mer selektivt fiske, minska fiskeansträngningen och mildra åtgärdernas eventuella ekonomiska konsekvenser för yrkesfiskarnas försörjning.

Fördelningen av TAC och kvoter är en hörnsten inom den gemensamma förvaltningen av fisket och fiskeresurserna. Majoriteten av de EU-reglerade beståndens biologiska skick bedöms av Internationella havsforskningsrådet, ICES. De årliga kvoterna för fiske i EU:s fiskevatten och fiskemöjligheter i andra länders vatten beslutas i ministerrådet för jordbruk och fiske. En stor del av de kvoter som fastställs av rådet i december har tidigare under året överenskommit med länder utanför EU och inom regionala fiskerierorganisationer. Överenskommelserna avser bl.a. beslut om kvoter tillsammans med Norge, Färöarna, Island och Grönland för gemensamma bestånd och inom Nordostatlantiska fiskerierorganisationen, NEAFC. De årliga kvoterna för fiske i Östersjön, liksom för fiske i Svarta havet, är interna beslut inom EU.

Beslut om kvoter kompletteras av ytterligare förvaltningsverktyg och regler för hur fisket får bedrivas som t.ex. hur mycket tid fiskare får tillbringa till havs, dvs. reglering av fiskeansträngningen/effort, vilka redskap som får användas, var och när man får fiska samt kontroll av

reglernas efterlevnad. Det finns i huvudsak två typer av regleringar; insatsregleringar (tillträde, effortregleringar etc.) och uttagsregleringar (kvoter, ransoner etc.), där den förstnämnda reglerar hur mycket tid eller resurser det enskilda fartyget eller fiskaren får utnyttja och där den sistnämnda reglerar hur mycket fångst av respektive art som det enskilda fartyget eller fiskaren får ta upp eller ta i land från respektive fångstområde. Tekniska regleringar, exempelvis maskstorlekar eller redskap, bryts ibland ut till en tredje kategori och kan beroende på sin karaktär vara antingen insatsreglerande eller uttagsreglerande (t.ex. minimistorlek).

Vid den senaste reformen av den gemensamma fiskeripolitiken 2002 var ett av de främsta framstegen att förvaltnings- och återhämtningsplaner infördes som det huvudsakliga instrumentet för förvaltning av EU:s fiskeresurser. Förvaltningsplaner har funnits länge, även inom EU, men framtagandet av planer har efter reformen prioriterats och innehållet har utvecklats. Enligt grundförordningen ska långsiktiga förvaltningsplaner antas i den utsträckning som krävs för att bevara bestånden inom säkra biologiska gränser för fiske som utnyttjar bestånd vid eller inom säkra biologiska gränser. Återhämtningsplaner syftar till att bygga upp bestånd som ligger utanför säkra biologiska gränser. Rådet ska som prioritet anta återhämtningsplaner. Av de bestånd som Sverige bedriver fiske på omfattas fjorton bestånd av förvaltningsplaner medan tre bestånd omfattas av återhämtningsplaner.

Såväl återhämtnings- som förvaltningsplanerna utarbetas på grundval av försiktighetsansatsen, är fleråriga samt omfattar referenspunkter, dvs. mål mot vilka beståndsbevarandet ska bedömas. De ska också ange den förväntade tidsramen för att uppnå de fastställda målen. Målen ska uttryckas i populationsstorlek och/eller långsiktig avkastning, fiskeridödlighet och fångststabilitet. I planerna kan även ingå mål avseende andra levande akvatiska resurser och bibehållande eller förbättring av bevarandestatus för marina ekosystem. De planer som antagits sedan 2007 har referenspunkter som är satta för att uttaget ska motsvara maximalt hållbart fiske, s.k. MSY (maximum sustainable yield).

Allteftersom fler bestånd har kommit att omfattas av fleråriga planer har förhandlingarna om kvoterna i rådet blivit mindre omfattande på senare år. Under Lissabonfördraget omfattas förvaltningsplaner, liksom övriga regler för fiskets bedrivande, numera av det ordinarie beslutsförfarandet där Europaparlamentet och rådet fattar beslut gemensamt.

Utöver de grundläggande kraven för yrkesmässigt fiske i form av personliga yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd finns också särskilda tillstånd för vissa typer av fiske. Sådana kompletterande tillstånd kan krävas både till följd av unionslagstiftning och av nationella bestämmelser. Inom ramen för unionens regler krävs t.ex. särskilda tillstånd för att få fiska torsk i Östersjön och för fiske inom effortregleringen i Västerhavet. Andra särskilda tillstånd har tillkommit som ett led i arbetet med att utarbeta en nationell återhämtningsplan för ål eller andra nationella åtgärder som har vidtagits av beståndsbevarande skäl såsom tillstånd för riktat pigghajsfiske. Sedan 2010 är dock riktat pigghajsfiske förbjudet inom hela EU.

Olika typer av tillstånd och andra bestämmelser vad gäller tillträde tillsammans med tekniska regleringar kompletterar således de årliga kvoterna för att uppnå en hållbar fiskeriförvaltning. Dessa kompletterande åtgärder är minst lika viktiga som kvoter för att reglera fisket.

Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken pågår arbete med att gradvis införa ekosystemansatsen. Kommissionen presenterade under 2008 ett meddelande som beskriver vissa kärnfrågor som måste bemötas av fiskeriförvaltningen för att gå mot en ekosystembaserad förvaltning.

En ekosystembaserad förvaltning innebär att förvaltningens effekter på ekosystemet beaktas i alla beslut. Att implementera en ekosystembaserad förvaltning kommer att ta tid och kräva etablerandet av en process som involverar flera aktörer i förvaltningen såsom intressenter, forskare och förvaltare och inte minst näringsutövarna själva.

Resultatredovisning

Att redovisa resultat av svenska fiskeripolitiska insatser är förknippat med svårigheter. Det beror dels på att den huvudsakliga indikatorn för uppnådda effekter är fiskbeståndens biologiska status och att ett flertal faktorer förutom fiskeripolitiska åtgärder påverkar bestånden, dels på att fiskeriförvaltningen använder sig av ett flertal olika förvaltningsåtgärder, vilket gör det svårt att härleda en viss insats till en viss effekt på beståndens utveckling.

Fiskeripolitiken verkar även nationellt i ett större sammanhang vilket regeringen bl.a. har redovisat i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299) samt regeringens proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06: MJU3, rskr. 2005/06:48, 2005/06:49).

3 Viktiga bestånd för svenskt fiske

3.1 Utvecklingen för viktiga bestånd för svenskt fiske

Sverige har EU:s längsta sammanhållna kuststräcka och omges av flera havsområden i vilka svenskt yrkesfiske och fritidsfiske sker. De havsområden som angränsar till Sveriges kust är Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Svenskt fiske har även tillträde till Nordsjön och Norska havet. Även i sötvattensområdena bedrivs yrkesmässigt fiske. Sverige har också stora möjligheter till fritidsfiske och fisketurism.

Sverige har idag fiskemöjligheter på 42 olika bestånd som omfattas regleringar inom den gemensamma fiskeripolitiken. Under 2009 svarade torsk, sill, skarpsill, havskräfta och räka för ungefär 85 procent av landningsvärdet för svenskt fiske. Nedan redovisas utvecklingen för några av de för svenskt fiske viktiga beståndens status. För en mer fullständig beskrivning av fiskbestånd och miljön i hav och vatten hänvisas till den resurs- och miljööversikt som Fiskeriverket publicerar årligen.

Havskräfta

Under 2009 genomfördes en uppskattning av havskräftbeståndets status i Skagerrak och Kattegatt. Uppskattningen visade att fångst per fiskeansträngning ökat under 2000-talet och hade det historiskt högsta värdet under 2008. Internationella havsforskningsrådet, ICES, bedömer att havskräftbeståndet i Skagerrak och Kattegatt är stabilt med nuvarande fisketryck och att havskräfta fiskas på ett varaktigt hållbart sätt.

Lax

Status hos Västkustens laxbestånd kunde tidigare anses vara någorlunda tillfredsställande. Under senare år har emellertid tätheterna av uppväxande lax minskat alarmerande mycket. Att laxtätheterna minskar verkar vara ett generellt problem i hela Nordostatlanten och delvis relaterat till lägre överlevnad under havsvistelsen. Anledningen till detta är inte helt klarlagd.

Nordhavsräka

Beståndstatus är inte känd i förhållande till biologiska gränser. Tendensen för fångst per ansträngning i fisket och i de norska trålöversikterna tyder på ett stabilt bestånd.

Sill och skarpsill

Sillen i Västerhavet består av två bestånd, vårlekande Östersjösill samt höstlekande Nordsjösill, vilka blandar sig i Skagerrak och Kattegatt. Till den *vårlekande sillen i Sydvästra Östersjön, Kattegatt och Skagerrak* räknas sill med lekplatser i sydvästra Östersjön, Bälthavet samt i Kattegatt och Skagerrak. Efter leken vandrar den vuxna sillen till Skagerrak och nordöstra Nordsjön. Stora mängder övervintrar i Öresund. Gräns- och tröskelvärden för att kunna bedöma beståndstatusen för dessa bestånd är ej definierade. En förvaltningsplan är dock under utarbetande inom EU. Lekbeståndet har varit stabilt på en, historiskt sett, låg nivå, men förväntas minska beroende på dålig rekrytering under en följd av år. Fiskeridödligheten är stabil men på en hög nivå. Rekryteringen har varit svag sedan 2004. Med hänsyn till den dåliga rekryteringen anser ICES, att fiskeridödlighet skall minskas.

De viktigaste lekplatserna för *den höstlekande sillen i Nordsjön, Kattegatt och Skagerrak* finns i Nordsjön. En varierande andel av den unga (inte lekmogna) sillen uppehåller sig i Kattegatt och Skagerrak. Den återvänder för att leka i Nordsjön. Lekbeståndet är under tröskelvärdet men fiskeridödligheten har skattats till en hållbar nivå. Alla årsklasser sedan 2002 har varit små, vilket kan leda till sjunkande lekbestånd under kommande år. Beståndet omfattas av en långsiktig förvaltningsplan som

Torsk i Kattegatt

ICES bedömer att fångstdata har så dålig kvalitet att endast trender i beståndsutvecklingen kan utläsas. Trenderna visar att lekbeståndet är minskande och nära ett historiskt minimum. Fiskeridödligheten kan inte skattas på ett tillförlitligt sätt. Rekryteringen har minskat sedan 1970-talet. Situationen för torsk i Kattegatt är fortsatt allvarlig. ICES upprepar därför tidigare års råd om stopp för allt fiske efter torsk i Kattegatt.

Torsk i Skagerrak och Nordsjön

Rekryteringen från alla årsklasser efter 1996 har skattats vara under genomsnittet. Årsklass 2005 är något större än de omgivande. ICES har sedan 2001 rekommenderat minsta möjliga fångst eller inte någon fångst alls för torsken i Nordsjön och Skagerrak. Den återhämtningsplan som unionen införde 2004 var inte tillräckligt effektiv varför planen sågs över under 2008 och trädde ikraft 2009. ICES har analyserat den nya förvaltningsplanen och bedömer att ett begränsat fiske i enlighet med planen är möjligt.

3.1.2 Viktiga bestånd i Östersjön

Torsk i Östersjön

Torsken är sedan 2005 på biologiska grunder uppdelad i två bestånd i Östersjön; ett bestånd öster om Bornholm och ett mindre bestånd väster om Bornholm. Det östra beståndet är viktigast för svenskt fiske när 90 procent av de svenska landningarna kommer därifrån. De totala landningarna av torsk från Östersjön har varierat kraftigt under 1900-talet. Under 1970-talet landades mellan 100 000 och 150 000 ton per år. I början av 1980-talet skedde, på grund av ett ovanligt stort saltvatteninflöde, en markant ökning av torskbeståndet, vilket tillsammans med effektivare fångstmetoder resulterade i rekordfångster. De högsta landningarna skedde 1984 och uppgick till nära 500 000 ton. Efter detta minskade fångsterna till de tidigare nivåerna på runt 100 000 ton årligen under 1990-talet. I mitten av 2000-talet kom ICES med rekommendationer om nollkvot för att torskbestånden skulle kunna återhämta sig. En förvaltningsplan har sedan fastslagits och en ökning av beståndsstorleken har delvis skett som en följd av två bra årsklasser 2003 och 2005. Den biologiska statusen hos det östra beståndet har förbättrats under senare år och uppgår redan till det mål som EU har räknat med att uppnå 2015. Torskbeståndet väster om Bornholm har haft en låg rekrytering under 2004–2007 men fångsten kan ändå ökas något under 2010 i enlighet med förvaltningsplanen och ICES vetenskapliga rådgivning.

I Östersjön har rekryteringen av sill till Östersjöns västra bestånd minskat kraftigt sedan början på 2000-talet och lekbiomassan är på låg nivå. I Östersjön har rekryteringen av sill och strömming varit låg sedan början av 1990-talet och medelvikten har minskat. Lekbeståndet har dock långsamt börjat öka igen sedan 2002. Skarpsillen utgör den största fiskbiomassan i Östersjön och beståndet ökade under 1990-talet till följd av god rekrytering och förmodligen även minskad förekomst av torsk.

Lax

Laxens beståndsutveckling i Östersjön har sedan slutet av 1990-talet varit positiv. ICES gör bedömningen att flertalet av de större laxförande vattendragen kommer att nå målet för 2010 om att produktionen av smolt, ung laxfisk som är utvandningsfärdig, ska uppgå till minst 50 procent av den möjliga smoltproduktionen. Dock är situationen fortsatt problematisk för bestånden i några mindre vattendrag såsom Emån, Öreälven och Rickleån. Planer finns också på att höja målet för produktionen av smolt för att på sikt närma sig lekbiomassor som ger opåverkad eller nästan opåverkad reproduktion.

3.1.3 Övriga bestånd

Ål

Rekryteringen av den europeiska ålen var under 2009 bland de lägsta som någonsin har uppmätts. Några entydiga förklaringar till nedgången har inte framkommit. Ålforskarna menar att det sannolikt finns flera orsaker som i kombination orsakar nedgången i beståndet av europeisk ål. De orsaker som framför allt har lyfts fram är ett för hårt fiske på ålens alla utvecklingsstadier, vandringshinder som stänger ute ålen från stora uppväxtområden i sötvatten, turbiner och pumpar som skadar nedvandrande ål samt parasiter och miljögifter. Storskaliga förändringar i klimat och i Nordostatlantens strömförhållanden kan också ha betydelse.

Fiskbestånd i insjöar

Mot bakgrund av befintlig kunskap om beståndens status bedöms fisket i svenska insjöar över lag bedrivas inom biologiskt säkra gränser. Fritidsfiske bedrivs i princip inom hela sötvattensområdet medan yrkesfisket bedrivs i ett fåtal större insjöar främst Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren.

Bestånden av gös i flera av de stora sjöarna har en för tillfället god utveckling, mycket tack vare höjda minimimått i Vänern och Hjälmaren. Gösfisket i Hjälmaren certifierades enligt MSC (Marine Stewardship Council) 2006. Situationen för rödingen i Vättern blir stegvis bättre, beståndet ökar för fjärde året i rad. Trots detta förväntas det ta lång tid innan beståndet återhämtat sig till tidigare nivåer. Ett annat värdefullt

insjöbestånd är siklöjan i Vänern som sedan 2003 har en svagt positiv trend och en god förnying under 2008. Skr. 2009/10:187

Signalkräftan har under det senaste decenniet ökat markant i betydelse för det svenska yrkesmässiga insjöfisket. Eftersom flodkräftan i Vättern, Hjälmaran och Mälaren slagits ut av kräftpest introducerades signalkräfta där 1969. I Hjälmaran och Vättern finns nu bestånd som är tillräckligt stora för att vara fiskbara för yrkesfisket. I Vättern ökade yrkesfiskets fångst från knappt ett ton 1994 till hela 145 ton 2008, till stor del beroende på en kraftigt ökad redskapsinsats. I Hjälmaran ökade fångsten från 1,5 ton 1990 till 23 ton 2008.

För vissa sjöar och bestånd finns fortfarande brist på kunskap om beståndens status och fiskets bedrivande, vilket gör det svårt att skatta fiskets inverkan. Kunskapsstatusen för fisk och fiske i de stora sjöarna har dock förbättrats på senare år.

3.2 Statliga insatser och effekter för beståndsutvecklingen

Flera fartygssegment i den svenska fiskeflottan är påverkade av eller kommer att påverkas av bevarandeåtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken. De viktigaste förvaltningsplanerna inom unionen för det svenska fisket är förvaltningsplanen för torsk i Östersjön, återhämtningsplanen för torsk i Nordsjön, återhämtningsplanen för ål samt de kommande förvaltningsplanerna för lax i Östersjön och för pelagiska arter, dvs. sill och skarpsill, i Östersjön.

3.2.1 Förvaltningsåtgärder i Västerhavet

Regeringens bedömning: Beståndssituationen för ett flertal för svenskt fiske viktiga fiskebestånd längs med västkusten och i Västerhavet är fortfarande allvarlig eller visar en nedåtgående trend. Regeringen bedömer dock att de åtgärder som har vidtagits, både på EU-nivå och nationellt, sammantaget förväntas påverka utvecklingen i positiv riktning. Flera åtgärder som har vidtagits under de senaste åren såsom förbud mot high-grading, stängda områden bl.a. i Kattegatt samt en riktad användning av kW-dagssystemet förväntas leda till minskade utkast av fisk och dessutom skapa ytterligare incitament för näringen att utveckla och använda mer selektiva redskap och fiskemetoder. Dessutom har program för skrotning av fartyg och överlåtbara rättigheter införts för att långsiktigt reducera fisketrycket.

Förvaltning av torsk i Västerhavet

En reglering av fiskeansträngningen avseende dagar ute ur hamn i Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön vid fiske med vissa redskap infördes inom EU 2003. Fartyg under 10 meter var dock undantagna samt vissa redskap som pilk, sillgarn och makrillgarn. År 2004 antog unionen en torskåterhämtningsplan som bl.a. innebar att kvoterna på torsk reducera-

des samtidigt som det infördes tekniska regleringar såsom ändrade maskstorlekar samt ytterligare begränsningar i antalet fiskedagar.

År 2008 beslutade EU:s ministerråd om en ny återhämtningsplan för torsk för Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön, rådets förordning (EG) nr 1342/2008 av den 18 december 2008 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden, eftersom den tidigare planen inte hade visat sig tillräckligt effektiv för att återuppbygga bestånden. Den nya planen trädde i kraft den 1 februari 2009. De främsta förändringarna är att målnivån för fiskeridödligheten nu är satta efter maximalt hållbart uttag (MSY) och att regleringen av fiskeansträngning ändras från antal fiskedagar per redskapskategori till kilowattdagar (kW-dagar). Det tidigare systemet med fiskedagar medgav en viss ökning av fiskeansträngningen genom att tilldelningen av fiskedagar skedde enligt schablon och inte baserades på det fiske som tidigare hade bedrivits. Kilowattdagssystemet innebär en reduktion av den under perioden 2005–2007 realiserade fiskeansträngningen.

Begränsningen av fiskeansträngningen innebär att varje medlemsstat tilldelas en maximal nivå på fiskeansträngning, mätt i kW-dagar, för olika redskapsgrupper i Västerhavet. Systemet innebär att medlemsstaterna får större frihet i hur kW-dagar fördelas och en anpassning till de nationella och regionala förhållandena kan göras. I kW-dagssystemet erhålls antalet fiskedagar som en funktion av antalet kW som båten besitter. Systemet gäller dock inte fartyg under 10 meter som i princip har obegränsat antal fiskedagar. Sverige har genom Fiskeriverket fördelat kW-dagarna inom den nationella flottan. Fartygen har tilldelats kW-dagar baserat på den fiskeansträngning som de har rapporterat under åren 2005–2007.

Inom trålfisket, där minskningen av tillåten fiskeansträngning varit störst, har fiskeansträngningen minskat med närmare 60 procent under perioden 2003–2009. Enligt förvaltningsplanen ska antalet kW-dagar fortsätta att minska i proportion till minskningen av TAC till dess att fiskeridödligheten understiger den maximala nivå som har fastställts i planen. Effortsystemet kommer att utvärderas, bl.a. med avseende på hur mängden utkast har påverkats.

Följden av systemet väntas bli att medlemsstaterna bättre kan styra fisket mot ett fiske med mindre utkast, högre selektivitet och miljövänligare metoder. Målet är att minska överkapaciteten inom torskfisket på längre sikt och göra fisket mer hållbart. I dag är nyetablering inte möjlig för fartyg inom effortregleringen. År 2009 inleddes i Sverige en skrotningskampanj för det demersala trålfisket i Västerhavet.

Under våren 2009 begärde Sverige hos kommissionen att fiske med bottentrål med maskor 70–89 mm försedd med artsortande rist, s.k. kräftrist, skulle undantas från kW-dagssystemet, vilket godkändes av kommissionen. Kräftristen är efter mångårig utprovning av Fiskeriverket, i nära samarbete med fiskerinäringen, ett mycket selektivt redskap vars effekt är väl dokumenterat och redan obligatoriskt i vissa områden nationellt. Undantaget innebär att fiske med kräftrist inte begränsas av EU:s kW-dagssystem. Syftet är att uppmuntra användandet av selektiva fiskemetoder som sorterar bort bifångst av torsk vid fiske efter havskräfta.

Med anledning av den allvarliga situationen för torskbeståndet i Kattegatt införde Sverige och Danmark 2009, genom en gemensam överenskommelse, ett fiskefritt område i Kattegatt för att skydda torsken. Området är totalt 3 097 km² och är uppdelat på tre zoner. Inom det helt fiskefria området på 645 km² råder förbud mot fiske både för fritidsfiske och för yrkesfiske. För att förhindra att uppväxande torsk fångas och kastas över bord får endast selektiva redskap användas i de zoner som gränsar till det helt fiskefria området. I samband med denna reglering har Sverige och Danmark även enats om att samarbeta för att utveckla ytterligare fiskeredskap som är skonsamma för torsken. Överenskommelsen, som inledningsvis gäller i tre år, innebär också ett utökat kontrollsamarbete. Effekterna av regleringen kommer årligen att utvärderas gemensamt av svenska och danska forskare.

Förvaltning av sill i Västerhavet

Sillen i Västerhavet består av två bestånd, vårlekande Östersjösill samt höstlekande Nordsjösill, vilka blandar sig i Skagerrak och Kattegatt. Detta gör sättning av TAC för Skagerrak och Kattegatt komplicerad eftersom proportionerna av de olika bestånden ska beaktas enligt nuvarande system, beståndsstatusen för de två ingående bestånden ser olika ut samt eftersom det inte går att separera ut den ena arten från den andra i fisket. Vidare är sillen också en vandrande art som rör sig in och ut ur området varför det är svårt att bedöma beståndens storleksförhållande. Nordsjösill är dessutom ett bestånd som gemenskapen delar med Norge varför TAC måste beslutas gemensamt med Norge. Hittills har TAC satts genom att man lagt ihop minskningarna av TAC för de två ingående bestånden och delat dessa med hälften. På grund av att Östersjöbeståndet är i sämre skick än Nordsjöbeståndet har Norge och EU, på initiativ från Sverige och Danmark, skickat en gemensam förfrågan till Internationella Havsforskningsrådet om råd för hur TAC bäst bör sättas med hänsyn till fisket och de båda bestånden i Kattegatt och Skagerrak.

EU och Norge har sedan 1990-talet en gemensam förvaltningsplan för sill av Nordsjöursprung. Förvaltningsplanen ses över med jämna mellanrum och reviderades senast under 2008. Nyheten i planen var att målsättningen uppgavs i fiskeridödlighet i stället för i biomassa, vilket är i enlighet med EU:s rådsslutsatser om införandet av målnivåer i enlighet med maximalt hållbart uttag (MSY) i förvaltningen. Förvaltningsplanen har utvärderats av ICES och anses vara i överensstämmelse med försiktighetsansatsen. ICES rekommenderade att TAC för 2010 sätts så att det riktade sillfisket i Nordsjön inte fångar mer än 164 300 ton och att bifångster i det småmaskiga fisket inte överstiger 10 400 ton. TAC, som beslutas gemensamt mellan EU och Norge, sattes för 2010 till 164 300 ton i Nordsjön (plus bifångster i fiske med 16 mm trålmaska 13 587 ton), varav Sverige har 1 672 respektive 64 ton. Sverige får även fånga 846 ton i norsk zon.

Ett förslag till en förvaltningsplan för den vårlekande östersjösillen är under utarbetande. ICES anser, med hänsyn till den dåliga rekryteringen, att fiskeridödlighet för den vårlekande östersjösillen ska minskas till

0,25, vilket för 2010, motsvaras av en fångst på mindre än 39 800 ton. TAC för 2010 för sydvästra Östersjön sattes på 22 692 ton varav Sverige har 4 037 ton.

TAC för fisket i Skagerrak och Kattegatt, där de båda bestånden blandas, sattes till 33 855 ton för fiske efter humankonsumtion samt 7 515 ton som bifångst vid fiske med småmaskiga redskap. Svensk andel är 14 656 ton respektive 1 034 ton. Den senare kategorin nyttjas dock inte av Sverige som endast bedriver fiske för humankonsumtion i Skagerrak och Kattegatt.

År 2007 infördes ett nationellt system med individuella årsransoner inom det pelagiska fisket (sill, skarpsill, makrill, blåvitling, tobis och vissa industrifiskarter), i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. För att stärka det småskaliga fisket och Östersjöflottan avsattes delar av fångstmöjligheterna för dessa grupper. Systemet ledde bl.a. till förbättrade planeringsmöjligheter för företagen. Den 1 november 2009 infördes överlåtbara fiskerättigheter för det pelagiska fisket. Tilldelningen av fiskerättigheten fastställdes på grundval av de tidigare individuella årsransonerna som redan hade utfärdats för 2009. Tilldelningsbeslutet gäller i tio år. Syftet med det s.k. pelagiska systemet är framför allt att reglera flottan och att öka lönsamheten i fisket. Det pelagiska systemet beskrivs vidare i avsnitt 4.3.1.

Övriga förvaltningsåtgärder

Utkast (discard) är ett av de största problemen i dagens gemensamma fiskeripolitik. Utkast innebär att delar av fångsten av fisk och skaldjur kastas överbord ute till havs. Det finns flera orsaker till att fisk kastas överbord:

- att fisken är under minsta tillåtna landningsstorlek,
- att kvoten för arten är uppfiskad,
- att fisket vill maximera sin ekonomiska vinst och därför kastar fisk med lågt värde i förhoppningen att i nästa tråldrag få större fisk som har ett högre värde, s.k. uppgradering eller high-grading, samt
- att fisket får icke-målarter av fisk och däggdjur som bifångst.

En viktig bidragande orsak till att utkast sker är att den gemensamma fiskeripolitiken reglerar det som landas och inte det som fångas. Landningsreglering i kombination med att redskapen inte är tillräckligt selektiva för att sortera ut oönskade arter eller storlekar samt att flottan är överdimensionerad i förhållande till resursen, kan skapa stora mängder utkast. Fiskare som tar i land för mycket fisk, eller fisk som har för liten storlek, bryter mot regelverket.

Problemet med utkast är en internationell fråga. Sverige är en av de medlemsstater inom EU som är mest drivande i frågan om att undvika utkast och har tydligt verkat för ett utkastförbud, vilket också har lett fram till ett antal åtgärder på unionsnivå.

I Västerhavet är utkast ett betydande problem, huvudsakligen beroende på att mycket av fisket är ett blandfiske. Blandfiske innebär att ett flertal arter fångas med samma redskap. När kvoten för en art har fiskats upp

och detta fiske därför stoppas är det ofta omöjligt i dagens fiske att undvika bifångster av denna art vid annat fiske. Enligt statistik från Fiskeriverkets observatörsprogram för 2009 växlar andelen utkast i de olika fiskena i Västerhavet mellan 12 och 70 procent. Observationer har gjorts vid ett begränsat antal trålhal och representativiteten hos data är därför osäker. Under 2009 var dock siffrorna lägre framför allt för torsk jämfört med tidigare år eftersom Fiskeriverket detta år under en period stängde hela fisket med konventionella trålar i stället för att som tidigare år införa landningsförbud på torsk, vilket då medförde att den torsk som fångades men inte fick landas slängdes överbord.

För att undvika utkast är redskapens selektivitet avgörande. Redskapsutveckling kan påverka fisket så att det blir mer selektivt och därmed minskas mängden utkast. Den svenska trålredskapsforskningen har som tidigare nämnts fokuserat på utveckling av kräftfrist framför allt mot bakgrund av de stora mängder fisk under minimimått som har fångats i detta fiske. Ett viktigt exempel på detta är den artselektiva rist i kräfttrålar som leder ut fisken ur trålen. Det innebär att man kan fortsätta fiska kräfta utan betydande bifångster av torsk. I regeringens proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:162) tillfördes åtta miljoner kronor 2009 respektive 2010 till Fiskeriverket för att stärka arbetet med utvecklingen av skonsamma och selektiva redskap.

Den 1 januari 2009 förbjöds i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt, utkast av fiskarter som är kvoterade och som lagligen kan landas enligt gällande föreskrifter, s.k. high-gradingförbud. Detta förbud gäller Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. För att få kvoten av torsk att räcka hela året har EU även infört s.k. kvartalsmål för torskkvoterna i Skagerrak och Nordsjön. Detta överenskomms mellan EU och Norge vid de årliga fiskeriförhandlingarna 2008 och började gälla från den 1 januari 2009. Åtgärden innebär att torskfångande redskap inte får användas då 90 procent av kvartalsmålet för kvoten är uppfiskad. I stället ska selektiva redskap såsom artselekerande rist användas. Under det svenska ordförandeskapet 2009 beslutades att förbudet mot high-grading skulle utökas till att gälla i alla EU:s vatten. Från och med den 1 januari 2010 är high-grading därmed även förbjudet i Östersjön. Förbudet mot high-grading förväntas leda till en minskning av utkast och i förlängningen skapa incitament för selektivare redskap och fiskemetoder.

En annan åtgärd för att skydda ungfisk och undvika utkast av densamma som överenskommits mellan EU och Norge är s.k. realtidsstängningar som innebär att om mer än 10 procent i vikt av fiskarens fångst utgörs av ung torsk, kolja, sej eller vitling så kommer ett område av 50 kvadrantnautiska mil runt fångstplatsen att stängas under tre veckor. Denna åtgärd började gälla från den 1 september 2009 och målsättningen är att skydda uppväxande fisk från att fångas och sedan kastas överbord. Sverige har dessutom infört en bifångstregel för trålfiske i Kattegatt och Skagerrak som innebär att torsk inte får utgöra mer än 30 procent av fångsten. Detta för att minimera riktat torskfiske och därmed reducera fiskeridödlighet och utkast av torsk.

EU har också, tillsammans med Norge, enats om att påbörja ett projekt om fullt dokumenterat fiske genom kameraövervakning. Projektet ska syfta till att undvika utkast genom att all fångst dras av från kvoten. Detta är en stor skillnad gentemot nuvarande system där endast fångst som

landas avräknas från kvoten. Tidigare försök som bedrivits nationellt, bl.a. i Danmark har visat att utkasten minskade på grund av att fiskemönstren förändrades när möjligheten att landa icke önskad fångst möjliggjordes. Viktigt blir dock att redskapen är selekterande så mängden liten fisk minskar i fångsten.

För att skydda lokala kustlevande populationer av framför allt torsk och för att skydda känsliga hårbottenar beslutade Fiskeriverket 2004 att flytta ut den svenska trålgränsen på västkusten från två till fyra nautiska mil utanför baslinjen. Detta innebar att utflyttning skedde så långt som det är möjligt utan att komma i konflikt med gällande avtal med Danmark och Norge om gemensamt fiske i Kattegatt och Skagerrak. I ett antal områden där trålning inte bedömdes skada skyddsvärda bottenar tilläts trålning, men endast med kräfttrål med artsortering för att skydda lokala bottenfiskbestånd i kustzonen. I samband med trålgränsutflyttningen förbjöds även landningar av bleka, torsk och kolja under första kvartalet innanför trålgränsen och totalfredning infördes mot snörpvadsfiske i vissa delar av innerfjordarna. Någon generell återhämtning för de kustnära bottenfiskbestånden i Skagerrak eller Kattegatt för 2004–2008 har inte kunnat påvisas vid de provtrålningar som Fiskeriverket årligen genomför. Utflyttningen av trålgränsen och en ökad selektivitet i fisket innanför gränsen bedöms dock ha inneburit en förbättrad överlevnad för ungfisken. En minskning av trållaktiviteten i områdena innanför de nya trållfiskegränserna har lett till ett bättre skydd för bottenarna.

Huvudsakliga motivet för att flytta ut trålgränsen var att minska bifångsterna av torsk i trålfisket och sedan 2005 har detta redskap även upptagits i EU:s regleringar inom hela Skagerrak och Kattegatt. Innanför trålgränsen är det endast tillåtet att fiska med selektiva redskap såsom kräfttristen.

Ytterligare en åtgärd med syfte att undvika utkast är det fiskefria området i Kattegatt som har beskrivits ovan. Torskkvoten i Kattegatt är för låg för de oavsiktliga bifångster som tas i annat fiske, vilket leder till utkast. Området är ett exempel på en nationell reglering som i och med överenskommelse med Danmark gäller för samtliga fiskefartyg som har tillåtelse att fiska.

EU:s förordning om tekniska regleringar i Västerhavet

Tekniska regleringar som ett komplement till kvoter för att reglera fisket är en viktig del i fiskeripolitiken. Rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer, reglerar tekniska åtgärder i Västerhavet för bevarande av fiskeresurserna. Detta är en mycket komplex förordning och att revidera den har av kommissionen utpekats som ett av de viktigaste stegen för att uppnå regelförenkling. Kommissionen presenterade i juni 2008 ett förslag med en rättslig struktur som gav kommissionen stort inflytande i och med att beslut ska kunna antas av kommissionen genom kommittologiförfarandet. Flera stora medlemsstater kunde inte stödja strukturen och förslaget kunde inte antas under de franska (hösten 2008) eller tjeckiska (våren 2009) ord-

förändreskapen. Med stöd av kommissionen initierade det svenska ordförändreskapet på hösten 2009 återigen frågan om tekniska regleringar i Västerhavet.

Skr. 2009/10:187

Trots ett intensivt arbete under det svenska ordförändreskapet med att försöka enas kring ett nytt regelverk kunde inte en överenskommelse nås. I stället antogs en övergångsförordning för tekniska regleringar. Denna gäller t.o.m. juni 2011. En nyhet är att förbud mot uppgradering av fångsten, s.k. high-grading, införs i alla områden från 2010.

3.2.2 Förvaltningsåtgärder i Östersjön

Regeringens bedömning: De statliga insatserna har bidragit till en positiv utveckling för torskbestånden i Östersjön. Åtgärder såsom genomförandet av EU:s förvaltningsplan för torsk och en effektivare kontroll har varit positiva för bestånden. Möjligheterna för en fortsatt positiv utveckling är goda genom pågående arbete inom EU med redskapsutveckling för att undvika utkast och effektivare kontroll, liksom samarbetet inom Östersjöstrategin. Laxens situation förväntas ytterligare stärkas genom förbudet mot drivgarn som infördes 2008 och förslaget till EU:s förvaltningsplan som förväntas att presenteras under 2010.

Fram till slutet av 2005 förvaltades Östersjöfiskets internationella aspekter multilateralt av kuststaterna inom Internationella fiskerikommissionen för Östersjön, IBSFC – International Baltic Sea Fishery Commission. I och med utvidgningen 2004 av EU minskade antalet parter till två, Europeiska unionen och Ryska federationen, vilket innebar att diskussionerna mellan aktörerna kunde föras bilateralt. IBSFC upphörde därmed med sin verksamhet i december 2005.

Förvaltning av torsk i Östersjön

TAC och kvoter

För Östersjön fastställer EU årligen TAC för torsk, sill, skarpsill, lax och rödspätta samt vissa regleringar för skrubbskädda och piggar. Från och med 2005 sätts en TAC för det östra torskbeståndet och en för det västra. Tidigare fastställdes endast en TAC för torsk i hela Östersjön.

Utvecklingen för unionens TAC, dvs. exklusive Ryska federationen, för torsk i Östersjön sedan 2005 framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 TAC för torskfisket i Östersjön, procentuell förändring och lekbiomassans utveckling

Skr. 2009/10:187

År	TAC Torsk Ö (25–32) ton	Förändring (%)	Lekbio- massa Torsk Ö ton	TAC Torsk V (22-24) ton	Förändring (%)	Lekbio- massa Torsk V ton
2005	38 751		66 265	24 700		21 513
2006	45 399	+17	83 292	28 400	+15	28 510
2007	40 805	-10	106 429	26 696	-6	32 338
2008	38 765	-5	139 321	19 221	-28	18 643
2009	44 580	+15		16 337	-15	17 379
2010	51 267	+15	324 300 (prognos)	17 700	+8	17 400 (prognos)

Besluten om nivåer på TAC fattas varje höst föregående år. TAC för torsk har varierat genom åren. Ett viktigt steg i att förbättra förvaltningen av torskfisket var den fleråriga förvaltningsplan som antogs 2007. Sedan besluten 2007 har planen följts, vilket innebar att TAC för 2010 ökades med 15 procent för det östra respektive 8 procent för det västra beståndet, följande den vetenskapliga rådgivningen. Utvecklingen för det östra beståndet har enligt ICES senaste bedömning i maj 2009 varit mycket positiv och det långsiktiga målet för fiskeridödligheten har redan uppnåtts. Här har även regeringens arbete med att för att stoppa det orapporterade svartfisket haft stor betydelse. Inför 2010 var det möjligt att öka fisket även på det västra beståndet. ICES prognos för den fortsatta utvecklingen av torskbestånden är försiktigt positiv och innebär att det östra beståndet nu fiskas på ett hållbart sätt och att lekbiomassan kommer att kunna öka till mer än 320 000 ton under 2010 jämfört med bara 66 000 ton 2005. På grund av den osäkerhet som fortfarande finns om hur stort det östra beståndets lekbiomassa bör vara för att det ska vara över en biologiskt säker gräns finns dock för närvarande inte något gränsvärde för det beståndet. För det västra beståndet har ICES angett ett gränsvärde enligt försiktighetsansatsen på 23 000 ton och i maj 2009 bedömdes det att lekbiomassan för det västra beståndet var ca 17 400 ton.

För de övriga fiskbestånden i Östersjön minskade TAC för 2010 för sill i centrala och västra Östersjön med 12 respektive 16,5 procent. ICES hade här föreslagit en större minskning. TAC för det nordliga delbeståndet kunde dock ökas 25 procent i enlighet med den biologiska rådgivningen. De tillåtna fångstmängderna för lax och skarpsill minskade med 5 procent.

Förvaltningsplan för torskbeståndet i Östersjön

I syfte att skydda torsken under lekperiod har torskfisket i Östersjön begränsats med fiskeförbud under ett antal sommarmånader, det s.k. sommarstoppet som infördes 1995. Numera ingår regleringen av stoppen i EU:s förordning för förvaltningsplanen, rådets förordning (EG) nr 1098/2007 av den 18 september 2007 om upprättande av en flerårig plan för torskbestånden i Östersjön och det fiske som utnyttjar de bestånden.

Längden på stoppen har varierat, men enligt den nuvarande torskplanen är fisket stoppat under april i västra beståndet och under juli–augusti i det östra. Det småskaliga fisket, fartyg mellan 8 till 12 meter, är delvis undantaget dessa stopp.

År 1999 antog Internationella fiskerikommissionen för Östersjön, IBSFC, en förvaltningsplan för torskfisket i Östersjön. En ny långsiktig förvaltningsplan beslutades 2003 med bl.a. regler för fastställande av TAC och satsning på ökad selektivitet i torskfisket. Sedan 2005 finns två förvaltningsområden som relaterar till de två olika torskbestånden. Avsikten är att kunna reglera fisket mer biologiskt korrekt.

En ny långsiktig förvaltningsplan för torsken i Östersjön antogs i oktober 2007. Planen innebär att fisket på de västra och östra torskbestånden ska minska till en långsiktigt hållbar nivå så att de två fiskbestånden återuppbyggs. TAC ska reduceras till dess att en långsiktigt hållbar fiskeridödlighet har uppnåtts. I normalfallet får TAC årligen ändras med högst 15 procent uppåt eller nedåt. Reglerna för kontroll har skärpts, bl.a. finns krav på vägning av fångsten, olika anmälningsförfaranden samt särskilda landningshamnar. Inom planen begränsas även fiskeansträngningen genom att antalet dagar som fartyg får vistas ute ur hamn regleras. Antalet möjliga fiskedagar har minskat med 10 procent per år under de två första åren som planen har genomförts och inför 2010 års fiske var det enligt planen endast nödvändigt att minska fiskedagarna för det västra beståndet (181 dagar) men antalet fiskedagar i det östra (160 dagar) kunde hållas kvar på samma nivå som 2009. Om man fiskar i båda områdena gäller dock att man totalt får fiska högst 181 dagar. Beslut om antalet tillåtna fiskedagar relateras till fiskeridödligheten. Tidigare har Fiskeriverket även nationellt haft möjlighet att stoppa fisket under ett antal veckor. I och med de av planen begränsade antalet fiskedagar har dessa regler tagits bort för att särskilt underlätta för det småskaliga fisket att ha större flexibilitet utifrån väderförhållanden.

Utöver detta är allt fiske (med undantag av drivgarn, förankrade redskap och grimgarn med en maskstorlek på minst 157 mm samt drivlinor) förbjudet under perioden den 1 maj - 31 oktober i Bornholmsdjupet, Gdanskdjupet och Gotlandsdjupet. Syftet med dessa stopp är att skydda särskilt viktiga områden under fiskens viktiga lekperioder.

Som nämnts ovan har planen enligt ICES bedömning redan lett till en positiv utveckling och fisket har kunnat ökas. Anledningen till att planen redan efter två års genomförande bedöms ha lett till att målen uppnåtts är att fisket har minskat kraftigt under de senaste åren, att kontrollen av fisket har utökats och effektiviserats samt att de årsklasser som man fiskar på under de senaste åren har varit relativt starka. Den förbättrade kontrollen och inte minst efterlevnaden av de förvaltningsåtgärder som har utarbetats inom planen har inneburit att andelen icke rapporterade och olagliga fångster av torsk har blivit betydligt mindre. ICES bedömer bl.a. att den tidigare nivån på 30–40 procent orapporterat fiske utöver TAC för det östra beståndet nu har minskat till endast 6 procent. Att Polen har minskat antalet fiskefartyg som fiskar torsk med 40 procent och, på grund av rapporterat överfiske på 8 000 ton 2007, tvingats att minska sin nationella kvot med 800 ton 2008 och med 2 400 ton per år

under 2009–2011, har också haft stor betydelse för det östra beståndets snabba återhämtning.

Förutsatt att trålarna blir mer selektiva och att regleringen av garnfisket fortsätter att följas upp bedömer ICES, i sin rådgivning i maj 2009, att det är möjligt att de berörda medlemsstaternas fiske efter torsk i Östersjön redan inom några år kan anses vara långsiktigt hållbart. Den fortsatta utvecklingen av de två torskbestånden beror också i hög grad på hur torskens lek fungerar, att det kommer in tillräckligt med salt vatten i de djupområden där det finns naturliga förutsättningar för en lyckad lek och att det finns tillräckligt med föda för torsklarverna under deras första uppväxtstadier.

Kombinationen av att antalet fiskefartyg som fiskar torsk fortsätter att minska och att det nu finns förutsättningar för att marknadspriset för torsk kan öka indikerar också att ekonomin för torskfisket i Östersjön håller på att förbättras.

Övriga förvaltningsåtgärder

Under åren har en mängd åtgärder, utöver TAC och förvaltningsplaner, vidtagits för att förbättra förvaltningen av torsken i Östersjön. Då Östersjön har relativt få arter jämfört med Västerhavet är problematiken med utkast delvis av en annan karaktär. Fisket i Östersjön har små mängder av fångst av andra arter än målarten. Åtgärderna har i stället fokuserat på att motverka att småtorsk som understiger minimimåttet på 38 cm fångas och därmed slängs överbord eller säljs illegalt.

I mars och april 2003 visade det sig att alltför stora mängder liten, icke könsmogen torsk fångades. Detta resulterade i att kommissionen som en nödatgärd införde ett stopp för allt trålfiske från den 15 april till den 31 maj 2003. För att undvika att detta återupprepades fattades även beslut att fr.o.m. den 1 september 2003 endast tillåta en trålmodell, den s.k. Bacomamodellen, för allt trålfiske av torsk i Östersjön. Utvecklingen av Bacomamodellen gjordes under slutet av 1990-talet samt i början av 2000-talet genom intensiva försök med en 110 mm panel i lyftet på 105 mm trål. Detta resulterade i ett redskap som nu används av en majoritet av trålfiskare i Östersjön. Sedan den 1 januari 2006 har det även varit tillåtet att använda ett annat selektivt trålredskap, den s.k. T90-trålen.

En av de mest omfattande förändringarna i regelverket som rör torskfisket i Östersjön är kravet på särskilda torskfisketillstånd som infördes 2005 av EU. Vid det initiala beviljandet av torskfisketillstånd var bedömningsgrunden de enskilda fiskefartygens historiska fiske. Båtar under 8 meter är dock undantagna från reglerna om torskfisketillstånd, vilket främjar det småskaliga kustfisket. Torskfisketillstånd beviljas numera endast för fartyg som haft och nyttjat ett sådant tillstånd föregående år. Då torskens utbredningsområde under de senaste åren även innefattar områden där torsken inte förekom i någon fångstbar omfattning 2005 tillåts att mindre fartyg som fiskar med passiva redskap i de norra delarna av Östersjön och Bottenhavet (ICES delområde 29–32) kan beviljas tillstånd utan att tidigare haft ett sådant så länge som det finns outnyttjad kapacitet mätt i kilowatt. Tilldelningen sker efter ansökan och endast till fartyg under 12 meters längd.

Fiskeministerna runt Östersjön skrev vid ett möte i Saltsjöbaden den 1 oktober 2009 under en deklaration om fiskeriförvaltningen i Östersjön. Ministermötet var ett samarrangemang av Jordbruksdepartementet och den regionala rådgivande nämnden för Östersjön, BSRAC. Deklarationen ledde bland annat fram till att kommissionen under jordbruks- och fiskerådet i oktober 2009 fastställde att en plan för att eliminera utkastet i Östersjön fram till 2012 skulle tas fram. Beslutet på rådet innebar också ett förbud mot utkast av fisk som är större än den minsta tillåtna landningsstorleken, s.k. uppgradering eller high-grading, i enlighet med vad som beslutades för Västerhavet 2009. Det är alltså förbjudet från och med den 1 januari 2010 att kasta tillbaka torsk som är 38 cm eller större. Vidare beslutade rådet att förbättra selektionen i de trålredskap som fångar torsk genom att höja maskstorlekarna från 110 till 120 mm samt att öka storleken på selektionsfönstret. Båda dessa åtgärder innebär bättre möjligheter för fisket att minska andelen utkast till en mycket marginell nivå. Ytterligare en viktig faktor för att beslutet kom till stånd, utöver ministerdeklarationen, var det omfattande förhandlingsarbetet från det svenska ordförandeskapet som föregick besluten.

Sedan 2008 har en nationell uppdelning av torskkvoterna i Östersjön gjorts mellan trålfiske och fiske med passiva redskap. Syftet med uppdelningen är att det garn- och krokfiske, som i allmänhet bedrivs med mindre fartyg, ska kunna bedrivas under hela året utan att drabbas av fiskestopp som följd av att kvoten har fiskats upp. Uppdelningen av den nationella kvoten är 45 procent för trålfisket i det västra området och 65 procent i det östra.

3.2.3 Förvaltning av diadroma arter

Förvaltningen av diadroma fiskarter, dvs. fiskar som under sin livscykel vandrar mellan sött och salt vatten, är komplex. De vandringsvägar och livsmiljöer som dessa arter behöver under sin livscykel har ofta begränsats genom olika verksamheter i inlandsvatten och kustnära områden, t.ex. av kraftindustri och skogsindustri. Dessutom är många orsaker som kan begränsa bestånden, särskilt av långtvandrande arter, dåligt kända. Vidare sker förvaltningen av fisket både nationellt och inom den gemensamma fiskeripolitiken eftersom dessa arter rör sig både inom länders territorialvatten och i EU-vatten.

Ål

Ålen har tidigare varit en av de mest talrika och spridda fiskarterna i Europa, men i dagsläget minskar mängderna vuxen ål påtagligt och rekryteringen har under de senaste årtiondena minskat till rekordlåga nivåer. Ålens nedgång har varit så långvarig och kraftig att den 2005 fördes upp på den svenska listan för rödlistade arter såsom akut hotad. Sedan 2007 är också ålen listad som akut hotad av Internationella naturvårdsunionen, IUCN.

Med anledning av ålens akuta situation beslutade Fiskeriverket att i maj 2007 införa förbud att fiska ål i avvaktan på EU:s krav om att samtliga medlemsstater skulle upprätta ålåterhättningsplaner.

Ålfiskeförbudets primära syfte var att få kontroll och överblick över ålfisket inför den nationella förvaltningsplan som skulle utformas 2008, där en långsiktig anpassning av fisketrycket skulle ske. Särskilda tillstånd kunde dock ges för den som, under en referensperiod, hade bedrivit riktat ålfiske som uppgått till minst 400 kg per år. Dessa tillstånd kombinerades med nationella bestämmelser om höjt minimimått och redskapsbestämmelser för fasta redskap och ryssjor. Under 2007 fick 437 personer sådant tillstånd. Den omedelbara effekten var en minskning av ålfisket med ca 35 procent, i huvudsak genom minskning av det icke-licensierade fisket. År 2008 fanns 409 sådana tillstånd, medan antalet 2009 hade minskat till 389. Nuvarande tillstånd sträcker sig över två år och omprövas då de löper ut. För gulålfisket, tidigt utvecklingsstadium efter yngelstadiet, i Skagerrak och Kattegatt har en fredningstid införts från den 15 september - den 30 april. Antalet ryssjor och åltinor har begränsats till att uppgå till högst 400 sammanlagt per fiskare.

Fiskeriverket har kommit överens med de största vattenkraftsbolagen om åtgärder för ökad blankålsutvandring förbi vattenkraftverk som innebär att vattenkraftsindustrin frivilligt åtar sig att bidra till en minskning av blankålsmortaliteten orsakad av turbiner. Ett tiotal vattendrag är utsedda som prioriterade för dessa åtgärder.

För att långsiktigt åstadkomma en återhämtning krävs gemensamma åtgärder i hela utbredningsområdet. EU antog en återhämtningsplan för den europeiska ålen 2007, rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål, vilken innebär bindande åtaganden för medlemsstaterna att säkerställa en tillräcklig utvandring av blankål, ålens fullvuxna stadium, för lek. Enligt förordningen ska 60 procent av den glasål som fångas i medlemsstaterna saluföras för utsättning i ålavrinningsområdena inom EU för att bidra till detta. Åtgärder för att uppnå målen ska regleras i varje medlemsstat i en nationell återhämtningsplan. Sveriges plan var en av de första som godkändes av kommissionen i oktober 2009. Åtgärderna i planen är ett minskat fisketryck, ålyngelutsättningar och förbättrade möjligheter till passage förbi vattenkraftsanläggningar. Enligt planen ska ålfisket minska med 20 procent under det första året för att sedan halveras fram till 2013. Det finns följaktligen inte några förutsättningar för expansion av detta fiske. Under 2010 kommer reglerna för ålfisket att ses över i enlighet med planen, vilket i förlängningen kan komma att innebära att ålfisket minskas ytterligare. Den nationella återhämtningsplanen ska utvärderas senast 2012 och därefter vart tredje år. I regeringens proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:162) tillfördes ytterligare åtta miljoner kronor 2009 respektive 2010 för genomförande av den nationella planen för återhämtning av beståndet av ål.

Laxfiskar

Den internationella aktionsplanen för östersjöloxen som trädde i kraft 1997, inom ramen för den nu nedlagda Internationella fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC), har enligt ICES resulterat i att den årliga

produktionen av vild laxsmolt som vandrar ut i Östersjön har ökat från ca 500 000 laxar 1997 till ca 2,5 miljoner laxar 2008. Skr. 2009/10:187

Målet i planen är att minst hälften av den beräknade potentiella produktionen av laxsmolt per älv ska vandra ut i Östersjön. Detta femtioprocentiga produktionsmål för varje enskild älv har uppnåtts i fyra till fem av de älvar som omfattas av planen. Beståndssituationen i flera av de mindre älvarna är fortfarande allvarlig och det långsiktiga målet kommer sannolikt inte att kunna uppnås 2010 som planerat. I en fortsatt förvaltning har ICES rekommenderat att varje vildlaxproducerande älv ska uppnå minst 75 procent av sin potentiella produktion senast 2020 och att särskilda åtgärdsprogram ska sättas in för de svagaste laxälvarna.

EU:s drivgarnsförbud som trädde i kraft 2008 har gynnat laxbestånden i Östersjön. I flera norrländska älvar har man kunnat se en ökning av uppvandrande lax. Ett flertal förvaltningsåtgärder har genomförts såväl i mynningsområdena som i älvarna, vilket gynnat arter som lax och havsöring som är beroende av älvarna för sin reproduktion. Användningen av nya sälsäkra redskap som startade under 2001 har också motverkat den nedgående trenden av fångsterna på grund av sälskador. Den ökande sälstammen har dessutom drivit på utvecklingen av alternativa fiskemetoder som tex. sälsäkrade burar och ”push up-fällor”. Dessa fällor används uteslutande kustnära och har på vissa kuststräckor blivit nödvändiga för att överhuvudtaget kunna bedriva ett kommersiellt fiske efter sik och lax.

Under 2009 har kommissionen genomfört en öppen konsultation om de råd som ICES har gett angående utarbetandet av en ny flerårig plan för laxförvaltning i Östersjön. Utifrån de synpunkter som har inkommit har kommissionen gjort en konsekvensanalys och planerar ett förslag till förvaltningsplan för lax i Östersjön under 2010. Vidare har en ny gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland för Torneälvens fiskeområde med tillhörande fiskestadga, förhandlats fram för att ersätta den tidigare överenskommelsen från 1971. Förhandlingarna resulterade i en till stora delar omarbetad fiskestadga och undertecknades i november 2009 av de båda staterna.

3.2.4 Insatser för det småskaliga kustfisket och fritidsfisket

I samband med trålgränsöversynen 2004 och förändringar av inflyttningssområdena som gjordes 2006 ändrades gränserna för trålning och mer utrymme frigjordes för att kunna fiska med bur. Den 1 januari 2008 infördes ett särskilt tillstånd för att få fiska kräfta med bur yrkesmässigt i syfte att förhindra en överetablering inom detta fiske. En viktig anledning till det nya tillståndskravet var att fiskarna själva uppgav att det var för trångt om utrymme på fiskeplatserna. Tillstånd medgavs endast den som tidigare varit burfiskare.

I samband med trålgränsöversynen infördes också i Skagerrak och Kattegatt ett fångstförbud av torsk, kolja och bleka för alla fiskande inklusive fritidsfisket innanför trålgränsen under perioden den 1 januari till den 31 mars.

Vid införandet 2007 av ett nytt nationellt pelagiskt system togs betydande hänsyn till det småskaliga kustfisket. Systemet innebär att fartyg

med passiva redskap får fiska fritt efter pelagiska arter inom en särskilt avsatt kvot. Överlåtbara pelagiska fiskerättigheter infördes den 1 november 2009 och innebar att nyetablering är möjlig inom trål- och vadfiske genom köp av fiskerättigheter. Det fiske som bedrivs med passiva redskap samt mindre vadredskap omfattas dock inte av de överlåtbara fiskerättigheterna utan kan bedrivas utan krav på särskilt tillstånd på årligen avsatta kvantiteter, s.k. kustkvoter.

De krav på torskfisketillstånd i Östersjön som beslutades inom ramen för EU:s regelverk 2005 ska enligt Fiskeriverkets föreskrifter endast omfatta den som fiskar med vissa fiskeredskap med större maskor. För redskap med mindre maskstorlekar gäller fortfarande EU:s begränsningar, vilket innebär att det antal dagar som fiske får bedrivas är begränsat efter fiskeområde och att bifångsten av torsk inte får vara mer än tre procent. Därmed underlättas fisket efter andra arter än torsk såsom t.ex. gös. Beslutet innebär också att Fiskeriverket kan dela ut extra tillstånd till mindre fartyg som fiskar med passiva redskap i norra delen av Östersjön samt Bottenhavet (ICES delområde 29–32).

På ostkusten har gäddan och abborren gått tillbaka kraftigt, orsakerna är fortfarande inte klarlagda. Dessa arter är av stort värde för fritidsfisket och fisketurismen. Som ett led i att få tillbaka livskraftiga bestånd har det införts lekfredningstider i bl.a. Kalmarsund och fredningsområden i Stockholms skärgård. Vid handredskapsfiske efter gädda är det fr.o.m. den 1 april 2010 inte längre tillåtet att behålla fler än tre gäddor per fiskare och dygn och dessa gäddor får endast vara mellan 40 cm och 75 cm.

Utöver dessa insatser för att underlätta för det småskaliga kustfisket har tidigare i skrivelsen redovisats bl.a. undantag i kW-dagssystemet i Västerhavet, ändringar av fiskestopp i Östersjön och nationell uppdelning av torskkvoterna i Östersjön mellan olika fartygskategorier.

Säl och Skarv

Statens insatser för att begränsa sälars och skarvars skador på yrkesfisket har till viss del förbättrat det småskaliga fiskets situation, men säl och skarv är fortfarande ett stort problem för yrkesfisket. Skarvpopulationen inom svenskt territorium har ökat från ca 25 000 par 2001 till över 40 000 par 2009. Allmän jakt på skarv är, enligt rådets direktiv om bevarande av vilda fåglar (79/409/EG), inte tillåten. Det finns dock möjlighet för länsstyrelsen att besluta om skydds jakt på skarv. Länsstyrelserna har de senaste åren genom nyttjande av dessa bestämmelser meddelat tillstånd att skjuta ca 10 000 skarvar samt pricka ca 25 000 ägg varje år. Resultatet av skyddsjakten är att 5 000–6 000 skarvar har skjutits och ca 10 000 ägg prickats varje år. Skydds jaktbestämmelserna innebär möjligheter till riktad skydds jakt i områden där problemen är stora, vilket förutom en lokal decimering av stammen även innebär att skarvarna framgångsrikt skräms bort från fiskeredskapen.

Under första halvan av 1900-talet reducerades bestånden av säl runt svenska kuster kraftigt, men har nu åter ökat till omkring 40 000 säl. I dag förekommer inte någon allmän jakt på säl men en begränsad skydds jakt på ca 230 gråsäl och 50 knobbsäl för att skydda fisket är

tillåten i norra Östersjön respektive längs Västkusten. Kvoten för knubbsäl fylls medan ungefär hälften av de tillåtna gråsälarna fålls. Satsningar på utveckling av nya sälsäkra fiskeredskap samt fallor för skadegörande sälar är metoder som tillsammans med jakt kan bidra till att minska konflikten mellan sälar och fiske. Inom projektet ”Sälar och fiske”, som drivs av Fiskeriverket, Naturvårdsverket och länsstyrelsen i samverkan med fisket, pågår utveckling av sälsäkra redskap och alternativa fiskemetoder som utöver minskade skador av säl och skarv även syftar till att minska bifångster av bl.a. dessa arter. Projektet har utvecklat en fångstfälla för lax som framgångsrikt håller sälarna utanför. Det pågår även arbete med att utveckla en mindre fälla som är tänkt att användas vid fiske efter abborre, gös och sik. En annan prioriterad del av utvecklingsarbetet är framtagandet av s.k. torskburar. De ger obefintliga bifångster av fåglar och tumlare jämfört med nät. Försöken har hittills gett positiva resultat.

Sverige arbetade under 2009 aktivt inom EU för att förhindra handelsförbud för sälprodukter inom unionen. Sverige motiverade sin ståndpunkt med att man i stället borde införa internationella standarder för säljakt för att säkerställa att jakten bedrivs på ett godtagbart sätt. Ett totalt handelsförbud skulle kraftigt motverka den småskaliga jakt som bedrivs i Sverige och därmed försämra förutsättningarna för fisket. Sverige var delvis framgångsrik i förhandlingarna och erhöll ett undantag från handelsförbudet för handel med sälprodukter vars ursprung relaterar till förvaltning av marina resurser. Även inuiterna erhöll ett undantag. I övrigt förbjöds all handel med sälprodukter inom EU.

3.2.5 Stängda områden

Att utesluta fisket från avgränsade områden är ett komplement till andra förvaltningsåtgärder. Ett exempel på detta är det fiskefria område som infördes utanför Gotska Sandön 2006. Det har följts upp genom provfisker under tre år. Preliminära analyser har visat att det finns mycket plattfisk i området men att tillväxten är låg.

Efter uppdrag av regeringen har Fiskeriverket i samråd med Naturvårdsverket identifierat och presenterat förslag på sex nya fiskefria områden till 2010. Syftet med att inrätta områden med fiskeförbud är bl.a. att bidra till att minska risken för beståndskollaps, att bygga upp fiskbestånd med diversifierad storleksfördelning och en naturlig genetisk sammansättning, att skydda andra naturvärden samt att fungera som referensområden för forskning och förvaltning. Ett utsjöområde och tre kustområden har inrättats. Utsjöområdet är placerat i Kattegatt och är ett samarbete mellan Sverige och Danmark. Syftet är att skydda torsken i området. Området beskrivs närmare under avsnitt 3.2.1. Kustområdena är fördelade mellan två på västkusten och ett på ostkusten. På västkusten är det första området Havstensfjord för skydd av torsk, bleka, kolja, piggar och rödspotta. Det andra området är Buskär/Tannerskärsområdet för skydd av hummer och bottenfisk. På ostkusten är området Gälö i Stockholms skärgård för skydd av gös, abborre och gädda. Två ytterligare planerade utsjöområden med fiskeförbud kommer dock inte att hinna inrättas under 2010 eftersom detta kräver förhandlingar och

överenskommelser med andra stater. Fiskeriverket fortsätter att, inom ramen för sitt uppdrag, arbeta med dessa två områden och eventuellt föreslå alternativa lösningar. Samtliga områden ska utvärderas 2015.

3.3 Forskning och utveckling

Den fiskerirelaterade forskningen i Sverige bedrivs främst av Fiskeriverket och har karaktären av tillämpade undersökningar och är primärt inriktad på att förbättra kunskapen om fiskbestånd, fiskeriteknik och fiskets miljöeffekter. Fiskerirelaterad forskning på universitet och högskolor bedrivs i en jämförelsevis liten omfattning. En avgörande del av verksamheten är de beståndsanalyser och underlag för fiskerirådgivningen som ingår i EU:s datainsamlingsprogram och som används av Internationella Havsforskningsrådet, ICES. ICES data ligger till grund för de årligt återkommande biologiska råden om mängden fisk som kan fiskas på de olika bestånden. De årliga fiskekvoterna beslutas av EU:s ministerråd med utgångspunkt i dessa råd.

I syfte att långsiktigt förbättra kunskapsunderlaget för en hållbar förvaltning har ICES rådgivningsstruktur reformerats. Sverige har varit aktivt drivande i förändringen som syftar till att integrera ekosystemaspekter i början av rådgivningsprocessen och att öka tillförlitlighet och trovärdighet av rådgivningen. Även EU:s datainsamlingsförordning har reviderades och ett nytt datainsamlingsprogram togs fram under 2008, rådets förordning (EG) nr 199/2008 av den 25 februari 2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken. Den mest grundläggande förändringen i den nya förordningen är att man går från insamling och analys av biologiska data inriktad på fiskart till en data som baseras på fiskerier. Med fiskerier avses en grupp fisken med liknande fångstmetoder och målarter. Denna övergång ger en bättre koppling mellan biologiska data och ekonomiska variabler baserade på fiskets verksamhet. Programmet ska även innehålla uppgifter för att möjliggöra en ekosystembaserad strategi samt regional förvaltning.

Utöver datainsamlingen enligt EU:s datainsamlingsförordning och den nationella datainsamlingen utmed kusterna och i de stora sjöarna som Fiskeriverket utför som underlag för nationell förvaltning bedrivs forskning i avgränsade forskningsprojekt för att studera specifika frågor. Ett sådant gäller ekosystemförvaltning. I många sammanhang framhålls vikten av att genomföra en ekosystembaserad fiskeriförvaltning samtidigt som kunskap saknas för att kunna bedriva en ekosystembaserad förvaltning. Ett internationellt projekt har därför startats under 2008 i Östersjön för att bl.a. studera balansen mellan skarpsill och torskbestånden med syfte att gå mot en ekosystemansats i förvaltningen. Målsättningen med forskningsprojektet är att få mer information om skarpsillens funktion i ekosystemet och hur man ska använda detta i en mer ekosystembaserad förvaltning.

4 Det svenska yrkesfisket

4.1 Utvecklingen av fiskeflottans struktur

4.1.1 Utvecklingen av den europeiska fiskeflottan

EU har sedan början av 1980-talet arbetat med att minska flottan genom ett antal olika åtgärder. I vissa fall har målen uppnåtts men dessa har visat sig vara alltför blygsamt ställda eftersom fiskefartygens effektivitet har ökat varje år på grund av den tekniska utvecklingen. Försök att lösa problemet med överkapacitet har i många fall också försvårats av det offentliga stödet till modernisering av flottan.

Genom 2002 års reform av den gemensamma fiskeripolitiken infördes en ny syn på politiken för fiskeflottan. Sedan dess har medlemsstaterna ett kapacitetstak samt referensnivåer mätt i bruttotonnage (bruttoton, BT) och motorstyrka (kilowatt, kW). Dessa referensnivåer får inte överskridas. Istället ska minskning av fiskekapaciteten ske nationellt för att anpassa flottan till befintliga resurser. Om kapacitet dras tillbaka med offentligt stöd får den inte ersättas och referensnivån för medlemsstaten sänks automatiskt i förhållande till den mängd kapacitet som har dragits tillbaka med allmänna medel. Om ny kapacitet tillförs måste detta kompenseras med att minst motsvarande kapacitet dras tillbaka utan ekonomiskt bidrag. Detta system med regler för hur kapacitet får föras in i och ut ur flottan kallas för entry/exit-regim. Detta nya synsätt kombineras med nya bestämmelser för beviljande av stöd till flottan. Det offentliga stödet får endast gå till moderniseringsåtgärder för att öka säkerheten ombord, mer selektiva fisketekniker eller förbättrad kvalitet på produktionen. Offentligt stöd får inte lämnas till nybyggnation.

EU:s fiskeflotta 2009 omfattar totalt ca 76 000 fartyg och sysselsätter ca 120 000 personer ombord. Medelfartyget är på 24 BT och har en motorstyrka på 85 kW. Som en jämförelse kan nämnas att den svenska flottan omfattar totalt ca 1 600 fartyg med en medelstorlek på 28 BT och motorstyrka på 140 kW, vilket betyder att den svenska flottan inte nämnvärt skiljer sig från det europeiska medelvärdet vad gäller BT. Det kan vidare konstateras att den europeiska flottan i genomsnitt är småskalig med förhållandevis många sysselsatta men det är stora skillnader mellan flottan i olika medlemsstater.

Kommissionen lämnar årligen en rapport om medlemsstaternas ansträngningar att uppnå en hållbar balans mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter. Rapporten för 2008 (KOM(2010) 60 slutlig) visar att EU-flottans sammanlagda kapacitet har minskat med omkring 331 000 BT och 1 123 000 kW under 2003 till 2008, trots två utvidgningar av EU. Det innebär en nettominskning på ca 16 procent räknat i tonnage och ca 15 procent i maskinstyrka för perioden. Under 2008 minskade EU-flottans fiskekapacitet med 2,6 procent räknat i tonnage och 2,3 procent räknat i maskinstyrka. Kommissionens data visar att denna övergripande trend har pågått under de senaste 17 åren, men den är inte lika enhetlig när man tittar på enskilda medlemsstater.

Enligt vetenskapliga bedömningar överskrids säkra biologiska gränser vid fiske på 30 procent av de bestånd som det finns uppgifter om och 80

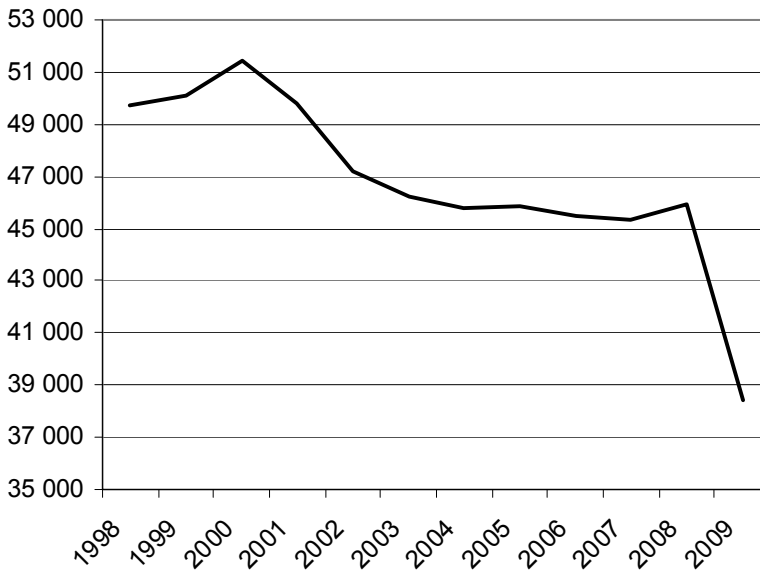
procent av bestånden fiskas på nivåer som överstiger maximal hållbar avkastning. Samtidigt är stora delar av flottans kapacitet underutnyttjad, dvs. antalet fiskedagar är mindre än mesta möjliga. Generellt sett framstår nettominskningen av EU-flottan därmed fortfarande som otillräcklig, eftersom de kontinuerliga tekniska förbättringarna neutraliserar effekten av kapacitetsminskningen och med tanke på det dåliga tillståndet för merparten av fiskbestånden inom EU.

Som påpekas i kommissionens grönbok om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken (KOM(2009) 163 slutlig) är flottans överkapacitet ett av den gemensamma fiskeripolitikens grundläggande problem. Unionens fiskeflotta är fortfarande för stor för de tillgängliga resurserna och denna obalans ligger till grund för många problem som dålig ekonomisk lönsamhet, bristande efterlevnad av regler och överutnyttjade resurser.

4.1.2 Utvecklingen av den svenska fiskeflottan

Den generella trenden i den svenska fiskeflottan är att den minskar. Antalet fartyg har minskat från 2 037 fartyg 1998 till 1 410 2009.

Figur 4.1 Utvecklingen av bruttotonnage (BT) i den svenska fiskeflottan 1998–2009

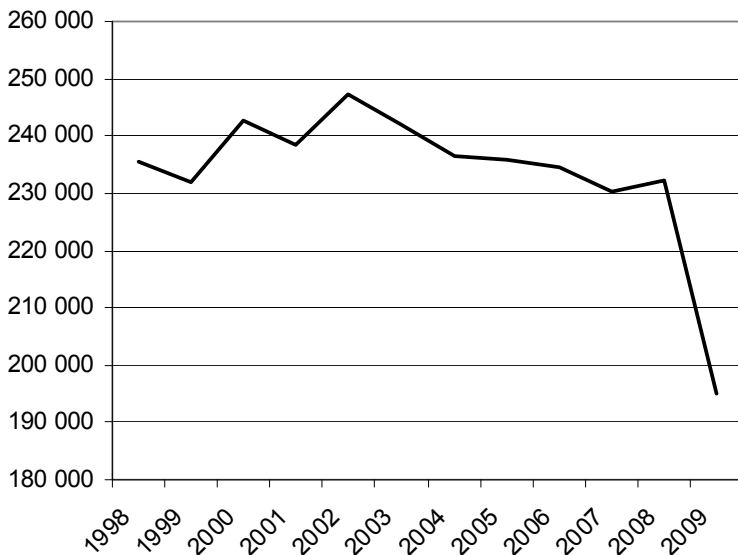


Källa: Fiskeriverkets databas.

Minskningen av kapacitet ses även i fiskeflottans tonnage, vilket har minskat från 49 200 BT under 1998 till 37 785 BT vid utgången av 2009, se figur 4.1. Under denna period har den svenska flottan varit i överensstämmelse med de planer som EU har fastställt och den nya regimen för entry/exit som trädde i kraft 2003. En svag ökning i kapacitet

noteras mellan 1999 och 2000, vilket orsakades av ommätning, motorbyten och ökning av säkerhetsåtgärder. Skr. 2009/10:187

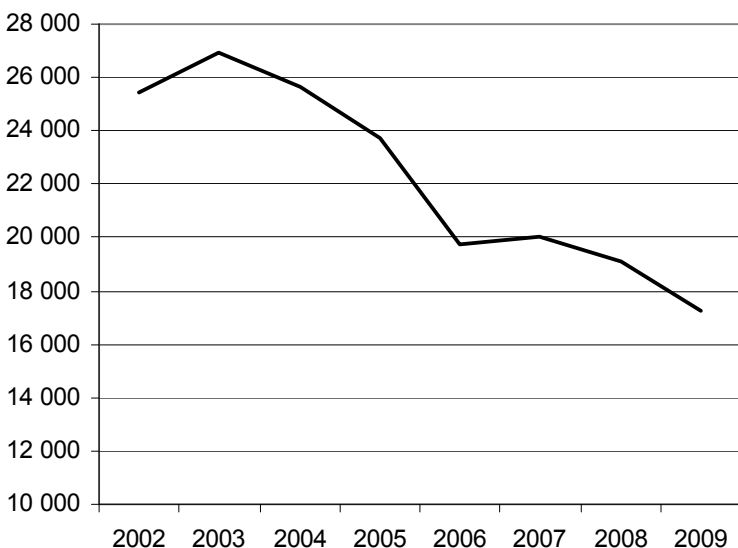
Figur 4.2 Utvecklingen av motorstyrka (kW) i fiskeflottan 1998–2009



Källa: Fiskeriverket.

Samma trend kan observeras vad gäller motorstyrka. Motorstyrkan har minskat från 233 000 kW 1998 till 193 497 kW 2009, se figur 4.2. Även i mätningar av kW-dagar ses en minskning, se figur 4.3.

Figur 4.3 Utveckling av kW-dagar för fartyg i flottan 2002–2009



Källa: Fiskeriverket.

Den svenska fiskeflottan delas in i följande fem segment:

5. Passiva redskap under 12 meter. Fiskefartyg vars längd understiger 12 meter och som enbart fiskar med passiva redskap (nät, ryssjor, burar och långrev).
6. Passiva redskap med en längd av 12 meter eller mer. Fiskefartyg vars längd överstiger 12 meter och som enbart fiskar med passiva redskap (nät, ryssjor, burar och långrev).
7. Demersala trålare. Fartyg som fiskar med bottentrål under majoriteten av fiskedagarna under året, dvs. minst 50 procent av dagarna till havs.
8. Räktrålare. Fiskefartyg som fiskar med trål och vars fångst av råka räknat i kronor per kalenderår uppgår till minst 50 procent av det totala fångstvärdet.
9. Pelagiska trålare och notfartyg. Fartyg som fiskar med flyttrål eller not under majoriteten av fiskedagarna under året, dvs. minst 50 procent av dagarna till havs.

Den nuvarande fördelningen av antal fartyg, BT och kW i respektive segment visas i tabell 4.1 nedan.

Tabell 4.1 Kapacitet och antal fartyg i den svenska fiskeflottan den 31 december 2009

Segment	Antal fartyg	Summa BT	Summa kW
1. Passiva redskap < 12 m	1 078	4 434	66 955
2. Passiva redskap > 12 m	20	462	3 323
3. Demersala trålare	181	8 365	45 243
4. Räktrålare	52	4 194	16 590
5. Pelagiska trålare och notfartyg	79	20 330	61 386
Totalt	1 410	37 785	193 497

Källa: Fiskeriverket.

Flottan utgörs till stor del av regionalt anpassade flottor bestående av mindre fartyg som främst opererar i sitt närområde och som landar sina fångster i eller i närheten av sin hemmahamn. Förutom de regionala flottorna förekommer också en mer rörlig sådan bestående av större fartyg, vilka huvudsakligen har hemmahamn på västkusten. Dessa riktar sitt fiske mot flera arter och bestånd. Några av dem är specialiserade på pelagiskt fiske medan andra riktar sitt fiske mot bottenlevande fisk. Fördelningen mellan fartyg under och över 12 meter har legat på en stabil nivå under perioden 2000–2008 och fartygen under 12 m står i genomsnitt för drygt 80 procent av den totala flottan.

De minskningar av flottan som skett över åren har fördelat sig olika mellan de olika segmenten. Vidare har omstruktureringen av den svenska fiskeflottan inneburit en koncentration av fiskeflottan till vissa regioner, särskilt till västkusten. Det har dock även på västkusten skett en viss minskning av flottan. Det småskaliga kustfisket har minskat utmed hela kuststräckan under en tioårsperiod. Eftersom fiskbestånden sannolikt är begränsade även framöver så är det sannolikt att flottan kommer att fortsätta att minska under de kommande åren. Tabell 4.2 visar den

regionala uppdelningen av fartyg per segment 2006 medan tabell 4.3 Skr. 2009/10:187 visar på de regionala utvecklingstrenderna 2000-2007.

Tabell 4.2 Länsvis fördelning av fartygen i de skilda segmenten 2006

Län	Passiva < 12 m	Räktrål	Pelagisk trål	Demersal trål	Passiva >12 m	Totalt
	1	2	3	4	5	
Stockholm	30	0	1	0	1	32
Uppsala	33	0	0	0	2	35
Södermanland	6	0	3	1	0	10
Östergötland	16	0	0	0	0	16
Kalmar	110	0	4	3	7	124
Gotland	32	0	4	1	3	40
Blekinge	133	0	6	10	9	158
Skåne	174	0	4	15	6	199
Halland	62	1	8	38	1	110
V Götaland	361	66	48	86	2	563
Gävleborg	63	0	6	0	2	71
Västernorrland	39	0	1	1	0	41
Västerbotten	40	0	0	0	0	40
Norrbottnen	67	0	0	38	1	106
Totalt	1 166	67	85	193	34	1 545

Källa: Fiskeriverkets rapport Analys av utvecklingen i fisket, 2008.

Tabell 4.3 Utvecklingen av antalet fartyg per län under perioden 2000–2007

Län	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	%
Stockholm	49	38	37	38	35	35	33	31	-37
Uppsala	35	36	37	37	37	35	34	34	-3
Södermanl	21	18	17	16	13	10	10	8	-62
Östergötl	29	25	24	23	19	16	16	14	-52
Kalmar	178	174	168	162	143	133	123	111	-38
Gotland	63	58	53	48	43	45	41	39	-38
Blekinge	232	215	217	199	173	169	156	147	-37
Skåne	229	217	214	215	203	202	197	189	-17
Halland	127	122	115	107	108	111	109	116	-9
V Götaland	701	673	669	594	574	573	576	566	-19
Gävleborg	79	69	73	75	64	68	71	69	-13
Västernorr	43	44	39	44	41	43	40	40	-7
Västerbott	34	35	36	35	38	37	37	39	15
Norrbottnen	118	113	110	111	104	109	107	103	-13
Totalt	1 938	1 837	1 809	1 704	1 595	1 586	1 550	1 506	-22

Källa: Fiskeriverket.

En klar utveckling i det svenska fisket är att fartygen inom kustfiske-segmentet alltmer försvinner. Även de större fartygen >12 meter som fiskar med passiva redskap har minskat kraftigt. En annan trend är att trålfiskeflottan alltmer koncentreras till västkusten. Den östersjöbaserade flottan minskar. Samtidigt kan man skönja en förskjutning av flottan från de norra regionerna av västkusten till Göteborgsregionen. Den totala ökningen av västkustrålfloTTan kan bl.a. förklaras med bättre flexibilitet i fisket och därmed bättre möjlighet att parera svängningar i bestånds-utvecklingen.

Trots minskningen av antalet fartyg i hela landet kvarstår ändå en överkapacitet i flottan som helhet. Ett noterbart exempel på överkapaciteten i det svenska fisket är att efforten i det svenska bottentrålsegmentet har minskat med 43 procent under perioden 2000–2008. Torskkvoterna har under motsvarande period minskat med hela 56 procent. Den kraftigare minskningen av tillgängliga kvoter i relation till effortminskningen har därmed ökat konkurrensen mellan olika kategorier av yrkesfiskare.

Småskaligt kustfiske

Småskaligt kustfiske definieras enligt EU som fiske som bedrivs med fartyg mindre än 12 meter och som är utrustade med passiva redskap. Detta motsvarar segment 1 i tabell 4.1 ovan. Utvecklingen är att fartygen inom kustfiske-segmentet alltmer försvinner. Denna utveckling gäller samtliga län. Den procentuellt största nedgången finns i Södermanlands och Östergötlands län följt av Blekinge och Gotlands län. Även om detta segment är många fartyg till antalet visar data att de endast landar 13 procent av landningsvärdet.

Historiskt har sill/strömning varit ryggraden i kustfisket och förekommer vid alla kuststräckor. Minskad efterfrågan och lägre priser har dock gjort att sill/strömmingsfisket har ersatts med fiske efter andra målarter. Ålfisket har utgjort en viktig del av det svenska kustfisket. Eftersom ålbeståndet är en akut hotad art har Fiskeriverket utformat en nationell handlingsplan där ålfisket ska minska samt infört krav på tillstånd för ålfiske. Dessa insatser beskrivs närmare under avsnitt 3.2.3 Förvaltning av diadroma arter. Utöver ålen bedrivs burfiske efter kräfta och hummer på västkusten och fiske efter torsk och lax på ostkusten samt fiske efter sötvattensarter som abborre, gös och gädda. I Bottniska viken är lax och sik de för fisket viktigaste arterna. Fiske efter lax och sik bedrivs även i Bottenhavet och här har fortfarande strömmingsfisket en stor betydelse.

Fiskeriverket avrapporterade i mars 2010 ett regeringsuppdrag om förstärkt småskaligt kustnära fiske i Sverige. I rapporten har en öppnare definition valts för att beskriva det småskaliga kustfisket. Definitionen bygger på ett antal kriterier som har använts för att identifiera sammanlagt 13 fisken som bedrivs utmed den svenska kusten.

I rapporten görs en indelning i olika kuststräckor – västkusten, sydkusten, södra ostkusten och norra ostkusten. För perioden 2000–2008 visar rapporten att flottan på västkusten har minskat med nära 20 procent. Fördelningen mellan kapaciteten för fartyg mindre än 12 meter, vilka

stått för ca 70 procent av flottan, och fartyg större eller lika med 12 meter har under perioden varit relativt stabil. Minskningen av flottan har alltså skett i lika stor omfattning procentuellt inom de båda längdkategorierna. Till antalet är dock bortfallet av fartyg under 12 meter mer än dubbelt så många som det antal större fartyg som har försvunnit under samma period. Den största minskningen, om man ser till antalet fartyg, har alltså skett inom det småskaliga kustsegmentet. Den skrotningsskampanj som pågår och de begränsningar av möjligheterna för fartyg att byta segment tillsammans med det faktum att flottan består av gamla fartyg, medelålder 28 år, innebär sannolikt att fiskeflottan kommer att minska ytterligare.

Antalet fartyg på sydkusten har minskat betydligt (29 procent) mellan 2000 och 2008 från totalt 461 till 328 fartyg. Fördelningen mellan fartyg mindre än 12 meter och större eller lika med 12 meter har under perioden varit stabil där andelen fartyg över 12 meter låg på mellan 12 och 14 procent. Minskningen av flottans kapacitet har också på sydkusten skett i lika stor omfattning procentuellt inom båda längdkategorierna. Till antalet är dock bortfallet mångfaldigt större för de mindre fartygen.

En kraftigt negativ utveckling i antalet fartyg kan också utläsas för södra ostkusten. Framst är det något större fartyg och trålare som försvunnit (55 procent), vilket också har gett effekter på totala landade fångster under de aktuella åren. Totalt sett har flottan nästan halverats under perioden (46 procent).

Liksom längs de övriga kuststräckorna har antalet fartyg i flottan minskat mellan 2000 och 2008 på norra ostkusten, men minskningen har varit betydligt lägre (10 procent) än de två andra östersjösträckorna. Drygt 90 procent av flottan bestod av fartyg under 12 meter under perioden. Längs norra ostkusten bedrivs ett stabilt småskaligt fiske och relativt lönsamt fiske efter främst strömming, sik, lax och siklöja i olika kombinationer.

Den troliga förklaringen till utvecklingen som beskrivs är att det ekonomiska utbytet i framför allt det kustnära, småskaliga fisket är för litet för att i längden kunna ge bärgning åt de berörda yrkesfiskarna.

4.1.3 Antal sysselsatta i svenskt fiske

Enligt Fiskeriverkets årsredovisning 2009 sysselsätter yrkesfiske, vattenbruk och förädlingsindustri ca 4 000 personer i Sverige 2007, vilket motsvarar ca 0,1 procent av den totala sysselsättningen i Sverige. Av dessa arbetade ca 1 900 inom yrkesfisket, ca 1 900 inom förädlingsindustrin och ca 400 inom vattenbruket. Den totala sysselsättningen i yrkesfisket är dock något högre eftersom alla som arbetar ombord på fiskefartyg inte har licens.

Minskningen av antalet fartyg i fiskeflottan återspeglas naturligtvis också i fiskarkåren där antalet fiskare med yrkesfiskelicens minskat med nära 24 procent i hela landet under perioden 2000–2009, från 2 233 personer till 1 688 personer. Fördelningen mellan män och kvinnor är relativt konstant under perioden med ca 1 procent kvinnor. Liksom för utvecklingen av antalet fartyg är utvecklingen för antal sysselsatta tydligast i vissa av östersjölänen.

Medianåldern i fiskarkåren var 52 år 2007 medan den 2001 var 48 år. Utvecklingen under de senaste åren kännetecknas därmed av allt färre fiskare med en stigande medelålder. Samtidigt har fisket svårt att rekrytera nya och yngre personer till yrket. Det är därför högst sannolikt att fiskarkåren fortsatt kommer att ha en hög medelålder och samtidigt fortsätta minska. Reglerna om att inkomsterna från fisket måste vara av väsentlig betydelse för att erhålla yrkesfiskelicens har troligtvis också bidragit till att färre fiskare har yrkesfiskelicens i dag.

På västkusten har antalet yrkesfiskare under perioden 2000–2008 minskat från 1 107 till 886 fiskare, vilket motsvarar en minskning med 20 procent. Samtidigt har medelåldern på fiskarna ökat från 48 till 50 år.

En mycket kraftig nedgång av antalet yrkesverksamma fiskare på sydkusten har skett under perioden 2000–2008. Sydkusten är också den kuststräcka som har haft den största reduktionen. I Blekinge län är minskningen 36 procent och totalt på sydkusten är minskningen 26 procent. De största minskningarna har skett i samband med omprövningar av yrkesfiskelicenser åren 2004 och 2009. Nya licenser har inte blivit beviljade på grund av att inkomsten från fisket har varit för låg i förhållande till övriga inkomster. Många har inte heller ansökt om ny licens utan avslutat sitt fiske och avyttrat eventuella fiskefartyg.

På södra ostkusten har en kraftig minskning (30 procent) av antalet yrkesfiskare skett mellan 2000 och 2006 för att därefter stabiliserats. Samtidigt har medelåldern hos yrkesfiskarna ökat från 50 till 56 år, vilket påvisar att det är de äldre fiskarna som blir kvar och att nyrekryteringen av yngre är obefintlig eller liten. Det innebär troligtvis att ytterligare en kraftig minskning är att vänta inom några år.

Antalet fiskare har, liksom vid de övriga kuststräckorna, även minskat i de fem norrländska kustlänen om än inte lika mycket. År 2000 var antalet yrkesfiskare 238 och 2008 hade antalet sjunkit till 198, vilket motsvarar en minskning med knappt 17 procent. Den procentuellt största minskningen har skett i Uppland med 33 procent och minst i Norrbotten med en minskning med 11 procent. Medelåldern även på norrlandsfiskarna är hög och varierar från 53 år i Norrbotten upp till 64 år i Västerbotten.

Av de yrkesfiskare som fiskar i havet finns ca 51 procent på västkusten, 22 procent på sydkusten och 27 procent på ostkusten. Utvecklingen av antalet yrkesfiskare per län under perioden 2000–2007 framgår av tabell 4.4.

Tabell 4.4 Förändring av antal yrkesfiskare per län 2000–2007

Län	2000	2007	Förändring	
			Antal	Procent
Stockholm	54	40	-14	-26
Uppsala	36	31	-5	-14
Södermanland	46	35	-11	-24
Östergötland	37	25	-12	-32
Jönköping	7	8	1	14
Kronoberg	6	4	-2	-33
Kalmar	191	131	-60	-31
Gotland	77	50	-27	-35
Blekinge	240	157	-83	-35
Skåne	244	204	-40	-16
Halland	193	166	-27	-14
V Götaland	915	782	-133	-15
Värmland	25	18	-7	-28
Örebro	17	16	-1	-6
Västmanland	25	27	2	8
Dalarna	1	1	0	0
Gävleborg	60	47	-13	-22
Västernorrland	34	28	-6	-18
Jämtland	2	1	-1	-50
Västerbotten	27	25	-2	-7
Norrbotten	78	69	-9	-12
Totalt	2 315	1 865	-450	-19

Källa: Fiskeriverket.

4.2 Fiskets ekonomiska värde och lönsamhet

Den svenska fiskerinäringen, omfattande fångstsektor, vattenbruk och beredningsverksamhet, svarar för knappt 0,1 procent av Sveriges BNP. I ett nationellt perspektiv är det således en blygsam andel. Lokalt kan dock näringen ha en stor betydelse för försörjning och arbetstillfällen. Huvuddelen av fiskerinäringens verksamhet är lokaliserad utanför storstadsområdena och påverkar således utvecklingen av landsbygden.

Sysselsättningsstillfällena på land, exempelvis i form av småskalig beredning samt förutsättningar för att bibehålla och utveckla en social och kommersiell service, har minskat i många kust- och skärgårdsområden. Det har också blivit svårt att bibehålla nödvändig infrastruktur för fisket. Samtidigt har annan kustnära verksamhet ökat, såsom sjötrafik och fritidsaktiviteter. Konkurrens om det fysiska utrymmet i och nära vattnet gör det svårt för företag inom både vattenbruk, beredning och fiske att utvecklas. Men fisket är och bör förbli en central del av resursutnyttjandet i det maritima landskapet och både vattenbruk, beredning och insjöfiske utgör en viktig grund för arbetstillfällen på landsbygden.

Utvecklingen på landningar och värde sedan 1999 på arter och typer av fisk visas i tabell 4.5 och 4.6 nedan. Landningarna av kräfta och räka har varit relativt oförändrade under perioden. De pelagiska landningarna har minskat med ca 80 000 ton från 1999 till 2008. Även landningarna av torsk har minskat med 8 000 ton, vilket motsvarar ca 40 procent. De totala landningarna från svenskt fiske har minskat med 117 000 ton från 1999 till 2008, vilket motsvarar ca 33 procent.

Tabell 4.5 Svenskt fiskes landningar 1999–2008 i ton

År	Kräfta	Pelagisk*	Räka	Torsk	Övrigt	Totala landningar
1999	1 160	283 811	2 546	19 736	47 081	354 334
2000	1 141	278 884	2 391	19 638	39 212	341 266
2001	995	225 626	2 199	20 126	62 283	311 228
2002	957	182 746	2 456	14 101	91 855	292 114
2003	809	177 348	2 596	13 900	97 066	291 720
2004	812	206 572	2 937	14 225	61 991	286 538
2005	938	236 685	2 628	10 712	55 869	306 832
2006	1 048	218 000	3 238	12 493	80 876	315 654
2007	1 351	217 257	2 718	12 458	13 665	247 450
2008	1 411	203 668	2 545	11 853	17 373	236 849

*Pelagisk avser sill, skarpsill och makrill.

Källa: Fiskeriverket.

Värdet på landningarna kräfta och räka har ökat något under perioden 1999–2008. För det pelagiska fisket har värdet på landningarna ökat kraftigt trots att den landade kvantiteten har minskat. För torsk har värdet på landningarna minskat med ca 112 miljoner kronor, vilket motsvarar en minskning med ca 47 procent. För de totala landningarna har värdet minskat med ca 107 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 9 procent.

Tabell 4.6 Svenskt fiskes landningar 1999–2008 i tkr (2008 års priser)

Skr. 2009/10:187

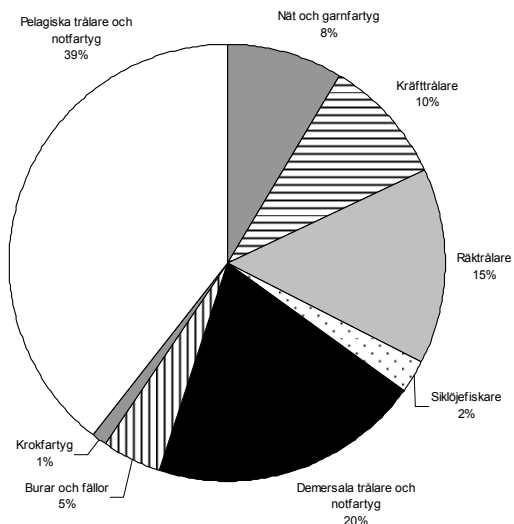
År	Kräfta	Pelagisk*	Räka	Torsk	Övrigt	Totala landningar
1999	118 234	294 613	108 176	368 038	238 046	1 127 107
2000	115 188	323 820	115 092	378 306	213 479	1 145 885
2001	112 229	495 723	108 648	424 926	253 492	1 395 018
2002	106 926	445 509	113 668	299 614	253 761	1 219 478
2003	71 999	344 293	110 793	250 973	211 866	989 924
2004	68 481	351 397	110 151	241 935	174 810	946 773
2005	92 168	442 184	123 739	196 113	153 701	1 007 905
2006	117 813	461 644	133 474	217 641	197 093	1 127 665
2007	143 459	520 284	131 573	227 622	151 443	1 174 382
2008	121 843	445 813	135 202	191 545	125 752	1 020 154

*Pelagisk avser sill, skarpsill och makrill.
Källa: Fiskeriverket.

Under 2009 landades enligt preliminära uppgifter 196 696 ton fisk fångad av svenska fartyg. Värdet i första försäljningsledet uppgick till 887 miljoner kronor. Den största kvantiteten fångad fisk utgörs av foderfisk medan konsumtionsfisk inbringar mest i värde. Under 2009 var 38 procent av den totala fångstmängden och 81 procent av landningsvärdet konsumtionsfisk. Såväl totala fångstmängden som landningsvärdet har varierat under perioden och så även andelen konsumtionsfisk.

Vid en fördelning av landningsvärdet på respektive segment får man följande bild, se figur 4.4.

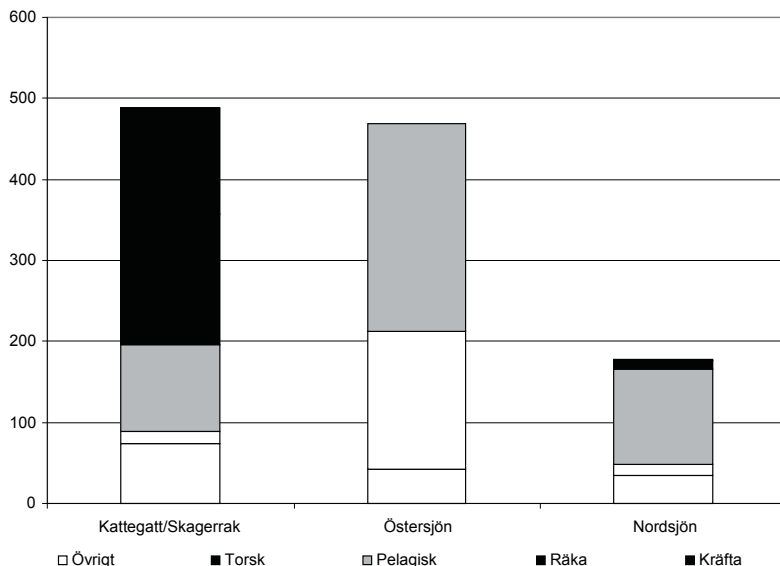
Figur 4.4 Procentuell fördelning av landningsvärdet per segment 2008



Källa: Fiskeriverket.

En fördelning av fångstvärdet på de olika havsområden som svenskt fiske nyttjar visar att Skagerrak/Kattegatt och Östersjön står för ungefär lika stora delar medan Nordsjön står för en mindre del. Se figur 4.5 nedan.

Figur 4.5 Fördelning av totala fångstvärdet i svenskt yrkesfiske mellan havsområden 2008



Källa: Fiskeriverket.

4.2.2 Lönsamheten i det svenska yrkesfisket

Ekonomiska data samlas in året efter verksamhetsåret och eftersom företagens bokslut inte är tillgängliga förrän ett halvår efter verksamhetsårets slut dröjer det ett år innan det finns ekonomiska data. Utifrån ekonomiska data 2008 kan konstateras att lönsamheten i fisket generellt sett är låg. Det är enbart ett fåtal segment som har en lönsamhet som tillåter rimliga löner och investeringar för framtiden, vilket bl.a. gör det svårt att rekrytera yngre personer till fisket.

Ökade bränslepriser har de senaste åren inneburit att kostnaderna ökat kraftigt för samtliga fartygsgrupper. Från 2004 till 2008 har bränslepriset mer än fördubblats, vilket relativt sett gynnar fiske med passiva redskap och får stora negativa effekter på lönsamheten hos det storskaliga fisket efter både pelagiska och demersala arter. För de stora pelagiska fartygen med en längd över 24 meter låg bränslekostnaden 2008 på ca 41 procent av de totala rörliga kostnaderna, exklusive arbetskostnaderna. För övrigt trålfiske, bortsett från räktrålare över 24 meter som ligger i paritet med pelagiska trålare, var motsvarande siffra ca 30 procent. För det passiva fisket låg bränslekostnaderna på ca 20 procent.

Förädlingsvärdet är ett mått på det överskott som kvarstår efter att alla rörliga kostnader har dragits av från intäkterna. Förädlingsvärdet ska

täcka kapitalkostnader, andra fasta kostnader och arbetskraftskostnader inklusive löner. Det ska även täcka återinvesteringar i företaget så att möjligheter för framtiden kan skapas och är därmed ett mått på utvecklingen av ekonomisk bärkraft för företagen inom fiskerinäringen. Av tabell 4.6 framgår att endast fartyg med en infiskning som översteg två prisbasbelopp (2008 = 82 000 kronor) ingår i analysen. De flottsegment som delredovisas är:

- Demersala trålare mindre än 12 meter. Viktiga målarter är siklöja och havskräfta.
- Demersala trålare 12–24 meter. Torsk, havskräfta och räka är viktiga målarter för segmentet.
- Demersala trålare 24–40 meter inkluderar både torsk- och räkfartyg.
- Pelagiska grupperna: i båda dessa dominerar fångsterna av sill, skarp-sill och makrill. Fartygen är i många fall högt belånade och kapitalkostnaderna är därför höga för segmentet.
- Gruppen passiva redskap under 12 meter består av fartyg som fiskar med garn, krok och burar. Torsk, havskräfta och ål är viktiga målarter.
- Garn- och krokfartyg 12–24 har lax, torsk, makrill och plattfiskar som viktiga målarter.

Tabell 4.6 Förädlingsvärde (tkr) per besättningsman i 2008 års priser (endast fartyg med en infiskning som översteg två basbelopp, 2008 = 82 000 kr)

År	Demersala trålare < 12 m	Demersala trålare 12–24 m	Demersala trålare 24–40 m	Pelagiska trålare o ringnot 0–40 m	Pelagiska trålare o ringnot > 40 m	Passiva redskap < 12 m
2002	94	376	642	626	1 998	379
2003	79	259	542	400	1 601	321
2004	100	287	436	121	432	128
2005	186	282	253	463	545	122
2006	164	214	620	607	764	93
2007	231	458	475	685	1 207	151
2008	257	391	492	971	1 097	160
Besättning (2008) antal	73	372	121	145	99	414

Källa: Fiskeriverket.

Förädlingsvärdena för de olika segmenten får anses som låga. Den generella trenden är att förädlingsvärdena har ökat dock finns skillnader mellan de olika segmenten. För demersala trålare har utvecklingen generellt varit positiv till följd av ökade fiskpriser och ökade landningar. Under perioden 2002–2008 har förädlingsvärdena i det pelagiska fisket minskat initialt för att öka från 2006 och framåt. Fartyg som fiskar med passiva redskap har en låg lönsamhet och här har förädlingsvärdena minskat under perioden 2002–2008. För gruppen garn och krokfartyg 12–24 meter har förädlingsvärdena fluktuerat mer men en svagt positiv

trend existerar. Låga förädlingsvärden får effekter på möjlighet att betala ut lön samt på lönenivån. Den låga lönsamheten påverkar också möjligheten att investera i den egna verksamheten. Samtidigt är det i högre grad vanligare bland fiske med passiva redskap än bland trålsegmenten att fisket inte är den huvudsakliga sysselsättningen.

Den generellt låga lönsamheten inom svensk fiskeflotta visar att det existerar en överkapacitet inom svenskt fiske i den meningen att kapaciteten att ta upp fångst är större än de fångstmöjligheter som existerar.

Detta får flera effekter på bl.a. rekryteringen till fiskarkåren. För det första är det svårt att komma in i fisket eftersom besättningarna i många fall är minimerade för att minska arbetskraftskostnader. Den andra effekten är att det är svårt att få lån till att investera i fartyg och redskap för den som vill börja fiska. Den tredje effekten är att den låga lönsamheten gör det mindre attraktivt att bli fiskare för unga som ska välja yrkesbana. Fiske som yrke är fysiskt tungt och den möjliga avkastningen riskerar att inte stå i proportion till arbetsinsatsen. Ytterligare en viktig orsak till en minskad rekrytering till fisket är problemet att kombinera fisket med familjelivet. Nyetableringar sker men främst på västkusten. Även inom insjöfisket finns intresse för nyetableringar.

Nedan följer en redovisning av några specifika fisken.

Drivgarnsfisket efter lax

Från och med den 1 januari 2008 är det förbjudet att fiska med drivgarn efter lax i Östersjön. Ekonomiskt kommer detta beslut att på sikt vara gynnsamt eftersom återvandringen till de svenska älvarna kommer att öka. Eftersom ekonomiska data inte regelmässigt insamlas från vare sig turistfiskeföretag eller fiskevattenägare i mynningsområden kan någon ekonomisk effekt ännu inte registreras. De flesta drivgarnsfiskare har funnits i Blekinge men den negativa effekten av laxfisket har inte kunnat särskiljas från den allmänna nedgång i fisket som skett på sydkusten generellt.

Pelagiskt fiske

Kvoten för skarpsill i Östersjön var oförändrad 2008 jämfört med 2007, samtidigt som kvoten för sill höjdes med 15 procent i huvudbassängen. I Skagerrak/Kattegatt sjönk kvoten med 25 procent. De totala intäkterna i det pelagiska fisket sjönk med ca 30 miljoner kronor.

Trots dessa minskade intäkter och ökande bränslekostnader steg förädlingsvärdet per fartyg kraftigt för de pelagiska företagen. Fångsten per ansträngning (fångst per kW-dag) ökade svagt men den stora förklaringen till det ökade förädlingsvärdet är troligen att fisket utnyttjat effektiviseringsmöjligheter inom ramen för det pelagiska systemet.

För 2008 minskades torskkvoterna med 5 procent i det östra beståndet och med 28 procent i det västra beståndet. Intäkterna för torsk sammantaget i Västerhavet och Östersjön sjönk med ca 30 miljoner kronor. Förutom kvoterna fattades även beslut om antalet fiskedagar då det är tillåtet att fiska med redskap som kan fånga torsk. Beslutet innebar att antalet möjliga fiskedagar i östra beståndet minskade med 20 procent och i det västra med 10 procent.

Under 2008 infördes även ett mer flexibelt system med ett visst antal fiskedagar som innebar betydligt större möjlighet för det mer småskaliga kustnära fisket med garn att kunna öka sin ekonomiska lönsamhet samtidigt som utrymmet för de större trålarna från västkusten minskades. Fiskeriverket införde också särskilda kvoter för fisket med passiva redskap.

Åtgärderna för att gynna fisket med passiva redskap gav till resultat att förädlingsvärdet per fartyg ökade, speciellt för krokfisket. I absoluta tal är dock förädlingsvärdet fortfarande mycket lågt och ger inte något utrymme för en rimlig lön. Ökningen kan till en del också förklaras med att antalet fartyg som fiskade med passiva redskap minskade och fångsten per kW-dag ökade något. För trålarna är bilden blandad med en svag ökning för de mindre fartygen (<12 meter) och för de större (24–40 meter). För mellangruppen (12–24 meter) minskade förädlingsvärdet per fartyg. Denna mellangrupp är vad gäller antalet företag den dominerande gruppen i torskfisket och står för 60 procent av antalet företag. Fångsten per kW-dag var relativt oförändrad mellan 2007 och 2008. De totalt minskade intäkterna, samtidigt som fångsten per kW-dag var oförändrad och bränslekostnaderna ökade, innebar att trålsegmentet totalt sett under 2008 fick se en minskad lönsamhet.

Fiske efter skaldjur

Fisket efter räka och kräfta för både det större och mindre tonnaget hade i stort sett samma förädlingsvärde per fartyg mellan 2007 och 2008. Priset på havskräfta var relativt konstant medan priset på räka har ökat med ca 20 procent. Kvoterna var oförändrade, vilket betyder att fisket i dessa segment lyckats neutralisera de ökade bränslekostnaderna, troligtvis till följd av de ökade priserna på räka. Antalet burfiskare minskade med så mycket som ca 30 procent, vilket kan vara ytterligare en förklaring. Såväl antalet räk- som kräfttrålare var relativt konstant.

4.2.3 Lönsamheten i det småskaliga kustfisket

Förutsättningarna för det småskaliga kustfisket skiljer sig mellan de olika kuststräckorna. Samtidigt är problemen ofta likartade såsom begränsade resurser och skador från säl och skarv.

Kustfisket drivs i dag med låg lönsamhet, vilket delvis beror på vikande fiskbestånd och minskade kvoter. En annan negativ faktor för det småskaliga fisket är de skador som säl och skarv förorsakar på redskap och fångst. Trots omfattande ansträngningar att använda sälsäkra

redskap kvarstår problemet. Situationen för torskbestånden i Östersjön har genom åren medfört att regleringar för att stärka bestånden försämrat förutsättningarna för det småskaliga kustfisket längs ostkusten, där torskfisket har varit en betydande inkomstkälla. Det minskade ålbeståndet gör också att förtjänstmöjligheterna minskar.

Landningarna av torsk i Östersjön inom det småskaliga kustfisket har minskat kraftigt under den perioden 2000 till 2008, speciellt i centrala Östersjön, även om nivån planat ut under de sista fyra åren. Detta trots att torskbeståndet på Östersjöns östra bestånd legat på en stabil nivå under början av 2000-talet och har ökat sedan 2005. Den bakomliggande orsaken kan vara sälstörningar vid redskap. Andelen fiskedagar med sälstörning har ökat kraftigt under hela 2000-talet och motverkar den ökning av fångsterna som skulle kunna ha förväntats.

4.3 Statliga insatser och dess effekter för kapaciteten och lönsamheten

Regeringens bedömning: De statliga insatserna såsom skrotningskampanjer och överlåtbara rättigheter har bidragit till en minskning av den svenska fiskeflottans kapacitet men det kvarstår en överkapacitet som fortsatt resulterar i låg lönsamhet. Effekterna av de olika insatser och regleringar som har vidtagits för att värna om det småskaliga kustfisket i olika regioner, bl.a. regionala kvoter och undantag från krav på särskilt torskfisketillstånd i Östersjön, är svåra att påvisa eftersom en fortsatt minskning av segmentet sker men åtgärderna bedöms ha mildrat den negativa utvecklingen.

4.3.1 Fiskeflottans kapacitet och fiskeansträngning

Den *verkliga* fiskekapaciteten hos ett fartyg eller en flotta är den maximala mängden fisk som över en given tidsperiod kan fångas vid fullt utnyttjande, givet tillgänglig teknologi och fiskbeståndets täthet och storleksstruktur. Den *realiserbara* kapaciteten för samma fartyg eller flotta är den maximala mängden fisk som kan fångas över samma tidsperiod om den utnyttjas fullt samtidigt som den uppfyller fiskeriförvaltningens mål för att säkerställa ett hållbart fiske. Överkapacitet råder om den verkliga kapaciteten är större än den realiserbara. Att ett fiskefartyg ligger stilla periodvis innebär emellertid inte nödvändigtvis att det finns en överkapacitet. Flera fiskerier är säsongsbundna.

Som tidigare konstaterats råder en överkapacitet såväl i unionens fiskeflotta som i den svenska. Detta visar sig också i den låga lönsamheten i svenskt yrkesfiske. Vid utformningen av det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige, 2007–2013, beräknades överkapaciteten för ett antal segment baserat på rådande flottkapacitet, tillgängliga kvoter och ekonomiska data. Detta låg till grund för de mål som regeringen fastställde i fiskeprogrammet. Insatser för att minska kapaciteten har även gjorts inom ramen för de tidigare strukturstödsprogrammen för perioderna 1995–1999 och 2000–2006. Utbetalade medel för skrotning redovisas i tabell 4.7.

Tabell 4.7 Utbetalade medel för skrotning

Programperiod	1995–1999	2000–2006	2007–2013
Utbetalt, nationella medel och EU-medel (mkr)	38,7	112,2	54
Antal fartyg	77	66	6
BT	4 165	5 069	1 040
kW	15 030	18 863	3 306

Källa: Fiskeriverket.

I det nuvarande fiskeprogrammet fastställdes som två av de övergripande målen att kapaciteten i den svenska fiskeflottan ska minska så att fiskeansträngningen anpassas till en långsiktigt hållbar beståndssituation och att lönsamheten i fiskerinäringen ska öka. De mer detaljerade målen fastställdes till att kapaciteten, mätt i bruttotonnage (BT) och motorstyrka (kW), ska minska för demersala trålare med 50 procent, för pelagiska trålare med 30 procent samt för räkfartygen med 10 procent fram till 2015.

De pelagiska bestånden, förutom siklöja, har generellt god beståndsstatus men fångstkapaciteten är för hög och därför finns det ett stort behov att minska kapaciteten av lönsamhetsskäl. I programmet konstaterar regeringen även att alla segment som, oberoende av redskap, fiskar torsk eller ål inte är i balans med tillgängliga resurser på grund av den svaga beståndssituationen. Det småskaligt kustfisket, dvs. de som fiskar med passiva redskap, har dock såväl hög sysselsättning som låg bränsleförbrukning per kilo landad torsk samt mycket liten miljöeffekt på botten. Mot den bakgrunden är fartyg inom det småskaliga kustfisket inte prioriterade för skrotningsbidrag inom programmet.

Bland fartyg som trålar efter havskräfta bedömdes det inte att finnas någon överkapacitet eftersom den årliga kvoten på havskräfta fram till 2005 inte fiskades upp. Detta har dock förändrats och fisket efter havskräfta har ökat kraftigt. Under 2007 och 2008 har Sverige bytt till sig kvot på havskräfta från Danmark.

För att uppnå målen för minskning av kapaciteten i fiskeflottan finns inom ramen för fiskeprogrammet möjligheter att erbjuda skrotningsbidrag. Regeringen har avsatt 25 procent av programmets budget för den del av programmet där dessa åtgärder ingår. Skrotningsbidrag utbetalas endast mot bevis att fartyget är upphugget och därmed är omöjligt att fortsatt användas.

För att kunna bevilja skrotningsbidrag inom ett fiske krävs att en plan för anpassning av fiskeansträngning tas fram. Av planerna ska det bl.a. framgå, förutom de legala ramarna, vilket fiske som planen avser, där det är relevant även den biologiska statusen, aktuell flottkapacitet och fiskeansträngning. Vidare ska planerna innehålla den förväntade nivån på fiskeansträngningen som planen ska leda till och hur planen kommer att bidra till större bestånd eller ökad lönsamheten för berörda fiskeföretag. Under 2008 upprättade Fiskeriverket en plan för anpassning av torskfisket i Östersjön och en första skrotningskampanj genomfördes under hösten 2008. Målet för planen är att öka lönsamheten i de svenska demersala segmenten och bidra till att sänka fiskeridödligheten i Öster-

sjön. Till 2010 ska kapaciteten bland torsktrålande fartyg i Östersjön minska med ca 10 procent, vilket motsvarar 1 100 bruttoton.

Ett antal villkor ställdes på fartygen för att dessa skulle kunna erhålla bidrag. Som exempel kan nämnas att fartyget ska vara äldre än 10 år, att fartyget under 2006 och 2007 hade bedrivit torskfiske med trål och att det bedrivit fiske under minst 75 dagar under vardera av nämnda två år. Skrotningskampanjen genomfördes som ett anbudsförfarande, där sökandena fick ange vilket skrotningsbelopp som önskades, och därefter gjordes prioritering mellan ansökningarna. De sex trålfartygen som beviljades skrotningsbidrag har nu skrotats, vilket innebär att 1 040 bruttoton och 3 306 kW har försvunnit ur flottan till en kostnad som uppgår till 54 miljoner kronor. Kostnaden uppgick därmed till drygt 16 000 kr per kW.

Fiskeridödligheten kommer i det korta perspektivet inte att förändras dramatiskt eftersom den svenska kvoten kommer att fiskas upp. Skrotningen kommer dock att medföra högre tillåten fångstmängd per kvarvarande fartyg, vilket kommer att minska risken för utkast och highgrading. Detta beror på att yrkesfiskarna strävar efter att - i en svag ekonomisk situation - optimera det ekonomiska utbytet av sin tillåtna fångstmängd. Fiskeridödligheten är också beroende av andra länders åtgärder i Östersjön varför nettoeffekten av svenska åtgärder är svåra att bedöma.

Under 2009 har Fiskeriverket gått vidare med en skrotningskampanj för bottentrålare som fiskar med minst 70 mm maska i Nordsjön, Skagerak eller Kattegatt. Ansökningstiden för att söka bidraget gick ut den 31 juli 2009 och 45 ansökningar inkom. Stödets storlek ska vägas dels mot det torskfiske som har bedrivits med fartyget, dels mot minskningen av fiskekapacitet. Fiskeriverket bereder för närvarande ansökningarna. I samband med regeringens proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) tillförde samtidigt regeringen programmet ytterligare 28 miljoner kronor för 2009 och 2010 från havsmiljöanslaget som nationell offentlig medfinansiering. Medlen syftar till att främja åtgärder för en förbättrad havsmiljö men innebär även att genomförandet av programmet i sin helhet underlättas.

Sverige uppfyller årligen EU:s krav på förvaltning av inträden och utträden ur flottan, s.k. entry/exit regim, samt den referensnivå för fiskeflottans kapacitet som fastställts. Det innebär att vid varje införsel av fartygskapacitet har minst motsvarande kapacitet förts ut ur flottan. I vissa delar av flottan (segment) och på vissa kuststräckor finns krav på att den utförda kapaciteten ska motsvara 110 procent av införd fartygskapacitet. Detta krav har införts för att motverka effekten av den rationalisering och därmed effektivare fiske som ständigt sker i flottan när äldre fartyg ersätts med modernare tonnage och den tekniska utrustningen byts ut mot annan som är effektivare. Utförseln av dessa extra 10 procent svarar för en minskning av flottkapaciteten under 2008 jämfört med 2007 med 283 bruttoton (BT) och 771 kilowatt (kW) vilket motsvarar 0,6 procent respektive 0,3 procent av den totala flottan.

I enlighet med regeringens proposition Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51, bet. 2003/04:MJU13, rskr. 2003/04:186) har riksdagen ställt sig bakom att Fiskeriverket i större utsträckning bör utnyttja sina bemyndiganden att fördela kvoterade bestånd mellan olika

kategorier fiskande och att principer och modeller för en fördelning utvecklas. Mot bakgrund av att lönsamheten i det pelagiska fisket minskat sedan 1995 infördes av Fiskeriverket 2007 ett system med individuella årsransoner inom det pelagiska fisket i Östersjön, Skagerrak och Kattegatt. De för svenskt fiske tillgängliga fångstmöjligheterna av sill och skarpsill i dessa havsområden fördelades på fartygsnivå genom särskilda tillstånd. Utgångspunkten var respektive fartygs historiska fiske men för att stärka det småskaliga fisket och Östersjöflottan avsattes delar av fångstmöjligheterna för dessa grupper. Redan efter ett år bedömde Fiskeriverket att systemet i stort fungerat väl. Åtgärden möjliggjorde en mer lönsam verksamhet genom att fiskeföretagen själva kan avgöra när fisket ska bedrivas inom ramarna för det individuella fångstutrymmet. Det innebär en förlängd fiskesäsong och mer förutsägbara inkomster. Fartygen tilläts även att fiska tillsammans, i s.k. pool, och därmed kan kvoter omfördelas mellan fartygen. Ett fartyg kan alltså fiska upp ett annat fartygs kvot inom samma pool. Även beredningsindustrin får härigenom bättre möjligheter att planera mottagning och produktion över tid. Även avsättningen av kustkvoter för småskaligt fiske har haft positiv inverkan på situationen i Östersjön då landningarna av sill utmed norrlandskusten ökade liksom av sill och skarpsill utmed ost- och sydkusten, medan landningarna minskade något utmed västkusten.

Systemet med individuella kvoter påverkar dock inte antalet fartyg som delar på de nationella kvoterna för de pelagiska bestånden. Behovet av en anpassning av den pelagiska flottans totala kapacitet för att uppnå en långsiktigt hållbar lönsamhet kvarstod. Regeringen föreslog därför i propositionen Överlåtbara fiskerättigheter (prop. 2008/09:169, bet.2008/09:MJU23, rskr. 2008/09:289) en lag om överlåtbara fiskerättigheter i syfte att främja fartygsstrukturen i det pelagiska yrkesfisket. I propositionen anförde regeringen att ett system med överlåtbarhet baserad på frivillighet kan förväntas ge positiva incitament för en omstrukturering genom marknadsmekanismer av den pelagiska fartygsflottan. Vissa fiskeföretag kommer att utöka sitt fångstutrymme för att förbättra lönsamheten medan andra fiskeföretag kommer att avveckla fiskefartyg. Den förväntade effekten är färre fartyg som utnyttjar fiskeresurserna effektivare.

Lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter antogs av riksdagen den 17 juni 2009 och trädde i kraft den 1 november 2009. Även om överföring av fiskerättigheter har skett mellan innehavare av fartygstillstånd är det för tidigt att utvärdera resultaten.

Utförsel av kapacitet ur ett segment där det ingår pelagiska fartyg får inte ersättas med införsel av kapacitet i ett annat segment där det ingår trålare med annan fiskeinriktning. Det nya systemet med fördelning av vissa pelagiska fiskemöjligheter skulle annars kunna leda till en omstrukturering från fiske efter sill och skarpsill till fiske efter räka, havskräfta och torsk och därmed fortsatt överkapacitet och försämrad lönsamhet för de fartyg som bedriver sådant fiske.

Bruttoton (BT) och kilowatt (kW) är trubbiga instrument för att hantera effektivitetsökningar av fisket och tar inte heller hänsyn till sättet som fisket bedrivs på såsom selektivitet eller miljöanpassning. Antalet kW-dagar är ett bra mått på den använda kapaciteten inom flottan eftersom den återspeglar motorstyrkans användning. För trålfisket har kW-dagar

minskat med 25 procent mellan 2002 och 2008. Anledningen är minskade kvoter på framför allt torsk. Samtidigt noteras stora fångster i Östersjön per tråltimme under 2008. För det passiva fisket är måttet däremot inte optimalt eftersom redskapen fiskar även när fartyget inte är till havs och det saknas ett bra samband mellan motorstyrka och fångst.

4.3.2 Den småskaliga flottan

Genom det system med individuella fiskemöjligheter för pelagiskt fiske som infördes den 1 januari 2007 gynnades det småskaliga fisket genom att det tillförsäkrades en specifik del av kvoten. I systemet har även tagits särskild hänsyn till de fartyg som endast landar i östersjöhamnar. Varje år reserveras en del av de svenska kvoterna av sill och skarpsill i Östersjön för dessa fartyg, den s.k. regionala sill- och skarpsillskvoten. Dessa kvoter är inte överlåtbara. Tanken är att stödja de lokala, mindre och medelstora fiskefartyg, som endast fiskar i Östersjön och stärka deras konkurrenskraft. Den del av den pelagiska flottan som är baserad utmed den svenska östersjökusten består i allmänhet av något mindre fartyg som traditionellt kännetecknas av mindre rörlighet och ett fiske helt koncentrerat till Östersjön.

Situationen för regionala östersjöfiskare har på senare år förvärrats av den osäkerhet som har orsakats av de halter av miljögifter, t.ex. dioxin, som koncentrerats i vissa delar av Östersjön. Sverige har sedan 2001 undantag från EU:s gränsvärden för dioxiner i livsmedel vad gäller viss fisk från Östersjön. Undantaget upphör den 31 december 2011. En analys av nuvarande situation avseende dioxinförekomsten i fisk genomförs för närvarande av Fiskeriverket och Livsmedelsverket. En delrapportering av analysen överlämnades till regeringen den 1 mars 2010.

Under 2009 har Fiskeriverket avsatt högst 15 procent av den pelagiska kustkvoten till nyetableringar. Lokala fiskare som har fiskat annat än sill och skarpsill, t.ex. torsk, och som velat bredda sin verksamhet och utöka sitt fiske har fått regional tilldelning av sill och skarpsill. Sedan den 1 november 2009 har dock inte någon nyetablering inom det pelagiska fisket tillåtits.

I Östersjön får trålfiske med fartyg under 12 meter samt med passiva redskap bedrivas utan särskilt tillstånd och avräknas mot kustkvoterna. Det krävs inte heller särskilt tillstånd för de fartyg som endast fiskar sill och skarpsill i ICES delområden 30–31, dvs. norr om Åland, oavsett redskap eller storlek.

Syftet är att dessa åtgärder ska bidra till ökad lönsamhet och avhjälpa den situation som råder i dag. Avsaknaden av lönsamhet i kustfisket har också inneburit att investeringsvilja och utnyttjandet av strukturstöden för fysiska investeringar har varit lågt under den gångna perioden. Förutom vikande fångster för de flesta av kustfiskets viktiga fiskarter har också en negativ prisutveckling, ökade driftskostnader, avsättnings-svårigheter och distributionsproblem sammantaget bidragit till den negativa utvecklingen.

Målsättningarna i fiskeprogrammet tar i första hand hänsyn till garnfartygen som tillhör det kustnära fisket efter torsk. För dessa fiskefartyg har det i fiskeprogrammet inte fastställts några mål för kapacitetsminskning i torskfisket i Östersjön. Detta ska dock inte exkludera dessa torskfiskefartyg från möjligheten att erhålla bidrag för skrotning eftersom situationen med säl och skarv i vissa områden kan omöjliggöra ett fortsatt fiske under rimliga ekonomiska villkor.

4.3.3 Reglering av insjöfiske

Regleringen av insjöfiske sker uteslutande nationellt varvid samma processer som vid införande av regleringar som styrs av EU inte behövs. Fisket efter gös i Hjälmaren är ett exempel på detta. Det högre minimimåttet i Hjälmaren som Fiskeriverket, i samråd med yrkesfisket, införde år 2001 är sannolikt den viktigaste orsaken till att fisket i dag ger en hög avkastning och är lönsamt. En annan viktig insats i sötvatten är Fiskeriverkets vägledning för restaurering av vattendrag samt de kurser som hållits tillsammans med länsstyrelserna för att stimulera arbetet med att restaurera våra vattendrag i syfte att få en naturlig flora och fauna.

5 Fiskerikontroll

Fiskerikontrollen omfattar alla delar av den gemensamma fiskeripolitiken (resurs, struktur, marknad och förhållande till tredje land). Den bedrivs såväl på land som till sjöss. Syftet med den landbaserade kontrollen är främst att övervaka att de nationella begränsningarna av fångster och effort efterlevs. Kontrollen på land består främst av administrativ uppföljning och kontroll av fiskets rapporterade fångster, kontroll av fångst vid landning och vid första försäljning samt av handeln med fisk. Även delar av den kontroll av fiskefartygs kapacitet som Transportstyrelsen och delar av den gränskontroll som Tullverket utför utgör en del av den samlade fiskerikontrollen. Vidare svarar Livsmedelsverket för delar av kontrollen av handel med fisk.

Övervakning till sjöss syftar främst till att övervaka att fisket genomförs i enlighet med gällande regler. Övervakningen sker med hjälp av satellit, övervakningsfartyg och flyg. Den satellitbaserade (VMS) och radiobaserade (AIS) positionsrapporteringen samt information från kustradar utgör ett viktigt stöd i sjöövervakningen.

I Sverige har Fiskeriverket det övergripande myndighetsansvaret för fiskerikontrollens genomförande. Detta utövas bl.a. genom ett antal samverkansforum med berörda myndigheter. Fiskerikontrollen bedrivs i samverkan med Kustbevakningen, länsstyrelserna, Sjöfartsverket, Skatteverket, Transportstyrelsen och Tullverket. Fiskeriverket ansvarar för genomförandet av den landbaserade kontrollen och Kustbevakningen ansvarar för den fysiska kontrollen till sjöss. Även Transportstyrelsen och Tullverket svarar som sagt för delar av fiskerikontrollen. Den fysiska kontrollen till sjöss som bedrivs av Kustbevakningen innebär tillsyn av

fångstredskap och förandet av fångstjournaler ombord på fiskefartygen, samt att fiske inte bedrivs på otillåten plats eller efter arter där kvoten har uppnåtts. Fiskefartygens nedlastning, besättning och behörighet kontrolleras också för att öka sjösäkerheten. Tillsyn utövas också av de av länsstyrelserna förordnade fisketillsynsmännen. Detta sker både i kustområden och i inlandsvatten. Kustbevakningens och tillsynsmannaorganisationens tillsyn omfattar såväl yrkesfisket som fritidsfisket.

5.1 Fiskerikontrollen inom den gemensamma fiskeripolitiken

Inom EU har ett stort arbete lagts på att reformera fiskerikontrollen de senaste åren eftersom kritik har riktats mot denna såväl av den Europeiska revisionsrätten som av kommissionen för att den har varit ineffektiv och bristfälligt genomförd av medlemsstaterna.

Den nya kontrollförordningen

Ett intensivt arbete pågick under 2009 med en ny kontrollförordning för fisket och dess leveranskedja inom unionen. Sverige deltog mycket aktivt i förhandlingsarbetet för att skapa ett effektivt och väl fungerande regelverk, särskilt under hösten 2009 i rollen som ordförande. Förordningen samlar regleringen av fiskerikontrollen inom unionen i en rättsakt, vilket innebär en förenkling.

En stor förändring är att fiskerikontrollen ska utökas till alla handelsled och att det nu ska bli möjligt att spåra fisken från hav till konsument. En annan nyhet är att fritidsfisket regleras genom ett saluföringsförbud för fisk som fångas i havet och att fångster av fritidsfångad fisk som omfattas av återhämtningsplaner (bl.a. tonfisk, torsk och ål) ska kartläggas för att man ska kunna vidta lämpliga förvaltningsåtgärder. Vidare ska modern teknik utnyttjas mer, t.ex. genom elektronisk loggbok och satellitövervakning som ska gälla även för mindre fartyg på 12–15 meter. Påföljderna för de som bryter mot bestämmelserna ska vara samma oavsett var överträdelsen har begåtts. Gemensamma sanktionssystem införs för allvarliga överträdelser genom ett pricksystem. Vid ett visst antal prickar ska fiskelicensen kunna dras in. Kommissionen får vidare större möjligheter att agera mot medlemsstater som inte följer reglerna. Det kan innebära att man drar in ekonomiskt stöd eller fiskemöjligheter. Kontrollförordningen trädde i kraft den 1 januari 2010. Många av förordningens bestämmelser träder dock i kraft först ett år senare eller ännu längre fram. Det gäller t.ex. reglerna om spårbarhet och pricksystemet som ska tillämpas först fr.o.m. den 1 januari 2011.

Förordningen om olagligt fiske

Olagligt, orapporterat och oregrerat fiske, IUU-fiske efter engelskans illegal, unreported and unregulated fishing, är i dag ett av de största

globala hoten mot långsiktigt hållbara fiskbestånd. EU är världens största importör av fiskprodukter och därför en stor marknad för olagligt fångad fisk. Dessutom utsätts de som bedriver lagligt fiske för illojal konkurrens. Trots en rad åtgärder för att förhindra IUU-fiske kvarstår problemet. EU har därför beslutat att införa nya regler för att förhindra import och export av olagligt fångad fisk till och från EU. Den 1 januari 2010 började den s.k. IUU-förordningen, rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske att tillämpas. Förordningen innebär i korthet att ett fångstintyg som visar att fisken är lagligt fångad måste åtfölja fiskprodukterna vid import till EU. Förordningen omfattar alla bearbetade fiskprodukter med undantag för vattenbruksprodukter från yngel eller larver, sötvattensfisk, akvariefisk, vissa mollusker (sniglar, ostron, musslor) samt mjöl och pelletar av fisk.

Under 2009 har också ett globalt avtal om bindande åtgärder för att motverka olagligt fiske förhandlats fram inom FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation, FAO, och nu förväntas EU:s ratificering av avtalet. Åtgärderna avser skyldigheter för hamnstater att vidta kontrollåtgärder mot utländska fiskefartyg. EU stödjer avtalet och har redan vidtagit liknande åtgärder, bl.a. genom IUU-förordningen.

5.2 Statliga insatser och dess effekter för fiskerikontrollen

Regeringens bedömning: De statliga insatserna avseende utvecklingen och förstärkning av fiskerikontrollen inom unionen såväl som inom Sverige har bidragit till den positiva utvecklingen för torskbeståndet i Östersjön liksom generellt till att uppnå ett långsiktigt hållbart fiske.

Den svenska fiskerikontrollen befinner sig i en stark förändring och utveckling mot ökad effektivitet och kvalitet. Grundläggande delar i detta förändringsarbete är ökad analys, kompetensutveckling, förenklat regelverk och förebyggande verksamhet.

Förändringar i fiskerikontrollen

Kommissionen har kritiserat Sveriges genomförande av fiskerikontrollen. Kritiken resulterade i att Sverige under 2006 delgavs en underrättelse om fördragsbrott. Kritiken avsåg brister i fångstövervakningen och ineffektiv hantering och uppföljning av överträdelser. Som ett resultat av detta beslutade regeringen att ge Fiskeriverket ett övergripande ansvar för genomförande av fiskerikontrollen, flytta ansvaret för att genomföra landningskontroll från Kustbevakningen till Fiskeriverket samt att införa ett system med administrativa sanktioner. Under genomförandet av dessa förändringar har kommissionen kritiserat Sverige för bl.a. bristande dimensionering av landningskontrollen och bristande geografisk korskontroll av uppgifter med hjälp av VMS. Kritiken har medfört att

regeringen tillfört extra resurser för att förstärka och utveckla fiskerikontrollen, senast med 5 miljoner kronor fr.o.m. 2010. Som ytterligare ett led i detta förbättringsarbete gjordes en överenskommelse mellan Sverige och kommissionen avseende hur den svenska fiskerikontrollen skulle förbättras.

De åtgärder som har vidtagits har inneburit:

- att antalet landningskontroller mer än fördubblats sedan 2007. Detta är resultat av en ökning av antalet kontrollanter och utveckling av mobila IT-system för genomförande av kontroller i fält avseende såväl dokumentation som tillgång till t.ex. fartygsuppgifter och satellitpositioner genom nyttjande av VMS,
- att inslaget av riskanalys i kontrollens genomförande har ökat,
- att ett nytt system för s.k. geografisk korskontroll främst genom ökat nyttjande av VMS har utvecklats,
- att ett nytt system för uppföljning av överträdelser har utvecklats som ett led i införandet av administrativa sanktionsavgifter samt
- att det förebyggande arbetet har utökats genom förbättrad information gentemot fiskerinäringen

Kommissionen har granskat Sveriges arbete och inte återkommit med kritiken.

Under 2008 inleddes arbetet med att ta fram en gemensam teknisk plattform samt en gemensam standard för utbyte av information mellan medlemsstaterna gällande i huvudsak elektronisk loggbok. Detta arbete förtgick också under hela 2009. I EU-sammanhang har Sverige haft en hög profil i arbetet med elektronisk rapportering, inte minst i förhandlingar mellan EU och Norge. Detta gäller främst arbetet inom de olika tekniska arbetsgrupperna som har tagit fram den detaljerade specifikationen för e-rapporteringen.

Kvot- och effortkontroll

I Sverige överskreds inte några kvoter under perioden 2007–2009. Fisket har stoppats när det har funnits i medeltal mellan 1–2 procent kvar på kvoten. Kvotavräkningen grundas på de fångstuppegifter som rapporteras löpande av fisket. Uppgifterna korskontrolleras med andra källor. Inom handelskontrollen görs även kontroller i senare led. Fiskets följsamhet mot rapporteringskraven, en effektiv dokumentation samt snabb och korrekt datalaggnings av uppgifterna är viktiga orsaker till att kvoterna har kunnat hållas.

Övervakning och inspektion

I början av 2007 fördjupade Fiskeriverket tillsammans med Kustbevakningen arbetet med riskanalys inom fiskerikontrollen. En praktisk tillämpning av riskanalys sker i samband med de gemensamma kontrollkampanjerna, Joint Deployment Plans, JDP. JDP innebär gemensamma inspektionsinsatser mellan berörda medlemsstater i ett

havsområde där det finns återhämtningsplaner. Arbetet sker med deltagande från unionens kontrollorgan, CFCA, men med en medlemsstat som ansvarar för koordineringen. Sverige deltar genom Kustbevakningen och Fiskeriverket regelbundet i JDP i Nordsjön, Västerhavet och Östersjön. Under 2009 medverkade Sverige i sammanlagt 17 JDP.

Kommissionen beslutade under sommaren 2008 om införande av ett specifikt kontroll- och inspektionsprogram för torskbestånden i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön samt ett särskilt kontroll- och övervakningsprogram för torskbestånden i Nordsjön i syfte att säkerställa ett harmoniserat genomförande av de fleråriga planerna för torskbeståndens återhämtning för respektive havsdel. I programmen ingår riktvärden för inspektioner till sjöss och land samt genomförande av inspektions- och kontrolluppdrag. Sverige har uppfyllt krav på inspektionsnivå i programmet för Östersjön men inte i sin helhet för Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön.

Vidare har Fiskeriverket sedan augusti 2008 möjlighet att utfärda olika typer av administrativa sanktioner genom propositionen Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (prop. 2007/08:107, bet. 2007/08:MJU16, rskr. 2007/08:205) liksom en förtydligad rätt att göra beslag genom propositionen Befogenhet att beslagta fisk och annan egendom enligt fiskelagen (prop. 2008/09:58, bet. 2008/09:MJU7, rskr. 2008/09:105). De viktigaste instrumenten är fastställande av sanktionsavgifter och möjligheten att dra in licenser för en period. Avsaknaden av ett system med administrativa sanktioner var en viktig del av den kritik som kommissionen riktade mot Sverige. Erfarenheterna har varit positiva med korta tider mellan överträdelse och beslut om sanktion. Antalet ärenden som hanteras straffrättsligt genom domstolsförfarande har också minskat betydligt. Antalet initierade straffrättsliga ärenden 2009 har i det närmaste halverats jämfört med 2005 och 2006.

Både systemet med administrativa sanktioner och att vissa typer av ärenden som tidigare hanterades i domstol nu oftast hanteras genom att Fiskeriverket tar ut en särskild landningsavgift är av betydelse. Antalet funna avvikelser och överträdelseärenden är flest inom den administrativa kontrollen. Det finns fortfarande en svårighet att snabbt avgöra om en avvikelse är en överträdelse. Antalet överträdelseärenden inom den administrativa kontrollen är därför betydligt färre än antalet avvikelser. Fiskeriverket följer effektiviteten i överträdelsehanteringen genom en indikator för utfallet av upprättade ärenden. Målet är att 95 procent av upptäckta överträdelser ska leda till administrativa sanktioner eller fällande domar, se tabell 5.1.

Tabell 5.1 Antalet upptäckta överträdelser som leder till fällande dom (a) eller administrativ sanktion (b)

Skr. 2009/10:187

År	Förfarande	Initierade ärenden (antal)	Avgjorda ärenden (antal)	Ärenden med påföljder (antal)	Andel av gjorda med påföljd (%)
2005	Straffrättsligt(a)	29	32	18	56
2006	Straffrättsligt(a)	28	20	14	70
2007	Straffrättsligt(a)	14	20	10	50
2008	Straffrättsligt(a)	16	23	18	78
2008	Administrativt(b)	128	106	98	92
2009	Straffrättsligt(a)	16	4	2	50
2009	Administrativt(b)	362	310	247	80

Källa: Fiskeriverket.

Fiskerikontrollens genomförande de närmaste åren kommer att präglas av införandet av de nya EU-förordningarna som har antagits. Det är därför nödvändigt med ytterligare effektivisering och utvidgning av fiskerikontrollen. I regeringens proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) lyftes Fiskeriverkets och Kustbevakningens arbete med ett förslag om en nationell handlingsplan för fiskerikontroll 2008–2011 fram och att det är viktigt att arbete sker i linje med denna. Myndigheterna ska bl.a. årligen utforma en operativ tillsynsplan i syfte att effektivisera och förbättra arbetet.

Samarbete med andra länder inom fiskerikontrollen

Antalet gemensamma inspektions- och övervakningsinsatser, s.k. Joint Deployment Plans, JDP, har ökat. Under 2009 utförde unionens kontrollorgan för fiske, CFCA, tillsammans med berörda medlemsstater 17 JDP där Sverige har medverkat och varit koordinerande stat i fyra av dessa. Den operativa kontrollsamverkan inom JDP bidrar dels till en ökad harmonisering och standardisering av kontrollens utförande, dels till en kompetensuppbyggnad och spridning av kompetens mellan medlemsländer.

Kommissionens kontrollexpertgrupp för Östersjön höll ett möte under hösten 2009 som bl.a. behandlade analyser av medlemsstaternas kontrolldata. Sverige omnämndes särskilt som ett exempel på en medlemsstat där data var av god kvalitet och hög tillförlitlighet.

Ansvariga myndigheter har även bedrivit ett fortsatt operativt samarbete med Danmark och Norge i frågor om kontroll i gemensamt berörda vatten. Samarbetet med norska myndigheter har varit särskilt intensivt i samband med upprättande av system för hantering av fångstintyg vid import som är ett krav enligt IUU-förordningen. Sverige har genom Fiskeriverkets experter varit drivande i arbetet inom unionen med standardisering av den elektroniska rapporteringen från fisket och mellan medlemsstaterna.

Fiskeriverkets och Kustbevakningens samverkansgrupp har under året fortsatt att behandla gemensamma frågor om verksamhetsutveckling,

kontrollplaner och uppföljning av kontrollverksamheten. En gemensam tillsynsplan för 2010 har utarbetats. Skr. 2009/10:187

Länsstyrelserna har den 1 mars 2009 redovisat ett uppdrag till regeringen om sin uppgift inom fisketillsynen samt grunderna för och omfattningen av detta arbete. Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

5.3 Regelförenkling

Under 2007 påbörjades arbetet med regelförenkling till följd av regeringens handlingsplan för regelförenkling för företagen. Fiskeriverket gör bedömningen att det nationella utrymmet för åtgärder som minskar den administrativa bördan är begränsat. Orsaken är att den yrkesmässiga fiskeverksamheten i allt väsentligt lyder under direktverkande EU-förordningar. Den sammanfattande prognosen för mätperioden blir därför omkring 4 procents minskning av den administrativa bördan på fiskets område. Ett antal åtgärder har genomförts var av den viktigaste är införandet av en elektronisk loggbok enligt rådets förordning (EG) nr 1966/2006 av den 21 december 2006 om elektronisk registrering och rapportering av fiskeverksamheter och om metoder för fjärranalys. Andra genomförda förändringar berör främst ett minskat uppgiftslämnande i loggboken, kustfiskejournalen och avräkningsnotan samt lättnader i förhandsanmälan inför landning.

Regeringen har även i arbetet med unionens bestämmelser verkat för en regelförenkling. Ett exempel är arbetet med återhämtningsplanen för torskbestånden i Nordsjön med angränsande områden, där Sveriges förslag angående alternativa kontrollmetoder infördes under 2008, vilket innebär att genomförda nationella förenklingar kan bibehållas.

6 Vattenbruket

6.1 Utvecklingen av produktion och ekonomiskt värde i det svenska vattenbruket

Vattenbruk är odling av fisk och skaldjur. Behovet av vattenområden av god kvalitet innebär att vattenbruksnäringen ofta är geografiskt spridd och en utpräglad glesbygdsnäring, så även i Sverige. Globalt sett är vattenbruk en av de snabbast växande grenarna av animalisk födoproduktion. Vattenbruk sker dels i havet dels i sötvatten och syftet med odlingen kan vara olika. Verksamheten som avser odling av fisk brukar delas upp i matfisk- respektive sättfiskodling. Den första odlar fisk för avsalu till en matvarumarknad och den senare odlar fisk för att antingen förse matfiskodlare med yngel eller för att kunna sätta ut fisk i olika vatten i syfte att förstärka naturliga bestånd eller för sportfiske.

Under perioden 1998 till 2006 har den sammanlagda produktionen i Sverige varierat mellan 5 500 ton 1998 till 9 700 ton 2006. Av detta har den havsbaserade odlingen legat relativt stabilt strax under 2 000 ton per år, medan odling i sötvatten har ökat från cirka 3 000 ton under perioden 1996-1999 till drygt 6 000 ton 2006. Musselodlingen har under 2000-talet stabiliserat sig kring knappa 2 000 ton.

Under samma period, 1998-2006, har värdet av vattenbruksproduktionen ökat från 135 miljoner kronor till 280 miljoner kronor. Den huvudsakliga värdeökningen ligger i odling i sötvatten som konstant stigit från ca 100 miljoner kronor 1999 till drygt 220 miljoner kronor 2006. Värdet på den havsbaserade odlingen och musselodling har över perioden legat relativt konstant runt 50 miljoner kronor respektive cirka 10 miljoner kronor. Den senast tillgängliga statistiken från SCB visar en total produktion från svenskt vattenbruk på 8 854 ton för 2008 till ett värde av 316 miljoner kronor.

Vid en uppdelning av produktionen på matfisk respektive sättfisk visar det att matfisk utgjorde ca 6 676 ton, vilket motsvarar 75 procent av hela vattenbruksproduktionen och uppgick till ett värde av 224 miljoner kronor. Sättfiskproduktionen uppgick till 1 276 ton till ett värde av 92 miljoner kronor. Utvecklingen över åren visar på en relativt stabil fördelning mellan matfisk och sättfisk.

Regnbåge och röding är de två viktigaste fiskarterna. Regnbåge svarar för den största delen av svensk vattenbruksproduktion, både inom matfisk- och sättfiskodling. Rödingodlingen är fortfarande liten men bedöms ha goda förutsättningar att växa. Andra fiskarter som odlas i liten skala är bland annat ål, lax, öring, abborre, gös och torsk. Det odlas också kräftor samt musslor och ostron. Inom musselodlingen finns en handfull företag där de flesta bedriver musselodling i kombination med annan verksamhet. Musselnäringen bedöms ha god utvecklingspotential särskilt som den kan bidra till att minska närsalthalten i vatten. Även ostronodling kan komma att utvecklas. Kräftodling är till stor del en binäring till annan verksamhet, ofta jordbruk. Det har märkts ett ökat intresse för kräftodling, varför utvecklingspotentialen bedöms vara god.

Enligt SCB:s officiella vattenbruksstatistik fanns 2008 totalt 411 odlingsanläggningar i Sverige som bedrev vattenbruksverksamhet. Av dessa var 201 aktiva medan resterande är under uppbyggnad eller vilande. Detta kan jämföras med totalt 552 odlingar 2004 varav 361 var aktiva. Sysselsättningen inom vattenbruket 2008 uppskattas till 379 anställda med en arbetsinsats på 401 000 timmar.

Statistiken visar på, vilket även omnämns i betänkandet Det växande vattenbrukslandet (SOU 2009:26), att utvecklingen under det senaste decenniet fortsatt mot en koncentration till färre och större företag. De sex största företagen står för mer än hälften av den totala omsättningen. Det nya kapital som kommer in i näringen härstammar främst från Norge och Finland, från företag som redan bedriver en vattenbruksverksamhet. De företag som har störst omsättning och högst vinst i medeltal är de som odlar regnbåge som matfisk i kassar i sötvatten.

Det har även skett strukturella förändringar genom en expansion och förflyttning av produktionen till sötvatten och till norra ostkusten på bekostnad av odling på södra ostkusten, syd- och västkusten. Denna utveckling är troligtvis en följd av svårigheter att erhålla tillräckligt stora

odlingstillstånd i de havsområden som har störst belastning av närsalter. Skr. 2009/10:187
Enligt SCB:s statistik för 2008 finns flest odlingar i Jämtland, Norrbotten, Västerbotten och Västra Götaland.

6.2 Statliga insatser avseende vattenbruket

Regeringens bedömning: Det finns en kvarstående potential för vattenbruket i Sverige att utvecklas, särskilt inom musselodling och vissa fiskarter såsom röding och regnbåge. Musselodling har dessutom en positiv betydelse för en renare havsmiljö. Utvecklingen av vattenbruket i Sverige har dock gått långsamt.

Vid jordbruks- och fiskerådet i juni 2009 antogs rådsslutsatser angående vattenbruket i unionen. Rådsslutsatserna baserades på ett meddelande från kommissionen, Mot en hållbar framtid för vattenbruket. Nya impulser för strategin för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket (KOM (2009) 162 slutlig), där en strategi för vattenbrukets utveckling inom unionen presenteras. Rådsslutsatserna lyfter fram väsentliga delar av meddelandet om vattenbrukets utveckling med både åtaganden och möjligheter.

I Sverige har vattenbrukets betydelse för en levande landsbygd och inslag i svensk landsbygdsutveckling under lång tid lyfts fram som en möjlighet. Utvecklingen har dock gått långsamt. Mot den bakgrunden tillsatte regeringen en utredning i december 2007 för att analysera förutsättningarna för samt identifiera hinder mot att ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk ska kunna utvecklas. Utredningen lämnade sitt betänkande i februari 2009, Det växande vattenbrukslandet (SOU 2009:26). I betänkandets presenteras bl.a. ett förslag till en handlingsplan bestående av tretton punkter för att ge förutsättningar för en utveckling av den svenska vattenbruksnäringen. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

En viktig satsning på vattenbruket har skett genom att Fiskeriverkets före detta försöksstation i Kälarne nu drivs i privat regi. Verksamheten har möjliggjorts genom en satsning från flera aktörer och är viktig för att utveckla avel och odling främst av röding.

Stöd för produktiva investeringar eller miljövärdande åtgärder inom vattenbruk har och kan sökas inom ramen för de svenska fiskeprogrammen. Under stödperioden 2000–2006 har totalt 58 miljoner kronor investerats i vattenbruket i Sverige varav 14 miljoner kronor av EU-medel, 3 miljoner kronor från andra offentliga finansiärer och resterande 41 miljoner kronor från privata finansiärer. Att vattenbruket är en landsbygdsnäring framgår av att 95 procent av stödet har gått till företag utanför storstäderna. Sammantaget har 52 stödmottagare i 41 kommuner i 14 län tagit del av stödet. Störst investeringar har gjorts i Västra Götalands län, men mest stöd har gått till Västerbottens och Jämtlands län. Även i Västernorrlands, Värmlands, Skåne och Norrbottens län har investeringar på över sammanlagt 2 miljoner kronor gjorts i respektive län. Största andelen investeringar är små, hälften av antalet investeringar har varit 200 000 kronor eller mindre och 75 procent

av investeringarna har legat under en halv miljon kronor. Medelinvesteringen var 550 000 kronor. Den vanligaste investeringen var utrustning men även nyetablering, lokaler och båtar omfattade stora andelar av utbetalda medel. Ungefär hälften av de beviljade medlen har betalats ut. Utöver de 58 miljoner kronor som har investerats i produktionen har ytterligare 22 miljoner kronor investerats i studier och pilotprojekt som rör vattenbruk under perioden 2000–2006. Avel och ny odlingsteknik har varit de största områdena. Även musselodling, artspecifika projekt och foderutveckling har varit områden som erhållit stöd.

Det har varit en stor efterfrågan på medel inom det nya fiskeprogrammet, 2007–2013, för investeringar i vattenbruk. Fram till årsskiftet 2008/09 har det beslutats om investeringar på över 31 miljoner kronor i vattenbruket, varav hälften är EU-medel och den andra hälften är nationella offentliga medel. Av dessa 31 miljoner kronor avser knappt 20 stycken investeringar i mussel- eller ostronodlingar omfattande 19,7 miljoner kronor, varav hälften EU-medel. Ytterligare inkomna ansökningar om 11,8 miljoner kronor avvaktar beslut, varav ca 600 000 kronor avser investeringar i mussel- eller ostronodlingar. Eftersom stödsatsen är högst 30 procent av den totala investeringskostnaden pågår således investeringar omfattande totalt ca 143 miljoner kronor i svenskt vattenbruk i dag.

7 Fritids- och turistfisket

Sverige har stora möjligheter till fritidsfiske och fisketurism. Mer än tvåhundra mil kust med öar och skärgårdar, tusentals mil av vattendrag, de stora sjöarna Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön samt ytterligare ca 100 000 sjöar ger varierande möjligheter för den som vill fiska för rekreation och till husbehov.

Fritidsfiske är en av de vanligaste och mest uppskattade friluftaktiviteterna i Sverige. De viktigaste motiven för fritidsfisket är avkoppling från vardagen, naturupplevelser, social gemenskap med familj och vänner samt fångst till det egna hushållet. Enligt svensk fiskerilagstiftning är allt fiske som inte sker med stöd av yrkesfiskelicens eller enskild rätt att beteckna som fritidsfiske. Detta fiske kan bedrivas såväl med handredskap som med en begränsad mängd redskap av annan typ, i första hand nät och burar. Termen sportfiske brukar användas för fisket som sker med handredskap. Att ha tillgång till och kunna utöva fritidsfiske är av betydelse för både unga och gamla, kvinnor och män samt invandrare såväl som infödda svenskar. En stunds avkoppling från vardagen genom fritidsfiske främjar hälsan. De kostnader som de fiskande lägger ned på sitt fiske skapar underlag för en växande fisketurism och utveckling av företaget på landsbygden.

Under år 2009 genomförde Fiskeriverket och Statistiska centralbyrån, SCB, en enkätundersökning avseende fritidsfiskets omfattning och utövare. Undersökningen visade att 2006 fiskade totalt 1 miljon personer bosatta i Sverige vid åtminstone något tillfälle. Antalet fiskedagar uppgick till närmare 13,8 miljoner varav antalet fiskedagar i haven uppgick till knappt fem miljoner. Fler män än kvinnor fritidsfiskar och i genomsnitt fiskar också männen fler dagar per år. Störst andel fiskande bland befolkningen finns i Norrlands inland följt av Norrlandskusten och Norra Götalands/Svealands inland. Huvuddelen av utövarna uppger att syftet med fritidsfisket är rekreation, naturupplevelser, social gemenskap och fångst av fisk för egen konsumtion.

Ett av syftena med undersökning har också varit att tydligare klargöra var fisket sker. Studien visar att huvuddelen av fisket sker nära där man bor. Av allt fritidsfiske sker 50 procent av fisket inom tre mil från bostaden och 80 procent av allt fiske sker inom tio mil. Åtgärder för att öka och förbättra allmänhetens fiskemöjligheter får därför störst effekt om de riktas mot tätortsnära områden. Den viktigaste destinationen för fiske långt från bostaden och den inhemska fisketurismen är norrlands inland.

En studie som utfördes av organisationen Sportfiskarna över barns och ungdomars fiskevanor (Finfo 2009:1) visar att sju av tio, eller 460 000, barn och ungdomar i åldern tio till femton år fiskade under 2007. Av dessa fiskade 109 000 ofta, alltså fler än 10 gånger under året. Antalet fiskedagar i åldersgruppen var mer än 4 miljoner 2007. Barn som fiskar verkar ha större kunskap i ett antal frågor om natur och miljö än de som inte fiskar alls. Fiskeintresset är starkast i Norrland och minst i storstäderna. De barn som har goda förutsättningar för fiske, såsom fiskevatten nära hemmet eller sommarstuga, fiskar mer.

7.2 Bestånd och arter som nyttjas i fritids- och turistfisket

Fångsterna i fritidsfisket, mätt som bibehållen vikt, skattades 2008 till totalt ca 13 000 ton, därutöver återsattes i storleksordningen 5 000 ton. Handredskapsfisket stod för ungefär 60 procent av totalfångsten. I sötvattensområden stod handredskapsfisket för den helt dominerande fångstandelen medan den största andelen av fångsten på kusten togs i andra redskap som nät, ryssjor och burar.

De generellt sett viktigaste arterna, räknat i fångstmängd, är gädda och abborre. Vad gäller antalet utövare är för fiske med handredskap arterna abborre, gädda, öring och makrill mest betydelsefulla. Andra betydelsefulla arter för handredskapsfisket är harr, röding, regnbåge, gös, torsk, sill/strömming och lax. För fiske med mängdfångande redskap är sötvattenskräftor, abborre, gädda, mörtfiskar och sik viktigast. Även fiske efter sötvattenskräfta och hummer är av stort värde för fritidsfisket. Det finns fortfarande brister i det statistiska underlaget, men i allmänhet anses fritidsfiskets effekter på fiskbestånden vara små, särskilt när fritidsfisket bedrivs med handredskap, som fångar en fisk i taget. Dessutom bedrivs fritidsfisket, till skillnad från yrkesfisket, i hela sötvattens-

området. Det totala uttaget blir på så sätt mera utspritt. Lokalt, eller vad gäller vissa arter, kan dock fritidsfisket ha betydande inverkan.

För fritidsfiskebaserat företagande så dominerar fiske i sjöar och rinnande vatten efter lax, havsöring, öring, röding och harr, gädda och abborre samt sötvattenskräfta. Även s.k. put&take-fiske, dvs. fiske med kontinuerligt utsatt fisk, har en stor andel.

7.3 Lönsamheten i fritidsfiskebaserat företagande i Sverige

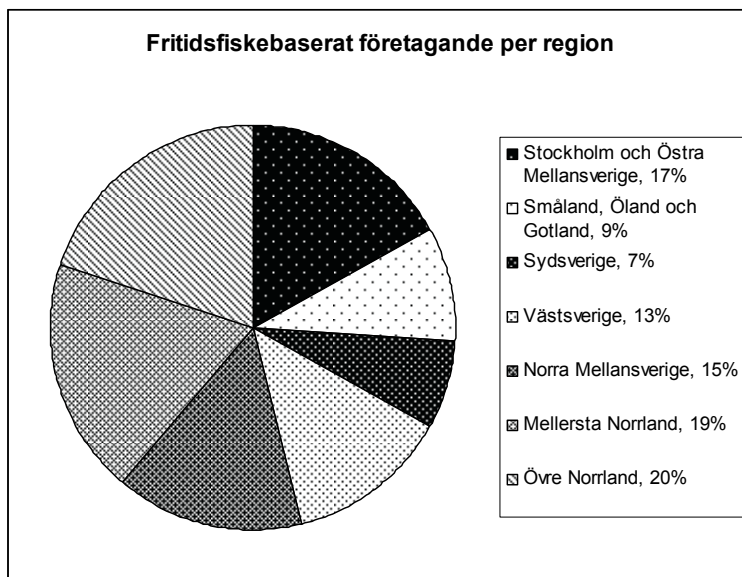
Begreppet fritidsfiskebaserad verksamhet används ofta i stället för begreppen fisketuristiskt företagande eller fisketurism, för att ta ett vidare grepp om branschen än att omfatta enbart företag som har fisketurister. Fritidsfiskebaserade verksamheter definieras som verksamheter som levererar varor och tjänster till fritidsfiskare i direkt anslutning till deras fiskeupplevelse.

Det är stor skillnad i hur länge företagen har haft fritidsfiskebaserad verksamhet. Flest företag startade under 2000-talet. De flesta företag ägnar sig åt flera typer av fritidsfiskebaserad verksamhet. Annan turism eller besöksverksamhet är en mycket vanlig verksamhet i kombination med fritidsfisket. Den vanligaste kompletterande verksamheten är att erbjuda kost och logi, vilket erbjuds av ungefär 40 procent av företagen, men även guidning, uthyrning av båtar och uthyrning av vatten är vanliga verksamheter.

Det svenska fritidsfisket tillsammans med den utländska fisketurismen till Sverige ger underlag för det fritidsfiskebaserade företagandet i Sverige. Enligt Fiskeriverket och SCB:s undersökning bedöms antalet företag ligga i storleksordningen 2 600 företag med en sammanlagd omsättning på strax under 1 miljard kronor. Antalet anställda i företagen som genereras av fritidsfisket bedöms ligga i storleksordningen 2 000 helårsanställningar. Företagen har en generell positiv syn på framtiden. Drygt 50 procent anger att de tror att omsättningen kommer att öka under de närmaste tre åren. Den geografiska spridningen av företagen redovisas i figur 7.1.

Figur 7.1 Fritidsfiskebaserat företagande per region, andel av företag, 2008

Skr. 2009/10:187



Källa: Fiskeriverket.

7.4 Statliga insatser och dess effekter för fritids- och turistfiske

Regeringens bedömning: Det finns en kvarstående potential för fritidsfiske och fisketurism i Sverige att utvecklas. Förståelsen för fisketurism och fritidsfiskets betydelse för utvecklingen i många delar av landets landsbygd och kustnära områden har ökat. Regeringens förtydligande av Fiskeriverkets uppdrag samt satsningarna inom fiskeprogrammet har bidragit till detta.

I förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen begränsas redskapsanvändningen för fritidsfisket till vissa uppräknade redskap och redskapsmängder. Begränsningen gäller dock inte dem som fiskar med stöd av enskild rätt i yrkesmässig omfattning. Generellt kan sägas att begränsningarna gäller för mängdfångande redskap och har tillkommit för att skydda bestånden från ett alltför hårt fiske. Förordningen kompletteras av Fiskeriverkets föreskrifter som tillkommer av fiskevårdsskäl. Dessa föreskrifter ändras på grund av den rådande beståndssituationen. Sådana bestämmelser avser bl.a. fredningsområden, fredningstider, minimimått samt redskapsbegränsningar. I inlandsvatten bestäms merparten av de restriktioner som behövs för fiskevården av fiskerättsägarna själva. Ofta sker förvaltningen genom en fiskevårdsområdesförening enligt lagen (1981:533) om fiskevårdsområden.

Vilda fiskbestånd skyddas också genom regler för odling, utplantering och flyttning av fisk. Tillstånd av länsstyrelsen krävs alltid för utplantering av fisk. Sådant får inte ges för arter eller stammar som är olämpliga

med hänsyn taget till vattnets särart eller om det finns risk för spridning av smittsamma sjukdomar.

Fritidsfisket och fritidsfiskebaserad verksamhet har lyfts fram i ett antal skrivelser och propositioner från regeringen under senare år. Det har bl.a. inneburit ett förtydligande i Fiskeriverkets instruktion om att myndigheten i ökad utsträckning tar hänsyn till fisketurismens, fisketuristiskt företagande och fritidsfiskets behov.

Efter uppdrag av regeringen lämnade Fiskeriverket 2007 en rapport om fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet. Rapporten gav ett antal förslag som ansågs viktiga för en fortsatt utveckling av fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet. Dessa var:

1. Fiskeriverkets ansvar för samtliga kategorier av fiskande bör förtydligas.
2. Fiskeriverket bör bemyndigas att fördela fiskemöjligheter mellan olika kategorier av fiskande.
3. Fiskeriverket ska kunna fastställa mer ambitiösa nationella förvaltningsmål än vad som krävs av den gemensamma fiskeripolitiken.
4. Registrering av och krav på fångstrapportering i fiske med stöd av enskild rätt i yrkesmässig omfattning.
5. Fiskeriverket avser att regelbundet samla in fångststatistik för fritidsfiske enligt av Fiskeriverket redovisad modell.
6. Fiskeriverket bör få ansvar för områden av riksintresse för fritidsfiske.
7. Den maximala redskapsmängd som får användas vid fritidsfiske bör utredas.
8. Fiskeriverket bör få ett tydligt angivet ansvar för samordning och uppföljning av fisketillsynen.
9. Länsstyrelsernas ansvar för fisketillsynen bör förtydligas.
10. Fiskeriverket avser att vidta lämpliga åtgärder för att främja tillgängligheten till fritidsfiske.
11. Fiskeriverket bör bemyndigas att kunna medge särskilt tillstånd med undantag från redskapsbegränsningar för fiske till företrädare för fisketuristiska företag.
12. Fiskeriverket avser att utarbeta och börja tillämpa individuella förvaltningsmål och åtgärdsplaner för utvalda älvar och att i utökad utsträckning involvera lokala intressenter i detta arbete.

Regeringen hanterade delvis Fiskeriverkets förslag i regeringens proposition En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170). Regeringen ansåg det vara angeläget att Fiskeriverket fortsatt ska arbeta med att utveckla fritidsfiske och fisketurism utifrån en långsiktig plan och beakta de redovisade förslagen i rapporten. Utredningen om en ny fiskelagstiftning (Jo 2007:03) gavs i uppdrag att hantera förslagen 2, 4, 7 och 11. Utredningen ska bl.a. utreda hur möjligheten att införa licens för fisketurismen ska utformas. Utredningen ska lämna sitt betänkande senast den 30 juni 2010.

Regeringen gav länsstyrelserna i uppdrag att senast den 1 mars 2010 till Fiskeriverket föreslå nationella förvaltningsmål för vattenområden och arter av särskild stor betydelse för fritidsfisket och fisketurismen. I uppdraget ingick också att föreslå individuella förvaltningsmål för individuella älvar av särskild stor betydelse för fritidsfiske och fisketurism. Redovisningen bereds vidare på Fiskeriverket i samråd med länsstyrelserna.

Genom det statliga fiskevårdsanslaget främjas fiskevården och fisketillsynen, främst i vatten där allmänheten har rätt att fiska. Anslaget storlek för budgetåret 2010 är 24 832 000 kronor.

8 Framtida prioriteringar som påverkar fiskeripolitiken

Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken

Den gemensamma fiskeripolitiken, GFP, reformerades senast 2002. Då antogs den nuvarande s.k. grundförordningen om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, förordning (EG) 2371/2002. Enligt artikel 35 ska en översyn göras senast före utgången av 2012. Vid en hearing i Stockholm i april 2008 om fiskeripolitikens framtid, som arrangerades av Jordbruksdepartementet, gav kommissionen en första presentation och analys av varför fiskeripolitiken inte har lyckats med att uppnå sitt mål om ett långsiktigt hållbart fiske. I april 2009 publicerade kommissionen en grönbok om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken (KOM(2009)163) och en nästan årslång konsultationsprocess påbörjades.

Under det svenska ordförandeskapet på hösten 2009 var grönboken således fortfarande ute på konsultation och behandlades inte formellt i rådet. Reformen diskuterades dock vid EU:s fiskeridirektörmöte i juli 2009 och vid en informell lunch i samband med jordbruks- och fiskerådet i november 2009. Sverige har förespråkat en öppen debatt med fokus på vilken politik som behövs för att kunna få ett hållbart fiske som tillgodoser konsumenternas efterfrågan. Som reaktion på grönboken har regeringen i januari 2010 skickat in en skrivelse till kommissionen som redogör för de viktigaste frågorna i en reform. Regeringen har betonat att en reform av den gemensamma fiskeripolitiken behöver vara genomgripande. I skrivelsen betonar regeringen behovet av långsiktighet i förvaltningen främst genom att långsiktiga planer tas fram för varje bestånd eller grupp av bestånd. Överkapaciteten i den europeiska flottan måste minska. En förändring bör också ske vad gäller beslutsstrukturerna så att rådet och Europaparlamentet inte tar beslut om tekniska frågor på detaljnivå utan i stället fastställer målen för fiskeripolitiken och fokuserar på principiella frågor. Arbetet med reformen av den gemensamma fiskeripolitiken kommer att fortgå fram till slutet av 2012. Därför är det viktigt att ett kontinuerligt förbättringsarbete fortsatt sker parallellt.

Inom ramen för Helsingforskonventionen, Helcom, har regeringarna runt Östersjön antagit en actionsplan för Östersjön, BSAP. En betydande del av åtgärderna i BSAP berör fisk och fiske och hänger samman med åtaganden inom den gemensamma fiskeripolitiken och dess förvaltningsåtgärder som t.ex. minimering av utkast och utveckling av selektiva redskap, förvaltningsplaner för torsk, lax, plattfisk och ål, och fiskerireglering i Natura 2000 samt fiskefria områden, men också spårbarhet, förbättrad rapportering och övervakning.

Under 2009 färdigställdes ett förslag till svenskt åtgärdsprogram på fiskets område som ska ligga till grund för regeringens beslut om prioriteringar och den slutliga nationella actionsplanen som ska presenteras i maj 2010. Åtgärdsprogrammet kompletterades med samhällsekonomiska konsekvensbedömningar.

Sverige leder inom ramen för BSAP en serie åtgärder. Av den anledningen har Fiskeriverket uppdraget att fortsatt samordna arbetet med framtagning av indikatorer för status av kustfiskbestånd. I den mån det har varit möjligt har Sverige arbetat för att genomförandet av Östersjöns actionsplan ska samordnas med arbetet inom den gemensamma fiskeripolitiken både nationellt och av länderna runt Östersjön. Inom ramen för Helcom har man bildat ett forum för uppföljning av genomförandet av fiskedelarna i BSAP, Baltic Fish and Environmental Forum.

Det finns en direkt koppling mellan former och verktyg för genomförandet av BSAP och EU:s strategi för Östersjöregionen, där Sverige har åtagit sig att leda flaggskeppsprojektet ”Ett uthålligt fiske”.

EU:s strategi för Östersjöregionen

EU:s strategi för Östersjöregionen antogs under det svenska ordförandeskapet hösten 2009. Bakgrunden till strategin är Östersjöregionens geografiska läge, att området står inför gemensamma utmaningar och att åtta av de nio kuststaterna numera är medlemmar i EU. Utgångspunkten är att länderna ännu inte till fullo drar nytta av de möjligheter till samarbete som EU-medlemskapet ger vad gäller gemensamt beslutsfattande och tillgängliga resurser. Länderna i Östersjöregionen har en tradition av väl utvecklat regionalt samarbete med olika mellanstatliga organisationer, vilket ytterligare stärker förutsättningarna för en ökad integration.

Strategin utgår ifrån grundtanken att det inte ska bildas några nya institutioner eller avsättas nya budgetmedel. I stället ska konkreta resultat uppnås genom ett fokuserat och fördjupat samarbete och inom ramen för befintliga institutioner och resurser. Kommissionen har identifierat fyra övergripande utmaningar som är vägledande för strategin: 1) att skapa en hållbar miljö; 2) att öka välbefindandet; 3) att öka tillgängligheten och attraktionskraften samt 4) att öka säkerheten och tryggheten i området. Utmaningarna är i sin tur indelade i 15 prioriterade områden. Två av dessa behandlar fiske. Sverige och Jordbruksdepartementet har huvudansvaret för fiskefrågor inom strategin under prioriteringsområde 9 där fyra huvud-

projekt ingår. Sverige har även huvudansvaret för två av dessa projekt. Skr. 2009/10:187
Ett handlar om att verka för ett hållbart fiske och det andra om att fördjupa samarbetet avseende fiskeriförvaltningen mellan medlemsstaterna i Östersjöregionen. Återstående två projekt har målsättningen att motverka utkastet av fisk samt att verka för ett hållbart vattenbruk med Danmark respektive Finland som huvudansvariga länder.

Ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor

Regeringen bedömde i proposition En sammanhållen havspolitik (prop. 2008/09:170) att det finns behov av en central förvaltningsmyndighet med ansvar för havs- och vattenmiljöfrågor. Regeringens målsättning är att etablera en effektiv och samlad svensk havsmiljö- och vattenförvaltning som skapar ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurserna och tjänar till att bevara och vid behov förbättra miljötillståndet i alla vattenmiljöer. I centrum står ett samlat genomförande av EU:s marina direktiv, ramdirektivet för vatten, Helcoms aktionsplan för Östersjön och de relevanta svenska miljö kvalitetsmålen. Särskilt viktigt är att säkerställa att förvaltningen av vatten i landmiljöer, kust och hav präglas av en helhetssyn och av ekosystemansatsen och därigenom möjliggör avvägningar för ett optimalt nyttjande av vatten i landmiljöer, kust och hav.

I betänkandet om en ny myndighet för havs- och vattenmiljön (SOU 2010:8) finns förslag om att delar av Fiskeriverkets verksamhet, inklusive fiskerikontrollen, ska ingå i den nya myndigheten. Vidare föreslås att samarbetet med andra myndigheter runt fiskerikontrollen bör fortsätta på liknande sätt som i dag och att det bör övervägas om Kustbevakningen kan ges ett större ansvar för genomförandet av fiskerikontrollen i samband med inrättandet av den nya myndigheten.