

FISKE2020



FISKERIVERKET

FISKE2020

På väg mot en ekosystembaserad fiskeriförvaltning

Innehållsförteckning

Inledning	4
Målområde 1: Fungerande ekosystem och ekosystemtjänster säkerställs	7
Mål 1.0 Fungerande ekosystem och ekosystemtjänster säkerställs	8
Mål 1.1 Återuppbyggnad av bestånd.	9
Mål 1.2 Återuppbyggnad av ekosystemens funktioner.	9
Mål 1.3 Områden och hotade bestånd restaureras och skyddas.	9
Mål 1.4 Förändringar i fiskens och fiskets förutsättningar beaktas	9
Mål 1.5 Spridning av främmande arter begränsas	9
Mål 1.6 Miljöpåverkan från fiske begränsas.	10
Målområde 2: Fiskeriförvaltning	23
Mål 2.1 All fiskeriförvaltning utgår från en längdoptimerad förvaltningsmodell, grundar sig på ekosystemplaner samt har ett ökat inslag av insatsregleringar	24
Mål 2.2 Fördelningen av fiskeresursen mellan olika kategorier fiskande sker utifrån samhällsekonomiska kriterier.	30
Mål 2.3 Inom ramen för den fysiska planeringen anges vattenområden där olika typer av fiske har prioritet.	33
Mål 2.4 Till varje fiske kopplas en bredare miljöbedömning	36
Mål 2.5 Fiskeripolitiken är en integrerad del i den maritima politiken och dess mål är tydligt formulerade och inbördes prioriterade.	38
Mål 2.6 Trovärdig fiskeriförvaltning som förankras hos allmänheten och med intressentgrupper	41
Målområde 3: Allmänhetens fiske	45
Mål 3.1 Allmänhetens fiske är omfattande och har stor social och rekreativ betydelse.	47
Mål 3.2 Allmänhetens fiskemöjligheter begränsas förutom genom tillåtna redskap även genom fångstuttag.	50
Mål 3.3 Ökade krav ställs på den som ska fiska.	53
Mål 3.4 Genom statens och kommunernas engagemang främjas allmänhetens fiskemöjligheter.	56
Målområde 4: Fiske för försäljning	59
Mål 4.1 Det yrkesmässiga fisket regleras med ökade inslag av insatsregleringar såsom redskapens utformning och att all fångst ska landas	62

Mål 4.2 Tillträdet till fisket är rättighetsbaserat, i första hand genom system med individuella överförbara fiskerättigheter	66
Mål 4.3 Fiskeföretagen täcker sina egna kostnader	69
Mål 4.4 Fiskeföretagen bär delar av förvaltnings- och kontrollkostnaden	73
Mål 4.5 En effektiv övervakning av fisket till lägsta kostnad samt ett verkningfullt förebyggande och uppföljning av överträdelse sker	75
Målområde 5: Fisketurism	79
Mål 5.1 Fisketurismen är en etablerad landsbygdsnäring. Vid sidan av specialiserade företag finns företag som riktar sig till en lokal/regional marknad .	80
Mål 5.2 Genom förvaltningsåtgärder finns tillgång till fisk av den kvalitet som tillgodoser de fritidsfiskebaserade företagens krav	83
Mål 5.3 En utvecklad marknadsorganisation för de fisketuristiska företagen finns .	85
Målområde 6: Vattenbruket	87
Mål 6.1 Ett miljövänligt vattenbruk utvecklas. Produktion från ekologiskt/ miljöcertifierat vattenbruk ökar	89
Mål 6.2 God fiskhälsostatus behålls. Främmande arter och genetiskt modifierad fisk påverkar inte den biologiska mångfalden	93
Mål 6.3 Musselodlingen utvecklas	96
Målområde 7: Vidareförädling av fisk	99
Mål 7.1 Vid sidan av den specialiserade beredningsindustrin utvecklas vidareförädling av fisk som ett komplement till fiske och vattenbruk	101
Målområde 8: Konsumtion och handel	105
Mål 8.1 All konsumtion kommer från hållbart fiskade bestånd	108
Mål 8.2 Konsumtion av närfångad/lokalt landad och hållbart fiskad fisk ökar	111
Mål 8.3 Konsumenterna har tillgång till säkra och sunda livsmedel från hav och sjö	113
Mål 8.4 Välinformerade konsumenter	115
Referenser och litteraturtips	118

Inledning

Hav i balans och levande kust och skärgård samt *Levande sjöar och vattendrag* är två av de nationella miljökvalitetsmål som riksdagen beslutade om i april 1999¹. Målen beskriver hur ett från miljösynpunkt långsiktigt hållbart tillstånd ska nås i ett generationsperspektiv, här preciserat till år 2020. Sedan beslutet 1999 har de femton miljökvalitetsmålen kompletterats med ett sextonde *Ett rikt växt- och djurliv*. Samtliga mål är nedbrutna i ett stort antal delmål. Det är dessa miljömål och delmål som bildar utgångspunkten för den här skriften.

Under våren 2010 gjorde regeringen en samlad redovisning av behovet av fortsatta insatser i miljömålsarbetet². I motsats till tidigare lyfter regeringen denna gång fram ekosystemansatsen och sätter fokus på ekosystemtjänsternas värde. Regeringens slutsats blir att det krävs en strategi för att göra dessa värden synliga. Detta innebär bland annat att fiske liksom annat nyttjande av hav och vattenområden ska ske med hänsyn till området produktionsförmåga, biologiska mångfald, natur- och kulturmiljö och friluftsvärden.

Den skrift – FISKE2020 - som Fiskeriverket här presenterar kan ses som en strategi för att sätta fokus på ekosystemtjänsterna i hav och sjöar. De mål som presenteras omfattar alla typer av fiske – allmänhetens fiske, fiske för försäljning och fisketurism – liksom vattenbruk. De ekosystemplaner som är en central del i våra förslag måste emellertid i ett senare skede breddas och kompletteras.

Förutom utgångspunkten i ekosystemtjänsterna bygger FISKE2020 även på ett antal ställningstaganden av mer grundläggande karaktär:

- att fiske sker på stora fiskar som fått leka flera gånger (vi tillämpar en grundläggande modell som kallas långdoptimerad förvaltning);
- att förvaltningen baseras på ekosystemplaner som varierar i utformning och omfattning beroende på vilket havs- eller vattenområde som planen omfattar;
- att fiskeriförvaltningen har hög grad av trovärdighet hos allmänheten och hos förvaltningens olika intressentgrupper;

1. Proposition (1997/98:145) Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

2. Proposition (2009/10:155) Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.

- att ekonomiska drivkrafter för ett hållbart fiske skapas genom rättighetsbaserad förvaltning (den rådande överkapaciteten i fiskeflottan minskas genom att nyttjanderätterna är överförbara);
- att fisket inte subventioneras och står för delar av förvaltningskostnaderna;
- att det finns en effektiv fysisk planering inom alla havs- och vattenområden (genom att peka ut de områden där fiske får respektive inte får bedrivas skapas ett effektivt och lättkontrollerat fördelningsinstrument);
- att ett miljövänligt vattenbruk med god hälsostatus skapas (ett samlat förvaltningsansvar och en strategisk plan är grundläggande för att nå målet);
- att en trovärdig information om den fisk som finns till försäljning är tillgänglig för konsumenterna.

FISKE2020 syftar till att ge ett underlag för debatten om ett hållbart fiske. Vi visar här på en väg som är långt ifrån enkel men inte heller omöjlig och som vi anser på tio års sikt kan leda till ett fiske som bedrivs inom de ramar ett hållbart ekosystem ger.

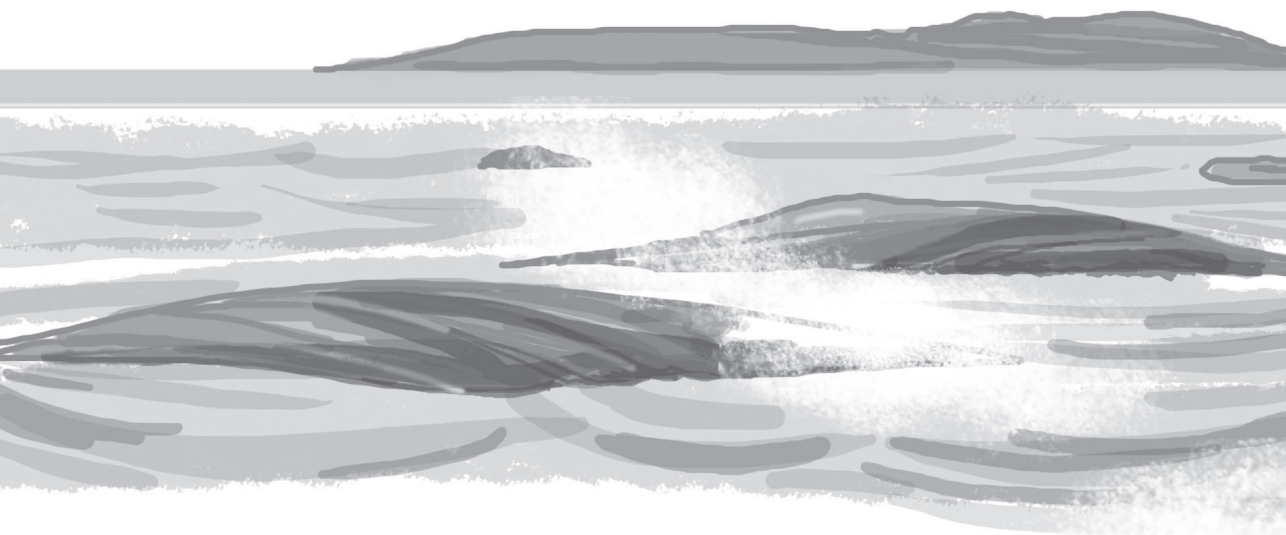
Vägen dit presenteras i form av ett antal mål där principerna för fiskeriförvaltningen utgår från ett ekosystemtänkande. Inom dessa ramar är statens uppgift att ge fiskenäringarna de förutsättningar som krävs för att uppnå ett långsiktigt hållbart fiske.

De riktlinjer vi presenterar ska vara tillämpliga i såväl hav som sjöar och vattendrag. Sättet att genomföra tankarna växlar naturligtvis och ju fler arter och ju större område desto mer komplex blir förvaltningen. I små sjöar och vattendrag kan det röra sig om grunder för myndigheters rådgivning till enskilda vattenägare. I de fem stora sjöarna liksom längs våra kuster rör det sig om utgångspunkter för den nationella regleringen inom de ramar som EU:s regelverk ger. I övriga fall rör det sig dels om hur Sverige som medlemsland i EU vill påverka utvecklingen, dels om hur vi vill genomföra och komplettera EU:s beslut.

Samtidigt är vi väl medvetna om att många av de mål och åtgärder som vi redovisar här är beroende av beslut på EU-nivå. Ett genomförande förutsätter också i flera fall ny eller reviderad svensk lagstiftning.

Slutligen har regeringen aviserat sin avsikt att bilda en ny myndighet för havs- och vattenmiljö. En viktig utgångspunkt är därmed att fiskeriförvaltningen ska integreras med övriga havs- och vattenmiljöfrågor utifrån en ekosystemansats. Denna skrift visar på att detta är möjligt och hur man kan gå tillväga.

Målområde 1: Fungerande ekosystem och ekosystemtjänster säkerställs



I detta avsnitt presenteras det övergripande målet för ekosystembaserad fiskeriförvaltning där dagens förvaltning som baseras på maximal hållbar avkastning kompletteras med längdoptimerad selektivitet (mål 1.0). Synsättet utvecklas och omsätts i långsiktiga biologiska mål (mål 1.1 – 1.6). Avsnittet avslutas med att de principiella åtgärder som krävs för att nå målen anges.

Målsättningen med en ekosystembaserad fiskeriförvaltning är att vidmakthålla och återskapa välfungerande ekosystem så att de kan leverera olika typer av ekosystemtjänster vilket inkluderar hållbart fiske, bibehållen biodiversitet och fungerande näringsvävar. För varje havs- eller vattenområde krävs att förvaltningen grundas på planer för de specifika ekosystemen där de behandlas i sin helhet.

Mål 1.0 Fungerande ekosystem och ekosystemtjänster säkerställs.

Ekosystemtjänster kan delas in i fyra kategorier: (1) tillhandahållande tjänster (dvs. produktion av varor som mat och rent vatten); (2) reglerande tjänster (exempelvis sjukdomskontroll och klimatreglering); (3) kulturella tjänster (exempelvis utbildning och rekreation) och (4) stödjande tjänster (exempelvis näringsflöden och primärproduktion). Ett väl fungerande ekosystem levererar alla dessa varor och tjänster. Därför är det viktigt att behålla ekosystemets alla komponenter, men även de processer som håller dem samman. För att säkerställa detta måste det finnas indikatorer som mäter ekosystemets status, struktur och funktion. Som indikatorer på ett ekosystems status används ofta beståndstatus hos bytesdjur (som sill och skarpsill) och tillståndet hos de rovdjur (såsom torsk), som är beroende av dessa byten. Exempel på andra indikatorer är artrikedom, artsammansättning och ekosystemfunktioner.

Den ökade förståelsen för de akvatiska ekosystemen har visat att storleksstruktur, utbredning och genetisk variation hos stora rovfiskar kan användas som indikatorer på ett ekosystems status och hälsotillståndet hos detta. Orsaken till att hälsotillståndet reflekteras av stora rovfiskars storlek och antal är att toppredatorer (rovdjur i toppen av näringskedjan) har stor påverkan på bestånden av bytesdjur och att detta i sin tur ger effekter längre ner i näringskedjorna. Förvaltningen av akvatiska ekosystem måste därför ta hänsyn till dessa följd effekter och inte enbart till antalet rovdjur. Stora individer bidrar också mer till reproduktionen än mindre och ju fler årsklasser som bidrar till reproduktionen desto stabilare blir den över tiden. Allt detta innebär att det är av största vikt att stora och äldre individer skyddas.

För att definiera livskraftiga ekosystem måste utgångspunkter eller baslinjer väljas. Exempelvis kan man för vissa av de akvatiska ekosystemen i detta sammanhang använda den struktur, spridning och genetiska variation som stora rovfiskar hade under 1950-talet, innan exploateringen av bestånden dramatiskt ökade. I många av ekosystemen vid denna tidpunkt var stora rovfiskars biomassa och medelstorlek betydligt större än idag. Trots att de miljömässiga förutsättningarna har ändrats betydligt sedan 1950-talet kan situationen då, i många fall, användas som en måttstock och samtidigt tjäna som ett grovt mål för geografisk spridning och genetisk variation hos stora rovfiskar. För bestånd och ekosystem som inte hade så god status under 1950-talet, exempelvis många bestånd av lax och havsöring, måste andra utgångspunkter användas.

Det övergripande målet om fungerande ekosystem och ekosystemtjänster kan preciseras i följande långsiktiga biologiska mål:

Mål 1.1 Återuppbyggnad av bestånd.

Fiskarters beståndsstorlekar, storleksstruktur, genetiska variation och utbredning återskapas till en nivå som liknar en för ekosystemet relevant baslinje.

Mål 1.2 Återuppbyggnad av ekosystemens funktioner.

Ekosystemens struktur och funktion återskapas och bevaras bland annat genom att rovfiskar finns i en tillräcklig mängd för att ha en naturligt reglerande roll i ekosystemen och fiskeriförvaltningen samordnas med förvaltningen av toppredatorer (marina däggdjur och fåglar) inom ramen för ekosystembaserad förvaltning.

Mål 1.3 Områden och hotade bestånd restaureras och skyddas.

Viktiga lek- och uppväxtmiljöer restaureras och säkerställs. I vissa fall kan fiskbestånd behöva återetableras.

Mål 1.4 Förändringar i fiskens och fiskets förutsättningar beaktas.

Förvaltningen av fiskresursen tar hänsyn till förväntade förändringar i klimat och miljö, förändrade förutsättningar för naturlig produktion, samt förändringar i hur de nyttjas.

Mål 1.5 Spridning av främmande arter begränsas.

Spridning av främmande arter begränsas där detta är möjligt. Ett led i detta kan vara att nyttja dessa arter. Ett sådant exempel är det japanska jätteostronet.

Mål 1.6 Miljöpåverkan från fiske begränsas.

Miljöpåverkan i form av bottenpåverkan och oönskade bifångster begränsas och känsliga arter och habitat skyddas.

Vilka medel behövs för att nå målet?

Längdbaserad förvaltning

En ekosystembaserad förvaltning med målet att uppnå väl fungerande ekosystem som levererar ekosystemtjänster ställer stora krav på detaljerad kunskap om ekosystemens funktion. Denna kunskap är idag fragmentarisk och räcker inte som grund för en fullödig ekosystembaserad förvaltning. En mindre kunskapsintensiv metod, som tar ett tydligt steg mot en ekosystembaserad förvaltning kan införas genom principen om att fiskar fångas först efter det att de uppnått optimal längd. Den optimala längden (L_{opt}) definieras här som fiskens kroppslängd då en ofskad årsklass når maximal biomassa. Denna längd beror i huvudsak på fiskens tillväxt och naturliga dödlighet.

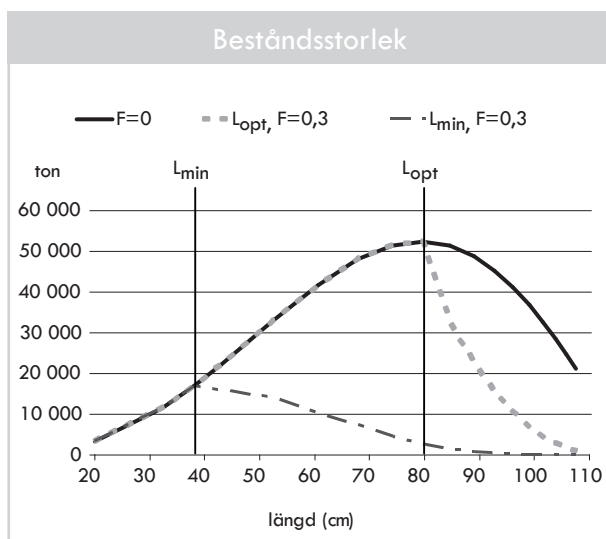
Anpassas fisketrycket på de fiskar som nått optimal längd på lämpligt sätt är det möjligt att få en god avkastning samtidigt som beståndssammansättningen liknar den hos ett bestånd som inte fiskats. Som regel innebär den optimala längden att fiskar i den storleken med god marginal hunnit bli köns mogna och reproducera sig flera gånger. Storleksstrukturen hos stora rovfiskar kan alltså inte bara användas som indikator för ekosystemets status, utan även som ett relativt lätthanterligt förvaltningsinstrument.

Storleksstruktur

Flertalet bestånd i svenska vatten uppvisar idag låga beståndsbiomassor, en skev storleksfördelning och därmed en stor dominans av små individer. En längdoptimerad förvaltning är en strategi som gynnar en stabil storleksstruktur, men som samtidigt tillåter en exploatering av fiskbestånden i enlighet med försiktighetsansatsen eftersom storleksstrukturen mer kommer att likna ett ursprungligt obeskatat bestånd. En annan biologisk fördel är att uttaget av fisk utnyttjar fiskbeståndens maximala produktionsförmåga, vilket gör att man kan minska påverkan på beståndet och samtidigt få en hög avkastning. Dock innebär det att fisket måste begränsas till fisklängder som är lika med eller större än den optimala längden. Storleksselektion i fisket har länge tillämpats, varför kunskaperna och arbetsmetoderna för att utveckla selektiva redskap redan är väl etablerade. Skillnaden är att den optimala längden är mycket större än dagens minimimått, särskilt för stora rovfiskar.

Östersjötorsk – ett exempel

En väl fungerande förvaltning enligt den föreslagna principen innebär en lika stor eller större skörd som med dagens förvaltning samtidigt som en större andel stora individer finns i bestånden. Med östra Östersjöns torskbestånd som exempel framgår detta om man jämför beståndsstrukturen vid ett fiske enligt rådande minimimått (L_{min}) med den vid fiske enligt den optimala längden (L_{opt}) (figur 1.1). Observera att även om fisket riktas mot endast de största individerna så kommer det ändå att bli väsentligt fler riktigt stora individer kvar i beståndet förutsatt att inte fisketrycket ökar markant. Det ska noteras att en förvaltning som baseras på L_{opt} -principen måste vara specifik för olika arter och bestånd.



Figur 1.1. Beståndsstorlek i relation till längd baserat på kunskap om östra beståndet av Östersjötorsk, för två scenarier med olika minimimått, samt ett scenario helt utan fiske ($F=0$). L_{min} = rådande minimimått; L_{opt} = optimal längd enligt den beskrivna principen. Den heldragna kurvan beskriver ett ofiskat bestånds storleksstruktur ($F=0$); den läng- och kortstreckade kurvan beskriver storleksstrukturen om rådande minimimått (L_{min}) tillämpas i kombination med nuvarande fiskeridödlighet ($F=0,3$); den kortstreckade kurvan beskriver storleksstrukturen om optimal längd (L_{opt}) tillämpas i kombination med nuvarande fiskeridödlighet ($F=0,3$).

Fiskeridödlighet

Principen med L_{opt} innebär dock inte att fisket kan vara fritt ovanför den optimala längden. Om tillräckligt många stora individer ska överleva måste fiskeridödligheten anpassas till en lämplig nivå.

Fiskeridödligheten som kombineras med L_{opt} kan sättas till olika nivåer för att uppnå olika mål. Ett sådant mål kan vara att sätta fiskeridödligheten så att fångsten blir lika stor som idag. Ett annat mål, som från ekosystemsynpunkt bör vara styrande är hur man vill att beståndet i storlekarna ovanför optimal längd ska avta, dvs. hur långsamt

den kortstreckade kurvan i figur 1.1 ska falla för längder ovanför L_{opt} . Ju lägre fisketryck som tillämpas, desto fler större fiskar kommer att finnas kvar i beståndet, och beståndet blir då mer likt ett ofiskat bestånd.

Arter och bestånd

Beräkningarna i figur 1.1 kan göras för arter för vilka vi har tillräcklig kunskap om bland annat tillväxt och dödlighet, dvs. samma kunskap som vi behöver för att utföra dagens beståndsuppskattning. En längdoptimerad förvaltning kan initialt baseras på resultat från enartsmodeller, men tillväxtmönster och därmed beräknade optimala längder varierar mellan arter och bestånd. För Östersjön innebär detta att tillämpningen av denna princip på förvaltningen av torsk i huvudsak kan baseras på storleksselektion i torskfiske, anpassning av fiskeansträngningen och undvikande av bifångster av torsk i det pelagiska fisket.

För de arter som bildar många separata bestånd, exempelvis abborre, gös och lax, är situationen mer komplicerad, eftersom varje bestånd kan ha olika förutsättningar i form av individtillväxt, naturlig dödlighet och ålder vid könsmognad. Förvaltningen blir dock i princip inte mer komplicerad än vad den är idag, eftersom all förvaltning måste grunda sig på beståndens specifika biologiska egenskaper. Eftersom vi oftast inte har tillräcklig information om alla enskilda bestånd så blir konsekvensen att vi ofta måste tillämpa adaptiv förvaltning (se nedan) med utgångspunkt i de biologiska egenskaperna för bestånd från områden med liknande biologiska förutsättningar eller använda oss av medelvärden, med säkerhetsmarginaler, för en art inom ett visst större område.

I och med att fisket sker först när individer växt sig stora uppstår inte som idag en situation som leder till könsmognad vid liten storlek och låg ålder eftersom alla fiskar som fiskas upp kommer att ha haft möjlighet att leka minst en gång, oftast flera gånger. Vidare kommer återhämtningsförmågan efter perioder med rekryteringsproblem orsakade av miljöfaktorer (exempelvis klimatförändringar) att öka och bifångster och utkast av mindre individer och arter att minska drastiskt.

Ekosystem

Förvaltning av fiskbestånd enligt L_{opt} -principen innebär ett steg mot ekosystembaserad förvaltning trots att förvaltningen i grunden riktas mot enskilda bestånd. Detta beror på att när nyttjandet sker på relativt stora individer kommer ålders- och storleksfördelning, såväl som biomassa hos fiskade bestånd mer att likna ofiskade bestånd. Detta ger förutsättningar för att alla arter kan fylla sina funktioner i ekosystemet.

En återuppbyggnad av exempelvis torskbeståndet kommer att innebära att torsken återfår sin roll som rovdjur i förhållande till skarpsills- och sillbestånden, vilket också kommer att påverka lägre nivåer i näringskedjan liksom andra predatorer. Vidare

får torsken större förutsättningar att finnas inom sitt naturliga spridningsområde i fiskbara bestånd.

Beräkningar av optimal längd för olika bestånd baseras på individernas storlekillväxt och den naturliga dödligheten i beståndet. Dessa egenskaper är dock beroende av övriga komponenter i ekosystemet, såsom rovdjur, konkurrenter och byten. Om torskbeståndet ökar kommer predationen på skarpsill öka, vilket alltså ökar skarpsillens naturliga dödlighet, vilket i sin tur minskar L_{opt} för skarpsillen. Delvis kompenseras förmodligen detta av ökad storlekillväxt i ett glesare skarpsillsbestånd. Ett ökat torskbestånd kan också innebära större konkurrens om födan för torsken, vilket skulle minska torskens storlekillväxt, och i förlängningen innebära en minskning av L_{opt} för torsken. Dessa effekter har dock liten betydelse i de inledande skedena av införandet av längdoptimerad förvaltning och kan senare anpassas som en del av en adaptiv förvaltning.

De flesta fiskena är flerartsfisken med avsevärda bifångster vilket kräver kompletterande lösningar med målsättningen att fiska arter så separat som möjligt. Detta innebär fortsatt utveckling av artselektiva redskap, tidsmässig reglering såsom fredningstider och rumslig reglering såsom fredningsområden och andra typer av zonerings. Till viss del kan samma effekter uppnås genom att rikta förvaltningsåtgärderna mot de största eller känsligaste arterna och låta de andra åka snålskjuts, vilket betyder en reglering med utgångspunkt i den biologiskt mest känsliga/viktigaste arten.

Förutsättningar och metoder för att nå en längdoptimerad förvaltning kommer följaktligen att skifta mellan olika havs/vattenområden. Som bas för det långsiktiga beslutsfattandet måste därför ligga ekosystemplaner (se mål 2.1) där mer precisa mål formuleras för varje område. Dessutom måste anges i vilken takt ett genomförande är realistiskt och hur de olika instrumenten ska vägas av mot varandra.

Vad krävs för att införa en regim där fiskar fångas först efter att de uppnått optimal längd?

En längdoptimerad förvaltning förutsätter en övergångsperiod för beståndsuppbyggnad och en förändring av nuvarande reglering. Under denna längre övergångsperiod består förändringarna i förvaltningen huvudsakligen av minskat fisketryck och successivt ökad storleksselektion i fisket. Detta utvecklas vidare under mål 2.1 och för det yrkesmässiga fiskets del även i mål 4.1.

De nu hårt exploaterade fiskbestånden behöver tid för att bygga upp en längd- och åldersstruktur som kan ge stora fångster. Idag sker fisket på ung och delvis ickeköns mogen fisk. En följd av detta är att fiskbestånden ofta innehåller relativt få större och äldre individer. Därför är en grundförutsättning bättre överlevnad för alla fiskstorlekar genom minskat fiske. Under denna övergångsperiod består förändringarna i förvaltningen huvudsakligen av minskat fisketryck och successivt ökad storleksselektion

genom ändrade maskstorlekar och andra förändringar i redskapens utformning. När storleksmålet uppnåtts måste fiskeridödligheten anpassas till en nivå som innebär att tillräckligt många stora individer överlever.

Till vissa delar krävs även andra åtgärder för att nå målen. Förutom zonerings av olika slag kan detta gälla restaurering av viktiga lek- och uppväxtmiljöer samt att spridningen av främmande arter begränsas. I Västerhavet är många lokala kustbestånd mer eller mindre utplånade. Återuppbyggnaden av dessa kommer att kräva riktade åtgärder i form av fredning och i vissa fall återetableringsförsök. Det är mycket osäkert hur lång tid återuppbyggnaden av dessa bestånd kan ta.

Adaptiv förvaltning och ekosystemindikatorer

Principen om längdoptimerad förvaltning visar på hur vi med dagens kunskap och medel kan ta ett stort steg mot en ekosystembaserad förvaltning utan att drastiskt minska fiskets fångster. Det är nödvändigt att utvärdera resultatet av den längdbaserade förvaltningen i ett ekosystemperspektiv. Detta görs bäst i form av adaptiv förvaltning, dvs. att förvaltningen stäms av mot uppnådd effekt på bestånden och ekosystemen, så att förvaltningsåtgärderna efter hand kan justeras. I situationer där vi har ofullständig kunskap om de biologiska systemen och hur de påverkas av fisket är adaptiv förvaltning ett sätt att ändå kunna skrida till handling. Det är dessutom ett utmärkt sätt att utnyttja genomförda förvaltningsåtgärder till att öka våra kunskaper, både om förvaltningens effekter och om ekosystemen som sådana.

Situationen fram till idag

Östersjön

Den stora befolkningen kring Östersjön har och har haft en stor påverkan på Östersjöns ekosystem, framförallt genom fiske, näringsutsläpp och föroreningar. Övergödning har stora konsekvenser för kustområdena, men har även påverkat artsammansättningen i det öppna havet genom att syrehalten minskar och mängden syrefria bottenar ökar. Miljögifter nära nog utrotade toppredatorer som sälar och stora rovfåglar i Östersjöområdet under mitten av 1900-talet, vilket rimligen också haft effekter på ekosystemen som helhet. Dessa toppredatorer håller nu på att återhämta sig, vilket måste vägas in i helhetsbilden. Storskaliga klimatförändringar har också lett till ökad temperatur och minskad salthalt i Östersjön, vilket förändrat några av de grundläggande förutsättningarna för ekosystemen.

På grund av bristen på vatten med tillräckligt hög syre- och salthalt kan exempelvis torskägg inte längre överleva i Gotlandsbassängen, utan torskens fortplantning är begränsad till Bornholmsbassängen. Detta tillsammans med överfiske av torsk förändrade sammansättningen av födoväven i utsjön i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet från att ha varit ett torskdominerat system, under de för torsk gynnsamma

förhållandena under 1970- och 1980-talet, till ett system dominerat av skarpsill. När torskpopulationen minskade så minskade även dess predation på skarpsill. Detta, i kombination med en initialt ökad mängd djurplankton, som utgör föda för skarpsill, ledde till att skarpsillsbeståndet nådde en topp i mitten av 1990-talet. Vid höga tätheter av skarpsill styrs djurplanktonens utveckling inte längre främst av klimatfaktorer utan av skarpsillens predation på djurplankton. Den låga torskbiomassan, höga skarpsillsbiomassan och låga mängden djurplankton som sedan mitten av 1990-talet dominerat bilden sammanfaller också med en hög biomassa av växtplankton under sommaren.

Övriga delar av födoväven har också förändrats kraftigt de senaste trettio åren; mängden sill/strömning har minskat i Egentliga Östersjön medan den har ökat kraftigt sedan slutet av 1980-talet i både Rigabukten och Bottenhavet. Genomgående för hela Östersjön är dock att kroppstillväxten hos sill/strömning och skarpsill kraftigt minskat. Populationerna av gråsäl ökar (i Bottenviken även vikare) kraftigt och sprider sig allt längre söderut i Egentliga Östersjön.

Perioder med höga vattentemperaturer gynnar bestånds- och individtillväxten hos varmvattenarter, men missgynnar kallvattenarter. Exempel på varmvattenarter är mört, abborre, gös och gädda. Kallvattenarter utgörs mestadels av marina arter som torsk och skrubbskädda, men även sötvattensarter som sik och lake. Klimatförändringarna ökar inte bara vattentemperaturer utan förändrar också primärproduktion och avrinningen från omgivande landområden, vilket i sin tur påverkar exempelvis siktdjupet och salthalten, vilket kan ha effekter på fiskbestånden.

Även förstörda rekryterings- och uppväxtområden i kustbandet och angränsande sötvatten, samt vandringshinder i kustmynnande vattendrag har påverkat kustfiskbeståndens utveckling negativt. Även lax och havsöring minskade kraftigt under stora delar av 1900-talet, till stor del genom mänsklig exploatering, framför allt vattenkraftens utbyggnad, och de vandringshinder och förstörda lekmiljöer som detta inneburit. Laxen som leker i de större älvarna håller nu på att återhämta sig, tack vare minskat fiske i havet.

Västerhavet

Den historiska utvecklingen av fisket och fiskbestånden i Västerhavet visar på svårigheterna att skapa ett hållbart nyttjande av havets tillgångar. Under 1800-talet kom allt mer avlägsna fiskebankar att exploateras. En successiv utfiskning noterades samtidigt i Kattegatt/Skagerrak, exempelvis finns uppgifter om att fiske efter hälleflundra och rocka, dvs. i huvudsak slät- och knaggrocka, upphörde på utsidan av Tjörn omkring förra sekelskiftet.

I början av 1900-talet introducerades motortrålfisket inom svenskt fiske på bred front. Denna tekniska förändring skulle komma att ha en genomgripande effekt på Västerhavets fiskbestånd. Samtidigt påbörjade föregångaren till Fiskeriverkets havs-

fiskelaboratorium sina provtrålningar i Västerhavet 1901. Analyser av den snart 110-åriga trålserien visar fyra klara resultat: (1) Stora, långlivade arter har minskat, medan små och kortlivade arter inte uppvisar några klara trender. (2) Andelen stora och äldre fiskar inom en art har minskat. (3) Tätheten har generellt sett minskat starkt för torsk, kolja, bleka, vitling, piggvar, rockor och hajar. (4) Populationsstrukturen har utarmats i och med att många lokala delbestånd med olika lekplatser har försvunnit.

Förhållandet att populationsstrukturen har utarmats är särskilt allvarligt. Fenomenet är särskilt tydligt längs delar av Bohuskusten där det numera i stort sett saknas vuxen fisk. Trots avsaknad av vuxen fisk kan förekomsten av ungfisk vara hög beroende på att ungfisk från bland annat Nordsjön utnyttjar kustområdet som uppväxtlokal. Trots den höga förekomsten av ungfisk ökar dock inte tillgången på vuxen fisk, vilket beror på att den uppväxande fisken i hög grad återvänder till sina ursprungliga lekplatser vid två till tre års ålder. Liknande erfarenheter på båda sidor om Atlanten visar att återkolonisation av lokala bestånd är en långsam process. Sammanställningar av tidigare lokalt torskfiske längs Bohuskusten antyder också att Västerhavets skärgårdsområde har varit mycket produktivt långt in på 1900-talet.

Kustbeståndens försvinnande under slutet av 1970-talet bör ses som en effekt av ett alltför högt fisketryck. Den höga andelen rapporterade återfångster i olika märkningsförsök visar att fiskeridödligheten redan under 1960-talet var mycket hög. Orsaken till detta har varit den snabba utvecklingen av fiskeritekniken - inte minst introduktionen av lysfiske i fjordarna.

Den torsk som förekommer i Kattegatt är tämligen stationär och en utvandring mot Skagerrak/Nordsjön observeras mest i de norra delarna. Troligen har en stor del av tidigare lokala kustbestånd av torsk försvunnit, exempelvis i Kungsbackafjorden, Laholmsbukten och Skälderviken. Under 2000-talet har kustzonen i Kattegatt successivt fått ett allt bättre skydd. Ingen återhämtning av torskbestånden har emellertid kunnat observeras under denna tid. Tvärtom visar trenderna i de olika undersökningsområdena på en minskad förekomst av torsk i Kattegatt. Öresund är ett exempel på hur en teknisk reglering - förbud mot trål- och vadfiske sedan 1932 - tycks vara den viktigaste orsaken till en bättre storleksstruktur och betydligt mer produktiva och stabila bestånd än vad som idag kan påträffas i Kattegatt och Skagerrak.

De fem stora sjöarna

Förutom naturlig variation har miljön i de fem stora sjöarna, dvs. Vätern, Vättern, Mälaren, Hjälmaran och Storsjön i Jämtland, också påverkats av människan under den senaste hundraårsperioden, vilket förändrat förutsättningarna för fisk och fiske. En av de största förändringarna i modern tid är övergödningen. Under 1950-, 1960- och 1970-talen tillfördes sjöarna stora mängder näringsämnen. Samtliga sjöar uppvisade då symptom på övergödning såsom algblomning, syrebrist och en förskjutning av fisksamhällena från laxfiskar till karp- och abborrfiskar. I takt med att de större reningsverken började använda kemisk fällning för att reducera näringsämnena i

avloppsvattnet har en viss återhämtning skett. I Vättern, den sjö som återhämtat sig mest, är halterna av fosfor idag sannolikt i nivå med de naturliga bakgrundshalterna.

Många fiskarter i de fem stora sjöarna är beroende av tillrinnande och avrinnande vattendrag för sin lek och uppväxt. Viktiga och skyddsvärda arter som lax och öring är helt beroende av vattendragen för att kunna fullborda sin livscykel. Utbyggnaden av vattendragen under 1900-talet innebar en kraftigt försämrad situation för dessa arter. Den unika, extremt storvuxna nedströmslekande öringen i Vättern utrotades i samband med utbyggnaden av Motala ström i början av 1930-talet. De likaledes unika bestånden av öring och insjölox i Vätern har också fått sina uppväxtmiljöer kraftigt reducerade och försämrade i samband med vattenkraftens utbyggnad.

Från 1990-talet och framåt har klimatet varit något mildare. Något kortare perioder med istäckning, varmare somrar och höstar har också förändrat förutsättningarna för fisk och fiske. Förändringar i klimatet påverkar visserligen samtliga vatten, men det är inte säkert att klimatförändringen får samma konsekvenser i den djupa och av kallvattenarter dominerade Vättern som i den grunda Hjälmaren. Fångsterna av vissa fiskarter vars föringring gynnas av värme som exempelvis gös och abborre tycks ha ökat, samtidigt som fångsterna av typiska kallvattenarter som lake, röding, sik och siklöja verkar minska över tiden.

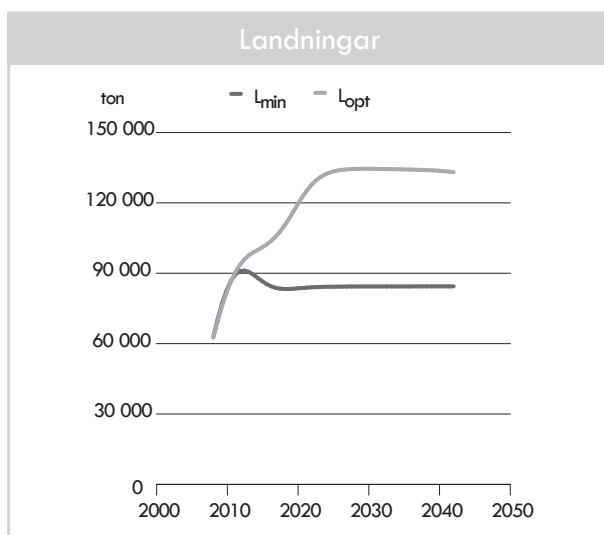
Mot bakgrund av befintlig kunskap om beståndens status bedöms fisket i de fem stora sjöarna överlag bedrivas inom biologiskt säkra gränser. Även om problemen med för högt fisketryck inte varit lika allvarliga i insjöarna som i de marina vattnen så har de dock funnits. Det svaga beståndet av röding i Vättern har åtminstone till viss del uppstått på grund av ett för hårt fiske med finmaskiga nät. Liknande problem med höga bifångster av undermålig fisk förekom också tidigare i gösfiskena i Hjälmaren och Mälaren. Där har dock förändrade minimimått och en utvecklad hantering av bifångad fisk gett ökad överlevnad hos ung gös, vilket bidragit till de idag starka bestånden.

Vad krävs för att införa längdoptimerad förvaltning i Östersjön, Västerhavet och de fem stora sjöarna?

Östersjön

Nyckeln till en övergång till längdbaserad förvaltning är beståndsuppbyggnad. För att kunna införa en sådan förvaltning måste fiskeridödligheten vara på en tillräckligt låg nivå exempelvis den idag beräknade fiskeridödligheten ($F=0,3$) medan maskstorlekar och redskapsutformning ger en inriktning mot större fisk. Med denna förvaltning kommer beståndet och medelstorleken att öka. Är fiskeridödligheten för hög kommer denna övergångsperiod att ta längre tid. När beståndets medellängd ökar måste en gradvis ökning av storleksselektionen i trålar och fasta redskap ske. Först när dessa förändringar har genomförts har vi nått en situation då L_{opt} -förvaltning kan tillämpas.

Ett räkneexempel visar att om längdbaserad förvaltning tillämpas på Östersjöns östra torskbestånd så kan goda förvaltningsresultat uppnås. Om selektiviteten i fisket höjs så att den inriktas på torsk över 80 cm och fiskeridödligheten ligger kvar på nuvarande nivå så ökar torskfångsterna på sikt med nästan 60 % jämfört med om dagens fiske fortgår oförändrat. I figur 1.2 visas också effekten på landningarna av att stegvis koncentrera fisket på stora individer.



Figur 1.2. Beräknade landningar av torsk från det östra beståndet i Östersjön vid två olika förvaltningsstrategier. Båda strategierna har samma fiskeridödlighet, nämligen den rådande fiskeridödligheten ($F=0,3$). Ena strategin innebär att nu rådande minimimått (L_{min}) tillämpas, den andra strategin innebär ett stegvis införande av optimal längd (L_{opt}) som minimimått. Den stegvisa ökningen av storleksselektionen motsvarar ca en årsklass vartannat år, tills optimal längd (L_{opt}) nås.

Vi kan konstatera att en återhämtning av beståndet förväntas även med oförändrat minimimått, vilket beror på att fiskeridödligheten nyligen har nått en ganska låg nivå. Men vi konstaterar också att återhämtningen blir betydligt större om selektiviteten i fisket ökar upp till optimal längd, och det är först då vi uppnår den önskade storleksstrukturen och de förväntade positiva ekosystemeffekterna.

Med tanke på att Östersjöns ekosystem genomgått stora förändringar (systemskiten) under andra halvan av 1900-talet, så finns frågetecken om regleringar av torskfisket räcker för att torskbeståndet ska återuppbyggas. Studier pågår för att utreda en del av samspelet inom fisksamhället och dess födobas i Östersjön.

Den beskrivna principens tillämpning på kustbestånd av abborre, gös och gädda förväntas få motsvarande effekter på dessa arters utbredning och funktion i ekosystemet. För att nå full effekt för dessa arter är det dessutom angeläget att restaurera och freda lek- och uppväxtmiljöer.

Tabell 1.1. Relevanta längdkriterier (cm) för några bestånd i Östersjön.

Art	L_{min}	L_m	L_{opt}
Torsk	38	43	80
Sill	11	20	20
Skarpsill	—	8	10
Abborre		17-23	18-24

L_{min} anger det nuvarande minimimåttet, L_m anger längden vid vilken 50 % av individerna blir könsmogna och L_{opt} anger den längd vid vilken en årsklass når maximal biomassa.

Västerhavet

Flerartsfisken med betydande bifångster dominerar bilden av Västerhavets fisken. Införande av längdoptimerad förvaltning kräver därför många olika åtgärder som ökar artselektiviteten i fisket, såsom redskapsutveckling liksom tidsmässiga och rumsliga regleringar. Vidare kan fisken där flera arter ändå fångas förvaltas med utgångspunkt från de största arterna och/eller de biologiskt känsligaste arterna, med uppföljning av effekterna på övriga arter.

Tabell 1.2. Relevanta längdkriterier (cm) för fiskbestånd i Västerhavet.

Art	L_{min}	L_m	L_{opt}
Torsk	35	61	86
Kolja	30	29	49
Vittling	27	25	37
Gråsej	35	58	118
Rödspotta	27	25	46
Sill	20	22	24

L_{min} anger det nuvarande minimimåttet, L_m anger längden vid vilken 50% av individerna blir köns mogna och L_{opt} anger den längd vid vilken en årsklass når maximal biomassa.

Många lokala kustbestånd i Västerhavet är mer eller mindre utplånade. Här räcker det inte med längdoptimerad förvaltning utan andra kraftfulla åtgärder såsom fredning och i vissa fall återetablering kommer att krävas, vilket troligen kommer att ta mycket lång tid.

De fem stora sjöarna

Fiskbestånden i de fem stora sjöarna har stora likheter med bestånden av sötvattensarter på Ostkusten. En skillnad är dock att arbetet med längdoptimerad förvaltning har nått längre genom höjning av minimimått. I flera fall sker förvaltningen i princip redan enligt principen om längdoptimerad förvaltning (Tabell 1.3).

Tabell 1.3. Beräknad optimal längd i jämförelse med dagens medellängd i fångsten och gällande minimimått för några viktiga arter i de fem stora sjöarna

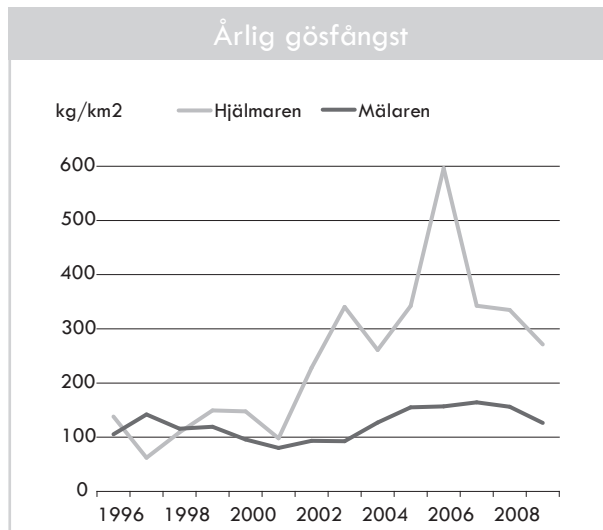
Sjö	Art	Medellängd (cm) i nuvarande fångst*	Nuvarande minimilängd (cm) (L_{min})**	L_{opt} (cm)
Mälaren	Gös	46	40	60
Hjälmaren	Gös	53	45	60
Vättern	Röding	59	50	52
Vättern	Signalkräfta	10,5	10	11,5
Vänern	Lax	64	60	77

*Medellängd i nuvarande fångst innefattar uppskattad bifångst av undermålig fisk.

**Minimilängd för gös i Mälaren ska höjas till 45 cm 2012.

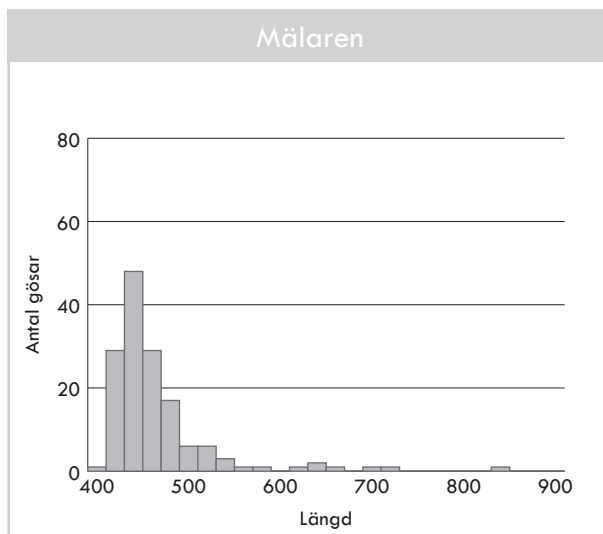
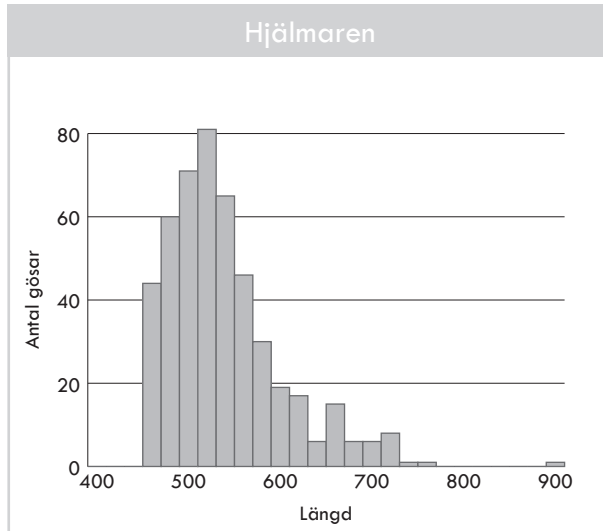
På samma sätt som på Ostkusten och Västkusten fiskas många arter i flerartsfisken. Detta kräver kompletterande lösningar med målsättningen att fiska dessa arter så separat som möjligt. Ett fortsatt arbete med tidsmässig och rumslig reglering av dessa fisken och skapande av drivkrafter för fisket krävs. Dessa strategier samt ett fortsatt arbete med storleksselektivitet har stora möjligheter att ge en fortsatt god utveckling.

Ett bra exempel på gynnsam beståndsutveckling till följd av ökat minimimått är gös i Hjälmarens där detta höjdes från 40 cm till 45 cm år 2001. Under perioden 2001-2009 ökade fångsterna i Hjälmarens kraftigt i jämförelse med perioden 1996-2000. I Mälaren sker fisket på i princip oförändrad nivå. Skillnaderna i fångst per ansträngning visade också på en gynnsammare utveckling i Hjälmarens efter minimimåttshöjningen. Varma somrar och höstar har bidragit till produktion av starka årsklasser i båda sjöarna, men en jämförelse av längdfördelningar i fångsten visar att ökade fångster kan förklaras av större storlekar av gös i Hjälmarens (figur 1.4).



Figur 1.3. Utveckling av årliga gösfångster i Hjälmarens och Mälaren 1996-2009. Fångsterna uttrycks som total årsfångst per sjöarea. Minimimåttet höjdes från 40 till 45 cm i Hjälmarens år 2001.

En annan jämförelse är den svaga utvecklingen hos gösbestånden på Ostkusten. Trots mycket goda förutsättningar för rekrytering har fångst och beståndstatus hos kända bestånd längs kusten försämrats under den period då gösfisken i insjöarna varit mycket gott. En stor skillnad i förvaltningen är att minimimåttet på kusten är lägre och att det inte följts av ökad maskstorlek på samma sätt som i sjöarna.



Figur 1.4. Storleksfördelning (representativt urval) på gös fångad i bottengarn i början av maj 2008 från respektive sjö. Längdfördelningen avser landad fångst, undermålig gös är inte medräknad.



Målområde 2: Fiskeriförvaltning

I detta avsnitt beskrivs de förvaltningsåtgärder som omfattar alla nyttjandegrupper och som krävs för att säkerställa fungerande ekosystem och ekosystemtjänster (mål 1.0). För att uppnå detta mål har ett antal handlingslinjer pekats ut såsom längdoptimerad förvaltning inom ramen för ekosystemplaner (mål 2.1). De tre följande målen avser principer för hur fisket kan fördelas mellan och inom olika kategorier fiskande. Tre grunder för fördelningen redovisas: Samhällsekonomiskt värde (mål 2.2), fysisk planering (mål 2.3) och utifrån miljöpåverkan (mål 2.4). I de nästföljande tre målområdena (målområde 3-5) redovisas specifika mål och förutsättningar för olika kategorier fiskande separat.

Den gemensamma fiskeripolitiken är en fullt utbyggd gemenskapspolitik. Denna ska revideras till år 2012 då en ny grundförordning träder i kraft. EU:s reglering rör i allt väsentligt havsområdena där det nationella beslutsfattandet måste ske inom ramen för de gränser EU angivit. Traditionellt har EU:s beslut omfattat det yrkesmässigt bedrivna havsfisket. För kust- och insjövatten finns dock ett stort nationellt handlingsutrymme.

Målsättningen med en ekosystembaserad fiskeriförvaltning är att återgå till välfungerande ekosystem så att de kan leverera ekosystemtjänster vilka inkluderar hållbart fiske, bibehållen biodiversitet och en fungerande näringsväv. För varje havs- eller vattenområde krävs att den ekosystembaserade förvaltningen konkretiseras och grundas på specifika ekosystemplaner.

Mål 2.1 All fiskeriförvaltning utgår från en längdoptimerad förvaltningsmodell, grundar sig på ekosystemplaner samt har ett ökat inslag av insatsregleringar.

En längdoptimerad förvaltning ger stabila bestånd men tillåter ändå ett ansvarsfullt fiske på bestånden. Metoden förutsätter att årsklasserna får växa tills de når maximal biomassa.

Förvaltningen grundar sig på en ekosystemplan där alla typer av resursuttag regleras. Detta gäller inte minst de fisken där allmänhetens fiske står för en väsentlig del.

Begreppet insatsreglering ska här ses i vidsträckt bemärkelse och regleringen innefattar alla typer av begränsningar i fisket med avseende på *att, var, hur* och *när* fisket får bedrivas. Insatsreglering innefattar:

- a) fiskets omfattning, exempelvis fartygskapacitet. Hit hör åtgärder som syftar till att reducera fiskeflottan men också system med särskilda fisketillstånd;
- b) regleringen av var fisket får bedrivas, vilket kan röra sig om allt från helt fiskefria områden till tillfälliga åtgärder, som real-time-closure. Hit hör också olika system för zonerings mellan olika typer av fiske;
- c) reglering av hur fisket får bedrivas. Häri ingår tekniska regleringar såsom redskapsutformning, fiskemetoder, maskstorlek och art- och storleksselektivitet;
- d) reglering av när fisket får bedrivas, i första hand i form av stängningar under en del av året.

Ekosystemplanerna måste växla kraftigt i omfattning och komplexitet beroende på vilket havs- eller vattenområde som omfattas av planen. Planerna måste också inkludera annat nyttjande av fiskresursen, som exempelvis marina däggdjur och fåglar.

Situationen 1999 och idag

År 1999 förvaltades det yrkesmässiga fisket i huvudsak genom uttagsreglering i form av begränsningar i fångstmängd, så kallade TAC, för kvoterade arter samt genom tekniska regleringar. Även idag regleras fisket med en kombination av insats- och uttagsregleringar där tekniska regleringar avseende bland annat redskapens utformning, är ett av de centrala styrinstrumenten. För att skydda hotade arter, lekområden, känsliga habitat etc. regleras insatsen i den nationella regleringen idag också genom begränsningar i form av trålgränser, säsongstängningar och fiskefria områden. Samtidigt tas ökad hänsyn till ett ekosystemtänkande. Det huvudsakliga styrmedlet för fiskeriförvaltningen har blivit fleråriga återhämtningsplaner alternativt fleråriga förvaltningsplaner¹.

För det yrkesmässiga fisket infördes under 2003 en insatsreglering i Västerhavet där det totala antalet dagar per redskap reglerades för fisket. Detta system ersattes 2009 av ett system som även tar hänsyn till fartygens motorstyrka och baseras på medlemsstaternas faktiska fiskeansträngning per havsområde och redskap. I Östersjön infördes 2008 en insatsreglering i form av dagar ute ur hamn. Regleringen av det yrkesmässiga fisket utvecklas vidare i mål 4.1.

Som en del av en långsiktig fiskeriförvaltning inom EU presenterade kommissionen 2006 MSY (maximum sustainable yield, dvs. maximal hållbar avkastning från beståndet) i fiskeriförvaltningen som mål för fiskeridödligheten. ICES² har ombetts att uppskatta fiskeridödligheten vid MSY för ett flertal bestånd i unionens vatten. För flera av dessa har denna nivå för fiskeridödligheten sedan använts som förvaltningsmål i långsiktiga förvaltnings- eller återhämtningsplaner. Detta gäller exempelvis beståndet för torsk i Nordsjön, de båda bestånden av torsk i Östersjön och bestånden av tunga och rödspotta i Nordsjön. Tunga och rödspotta fiskas i ett blandfiske där fiskeridödligheten vid MSY för det svagaste beståndet styr över uttaget ur det starkare beståndet.

Nationella förvaltningsåtgärder för att påverka storleksfördelningen i lokala bestånd har hittills inte kunnat prioriteras i den nationella fiskeriförvaltningen, eftersom de mål som fastställs av EU inte i någon större utsträckning ger möjlighet att ta hänsyn till dessa variationer.

1. Återhämtningsplaner införs inom EU i och med att en ny grundförordning trädde i kraft 2002, för bestånd som ligger utanför biologiskt säkerställda gränser i ett steg mot mer långsiktigt beslutsfattande. Inom dessa planer minskar fisketrycket kraftigt tills dess att beståndet återhämtat sig och fisket gradvis kan återinföras. Långsiktiga förvaltningsplaner införs på bestånd som bedöms vara i dåligt skick men utom fara för kollaps.

2. ICES Internationella Havsforskningsrådet.

Pågående förändringar

Inriktningen av fiskeriförvaltningen i EU är att allt fler fiskbestånd regleras genom långsiktiga förvaltnings- och återhämtningsplaner. Inom ramen för återhämtningsplanerna minskas fiskeansträngningen kraftigt till dess att beståndet återhämtat sig. Planerna skapar en grund för att långsiktigt bygga upp och stabilisera fiskbestånd samtidigt som de skapar en ökad säkerhet för de fiskande genom att förändringarna mellan åren begränsas.

På EU-nivå diskuteras system med realtidsstängningar, dvs. korttidsstängningar av begränsade områden och move-on-åtgärder, dvs. att ett fartyg är skyldigt att flytta sin fiskeansträngning om exempelvis mängden ungfisk överstiger en viss andel av fångsten. Syftet med dessa åtgärder är att skydda ung eller lekande fisk.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Ett fortsatt arbete inom EU med att utifrån långsiktiga förvaltnings- och återhämtningsplaner för att skapa ett hållbart fiske. Att dessa planer utvecklas till ekosystemplaner kan ses som ett naturligt steg som ligger i linje med att ekosystemansatsen får en alltmer grundmurad ställning. För att minska fiskets negativa effekter på ekosystemen och för att minska utkosten blir insatsreglering ett allt viktigare inslag i fiskeregleringen.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

Den viktigaste åtgärden för att kunna införa en längdoptimerad förvaltning är beståndsuppbyggnad. De nu hårt exploaterade fiskbestånden behöver tid för att bygga upp en längd- och åldersstruktur som kan maximera ett fångstuttag enligt förvaltningsmodellen. Idag sker fisket på ung och delvis icke-köns mogen fisk. En följd av detta är att fiskbestånden ofta innehåller relativt få större och därmed äldre individer. Därför är en grundförutsättning bättre överlevnad av alla fiskstorlekar genom minskat fiske och en ökad storleksselektivitet i fiskeredskapen.

En längdoptimerad förvaltning kan initialt baseras på resultat från enartsmodeller på samma sätt som ICES-rådgivningen gör idag. Tillväxtmönster och därmed den optimala längden varierar emellertid mellan arter och bestånd, vilket betyder att åtgärder för att maximera avkastningen från en art inte nödvändigtvis ger maximal avkastning av andra arter. I Västerhavet är de flesta trålfisken flerartsfisken. Detta kräver områdesspecifika lösningar, antingen genom att inrikta förvaltningsåtgärderna mot de största arterna och låta de andra åka snålskjuts eller genom en dimensionering efter den biologiskt mest känsliga arten (se målområde 1). Generellt gäller följande beslutsstrategier:

1. Drivkrafter för ett hållbart nyttjande av resursen skapas.

En förutsättning för en framgångsrik fiskeriförvaltning är att regleringarna skapar drivkrafter hos de olika kategorierna fiskande att nyttja resursen på ett långsiktigt hållbart sätt. Ett exempel på detta är införande av rättighetsbaserade system för det yrkesmässiga fisket (se vidare 4.2).

2. Reell minskning av fisketrycket genom att fiskereglerna ändras.

I de ekosystemplaner som måste ligga till grund för genomförandet av en längdoptimerad förvaltning måste det under den tid det tar för bestånden att byggas upp ske en avsevärd minskning av fisketrycket. Detta måste i första hand ske inom de fisken som har störst påverkan på uppbyggnaden av bestånden och ske oavsett vilken kategori fiskande regleringen avser. Är fiskeansträngningen för hög kommer övergångsperioden att bli längre. Dessutom krävs en rad förändringar i fiskeregleringen, såsom ökad maskstorlek och ökad selektivitet enligt fastlagd ekosystemplan. I blandfisken kan fiskeansträngningen begränsas efter den svagast/känsligaste arten i fisket.

3. All kvotreglering utgår från fångsten och att all fisk tas i land.

Fångstkvoter innebär i första hand att i stället för dagens landningskvoter är det den faktiska fångsten som sätts i centrum. Bland annat kräver detta en annan typ av övervakning än idag liksom att all fångst landas.

4. Förvaltningen får ett ökat inslag av insatsreglering.

I de fall då insatsreglering kan leda till att minska fiskets negativa effekter på ekosystemen och minska utkasterna ska någon form av insatsreglering införas.

5. Nya redskap utvecklas.

För att kunna säkerställa en ökning av bestånden måste en gradvis ökning av storleksselektion i redskapen ske.

6. Ekosystemplaner utarbetas och införs i förvaltningen.

Eftersom mål och medel måste anpassas till varje havs/vattenområdes specifika förutsättningar krävs en ekosystemplan för varje sådant område (se exempel nedan). För att uppnå önskvärt resultat måste dessa planer vara fastställda av EU och andra berörda länder, i de fall då flera länders fiskare omfattas.

7. Datainsamling för en större del av ekosystemet krävs.

Uppföljningen av den längdoptimerade förvaltningens effekter på bestånd och ekosystem ställer krav på underlagsdata som täcker större delen av ekosystemet för att nödvändiga förvaltningsbeslut ska kunna tas. Vidare krävs att biologiskt underlag från ICES anpassas till de behov som ställs för genomförandet av den längdoptimerade förvaltningsmodellen.

I de fall då insatsregleringar i form av exempelvis havsdagar ligger till grund för förvaltningen måste metoden för hur biologiskt baserade uppskattningar av lämplig fångstmängd och fiskeridödlighet ska omvandlas till fiskeansträngning utvecklas.

Osäkerheten i detta avseende är förmodligen så stor att det under en längre period krävs parallella system med dels insatsreglering, dels kvotuppföljning.

8. Ökad kunskap är nödvändig.

För att genomföra och följa upp längdoptimerad förvaltning med grund i ekosystemplaner ställs ökade krav på kunskap om ekosystemens struktur, funktion och dynamik. Detta bör bland annat omfatta främmande arters spridning och roll i ekosystemen samt ökade kunskaper om toppredatorers (exempelvis säl och skarv) roll i ekosystemen. Dessutom krävs att bredare vetenskapliga projekt med en inriktning på tillämpning av flerartsmodeller genomförs. Krav på vetenskapligt underlag vad gäller långsiktiga förändringar i klimat och miljö (exempelvis gifter) kommer också att ställas.

9. Förvaltningen är adaptiv.

För att förvaltningsmodellen ska fungera krävs en inriktning mot adaptiv förvaltning där ett nära samspel etableras mellan forskning, förvaltning och utvärdering. Detta innebär att förändringarna genomförs successivt och planmässigt för olika områden/fiskerier. Dessa erfarenheter utvärderas och används sedan som utgångspunkt för fortsatta förändringar. Torskbestånden i Östersjön där kunskaperna om biologi, selektivitet i redskap och fiskemönster är relativt goda kan användas som ett pilotförsök.

Ett successivt genomförande av en längdoptimerad förvaltning förutsätter en fortlöpande övervakning och beredskap att vidta alternativa åtgärder. Dagens biologiska provtagningar och fångstkontroller bedöms ge tillräckligt underlag för en sådan adaptiv förvaltning vad avser landningar, lekbiomassa, rekrytering och fiskeridödlighet. Ett komplement är att tillämpa indikatorer som visar beståndens storleksstruktur, geografisk utbredning och genetiska mångfald.

10. Samverkan med näringarna.

Begreppet adaptiv förvaltning har här använts i betydelse av ett nära samspel mellan undersökning, beslut och uppföljning. En annan aspekt på begreppet är en vidare samverkan med näringarna och andra intressenter. Denna samverkan behandlas vidare under mål 2.6.

Ekosystemplaner

Dagens förvaltningsplaner är mestadels enartsplaner vilket gör dem mindre lämpliga för reglering av blandfisken. Arbetet med att utveckla dagens förvaltning mot ett blandfiskeperspektiv fortgår, bland annat inom ICES. Under de senaste åren har i flera sammanhang betonats vikten av att ha ett vidare perspektiv och se till hela ekosystemet, exempelvis i form av ekosystemplaner.

En ekosystemplan kan utarbetas för geografiska områden eller fiskerier och grunden bör utgöras av FAO:s riktlinjer:

- identifiering av **övergripande mål** som är relevanta för fisket eller området i fråga. De övergripande målen bryts ned till prioriterade frågor och andra frågor som kan hanteras med förvaltningsåtgärder;
- **operationella** mål sätts;
- **indikatorer** och **referenspunkter** utvecklas;
- utveckling av **beslutsregler** kring hur förvaltningsåtgärder ska tillämpas;
- **övervakning** och **utvärdering** av genomförandet.

Metoden ska ses som ett hierarkiskt arbetssätt där det är av största vikt att definiera det övergripande målet, delmål samt de operationella mål som ekosystemplanerna strävar mot. Målen ska också tillse att de konkreta resultaten i planerna uppnås och förvaltningsåtgärder avvägs sedan för att kunna ge mätbara indikatorer.

Ekosystemplanerna varierar i sin utformning och omfattning beroende på vilket havs- eller vattenområde som omfattas av planen. Nedan följer ett exempel på hur en ekosystemplan skulle kunna utformas för ett specifikt havsområde. Ekosystemplanen måste behandla samtliga mål. Här lämnas dock ett exempel på hur mål 1.1 skulle kunna struktureras:

Övergripande mål:

Fungerande ekosystem och ekosystemtjänster

Mål 1.1 Återuppbyggnad av bestånd

Fiskarters beståndsstorlekar, storleksstruktur, genetiska variation och utbredning återskapas till en nivå som liknar en baslinje³.

Operationella mål:

- Minska fiskeridödligheten
- Öka lekbiomassan
- Öka andelen stora fiskar

Mätbara indikatorer:

- Beståndets storleksstruktur
- Nivå på lekbiomassa
- Den genetiska variationen
- Nyckelarters utbredning

Förvaltningsåtgärder:

1. Längdoptimerad förvaltning med X cm som den optimala längden för valda nyckelarter.
2. Tillträdet till fisket är rättighetsbaserat.
3. Fångstbaserad förvaltning där all fångst landas.
4. Fredningstider eller fredningszoner för skydd av uppväxande fisk.

3. I denna plan har baslinjen satts till 1950-talet.

Mål 2.2 Fördelningen av fiskresursen mellan olika kategorier fiskande sker utifrån samhällsekonomiska kriterier.

I de följande avsnitten (målområde 3-5) kommer mål att presenteras för de olika kategorierna fiskande. I det här sammanhanget delas fisket upp i: Allmänhetens fiske (målområde 3), Fiske för försäljning (målområde 4) och Fisketurism (målområde 5). Inom ramen för detta mål slås fast att en fördelning av fiskresursen mellan dessa kategorier bör grundas på samhällsekonomiska kriterier. Detta innebär att olika kategorier fiskande kan prioriteras beroende på art och havs/vattenområden. Utifrån de fiskemetoder som används kan en fördelning också ske inom en kategori fiskande.

Vid sidan av samhällsekonomiska kriterier vid fördelning av fiskresursen kommer två andra fördelningsmetoder att redovisas, nämligen prioriteringar inom den fysiska planeringen (mål 2.3) och olika fiskens miljöpåverkan (mål 2.4).

De utgångspunkter för en fiskeriförvaltning som redovisas inom ramen för mål 2.1 ger helt andra fiskbestånd än idag. Med de större bestånden och ett fiske riktat mot stora individer kommer fisken att finnas spridd inom hela det naturliga utbredningsområdet. Likaså kommer det att finnas en god tillgång på storvuxna individer. Detta innebär, förutom de ekologiska fördelarna, även bland annat att konflikter mellan olika kategorier fiskande inte längre blir lika uttalade. En konflikt om vem som ges företräde till ett visst bestånd kan dock kvarstå.

I det samhällsekonomiska värdet av resursnyttjandet för olika kategorier fiskande, beaktas utöver företagsekonomisk vinst i form av försäljning av fisk, också sociala och rekreativa värden. Enligt mål 4.2 begränsas tillträdet för det yrkesmässiga fisket i första hand genom individuella överförbara fiskerättigheter. En av nackdelarna med ett sådant system kan vara att små fartyg slås ut på bekostnad av det storskaliga fisket. Då det småskaliga fisket i vissa fall kan generera höga samhällsekonomiska värden är det viktigt att ta tillvara möjligheterna att prioritera denna grupp.

Situationen 1999 och idag

Fram till revisionen av den gemensamma fiskeripolitiken 2002 reglerade EU enbart yrkesmässigt fiske i marina vatten och det var medlemsstatens uppgift att se till att icke-yrkesmässiga verksamheter inte äventyrade bevarandet och förvaltningen av de resurser som omfattades av den gemensamma fiskeripolitiken. Därmed lämnades en prioritet till det yrkesmässiga fisket.

I den grundförordning som trädde i kraft 2002 finns inte dessa formuleringar, även om förhållandena varit underförstådda. Förhållandena har delvis ändrats under senare

år. Genom den reglering som ligger till grund för de nationella ålförvaltningsplanerna förutsätts till exempel en reduktion av uttaget i dess helhet, oavsett kategori fiskande. I EU:s nya Kontrollförordning⁴ ges också regler som avser icke-yrkesmässigt fiske, bland annat förbud i vissa fall mot att sälja fångsten.

I den nationella lagstiftningen sker den grundläggande fördelningen mellan olika kategorier fiskande i Fiskelagen⁵ och Fiskeriförordningen⁶ där allmänhetens fiske regleras genom högsta antal redskap. Dessa redskapsmängder kan idag reduceras enbart av fiskevårdsskäl.

Genom en ändring i Fiskelagen 2003 gavs Fiskeriverket möjlighet att reglera fisket med utgångspunkt i fiskets bedrivande, dvs. baserat på den fiskemetod som används. Denna prioriteringsmöjlighet gäller enbart mellan olika kategorier yrkesfiskare och har bland annat gjort det möjligt att beakta de regionalpolitiska mål som fastställts av riksdagen.

Pågående förändringar

Frågan om fördelning mellan olika kategorier fiskande aktualiseras vid översynen av EU:s grundförordning liksom i översynen av gällande fiskerilagstiftning.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Genom att ett fungerande ekosystem kommer att läggas till grund för fiskeriförvaltningen kommer varje fiskes påverkan på ekosystemet att tas i beaktande. För att bättre kunna nyttja de fiskeresurser som finns kommer ett mer differentierat nyttjande vara en självklarhet.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Möjlighet ges att i nationell lagstiftning göra en fördelning av fiskeresurserna efter samhällsekonomiska grunder.

Den förvaltande myndigheten ges möjlighet att göra fördelningar av fiskemöjligheter mellan olika kategorier fiskanden. Denna fördelning kan göras med utgångspunkt i en samhällsekonomisk bedömning av värdet i varje enskilt fiske liksom med beaktande av dess miljöpåverkan (mål 2.4). Med denna metod kan exempelvis det sociala värdet av småskaligt kustnära fiske med regional betydelse få stort genomslag.

4. 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.

5. Fiskelag (1993:787).

6. Förordning (1994:1716) om fiske, vattenbruk och fiskerinäring.

2. Modeller för att beräkna samhällsekonomiskt värde utvecklas.

Som grund för fördelningsbeslut måste finnas en fastställd modell för beräkning av det samhällsekonomiska värdet. Det är väsentligt i sammanhanget att sociala och rekreativa värden beaktas.

3. Fisketuristisk verksamhet utvecklas.

Den näring som idag inte fullt ut beaktats i fördelningen av resurser utifrån dess egna förutsättningar är den fisketuristiska verksamheten. En förutsättning för att vissa typer av sådan näringsverksamhet ska kunna expandera är att det finns en möjlighet att prioritera deras tillträde till fiskeresursen.

Mål 2.3 Inom ramen för den fysiska planeringen anges vattenområden där olika typer av fiske har prioritet.

I ett fiske där insatsreglering får en central roll är zonerings ett viktigt inslag. Förutom en fördelning mellan olika typer av fisken är även fiskefria områden och skydd för lek- och uppväxtplatser viktiga. Även vattenbrukets krav bör tillgodoses.

Den fysiska planeringen kan utgöra en god grund för en sådan zonering liksom en kommande lag om planering till havs.

Situationen 1999 och idag

Inom ramen för den fysiska planeringen enligt Plan- och bygglagen⁷ finns ett särskilt utpekade riksintresse för yrkesfiske. En revidering av fiskets riksintressen gjordes 2006 och de områden som prioriterades var sådana där ett omfattande yrkesfiske bedrevs. Vid bedömningen togs också regionala hänsyn. Även viktigare landningshamnar/hemmahamnar klassificerades som riksintressanta. Dock pekades inte sådana områden ut som är viktiga lek- och uppväxtmiljöer för de för yrkesfisket viktiga arterna.

Områden som är av särskild betydelse för fritidsfiske ingår som en del i riksintresset för rörligt friluftsliv och naturvård. Sådana områden har stora friluftsvärden på grund av särskilda natur- och kulturkvaliteter och har i allmänhet hög tillgänglighet. Ett av huvudkriterierna är goda möjligheter för fritidsfiske.

Den nationella strategin för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer⁸ är ytterligare en områdesbaserad förvaltningsåtgärd med målet att skydda den akvatiska miljön. Den nationella strategin har som utgångspunkt att de mest värdefulla miljöerna ska skyddas. För att kunna inrätta fullgott skydd har därför 270 områden för fisk och fiske i nationellt särskilt värdefulla naturmiljöer pekats ut. Av de mest värdefulla områden för fisk och fiske bedöms något mindre än hälften ha ett fullgott skydd.

Länsstyrelserna har upprättat regionala fiskevårdsplaner för perioden 2007-2010. Syftet med dessa planer är att uppnå en bättre samordning och prioritering av finansieringsmöjligheterna för fiskevården. I dessa fiskevårdsplaner finns omfattande geografiska inventeringsunderlag som beskriver viktiga områden för det lokala fisket.

7. Plan- och bygglagen PBL (1987:10) reglerar planläggningen av mark, vatten och byggande.

8. Nationellt åtgärdsprogram för skydd enligt formuleringarna i delmål 1 *Levande Sjöar och vattendrag*.

Pågående förändringar

År 2009 tillsattes en utredning med uppgift att föreslå en lag om planering till havs. Denna lag förutsätts kunna utgöra grunden för en effektiv zonerings mellan olika sätt att nyttja eller bevara havsområden.

Som ett led i arbetet med att uppnå miljömålet *Levande sjöar och vattendrag*, har skyddsvärda miljöer för fisk och fiske fastställt i nationella strategier för skydd och restaurering av värdefulla vattenområden. De områden som av Fiskeriverket klassificerats som särskilt skyddsvärda med hänsyn till fritidsfiske och förekomst av skyddsvärda arter och stammar av fisk kommer att lyftas fram i ärenden om bygande i vatten i enlighet med Miljöbalken⁹. Ambitionen är att fiskets områdesskydd revideras och preciseras i förhållande till ny kunskap och ändrade förutsättningar.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

År 2020 är differentiering mellan olika vattenområden tydligare än idag. Områden där fiskevården är prioriterad kan vara nationalparker, naturreservat, Natura 2000-områden¹⁰, områden med naturvårdsavtal eller områden fredade från visst fiske utifrån fiskelagstiftningen. Här finns hela skalan alltifrån helt fredade områden till områden där ett visst fiske har företräde framför annat fiske.

Lagen om havsplanering förväntas att ge goda möjligheter att vidta zonerings till havs.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målen?

1. Zonerings utgör en grund för fiskeriförvaltningen.

Svenskt vatten zonerats med avseende på tillåten fiskeaktivitet som i sin tur är baserat på det samhällsekonomiska värdet. Regelverket för tillträde till resursen förändras i riktning mot en ökad geografisk styrning av fisket. Ett viktigt syfte med zonerings är vidare att säkerställa att ostörda habitat finns i alla havs/vattenområden.

2. Vidareutveckla miljömålen för skydd för lek- och uppväxtplatser.

För att kunna genomföra miljömålet *Hav i balans och levande kust och skärgård* bör restaurering av kushabitat lyftas fram. Avsikten är att identifiera viktiga lek- och uppväxtmiljöer samt ta fram regionala åtgärdsprogram på samma sätt som för sjöar och vattendrag. Dessa skyddsåtgärder har i dagsläget ingen given roll inom systemet med riksintressen.

9. Miljöbalken (1998:808) kapitel 11.

10. Natura-2000 områden infördes i Europa för att bevara växt- och djurliv för framtida generationer.

3. Vattendomar omprövas.

När en vattendom fastställs ställs krav för byggandet i vatten. Många gånger utgörs villkoren, som fastställs av domstolen eller regeringen, av en skyldighet att sätta ut fisk som kompensation för den skada som byggandet medför. Tidigare har utsättningskyldigheten koncentrerats till utsättning av lax även om exempelvis öring och sik kan ha påverkats menligt. Att ompröva vattendomar är en långdragen procedur. Dock bör domarna vid en revidering bättre än idag uppfylla miljökvalitetsmålen, exempelvis med avseende på bevarad biologisk mångfald.

4. Fiskefria områden införs.

För att förvalta och bygga upp ett specifikt fiskbestånd är införande av fiskefria områden en verksam åtgärd. Förutsättningen är i många fall att regleringar även sker i omgivande vatten. Utanför de fiskefria kärnområdena regleras fisket på ett sätt som är anpassat till det ekosystem som ska förvaltas och det fiske som får bedrivas i området. Fiskefria områden måste även kunna användas som referensområde för förvaltning.

Mål 2.4 Till varje fiske kopplas en bredare miljöbedömning.

Vid fördelning av fiskemöjligheter mellan olika kategorier fiskande (fiske för försäljning, allmänhetens fiske och fisketurism) samt inom dessa kategorier, exempelvis avseende typ av redskap, ska bedömningen ske utifrån samhälls-ekonomiska kriterier (mål 2.2). Ytterligare ett kriterium vid val mellan olika typer av fiske bör vara fiskets miljöeffekter i vid bemärkelse. Detta kan ske i form av en miljökonsekvensprövning på samma sätt som idag sker inom ramen för Miljöbalken.

Situationen 1999 och idag

I den gällande Fiskelagen har Fiskeriverket rätt att ta hänsyn till naturvårdens intressen vid reglering av fisket i den mån de inte avsevärt försvårar fiskets bedrivande.

Pågående förändringar

I den pågående översynen av Fiskelagen ingår att föra in miljörättsliga begrepp i en kommande lagstiftning, vilket innebär ett inlemmande av försiktighetsprincipen, miljökonsekvensbeskrivningar, användande av bästa tillgängliga teknik, kunskapskrav på utövaren liksom principen att den som orsakar en miljöskada ska ersätta denna.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Vid en bedömning av vilken typ av fiske som prioriteras inom ett område är ett av kriterierna fiskets samlade miljöpåverkan.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Möjlighet att ta hänsyn till ett fiskes samlade miljökonsekvenser vid förvaltningsbeslut ges.

Ett kriterium vid val av vilket fiske som ska ges företräde inom ett område är de samlade miljökonsekvenser detta fiske får.

2. Miljökonsekvensbeskrivning finns som grund för beslut.

Till grund för beslut som ger rätt till att bedriva ett visst fiske ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning.

3. Bästa tillgängliga teknik används.

Vid förvaltningsbeslut ska krav kunna ställas på att bästa tillgängliga teknik används.

4. Kunskapskrav ställs på nyttjare av resursen.

För att någon ska ges möjlighet att bedriva ett visst fiske kan krav på kunskap ställas.

Mål 2.5 Fiskeripolitiken är en integrerad del i den maritima politiken och dess mål är tydligt formulerade och inbördes prioriterade.

Fiskeripolitiken inom EU är en gemenskapspolitik, vilket betyder att de beslut som tas av ministerrådet är direktverkande i alla medlemsländer. Det är medlemsstatens uppgift att genomföra och komplettera denna reglering. Bildandet av ett generaldirektorat för maritima frågor har gjort att fiskeripolitiken behandlas tillsammans med andra havsmiljöfrågor. På nationell nivå förbereds en ny fiskevårdslag liksom en samlad myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.

Situationen 1999 och idag

Riksdagen beslutade 1999 om miljö kvalitetsmål, bland annat *Hav i balans och levande kust och skärgård* respektive *Levande sjöar och vattendrag*. I dessa mål ingår förvaltningen av fisket i brett formulerade mål. Miljömålen, som avser mål i ett generationsperspektiv, definierat som år 2020, är utgångspunkten för denna skrift.

När den gemensamma fiskeripolitiken reformerades 2002, förtydligades inte de fiskeripolitiska målen. Inte heller skedde någon prioritering mellan de ekologiska, sociala och ekonomiska målen.

Den maritima politiken är EU:s integrerade politik för alla ekonomiska och bevarandeaspekter på aktiviteter i havet. Inom den maritima politiken har antagits ett ramdirektiv (det marina direktivet)¹¹ för att uppnå god miljömässig status i EU:s havsområden. En väsentlig del av detta direktiv rör fisket. I det marina direktivet har fastställts att, bland andra, kommersiella fiskarters beståndsstatus samt dess storleksfördelning är indikatorer på god miljömässig status.

Det arbete som genomförs inom internationella organisationer som HELCOM¹² och OSPAR¹³ har, särskilt inom HELCOM, kommit att alltmer omfatta fisket ur ett ekosystemperspektiv.

11. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

12. HELCOM.(Helsingforskonventionen) Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö.

13. OSPAR (Oslo-Pariskonventionen). Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten.

Pågående förändringar

I det pågående utredningsarbete om den svenska myndighetsstrukturen är just integreringen mellan fiskefrågor och de generella havs/vattenmiljöfrågorna av central betydelse. Detsamma gäller i arbetet med en ny fiskerilagstiftning.

I samband med den pågående revideringen av den gemensamma fiskeripolitiken sker också en översyn av målen för fiskeripolitiken. De mål som idag gäller för den gemensamma fiskeripolitiken, framför allt prioriteringar mellan ekologiska/biologiska mål, sociala mål och ekonomiska mål, är otydliga. Fiskeripolitiken, som ursprungligen utgjorde en del av jordbrukspolitiken, har inom EU utvecklats från att ha varit ett politikområde där tonvikten legat på frågor om näringen och dess utveckling till att i allt högre grad bygga på en ekologisk/biologisk grund.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

En fortsatt integrering av fiskefrågor och havs- och vattenmiljöfrågor kommer att ske. Tydligare mål inom den gemensamma fiskeripolitiken kommer att vara vägledande vid beslut om hur EU:s medel ska användas, exempelvis inom strukturstöd, kontrollutveckling och datainsamling. På nationell nivå har en integrerad behandling av havs- och vattenmiljöfrågor lett till att beslut fattas utifrån ett bredare ekologiskt perspektiv.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Fiskeripolitiken integreras i den maritima politiken på gemenskapsnivå.

Den påbörjade integreringen får genomslag så att fiskefrågorna blir en tydligare del av den maritima politiken.

2. Tydliga mål inom den gemensamma fiskeripolitiken utvecklas.

Målen för EU:s kommande fiskeripolitik måste, till skillnad från de nuvarande, vara tydligt formulerade och inbördes prioriterade. Ramen ska vara att ekosystemansatsen tillämpas. Fiskeripolitikens mål ska struktureras och prioriteras efter typerna av ekosystemtjänster (se mål 1.0). Med denna utgångspunkt kan målen formuleras i enlighet med följande:

- a) Fiskeripolitiken ska tillförsäkra konsumenter sunda livsmedel genom att nyttja det akvatiska ekosystemet så nära maximalt utbyte som möjligt utan att riskera den biologiska mångfalden och systemets motståndskraft mot störningar.
- b) Fiskeripolitiken ska bidra till den maritima politiken. Detta ska manifesteras genom att hänsyn tas till sektorns inverkan på det akvatiska ekosystemets reglerande och stödjande funktioner, såsom syreproduktion, näringsbalans och nedbrytning av miljögifter.

- c) Fiskeripolitiken ska bidra till att fiskesektorn skapar sysselsättning, inkomst, rekreationsmöjligheter och tjänar som bärare av ett kulturarv.

3. Fiskeripolitiken integreras nationellt i en samlad havs- och vattenmiljöförvaltning.

De synsätt som genomsyrar detta dokument visar på att fiskefrågor är en naturlig del i en samlad förvaltning av ett visst havs/vattenområde. Detta arbete bör grundas på de ekosystemplaner, som nämns under mål 2.1.

4. Tydliga mål i den svenska fiskeripolitiken ställs.

De mål som gäller för svensk fiskeripolitik och som ger förutsättningarna för den förvaltande myndigheten att genomföra och komplettera den gemensamma fiskeripolitiken bör präglas av motsvarande helhetssyn.

Mål 2.6 Trovärdig fiskeriförvaltning som förankras hos allmänheten och med intressentgrupper.

En grundläggande förutsättning för en framgångsrik fiskeriförvaltning är att beslut och regler har en god trovärdighet hos allmänheten och hos olika intressentgrupper inom fisket.

En förvaltningsmodell av den typ som här förordas och som bygger på ekosystemplaner kräver bland annat en fortlöpande dialog med alla intressentgrupper. Beroende på havs/vattenområde måste samverkansformerna växla.

Inom målområde 8 pekas på behovet av att allmänheten/konsumenterna har ett stort förtroende för fiskeriförvaltningen.

Situationen 1999 och idag

Inom EU har regionala rådgivande nämnder (RAC) bildats och utgör numera den kanske viktigaste formen för EU-kommissionen att föra dialog med olika intressentgrupper. I nämnderna har det yrkesmässiga fisket majoritet, men i nämnderna finns även beredningsindustri, fritidsfiske och miljö- och konsumentorganisationer representerade. Syftet med dessa nämnder är att förbättra samarbetet inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken genom ökat deltagande och förbättrad dialog inför beslut. De uppgifter som nämnderna har är att yttra sig över kommissionens förslag, utfärda rekommendationer/förslag till kommissionen, samt informera kommissionen om problem kopplade till genomförandet av fiskeripolitiken och lägga fram förslag till förbättringar.

På nationell nivå har under den gångna tioårsperioden olika samförvaltningsinitiativ genomförts och utvärderats. Dessa har varit av skiftande karaktär, alltifrån brett sammansatta grupper, i likhet med den som numera är knuten till den marina nationalparken kring Kosteröarna, till den samförvaltning som bygger på ett samarbete mellan berörda yrkesfiskare, exempelvis inom siklöjefisket i norra Bottenviken.

Inom ramen för den pågående strukturstödsperioden har särskilda så kallade fiskeområden pekats ut. De drygt tio fiskeområdena leds av var sin fiskeområdesgrupp där utgångspunkten är att ett brett spektrum av intressenter ska delta. Inom dessa områden är det möjligt att använda strukturmedel till fler ändamål än vad som i övrigt gäller för Fiskerifonden¹⁴.

14. Inom ramen för den Europeiska Fiskerifonden utgår strukturstöd till fiskerinäringen. Stöden till fiskeriflotten beslutas av Fiskeriverket.

Enskilda vatten förvaltas ofta i form av fiskevårdsområden¹⁵. Det finns idag ca 2 000 fiskevårdsområden som är en form för fiskevattenägare att gemensamt ta ansvar för sina fiskevatten och nyttjandet av dem.

En samarbetsform som särskilt pekas ut av EU genom Marknadsordningen¹⁶ är producentorganisationer. Genom dessa kan en större eller mindre grupp fiskare tillsammans besluta om gemensamma angelägenheter. Det finns också en möjlighet för medlemsstaterna att lägga vissa förvaltningsbeslut på dessa.

Pågående förändringar

De regionala rådgivande nämndernas roll inom EU:s beslutsprocess är en fråga som behandlas inom ramen för översynen av den gemensamma fiskeripolitiken.

De samverkansformer som nationellt har utvecklats ur samförvaltningsinitiativen liksom ur de fiskeområdesgrupper som arbetar inom ramen för strukturstödet ger en bas för fortsatt samarbete.

I ett förslag till ny fiskerilagstiftning ingår att regionala nämnder knyts till förvaltningsmyndigheten för att denna ur ett regionalt perspektiv ska kunna diskutera utveckling och fiskereglering.

En ny lag om fiskevårdsområden är under behandling och syftar till att förstärka fiskevårdsområdena som en bas för fiskevårdsarbetet på enskilda vatten.

Vid genomförandet av Vattendirektivet¹⁷ bildas regionala vattenråd som bland annat innefattar miljö-, fiskevårds- och fiskeintressenter.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

På EU-nivå är de regionala rådgivande nämnderna en självklar och viktig samarbetsform med olika intressentgrupper. Nationellt samarbetar förvaltningsmyndigheten på ett brett och öppet sätt med olika intressentgrupper. Fiskevårdsområden är fortfarande en grundbult i fiskeriförvaltningen. Genom en havs- och vattenmiljömyndighets breda ansvarsområde med en tydlig fokusering på havsplanering, ramdirektivet för vatten och marina direktivet, sker en samlad planering av kustzonen och havsområdena. I detta sammanhang är regionala grupper knutna till myndigheten en samverkansform som ger stöd till bevarandezoner.

15. Lag (1981:533) om fiskevårdsområden.

16. Rådets förordning (EG) nr 1234/07 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter.

17. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. De regionala rådgivande nämnderna får en tydligare roll i EU:s beslutssystem.

Nämndernas roll är idag att delta i beslutsprocessen och i första hand kommunicera med kommissionen. I en reformerad fiskeripolitik bör nämnderna även ha ett ansvar att verka som en förbindelselänk till sina medlemmar på nationell och lokal nivå om de beslut som fattas. Nämnderna kan få en utökad funktion i spridningen av information, utbyte av erfarenheter och utbildning som effektiviserar genomförandet. Genom en breddning av den gemensamma fiskeripolitiken mot en maritim politik är möjligt att en översyn behöver göras av de regionala nämndernas sammansättning.

2. Nationellt skapas forum för samförvaltning.

Vid sidan av EU:s regionala rådgivande nämnderna finns ett nationellt/regionalt behov av en utvecklad samverkan mellan myndigheter och intressenter. Detta kan ske i form av samförvaltning.

3. Producentorganisationerna får ökat ansvar.

Producentorganisationerna får en möjlighet att besluta om vissa resurs- och fördelningsfrågor som rör de egna medlemmarna.

4. Fiskeriförvaltning och fiskevård i sötvattensområden samordnas.

Genom kunskapsuppbyggnad och stöd till fiskevårdsområden och andra förvaltare av fisket skapas en bättre fiskevård. En förutsättning för en sådan utveckling är att fiskevårdsområden bildas i områden där de fiskerättsliga förhållandena inte är klarlagda eller splittrade. Samordningen inom hela vattensystem utvecklas utifrån ekosystemansatsen och Vattendirektivet. De så kallade vattenråden utvecklas till en form för sådan samordning.



Målområde 3: Allmänhetens fiske

Efter den generella genomgången av en fiskeriförvaltning som grundar sig på långoptimering och ekosystemplaner (mål 2.1) kommer det i detta och följande två målområden redovisas mål och förutsättningar för de olika kategorierna fiskande; Allmänhetens fiske (målområde 3); Fiske för försäljning (målområde 4) samt Fisketurism (målområde 5).

Totalt fiskar cirka en miljon svenskar i åldern 16-74 år varje år på sin fritid. När även yngre och äldre räknas in fritidsfiskar årligen en och en halv miljon svenskar. De viktigaste motiven för fisket är rekreation, naturupplevelser och fångst för konsumtion i det egna hushållet. Handredskapsfiske, dvs. fiske med spö, lina och krok, är det helt dominerande fiskesättet. 80 % av de fiskande använder endast handredskap. De som enbart fiskar med nät, ryssjor och burar utgör mindre än 10 % av de fiskande. Av allt fiske sker 50 % inom tre mil från bostaden, varför goda fiskemöjligheter nära städer och tätorter är av särskilt högt värde.

Fisket bedrivs såväl längs kusterna som i sötvatten och åldersgruppen 16-74 år fångar årligen ca 15 000 ton fisk, varav hälften i havet. Denna fångst konsumeras till stor del i det egna hushållet och utgör runt en tiondel av den sven-

ska fiskkonsumtionen. De viktigaste arterna i fritidsfisket är abborre, gädda, öring, harr, lax, röding, torsk, makrill, sill/strömming, plattfiskar, hummer och sötvattenskräfta. Fångsterna av gädda, abborre, öring, harr, röding, regnbåge och hummer är betydligt större än det yrkesmässiga fiskets fångster av samma arter.

Allmänhetens fiske regleras i Fiskelagen. Var och en kan inom ramen för vissa redskapsbegränsningar fritidsfiska på allmänt och enskilt vatten utmed kusterna och i de fem stora sjöarna Vänern, Vättern, Hjälmaren, Mälaren och Storsjön i Jämtland, upp till första vandringshindret. För övriga sötvattensområden gäller att allt fiske måste ske med stöd av enskild rätt, dvs. att fisket sker i ett vattenområde där den egna fastigheten har fiskerätt eller att fisket sker med tillstånd från den som har fiskerätten. Ett sådant tillstånd kan vara muntligt eller skriftligt, exempelvis ett fiskekort.

Fiskerätten på enskilt vatten, utöver statens fiske i fjällen, är ofta uppdelad på många fiskerättsägare som gemensamt har rätt till fiske inom samma område. För att nyttja sådana gemensamt ägda vatten, förbättra fiskevården och ge allmänheten ökade möjligheter till fiske via fiskekort har fiskevårdsområden bildats. Fram till idag har cirka 2 000 sådana fiskevårdsområden bildats.

Mål 3.1 Allmänhetens fiske är omfattande och har stor social och rekreativ betydelse.

Fiske hör till de utomhusaktiviteter som är vanligast i landet och för vissa arter är fritidsfiskets fångster större än det yrkesmässiga fiskets. Fisket har ett stort socialt och rekreativt värde vid sidan av betydelsen för den egna konsumtionen.

Situationen 1999 och idag

De viktigaste motiven för att fritidsfiska är rekreation, naturupplevelser, social samvaro och fångst till det egna hushållet. Dessa motiv för att fiska har endast marginellt förändrats under den gångna tioårsperioden. En ökad reglering av fisket och en tillbakagång för många av de bestånd som är viktiga för fritidsfisket har dock minskat intresset bland utövarna att sträva efter stora fångster. I den meningen kan man säga att fångstens betydelse har minskat som motiv.

Fiske är fortsatt ett högt uppskattat fritidsintresse, men antalet utövare har minskat under perioden liksom den mängd fisk som fångas av allmänheten. Antalet fiskedagar per fiskande och år är dock relativt konstant.

Under tioårsperioden har intresset för fiske med handredskap fortsatt att öka i jämförelse med fiske med så kallade mängdfångande redskap, dvs. nät, ryssjor och burar. Andelen fiskare som enbart använder handredskap har ökat från 70 % till 80 %. De viktigaste redskapen inom handredskapsfisket är spinn- och haspelspö, mete, flugfiske och pimpelfiske.

Handredskapsfiskets andel av totalfångsten inom fritidsfisket har ökat till 60 % och för handredskapsfisket i havet närmar sig andelen 50 % av fritidsfiskets fångster. Fångsten per fiskande är således betydligt mindre vid handredskapsfiske än när fisket sker med nät, ryssjor och burar.

De utpräglade marina arternas, exempelvis torsk och plattfisk, betydelse för allmänhetens fiske har minskat. En marin art som ökat i betydelse är dock makrill. Andra arter som har ökat i betydelse är abborre, gädda, lax och öring.

Pågående förändringar

EU:s ministerråd beslutade hösten 2009 om en kontrollförordning genom vilken det införs ett så kallat avsaluförbud för fritidsfiske från båt i havet, dvs. förbud för detta fritidsfiske att sälja sin fångst. Kompletterande förordningar beslutas under 2010. Genom detta avsaluförbud kan begreppet fritidsfiske sägas vara definierat i den gemensamma fiskeripolitiken som fiske för rekreation och fångst till det egna hushållet.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Allt eftersom den längdoptimerade fiskeriförvaltning får genomslag kommer för allmänhetens fiske intressanta arter att finnas inom sitt naturliga utbredningsområde och fisken är överlag större.

Fiske är 2020 fortfarande ett betydande fritidsintresse för många svenskar, men troligtvis är andelen utövare något lägre än idag, bland annat beroende på en fortsatt urbanisering och ett växande utbud av konkurrerande fritidsaktiviteter. De förväntade resultaten av den långdbaserade förvaltningen såsom ökad tillgång på fisk i kustområdena och en mer naturlig storlekssammansättning i bestånden kan vända den neråtgående tendensen. Intresset för fritidsfiske ställer krav på goda fiskemöjligheter kring befolkningscentra. Förutsättningarna för en besöksnäring baserad helt eller delvis på fritidsfiske kan komma att öka också på landsbygden.

Motiven för fritidsfiske har sannolikt förändrats endast marginellt. De viktigaste redskapen bedöms fortfarande vara handredskap och fritidsfiske med nät kommer sannolikt att fortsatt minska. Det mesta fritidsfisket sker även i framtiden nära hemmet eller fritidsbostaden.

Samhällets satsning på en kvalitativ närnatur för friluftsliv i anslutning till städer och tätorter har ökat. Det finns på samma sätt ett starkt stöd för tanken att det är ett offentligt ansvar att främja allmänhetens fiskemöjligheter i dessa områden.

Antalet pensionärer har 2020 ökat och hälsoläget förbättrats med möjlighet till ett aktivt liv långt efter pensioneringen. Möjligheten och intresset för att genom exempelvis eget fiske bidra till den egna konsumtionen ökar. Under perioder med hög arbetslöshet och sämre ekonomi såväl för samhället som för den enskilde ökar sannolikt möjligheten till konsumtion av egenfångad fisk som motiv för allmänhetens fiske.

Andelen kvinnor som fritidsfiskar liksom andelen fritidsfiskande med utländsk bakgrund har ökat. I det senare fallet har det också inneburit ett ökat intresse för andra arter än de traditionella arterna inom fritidsfisket.

Allmänhetens möjligheter till fiske på allmänt vatten och på enskilt vatten utmed kusterna och i de fem stora sjöarna är fortsatt stora, men redskapsbegränsningarna blir mer omfattande. Många attraktiva inlandsvatten i södra och mellersta Sverige som idag inte nyttjas i form av fiskevårdsområden har tillgängliggjorts. En del av dessa vatten erbjuder ett högt specialiserat och attraktivt fiske.

Fiskevårdsområden är fortsatt den viktigaste förvaltningsformen för fiske på enskilt vatten i sötvattensområdet, men antalet vatten som upplåts för allmänhetens fiske genom fiskekortförsäljning har totalt minskat samtidigt som avgifterna ökat. Fiskevårdsområden och enskilda fiskerättsägare ser i högre grad än idag fisket som en inkomstkälla för fastigheten. Attraktiva vatten upplåts oftare än tidigare

med ensamrätt till fisket. Svenska och utländska företag samt andra intressenter som exempelvis organisationer arrenderar i större utsträckning än idag exklusiva vatten med ensamrätt till fisket.

Vilka beslutstrategier krävs för att nå målet?

1. Fiskevårdsområden utvecklas vidare.

Fiskevårdsområdena får fortsatta möjligheter att utveckla sin verksamhet, inte minst för att kunna på ett hållbart sätt vårda fiskbestånden. Genom offentliga medel underlättas för fiskevårdsområdena att upplåta sitt fiske till allmänheten. Det kan röra sig om sammanslagningar eller nybildningar av fiskevårdsområde, ersättning till biotopåtgärder, tillsyn eller information om fisket inom fiskevårdsområdet.

2. Allmänhetens nyttjande av fiskeresursen prioriteras.

Genom att en längdoptimerad förvaltningsmodell införs kommer allt fiske huvudsakligen att ske på stora individer. Detta är till fördel för allmänhetens fiske liksom att fisk kommer att finnas inom en större del av sitt naturliga spridningsområde. Prioritering mellan olika typer av fiske föreslås ske utifrån samhällsekonomiska kriterier, vilken i vissa fall kan gynna allmänhetens fiske i förhållande till idag.

3. Syftet med allmänhetens fiske klargörs.

Försäljning av fisk förbehålls det yrkesmässiga fisket medan allmänhetens fiske sker i socialt/rekreativt syfte eller för egen konsumtion.

Mål 3.2. Allmänhetens fiskemöjligheter begränsas förutom genom tillåtna redskap även genom fångstuttag.

Det är idag riksdagen/regeringens uppgift att göra den grundläggande fördelningen mellan allmänhetens fiske och det yrkesmässiga fisket. Detta sker genom det högsta antal redskap som allmänheten får använda. Fiskemöjligheter kan begränsas ytterligare av fiskevårdsskäl.

Situationen 1999 och idag

År 1985 utvidgades allmänhetens möjligheter att fiska med handredskap på enskilt vatten utmed Ostkusten, runt Gotland samt i de fem stora sjöarna.

År 1993 infördes restriktioner för antalet redskap som får användas av allmänheten vid fiske på allmänt vatten liksom på det enskilda vatten där det finns frifiskemöjligheter. Vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar får sammanlagt högst sex redskap användas samtidigt. Nätens sammanlagda längd får inte överstiga 180 meter. Vid hummerfiske får 14 hummertinor användas utöver de sex redskap som i övrigt är tillåtna.

Under perioden från 1993 till 2009 skedde inga förändringar i antalet redskap som allmänheten kunde använda på allmänt vatten och på enskilt vatten utmed kusten och i de fem stora sjöarna.

I syfte att reglera fångstens storlek och fiskets selektivitet har särskilda bestämmelser införts. Exempel på detta är att fiske med nät endast får ske på vissa djup för att skydda känsliga fiskbestånd eller att endast enkelkrok får användas vid handredskapsfiske för att öka överlevnaden vid återutsättning av fisk. För handredskapsfisket har en begränsning för hur många fiskar som får fångas per dag införts. Så kallade fönsteruttag med minimi- och maximimått för vissa fiskarter har också införts i handredskapsfisket.

Pågående förändringar

Som underlag för beslut som rör allmänhetens fiske genomförs en rad studier, exempelvis för att belysa antalet utövare, motiv för fisket, fiskets ekonomiska värde, sysselsättningseffekter och fångster. För att på ett bättre sätt förvalta fiskbestånden ställs ökade krav på datainsamling, kunskapsuppbyggnad och analys.

Inom ramen för den fysiska planeringen pågår ett arbete för att besluta om nationella förvaltningsmål för vattenområden, arter och älvar som är av särskilt stor betydelse för allmänhetens fiske.

Genom EU:s datainsamlingsförordning¹ och kontrollförordning liksom inom reformeringen av den gemensamma fiskeripolitiken ställs krav på sådana data som möjliggör en bedömning av fritidsfiskets fångster.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

År 2020 kommer liksom idag allmänhetens fiske i första hand att begränsas genom den typ och det antal redskap som var och en får använda. Ett utvecklat försäljningsförbud för fritidsfisket innebär att fångstmängden har blivit ett mindre viktigt motiv för fritidsfisket. I stället betonas fiskets kvalitet i vilket bland annat fiskens storlek ingår, artrikedomen, sannolikheten att fånga fisk under fiskedagen samt rekreation, naturupplevelser och sociala värden i samband med fisket.

År 2020 är fiske med handredskap liksom idag det dominerande fiskesättet. Fiske med nät förekommer sällan i storstadsområden och är kraftigt begränsat inom för handredskapsfisket och fisketurismen särskilt utpekade områden. Fisket med burar och tinor sker med redskap som möjliggör återutsättning av den fångst som inte får behållas. Kraven på selektivitet i fisket är mycket högt satta. Fiskesätt som möjliggör återutsättning av fångad fisk är i många vatten ett krav. Utvecklingen av selektiva fiskemetoder omfattar även fritidsfisket.

Etiska frågor kommer att få ökad betydelse. Redskapens utformning, regelverket och de fiskandes kunskap har utvecklats så att större hänsyn tas till olika fiskarters känslighet.

För särskilt attraktiva vattenområden och/eller särskilt attraktiva fiskarter med höga värden för rekreation, fisketurism och upplevelser eller vatten med så kallade troféarter begränsas fisket i högre grad än i dag genom att maximera fångstuttaget per fiskande och dag. Exempel på sådana arter 2020 är gädda, abborre, gös, lax, öring, röding, harr och torsk. Även andra arter hör till denna kategori, exempelvis mal, karp, hummer, långa, kolja, bleka och havskatt.

Höga krav ställs på selektiva fiskemetoder och metoder som möjliggör att den återutsatta fisken har god chans till överlevnad. Bestämmelser om fönsteruttag i fisket har blivit vanligt, dvs. att såväl ett minimimått som ett maximimått införs i fisket och att fisk som är mindre eller större än den tillåtna storleken återutsätts levande.

1. Kommissionens beslut (2008/949/EG) av den 6 november 2008 (EG) nr 199/2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Fiskereglerna utvecklas.

Fiskereglerna utvecklas och kommer generellt att innehålla krav på återutsättning och fångstbegränsningar sker i form av maximalt fångstuttag per dag. Genom att den längdoptimerade fiskeriförvaltningen ger långtgående förändringar i de fiskbestånd som är av intresse för allmänheten kommer det att krävas att regler om fredningsområden och fredningstider liksom om minimimått revideras. Formerna för reglering måste dock variera efter fiskets karaktär.

2. Redskapsutveckling och begränsning för redskap med låg selektivitet.

För att den fiskande ska kunna leva upp till krav på att sätta tillbaka fisk levande kan krävas en redskapsutveckling och begränsningar för andra än de mest selektiva redskapen.

3. Ökade kunskaper hos de fiskande.

För att den fiskande ska kunna leva upp till de nya krav som ställs måste kunskapskrav ställas. Hur dessa ska utformas utvecklas vidare under mål 3.3 nedan.

Mål 3.3. Ökade krav ställs på den som ska fiska.

För att kunna nyttja fiskresursen kommer ökade krav att ställas på de fiskande. För att höja kunskapsnivån bland dem som fiskar på sin fritid bör lätthanterlig information spridas. Förutom detta finns ett ökat behov av ett tydligare regelverk, exempelvis i form av en fritidsfiskestadga. En parallell till mål 4.4, dvs. att yrkesfisket bär delar av förvaltningskostnaderna, är att den som fiskar på sin fritid också bidrar, exempelvis till datainsamling och tillsyn och att detta sker i form av en allmän fiskevårdsavgift.

Situationen 1999 och idag

I sjöar och vattendrag med särskilt skyddsvärda fiskbestånd eller vatten där ett högkvalitativt fiske eftersträvs har sedan decennier restriktiva fiskeregler och höga krav ställts på de fiskande. Interesseorganisationer som Fiskevattenägareförbundet och Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund och deras lokala organisationer har under lång tid utbildat sina medlemmar i fiskevård. Genom de senaste årens miljömålsarbete har allmänhetens förståelse och intresse för miljöfrågor liksom fiskeförvaltning och bevarande av hotade fiskarter väsentligt ökat.

En rad statliga utredningar har genom åren lagt fram förslag om införande av olika former av en allmän fiskevårdsavgift. Detta har dock inte resulterat i beslut om att införa en sådan avgift. Förutom behovet av medel till fiskevård är fisketillsyn och information om gällande fiskebestämmelser viktiga motiv för att införa en sådan avgift.

Det finns idag inget generellt register över fritidsfiskare. Inte heller finns skyldighet för dessa att rapportera sin fångst. Detta gör det svårt att samla in statistik över fisket i form av riktade enkäter om fiske och fångster eller för att informera om fiskebestämmelser. Ett register kopplat till inbetalningen av en allmän fiskevårdsavgift ger grund till såväl informationsspridning som insamling av fiskedata.

Fiskereglerna har successivt blivit alltmer detaljerade, vilket ställer större krav på att den enskilde fiskaren skaffar sig kunskap om dessa regler. Regelverket för allmänhetens fiske, särskilt för fisket på kusterna, är svåröverskådligt då föreskrifterna oftast domineras av de regler som gäller yrkesfisket.

Pågående förändringar

Genom att fiskeriförvaltningen går i riktning mot ett ekosystemperspektiv har också behovet av att reglera alla typer av fisken i ett sammanhang ökat. Uppmärksamhet har också riktats mot de arter där fritidsfisket utgör ett markant inslag, exempelvis

lax, öring och hummer. Inom ramen för EU:s datainsamlingsförordning liksom på nationell nivå utvecklas en förbättrad uppgiftsinsamling om fritidsfiskets omfattning och socioekonomiska värde.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Fiskeriverket har i samverkan med andra myndigheter och intresseorganisationerna utvecklat ett system för insamling av data från allmänhetens fiske. Det omfattar underlag som gör det möjligt att bedöma och följa utvecklingen inom fritidsfisket både vad avser utövare, fångster och ekonomi. Genom samhällsekonomiska beräkningar blir det möjligt att bedöma det ekonomiska värdet av detta fiske, vilket också är en nödvändighet om den förvaltande myndigheten ska kunna prioritera mellan olika fisken utifrån samhällsekonomiskt värde (mål 2.2).

År 2020 finns en allmän fiskevårdsavgift. Utöver de motiv som tidigare framförts har tillkommit fritidsfiskets integrering i den gemensamma fiskeripolitiken och därmed ökande krav på datainsamling och reglering. Alla EU-medborgares rätt att fritidsfiska i Sverige på samma villkor som svenska medborgare, är ett ytterligare skäl till en allmän fiskevårdsavgift. Avgiften används främst för fiskevård, fisketillsyn, datainsamling och allmän kunskapsuppbyggnad för vattenområden och arter som är av särskilt stort värde för allmänhetens fiske. Krav ställs på rapportering av fångsten för vissa fiskarter.

Etiska aspekter har blivit viktigare 2020 liksom intresset att långsiktigt främja fisken och dess ekosystem. Dessa intressen har resulterat i att en enklare fiskeexamen införts som krav för att få lösa den allmänna fiskevårdsavgiften och få tillgång till de fiskemöjligheter som erbjuds för allmänheten. Många fiskevårdsområden har på frivillig väg infört krav på en anpassad fiskeexamen.

Vilka beslutstrategier krävs för att nå målet?

1. Allmän fiskevårdsavgift införs.

För att fritidsfiskare, liksom andra nyttjare av fiskresursen ska kunna stå för sin del av förvaltningskostnaden, har en allmän fiskevårdsavgift införts. Dessa medel ska i första hand användas till fiskevård, information, fisketillsyn och datainsamling.

2. Förbättrad informationsspridning till de fiskande.

Genom det register som kopplas till inbetalningen av den allmänna fiskevårdsavgiften kan de fiskande på ett enkelt sätt nås av information. Regelverket kan vidare förenklas genom att de regler som gäller för fritidsfiske samlas i en särskild stadga och görs tillgängligt på ett enkelt sätt genom ett Internetbaserat system med lokal information.

3. Datainsamlingen från allmänhetens fiske förbättras.

Inom ramen för EU:s datainsamlingsförordning tillsammans med nationella kompletteringar till detta uppgiftsinsamlande skapas ett bättre underlag för de arter där fritidsfisket dominerar.

4. Krav på kunskaper om fiske och miljö ställs.

Krav på en enklare fiskeexamen knyts till inbetalningen av den allmänna fiskevårdsavgiften. En sådan examen kan innehålla moment som kunskap om fiskarter och ekologi, allemansrätten, regler och rapporteringsskyldigheter. Examen ska även vända sig till utländska medborgare som vill fiska i Sverige och examen görs naturligtvis via Internet.

Mål 3.4 Genom statens och kommunernas engagemang främjas allmänhetens fiskemöjligheter.

Allmänhetens fiske ses i allt väsentligt som en del av det rörliga friluftslivet. Kommunala och statliga vatten med attraktivt fiske kommer att ställas till allmänhetens förfogande kompletterat med kommunala åtgärder för att göra dessa vatten lättillgängliga. Inom den kommunala planeringen får fisket en viktigare roll när det gäller den fysiska planeringen liksom i den kommande havsplaneringen.

Situationen 1999 och idag

Vid sidan av den statligt finansierade fiskevården och tillträdet till allmänt vatten utgör fiskevårdsområdena en grundpelare i den svenska fiskeregleringen. Statliga bidrag har avsatts för bildande av sådana områden i den mån de är tillgängliga för allmänheten. Kommuner och fiskerättsägare har med stöd av länsstyrelserna bildat över 2 000 fiskevårdsområden för att samordna ägarnas intresse, upplåta fiske genom fiskekort och bedriva fiskevård. Kommuner ställer i ökande utsträckning sina vatten till allmänhetens förfogande. Statens fiske i fjällen är till stora delar upplåtet till allmänheten genom fiskekort.

Pågående förändringar

Arbetet med att bilda fiskevårdsområden har avstannat, huvudsakligen beroende på att det största behovet redan har tillgodosetts. Dock sker vissa sammanslagningar av befintliga fiskevårdsområden.

Kommunerna visar ökat intresse för att främja friluftsliv bland annat i form av fiske. Den ökande urbaniseringen liksom konkurrensen från inomhusaktiviteter leder sammantaget till ett behov av att främja friluftslivet. De viktigaste skälen är att främja folkhälsan och bibehålla intresset och förståelsen för natur och miljövård. Ett stort fiskeintresse hos allmänheten är dessutom en av de viktigaste förutsättningarna för landsbygdens fisketuristiska företagande.

Det finns idag inget tydligt ansvar för allmänhetens fiske i den fysiska planeringen. Det leder till att fritidsfiskets intressen och behov i låg utsträckning tillvaratas i kommunernas planarbete. Kommunala medel avsätts generellt inte heller på samma sätt för åtgärder som syftar till att främja fritidsfisket som det görs för andra viktiga fritidsaktiviteter.

Vad tror vi oss veta om 2020?

År 2020 ses allmänhetens fiske som en viktig del i folkhälsoarbetet. Allmänhetens fiske har också stor betydelse för landsbygdens fisketuristiska företag.

Fritidsfiskemöjligheterna utmed kusterna och i de fem stora sjöarna är fortsatt stora. Upplåtelsen av fisket på statligt vatten liksom i stadsnära områden har genom statens och kommunernas försorg ökat liksom åtgärder för att förbättra fiskets kvalitet och servicen i anslutning till fisket.

Lagstiftningen ger ett tydligare stöd för att skydda och utveckla allmänhetens fiske.

Attraktiva fiskemöjligheter för fritidsfisket och fisketurismen ställer höga krav på fiskbeståndens status, särskilt en mer naturlig åldersfördelning med större andel stor fisk men också på starkare bestånd som ger goda fångstmöjligheter, även med fritidsfiskets relativt ineffektiva redskap.

Fritidsfiskets omfattning och inriktning innebär att fångster och fångstmöjligheter för särskilt viktiga arter i havet samt generellt för sjöar och vattendrag utgör viktiga kunskapsunderlag för fiskeriförvaltning. Nationella uppföljningsbara förvaltningsmål för att främja allmänhetens fiske är beslutade för vattenområden och arter av särskilt stor betydelse.

Vilka beslutstrategier krävs för att nå målet?

1. Tillträde till kommunalt och statligt vatten förbättras.

Kommunalt och statligt vatten förvaltas i allt högre utsträckning på sådant sätt att det kan nyttjas av allmänheten. Särskilt viktigt är detta i tätortsnära område eller i område där det finns starka konflikter mellan olika intressenters krav.

2. Fysisk planering prioriterar tillträdet till fiskevatten för allmänheten.

Tillträdet till fiskevatten för allmänheten prioriteras i den kommunala planeringen. I den regionala planeringen finns fisket särskilt beaktat som en del av det rörliga friluftslivet. I en utvecklad havsplanering beaktas allmänhetens möjligheter att få tillgång till fiskemöjligheter även utanför själva kustremsan.

Målområde 4: Fiske för försäljning



Detta målområde behandlar det yrkesmässiga fisket. Av ändringen 2009 i EU:s kontrollförfordning framgår att det huvudsakliga kriteriet för yrkesmässigt fiske är att detta fiske sker för försäljning. Därför benämner vi här detta fiske Fiske för försäljning. Till denna grupp hör även de som fiskar på egna vatten och som säljer sin fångst. Mål för dem som i första hand säljer en upplevelse behandlas inom nästa målområde Fisketurism (målområde 5).

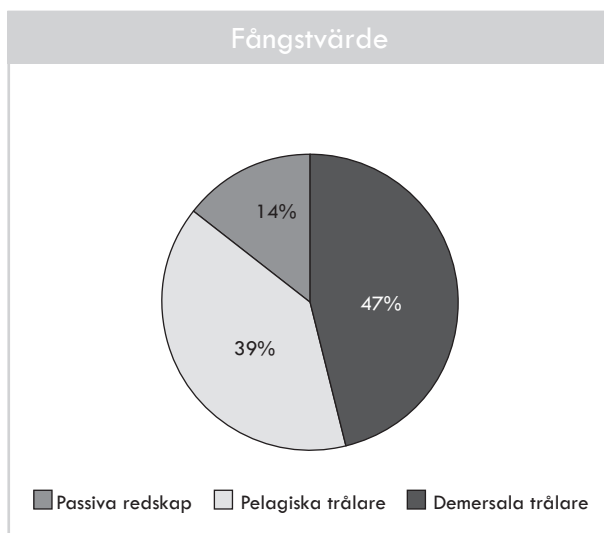
Den svenska havsfiskeflottan bestod den 1 januari 2010 av totalt 1 412 fartyg som hade tillstånd att bedriva yrkesmässigt fiske och 1 688 personer som hade yrkesfiskelicens¹. Yrkeskåren är till stor del koncentrerad till Västkusten och speciellt till Västra Götalands län där 43 % av alla personer med yrkesfiskelicens och 40 % av alla fartyg är hemmahörande.

Havsfiskeflottan består av många små fartyg som fiskar med passiva redskap och ett mindre antal större fartyg som främst fiskar med någon typ av trål.

1. Den totala sysselsättningen var dock högre eftersom alla som arbetar ombord på fiskefartyg inte har licens.

De flesta av de demersala trålarna (bottentrålare som i huvudsak fiskar torsk och annan vitfisk, plattfisk och skaldjur) har sin hemmahamn på Västkusten liksom flertalet av de pelagiska trålarna (flyttrålare som i huvudsak fiskar sill/strömming, skarpsill och makrill). De flesta trålare som har hemmahamn på Ostkusten är siklöjetrålare. Fartyg som fiskar med passiva redskap (nät, burar, ryssjor) är mera jämnt fördelade mellan Västkusten, Sydkusten och Ostkusten. Fartyg som fiskar med passiva redskap är i regel mindre fartyg, ofta under 12 meter i längd. Medelåldern för de svenska fiskefartygen är runt 30 år. Därmed är den svenska havsfiskeflottan en av de äldsta inom EU.

Det totala landningsvärdet för havsfiskeflottan uppgick till 968 miljoner kronor under 2008. Sett till landningsvärdet var sill, torsk, fisk till foder, havskräfta och räka viktigast. Tillsammans utgjorde de nästintill 80 % av det totala landningsvärdet. Landningsvärdet från den svenska havsfiskeflottan kan grovt delas upp i följande tre fartygssegment; pelagiska trålare, demersala trålare samt fartyg som fiskar med passiva redskap (figur 4.1).



Figur 4.1. Fördelning av fångstvärde mellan fartygssegment år 2008.

Den svenska havsfiskeflottan har stadigt minskat sedan 1950-talet. Under de senaste tio åren har antalet licensierade yrkesfiskare minskat med 27 % (från 2 315 till 1 688 personer) och antalet fartyg i flottan med 26 %. Mätt i bruttoton och kilowatt har minskat med 23 % respektive 17 % sedan 1999. Detta betyder att flottan idag i genomsnitt består av något större och mer effektiva fartyg än vad den gjorde för tio år sedan. Under samma tid har fångstkvoterna för några av de viktigaste bestånden minskat kraftigt (torsk i Västerhavet -85 %, torsk i Östersjön -50 % och sill i Östersjön -50 %).

Fiskarkåren har en medelålder på drygt 50 år. Nyrekryteringen till yrkesfisket är låg, speciellt i Östersjöregionen.

Den svenska sötvattensflottan bedriver ett fiske på ett flertal arter med passiva redskap. För fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna krävs yrkesfiske-licens medan fisket i de övriga sjöarna bedrivs med stöd av enskild fiskerätt och utan licenskrav.

Utöver fisket i de fem stora sjöarna förekommer fiske för försäljning i 21 sjöar i Syd- och Mellansverige samt i 13 sjöar/regleringsmagasin i Norrland, framförallt i Luleälvens vattensystem. Antalet licensierade sötvattensfiskare uppgår till ca 200. I Norrland och Vättern är målarterna i första hand röding och sik medan främst gös, ål, gädda och abborre är målararter i de övriga sjöarna. I Vänern fiskas dessutom siklöja (rom) och sik. Gös har blivit den ekonomiskt sett mest värdefulla arten i insjöfisket.

Mål 4.1 Det yrkesmässiga fisket regleras med ökade inslag av insatsregleringar såsom redskapens utformning och att all fångst ska landas.

En förutsättning för att säkerställa fungerande ekosystem är att fiskeflottans storlek anpassas till fiskbestånden. En fiskeriförvaltning där kapaciteten och ansträngningen i fisket regleras efter det möjliga uttaget ur beståndet, är ett viktigt steg mot detta mål. Vidare är en övergång från en landningsbaserad förvaltning till en fångstbaserad ett viktigt led i att minimera mängden fisk som kastas överbord.

I merparten av EU:s flottor råder överkapacitet, så även i den svenska. Överkapaciteten och en otillräcklig reglering av fiskeansträngningen har resulterat i ett hårt tryck på fiskbestånden och många bestånd är idag nedfiskade. Överkapacitet innebär att det i fiskeföretagen finns ett överskott av investeringar i kapital i förhållande till det kapital som krävs för ett optimalt nyttjande av resursen. Kapital i form av fartyg men även redskap blir därför underutnyttjat, vilket försämrar yrkesfiskets ekonomi liksom att det innebär en samhällsekonomisk förlust.

Situationen 1999 och idag

Fisket har i första hand reglerats genom uttagsregleringar i form av fiskekvoter beslutade på EU-nivå, men även genom att tillträdet begränsas genom olika former av licenssystem/särskilda tillstånd. Dessutom har olika former av begränsningar i tid och rum och av redskapens utformning införts. Fiskekvoter för kvoterade arter fastställs i EU:s ministerråd för att sedan fördelas till medlemsländerna genom principen om den relativa stabiliteten, dvs. att varje medlemsstat får en bestämd andel av varje kvot. Förvaltningen inom EU reglerar det som landas och inte det som fångas och eftersom exempelvis kvoter och bifångstregler många gånger inte stämmer överens med fångstsammansättning medför det stora utkast av fisk.

En stor del av den svenska överkapacitet som råder idag accentuerades i slutet av 1990-talet. Det rådde då en stark utvecklingsoptimism hos fiskare, förvaltare och banker. Samtidigt kunde investeringsstödet till flottan under strukturstödsperioden² fram till 2000 uppgå till 40 % av den totala investeringskostnaden. Samtidigt fanns det i flottan ett stort moderniseringsbehov. Trots att en del av moderniseringen var nödvändig för att höja konkurrenskraften samt för att förbättra säkerhetsnivån i den svenska fiskeflottan, resulterade den i en kraftig kapacitetshöjning på kort tid. Över-

2. Inom ramen för den Europeiska Fiskerifonden utgår strukturstöd till fiskerinäringen. Stöden till fiskeflottan beslutas av Fiskeriverket.

kapaciteten i kombination med en otillräcklig reglering som inte speglade fångstansättning skapade ökande mängder utkast.

Idag regleras det svenska fisket genom en kombination av insats- och uttagsregleringar styrda till största delen genom EU-beslut. Den svenska förvaltningen kompletterar dessa regleringar med begränsningar i form av trålgränser, säsongstängningar och fiskefria områden samt genom begränsningar i kapacitet genom särskilda tillstånd. De viktigaste regleringarna som styr det svenska fisket i Östersjön respektive Västerhavet är de av EU:s ministerråd beslutade TAC- och kvotförordningarna, tekniska regleringarna samt förvaltningsplanerna för torsk i respektive havsområde.

Inför strukturstödsperioden 2007 till 2013 gjorde Fiskeriverket en beräkning av överkapaciteten i olika fartygssegment mätt i bruttoton (BT) och motorstyrka (kW). Enligt dessa beräkningar uppgick överkapaciteten för segmenten räktrålare, pelagiska trålare (flyttrålare) samt demersala trålare (bottentrålare) till 10%, 30% respektive 50% (tabell 4.1).

Pågående förändringar

EU diskuterar system med insatsregleringar såsom realtidsstängningar och move-on-åtgärder (se mål 2.1). Syftet med dessa åtgärder är att skydda ungfisk eller lekande fisk. Den pågående översynen av den tekniska regleringen kommer att leda till att kraven på selektiviteten i redskapen höjs. Utvärdering av dagens kilowattdagssystem³ pågår, bland annat studeras i vilken mån fartyg under tio meter och räkfisket inverkar på fiskeridödligheten för torsk.

Ekonomiskt stöd för att minska överkapaciteten har prioriterats inom nuvarande strukturstödsperiod. De svenska målen för att minska fiskeflottan genom skrotning är baserade på den beräknade kapaciteten 2006. Programmet syftar till att inom flottan behålla fartyg som använder passiva redskap och som tillhör det kustnära fisket (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Mål för kapacitetsminskningen (exkluderar fartyg i Västerhavet).

	Fartygssegment	Utgångsläge (2006)	2010	2015
Brutto- tonnage (BT)	Räktrålare	4 815	3 %	10 %
	Pelagiska trålare och noffartyg	23 914	8 %	30 %
	Demersala trålare	9 482	13 %	50 %
	Totala flottan	43 770	6 %	23 %
Motor- styrka (kW)	Räktrålare	20 102	3 %	10 %
	Pelagiska trålare och noffartyg	72 356	8 %	30 %
	Demersala trålare	50 331	13 %	50 %
	Totala flottan	215 253	6 %	23 %

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Genom en övergång från en landningsbaserad till en fångstbaserad förvaltning, tillsammans med höga krav på selektiva redskap och skonsamma fångstmetoder, har utkastet av fisk reducerats till försumbara nivåer. Möjligheten att överföra fiskerättigheter mellan nyttjare har lett till att antalet fartyg minskat kraftigt.

Lönsamheten i yrkesfisket har ökat och det domineras av företag som bedriver ett selektivt och hållbart fiske. Konkurrenskraftiga företag finns inom alla segment. Inom det mer småskaliga kustfisket finns lönsamma företag som utvecklat sina produkter i nära kontakt med marknaden för fisk och skaldjur.

3. Den 19 december 2008 beslutades om en ny torskåterhämtningsplan för Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt av ministerrådet. Planen trädde i kraft den 1 februari 2009 och innebär att Sverige tilldelats en maximal nivå på fiskeansträngning, mätt i kilowattdagar, för olika redskapsgrupper i Västerhavet.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. En rättighetsbaserad fiskeriförvaltning införs.

Den rättighetsbaserade fiskeriförvaltningen utvecklas under mål 4.2.

2. Dagens landningsbaserade reglering ersätts med en fångstbaserad.

Den gemensamma fiskeripolitiken utvecklas mot en fångstbaserad förvaltning. Grunderna för denna förvaltning är bland annat att minsta landningsstorlekar avskaffas, krav på selektivitet avspeglar fångst av målarten, regler om landningssammansättningar per redskap avskaffas och fångstkvoter införs.

3. Selektiva redskap utvecklas samt stöd utgår för byte till mer miljöanpassade fiskeredskap.

Införandet av en längdoptimerad fiskeriförvaltning ställer krav på att det under tiden fram till 2020 genomförs regelbundna redskapsbyten för att stegvis möjliggöra ett mer selektivt fiske. En satsning på selektiva redskap och skonsamma fiskemetoder påskyndar utvecklingen. För att få ett snabbt genomslag utgår ekonomiskt stöd till redskapsbyte.

4. Beslut fattas om att de vetenskapliga råden ska följas och att fångsterna ska övervakas effektivt.

De vetenskapliga råden kommer att få delvis annan karaktär då andra typer av förvaltningsmål ställs upp liksom att regleringen ska utgå från ekosystemet i dess helhet. Konsumenters ökande medvetenhet och höjda krav sätter ytterligare press på fiskeriförvaltningen. För att få full effekt krävs även att en effektiv övervakning och uppföljning finns.

5. Kapacitetshöjande subventioner avskaffas.

De kapacitetshöjande subventionerna, varav befrielse från bränsleskatt, är den ekonomiskt viktigaste, avskaffas. Detta utvecklas under mål 4.3.

6. Uppföljning av flottkapaciteten samt fortlöpande revision av gällande riktmärken för kapaciteten genomförs.

En löpande utvärdering av fiskekapaciteten krävs med hänsyn till kommande teknikutveckling i syfte att utvärdera att fiskeriförvaltningen får avsedda effekter.

7. Metodiken för omvandling av biologisk uppskattning av beståndstorlek till en uppskattning av motsvarande fiskeansträngning utvecklas.

I de fall då insatsregleringar, exempelvis i form av havdagar, ligger till grund för förvaltningen måste metoder för hur biologiska bestånds uppskattningar ska omvandlas till fiskeinsats utvecklas.

Mål 4.2. Tillträdet till fisket är rättighetsbaserat, i första hand genom system med individuella överförbara fiskerättigheter.

Genom rättighetsbaserade förvaltningssystem skapas de drivkrafter hos de fiskande som krävs för att långsiktiga väl fungerande ekosystem etableras. För att förtydliga förutsättningar för att nyttja sin fiskemöjlighet bör ett kontrakt upprättas där villkoren för att bedriva fisket tydligt framgår.

Rättighetsbaserad förvaltning innebär att specifika fiskerättigheter tilldelas individer, företag eller grupperingar, exempelvis en producentorganisation. Fiskerättigheterna kan utgöras av individuella fångstkvoter, fiskeansträngningsdagar eller geografiskt begränsade nyttjanderätter. Rättigheterna ger fiskaren möjlighet att nyttja en viss del av fiskbeståndet men utgör ingen ägandeform.

Ändamålet med individuella fiskerättigheter är att minska de problem som det fria tillträdet till fiske skapar i form av överinvesteringar, nedfiskning och dålig lönsamhet. Då nyttjarna förfogar över specificerade fiskemöjligheter skapas drivkrafter att investera i kapacitet i förhållande till resursstorleken samt att fånga och sälja fisken vid den tidpunkt och på det sätt som är mest lönsamt. Generellt skapar också långsiktiga rättigheter drivkrafter att vårda bestånden. Framgången av ett rättighetsbaserat system beror av hur det utformas. Ett helt genomfört system kan definieras som att rättigheterna är specificerade, skyddade, exklusiva, varaktiga och överlåtbara.

Erfarenheterna av system med överförbara fiskerättigheter visar att det i första hand är lämpliga för att åstadkomma de incitament som leder till en minskning av flottan. Till skillnad från alternativa åtgärder görs detta utan en insats i form av offentliga medel. Nackdelar kan vara att små fartyg slås ut på bekostnad av det storskaliga fisket eller att rättigheterna koncentreras till ett fåtal aktörer. Till systemets nackdelar hör också att överförbara rättigheter kan vara svåra att återkalla. Det är därför viktigt att systemet redan vid införandet är så utformat att det i möjligaste mån förhindrar att oönskade effekter uppstår.

Olika typer av rättighetsbaserad förvaltning finns i Sverige. Den enklaste formen utgörs av de särskilda tillstånden och det mest fullständiga är systemet med de individuella, överförbara fångstkvoterna inom det pelagiska fisket. I exempelvis räkfisket i Gullmaren och i siklöjefisket i Bottenviken är fiskerättigheterna knutna till art och område men är inte överförbara.

För att säkerställa att fisket sker på ett långsiktigt hållbart vis bör kontrakt upprättas där villkoren för att bedriva fisket tydligt framgår. Vid upprepade överträdelser ska det finnas möjligheter att återkalla fiskerättigheten.

Situationen 1999 och idag

Krav på yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd infördes 1994 i Sverige. Dessa rättigheter var inte kopplade till det fiske som skulle bedrivas. Den grundläggande principen var tvärtom det fria fisket, vilket innebar att den som hade yrkesfiskelicens/fartygstillstånd skulle kunna bedriva vilken typ av yrkesmässigt fiske som helst.

Särskilda tillstånd används vid regleringen av räkfisket i Gullmarsfjorden och siklöjefisket i Bottenviken. Dessa system har resulterat i god lönsamhet, och den biologiska situationen i båda fiskena är bättre än för många andra fiskerier. Intresset bland yrkesfiskarna för beståndsvårdande åtgärder har också varit stor i båda fallen.

År 2009 utfärdade riksdagen en särskild lag som ger överförbarhet i det pelagiska fisket. Handel med kvoter inleddes på allvar i och med att Fiskeriverket utfärdade tillämpningsföreskrifter, som trädde i kraft den 1 november 2009⁴.

I dagsläget krävs särskilda tillstånd för en rad fiskerier, bland annat för ål, burfiske efter havskräfta, räka, pigghaj samt för torskfiske i Östersjön.

Pågående förändringar

EU har hittills lämnat öppet för medlemsländerna att införa en förvaltning grundad på överförbara rättigheter. Så har också skett i ett antal medlemsländer. Dock varierar systemen i sin utformning. Inför översynen av den gemensamma fiskeripolitiken har kommissionen väckt frågan om att rättighetsbaserad förvaltning ska användas på EU-nivå som ett sätt att reglera det storskaliga fisket. Detta förutsätter dock en mer enhetligt utformning av systemen än vad som är fallet i dag.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

En ökad överförbarhet av fiskerättigheter kommer att finnas. Detta leder till färre fiskefartyg, ökad lönsamhet och effektivare fiskeföretag. Systemet har inte kunnat häva den pågående utvecklingen med en koncentration av fiskerinäringen till Västkusten. Producentorganisationer har fått ett större inflytande vid fördelning av fiskemöjligheter och förvaltning av bestånden.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Möjligheter för heltäckande nyttjanderätter skapas.

Ett heltäckande system för överförbarhet finns för fisket. Denna överförbarhet utformas så att den blir långsiktigt effektiv och anpassad till respektive havsområde och

4. Lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter.

dess ekosystemplaner. Systemen har vidare en sådan utformning att regional hänsyn kan tas liksom hänsyn till det småskaliga fisket. Möjligheter till en överförbarhet mellan EU:s medlemsländer finns inom vissa fartygssegment.

2. Nyttjanderätterna anpassas till förutsättningarna inom varje fiske.

Liksom idag kommer formerna att växla men måste grunda sig på en ekosystemplan och relateras till hur kraftig minskning av fiskeinsatsen som behövs för att uppnå ett fiske i balans liksom de restriktioner i övrigt som kan behövas.

3. Nyttjanderätten baseras på kontrakt.

Av kontraktet framgår villkoren för nyttjandet av resursen. Det ska vara möjligt att vid upprepade överträdelser återkalla kontraktet med de ekonomiska följder som detta kan innebära för nyttjaren.

Mål 4.3 Fiskeföretagen täcker sina egna kostnader.

Istället för att ange mål för det framtida yrkesfisket med innebörden att företagen ska vara lönsamma formuleras här två andra mål, nämligen dels att inga kapacitetshöjande subventioner utgår, dels att fiskeföretagen står för en del av förvaltnings- och kontrollkostnaden (mål 4.4).

Det är i huvudsak två typer av subventioner som är aktuella för svenska fiskeföretag. Inom ramen för den Europeiska fiskerifonden utgår strukturstöd, som delvis är finansierat av EU och delvis nationellt. Dessutom är fiskefartygen, liksom övrig sjöfart, befriade från punktskatt på bränsle. Till detta kan läggas att fiskets arbetslöshetskassa genom sin konstruktion innebär en statlig subvention.

Subventionerna innebär att fiskeföretag inte bär alla sina kostnader, vilket kan leda till att olönsamma företag hålls under armarna och kan fortsätta att bedriva sin verksamhet. Subventioner kan också resultera i överkapacitet då den verkliga kostnaden av fisket inte täcks av nyttjarna.

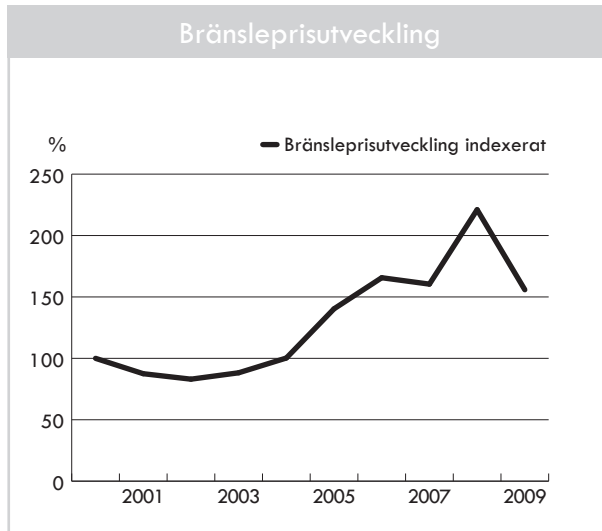
Genom att bränslet idag är befriat från den riktade bränsleskatten ges också en konkurrensfördel till de fiskerier där bränslekostnaden utgör en relativt stor del av företagets kostnader. Den skattebefrielse som utgår till fiskeföretagen kan ha bromsat utvecklingen och användande av energisnålare motorer, redskap och fiskemetoder.

Fiskets intäkter beror till stor del på fångstmängd och det pris fiskaren får vid landning. Fångstbegränsningar såsom kvoter eller fiskedagar är den begränsande faktorn för fisket i de flesta fall. Priset som fiskaren får vid landningstillfället kan variera stort beroende på säsong, veckodag och fiskehamn.

Fiskets kostnader kan generellt grupperas i fem huvudgrupper:

1. Arbetskraftskostnader (30–50 % av totala kostnader);
2. Bränsle (10-25 %);
3. Redskap (5-15 %);
4. Reparationer och underhåll (5-10 %);
5. Kapitalkostnader (5-25 %).

Av kostnadsposterna har bränslepriset fluktuerat kraftigast under det senaste decenniet. Figur 4.2 visar bränsleutvecklingen 2000–2009. Den kraftiga ökningen av bränslekostnaden mellan 2003 och 2008 har haft stor inverkan på fiskets lönsamhet, speciellt i de bränsleintensiva trålsegmenten.



Figur 4.2 Bränsleprisutveckling, indexerat

Som lönsamhetsmått används ofta förädlingsvärdet, dvs. det belopp som ska täcka löner, sociala avgifter, fasta kostnader och kapitalkostnader.

Lönsamheten i den svenska fiskeflottan har varit ansträngd under de senaste åren. Då syftet med en längdoptimerad förvaltning bland annat är att fisken finns inom sitt naturliga utbredningsområde och i tätare bestånd innebär detta att fisket kan komma att bedrivas mer kostnadseffektivt.

Tabell 4.2 Uppgifter för den svenska saltvattensflottan 2008 (uppgifterna omfattar endast fartyg med infiskat värde över två basbelopp).

2008	Pelagiska trälare >=24	Siklöje-trälare	Torsk-trälare <24 m	Torsk-trälare >=24 m	Kräft-trälare	Räk-trälare	Passiva redskap <12 m	Passiva redskap >=12 m
Antal fartyg	35	32	65	16	90	39	414	18
kW	44 268	6 380	19 558	10 809	21 819	15 929	31 403	3 509
Bruttotonnage	15 142	416	4 478	3 537	3 521	4 484	2 291	488
Landad fångst tot, ton	171 449	1 066	20 396	7 799	2 050	2 698	5 881	1 036
Landad fångst tot, värde i 1000-tals kr	452 551	25 872	153 665	75 646	110 173	167 452	128 453	19 706
Förädlingsvärde/heltidssysselsatt, kr	996 969	892 209	376 525	753 158	239 062	296 467	259 979	328 970
Heltidssysselsatta (FTE)	200	17	122	44	135	109	307	26

För sötvattensfisket har de senaste årens ekonomiska utveckling varit positiv med omfattande försäljning till andra EU-länder och med goda och växande bestånd, inte minst av gös och insjökräfter. Insjöfiskets totala fångstvärde under 2007 var cirka 69 miljoner kronor.

Situationen 1999 och idag

Under den strukturstödsperiod som slutade 2000 utgick stöd med upp till 40 % vid nybyggnation eller modernisering av fiskefartyg. Inför den därpå följande perioden reducerades motsvarande stödnivå till 20%. Under innevarande strukturstödsperiod 2007–2013 utgår inga direkta nybyggnads- eller moderniseringsstöd. Av det strukturstöd som lämnas under innevarande stödperiod om sammanlagt ca en miljard kronor avser 200 miljoner kronor fiskeföretagen direkt. Av detta utgör 150 miljoner kronor skrotningsbidrag.

Bränslekostnaderna växlar i ett fiskeföretag men svarar generellt sett för en stor andel av företagets driftskostnader. Stora skillnader förekommer naturligtvis mellan olika fiskeföretag men de värden som kan anses normala ligger mellan 10% och 25%.

Pågående förändringar

I arbetet med en ny grundförordning föreslår EU-kommissionen ett europeiskt fiske som är oberoende av offentliga bidrag. Samtidigt betonas vikten av att bevara ett småskaligt fiske som inte alltid har samma konkurrensmöjligheter som de större fartygen.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Genom skrotningsinsatser och en utökad användning av rättighetsbaserad förvaltning har fiskeflottan till 2020 minskat kraftigt. De kvarvarande fiskeföretagen har anpassat sig till att bedriva sin verksamhet utan offentliga subventioner. Den långd-optimerade förvaltningen har resulterat i bättre beståndstatus och därmed bättre lönsamhet.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Avskaffande av bränslesubventioner för fisket.

Befrielsen från punktskatten på bränsle utgör, då den står i direkt relation till fiskeansträngningen, den mest produktionsdrivande subventionen i det svenska fisket. För att ett avskaffande av dessa subventioner ska vara verkkningsfullt måste det ske gemensamt inom hela EU (EES). Eftersom bränslet också i våra grannländer är befriat från punktskatt kan inte Sverige ensamt införa en skattebeläggning eftersom det då skulle vara relativt enkelt att bunkra i Danmark, Norge eller Finland. Det skulle också missgynna det småskaliga fisket som inte har samma möjligheter att bunkra i våra grannländer.

2. Inga subventioner utgår till fiskeföretagen under nästa strukturperiod.

Inga typer av stöd till fiskeföretagen bör utgå förutom då målet är att påskynda redskapsbyten och därmed snabbare kunna genomföra höjningar av maskstorlekar eller den förbättrade selektivitet som krävs för att genomföra den längdoptimerade förvaltningen. Stöd till bevarande och restaurering av lek- och uppväxtplatser kan vara av central betydelse under kommande strukturstödsperiod.

Mål 4.4 Fiskeföretagen bär delar av förvaltnings- och kontrollkostnaden.

Genom att en avgift erläggs av nyttjarna vid utfärdande av fartygstillstånd/särskilda tillstånd kan en del av överskottet i fiskeföretagen användas till den fiskeriförvaltning och kontroll som krävs för att säkerställa fungerande ekosystem. Genom en sådan modell måste också krav ställas på att förvaltningen genomförs på ett kostnadseffektivt sätt och att sådana åtgärder vidtas som sänker företagets administrativa kostnader (se mål 4.5).

Den verkliga kostnaden av fisket utgörs inte enbart av de produktionskostnader som redovisas under mål 4.3 utan innefattar också det förlorade framtida värdet av att fisken inte får möjlighet att växa till sig och reproducera sig. För att fisket ska kunna bedrivas krävs också en administration som omfattar såväl undersökningsverksamhet, reglering och övervakning/uppföljning. Det är därför rimligt att en del av denna kostnad täcks av intäkterna från fisket.

En avgift som är direkt relaterad till fisketillfället eller fångstvärdet är teoretiskt att föredra men svår att administrera. Ett enklare system kan vara en årlig avgift baserad på typ av fiske och i viss mån vilka redskap som används. I praktiken skulle detta innebära att en avgift utgår i samband med att fartygstillstånd/särskilda tillstånd förnyas. Då avgiften relateras till redskap kan avgiften användas som en drivkraft för att premiera miljöanpassade fiskemetoder. Systemet kan kompletteras med att avgiften betalas tillbaka om ett tillstånd inte nyttjats eller bara nyttjats till mindre del.

Situationen 1999 och idag

Myndigheten har möjlighet att ta ut avgift för administrativa kostnaden. En låg administrativ avgift har tagits ut sedan systemet med licenser och fartygstillstånd infördes 1994.

Internationellt har avgifter som innebär att fiskeföretagen står för en större eller mindre del av förvaltnings- och kontrollkostnaden införts i fisken i bland annat Nya Zeeland, Australien och Kanada.

Pågående förändringar

Inget konkret förslag har lagts som rör nyttjaravgift.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Med anledning av införandet av rättighetsbaserad förvaltning kommer sambandet mellan nyttjandet av resursen och förvaltningskostnaderna att tydliggöras. Därmed kommer också frågan om hur en fiskeriadministration i bred bemärkelse ska finansieras och behandlas.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. En laglig grund för en avgift för nyttjandet av fiskresursen skapas.

Den möjlighet som dagens lagstiftning ger är att ta ut en kostnad motsvarande faktiska handläggningskostnader. För att genomföra någon annan typ av avgift (eller resursbeskattning) krävs en ändrad nationell lagstiftning.

2. Metod för indelning i avgiftskategorier samt för att bestämma storleksordningen på avgiften måste utvecklas.

När grunden för en nyttjandeavgift av denna typ är genomförd krävs noggranna överväganden om hur avgiften ska utformas och på vilken nivå den ska ligga.

Mål 4.5 En effektiv övervakning av fisket till lägsta kostnad samt ett verkningsfullt förebyggande och uppföljning av överträdelse sker.

Ett av de mål som presenterades inom målområde 2 är trovärdig fiskeriförvaltning som är förankrad hos fiskarna och allmänheten (mål 2.6). Inte minst ur ett konsumentperspektiv är kravet på att fiskeriförvaltningen fungerar väl, såväl på EU-nivå som på nationell nivå, centralt. Konsumentkraven innefattar också att den fisk och de fiskprodukter som säljs ska vara spårbara. I dessa sammanhang är behovet av en effektiv övervakning viktigt. Att anpassa övervakningen till kommande teknikutveckling är grundläggande liksom att ta bort kontrollmoment som inte är nödvändiga för att få önskat resultat.

Situationen 1999 och idag

Möjligheterna att effektivt övervaka fisket och fångsterna var betydligt mindre 1999 jämfört med idag. Fångstövervakningen baserades enbart på fångst- och landningsuppgifter enligt loggböcker/landningsdeklarationer samt landningsuppgifter från försäljningsledets avräkningsnotor. Fångstuppgifter från kustfiske var bristfälliga fram till slutet av 1999 då den nationella kustfiskejournalen infördes för det icke-loggbokspflichtiga fisket. År 1999 fanns inga system för att korskontrollera fångstuppgifter från olika källor mot varandra, men vissa automatiska kontroller gjordes vid registrering.

Övervakningen av fiskekvoter baserades 1999 på en kombination av uppgifter från fångst och försäljning. Att sammanställa kvotsituationen och att skapa kvotrapporter var vid denna tidpunkt en mycket omständlig procedur.

Det fanns inget uttalat strategiskt angreppssätt för det förebyggande arbetet 1999. Olika former av kompetensutvecklings- och informationsåtgärder riktade mot såväl näringen som andra myndigheter genomfördes dock. Något riktat regelförenklingsarbete förekom inte.

Antalet fartyg som lämnar fångstuppgifter har under den senaste tioårsperioden minskat med 23 % men på grund av rapporteringen av fiskeansträngning i Västerhavet och Östersjön lämnas idag fler uppgifter per fartyg än 1999. Ett system med administrativa sanktioner för felrapportering infördes 2008. Idag kontrolleras registrerade uppgifter genom korskontroll mellan fångst, landning och försäljning.

Ett system med satellitpositionering (VMS) har införts. Dessa VMS-uppgifter används också för att verifiera uppgifter om fångstområden i loggböckerna. Samtliga fartyg över 15 meter är idag utrustade med VMS-utrustning.

Idag finns betydligt större krav på kontroll vid landning jämfört med 1999. Det är framförallt upprättandet av förvaltnings- och återhämtningsplaner för olika bestånd som innehåller formella krav. Den ökade landningskontrollen har sannolikt bidragit till en minskad underrapportering.

Arbetet med att genom regelförenkling och kompetensutveckling förebygga överträdelser pågår. Det bedrivs på såväl EU-nivå som på nationell nivå.

Kommissionens strävan att förbättra medlemsländernas fiskerikontroll understryks genom skapandet av en Fiskerikontrollmyndighet (CFCA).

Pågående förändringar

Ett brett införande av elektronisk rapportering inom fisket kommer att ske under de närmaste åren. År 2012 kommer alla fartyg över 12 meter att omfattas av kravet att ha VMS ombord. Genom den nya kontrollförordningen ökar kraven också på elektronisk rapportering i försäljningsledet vilket öppnar möjligheter för elektroniska transportdokument.

Övervakningen av fångsterna kommer att ske även i senare led i handelskedjan. I den nya kontrollförordningen införs krav på spårbarhetssystem i alla led från fångststrängningen till detaljhandeln. Vidare finns det redan en handelskontroll från första försäljning till detaljhandeln.

Både kvot- och fiskeansträngningsövervakning kommer att effektiviseras ytterligare genom att en ökad grad av självkontroll möjliggörs.

Regelförenklaringsarbetet fortgår. Det finns dock en målkonflikt mellan behovet av mer information bland annat av spårbarhetsskäl, och behovet av regelförenkling. Den ökade elektroniska rapporteringen kan förväntas leda till att färre fel uppstår. Det finns ett ökat intresse från konsumenternas och handlarnas sida om att få reda på fångsternas ursprung, vilket gör att kraven på korrekt dokumentation av fisket ökar.

Kontrollförordningen ställer krav på upprättande av register för hantering av överträdelser inklusive det så kallade pricksystem som kommer att införas efter det att tillämpningsbestämmelser upprättats.

Förståelsen för vikten av en effektiv användning av olika typer av kontrollmedel ökar. Kontrollen får inte enbart baseras på den risk en överträdelse medför utan även på kontrollverktygens sannolikhet att upptäcka överträdelser liksom kontrollkostnaden.

I flera medlemsstater, däribland Sverige och Danmark, genomförs försök med kameraövervakning för kontroll av utkastförbud, validering av fiskets genomförande och förenklat uppgiftslämnande.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Kraven på lagligt fångad fisk från bestånd som är långsiktigt hållbara kommer att förstärkas ytterligare. Detta kräver effektivare kontroll av såväl uttaget av fisk och den fiskeansträngning som används för att fånga fisken. Förutsättningar finns för att på lång sikt minska den nationella kostnaden för fiskerikontrollens genomförande samtidigt som effekten av kontrollen ökar genom att de beslutade förvaltningsplanerna efterlevs till en sådan grad att dessa positivt påverkar beståndsutvecklingen. För att nå detta krävs att den framtida fiskerikontrollen utgår från ett antal faktorer:

- elektronisk uppgiftslämnade från alla intressenter;
- elektroniskt spårbar information i alla led;
- utvecklad teknik för övervakning av fiskets bedrivande;
- ökat samarbete mellan medlemsstaterna vid fiskerikontrollens genomförande;
- minskad detaljreglering på EU-nivå och en ökad användning av nationella kontrollplaner anpassade till lokala behov;
- fältbaserad fiskerikontroll som huvudsakligen är landbaserad.

Beslut om förvaltningsregler liksom beslut om kontrollregler grundas på en kostnads- och nyttoanalys. Detta skapar förutsättningar för effektiv fördelning av insatta resurser på nationell nivå. Vid utformningen av regelverket skall avvägning göras mellan följande områden som här anges i prioritetsordning:

1. Kontrolleffektivitet
2. Förenkling för näring och administration – rimlig avvägning mellan dessa
3. Kostnadseffektivitet

Stora delar av allt uppgiftslämnade från fisket och senare led sker elektroniskt utan någon manuell hantering. Detta möjliggör att uppföljning av kvot och effortutnyttjande sker automatiskt och att fisk som säljs i detaljhandeln kommer att kunna spåras till den enskilda fångstansträngningen genom system för elektronisk spårbarhet. På detta sätt blir det möjligt att utifrån informationen på en fiskförpackning följa fisken i alla led tillbaka till fiskeresan och den enskilda fiskeansträngningen ombord på fartyget. De ökade områdesvisa restriktionerna för fiske i havet som kan förutses gör att geografisk spårbarhet blir av särskilt intresse för konsumenten. Det är därför viktigt att samtliga fartyg är utrustad med övervakningsutrustning och därmed möjliga att följa i nära realtid. Stor vikt måste läggas på att analysera att de medel som allokeras för fiskerikontrollens genomförande används på ett optimalt sätt. De existerande informationssystemen ombord på fartyg och i land måste integreras på ett sådant sätt den administrativa bördan ombord på fartygen minskas. Kostnads- och nyttokalkyler utgör grunden för allt beslutsfattande.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

Fiskerikontrollens utformning och genomförande är starkt kopplat till val av förvaltningsmodell och hur denna regleras. Det är väsentligt att möjligheterna att kontrollera beslutade åtgärder värderas såväl från ett effektivitets- som ett kostnadsperspektiv. Förbud och regleringar som inte kan övervakas riskerar att minska trovärdigheten. Grundläggande för den framtida kontrollen bör dock vara ett ökat brukaransvar, fångstövervakning med hjälp av elektroniska system och systematisk spårbarhet.

Utöver övriga mål för fiskeriförvaltningen är följande beslutsstrategier nödvändiga för en framgångsrik fiskerikontroll:

1. Bestämmelser och system för att skapa ett elektroniskt informationsflöde införs.

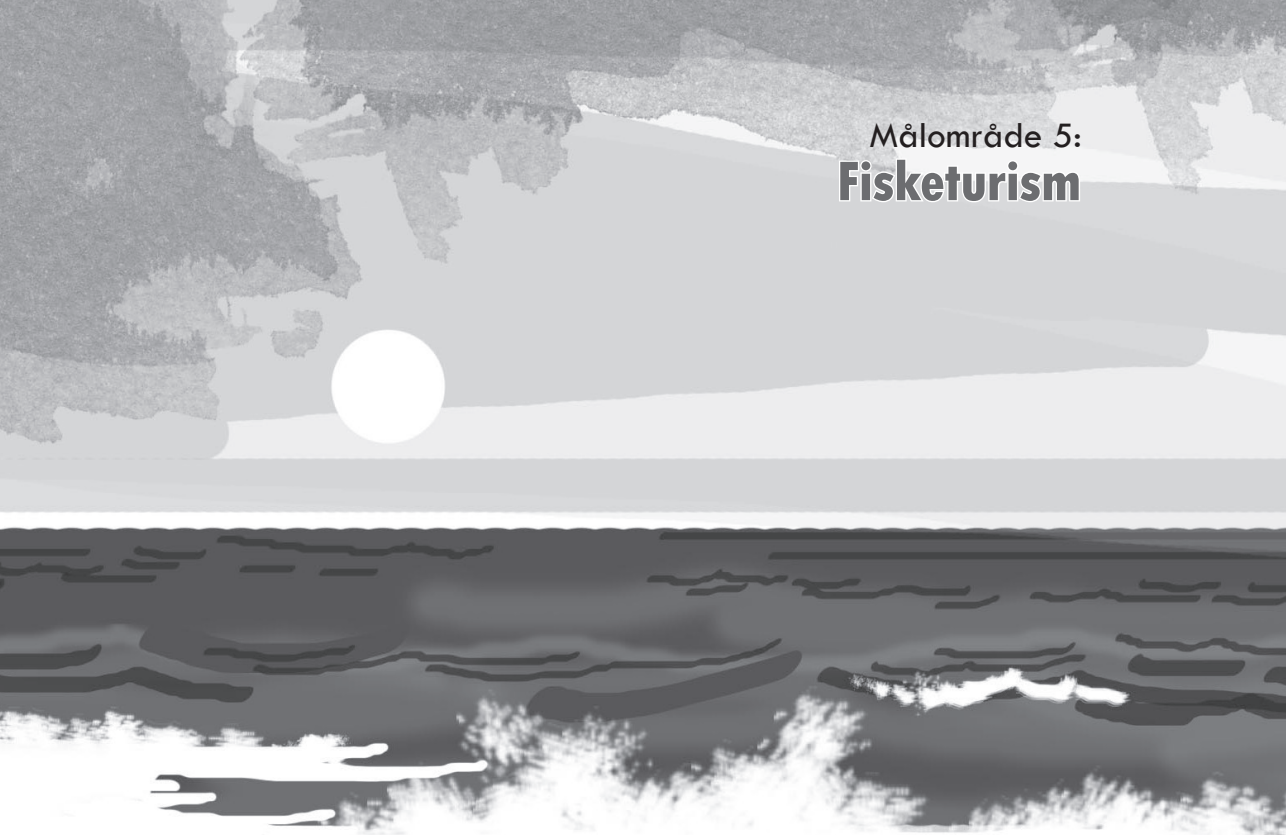
Bestämmelser och system för att skapa ett elektroniskt spårbart flöde där samtliga intressenter rapporterar all verksamhet elektroniskt införs. Informationen skapas automatiskt genom elektroniska system för övervakning. Förutom effektivare övervakning minskas den administrativa bördan för såväl näring som myndigheter.

2. Kostnadseffektiviteten av kontrollverktygen beräknas.

Samtliga beslut avseende regleringen av fiskerikontrollen och dess genomförande är baserade på kostnads- och nyttokalkyler.

3. Enklare regler införs.

Regelefterlevnaden förbättras genom ett utökat förebyggande arbete genom enklare regler för fiskets bedrivande, förbättrad information, enhetliga och elektroniska dokumentationsprocesser.



Målområde 5: Fisketurism

Fisketurismen behandlas här som en särskild nyttjare av fiskeresursen. Fisketurismen syftar i första hand till att sälja en upplevelse till utländska eller svenska turister.

Fisketurismen har historiskt främst handlat om fisket efter laxartad fisk i strömmande vatten med handredskap. Den första kända fisketurismen till Sverige var engelska sportfiskare som fiskade i de västsvenska laxälvarna och i de jämtländska strömvattnen efter storöring. Den inhemska fisketurismen växte fram först under 1950-talet och det mest exklusiva fisket var då fisket i fjällen. Fisketuristiskt företagande i egentlig mening har endast funnits i begränsad omfattning och i första hand har det rört sig om resor där den resande i hög grad organiserar sin resa själv. Behovet av service har därmed varit lågt.

Utvecklingen har gått mot en ökad efterfrågan av ett högkvalitativt fiske, natur- och kulturupplevelser samt en högre servicenivå. För förvaltningen av fiskeresurserna har utvecklingen medfört ökade krav för att förbättra fiskbestånden, bland annat genom hårdare regler för fiske och ett ökat fiskevårdsarbete.

Svenska fisketuristiska företag konkurrerar på en internationell marknad. Närmarknaden är fortsatt den viktigaste, men svenskar liksom fisketurister från andra länder reser idag till alla världsdelar för att få exklusiva fiskeupplevelser.

Mål 5.1 Fisketurismen är en etablerad landsbygdsnärning. Vid sidan av specialiserade företag finns företag som riktar sig till en lokal/regional marknad.

Utvecklingen av fisketuristiskt företagande har till stor del handlat om tjänster till utländska turister. Diskussionen har dessutom i hög grad rört tillträde till reglerade arter. Här lyfts det faktum fram att huvuddelen av den fisketuristiska verksamheten riktar sig till en regional marknad och att fisket i hög grad sker på enskilt vatten. I första hand betonas vikten av en bred bas för det fisketuristiska företagandet.

Situationen 1999 och idag

Under 1990-talet uppvisade det fisketuristiska företagandet en stor variation i kvalitet där de flesta entreprenörerna erbjöd en produkt med låg servicegrad i form av boende och båtuthyrning i anslutning till något fiskevatten. Något hundratal entreprenörer erbjöd paketresor med mat och logi, båtar, guider, uthyrning av redskap och transporter till fiskevattnet. Sådana exempel är fiskecamper vid exklusiva fiskevatten, fiske efter sötvattenskräftor och fiske från turbåtar i Öresund.

Under 1990-talet växte även trolлингfisket fram som en ny fisketuristisk produkt. Utvecklingen av redskap och båtar samt utsättningarna av lax- och öringsmolt i bland annat Väneren och Vättern samt laxfisket i Mörrumsån möjliggjorde denna utveckling.

Det fisketuristiska företagandet har fram till 2009 haft en snabb utveckling. Kundernas krav på allt högre servicegrad och ett fiske av hög kvalitet har varit positivt för näringen. Antalet företag har därför sedan 1999 ökat kraftigt liksom utbudet av fisketuristiska produkter. Fiske efter gädda, abborre, gös och sötvattenskräftor utgör grunden för det fisketuristiska företagandet i södra Sverige och är ökande i mellersta och norra Sverige. Utmed Västkusten har hummerfiske utvecklats till en fisketuristisk produkt. Turbåtsfisket i Öresund är fortsatt av stor omfattning och fisket efter laxartad fisk i norra Sverige är även det fortsatt av stort intresse för fisketurismen.

Sammantaget beräknas det finnas uppemot 2 600 företag i Sverige som bedriver en fritidsfiskebaserad verksamhet. Tillsammans omsätter de närmare en miljard kronor och omfattar omkring 2 000 årsarbetskrafter. Till detta kommer, enligt beräkningar från Lantbrukarnas Riksförbund, uthyrning av logi, båtar och fiskekortförsäljning i mindre omfattning. Flera gymnasieutbildningar och kvalificerade yrkesutbildningar med inriktning mot arbete inom sektorn har inrättats på senare år.

De flesta företagen ägnar sig åt flera typer av fritidsfiskebaserad verksamhet. Vanligast är att verksamheten kombineras med kost och logi. En tredjedel av företagen

anger att de erbjuder annan turistverksamhet och drygt vart fjärde företag erbjuder logi till andra än fisketurister. Ungefär 2 % av företagen är yrkesfiskare.

Det genomsnittliga företaget har en tredjedel av omsättningen från annan verksamhet än den fritidsfiskebaserade, men andelen ser olika ut för företag av olika storlek. Mindre företag är oftare mer specialiserade på enbart fritidsfiskebaserad verksamhet än vad större företag är.

I en enkätundersökning 2008 fick de fisketuristiska företagen bland annat frågor om vilka hinder de upplevde för verksamheten. Det viktigaste hindret var höga kostnader för arbetskraft. Därpå följde brist på stor fisk alternativt brist på fisk.

Pågående förändringar

De fisketuristiska företagens särskilda krav på tillgång till fiskresursen kommer att beaktas i den kommande lagstiftningen.

Marknaden för fisketuristiska företag är stor. Idag bedömer branschexperter att det i Europa finns minst 30 miljoner aktiva sportfiskare, varav uppemot 10 % reser för att fiska. Värdet på den europeiska fisketuristiska resemarknaden uppgår sannolikt till flera tiotals miljarder kronor.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Det fisketuristiska företagandet bedöms fortsatt visa en snabb tillväxt. Den ökande inhemska fisketurismen och turismen från utlandet liksom ökade krav på fiskets kvalitet och på servicenivån är positiv för näringens utveckling. En fördubbling av antalet företag liksom av den totala omsättningen är en riktpunkt.

Den svenska hemmamarknaden kommer att utvecklas som underlag för det fisketuristiska företagandet och främst nära stora befolkningscentra där det finns ett kundunderlag under hela året.

De svenska fisketuristerna spenderar inte lika mycket pengar på sitt fiske som de utländska eftersom de i regel har lägre krav på boendekomfort och annan service. De utländska gästernas högre krav medför möjligheter till merförsäljning och ökad lönsamhet. Ett fisketuristiskt företags förmåga att ta emot utländska gäster ger även ökade möjligheter på hemmamarknaden. Att kunna erbjuda ett högkvalitativt fiske, komfortablare boende och högklassig mat attraherar i kombination med andra aktiviteter bland annat konferensmöjligheter.

Den goda tillgången på fiskevatten med attraktiva fiskarter samt en relativt orörd och vildmarksbetonad natur är fisketurismens stora styrkan liksom allemansrätten och det

stora intresset för friluftsliv. De logistiska förutsättningarna är förhållandevis goda. Det finns ett flertal flygplatser med reguljär trafik, ett vitt förgrenat vägnät som når långt ut i gleset befolkade områden, vilket möjliggör relativt snabba transporter fram till fiskeområdet.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Marknadsorganisationen för de fisketuristiska företagen utvecklas.

För att kunna utöka sina marknadsandelar krävs att näringen själv på ett tydligare sätt organiserar sig, till exempel i form av en marknadsorganisation (mål 5.3).

2. Tillgången till fiskeresursen förbättras.

Genom förvaltningsåtgärder förbättras tillgången till fisk (mål 5.2).

3. Ökad information till vattenägare.

Fisketuristiskt företagande är många gånger baserat på fiske som omfattas av den enskilda rätten. Det finns därför ett behov av att förstärka informationen till innehavarna av enskilda vatten om de ekonomiska förutsättningarna för ett ökat företagande, i synnerhet i områden med god potential för en utvecklad fisketurism.

4. Företagen får en tydligare roll i den kommunala planeringen.

Kommuner och länsstyrelser bör i högre grad inom ramen för den fysiska planeringen av mark- och vattenområdets användning uppmärksamma den fisketuristiska näringens intressen och anspråk.

Mål 5.2 Genom förvaltningsåtgärder finns tillgång till fisk av den kvalitet som tillgodoser de fritidsfiskebaserade företagens krav.

Det fisketuristiska företagandet sker idag till största delen inom fiskevårdsområden eller på eget vatten. Endast en mindre del av företagen bedriver sitt fiske på allmänt vatten i havet eller i de fem stora sjöarna.

De åtta huvudsakliga fiskeinriktningarna bland de turistfiskebaserade företagen är:

- lax och havsöring i insjöar och rinnande vatten;
- lax och havsöring i haven;
- öring, röding och harr i insjöar och rinnande vatten;
- gädda, abborre och gös i insjöar;
- gädda och abborre i haven;
- hummerfiske;
- kräftfiske i insjöar;
- torsk och makrill.

Situationen 1999 och idag

Förvaltningen av fiskevatten på kusten och i de fem stora sjöarna tar i liten utsträckning hänsyn till de fisketuristiska företagens krav på goda fiskbestånd med storvuxna individer. Flera av de regleringar som genomförts har dock haft positiva effekter för de fisketuristiska företagen. Detta gäller inte minst förvaltningen av lax och havsöring som genom bland annat ett förbud 2006 för fiske med drivgarn ökat uppvandringen till Norrlandskusten och till vildlaxälvarna.

Pågående förändringar

Den faktor som är mest hämmande för utvecklingen av ett fritidsfiskebaserat företagande är, när det gäller själva fisket, svårigheten att säkra tillgången på fisk samt att kvalitetssäkra fiskeupplevelsen. Företagen saknar ofta en rimlig rådighet över sin produkt eller över inriktningen på förvaltningen av fisket på kusten och i de fem stora sjöarna.

Förståelsen och intresset har ökat för att utveckla beståndsförvaltningen i en riktning som främjar fisketurismens intressen. En rad av de regelförändringar som genomförts eller planeras utmed kusterna och i de fem stora sjöarna har lett till att ambitionsnivån för fiskbeståndens status har ökat, vilket lett till ett fiske mer i linje med de fisketuristiska företagens krav.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

För att vidareutveckla den fisketuristiska näringen krävs främst insatser för att förbättra tillgången på fisk liksom tillgången på stor fisk. Det gäller bland annat att bättre reglera hur fisket ska bedrivas, vem som får fiska och med vilka metoder det får ske. Genom den längdoptimerade fiskeriförvaltning som utgör utgångspunkten för denna skrift kommer tillgången till fisk inom beståndets naturliga utbredningsområde liksom tillgången till stor fisk avsevärt förbättras.

I detta sammanhang är ekosystemplaner med nationella förvaltningsmål för vattenområden liksom förvaltningsmål för älvar av särskilt stor betydelse.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Fiskeregleringen tar bättre till vara de fisketuristiska företagens krav.

Genom det förvaltningsmål som föreslås och som grundar sig på en längdoptimerad förvaltning och ekosystemplaner (mål 2.1) kommer i långa stycken de fisketuristiska företagens krav att tillmötesgå, exempelvis tillgång till storsvuxen fisk samt att fisk finns inom hela sitt naturliga spridningsområde.

2. Fisketurismens roll vid fördelningen av fiskresursen mellan olika kategorier användare stärks.

Som framgår av avsnittet om fördelning av fiskresursen kommer de fisketuristiska företagen att få en tydligare roll. Fördelningen av fiskresursen ska till exempel kunna ske efter samhällsekonomiska kriterier (mål 2.2).

3. Insamling av data från de fisketuristiska företagen utvidgas.

Insamling av fångststatistik från de fisketuristiska företagen behöver förbättras för att ge ett bättre underlag för förvaltningen. Likaså kan andra uppgifter om dessa företag behöva samlas in, exempelvis ekonomiska data.

Mål 5.3 En utvecklad marknadsorganisation för de fisketuristiska företagen finns.

Förutom de åtgärder som kan genomföras av myndigheter, exempelvis beslut om reglering av fisket eller genom överenskommelse mellan fisketuristiska företag och fiskevattenägare, krävs att näringen själv på ett tydligare sätt organiserar sig, till exempel i form av en marknadsorganisation.

För den utländska marknaden är det av avgörande betydelse att ha rätt kanaler för att nå ut med sina produkter. Det fisketuristiska företaget är beroende av att ha tillgång till en försäljningsorganisation för respektive marknad, exempelvis i form av ett agentnät. Utan en god kontakt med marknaden och kännedom om dess krav är det även svårt att utforma sina produkter på ett gångbart sätt. En marknadsförings- och försäljningsorganisation av svenska fisketuristiska produkter mot omvärlden är därför av stort intresse för företagen.

Situationen 1999 och idag

Samverkan i olika former sker idag mellan fisketuristiska företag. Det saknas emellertid en samordnad marknadsföring av svenska fisketuristiska företag på den europeiska marknaden.

Pågående förändringar

Utänför Norden finns sedan länge ett flertal researrangörer som ordnar fiskeresor. Researrangörer av detta slag utvecklas även i Sverige. Vissa arrangörer är specialiserade på särskilda destinationer medan andra säljer ett brett program med resor över hela världen. Några riktar in sig på den breda publiken medan andra säljer enbart högkvalitativa resor, hög servicenivå och naturligtvis ett mycket bra fiske till ett mycket högt pris.

Det är angeläget för det fisketuristiska företaget att utifrån sin verksamhet hitta rätt kundkategori och få igång en försäljning som skapar förutsättningar för nödvändiga investeringar i service och kvalitet. De små företagen verkar oftast på en lokal marknad, många gånger i konkurrens med ett grannföretag. I ett nationellt eller internationellt perspektiv kan det lokalt konkurrerande företaget istället bli en viktig samarbetspartner.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Aktiv turism och ekoturism som bygger på naturupplevelser kommer att bli viktigare fram till 2020.

En långväga turism kommer i högre grad att kombineras med olika former av närturism. De företag som vill hävda sig måste samarbeta. Försäljning av resor via Internet kommer att bli den dominerande formen.

Branschorganisationer utvecklas liksom system för bland annat miljöcertifiering av fisketuristiska produkter.

Vilka beslutsstrategier behövs för att nå målet?

1. Företagsnätverk utvecklas.

Det har konstaterats att de huvudsakliga hinder och svårigheter som de fritidsfiskebaserade företagen stöter på har de gemensamt med andra företag baserade i glesbygd. En samordning mellan företagen i olika former för att de ska kunna bli mer slagkraftiga på en nationell/internationell marknad är därför väsentlig. Det är även viktigt att dessa företag omfattas av det stöd som stat och kommun generellt lämnar för en utvecklad småföretagsamhet.

2. Utbildningsinsatser utvecklas för att främja kompetenshöjning.

För att främja kompetenshöjande insatser bland de fisketuristiska företagen och berörda intresseorganisationer behöver dagens utbildningsinsatser utvecklas, lämpligen inom ramen för en branschorganisation.



Målområde 6: Vattenbruket

De mål som här ställs upp för vattenbruket innebär att det svenska vattenbruket fortsatt kommer att ha en begränsad volym, men att det vinner konkurrensfördelar genom att bedrivs miljövänligt/ekologiskt (mål 6.1), att fiskhälsostatusen är god (mål 6.2) och att skaldjursodling, främst musselodling, utvecklas (mål 6.3).

Det moderna svenska vattenbruket utvecklades runt förra sekelskiftet. I första hand odlades regnbåge i liten skala, men även lax och röding. Under 1950- och 1960-talen byggdes flertalet av de större Norrlandsälvarna ut och kraftbolagen ålades att som kompensation odla laxsmolt. Ur detta växte ny kunskap fram och under 1960-talet började kassodling av matfisk ta fart och nya företag etablerade sig.

Globalt sett har den andel fisk för konsumtion som kommer från vattenbruket ökat de senaste trettio åren. Under 1970-talet kom 6 % från vattenbruket medan motsvarande andel var 47 % år 2006. Ökningstakten har dock minskat under de senaste tio åren.

Antalet aktiva vattenbruksföretag har under den senaste tioårsperioden minskat i Sverige främst beroende på att många små och olönsamma företag har försvunnit. Samtidigt har flera av de medelstora och stora företagen ökat sina produktionsvolymerna för att nå ökad lönsamhet.

År 2008 var ungefär 380 personer anställda inom den svenska vattenbruksnäringen. Under året producerades ca 5 700 ton matfisk till ett värde av 224 miljoner kronor och 1 300 ton fisk för utsättning till ett värde av 92 miljoner kronor. Regnbåge, röding och öring är de viktigaste arterna både när det gäller produktionsvolym och produktionsvärde. I Sverige finns ca 200 aktiva odlingar. Den vanligaste formen för matfiskproduktion är odling i kassar medan produktion av sättfisk främst sker i bassänger eller dammar. Musslor odlas i Sverige mestadels i repodlingar. De flesta svenska vattenbruksföretagen finns i norra Sverige. Mussel- och ostronodlingarna är koncentrerade till Västra Götalands län, som därmed är det län som har flest vattenbruksföretag.

Antalet aktiva kräftodlingar i Sverige är osäkert, men troligen finns tusentals små odlingar, flertalet av dessa är hobbyodlingar i dammar och som inte kräver någon större arbetsinsats. Antalet stora kommersiella odlingar av mat- eller sättkräfta är däremot mycket begränsat.

Mål 6.1 Ett miljövänligt vattenbruk utvecklas. Produktion från ekologiskt/miljöcertifierat vattenbruk ökar.

Utredningsförslaget ”Det växande vattenbrukslandet” (SOU 2009:26) lämnades till regeringen 2009. Utredningens huvudförslag var att ansvaret för vattenbruksnäringen måste samlas på myndighetsnivå samt att en nationell strategi fastställs som kan ge bättre förutsättningar för ett svenskt vattenbruk att växa inom ekologiskt hållbara ramar. Det är kring dessa båda förslag som vårt resonemang här kommer att kretsa.

Situationen 1999 och idag

Globalt sett har vattenbrukets produktion ökat mycket snabbt de senaste trettio åren, dock inte i Sverige. Av den globala konsumtionen av fisk idag kommer cirka hälften från vattenbruket. Intresset för miljöcertifierad fisk och fiskprodukter har under den senaste tioårsperioden ökat kraftigt. Från att ha varit mycket svalt har de senaste årens debatt om fiske starkt ökat konsumenternas intresse och medvetenhet om fiskens ursprung och hur den fiskas. På europeisk nivå ökar den ekologiska produktionen av livsmedel. Dessa produkter kommer framgent ha en större andel av marknaden. Under 2009 började KRAV-märkta svenskodlade blåmusslor att saluföras.

Pågående förändringar

Den europeiska vattenbruksproduktionen är generellt sett låg jämfört med andra delar av världen. Produktionen av sötvattensarter minskar medan produktionen av marina arter ökar något, även om ökningen har planat ut något. Sveriges möjligheter att konkurrera är främst genom produktion av röding, musslor och ostron. Intresset för nyttiga fetter såsom Omega-3 kan komma att öka intresset för vissa vattenbruksprodukter.

Intresset för ekologiska och miljömärkta produkter fortsätter att öka. Den aktuella samhällsdebatten visar på ett stort engagemang för uthållig produktion. Utveckling och revidering av miljömärkning av livsmedel pågår.

EU-kommissionens strategi för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket¹ har blivit godkänd och likaså en ny förordning om ekologiskt vattenbruk. Strategin innebär bland annat en satsning på miljövänliga produktionsmetoder samtidigt som den bibehåller stränga normer för djurens hälsa och välbefinnande och erbjuder ett

1. EU:s strategi för hållbar utveckling av det Europeiska vattenbruket, KOM(2002)511, fastställer politiska riktlinjer för att främja vattenbrukets tillväxt.

gott konsumentskydd. Skärpt EU-reglering har blivit ett viktigt incitament för att allt fler vattenbruksföretag strävar efter ett miljöinriktat vattenbruk. En process pågår där miljökraven höjs i takt med kunskapsutvecklingen om vattenbrukets miljöpåverkan. Gemensamma standarder för miljöprövning och kontrollprogram underlättar för flera länder att effektivare utveckla ett miljöinriktat vattenbruk. Det sker en utveckling inom vattenbruket genom forskningsprojekt inom områden som livsmedelsutveckling, bioteknik, biomedicin och odlingsteknik.

Utredningsförslaget "Det växande vattenbrukslandet" från 2009 bereds för tillfället inom regeringskansliet. Huvudtanken i betänkandet är att ansvaret för vattenbruksfrågor samlas och att en övergripande och långsiktig nationell plan läggs fast.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Ett hållbart och miljövänligt vattenbruk utvecklas utan att vattenkvalitet sammantaget försämras i landet. Miljökontrollen har stärkts och effektiviserats. Efterfrågan på vattenbruksprodukter av god miljö kvalitet kommer att öka, vilket gynnar svenskt vattenbruk. Intresset för ekologiskt odlade produkter kommer också att öka och allt fler odlingar kommer att bli miljömärkta.

Styrande för beslut på EU-nivå kommer att vara vattendirektivet², förordning om ekologiskt vattenbruk samt genomförandet av EU:s vattenbruksstrategi för hållbar utveckling.

Möjligheten för det svenska vattenbruket att öka sin produktion är beroende av ett flertal faktorer såsom miljöbegränsningar, efterfrågan på vattenbruksprodukter, möjligheten att odla nya arter och utvecklingen av ekologisk produktion. Möjligheterna till utveckling och tillväxt inom vattenbrukssektorn är också beroende av utbildning och forskning inom området.

Svenska vattenbrukare kommer i högre utsträckning än idag att satsa på beredning av de odlade produkterna. Vattenbruksföretagen kan dessutom komma att kombinera sin verksamhet med olika typer av försäljning, bland annat via Internet, restaurangverksamhet och annan verksamhet riktad till besökare såsom fiske och kurser. Från fisketuristiska företag och fiskevårdsområden kan efterfrågan av sättfisk komma att öka.

Mer miljömedvetna konsumenter ökar efterfrågan på miljömärkta produkter, vilket också innefattar produkter från vattenbruket. Delar av det svenska vattenbruket kommer förmodligen fortfarande att brottas med debatten kring åtgången av vildfångad

2. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för EU:s åtgärder på vattenpolitikens område.

fisk som foder. Med anledning av den debatten kan konsumenten komma att välja importerade växtätande arter före miljömärkt fisk odlad i Sverige.

Intresset för miljö och hälsa kommer att ha en ännu mer framträdande plats i samhällsdebatten. Möjligheten att satsa pengar på sin egen hälsa i form av träning, tillgång till sjukvård och bra livsmedel kommer i allt högre grad vara ett tecken på status. Eftersom miljöcertifierade produkter ofta förknippas med argument för en god hälsa kommer miljöcertifierade vattenbruksprodukter att åka snålskjuts i hälsokarusellen. Miljödebatten fortsätter och kommer att leda till ökade krav från konsumenterna på vattenbruksföretagen.

Vilka beslutstrategier krävs för att nå målet?

1. Ett samlat nationellt ansvar tas.

En myndighet pekas ut med det samlade ansvaret för alla vattenbruksfrågor. Idag har såväl Fiskeriverket som Jordbruksverket en central regelgivning samtidigt som det är den miljöprövningen som görs av länsstyrelserna som anses vara den största hämskon på vattenbrukets utveckling. Vattenbrukets roll inom den fysiska planeringen behöver även förtydligas.

2. En nationell strategi arbetas fram och tillämpas.

En samlad nationell strategi för vattenbruket bör formuleras med deltagande av myndigheter, näringsens organisationer och enskilda företagare i syfte att nå ett miljövänligt vattenbruk. Myndigheters kriterier i exempelvis miljöprövning bör förtydligas. Samhällets ekonomiska stöd till näringen bör ges i form av forskning och utveckling av produktionsmetoder. Det finns en rad frågeområden som behöver behandlas inom ramen för en sådan samlad plan. Här kan vi bara peka ut några av de faktorer som bör belysas:

- odling av regnbåge, röding, blåmusslor, ostron, ål, sötvattenskräftor, abborre, gös och sik;
- odling av sättfisk utvecklas. Behovet av fisk för utsättning kan förväntas öka när fisketuristiska företag och fiskevårdsområden vill utveckla sina verksamheter;
- odling av fisk som äter vegetabilisk föda (exempelvis karpfiskar och tilapia);
- ökad småskalig beredning som komplement till vattenbruksföretagen;
- företagen skapar egna nischer på marknaden;
- försäljning av upplevelser, inte enbart fisk och skaldjur eller produkter av dessa;
- satsning på metoder som syftar till att ersätta animaliskt protein med vegetabiliskt protein i fiskfoder;
- utveckling av regelverket/kriterier för miljömärkning av vattenbruksprodukter;
- ökad kompetens hos vattenbrukarna kring ekologisk produktion;

- för att klara internationell konkurrens och för att kunna sänka sina logistik- och marknadsföringskostnader måste ett samarbete mellan vattenbruksföretag utvecklas liksom med företag inom andra näringar, exempelvis det lokalt baserade fisket;
- förbättrad datainsamling och bearbetning av data om vattenbruket;
- satsning på forskning kring utveckling av kostnadseffektiv och miljövänlig teknik och foder som på lång sikt kan ge näringen möjlighet till ökad lönsamhet.

Mål 6.2 God fiskhälsostatus behålls. Främmande arter och genetiskt modifierad fisk påverkar inte den biologiska mångfalden.

Two essential elements in a environmentally friendly aquaculture are to maintain good fish health status and that the introduced species and the genetically modified fish, which can be found within the Swedish aquaculture, do not affect the biological diversity.

Situationen 1999 och idag

The regulations that exist today aim to regulate and control fish health in wild and farmed fish. The regulations date back to the beginning of the 1990s. Trade and transport of fish within the EU has increased, which increases the risk of new diseases being introduced to the country and spreading to farmed or wild fish. The EU's regulation implies that one can move fish between farmed areas within the EU only if the fish comes from an area that is free from the listed diseases. Due to increased trade, the risk has increased that we will get new diseases into the EU through import.

The EU's fish health directive³ sets up health rules and preventive measures to maintain good health status within the community. For our national regulation, it implies the most significant change for the national health control.

The strategy of the Fish Health Council for introduction and spread of fish aims to minimize the spread of introduced species in Swedish water. Introduction of new species to the country is regulated further by EU regulation on the use of introduced and locally bred species in aquaculture⁴ as well as the rules of the Agricultural Council. According to the Fish Health Council's rules, one must have permission to introduce and spread of introduced species and varieties. Exempted are, however, the species rainbow trout, brook trout, rainbow trout, grass carp, and the hybrid of rainbow trout and brook trout, which all already occur in the country. For all introduction of introduced species, one must take care that the introduction does not harm the original species or the biological diversity in the area.

The rules on introduction, planting and movement of fish include genetically modified fish with introduced species, which is why the rules are very restrictive when it comes to introduction of farmed fish. The ecological and genetic effects of fish that escape from farmed areas are difficult to calculate but are generally considered to be large.

3. Rådets direktiv 2006/88/EG av den 24 oktober 2006 om djurhälsokrav för djur och produkter från vattenbruk och om förebyggande och bekämpning av vissa sjukdomar hos vattenlevande djur.

4. Europakommissionens förordning (EG) nr 535/2008 av den 13 juni 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 708/2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk).

Pågående förändringar

Enligt EU-förordningen om främmande arter i vattenbruk ställs krav att en riskbedömning görs vid införsel och flyttning av främmande arter i samband med tillståndsgivning. Uppgifter om vilka anläggningar och tillstånd som finns inom EU ska vara offentliga och uppdateras kontinuerligt. Förbättrad dokumentation av utsättningsmaterial och registrering i samband med tillståndsbeslut krävs. Nationellt krävs att en ny utsättningspolicy fastställs.

I och med att Fiskhälsodirektivet är gällande kommer vi att få en övergång till en riskbaserad fiskhälsoövervakning. De nationella föreskrifterna ska ses över för att bättre anpassas till denna. Även en skärpning av reglerna för att sätta ut fisk genomförs för att ytterligare ge skydd för den biologiska mångfalden.

En utveckling av genmodifierad fisk för matproduktion pågår och förväntas att få genomslag i faktisk produktion inom de närmaste åren. Bland annat krävs att medel satsas på forskning kring beteendeförändringar och fysiologiska förändringar hos genmodifierad fisk.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Bättre kontroll över tillståndsgivning av främmande arter och stammar och att inga nya utsättningar beviljas för bäckröding, kanadaröding och splejk. Inga fler arter läggs till EU:s undantagslista. Tillstånd att sälja genetiskt modifierad fisk lämnas. Det är troligt att tillståndsprövning inom EU behövs för att odla genetiskt modifierad fisk för konsumtion.

Bibehållen god fiskhälsostatus och fortsatt mycket låg förbrukning av antibiotika och vacciner.

En kunskapsbank har byggts upp för allvarliga akvatiska sjukdomar hos vild fisk, kräftdjur och musslor. Kunskapsbanken ger förutsättningar till bättre vård och tillvaratagande av akvatiska resurser genom bättre rådgivning till företag och allmänhet.

Vilka beslutstrategier krävs för att nå målet?

1. Ett regelverk som ger möjlighet att minimera effekter av främmande arter och genmodifierad fisk i vattenbruket införs.

Det finns både nationell och EU-lagstiftning för att reglera tillstånd för att odla eller importera genetiskt modifierade organismer. Främmande arter används endast inom slutna produktionsanläggningar. Genetiskt modifierad fisk tillåts inte inom vattenbruket innan de ekologiska konsekvenserna är väl utredda.

2. Hälsokontrollen utvecklas.

Genom förebyggande åtgärder som god allmän hälsokontroll och information förväntas spridning av sjukdomar minimeras. Myndigheter har större ansvar för att förebygga smittsamma sjukdomar. Riktlinjer för god praxis för odling och flyttning av fisk utarbetas.

3. God grunddata om hälsoläget samlas in.

En databas för tillståndsprövning inom vattenbruket finns. Den uppfyller de krav som ställs av EU och som dessutom lätt kan anpassas och förbättras efter nya behov.

Mål 6.3 Musselodlingen utvecklas.

Vi vill särskilt beröra musselodling och i sammanhanget peka på att denna odling förutom för livsmedelsproduktion även kan ses som en miljöåtgärd som syftar till att minska övergödningen.

Situationen 1999 och idag

De senaste tio åren har den svenska odlingen av blåmusslor varit i ökande, även om volymen varierat kraftigt mellan enskilda år. Denna variation beror på tillfälliga skördestopp vissa år orsakade av musselgifter, liksom ojämn efterfrågan på exportmarknaderna. Som högst har ca 2 000 ton skördats i Sverige. Musslorna avsätts på såväl den svenska som europeiska marknaden.

Under 2008 fanns 17 anläggningar utmed Bohuskusten. Sedan 2006 pågår även försök med odling i Östersjön, men då för tillverkning av foder och gödsel.

En producentorganisation för odlare av skaldjur i saltvatten bildades 2007. Organisationen har tolv medlemsföretag som odlar blåmusslor eller arbetar med ostron, och ska bland annat främja samarbetet mellan odlare och medverka till att produktionen anpassas till marknadsbehovet.

Sedan 2009 finns miljömärkta svenskodlade blåmusslor på marknaden.

Användning av blåmusslor i bioteknik och för biomedicin har utvecklats. Bland annat finns det nu teknik för användning av protein från blåmussla för framställning av biologiskt lim.

Pågående förändringar

En förutsättning för odling av musslor i större skala är att det skapas lönsam avsättning för de skördade musslorna. Förutom blåmusslor som livsmedel, kan musslor ge produkter som är mycket lämpliga att använda som foder genom att ersätta fiskmjöl i exempelvis hönsfoder och fiskfoder eller som gödning i ekologiskt jordbruk. För närvarande planeras en provanläggning för musselmjöl på Västkusten. Svårigheten med produktion av musslor som foder eller gödsel är prisbilden på dessa marknader. Ökad efterfrågan på ekologiska produkter, storskalig produktion och ett framtida system där en minskning av närsaltsbelastningen premieras kan öka blåmusslans konkurrenskraft.

Odling av blåmusslor har visat sig vara en effektiv miljöåtgärd för att förbättra kustvattenkvaliteten i såväl Östersjön som i Västerhavet. Genom att skörda musslor kan närsalter i vattnet avlägsnas.

Det finns tillstånd i Bohuslän för musselodling som vida överstiger nuvarande produktion. Samtidigt har företag visat intresse för odling utmed Hallands och Skånes kust. Under förutsättning att efterfrågan på exportmarknaderna ökar, förväntar näringen en kraftig utvidgning av den svenska produktionen de närmaste åren.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Den svenska musselodlingen ökar. Blåmusslor har förutsättningar att vara en efterfrågad produkt, särskilt som konsumenter ökar efterfrågan på miljömärkta produkter. Musselodlingens positiva egenskaper för miljön stärker också dess varumärke. Den svenska efterfrågan på blåmusslor ökar även genom produktutveckling. Svenska blåmusslor finns att tillgå i hela landet, men i konkurrens med importerade produkter. Produkter från musselodling utvecklas som fodertillskott inom ekologisk fågeluppfödning och fiskodling, och gödningsmedel i ekologiskt jordbruk. Användning av musslor i bioteknik och för biomedicin vidareutvecklas.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Produkter från musselodling utvecklas som livsmedel.

Genom att förutsättningar i form av tillstånd ges för odlingar i så stor skala att en stabil produktion av musslor kan ske utvecklas också näringen. Musselodlarnas egna organisationer ger stöd i marknadsförings- och samordningsfrågor.

2. Antalet tillstånd för att odla blåmusslor på Västkusten och Sydkusten ökar, speciellt i avgränsade vattenområden med övergödning.

Vid sidan av att musselodlingarna producerar ett livsmedel kan de bidra till att minska övergödningen och därför också i vissa fall ses som miljöåtgärder. Denna aspekt måste vägas in vid beviljandet av tillstånd.

3. Vattenbruket utnyttjar skörden från musslor effektivare.

En utveckling sker som möjliggör alla delar av de skördade musslorna och även av de små musslorna. Småmusslor eller musselskal kan exempelvis utgöra ett effektivt foder.



Målområde 7: Vidareförädling av fisk

Det avslutande målområdet i denna skrift (målområde 8) ger en annan utgångspunkt för beskrivningen av fiskets förutsättningar, nämligen konsumtionen av fisk och fiskprodukter. Efterfrågan på fisk och fiskprodukter i Sverige möts endast till viss del av inhemsk vidareförädling av fisk. Detta avsnitt behandlar denna näring.

Den svenska fiskberedningen omfattar idag allt från småskalig beredning inom familjeföretag till internationella koncerner. Beredningsindustrin domineras dock av de stora företagen, som i hög grad är lokaliserade till Västkusten och i viss mån till Sydkusten. Samtidigt har beredningsindustrin längs Norrlandskusten gått framåt under senare år.

I svenska vatten finns inte tillräckliga kvantiteter fisk av rätt storlek eller kvalitet för att tillgodose beredningsindustrins alla behov och krav på råvaror, exempelvis av sill. Detta leder till att svensk beredningsindustri har ett betydande behov av fisk från andra länder.

Allt eftersom priserna på traditionella fiskarter har stigit markant har beredningsindustrin försökt ersätta dessa med billigare, men kvalitetsmässigt relativt likvärdiga arter, vilket medfört att företagen sökt sig till länder som

Nya Zeeland och Chile för att få tag på nya fiskslag. Råvarupriserna på fisk har ökat de senaste åren, men eftersom efterfrågan på fisk och fiskprodukter har varit god har beredningsindustrin kunnat kompensera sig med högre priser på de förädlade produkterna.

Viktiga slutprodukter är främst beredda produkter av sill och torsk, men även produkter gjorda av exempelvis räkor, lax, makrill och kolja.

Mål 7.1 Vid sidan av den specialiserade beredningsindustrin utvecklas vidareförädling av fisk som ett komplement till fiske och vattenbruk.

Den framtida utvecklingen av de beredningsföretag som huvudsakligen finns på Västkusten beror till stor del på den internationella konkurrensen. Vid sidan om dessa företag ser vi en utveckling där vidareförädling blir ett viktigt komplement för fiskeföretag och vattenbruk. Den ökande tillgången på stor fisk, enligt den föreslagna förvaltningsmodellen (målområde 1), bör gynna denna verksamhet.

Situationen 1999 och idag

Sammantaget har antalet beredningsföretag ökat under den senaste tioårsperioden. Framförallt är det de minsta företagen som ökat mest i antal. Av en totalökning på 30 företag (från 178 till 208 företag) har 27 företag färre än tio anställda.

Samtidigt som antalet företag ökat har sysselsättningen minskat med 7 %. Totalt sett har antalet anställda minskat från 2 066 till 1 934. Däremot har det skett en ökning i antalet anställda bland de mindre företagen; från 216 till 281, dvs. med drygt 15 %.

Trender under perioden 1999 till 2008 är dessa:

- antal företag har ökat med 17 %;
- antalet anställda har minskat med 7 %;
- omsättningen har ökat med 31 %;
- produktionsvärdet har ökat med 21 %;
- förädlingsvärdet per anställd har ökat med 15 %;
- såväl brutto- och nettoinvesteringar har halverats.

Pågående förändringar

Vid sidan av en mer storskalig beredningsindustri som konkurrerar på en europeisk/global marknad har småskaliga företag utvecklats där den huvudsakliga produktionsinriktningen är en vidareförädling av lokalt fångad/odlad fisk och där försäljningen till stor del sker på en lokal/regional marknad. För den storskaliga beredningsindustrin har globaliseringen inneburit drastiskt förändrade förutsättningar.

Här redovisas några av de trender som observerats ur ett europeiskt perspektiv och som också gäller den mer storskaliga svenska beredningsindustrin:

a) Förändringar i råvaruutbud. En ökad globalisering i råvaruutbudet har skett under de senaste åren och kommer troligen att fortsätta. Råvaran inom EU räcker inte till för att tillgodose den europeiska marknadens efterfrågan på produkter från havet. Större beredningsföretag köper därför idag in råvaror från hela världen och har byggt upp en organisation för detta. En annan drivkraft bakom denna utveckling är nödvändigheten av förutsägbara leveranser av råvaror. Genom fiskestopp och växlande fiskekvoter kan tidshorisonten många gånger vara för kort för företagen att planera sin produktion. Inhemska råvaror kombineras därför med råvaror från andra länder. Konkurrensen om råvaror medför ett behov för beredningsföretag att investera i utländska verksamheter.

b) Primärberedning läggs ut på entreprenad till låglöneregioner. Detta kan dels minska produktionskostnaderna, dels kan det skapa ett bättre tillvaratagande av råvaran. En större mängd råvara kan exempelvis fås från en fisk vid manuell filetering jämfört med maskinell. Utläggning av produktion på entreprenad kan påverka inhemska arbetstillfällena, livsmedelsäkerhet, hygien och kvalitet.

c) Vattenbruket som råvarubas. Vattenbruket utvecklas kraftigt världen över och den teknologiska utvecklingen ger effektivare produktion. Nya arter odlas och gör entré på marknaden. Vattenbruk i exempelvis Sydostasien har blivit en allt viktigare leverantör av råvaror till beredningsindustrin.

d) Konkurrensförändringar. I många europeiska länder har man observerat en vertikal integration som ett sätt att säkra råvarutillflödet, dvs. att beredningsföretaget på ett tydligare sätt knyter upp fiskeföretag för leverans. Vid sidan av detta utvecklas småskaliga beredningsföretag, som i hög grad är beroende av lokala landningar, men i gengäld är flexiblare i att anpassa produktion till råvaruförsörjning.

e) Förändringar i efterfrågan och konsumenters preferenser. Generellt har efterfrågan på fisk och skaldjur ökat under senare år och skäl talar för en fortsatt ökad efterfrågan. Framförallt ses ökningen i efterfrågan på högfärdlade produkter.

f) Ursprungscertifiering och miljömärkning. Miljöfrågor blir allt viktigare för både producenter och konsumenter. Kraven som ställs är att fisken kommer från ett långsiktigt hållbart fiske och att påverkan på habitat och förekomst av bifångster är små. Miljömärkningar och ursprungscertifiering kan också vara ett sätt att komma in på attraktiva marknader eller ta ut ett högre pris för varor.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

En ökning av bestånden genom införandet av den längdoptimerade förvaltningen leder till att uttag kan göras till lägre kostnader, vilket kan leda till minskade kostnader även för vidareförädlade produkter. Genom att fisket blir hållbart bör även debatten kring fiskbestånd och fiskets miljöeffekter bli mindre relevant. Det är dock högst osäkert hur minskade kostnader kommer att förändra prisnivån för beredda produkter. Priserna beror naturligtvis också till stor del av konsumentens preferenser (se målområde 8), framför allt i vilken mån en konsument är beredd att betala ett högre pris för en produkt som lokalt/regionalt hanterad.

Efterfrågan på fiskprodukter har generellt sett ökat och frågan är om denna utveckling kommer att fortsätta. Fisk- och skaldjursprodukter är bra föda som är rik på nyttiga ämnen och den rådande hälsotrenden påverkar efterfrågan positivt. Konsumenternas preferenser kan dock ändras och påverkas av exempelvis larmrapporter om hotade arter/bestånd, mattrender liksom prisförändringar på konkurrerande livsmedel såsom kött och fågel.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Fler småföretag utvecklas.

Förutsättningar skapas för att små företag som sysslar med beredning av fiskprodukter ökar i antal och omsättning. Detta kan ske i form av ett generellt småföretagarstöd. En nära koppling mellan yrkesfiskare, vattenbruk och vidareförädling är av stort värde.

2. Vertikal integrering.

Fortsatt vertikal integrering sker där närmare kontakter knyts mellan stora och medelstora beredningsföretag och olika grupperingar av fiskare eller med vattenbruksföretag. Förutsättningar för detta stärks genom att fiskeföretaget får ökad rådgivning över sin del av resursen genom ett rättighetsbaserat system för tillträde till fisket.



Målområde 8: Konsumtion och handel

I detta avsnitt behandlas fisk och fiskprodukter ur konsumentens perspektiv. Eftersom huvuddelen av den fisk vi äter kommer från andra länder behandlas här även handel med fisk. Särskilt betonas att fisken som konsumeras kommer från hållbara bestånd (mål 8.1). För att nå detta krävs bland annat att fiskeriförvaltning är trovärdig (mål 2.6).

Kunskapen om svenskarnas konsumtion av fisk och skaldjur är begränsad. Den konsumtionsstatistik som finns tillgänglig indikerar att intaget av fisk/skaldjur är något lägre än Livsmedelsverkets rekommendation om 2–3 gånger per vecka, motsvarande ca 300–400 gram per person och vecka. Filead fryst fisk (torskblock) har ökat något medan konsumtionen av konserver och beredd fisk har ökat kraftigt från mitten av 1990-talet. Konsumtionen av färsk fisk har under samma period minskat.

År 2008 importerade Sverige fisk och skaldjur för närmare 18 miljarder kronor och exporterade för cirka 12 miljarder kronor. Som jämförelse kan sägas att det svenska fiskets totala landningsvärde, dvs. det pris fiskaren får för sin fångst, ligger kring en miljard kronor per år. Sveriges import av fiskeriprodukter kommer huvudsakligen från Norge och Danmark. En stor del av den lax som importeras från Norge går via Sverige till övriga EU, vilket kraftigt höjer siffrorna för Sveriges export och import av fiskeriprodukter.

Även EU i sin helhet är i hög grad beroende av import för att täcka efterfrågan på fisk. EU:s självförsörjningsgrad för fiskeriprodukter ligger idag på ca 40 % och kommer sannolikt att minska ytterligare. För vitfisk (exempelvis torsk, alaska pollock och kolja) ligger självförsörjningsgraden än lägre på ca 10 %. En bedömning av den svenska fiskkonsumtionen ger vid handen att 40 % av konsumtionen består av odlad fisk medan vildfångad fisk står för 60 %.

På grund av EU:s begränsade möjligheter att själv producera fisk kommer importbehovet även framgent att vara högt, vilket gör att utbudet på den europeiska marknaden i hög grad kommer att påverkas av den globala utvecklingen. Vidare medför detta att det blir svårare att nå målet att all konsumtion kommer från hållbart fiskade bestånd då merparten av fisken som konsumeras kommer från andra delar av världen. I detta sammanhang kommer miljömärkning att få en viktig kompletterande roll.

En viktig del i osäkerheten kring vilken fisk som konsumenten kan äta beror på den bristande trovärdigheten hos fiskeriförvaltningen. Hur denna ska kunna bli mer trovärdig utvecklas under mål 2.6.

Dagens livsmedelstrender handlar om att konsumenten vill ha god, hälsosam och miljöriktig mat som kan tillagas snabbt. Samtidigt vill konsumenten att produkten ska vara tillgänglig året runt och ha ett lågt pris.

Medan konsumtionen av färsk fisk minskat har konsumtionen av beredda produkter samt skaldjur ökat. Vidare kan man se att konsumtionen av högvärdesarter, som exempelvis lax, ökar medan lågprisarter, som sill och skarp-sill, minskar. Detta gäller inte enbart svenska konsumenter. Prisökningen för fisk har varit högre än för övriga livsmedel, vilket är särskilt tydligt under 2000-talet. Vid en höjning av fiskpriset har det visat sig att konsumenter i viss mån väljer att konsumera köttprodukter istället. Vidare visar studier att svenska konsumenter har blivit mer känsliga för prisförändringar på livsmedel under det senaste årtiondet. Detta ändrade konsumtionsmönster kan ge det lokalt baserade kustfisket en möjlighet då den fisk som fångas i det fisket till helt övervägande del är högvärdesarter.

Det finns även en trend att de svenska hushållen lägger mindre tid på matlagning. De produkter vi köper ska gå snabbt och lätt att tillaga. Detta märks bland annat genom att försäljningen av färsk fisk har minskat och försäljningen av beredda fiskprodukter har ökat. Denna trend förväntas bestå även fram till 2020. Fisk har, kanske oförtjänt, fått rykte om att vara svårlagad och krånglig mat varför många konsumenter drar sig för att försöka tillaga fisk. Att ändra konsumenternas attityd till tillagning av fisk och förbättrade produkter är några av beredningsindustrins utmaningar. Genom en ökad vidareförädling och utveckling av så kallade pannfärdiga produkter skulle också det småskaliga fisket kunna tjäna på utvecklingen mot mindre tidskrävande tillagning.

I spåren av en ökad fetma och en ökning av välfärdsjukdomar, exempelvis hjärt- och kärlsjukdomar och diabetes, sätts fokus på hälsosam mat. Konsumenten vill ha rena produkter utan konserveringsmedel eller tillsatser och med bra näringsvärden. Då fisk och skaldjur anses vara hälsosam mat med högvärdigt protein och hälsosamma fetter, innebär detta att hälsotrenden är positiv för fiskförsäljningen.

De trender som ligger till grund för de fortsatta ställningstagandena kan sammanfattas:

- ökad marknad för ekologiska livsmedel;
- hälsosam mat i fokus;
- ökad efterfrågan på beredda fiskprodukter som är enkla att tillaga;
- miljömedvetna konsumenter som på grund av risken för utfiskade bestånd väljer bort att äta fisk;
- priskänsliga konsumenter som väljer billigare alternativ, exempelvis kyckling;
- konsumenter som väljer bort fisk för att den är svår och krånglig att tillaga.

Mål 8.1 All konsumtion kommer från hållbart fiskade bestånd.

Målet är högt ställt eftersom huvuddelen av den fisk vi äter 2020 fångas utanför EU. Målet får snarare ses i perspektivet av att all den fisk som kommer från EU:s vatten eller fångas av EU-fartyg ska fiskas hållbart. För fisken som inte uppfyller kraven måste i stället krävas någon form av certifiering.

De mål som ställts upp för fiskeriförvaltningen (mål 2.1) syftar till att skapa långsiktigt hållbara bestånd. Som framgår kommer vägen dit att vara svår. I detta kapitel utgår vi därför från att inte all fisk fiskas på hållbara bestånd även om utvecklingen är på väg dit. Därför ser vi att det finns behov av en certifiering/miljömärkning.

Situationen 1999 och idag

Under en längre tid har det funnits en efterfrågan på ekologiskt framställda livsmedel och miljövänligt tillverkade produkter. Detta har lett till att utbudet av sådana produkter blivit större och generellt har ett miljötänkande slagit igenom. Under de senaste åren har antalet miljömärkta varor i butikerna ökat. Det finns även en tydlig marknadstillväxt för dessa livsmedel.

Eftersom det stora flertalet av världens fiskbestånd är nedfiskade/alternativt överutnyttjade har intresset för olika märkningar ökat. Miljömärkning och ursprungsmärkning är de två stora kategorierna. Därtill har stora livsmedelskedjor börjat ställa krav på spårbarhet på sina leverantörer. På den svenska marknaden finns två miljömärken för fiskeriprodukter; KRAV och Naturland. Det ledande märket när det gäller ursprungsmärkning är Marine Stewardship Council (MSC). Dessutom har det svenska fisket introducerat begreppet NärFiskat, som ska garantera att fisken är lagligt fångad och är spårbar.

Miljömärkningen certifierar fiskerierna och garanterar att den miljömärkta fisken kommer från dessa bestånd och inte kan sammanblandas med annan fisk i handeln. Av den anledningen måste hela handelskedjan certifieras så att fisken ska kunna följas från fångst till konsument. För ursprungsmärkning gäller inte kraven på att alla led i handelskedjan ska vara certifierade.

För odlad fisk gäller KRAV:s regler som ska vara jämförbara med annan djurhållning, bland annat ställs krav på fiskodret och på begränsad läkemedelsanvändning inom odlingarna. Det finns idag KRAV-märkning på blåmusslor. MSC certifierar däremot inte odlad fisk i dagsläget. Däremot har Världsnaturfonden (WWF), som är en av

grundarna till MSC, initierat en diskussion kring en internationell standard för märkning av vattenbruksprodukter.

År 1999 började MSC i liten skala certifiera fiskerier. Svenska KRAV hade vid denna tidpunkt ännu inte utvecklat några kriterier för miljömärkning av fisk. För konsumenterna var tillgången på fisk från hållbart fiskade bestånd ingen stor fråga och den information de hade för att välja var begränsad.

Pågående förändringar

En officiell standard för miljömärkning av fiskeriprodukter saknas för tillfället. Diskussioner förs på EU-nivå om att införa en sådan. FAO har också antagit grundläggande riktlinjer för miljömärkning av fiskprodukter.

Ökad betydelse av miljömärkning av fiskprodukter är en tydlig trend inte bara i Sverige utan även i flera andra länder som USA, Storbritannien och Tyskland. Amerikanska Walmart har som målsättning att alla fiskeriprodukter de säljer på USA-marknaden kommer att vara MSC-märkta. Detta kommer naturligtvis att påverka efterfrågan globalt på miljömärkt fisk. I Sverige har beredningsföretag tagit liknande initiativ.

Flera för den svenska marknaden betydande fisken håller idag på att ansöka om MSC-certifiering. Det danska fiskets organisation har sagt att man vill certifiera alla fisken som det är möjligt att märka. I Sverige ansöker torskfisket i Östersjön och även det pelagiska fisket om certifiering. I Barents hav pågår en utvärdering av fisket efter torsk och kolja enligt MSC:s riktlinjer. KRAV-märkt torsk och kolja från Barents hav finns redan på den svenska marknaden.

Miljöstyrningsrådet, ett bolag som ägs gemensamt av offentliga upphandlare och näringslivet, tar fram kriterier för den offentliga miljöanpassade upphandlingen. Miljöstyrningsrådet har mot bakgrund av den låga andelen ekologiska produkter på fiskmarknaden valt att ta fram en fisklista som underlag för inköpare, där olika arter/bestånd delats in i "Bra", "OK", eller "Avstå".

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

För att säkrare kunna bedöma konsumtionen och hur den förändras finns en tillförlitlig konsumtionsstatistik.

Utvecklingen av ett hållbart fiske är naturligtvis den avgörande förutsättningen för en hållbar konsumtion. Trenden med ökad förekomst och popularitet för miljömärkt fisk är tydlig och det är troligt att miljömärkning kommer att vara ett krav för åtkomst till vissa marknader och marknadssegment år 2020.

Det finns idag ett flertal fiskerier som kan klassas som hållbara utan att vara miljömärkta. Dessa fiskerier kommer med all sannolikhet att miljööcertifieras. Konsumtionen av miljömärkt fisk kommer då att vara en bättre indikator på hur stor andel av den totala konsumtionen som kommer ifrån hållbart fiskade bestånd.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Hållbart fiske säkerställs.

Det svenska arbetet att verka för en hållbar förvaltning av fiskeresursen på EU-nivå är troligen viktigare för uppfyllandet av detta mål än kampanjer för miljömärkt fisk och/eller utökad konsumentinformation. Målet på längre sikt bör vara att olika former av märkning ska bli överflödigt då all fisk uppfyller kraven för ett hållbart fiske. Ett väl förvaltad fiske är en förutsättning för miljömärkning. Detta gäller till viss del även vattenbruket, då foderfisket är en viktig faktor för certifieringen.

2. Trovärdig fiskeriförvaltning.

Som mål för fiskeriförvaltningen, både på EU-nivå och på nationell nivå, har satts att denna ska vara trovärdig, inte minst ur konsumenternas perspektiv (se mål 2.6).

3. Ursprunget för importerad fisk kontrolleras.

Ett system för ursprungsmärkning av fisk och fiskprodukter utvecklas liksom att det finns av FAO fastställda minimiregler för märkning.

4. Dialog med näringarna om förutsättningarna för miljömärkning förs.

De ekonomiska drivkrafterna som skapas genom en ökad efterfrågan på miljömärkt fisk, eller minskad efterfrågan på omärkt fisk, kan underlätta acceptansen hos fisket för olika typer av förvaltningsåtgärder. Ett fortsatt tryck från konsumenterna kommer att underlätta myndigheternas ansträngningar.

Mål 8.2 Konsumtion av närfångad/lokalt landad och hållbart fiskad fisk ökar.

Det är inte givet att konsumtion av närfångad fisk alltid är bättre ur miljösynpunkt än andra alternativ. Är bestånden kring våra kuster överutnyttjade är det miljömässigt fördelaktigt att i stället konsumera fisk från bestånd i balans eller fisk som är odlad på ett hållbart sätt, även om denna fisk transporteras en längre sträcka. Så länge transporterna görs på ett effektivt sätt och företrädesvis med containerfartyg är transporterernas del av fiskkonsumtionens miljöpåverkan marginell. Samtidigt finns det ett starkt önskemål från många konsumenter att kunna köpa närfångad fisk med gott samvete. Det bör därför vara ett mål för förvaltningen att sådan konsumtion ska kunna öka.

Situationen 1999 och idag

De larmrapporter om fiskbeståndens status som kommit under den gångna tioårsperioden har i vissa fall lett till att konsumenterna valt bort närfångad fisk, med östersjötorsken som främsta exempel. Såväl fisket som beredningsindustrin hävdar att det stundtals har varit omöjligt att sälja torsk från Östersjön på den svenska marknaden, och att det mesta av fångsten därför har gått på export till bland annat Danmark och Frankrike.

Pågående förändringar

Närfångad fisk torde i vissa fall ha en konkurrensfördel, i och med att det finns en stark tendens till större popularitet och bättre priser för närproducerade livsmedel. Det man kunnat se inom lantbruket är att enskilda entreprenörer kunnat skapa starka varumärken för småskalig livsmedelsproduktion, exempelvis i form av gårdsmejerier. Sådana varumärken stärks generellt i samband med olika larmrapporter.

Inom fisket arbetar yrkesfisket och dess organisationer för att lyfta fram begreppet närproducerat. Detta gäller inte minst insjöfisket, där fiskaren ofta har en annan möjlighet att driva en verksamhet på ett sätt som liknar många jordbruksföretag. Märkningen Närfiskat ska garantera att fisken är svenskfångad och har fiskats i enlighet med regelverket.

Inom ramen för Europeiska fiskerifonden har ett tiotal så kallade fiskeområden bildats. Dessa områden har möjligheter att använda strukturfondsmedel med utgångspunkt i en mer generell strategi för hur fisket ska kunna utvecklas. Flera av dessa områden avser att utveckla lokala varumärken.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Det intresse som finns för närproducerade livsmedel kommer med all säkerhet att fortsätta växa. Samtidigt kommer en stor del av livsmedelsproduktionen fortsatt att ske relativt långt från marknaden. Närfångad fisk har en möjlighet att stärkas som varumärke, antingen gemensamt i form av märkningen Närfiskat eller genom att små aktörer lyckas profilera sitt fiske som hållbart och skonsamt och därmed få ut ett bättre pris för produkten.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Hållbart fiske säkerställs.

En långsiktig och hållbar förvaltning av fiskbestånden är den viktigaste faktorn för att säkerställa en gynnsam prisutveckling för den lokalt/regionalt fångade fisken. Om förvaltningen kan skapa en stabil situation för bestånden längs våra kuster torde larmrapporterna försvinna. En ytterligare svårighet är dock att det småskaliga fisket idag är starkt försvagat, särskilt på Ostkusten.

2. Förbättrad prisbild för det lokalt bedrivna fisket.

Förutsättningar finns för att ett lokalt fiske ska kunna ta ut högre priser för sina produkter då svenska konsumenter förefaller vara beredda att betala högre pris för lokalt fångad fisk.

Mål 8.3 Konsumenterna har tillgång till säkra och sunda livsmedel från hav och sjö.

Dioxinhalterna i östersjölax och strömming överskrider i vissa delar av Östersjön EU:s gränsvärden. Sverige och Finland har ett undantag från EU-förordningens bestämmelser som innebär att lax, sill/strömming, nejonöga, öring, röding och löjrom får säljas på de svenska och finska marknaderna, trots att halterna av dioxin och dioxinliknande ämnen kan överstiga gränsvärdena. Undantaget löper till och med 2011. Undantaget från EU:s regler grundar sig bland annat på de kostrekommendationer som sedan länge lämnats av Livsmedelsverket, och som innebär att en begränsad konsumtion av fisk med förhöjda dioxinhalter inte medför någon oacceptabel hälsorisk.

Situationen 1999 och idag

Halterna av dioxiner och dioxinliknande ämnen i östersjöfisk såsom strömming och lax liksom i insjöfisk har under den gångna tioårsperioden varit så höga att Livsmedelsverket rekommenderat ett begränsat intag. Rekommendationen skärptes under 2008 för kvinnor i barnafödande ålder. Livsmedelsverket kontrollerar kontinuerligt halterna av miljögifter i fisk och rapporterar årligen till EU-kommissionen.

Pågående förändringar

I och med att Sveriges nuvarande undantag från EU:s gränsvärden är på väg att löpa ut har regeringen gett i uppdrag att redovisa möjliga handlingsalternativ. Inom ramen för uppdraget kommer Livsmedelsverket att göra omfattande provtagningar av gifthalterna i fisk från Östersjön samt Vänern och Vättern. Livsmedelsverket kommer även att utvärdera vilket genomslag kostråden har bland befolkningen. Handlingsalternativ ska formuleras och konsekvenserna för fiskerinäringen ska redovisas. Även Naturvårdsverket arbetar med att undersöka källorna till miljöföroreningarna i östersjöfisk.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Halterna av dioxin och dioxinliknande ämnen i fisk har planat ut. Det är ännu osäkert vad detta beror på och därmed vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att sänka halterna. Det är troligt att vissa fiskarter i Östersjön samt i Vänern och Vättern kommer att ligga över gränsvärdena år 2020.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Mängden skadliga ämnen reduceras.

Ett mål för förvaltningen och miljöarbetet bör vara att närfångad fisk ska kunna konsumeras av hela befolkningen utan att det ska utgöra en hälsorisk. Kostråden är ett sätt att säkerställa detta, men på längre sikt bör mängden skadliga ämnen i fisk reduceras, inte minst om en högre konsumtion av närfångad fisk eftersträvas.

Mål 8.4 Välinformerade konsumenter.

Om kunskapen om fiskbestånd och fiske ökar bland konsumenterna förbättrar detta troligen förutsättningarna att uppnå de övriga målen på konsumentområdet.

Situationen 1999 och idag

År 1999 fanns inga legala krav på ursprungsmärkning av fisk. Debatten om fisket var inte heller alls av den omfattning som den är idag. Konsumenterna efterfrågade inte heller kunskapen i någon större utsträckning.

Man kan hävda att den information som finns på marknaden i dag är otillräcklig för att konsumenterna ska kunna göra ett välgrundat val baserat på fiskens ursprung. FAO:s indelning i havsområden är alldeles för grov i förhållande till de flesta beståndens utbredningsområde. Den lagstadgade märkningen med fångstzon liksom vildfångad eller odlad fisk infördes 2001.

Certifiering av fisk är en form av konsumentinformation. Samtidigt som detta uppfattas positivt har konsumenterna dåliga kunskaper om vad märkningen innebär. De undersökningar som gjorts om konsumenters kunskap och attityder indikerar visserligen att konsumenter är intresserade av att veta mer om fiskens ursprung, eventuella innehåll av miljögifter och huruvida den är hållbart fiskad, men att detta samtidigt inte verkar vara den viktigaste faktorn som styr konsumtionen.

De upprepade larmen kring situationen för olika fiskbestånd både i vårt närområde och globalt, kombinerat med en osäkerhet/okunskap bland konsumenterna om den biologiska situationen, kan sägas ha bäddat för genomslaget av så kallade fisklistor där Världsnaturfondens (WWF) är den mest kända. Dagstidningar publicerar regelbundet guider över de fiskarter som inte hotas av utfiskning, vilka i allmänhet baseras på WWF:s guide. Butikskedjor har utlovat att rödlistad fisk ska lyftas ut från sortimentet. Även Greenpeace och Naturskyddsföreningen har tagit fram fisklistor, men dessa har ännu inte fått samma genomslag som WWF:s. Som noterats ovan finns det också en lista från Miljöstyrningsrådet, som i första hand vänder sig till upphandlare inom den offentliga sektorn (mål 8.1).

Syftet med dessa listor är egentligen detsamma som med miljö/ursprungsmärkning, nämligen att informera konsumenten om vilka produkter som är hållbart fiskade så att han/hon ska kunna välja. En miljömärkning är alltid frivillig och kommer till på initiativ av producenten. Märkningen garanterar därför en spårbarhet för produkten och att det man köper kommer från ett hållbart fiske. Fisklistorna riktar sig visserligen till konsument/uppköpare men är också en betygssättning av förvaltningen och fisket.

Trots att listorna informerar om hållbart fiske på art/bestånds/fiskenivå så säger de inte alltid så mycket om produkten i handeln. Listornas popularitet är ett kvitto på att konsumenterna söker mer kunskap om fiskbeståndens tillstånd och att förtroendet för myndigheternas hantering av fisket är lågt. Det är därför som ett av målen (mål 2.6) är trovärdig förvaltning.

Pågående förändringar

Livsmedelsverket har som offentlig aktör förklarat sin avsikt att ta fram en fisklista för att underlätta för konsumenterna att följa verkets kost- och näringsrekommendationer på ett miljöriktigt sätt. Processen med att ta fram dessa så kallade miljösmarta matval har dock mötts av invändningar från EU-kommissionen.

EU:s marknadsordning¹, där reglerna för märkning av fisk i butik finns, kommer troligen att revideras. Den nya kontrollförfordning som antogs hösten 2009 ökar förutsättningarna för en förbättrad spårbarhet i handelsledet.

Vad tror vi oss veta om situationen 2020?

Fisket kommer troligen att fortsätta skapa debatt, och det allmänna miljömedvetandet att öka. Detta innebär att konsumenterna kommer att fortsätta efterfråga saklig information om fisket och fiskbestånden, helst på ett enkelt och tydligt sätt. Fiskelistan kommer att vara ett ännu mer etablerat begrepp. Frågan är bara vem som kommer att stå bakom en sådan lista.

Vilka beslutsstrategier krävs för att nå målet?

1. Myndigheter tar större ansvar för att förse konsumenter med information.

Livsmedelsverket har till uppgift att informera om gällande regelverk, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet. Livsmedelsverket publicerar kostråd om fisk, baserat på nyttan med fiskkonsumtion och de risker som finns till följd av miljögifter i vissa typer av fisk. Verket har också tagit initiativ till en fisklista inom ramen för miljööversynen av kostråden.

Fiskeriverket lämnar årligen information om fiskbeståndens status². Denna information är riktad till allmänheten, men är inte i första hand anpassad till konsumenterna behov. Det kan vara svårt för den enskilde att koppla samman de biologiska beskrivningarna med den fisk – ofta importerad – som finns i butiken, med den allmänna debatten.

1. Rådets förordning (EG) nr 1234/07 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter.

2. Fiskeriverket. Fiskbestånd och miljö i hav och sötvatten - Resurs- och miljööversikt.

En större undersökning bör genomföras för att ta reda på vilka brister konsumenterna upplever i informationen kring fisk och fiske. Denna bör utgöra en bas för strategier för att förbättra informationen.

2. Revidering av marknadsordningen.

En kommande revidering av EU:s marknadsordning bör innehålla mer detaljerade märkningskrav i syfte att underlätta för konsumenterna att göra ett val baserat på fiskens ursprung.

Referenser och litteraturtips

MÅLOMRÅDE 1

Birkeland, C. och P. K. Dayton. (2005) The importance in fishery management of leaving the big ones. *TRENDS in Ecology and Evolution* Vol. 20 No.7 July 2005.

Brodziak, J., Link, J. (2002) Ecosystem-based fishery management: what is it and how can we do it? *Bull. Mar. Sci.* 70.

Froese R., A. Stern-Pirlot, H. Winker, D. Gascuel. (2008) Size matters: How single-species management can contribute to ecosystem-based fisheries management. *Fisheries Research* 92.

Heithaus, M., Frid, A., Wirsing A.J. and Worm, B. (2007) Predicting ecological consequences of marine top predator declines *TREE*.

Longhurst, A. (2002) Murphy's law revisited: longevity as a factor in recruitment to fish populations. *Fish. Res.* 56.

Pauly, D., Christensen, V., Dalsgaard, J., Froese, R., Torres, F. (1998) Fishing down marine food webs. *Science* 279.

Pikitch, E.K., Santora, C., Babcock, E.A., Bakun, A., Bonfil, R., Conover, D.O., Dayton, P., Doukakis, P., Fluharty, D., Heneman, B., Houde, E.D., Link, J., Livingston, P.A., Mangel, M., McAllister, M.K., Pope, J., Sainsbury, K.J. (2004) Ecology: ecosystem-based fishery management. *Science* 305.

MÅLOMRÅDE 2

FAO. (2003) Fisheries management 2. The ecosystem approach to fisheries. *FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, vol 4, suppl 2.

MÅLOMRÅDE 3 OCH 5

Fiskeriverket. (2008) Fritidsfiskebaserat företagande i Sverige. *Finfo* 2008:2. ISSN 1404-8590.

Fiskeriverket. (2009) Fem studier av fritidsfiske. *Finfo* 2009:1. ISSN 1404-8590

Fiskeriverket. (2008) Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet, Rapportering av ett regeringsuppdrag.

Forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring. (2009) *Friluftsforskning 2009*. Rapport nr 12. ISBN 978-91-86073-62-6.

Miljödepartementet och Naturvårdsverket. (2010) *Folk- och Natur 2010 – Framtidens friluftsliv*. Artikel nr. M02010.06 .

Naturvårdsverket och Fiskeriverket. (2005) *Förutsättningar för fisketurismens utveckling i Sverige - Rapport från ett regeringsuppdrag*.

Naturvårdsverket. (2007) *Argument för friluftsliv*. ISBN 978-91-620-8308-3.

MÅLOMRÅDE 4

Brady, M. (2004) *Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?* Livsmedelsekonomiska institutet, rapport 2004:5. ISSN 1650-0105.

Fiskeriverket. (2009) *Fiskbestånd och miljö i hav och sötvatten - Resurs- och miljööversikt 2009*. ISSN 1652-5841.

Fiskeriverket. (2008) *Operativt program för fiskerinäringen i Sverige 2007-2013*.

SCB. (2009) Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden – Saltsjöfiskets fångster under 2008. ISSN 1404-5834.

Världsbanken. (2009) The Sunken Billions – The economic justification for fisheries reform. ISBN: 978-0-8213-7790-1.

MÅLOMRÅDE 6

FAO. (2000) Aquaculture development beyond 2000: the Bangkok declaration and strategy.

FAO. (2009a) FAO fisheries circular No.972/4, Part 1, Future prospects for fish and fishery products, 4. Fish consumption in the European Union in 2015 and 2030 Part 1. European overview.

FAO. (2009b) The state of world fisheries and aquaculture 2008. ISBN 978-92-5-106029-2.

Fiskeriverket. (2004) Musselodling – En kretsloppsnäring för god miljö och hälsa samt ny sysselsättning i skärgården.

KRAV. (2008) Kravs marknadsrapport 2009.

Lindgarth S och Thulin C G. (2010) Rapport från nationell vattenbrukskonferens (2009) Svenskt vattenbruk – mat och miljö hand i hand.

Salz, Pavel. (2009) Definition of data collection needs for aquaculture. Reference No. FISH/2006/15 – Lot 6.

SCB. (1997-2009) Sveriges officiella statistik – Statistiska meddelanden, Vattenbruk.

Statens offentliga utredningar. (2009) Det växande vattenbrukslandet. SOU 2009:26.

Svensk skaldjursodling producentorganisation Ekonomisk Förening. (2009) Operativt program för år 2010.

MÅLOMRÅDE 7

Fiskeriverket. (2009) Utvärdering av EU:s strukturstöd till den svenska beredningsindustrin– strukturstödsprogram 2000-2006.

MÅLOMRÅDE 8

Becker, W, och Pearson M. (2002) Riksmaten 1997–1998 - Kostvanor och näringsintag i Sverige. Livsmedelsverket.

Brage, M och Lauritzen V. (2007) Konsumtion av färsk fisk – marknadsundersökning 2007. Länsstyrelsen Gävleborg, Rapport 2007:15.

EU Fish Processors and Traders Association AIPCE. (2009) Finfish study 2009.

Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet. (2008) Konsumtionsrapporten.

Jordbruksverket. (2009) Livsmedelskonsumtionen 1960–2006. Jordbruksverket, Statistikrapport 2009:2.

Kling, A-M, och Laitila T. (2008) Svenska konsumenters attityder till miljö- och ursprungsmärkning av matfisk. Örebro universitet, Handelshögskolan Statistik.

SCB. (2009) Livsmedelsförsäljningsstatistik 2008 - Statistiska Meddelanden. HA 24 SM 0901.

Walmart. (2009) Agriculture and Seafood Fact Sheet.

Ziegler, F. (2008) Delrapport fisk - På väg mot miljöanpassade kostråd. Livsmedelsverkets rapportserie 10-2008.

FAO. Future prospects for fish and Fishery products. (2007) FAO Fisheries Circular No. 972/4, Part 1. 2007.

Ansvarig utgivare: Axel Wenblad
Författare: Bengt Strömblom, Jenny Nord
Omslagsfoto: Gunilla Greig, Fiskeriverket
Formgivning och originalproduktion: SK

För beställning kontakta Fiskeriverket, se baksida för kontaktuppgifter.

Tryckt i 400 ex, maj 2010, Rolf Tryckeri AB, Skövde

Fiskeriverket
Box 423
401 26 Göteborg
Tfn: 031-743 03 00
Fax: 031-743 04 44
www.fiskeriverket.se

