

Regeringens skrivelse

2005/06:171

Vissa fiskeripolitiska frågor

Skr.
2005/06:171

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Harpsund den 16 mars 2006

Göran Persson

Ann-Christin Nykvist
(Jordbruksdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för resultatet av den reform av den gemensamma fiskeripolitiken som genomfördes 2002 och hur genomförandet och tillämpningen därefter framskridit.

Mot bakgrund av förändringarna av den gemensamma fiskeripolitiken, men även av svensk miljöpolitik och de nationella miljökvalitetsmålen, bör en översyn och revidering av fiskelagen (1993:787) genomföras i syfte att modernisera lagen mot en ökad miljöhänsyn och hållbart nyttjande. Regeringens bedömning är även att ett förändrat sanktions-system för fisket bör utredas. Trots de lagändringar som genomfördes 2003 har det inte lett till att överträdelser innebär de snabba, effektiva och kraftfulla ingripanden eller åtgärder som krävs på fiskets område enligt EG.

I skrivelsen redogör regeringen för situationen för fiskresurser och fiskerinäringen samt andra näringsverksamheter, såsom fisketurism, som nyttjar fiskresursen. Mot bakgrund av den redovisningen pekar regeringen ut en övergripande nationell strategi för svenskt fiske 2007–2013. Avsikten är att denna strategi skall ligga som grund för den nationella strategiska plan och därefter operationella program som skall överlämnas till Europeiska kommissionen för det svenska genomförandet av åtgärder inom ramen för Europeiska fiskerifonden under perioden 2007–2013.

Inom ramen för miljömålsarbetet bedrivs en omfattande verksamhet på fiskets område. I skrivelsen redogör regeringen för detta arbete och pekar på behov av kompletterande åtgärder för bl.a. lokala fiskbestånd. Ett nationellt förbud mot utkast av fisk, som enligt gällande regler kan landas, skall införas, arbetet med att förebygga säl- och skarvskador på fisket diskuteras och bl.a. föreslås att jaktbestämmelserna för säl och skarv skall ses över, vidare föreslås möjligheter till ekonomiskt stöd för

de fiskeföretag som drabbats av dumpade kemiska stridsmedel eller miljöfarliga kemiska ämnen.

För att ytterligare förstärka det nationella fiskevårdsarbetet behövs en bredare samordning av insatserna samt en ökad kunskap om effekterna av åtgärder, såsom kompensationsutsättningar. För att åtgärderna skall vara ändamålsenliga finns även behov av omprövning och tillsyn av vattendomar och vattenföretag.

Enligt regeringens mening bör det inom fiskeriförvaltningen och fiskevården i ökad utsträckning tas hänsyn till fisketurism, fisketuristiskt företagande och fritidsfiskets behov. Turismen är en av de snabbast växande näringarna i världen och det finns goda förutsättningar för en positiv utveckling av fisketuristverksamheten i Sverige. Regeringen anser även att statistik över fritidsfiskets fångstuttag bör samlas in och används i fiskeriförvaltningen. Även för vattenbruket finns goda förutsättningar att utvecklas, särskilt mot bakgrund av de betydande miljömässiga framsteg som gjorts både avseende närsalter och förekomst av fisksjukdomar.

Den svenska fiskerikontrollen har utretts och regeringen redogör för sin bedömning om hur ansvarsfördelning och arbetsuppgifter skall fördelas mellan berörda myndigheter. Den framtida fiskerikontrollen bör inriktas mot kontroll i hela kedjan från fiske till beredningsindustri och transporter av fiskprodukter.

Fiskeriverket bör få ett tydligare ansvar för sådan fiskerikontroll som inte åligger någon annan myndighet att utföra. Fiskeriverket bör också överta ansvaret för landnings- och kvalitetskontrollen. Fiskeriverket får vidare ett övergripande ansvaret för uppföljning av sådan fisketillsyn som bedrivs av länsstyrelser och fisketillsynsmän.

En nationell handlingsplan för fiskerikontrollen bör utarbetas samt ett indikatorsystem för att mäta och följa det olagliga fisket. Möjligheterna bör ses över att låta Kustbevakningen bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott i syfte att möjliggöra en effektivare lagföring.

1	Ärendet och dess beredning.....	5
2	Utgångspunkter.....	5
3	Den gemensamma fiskeripolitiken.....	7
3.1	Bakgrund.....	7
3.2	Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken.....	8
3.3	Resultatet av reformbeslutet	9
3.4	Genomförande av den nya gemensamma fiskeripolitiken	14
3.5	Tillämpningen av reformen från svensk synpunkt.....	16
4	Åtgärder för att anpassa den framtida fiskeripolitiken.....	17
4.1	Översyn av fiskelagen.....	17
4.2	Administrativa sanktioner.....	20
5	Situationen för fiskresursen och fiskerinäringen.....	21
5.1	Fiskresursen	21
5.1.1	Resurser för yrkesfisket	21
5.1.2	Resurser för fritidsfisket	22
5.2	Fiskerinäringen i Sverige – styrkor och svagheter.....	24
5.2.1	Yrkesfisket – fångstsektorn	24
5.2.2	Fisketurism och fritidsfiske	28
5.2.3	Vattenbruk	29
5.2.4	Beredningsindustri och handel	31
5.2.5	Marknadens framtida utveckling	32
6	Övergripande nationell strategi för svenskt fiske 2007–2013.....	33
6.1	Inledning	33
6.2	Strategiska mål och riktlinjer 2007–2013	35
6.3	Genomförandeplanering och administration.....	43
7	Åtgärder för att främja fiskbestånden i havet samt kust och skärgård	44
7.1	Miljö kvalitetsmålen och fiskeripolitiken	45
7.2	Nationella förvaltningsåtgärder	46
7.3	Marina skyddade områden och fredade områden.....	50
7.4	Utkast av fisk	51
7.5	Säl och skarv	53
7.6	Dumpade kemiska stridsmedel eller miljöfarliga kemiska ämnen.....	56
8	Fiskevård	57
8.1	Samordning av fiskevårdsåtgärder.....	57
8.2	Förändrad inriktning på kompensationsåtgärder avseende fiske vid vattendomar.....	60
9	Fisketurism och fritidsfiske	64
9.1	Utveckling av fisketurism, fisketuristiskt företagande och fritidsfiske	64
9.2	Insamling av fångststatistik för fritidsfisket	68
10	Vattenbruk	71

10.1	Vattenbrukens belägenhet, närsaltsbelastning, miljöeffekter och tillståndsgivning	71	Skr. 2005/06:171
11	Fiskerikontrollen.....	73	
	Förteckning över remissinstanserna avseende betänkande av utredningen om fiskerikontrollen Den svenska fiskerikontrollen (SOU 2005:27).....	81	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006	83	

Regeringens redovisade i mars 2002 riktlinjer för Sveriges agerande i samband med översynen av den gemensamma fiskeripolitiken inom EU, regeringens skrivelse 2001/02:152 Ansvarsfullt fiske – svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik. Skrivelsen behandlade mål och medel på lång sikt och angav att den gemensamma fiskeripolitiken måste förändras.

I december 2002 antog ministerrådet en ny grundförordning för den gemensamma fiskeripolitiken, rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart nyttjande av fiske-resurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, 31.12.2002, s. 59).

I proposition 2003/04:51 Kust- och insjöfiske samt vattenbruk formulerade regeringen mål och inriktning för en nationell politik för kust- och insjöfiske samt vattenbruk. Mot bakgrund av propositionen uppdrog regeringen åt bl.a. Fiskeriverket att analysera och utreda ett antal olika frågor. Under 2005 redovisades dessa uppdrag. Uppdragen har remissbehandlats.

Regeringen tillsatte den 15 april 2004 en särskild utredare med uppgift att utvärdera den svenska fiskerikontrollen (dir. 2004:45). Utredningen överlämnade i mars 2005 till regeringen betänkandet Den svenska fiskerikontrollen (SOU 2005:27). Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 1. En remissammanställning finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (Jo2005/690).

Skrivelsen har utarbetats i samarbete med Miljöpartiet de Gröna och Vänsterpartiet.

2 Utgångspunkter

Under de senaste åren har riksdagen antagit dels en skrivelse, dels en proposition med särskild inriktning på fiskeripolitiken. I mars 2002 lades regeringens skrivelse Ansvarsfullt fiske – svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik (skr. 2001/2002:152, bet. 2001/02:MJU23, rskr. 2001/02:321) och i december 2003 regeringens proposition Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51, bet. 2003/04:MJU13, rskr. 2003/04:186). Fiskeripolitiken har därefter utvecklats genom att riksdagen har antagit såväl miljömålen som en strategi för havsmiljön. Detta är grunden till de åtgärder som regeringen avser att vidta inom ramen för fiskeripolitiken i vid bemärkelse.

Det övergripande målet för svensk livsmedelspolitik är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion som speglar konsumenternas efterfrågan. Fisket omfattas av detta mål. Detta speglas i ovan nämnda skrivelser och propositioner. De mera specifika målen för verksamhetsområdet fiske är:

- ekologiskt hållbart fiske och vattenbruk,
- ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden samt
- utökad samverkan med berörda intressenter.

Enligt proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3, rskr. 2005/06:49) är det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. De miljö kvalitetsmål som mest berör fisk och fiske är *Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande sjöar och vattendrag, Giftfri miljö, Ingen övergödning* och *Begränsad klimatpåverkan* samt det nya sextonde miljö kvalitetsmålet om biologisk mångfald: *Ett rikt växt- och djurliv*.

Regeringen har utvecklat en nationell strategi för havsmiljön och föreslagit åtgärder för att stärka genomförandet av svensk havsmiljöpolitik (skr. 2004/05:173, bet. 2005/06:MJU4, rskr. 2005/06:30). Utgångspunkten är att den framtida förvaltningen av havet bör ha en ekosystemansats, dvs. att nyttjandet av havet inte leder till effekter som gör att ekosystemens livsuppehållande förmåga försämras eller förstörs. Detta innebär ett fördjupat internationellt samarbete, särskilt inom EU och övriga Europa och kraftfulla nationella insatser, inkluderande en ny modell för förvaltning med en ökad samordning mellan berörda myndigheter. Lokal delaktighet, bred samverkan mellan aktörer och regional samordning bör prioriteras. Skyddet bör förbättras för arter, miljöer och ekosystem. Hållbart nyttjande bör säkerställas inom alla havsanknutna näringar.

Vid världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 antogs en politisk deklaration och en genomförandeplan för hållbar utveckling som har bäring på fiskeripolitiken. I genomförandeplanen åtar sig medlemsländerna bl.a. att återuppbygga och återställa fiskbestånd som hotas av utrotning snarast och om möjligt senast 2015 där så är möjligt samt att avsevärt minska förlusten av biologisk mångfald till 2010.

Sverige är det medlemsland i EU som har den längsta kuststräckan. Därtill kommer att ca 40 % av landets befolkning bor inom 5 km från kusten. Många olika aktiviteter är koncentrerade till kustzonen. Närheten till havet, stora naturvärden och kulturhistoriska värden gör kustlandskapet attraktivt för boende, rekreation, nationell och internationell turism samt olika näringar. Dessutom nyttjas havet för bl.a. transport och energiproduktion.

De olika anspråken på kusten leder inte sällan till konflikter. Kust- och skärgårdsområdena har mycket olika regionala villkor. Skärgårdarna i storstadsområdena har ett annat bebyggelsetryck och förutsättningar i övrigt än skärgårdar i mer glest befolkade regioner. Därför har regeringen påbörjat ett arbete integrerad förvaltning av kustområden. Som ett led i detta arbete har Boverket avrapporterat ett uppdrag om hållbar utveckling i kustområdet till regeringen i februari 2006 (Vad händer med kusten? – Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden, M2006/344). Denna rapport bereds nu inom Regeringskansliet.

Konsumentfrågorna har under senare år fått en alltmer framträdande roll. Konsumenternas krav på ursprungsmärkning, fångstmetoder, produktionsätt, distributionsvägar, livsmedelsegenskaper och innehåll bör vägas in när fiskeripolitiken utformas. Det är en angelägen konsumentpolitisk uppgift att medverka till att människor utvecklar konsumtionsmönster som belastar miljön så lite som möjligt. En sådan utveckling

bidrar även till en mer hållbar produktion av varor. Både miljöpolitiken och fiskeripolitiken har en uppgift att främja denna utveckling.

Säkra livsmedel är prioriterat inom livsmedelspolitiken. Därför är kunskapsuppbyggnad och konsumentinformation grundläggande för att konsumenterna skall känna sig trygga med att livsmedel är av god kvalitet.

Som en följd av propositionen Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (2003/04:51) tillsatte regeringen en utredning avseende svensk fiskerikontroll. Den avrapporterades i mars 2005, Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering, SOU 2005:27. Regeringen gav även ett flertal uppdrag till främst Fiskeriverket och Naturvårdsverket som avrapporterats under främst 2005. Ett antal av dessa hanteras i denna skrivelse. Rapporterna avser bl.a. inriktningen på kompensationsåtgärder i vattendomar, möjligheter för expansion av musselodling, vattenbrukets miljöpåverkan samt tillståndsgivningen avseende vattenbruksanläggningar, behovet av avelsprogram inom vattenbruket, fisketurismens utvecklingsmöjligheter, insamling av fångststatistik för fritidsfisket, arbetet med att minska skador och bifångster av säl och skarv, kartläggning av skarvskador i speciellt utsatta fisken och skarvens effekter på ekosystemet. Därtill kommer översyn av ersättningssystem för kostnader i samband med skador på fiskefartyg till följd av dumpat militärt material eller miljöfarliga kemiska ämnen samt Fiskeriverkets uppdrag angående orapporterat fiske m.m. I det följande redovisas rapporterna mer ingående.

3 Den gemensamma fiskeripolitiken

3.1 Bakgrund

I mars 2002 lämnade regeringen skrivelsen Ansvarsfullt fiske – svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik (skr. 2001/02:152, bet. 2001/02:MJU23, rskr. 2001/02:321). Bakgrunden var den översyn av den gemensamma fiskeripolitiken som kommissionen påbörjade under slutet av 2001, vilken baserades på ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk, den tidigare s.k. grundförordningen, rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT L 389, 31.12.92, s. 1).

I skrivelsen redogjorde regeringen för riktlinjer för Sveriges agerande i samband med översynen av den gemensamma fiskeripolitiken inom EU. Skrivelsen behandlade mål och medel på lång sikt och den svenska positionen var att den gemensamma fiskeripolitiken måste förändras.

I skrivelsen konstaterades att det även i framtiden behövs en gemensam politik på fiskeområdet inom EU. Det motiverades med att fiskerinäringen utnyttjar en gränsöverskridande resurs. Nyttjande av resursen i ett område påverkar beståndssituationen även i andra områden. Därför måste resursen förvaltas gemensamt med andra länder. Slutsatsen var att en gemensam politik ger Sverige större möjligheter att driva gemensamma krav på ett ansvarsfullt nyttjande av resursen.

Som övergripande mål för fiskeripolitiken inom EU angavs att gemenskapens fiskeresurser skall förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt i enlig-

het med försiktighetsprincipen och ekosystemansatsen. Detta är en förutsättning för att förse konsumenterna med ett högkvalitativt livsmedel och för en fiskerinäring som långsiktigt skall kunna utgöra en stabil verksamhet med stor regionalpolitisk betydelse.

Målet för den då rådande gemensamma fiskeripolitiken bedömdes vid denna tidpunkt inte ha uppnåtts och behovet av förändringar påpekades i flera avseenden. Det grundläggande elementet var att fångsterna skulle anpassas till det långsiktigt hållbara biologiska utrymmet. Detta skulle främst uppnås genom

- en effektivare politik för att reducera fiskeflottans kapacitet och fiskeansträngningen,
- ett selektivt fiske med små bifångster,
- en förbättrad kontroll med nationellt ansvar,
- ökad tillförlitlighet hos den vetenskapliga rådgivningen,
- respekt för denna rådgivning,
- ett till 2007 utfasat direkt företagsstöd samt
- en liberalisering av handeln med tredje land för att möta efterfrågan på fisk och fiskeriprodukter inom gemenskapen.

EU måste även ta sitt fulla globala ansvar för en ansvarsfull fiskeripolitik genom bl.a. aktivt deltagande i regionala och multilaterala organisationer och vid utformningen av gemenskapens bilaterala avtal.

Regeringen har tidigare endast kortfattat redovisat den reform av den gemensamma fiskeripolitiken som blev resultatet av översynen i samband med budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1, bet. 2003/04:FiU1, rskr. 2003/04:42). Följande avsnitt är därför en mer ingående redovisning och bedömning av resultatet av denna översyn och dess genomförande.

3.2 Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken

Kommissionens förslag till reformering av den gemensamma fiskeripolitiken presenterades i juni 2002. Vid ministerrådsmötet i december 2002 fattades beslut om denna reform. Beslutet antogs i form av en ny grundförordning, rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart nyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, 31.12.2002, s. 59), härafter kallad grundförordningen. Detta var resultatet av en lång process där Sverige konsekvent drev en linje baserad på behovet av en balanserad och genomgripande reform av gemenskapens fiskeripolitik.

Kommissionens ambition var att minska fiskeflottans kapacitet. Dels genom generösare skrotningsbidrag, dels genom att ta bort strukturstödet till flottan för nybyggnationer och kapacitetspåverkande investeringar, vilket ett flertal medlemsstater motsatte sig. Sveriges inställning var att stödja kommissionens ursprungliga förslag och därigenom förhindra att det urholkades under behandlingens gång. Kopplingen mellan inrättande av ytterligare fleråriga förvaltningsplaner, striktare regler för fiskeflottans förvaltning och minskad omfattning av strukturstödet till flottan var av avgörande betydelse för den svenska linjen.

Enligt svensk uppfattning var det nödvändigt att reformera den gemensamma fiskeripolitiken. Enbart fångstkvoter skulle inte kunna förhindra att vissa fiskbestånd kollapsar och det skulle inte vara möjligt att fortsätta att med stora stöd främja utbyggnaden av en fiskeflotta med stor överkapacitet. Om inte utvecklingen vändes skulle konsekvenserna kunna bli dramatiska. Viktiga fiskebestånd riskerade att kollapsa, vilket även skulle leda till stora ekonomiska förluster och förlorade arbetstillfällen. Att bevara balansen i det marina ekosystemet var en viktig målsättning för reformen varför upprättande av fleråriga förvaltningsplaner var och är en viktig grundprincip för Sverige. Sådana planer skulle upprättas för så många bestånd som möjligt oavsett beståndens biologiska situation. En viktig princip var att särskilja mellan förvaltningsplaner och återhämtningsplaner, där en förvaltningsplan upprättas för bestånd som skall nyttjas på ett hållbart sätt medan en återhämtningsplan upprättas för bestånd som befinner sig utanför säkra biologiska gränser.

Återhämtningsplanerna skulle prioriteras och upprättas för de bestånd som ligger utanför biologiskt säkra gränser medan det för övriga bestånd upprättas förvaltningsplaner. Ett avgörande instrument, förutom TAC (totalt tillåten fångstmängd, ”total allowable catch”) och tekniska åtgärder, skulle vara begränsningar av fiskeansträngningen (den tid som fiskefartyg är aktivt fiskande också benämnt effortbegränsning) och dessa begränsningar skulle vara obligatoriska i återhämtningsplanerna. Varje förvaltningsplan och återhämtningsplan skulle utformas individuellt utifrån det aktuella beståndets och fiskeverksamhetens särdrag.

Det stod helt klart att det fanns en överkapacitet inom gemenskapens fiskeflotta. Det var därför viktigt att reglerna för flottans utveckling blev tydliga och strikta samt att ekonomiskt stöd inte bidrog till en ökad kapacitet.

3.3 Resultatet av reformbeslutet

Enligt den nya grundförordningen, förordning (EG) nr 2371/2002, skall bl.a. fleråriga återhämtningsplaner och förvaltningsplaner upprättas för att återställa respektive bibehålla fiskebestånden innanför biologiskt säkra gränser. Fiskeflottans kapacitet skall begränsas genom att referensnivåer fastställs fr.o.m. 2003. Det ekonomiska stödet till fiskeflottan begränsades och fr.o.m. 2004 upphörde allt stöd till byggande av nya fiskefartyg och för export av fartyg till tredje land. Fiskerikontrollen förstärktes bl.a. genom att fler fartyg utrustats med satellitsändare och gemenskapens inspektörer fått ökade befogenheter. Dessutom bibehålls medlemsstatens skydd av kustzonen inom 12 sjömil.

Den nya europeiska fiskeripolitiken bygger på följande fyra grunder:

- **En långsiktig förvaltning** av fiskeriverksamheten som, tack vare åtgärder som tillämpas under fler år, skall göra det möjligt för bestånden att återhämta sig och för yrkesfiskarna att bättre planera sin verksamhet.
- **En ny inriktning för det offentliga stödet till fiskeflottan**, vilket efter 2004 koncentreras på att förbättra säkerheten och arbetsvillkoren

ombord samt på andra åtgärder för att omstrukturera fiskesektorn, snarare än att användas för att utvidga en flotta som är för stor. Skr. 2005/06:171

- **Effektivare, öppnare och rättvisare kontroller** av hur de fastställda reglerna tillämpas.
- **Ökad delaktighet** i besluten för fiskare och andra berörda, bl.a. genom inrättandet av regionala rådgivande nämnder (Regional Advisory Council, RAC), vilket skall göra det möjligt för alla berörda parter att ta sin del av ansvaret i de olika aspekterna av förvaltningen av det fiske som berör dem.

En långsiktig politik måste oundgängligen även bygga på vetenskaplig rådgivning. I enlighet med reformbeslutet presenterade kommissionen ett meddelande om förbättrad vetenskaplig rådgivning som senare resulterade i en av rådet antagen handlingsplan.

Politikens omfattning och mål

I den nya grundförordningen fastslås att den gemensamma fiskeripolitiken omfattar bevarande, förvaltning och utnyttjande av akvatiska levande resurser, vattenbruket samt beredning och marknadsförande av produkter från fiske och vattenbruk. Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken har gemenskapen exklusiva befogenheter att lagstifta och anta rättsligt bindande rättsakter. På vissa områden kan dock råda delade befogenheter, där både gemenskapen och medlemsstaterna har befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande rättsakter. Detta kan innebära problem vid reglering av bestånd som rör sig både i inlandsvatten och i havet som t.ex. lax och ål. I princip gäller emellertid att medlemsstaterna endast kan utöva sina befogenheter i den mån en fråga inte regleras inom EU.

Som det tidigare har nämnts syftar den gemensamma fiskeripolitiken till ett hållbart nyttjande av resursen och att försiktighetsprincipen tillämpas. Gemenskapen skall eftersträva att gradvis genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen. Effektiv fiskeriverksamhet och konsumenthänsyn finns likaså inskrivna.

Resursbevarande och hållbarhet

Det långsiktiga synsättet på fiskeriverksamheten bygger på en rad förvaltningsåtgärder som kompletterar varandra. Principen är att genomföra de åtgärder som krävs för att uppnå den avsedda målsättningen inom en given period. Åtgärderna skall antingen bestå av en ”återhämtningsplan” för bestånd som befinner sig utanför säkra biologiska gränser eller en ”förvaltningsplan” som innebär att bestånd skall nyttjas på ett hållbart sätt. Upprättandet av återhämtningsplaner skall prioriteras. Målsättningar eller s.k. referenspunkter ställs upp inom ramen för de fleråriga planerna. De kan exempelvis uttryckas som den storlek på lekbestånden som skall uppnås inom en viss period eller en viss fiskeridödlighet som inte får

överskridas. Dessa planer skall anpassas till respektive bestånds särdrag och hur de fiskas. Skr. 2005/06:171

Verktygen i en flerårig återhämtningsplan är:

- **Begränsning av fångsten:** den totala tillåtna fångsten (TAC) utgår huvudsakligen från årliga vetenskapliga rekommendationer från det internationella havsforskningsrådet (ICES) och den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF). Genom dessa årliga rekommendationer är det möjligt att anpassa verksamheten till beståndens utveckling. TAC:erna skall också följa de fleråriga målsättningarna och skall inte att kännetecknas av lika stora variationer som tidigare genom att minskningen respektive ökningen av TAC:erna i princip begränsas till 15 % oavsett beståndsutveckling.
- **Tekniska åtgärder:** utifrån målart (och arter som tas tillsammans när det handlar om flerarts fiske), fiskeinriktning och typen av redskap som används kan en rad tekniska åtgärder fastställas för att bl.a. öka fiskeredskapens möjlighet till selektering och på så sätt undvika att fånga ungfisk, arter som inte går att sälja eller andra djur från havet. De vanligaste tekniska åtgärderna är fastställande av en minsta tillåtna maskstorlek, användning av selektiva fiskeredskap, begränsning av zoner och säsonger när fisket är förbjudet, fastställande av minsta tillåtna landningsstorlek, olika bifångstregler samt begränsningar av fiskeansträngningen som kan tillämpas inom ramen för respektive återhämtningsplan.

Anpassningen av fiskeansträngningen till resursernas tillstånd är ett nytt förvaltningsverktyg som införts i den nya grundförordningen. Dessa begränsningar av fiskeansträngningen kan exempelvis uttryckas i antal tillåtna fiskedagar per månad, där antalet kan variera i förhållande till de redskap som används, fiskezon där fisket bedrivs, målarter, beståndets tillstånd och eller eventuellt fartygets kapacitet. För att uppnå större flexibilitet kan medlemsstaterna slutligen överföra dessa dagar mellan olika enheter inom sin flotta. Numera tillämpas begränsningar av fiskeansträngningen i Nordsjön, Kattegatt, Skagerrak och väster om Skottland inom ramen för återhämtningsplanen för torsken i Nordsjön. Inom dessa områden är antalet dagar som fartygen kan fiska begränsade och dessa begränsningar är beroende av fiskezon, fiskeredskap och målarter. Även i Östersjön begränsas fiskeansträngningen för torskfisket genom fiskeförbud under vår och sommar samt ytterligare ett antal dagar som medlemsstaterna själva får bestämma.

Kommissionen och medlemsstaterna har numera också möjlighet att på vissa villkor inrätta brådskande åtgärder som är avsedda att skydda fiskbeståndet eller det marina ekologiska systemet. Därutöver kan medlemsstaterna föreslå nödatgärder i sina egna vatten som gäller i tre månader och där tillämpas för allt fiske. Förutom samma villkor som för kommissionens åtgärder gäller att hotet skall vara ”oförutsett”. Kommissionen skall också godkänna åtgärderna. Medlemsstaterna har också rätt att anta bevarande- och förvaltningsåtgärder för alla fiskefartyg inom deras zon på 12 sjömil, förutsatt att dessa åtgärder inte är diskriminerande och att

samråd har ägt rum med kommissionen, andra berörda medlemsstater samt att inte några bevarandeåtgärder på EU-nivå redan gäller för området.

Anpassning av fiskekapaciteten

I och med utgången av 2002 avslutades den senaste fleråriga utvecklingsplanen för fiskeflottan som har reglerat EU:s och därmed även Sveriges fiskeflotta. I den nya grundförordningen anges att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att anpassa fiskekapaciteten för sina flottor, så att en stabil och varaktig balans uppnås mellan denna fiskekapacitet och deras fiskemöjligheter. Medlemsstaterna skall också se till att de fastställda nivåerna för fiskerikapaciteten, uttryckta i bruttoton (BT) och motorstyrka (kW), som kommissionen fastställt per 1/1 2003 för varje medlemsstat inte överskrids. Denna referensnivå för kapaciteten minskas ytterligare om medlemsstaten genomför skrotning med offentligt stöd. Referensnivån fastställs för flottan i sin helhet utan den tidigare indelningen i olika segment som t.ex. räktrålare, fiskefartyg över 24 meter, inriktade på pelagiskt fiske etc. Denna styrning är numera nationell. Det övergripande målet är att de nationella flottorna skall anpassas till tillgängliga resurser. Betoningen har dock inte lagts på att minska kapaciteten utan snarare på att begränsa fiskeansträngningen inom ramen för långsiktiga förvaltningsplaner och reglering av fiskeansträngningen. Genom långsiktiga förvaltningsplaner regleras fångst och fiskansträngning.

Översyn av reglerna om ekonomiskt stöd för anpassning av fiskeflottan

Ändringar av villkoren för gemenskapens strukturstöd inom fiskesektorn innebär att både och stödet till förnyelse av fiskefartyg avskaffades gradvis och upphörde 31 december 2003. Det senare stödet har länge bidragit till att öka överkapaciteten i EU:s fiskeflotta. Stödet till modernisering av fiskefartyg är däremot fortsatt möjligt, på vissa villkor. Fartyget måste vara minst 5 år gammalt och stödet skall ges till väl definierade syften, som förbättring av säkerheten, arbetsvillkoren eller kvaliteten av produkterna ombord. I dessa tre fall är det tillåtet att öka tonnaget om detta sker över däck och inte ökar fångstkapaciteten. Stödet bibehålls även när det handlar om att övergå till mer selektiva fiskemetoder eller att utrusta fartygen med system för kontroll via satellit.

Särskild hänsyn tas i flottpolitiken till det småskaliga fisket och den regionala utvecklingen, som både inom EU och nationellt är prioriterade.

Tillträde till farvatten och fiskeresurser

Begränsningen av tillträdet till kustzonen på 6–12 sjömil till endast fiskefartyg som traditionellt har fiskat i dessa vatten kvarstår oförändrat och gäller tills vidare till den 31 december 2012.

Principen om relativ stabilitet som grundar sig på att varje medlemsstat ges en fastställd andel, nationell kvot, av beslutad TAC för ett bestånd, är

fortsatt en av fiskeripolitikens hörnstenar. Även en hänvisning till de s.k. Haag-preferenserna, som definierades 1976, har behållits. Dessa gör det möjligt att tilldela ytterligare fiskemöjligheter till särskilt fiskeberoende områden som norra delen av Storbritannien och Irland.

Eftersom övergångsperioden för begränsning av tillträdet till Nordsjön och Östersjön löpte ut den 31 december 2002, har alla EU-fartyg numera rätt att fritt fiska efter oreglerade eller icke tilldelade resurser i samtliga EU-vatten. Det oreglerade fisket övervakas noga och nya regler kan komma att införas på grundval av vetenskaplig rådgivning om problem skulle uppstå.

Gemenskapens system för kontroll och tillsyn

Betydelsen av kontroll och tillsyn för att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken, både beträffande resurs-, struktur- och marknadspolitiken, betonas i den nya grundförordningen. I detta syfte har gemenskapens kontroll- och tillsynssystem för fisket förstärkts och ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen förtydligats och införts i grundförordningen. Ansvar för kontrollen kommer även i fortsättningen att ligga hos medlemsstaterna. I syfte att öka harmoniseringen av påföljderna vid allvarliga överträdelser av regelverket har en katalog över sanktioner upprättats, som dock inte påverkar det förfarande som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med nationell lagstiftning. Kommissionen ansvarar för utvärdering och kontroll av hur medlemsstaterna tillämpar bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken och dess befogenheter har förstärkts bl.a. genom att gemenskapens inspektörer numera har möjlighet att genomföra inspektioner utan att åtföljas av nationella inspektörer och att omedelbara preventiva åtgärder kan vidtas om det finns bevis för att fiskeverksamhet skulle kunna innebära allvarligt hot mot beståndens bevarande.

Genom förstärkt samordning och samarbete med såväl andra medlemsstater som tredje land skall effektiviteten hos kontrollen förbättras. En särskild kontrollmyndighet med säte i Vigo i Spanien har upprättats i detta syfte. Myndigheten kommer inom kort att påbörja sin verksamhet. I syfte att öka effektiviteten har användningen av satellitövervakningssystem för fiskefartyg gradvis utvidgats till att även omfatta fiskefartyg med en total längd över 15 meter. Detta innebär att antalet fartyg som har satellitövervakningssystem i såväl hela EU-flottan som den svenska fiskeflottan utökats påtagligt.

Beslutsfattande och samråd

En viktig målsättning i den nya grundförordningen är att öka delaktigheten och medbestämmandet i den gemensamma fiskeripolitiken. Beslut har därför fattats om att upprätta s.k. regionala rådgivande nämnder, för att öka yrkesfiskarnas och andra aktörers delaktighet i den gemensamma fiskeripolitiken. Nämnderna skall bestå av yrkesfiskare, forskare och representanter från andra intressegrupper, t.ex. fiske- och vattenbrukssektorn, miljögrupper och konsumentgrupper som berörs av havs- eller fiskeområdet i fråga. Nationella och regionala myndigheter samt kom-

missionen får närvara vid mötena som observatörer. De regionala rådgivande nämnderna rådfrågas av kommissionen och får även ge rekommendationer och förslag eller informera såväl kommissionen som den berörda medlemsstaten om problem med genomförandet av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken i deras område. Varje nämnd kommer att omfatta ett havsområde som omfattar minst två medlemsstaters fiskevatten.

3.4 Genomförande av den nya gemensamma fiskeripolitiken

Som framgått ovan så har reformen av den gemensamma fiskeripolitiken medfört att det nu finns verktyg att tillämpa på samtliga delar av denna politik. Trots detta förekommer fortfarande överkapacitet i fiskeflottan och överutnyttjande av fiskbestånden m.m. Dessutom visar Internationella havsforskningsrådets (ICES) vetenskapliga rådgivning att många av unionens fiskbestånd befinner sig utanför biologiskt säkra gränser. Detta gäller särskilt torskbestånden i Nordsjön och Östersjön.

Införandet av den nya gemensamma fiskeripolitiken har dock gjort framsteg om än i relativt långsam takt. Flera faktorer ligger bakom denna utveckling. Vad gäller fastställandet av återhämtningsplaner och förvaltningsplaner har sannolikt den allvarliga beståndssituationen, särskilt för torsken, medfört att varje inskränkning i TAC:er och fiskeansträngning fått kännbara ekonomiska och sociala följder för berörd fiskerinäring, vilket i sin tur har medfört politiska svårigheter. Endast tre återhämtningsplaner har hittills kunnat beslutas nämligen för torsken i Nordsjön, inklusive Skagerrak och Kattegatt, för havskräfta och sydlig kummel i vattnen kring Iberiska halvön samt för tunga i Biscayabukten. För alla gäller att de även har urholkats under behandlingens gång.

En ny återhämtningsplan inom gemenskapen för torskbestånden i Östersjön kommer att behandlas i en nära framtid, vilken kan komma att få stor betydelse för svensk fiskerinäring och för torskförvaltningen i Östersjön. Denna plan kommer att ersätta den förvaltningsplan som 2003 antogs inom Fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC). En förvaltningsplan för rödspätta och tunga i Nordsjön behandlas också för närvarande. Förhandlingar pågår även om en särskild handlingsplan för den europeiska ålen, som rätt utformad kan bli ett viktigt led i arbetet med att rädda detta närmast utrotningshotade bestånd.

Kommissionen har också mot bakgrund av målsättningarna i den nya grundförordningen föreslagit skärpta och moderniserade regler för de tekniska fiskebestämmelserna, bl.a. för Medelhavet och Östersjön. Trots långa förhandlingar och långtgående kompromisser i förslaget har de tekniska reglerna för Medelhavet inte antagits till följd av starkt motstånd från flera berörda medlemsstater. Däremot har beslut fattats om nya tekniska regler för Östersjön, där svenska synpunkter i stor utsträckning har beaktats. Dessa tekniska regler ersätter de bestämmelser som tidigare har utarbetats inom ramen för Fiskerikommissionen för Östersjön.

På andra områden har tydliga framsteg kunnat noteras. Det gäller t.ex. bildandet av regionala rådgivande nämnder som ett led i strävanden att förbättra förvaltningen av den gemensamma fiskeripolitiken genom en

ökad dialog mellan berörda intressenter. Hittills har fyra rådgivande nämnder upprättats, en för Nordsjön, inklusive Skagerrak och Kattegatt, en för det pelagiska fisket i Nordostatlanten, en för nordvästliga vatten samt en för Östersjön. Sistnämnda har nyligen bildats och kommer under våren 2006 att kunna påbörja sitt arbete. Denna nämnd kommer att få särskild betydelse eftersom Fiskerikommissionen för Östersjön nu har upphört med sin verksamhet till följd av de baltiska ländernas och Polens anslutning till EU. Den rådgivande nämnden för Nordsjön, som först bildades, har utgjort modell för de andra nämnderna. Finansieringen kommer troligtvis att bli ett problem eftersom gemenskapsfinansieringen av nämnderna gradvis reduceras enligt gällande förordning.

Ett annat område inom den gemensamma fiskeripolitiken där genomförandet gått framåt rör fiskerikontrollen, bl.a. genom beslutet att inrätta Gemenskapens kontrollorgan för fiske som kommer att påbörja sin verksamhet under 2006, rådets förordning (EG) nr 768/2005 av den 26 april 2005 om inrättande av Gemenskapens kontrollorgan för fiske och om ändring av förordning (EG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 128, 21.5.2005, s. 1). Genom myndigheten kommer bl.a. särskilda gemensamma kontrollprogram att kunna verkställas för olika havsområden där kontrollmyndigheterna från de berörda medlemsstaterna kan samarbeta. Kommissionen strävar också efter att generellt skärpa och harmonisera kontrollbestämmelserna inom gemenskapen.

På strukturområdet har utvecklingen präglats av förbudet mot att, efter 2004, ge stöd till nybyggnad och export av fiskefartyg samt de numera mycket begränsade möjligheterna att ge moderniseringsstöd. Vissa ändringar av strukturförordningen har också genomförts framför allt för att främja målsättningen i den strategi för hållbar utveckling av det Europeiska vattenbruket som kommissionen lade fram 2002, KOM (2002) 511 slutlig. Mer omfattande förändringar av strukturpolitiken kan dock bli följden av det beslut om den nya Europeiska fiskerifonden, EFF, som förväntas kunna fattas under första halvåret 2006.

Två väsentliga delar av den gemensamma fiskeripolitiken, de bilaterala fiskeriavtalen och marknadspolitiken, var inte föremål för översyn och/eller beslut vid reformen 2002. En ny marknadsordning antogs 2000, rådet förordning (EG) nr 104/2000 av den 17 december 1999 om den gemensamma organisationen för marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter (EGT L 17, 21.1.2000, s. 22) och kommer att bli föremål för en ny översyn under 2006. Beträffande de bilaterala fiskeriavtalen och då särskilt gemenskapens avtal med vissa utvecklingsländer, gjordes relativt omfattande ändringar vad gäller förvaltning och tillämpning, i samband med antagandet år 2004 av rådslutsatserna om ett integrerat regelverk för avtal om fiskepartnerskap med tredjeländer (rådet den 19 juli 004, dok.nr 11458/1/04 REV 1 PECHE 254, 11234/2/04 REV 2 (presse 221)). Dessa ändringar går delvis i den riktning som Sverige och andra likasinnade medlemsstater har förespråkat, bl.a. att ge ett större ansvar för EU:s fartygsägare i fråga om finansieringen av avtalen, att öka andelen av gemenskapens bidrag som går till utvecklingen av mottagarländernas fiskerisektor och bättre vetenskaplig bedömning av beståndssituationen i berörda vattenområden. Sverige hade dock velat gå längre i

3.5 Tillämpningen av reformen från svensk synpunkt

I stora delar gick reformen av den gemensamma fiskeripolitiken i den riktning som Sverige hade verkat för, trots att det i slutförhandlingarna infördes vissa undantag, som t.ex. övergångstider för avskaffande av subventionerna till nybyggnad och modernisering av fiskeflottan. En viktig uppgift för Sverige efter reformen har därför varit att bevaka att reformen tillämpats i enlighet med beslutet 2002 och att inte viktiga delar av denna reform återinfördes bakvägen genom senare beslut. En tydlig risk för detta har kunnat noteras i samband med förhandlingarna om den nya Europeiska fiskerifonden, där många medlemsstater förespråkar införandet av nya stöd för modernisering och viss utbyggnad av fiskerifartyg, som i sin tur skulle öka rådande överkapacitet.

Tillämpningen av återhämtningsplanen för torsken i Nordsjön har inte heller helt ut följt den vetenskapliga rådgivningen och de olika referensnivåer som anges i denna plan. Beträffande förvaltningsplanen för torsken i Östersjön följde varken kommissionens förslag eller rådets beslut i december 2005 planens bestämmelser, rådets förordning (EG) nr 52/2006 av den 22 december 2005 om fastställande för år 2006 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön (EGT L 16, 20.1.2006, s. 184).

Sverige har beklagat att något förslag om förbättrad vetenskaplig rådgivning ännu inte har presenterats i enlighet med den av rådet antagna handlingsplanen och att de biologiska råden därmed fortfarande är något ofullständiga. Detta bedöms dock inte vara den främsta orsaken till bristen på beslut om en ansvarsfull och långsiktig beståndsförvaltning. Det främsta hindret tycks fortfarande vara svårigheterna att uppnå politiska överenskommelser inom de gränser som de vetenskapliga råden anger. Ett tydligt bevis på detta är beslutet om TAC och kvoter för 2006 som Sverige inte kunde stödja, bl.a. av det skälet att nedskärningarna av fiskeansträngningen i flera fall var otillräckliga i förhållande till återhämtningsplanen för torsken i Nordsjön och de vetenskapliga rekommendationerna, rådets förordning (EG) nr 51/2006 av den 22 december 2005 om fastställande för år 2006 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i gemenskapens vatten och, för gemenskapens fartyg, i andra vatten där fångstbegränsningar krävs (EGT L 16, 20.1.2006, s. 1).

Målen för den nya den gemensamma fiskeripolitiken innehåller de väsentliga elementen från svensk synpunkt. Det gäller dock att alla förslag inom den gemensamma fiskeripolitiken, inte minst återhämtnings- och förvaltningsplanerna, prövas gentemot dessa mål. Gemenskapens beslut tyder emellertid på att det inte enbart är dessa mål som styr. Den svenska uppfattningen är att kommissionen bör sträva mot ett större ansvar för att i framtiden inte godta beslut som avviker från målen eftersom rådet endast med enhällighet kan ändra ett kommissionsförslag

För Östersjön har EU:s utvidgning inneburit att fiskeriförvaltningen har förändrats från ett multilateralt samarbete, inom ramen för Fiskeri-

kommissionen för Östersjön, till ett av gemenskapen nästan helt förvaltad fiske. Detta får flera positiva effekter, bl.a. skärps kontrollen i de baltiska länderna och Polen och dessa länder kan genom stödet till skrotning avsevärt minska sina fiskeflottor och därav föranledd överkapacitet. Beslutsfattandet underlättas också i fråga om TAC:er och begränsningar av fiskeansträngning, då besluten inte längre behöver förankras i en internationell organisation. Som tidigare framförts har även en modernisering skett av de tekniska regler som reglerar fisket i Östersjön. Trots detta röstade Sverige nej till det beslut om 2006 års TAC och kvoter för det östra torskbeståndet som ministerrådet fattade i december 2005, förordning (EG) nr 52/2006, och som, enligt svensk uppfattning, stod alltför långt från de vetenskapliga rekommendationerna från Internationella havsforskningsrådet, ICES, och därmed inte heller stod i överensstämmelse med förvaltningsplanen.

Rent generellt är det viktigt att de regleringsåtgärder som beslutas också kan kontrolleras. Fiskerikontroll och övervakning av fisket är viktig för skyddet mot överutnyttjande av fiskbestånden samt för skyddet av lekplatser och uppväxtområden när fiskeförbud råder. Då fisket är en gemenskapsangelägenhet är det angeläget att förbättra fiskerikontrollen, bl.a. genom samverkan och utökat samarbete mellan medlemsstaterna men också mellan kommissionen och medlemsländerna. Därtill kommer EU:s inspektionsverksamhet, som har stor betydelse för att förbättra medlemsstaternas fiskerikontroll.

En av de viktigaste förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart fiske är, från svensk synpunkt, en effektiv kontroll inom EU, gentemot tredje land och inom ramen för regionala fiskeriorganisationer. De begränsningar av fiskeansträngningen för torskfisket i Östersjön som beslutades i december 2005, förordning (EG) nr 52/2006, saknar, enligt regeringens mening, t.ex. nödvändiga kontrollmöjligheter eftersom medlemsstaterna själva nu kan besluta förläggningen av de extra dagar, då fisket skall vara förbjudet. Den nya återhämtningsplanen för torskbestånden i Östersjön, som skall utarbetas under 2006, kommer bl.a. att behandla dessa aspekter och kan därför få stor betydelse för den framtida torskförvaltningen i området. Fiskenäringens och andra intressenters engagemang för ett uthålligt torskfiske i Östersjön kan också komma att öka genom bildandet av den nya regionala rådgivande nämnden.

4 Åtgärder för att anpassa den framtida fiskeripolitiken

4.1 Översyn av fiskelagen

Regeringens bedömning: Eftersom fiskelagen (1993:787) tar sin utgångspunkt i fiskerätten, men är mindre utvecklad i frågor om fiskevård och miljöeffekter, bör grunderna för svensk fiskerilagstiftning ses över och revideras. En särskild utredare bör tillsättas för att revidera fiskelagen med syftet att modernisera lagen mot ökad miljöhänsyn och hållbart nyttjande.

Utredningens förslag: Havsmiljökommissionens förslag, SOU 2003:72, överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som uttalade sig om förslaget var hälften positiva, bl.a. *länsstyrelsen i Västergötlands län, Kalmar högskola, Fiskeriverket, Artdatabanken, Svenska Naturskyddsföreningen och Sveriges kust och insjöfiskares organisation. Länsstyrelsen i Västergötlands län* förordade ett förenklat regelverk utan att eftersätta syftet. *Fiskeriverket* framhöll den gemensamma fiskeripolitiken och förordade att fiskelagen bättre skulle anpassas till naturvården, vilket stöddes av flera remissinstanser. Endast *länsstyrelsen i Östergötlands län* var negativ till förslaget, men framhöll att nuvarande lagstiftning bör ändras med inriktning mot en förstärkning av fiskevården.

Skälen för regeringens bedömning: Regelverket för fisket består dels av direkt i medlemsstaterna tillämpliga EG-förordningar inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (GFP), dels av nationell lagstiftning som har sin utgångspunkt i fiskelagen (1993:787).

EU:s fiskeripolitik omfattar enligt den nya grundförordningen i huvudsak näringsverksamhet inom de tre områdena resurser, marknad och struktur och utgår från fiske och vattenbruk i havet. I den svenska fiskerilagstiftningen finns dels föreskrifter för komplettering och verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken dels föreskrifter av nationell karaktär. Det åligger medlemsstaterna att utfärda de resursreglerande föreskrifter som behövs i sötvattensområden och för fritidsverksamheter.

Fiskelagen (1993:787) reglerar rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Enligt fiskelagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utfärda föreskrifter dels för fiskevården som förbjuder eller begränsar fiske i vissa avseenden, dels om vilken hänsyn fisket skall ta till naturvårdens intressen. Regeringen har i huvudsak lämnat föreskrifträtten vidare till Fiskeriverket. Nästan samtliga nationella detaljföreskrifter om fiske finns därför samlade i Fiskeriverkets författningssamling, FIFS. Även miljöbalken ger i vissa fall möjlighet att reglera fisket. Fiskerilagstiftningen bör dock användas i första hand vid förvaltning av fiske och fiskebestånd.

Fiskelagen tar sin utgångspunkt i och reglerar i första hand rätten till fiske men är mindre utvecklad i frågor om fiskevård och miljöeffekter. I denna del innehåller lagen i huvudsak nämnda bemyndiganden att vidta åtgärder. Numera är den svenska fiskeripolitiken tydligt inriktad mot bevarandefrågor samt ett hållbart nyttjande av fiskeresursen.

Eftersom fiskelagen tar sin utgångspunkt i fiskerätten och inte resursvården bör grunderna i den nationella fiskerilagstiftningen ses över och revideras. En översyn av lagstiftningen bör ha sin grund i såväl bevarande av fiskeresursen som i ett hållbart nyttjande av resursen och av de bestånd och processer som nyttjandet kan påverka. Fiskerilagstiftningen är under ständig utveckling efter vad gemenskapsrätten och de nationella behoven kräver. Vad som behöver tillses är bl.a. att de verktyg finns, som behövs för att utföra arbetet. Som jämförelse kan nämnas att målet för den reviderade gemensamma fiskeripolitiken, som började gälla under 2003, innebär att den gemensamma fiskeripolitiken skall

säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Även nationellt kan jämförelser göras med såväl miljöbalken som med skogsvårdslagen (1979:429). I skogsvårdslagen anges t.ex. inledningsvis att skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Även miljöbalken har en portalparagraf som uttrycker att målsättningen är hållbar utveckling. Detta saknas i fiskelagen.

Under senare år har det skett förändringar av den övergripande gemenskapslagstiftningen, särskilt genom att fördelningen av fiskemöjligheter har kompletterats med alltmer omfattande system för t.ex. fiskeansträngningsreglering, som medför ytterligare kontrollverksamhet för medlemsstaterna. Därtill kommer att medlemsstaterna i en ökande utsträckning förutses kunna ingripa även mot verksamheter som har beröring med fisket utan att kunna delta i den direkta fångstverksamheten.

Regeringen anser det angeläget att den svenska fiskerilagstiftningen ses över. En särskild utredare bör tillsättas för att utarbeta förslag till en reglering av fisket som tydligt har sin utgångspunkt i såväl att den biologiska mångfalden, som att goda livsmiljöer för fiskbestånden säkerställs liksom hållbart nyttjande. Med en sådan inriktning på lagstiftningen bör även fiskevårdens målsättning tydliggöras.

I samband med revideringen av fiskelagstiftningen skall även behovet av andra förändringar beaktas, som t.ex. att principen om bästa tillgängliga teknik och miljökonsekvensbedömningar bör tillämpas vid fiske, möjligheter till licens för fisketuristiskt företagande, utbildningskrav för yrkesfiskelicens och samförvaltningens roll i fiskeriförvaltningen. Därtill kommer att en översyn bör göras av lagen om fiskevårdsområden (1981:553), lagen om fiskearrenden (1957:390) samt den översyn av förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som aviseras i kapitel 8.1. Det är vidare angeläget att utredaren beaktar behovet av kommande förändringar av fiskerilagstiftningen så att nya förutsättningar och åtgärder inom gemenskapslagstiftningen kan mötas. År 2004 antog riksdagen en ny politik för global utveckling, PGU (skr. 2004/05:4, 2004/05:161, bet. 2005/06:UU5, rskr. 2005/06:24). Inom PGU är det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Eftersom målet gäller för samtliga politikområden bör en översyn av fiskelagen också beakta konsekvenserna av PGU och de ändringar detta kan medföra.

Det är av vikt att miljö- och fiskerilagstiftningen samordnas. Miljölagstiftningens mål är att skydda och bevara ekosystemens struktur och funktion. Fiskelagstiftningen skall skapa ett hållbart nyttjande inom denna ram eller utifrån åtgärder för att kompensera skador på miljön som inte kan eller bör åtgärdas på annat sätt.

Båda lagarna styrs av de krav som EU:s ramdirektiv för vatten ställer på att inte några ytterligare försämringar av vattenekosystemen får ske och att skadade system senast 2015 skall uppnå god ekologisk status, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L327, 22.12.2000, s. 1). Ramdirektivet för vatten gäller på svenskt vatten innanför en nautisk mil utanför baslinjen. Utanför denna gräns kan EU:s övriga reglering i form av direktiv och

förordningar ställa ytterligare krav. Innebörden av begreppet ”god ekologisk status” kommer att utvecklas av Naturvårdsverket men innebär i princip att vattenekosystemen skall återfå sin tidigare struktur och funktion utom vad gäller de system som fortsatt påverkas av genomgripande fysiska förändringar, som kraftverk, kanaler, hamnar etc.

Både miljöbalken och fiskelagen har som mål att bevara ekosystemen.. Fiskelagen reglerar verksamheter inom fiske och vattenbruk vilka direkt eller indirekt påverkar fiskbestånden och miljön i övrigt och bör ha som uppgift att inom ramen för bibehållna ekosystem reglera dessa verksamheter så att bästa möjliga avkastning kan erhållas ur ett biologiskt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Eftersom ett hållbart bedrivet fiske bl.a. ökar systemets produktionsförmåga utan att förändra systemets struktur och principiella funktion anser regeringen att det inte föreligger några motsättningar mellan de två lagstiftningarna

4.2 Administrativa sanktioner

Regeringens bedömning: De ändringar av systemet för ingripande mot överträdelser av bestämmelser på fiskeområdet, som genomfördes år 2003, har inte lett till de snabba, effektiva och kraftfulla åtgärder som finns behov av på fiskets område. Regeringen avser därför att i särskild ordning låta utreda ett förändrat sanktionssystem för fisket.

De lagändringar som infördes 2003 (prop. 2002/03:41, bet. 2002/03:MJU16, rskr. 2002/03:176) avsåg att förbättra förutsättningarna att ingripa med effektiva sanktioner mot den som inte efterlever gällande regler. Då höjdes straffmaximum och möjligheterna att utdöma böter förbättrades. Samtidigt ökades möjligheterna att ingripa med administrativa sanktioner i form av indragna licenser, tillfälligt återkallande av fartygstillstånd, m.m. Trots detta kan det konstateras att kommissionen har haft allvarlig kritik mot Sverige bl.a. i formell underrättelse, när det gäller vårt sanktionssystemets effektivitet.

EU:s kritik grundas på att 2003 års lagändringar i praktiken inte har lett till att överträdelser föranleder så snabba, effektiva och kraftfulla ingripanden eller åtgärder som krävs på fiskets område enligt EU. De nationella administrativa sanktionerna kan inte heller tillämpas direkt vid akuta ingripanden utan ett domstolsavgörande måste avvaktas. Därtill kommer att lagföringsprocessen mot fiskebrott inte har effektiviserats under senare tid. Fortfarande tar förfarandet lång tid och i vissa fall preskriberas ärenden utan att utredning har kommit till stånd. Kontrollsystemets preventiva effekt innebär att det är av vikt att lagstiftning och sanktioner visar på en sannolikhet att en person som bryter mot lagen straffas. Detta kommer att bli avgörande ur ett hållbarhetsperspektiv. För att möta framtida krav från såväl EU som nationellt kommer det administrativa sanktionssystemet för fisket utredas i särskild ordning. Regeringen har därför för avsikt att låta utreda möjligheterna för, att som en omedelbar reaktion på en överträdelse, ingripa med bl.a. tillfälliga återkallelser av licenser och tillstånd samt belysa om sanktionsavgifter kan övervägas som alternativ till de straffrättsliga sanktioner som kan utdömas i en brottmålsdom.

5 Situationen för fiskresursen och fiskerinäringen

5.1 Fiskresursen

5.1.1 Resurser för yrkesfisket

Svenskt yrkesfiske är ensidigt beroende av ett fåtal arter. Torsk, sill, skarpsill, räka och havskräfta ger tre fjärdedelar av hela fångstvärdet. Av enskilda fiskbestånd är torsken i östra Östersjön och skarpsill i Östersjön de viktigaste. Värdemässigt ger fisket i Östersjön cirka hälften av yrkesfiskets inkomster. Cirka 80 % av sill och skarpsill och 30 % av torsken fiskas dock av fartyg baserade på västkusten. Av det pelagiska fiskets fångster gick 70 % till fodertillverkning år 2004. Andelen foderfiske tenderar att minska genom en större efterfrågan på sill för mänsklig konsumtion, vilket ger ett högre pris.

Sammanlagt bedrivs svenskt yrkesfiske på 29 olika kvoterade bestånd, omfattande 12 arter i havsområden från Norska havet till Östersjön. Av dessa har 8 god status både vad gäller fiskeridödligheten och lekbiomassans storlek, för 7 saknas data för en bedömning och resterande 14 bedöms av Internationella havsforskningsrådet (ICES) antingen ha en för liten lekbiomassa för ett hållbart nyttjande eller vara utsatt för ett för högt fisketryck – eller bådadera. Det senare gäller alla torskbestånd, både i Östersjön och i Västerhavet. Sillbestånden i Skagerrak - Kattegatt och i Bottenhavet bedöms ha god status, liksom skarpsillen i Östersjön. Av övriga viktiga arter för fisket har gråsej och kolja i Nordsjön god status. För sill/strömning i Östersjön och skarpsill i Skagerrak - Kattegatt saknas enligt Internationella havsforskningsrådet, ICES, data för att kunna genomföra en beståndsbedömning.

Baserat på att fångsterna hållit sig stabila över lång tid bedöms fisket av havskräfta och räka ske uthålligt. Dessa arter ger nära 20 % av det totala fångstvärdet. Även hummer och krabba hör till den värdemässigt övre tredjedelen av de totalt 64 arter som fiskas i Sverige och även detta skaldjursfiske sker för närvarande uthålligt.

För det småskaliga kust- och insjöfisket har ålen stor betydelse. Ålredskapen fångar även andra kommersiella arter och den faktiska ekonomiska betydelsen av ål blir därigenom större. Rekryteringen av ål har under lång tid minskat och är nu nere på en mycket låg nivå i hela Europa. Restriktioner i fisket är nödvändiga för att, tillsammans med utsättning av ål och åtgärder för att minska dödligheten i vattenkraftverken, åstadkomma en återhämtning av ålbeståndet. För insjöfisket är gös vid sidan av ål den viktigaste arten. Gösbestånden i de större sjöarna har ökat och har i dag en god status. En annan viktig sötvattensart är siklöjan (producent av löjrom), som fiskas i framför allt Vänern och Bottenviken, men som förekommer i djupa sjöar över hela landet. De nämnda siklöjefiskena är i dag reglerade då bestånden har varit överexploaterade men med ett hållbart fiske torde både dessa bestånd och åtskilliga andra kunna nyttjas på ett bättre sätt.

Genom att kvoterna för flertalet kvoterade bestånd minskar finns en tendens att fisket på övriga okvoterade arter ökar. För dessa är kunskapen om resursens storlek och geografiska utbredning ofta bristfällig. I flera

fall kan man dock befara att ett ökande fisketryck kan leda till att beståndet fiskas ned under en långsiktigt hållbar nivå. Detta gäller t.ex. pigghaj och rödtunga i Skagerrak och piggvar i Östersjön. För kustarter som sik, abborre och gädda så kan överexploatering i kombination med negativa miljöeffekter få allvarliga konsekvenser.

Svenska fiskefartyg bedriver periodvis också fiske på bestånd utanför Europa, t.ex. utanför Västsahara. Sådant fiske kan bedrivas inom ramen för EU:s fiskeavtal med andra länder eller genom s.k. privata licenser. Om ett svenskt fiskeföretag träffat privatavtal om fiske i ett annat lands vatten eller om ett annat lands fiskemöjligheter måste det även hos Fiskeriverket ansöka om särskilt tillstånd för bedrivande av sådant fiske. Tillstånden är årliga och förknippade med särskilda villkor. Frågan om vilka regler som skall gälla för att ge tillstånd för svenska fartyg i sådan verksamhet är komplicerad både utifrån folkrättslig och allmänrättslig synpunkt och utreds därför för närvarande inom Regeringskansliet.

5.1.2 Resurser för fritidsfisket

På svenska västkusten är torsk, makrill och öring de arter som har störst betydelse för fritidsfisket med handredskap. Makrillbeståndet är relativt starkt och förekomsten nära kusten har ökat under senare år. Även havsöringsbestånden har ökat men ytterligare förbättringar är möjliga. Torsken däremot är mycket överutnyttjad och de lokala bestånd på västkusten, som ofta utgjorde grunden för fritidsfisket, är nu eliminerade eller befinner sig på en mycket låg nivå. Under vintern råder fiskeförbud för torsk och öring samtidigt som makrillen lämnat kusten för att övervintra i nordatlanten. Detta innebär att fritidsfisket väsentligen helt saknar fiskemöjligheter under mer än en fjärdedel av året, vilket understryker det angelägna i att få en återhämtning av de lokala torskbestånden. Vid sidan av dessa fiskarter sker ett omfattande fritidsfiske efter skaldjur som hummer och krabba. Denna resurs har gynnats av utfiskningen av torsk och andra bottenfiskar som annars äter skaldjur och av ökad temperatur orsakad av klimatförändringen. Restaurering av dessa system kräver därför särskild uppmärksamhet.

I Östersjön är gädda och abborre de viktigaste målarterna för fritidsfisket. Även strömming fångas i stora kvantiteter. Fångstfördelningen är relativt jämn mellan handredskapsfisket och fritidsfiskare som fiskar med mängdfångande redskap. För handredskapsfisket har särskilt lax och havsöring betydelse. Situationen för gädda och abborre är prekär längs större delen av ostkusten, från Stockholms ytterskärgård ner till Blekinge, genom att rekryteringen till största delen misslyckas. Orsakerna är inte fullt utredda, men de på grund av torskbristen skapade stora skarpsillbestånden anses genom födokonkurrens vara en sannolik orsak. Dessutom kan förlusten av lek och uppväxtområden i innerskärgården vara en bidragande faktor. Tillståndet för lax är för närvarande tillfredställande i de större älvarna. Problemen med M74-syndromet som drabbade laxen liksom svaga laxbestånd i Norrlands skogsälvar kräver dock särskild uppmärksamhet. Sik är viktig för husbehovsfisket längs ostkusten där emellertid sälskador och sviktande bestånd har gett en negativ utveckling. Havsöringsbestånden har dålig

eller mycket dålig status i Bottniska viken till följd av bl.a. negativa miljöingrepp och ett för hårt fisketryck i havet. Situationen i egentliga Östersjön är betydligt bättre. Fortfarande finns det dock åtskilliga lokala bestånd som behöver restaureras inklusive potentiellt sjö- och havsvandrande bestånd i Mälaren. Fria vandringsvägar, t.ex i strandzonen, mynningsområden av vattendrag och älvar m.m. är av stor betydelse för flera fiskarter av vikt för fritidsfisket.

Även i sötvatten är gädda och abborre samt i viss utsträckning gös, de viktigaste arterna för fritidsfisket jämte arter som röding, öring, harr och sik i mer nordliga områden. Förhållandena varierar dock mycket mellan olika sjöar. Generellt gynnas abborre och gös av senare års varmare klimat, medan laxfiskarter påverkas negativt. I rinnande vatten är fiske efter lax och öring av stor betydelse för handredskapsfiske och turistfiskesatsningar. Laxbestånden i de flesta naturlaxälvar, som mynnar i Östersjön, har en positiv utveckling. Lax i Västerhavet, som under en lång tid har haft dålig överlevnad under havsfasen och angreppen av parasiten *Gyrodactylus*, kan komma att ytterligare påverka bestånden negativt. I Vänern är vildlaxstammarna från Klarälven och Gullspångsälven båda svaga och fisket baseras fortfarande på utsatt odlad lax. I Vättern har rödingen minskat kraftigt under senare år. Det är viktigt att restaureringen av dessa och andra liknande bestånd påskyndas genom habitatrestaurering och fiskebegränsningar. Utsättning av icke sjö- eller älvegna bestånd eller arter skall inte förekomma och möjligheterna att ersätta den utrotade vätteröringen med besläktade bestånd av öring bör undersökas. Arbete med att stärka den naturliga reproduktionen skall vidareutvecklas, bl.a. för att även andra hotade arter som t.ex flodpärlmussla kan gynnas. Öringbestånden i södra Sveriges insjöar har minskat kraftigt under de senaste decennierna på flera håll, trots fiskevårdande åtgärder. De viktigaste orsakerna är vattenverk och andra vandringshinder, rätning och kulvertering av mindre vattendrag, borttagning av vegetation utmed vattendrag samt utdikning. En annan möjlig förklaring är det varmare klimatet men orsakerna bör undersökas närmare och ytterligare åtgärder vidtas.

För fritidsfisket i sötvatten har kräftfisket mycket stor ekonomisk betydelse. I stora delar av Sverige har flodkräftan slagits ut av kräftpesten. Introduktionen av signalkräfta gjordes för att ersätta detta bortfall, vilket har haft stor framgång för fisket i speciellt Hjälmaren och i ett betydande antal syd- och mellansvenska sjöar. Spridningen av pesten sker även genom illegala utsättningar. Detta medför att livskraftiga flodkräftsbestånd slås ut medan den förväntade ökade avkastningen av signalkräfta ofta uteblir, på grund av att även signalkräftan numera allt oftare drabbas. Av hittills okänd anledning har flera signalkräftsbestånd visat en stark tillbakagång de senaste åren. Kräftfisket har stor ekonomisk och kulturell betydelse och ansträngningarna att öka bestånden av flodkräfta skall fortsätta. Samordnat med detta arbete bör åtgärder vidtas så att signalkräftans geografiska spridning till nya vattensystem förhindras samtidigt som bestånden i områden avsatta för signalkräfta bör kunna utvecklas. Hänsyn måste dock härvid tas till skyddet av ekosystemet och andra hotade arter och bestånd.

Enligt den nya grundförordningen för den gemensamma fiskeripolitiken, rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart nyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, 31.12.2002, s. 59), räknas yrkesfisket, fiskehamnar, fiskberedningsindustrin och vattenbruket till de näringsgrenar som inkluderas i fiskerinäringen. I den följande redogörelsen inkluderas även den näringsverksamhet som bedrivs av fisketurismföretagen, som har fritidsfisket som bas, eftersom den har betydelse för nyttjandet av resursen samt förtagandet på främst landsbygden.

5.2.1 Yrkesfisket – fångstsektorn

Allmänt

Av de ca 1 600 licensierade fartygen rapporterade ca 800 inte någon fångst eller hade en infiskning som låg under 80 000 kronor. Detta betyder att mer än hälften av den svenska fiskeflottan, mätt i antalet fartyg, har låg aktivitet. En del av förklaringen ligger i att fiskaren har flera fartyg för sina olika fiskerier men att loggboken förs på bara ett fartyg och inkluderar allt fiske. Ungefär 1 300 av de licensierade fartygen är under 12 meters längd.

Den svenska flottan kan grovt indelas i följande tre huvudgrupper:

- Fiske med trål/not efter pelagiska arter (pelagiskt trål-notfiske).
- Fiske med trål efter torsk och andra bottenlevande arter som rödtunga, räka, havskräfta, etc. (demersalt trålfiske).
- Övrigt fiske med passiva redskap (nät, ryssjor, burar och långrev) efter främst torsk, havskräfta, ål, sjurygg, pigghaj, piggvar, rödspätta, flundra, gös, gädda, abborre, makrill och sill/strömming.

Med pelagiska arter menas huvudsakligen sill/strömming, skarpsill, makrill, siklöja, tobis och blåvitling. Siklöja fiskas av små (<14 meter) pelagiska trålare i delar av Bottenviken och små områden längs kusten av Bottenhavet under höstmånaderna och fångsten används i huvudsak för romframställning. Antalet fartyg är begränsat av Fiskeriverket genom speciella tillstånd. Huvuddelen av de övriga arterna fiskas av större pelagiska fartyg (>24 meter) som använder trål och ringnot.

Fiske med passiva redskap bedrivs i huvudsak inom närområdet. Även de syd- och ostkustbaserade fartyg som fiskar med aktiva redskap, som trål, har i princip allt sitt fiske i Östersjön. Större västkustfartyg som fiskar efter pelagiska arter och torsk bedriver sitt fiske i alla för svenskt fiske tillgängliga vatten (Atlanten, Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt och Östersjön). Av tillgängliga svenska kvoter i Östersjön landas 70 % av sillen, 82 % av skarpsillen och 53 % av torsken av västkustfartyg i fisket med aktiva redskap. Beträffande sill och skarpsill gäller dessa siffror även totalt eftersom fisket med nät efter dessa arter är marginellt. Beträffande torsk där ett relativt omfattande garnfiske sker med båtar från syd-

och ostkusten blir den totala fördelningen 31 % för västkustfartyg och 69 % för Östersjöfartyg.

De huvudsakliga svenska kvoterna uppgår 2006 till drygt 16 000 ton torsk, ca 116 000 ton sill/strömming, drygt 95 000 ton skarpsill, ca 2 400 ton nordhavsräka, ca 1 600 ton gråsej, ca 1 400 ton havskräfta och ca 126 000 laxar.

De licensierade yrkesfiskarna i saltvatten (1 727 personer) återfinns med 51 % på västkusten (Halland och Västra Götaland), 22 % på sydkusten (Skåne, Blekinge) och 27 % på ostkusten (från Kalmar till Norrbotten inklusive Gotland). Siffrorna avser den 31 december 2004.

Det svenska insjöfisket är ett småskaligt fiske som bedrivs på ett flertal arter med passiva redskap. För fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaran och Storsjön (i Jämtland) krävs yrkesfiskelicens medan fisket i de övriga sjöarna bedrivs med stöd av enskild fiskerätt där licens inte är ett krav. Antalet licensierade insjöfiskare uppgår till 186 personer. Utöver fisket i de stora sjöarna förekommer yrkesmässigt fiske i 21 sjöar i Syd- och Mellansverige samt i 13 sjöar och regleringsmagasin i Norrland, främst i Luleälvens vattensystem.

Fiskeflottans kapacitetsutveckling

I ett perspektiv som sträcker sig tillbaka till EU-inträdet 1995 särskiljer sig det pelagiska segmentet genom de stora investeringar som har gjorts i ökad fångstkapacitet. I en undersökning utförd av Fiskeriverket redovisas kapacitetstillväxten under perioden 1995–2002. Under den perioden ökade bruttotonnaget med 19 % och den samlade motorstyrkan med 14 %. Visserligen minskade antalet fartyg, med ca 15 %, men genomsnittstonnaget per fartyg ökade med 40 %.

Inom övriga flottan var utvecklingen en helt annan under denna period. Mellan 1995 och 2004 minskade antalet fartyg inom havsfisket totalt med 37 %, från 2 540 till 1 597. Den relativa förändringen var störst i det minsta tonnaget. En jämförelse mellan 1998 och 2003 visar att fartyg under 12 meter som fiskar med passiva redskap minskade med 244 fartyg under denna period. Antalsmässigt var den största minskningen i Västra Götaland, Blekinge, Skåne och Kalmar län. Den största procentuella minskningen var i Östergötland, Södermanland och Stockholms län. Den totala kapaciteten uppgår till 44 447 bruttotonnage (BT) och 217 089 motorstyrka (kW). Sedan 1995 har med statligt stöd totalt skrotats 121 fartyg motsvarande 8 500 BT och 29 800 kW.

Fiskeriverket har i en rapport, *Fuelling fishing fleet inefficiency - The development of a Swedish pelagic segment in the context of EU structural support schemes 1995-2002* (Fiskeriverket, Rapport 2005-06-30) granskat utvecklingen av den svenska pelagiska flottan under tiden 1995 – 2002. Verket konstaterar att det finns flera indikatorer på att fångstkapaciteten i förhållande till tillgängliga fiskeresurser har ökat under perioden. Verket påpekar även att om statligt stöd genom Fonden för fisket utveckling inte var den enda orsaken till överkapaciteten, är det uppenbart att stödet bidrog till en utveckling mot ökad ineffektivitet och att vare sig ekonomiskt stöd för skrotning av fiskefartyg eller

Yrkesfiskarkårens utveckling

Även antalet sysselsatta i fisket minskade under perioden 1995–2002 i ungefär samma omfattning som flottans minskning, en minskning med 1 000 personer eller 35 %. Sysselsättningen, räknat som antal licensierade fiskare, gick ner från drygt 2 900 till ca 1 900 personer. Medianåldern i yrkesfiskarkåren uppgick 2004 till 51 år medan 2001 var motsvarande ålder 48 år. Utvecklingen under de senaste åren har därmed kännetecknats av allt färre fiskare med en stigande medelålder.

Företagsekonomiska aspekter

När ekonomiska beräkningar har gjorts har flottan delats upp i mindre grupper (segment) för att kunna få en så homogen bild som möjligt och att kunna göra analyser och dra slutsatser. Trots detta kan naturligtvis skillnaden mellan företagen inom samma segment vara stor. De pelagiska fartyg över 24 meters längd svarade för 42 % av det svenska yrkesfiskets totala landningsvärde och var totalt 55 stycken under 2004. Demersala trålare fiskar torsk och havskräfta och svarade för 20 % av det totala landningsvärdet och var totalt 154 stycken under 2004 medan räktrålarna, 53 stycken 2004, svarade för 11 % av det totala landningsvärdet. Landningsvärdet är det pris som erhålls av fiskarna vid leverans till den s.k. förstahandsmottagaren. I dessa ekonomiska värden ingår inte övrig verksamhet som är beroende av yrkesfisket såsom fiskehamnar, redskapstillverkare, isleverantörer, varv etc.

Det svenska saltvattensfisket har under de senaste åren upplevt en kraftig nedgång i intäkter och lönsamhet. Sedan 2002 har landningsvärdet minskat från 1 174 till 830 miljoner kronor, vilket är en minskning med närmare 30 %. Det senaste årets utveckling följer den negativa trenden med 7 % lägre kvantitet och 5 % lägre intäkter. Den största kvantiteten fångad fisk utgjordes av foderfisk som uppgick till 61 % av flottans totala landningskvantitet. Priset i första ledet för foderfisk sjönk med 10 %, vilket förvärrade lönsamheten för de större pelagiska trålarna. Torsk var den viktigaste ekonomiska arten under 2004 med närmare en fjärdedel av flottans totala landningsvärde. Torskpriset sjönk med 5 % under året. Ål, skarpsill och makrill påvisade en motsatt trend med stigande avräkningspriser under 2004. Stigande bränslepriser medför samtidigt ökade kostnader. Detta slår hårt mot trålfisket och särskilt de större pelagiska fartygen

För insjöfisket har de senaste årens ekonomiska utveckling varit positiv med tillgång till hela EU-marknaden och med goda och växande bestånd av högprisarterna gös och insjökräftor. Gösen har gynnats av förhållandevis varma somrar. Det totala värdet på den levererade fisken har ökat med 30 % under de senaste fem åren.

I likhet med andra areella näringar är fiskets främsta styrka de resurser som kan nyttjas. I Västerhavet finns tillgång till högprisarter som hummer, krabba, havskräfta och räka och i Bottenhavet siklöja, i både väster och öster finns potentiellt goda torskbestånd med högt marknadsvärde. Även i insjöarna finns högprisarter som gös, ål och kräfta och ett miljövänligt lönsamt insjöfiske.

För avsättningen finns en stor och allsidig beredningsindustri i både Sverige och Danmark som kan ta emot fångsterna. Samtidigt finns närheten till stora befolkningsskoncentrationer i Tyskland, Polen, Ryssland och Ukraina, vilket med successivt ökad köpkraft skapar ökad efterfrågan på framför allt skarpsill och sill/strömming.

Tydliga möjligheter för en positiv utveckling finns i en förbättrad beståndsvård på högprisarter, vilket kan skapa ett större fiske i hav och insjöar och ge lägre kostnader på grund av tätare bestånd. Detta i kombination med en kapacitetsanpassning (färre fartyg) och utveckling av selektiva redskap kan ge ökad lönsamhet. De hälsotrender som finns hos konsumenterna kan ge ökad efterfrågan som ger ökade priser. Det faktum att fisket fortfarande finns i många fiskelägen längs hela kusten kan utgöra en bas för turistsatsningar.

Svagheter och hinder

Svag beståndssituation för flera viktiga fisken med minskade fångstmöjligheter som följd får betraktas som de största hindren för en utveckling av sektorn. Osäkerhetsfaktorerna avseende framtiden påverkar även näringens investeringsklimat negativt. Detta gäller särskilt torsken men även den europeiska ålen. Även miljörelaterade faktorer påverkar fiskets framtid genom att miljögifter som dioxin och algbloomingar skadar både bestånd och marknadsföring och kan leda till minskad konsumtion. Övergödning genom människans utsläpp av gödande ämnen i miljön minskar både i Sverige och i övriga Europa och förhållandena i främst sjöar och vattendrag, men även i vissa kustområden, har förbättrats. Miljötillståndet i framför allt öppna Östersjön och vissa kustområden i Västerhavet visar däremot inte samma positiva bild.

Inom flera segment i det svenska fisket visar de ekonomiska beräkningarna på att det finns en överkapacitet i relation till fiskemöjligheterna och därmed även till det ekonomiska utrymmet.

I många fall består flottan av gamla fartyg och de nyinvesteringar i moderna kustfiskefartyg som krävs för en utveckling är låga. Generellt präglas fångstsektorn av traditionellt tänkande och svagt marknadskunnande. I vissa fisken är situationen omvänd och det har gjorts större investeringar än vad som är företagsekonomiskt optimalt. Detta i kombination med ökade energipriser ger en sämre konkurrenssituation gentemot andra livsmedel och påverkar lönsamheten. Konkurrensen från norsk odlad lax påverkar också lönsamheten.

Avseende livsmedelskonsumtion har sill- och skarpsillbestånden i Östersjön en svag marknad och konsumtionen av färsk sill/strömming kommer troligen ytterligare att minska på den svenska marknaden. Om inte nya marknader utvecklas kommer avsättningsproblemen att bli

omfattande samtidigt som industrifisket, dvs. sill- och skarpsillfiske för icke humankonsumtion, i Östersjön har höga kostnader framför allt beroende på att fiskmjölsfabrikerna ligger i Danmark. Marknadspåverkande är också en negativ konsumentreaktion med sjunkande priser till följd av att fiskeriförvaltningen inte tar tillräckligt ansvar för resurserna.

5.2.2 Fisketurism och fritidsfiske

Allmänt

Fritidsfiskare kan delas in i de som använder handredskap (spö, lina, krok för t.ex. mete, spinnfiske eller flugfiske), ofta benämnda sportfiskare, och de som fiskar med mängdfångande redskap (nät, ryssjor mm). Tillsammans är de en stor nyttjare av den biologiska resursen. Fisketurism och fisketuristiskt företagande bygger till största delen på sportfiske (se kap. 9.1).

I Fiske 2005 – En undersökning om svenskars fritidsfiske (Finfo 2005:10, Fiskeriverket informerar) redovisar Fiskeriverket i samarbete med Statistiska centralbyrån att i Sverige fritidsfiskar ca 3,1 miljoner svenskar, varav ca 2,3 miljoner svenskar i åldern 16–74 år är sportfiskare. Sportfiske är ett aktivt fritidsintresse och skälen till fritidsfiske är många. Det ger möjlighet till fiske, spänning, naturupplevelser, gemenskap och fysisk aktivitet och är ofta ett livslångt intresse. Sportfisket är flexibelt och uttaget av fisk kan ofta anpassas till krav om återutsättning av fisk. Antalet fiskedagar för svenska sportfiskare uppgår till ca 22 miljoner dagar och ca 29 miljoner dagar för fritidsfisket totalt. Antalet fisketuristiska dagar, dvs. då sportfiskaren har varit borta minst en natt i samband med sportfiskeaktiviteten, har beräknats till ca 4,8 miljoner.

I samband med fritidsfiske spenderades ca 3 miljarder kronor 2004. De största utgiftsposterna var ca 723 miljoner kronor för fiskeutrustning, 585 miljoner kronor för resor till och från fiskeplatser och 571 miljoner kronor för båt kostnader. I Sverige finns i dag drygt 300 fisketuristiska företag där direktomsättningen beräknades till ca 200 miljoner kronor 2002.

Undersökning Fiske 2005, som bygger på intervjuer, visade för 2004 ett totalt uttag av fisk på ca 58 000 ton, varav 11 200 ton återutsattes. Undersökningen visade att 62 % fångades med handredskap och 37 % med mängdfångande redskap. De för fritidsfisket, i kilo räknat, viktigaste arterna är abborre, gädda, öring, makrill, sill/strömming, torsk och lax.

Styrkor och möjligheter

Sveriges förutsättningar för fritidsfiske och fisketurism är unika. Förutom den 2000 kilometer långa kustzonen finns mer än 90 000 sjöar och tusentals kilometer rinnande vatten. Huvuddelen av alla dessa vatten med ett rikt och varierat utbud av fiskarter över hela landet är tillgängliga för den fiskeintresserade. Detta är en unik situation jämfört med många andra länder inom den Europeiska gemenskapen. Den svenska allemans-

rätten garanterar alla god fysisk tillgänglighet till naturen och fiskevattnen och utgör tillsammans med det fria handredskapsfisket längs hela Sveriges kust och i de fem största sjöarna, Vänern, Vättern, Hjälmaren, Mälaren och Storsjön, grunden för den omfattande verksamhet som det svenska fritidsfisket representerar. Fisketuristisk verksamhet liksom fritidsfiske i stort bedrivs i dag i allmänna och i privata fiskevatten både längs kusten och i inlandsvatten.

Fritidsfiske och fisketurism har positiva folkhälsofaktorer och kan utövas av alla befolkningskategorier. Det bidrar även till ett biologiskt kunskapsbildande som är positivt för en hållbar utveckling. Det finns goda förutsättningar för sportfiske i naturnära storstadsområden där både intresset och en ökad fisketurismen till landsbygden kan främjas. Utvecklingsmöjligheterna är stora då det finns en stor svensk och europeisk efterfrågan samtidigt som resursen generellt tål ett ökat fiske i outnyttjade vatten och av utnyttjade arter. Verksamheten bidrar av naturgivna skäl till en levande landsbygd med Sveriges stora tillgång till fiskevatten runt om i hela landet. En utveckling kan därmed även ge regionala sysselsättningseffekter, inte bara genom det direkta fisket utan även genom efterfrågan på övriga tjänster som t.ex. mat, logi och utrustning. De fisketuristiska företagens kombinationsmöjligheter med traditionellt yrkesfiske, vattenbruk, jaktturism och annan naturbaserad turism är sannolikt en potential för ökat företagande. Därför borde det finnas möjligheter till produktutveckling och prisdifferentiering för entreprenörer på landsbygden.

Svagheter och hinder

Liksom för alla kategorier fiskande är fiskeresursen som kan utnyttjas svår att beräkna. Långsiktig förvaltning och fiskevård är nödvändig. Miljöförstöring, annan verksamhet som påverkar vattenområdet och överbeskattning av bestånden, kan orsaka att resursens tillstånd försämras, vilket kan påverka såväl möjligheten för fiske på fritiden som det fisketuristiska företagandet. Dessa omständigheter kan även påverka investeringsviljan för verksamheten inom området. Ett behov av att utveckla produktkvalitet och marknadsföring finns inom fisketurismen.

5.2.3 Vattenbruk

Allmänt

Sett i ett internationellt perspektiv är omfattningen av det svenska vattenbruket, med en total produktion om ca 8 000 ton, blygsam. Produktionen består såväl av matfisk som av fisk för utsättning. Matfiskodling, som har minskat i förhållande till 2003, uppgick 2004 till 5 338 ton i beräknad hel färskvikt. Den består till övervägande del, 90 %, av regnbåge men även 1 435 ton musslor, 158 ton ål, 328 ton röding och 6 ton kräftor. Det sammanlagda värdet av matfiskproduktionen inom vattenbruket har beräknats till 144 miljoner kronor. Motsvarande värde för 2003 var 151 miljoner kronor. Produktionen av fisk, som nyttjas för utsättning i främst sötvatten, skattas till 1 505 ton. Även här är regnbåge

den dominerande arten. Värdet av denna fiskproduktion beräknas till 76 miljoner kronor. Uppskattningsvis uppgår antalet helårsarbetskrafter totalt till 200 inom det svenska vattenbruket.

Enligt Statistiska centralbyråns och Fiskeriverkets statistik för 2004 fanns det i Sverige 120 odlingar som odlade matfisk och 113 odlingar som producerade fisk för utsättning. Odlingar för fisk och kräfta för utsättning har under de senaste 20 åren uppgått till drygt 100 stycken.

Utvecklingen visar på att matfiskodlingen av regnbåge volymmässigt har varit ca 5 000 ton per år de senaste 10 åren, medan antalet matfiskodlingar har halverats under en 20-årsperiod. Huvudsakligen beror detta på en ägarkoncentration och behovet av en rationell produktion med tillräckligt stor skala på verksamheten. Lax och öring odlas inte längre som matfisk i Sverige. Rödingodlingen ökade fram till 2002 då kvantiteten halverades. Detta orsakades av extremt varma somrar två år i följd.

Fiskodlingsverksamheten bedrivs för närvarande främst i sötvatten. Produktionen av regnbåge är koncentrerad till Norrland och till vissa delar av Värmland och Dalsland. Röding odlas huvudsakligen i Norrland. Längs Bohuskusten odlas musslor och odling av kräftor och regnbåge för direktförsäljning är spridd i södra delen av Sverige. Ålodling förekommer endast i Skåne och Blekinge.

Företagsekonomiska aspekter

En stabil efterfrågan av fisk för utsättning i främst sötvatten har resulterat i en stabil ekonomisk situation för flertalet av de företag som specialiserat sig på detta. Många företag har gått över till att bara odla för utsättning liksom att tidigare rena matfiskodlingar numera kombinerar sin produktion. Den traditionella matfiskodlingen som slaktade på hösten för infrysning finns i princip inte kvar på grund av bristande lönsamhet i konkurrens med bl.a. norsk lax. Mindre odlingsföretag (ca 50 tons årsproduktion) har levt vidare tack vare en kombination med beredning och egen försäljning. Numera ägs största delen av svensk matfiskodling av åländska företag. Huvuddelen av produktionen förädlas på Åland och säljs på den finska marknaden. Priserna på röding ger acceptabel lönsamhet trots problem med varma somrar under de senaste åren. Ålodlingens lönsamhet är starkt kopplad till priset på fisk för utsättning. Kräftodling är till stor del binäring till annan verksamhet, ofta jordbruk.

I musselodlingen finns en handfull företag varav alla utom ett har odlingen som binäring. Lönsamheten är inte tillräcklig, i huvudsak beroende på marknaden.

Styrkor och möjligheter

Sveriges omfattande vattenresurser är en tillgång och förbättringar avseende vattenbrukets miljöbelastning har gjorts under det senaste decenniet. Rödingen som under en längre tid har ökat i produktionsvolym, förutom de senaste åren på grund av varma somrar, är för närvarande en högprisart. De svenska produkterna har ofta en bra lokal marknad och det finns ett högt tekniskt kunnande i sektorn. Svenskt vattenbruk har dessutom internationellt sett ett gott fisksjukdomsläge. Möjligheterna att

utveckla nischprodukter (arter), vilka ger högre priser är relativt goda då hälsotrenden inom livsmedelkonsumtionen borde ge ökad efterfrågan på fisk generellt och sviktande och/eller överutnyttjade naturbestånd ökar intresset för odlad fisk. Även situationen med en försämrad miljö i hav och insjöar med bl.a. miljögifter kan ge ökad efterfrågan.

Vattenbrukets produktion för fisketurism och sportfiske är en möjlighet för en stabil och ökande marknad. Odling av blåmussla har expanderat mot bakgrund av odlingsformens positiva miljöeffekter. Vidare har betydande miljömässiga framsteg skett inom vattenbruket under senare år, både avseende närsaltproblematik och fisksjukdomar.

Svagheter och hinder

Sverige har sämre konkurrensförutsättningar än vissa andra länder beroende på bl.a. klimat och höga arbetskraftskostnaderna samt bristande tillgång till ägarkapital. Det försvårar möjligheterna att möta en ökad konkurrens från både låglöne- och grannländer, vilket kan ge lägre priser bl.a. på röding. Utsläppen av närsalter och bristande lönsamhet har varit de mest betydelsefulla faktorerna för att förklara vattenbrukets blygsamma utveckling i landet.

5.2.4 Beredningsindustri och handel

Allmänt

Det finns en stark geografisk koncentration av svensk fiskberedningsindustri och i ett länsperspektiv svarar Västra Götalands län för 65 % av de ca 1 700 personer som är sysselsatta i sektorn. Det näst största länet är Blekinge som står för 11 %. Under senare år har antalet sysselsatta minskat. Detta har främst skett i företag större än 20 personer. De fem största företagen svarar dock fortfarande för ca 46 % av den totala omsättningen och för 51 % av sysselsättningen.

Den svenska beredningsindustrin har ett stort produktutbud, alltifrån filead sill och strömming samt torsk till färdigrätter, inläggningar, kaviarersättningar och olika rökta produkter. Huvuddelen av värdet kommer från olika former av sillprodukter.

Företagsekonomiska aspekter

För 2003 var industrins omsättning 3 861 miljoner kronor och rörelseresultat mer än halverades 2003 jämfört med året innan och uppgick till 93 miljoner kronor. De totala personalkostnaderna uppgick till 630 miljoner kronor, vilket är 16 % av omsättningen och högre jämfört med året före, trots att antalet anställda minskat med 113 personer (6 %). Nettoomsättningen per anställd är 2,3 miljoner kronor och jämfört med annan livsmedelsindustri förefaller beloppet lågt då t.ex. mejeri- och glassindustrin har 2,8 miljoner kronor.

De totala råvaruinköpen uppgick 2003 till 2 163 miljoner kronor vilket är 56 % av omsättningen och också en fördyring jämfört med året före. Som en jämförelse kan nämnas att de totala svenska landningarna 2003

uppgick till 870 miljoner kronor. Den huvudsakliga delen av råvarorna importerades från Norge. Importen av förädlade fiskprodukter 2004 uppgick till 1 593 miljoner kronor medan export av förädlade fiskprodukter för 2004 var 751 miljoner kronor.

Styrkor och möjligheter

Den svenska fiskberedningsindustrin kännetecknas ett högt tekniskt kunnande, stort marknadskunnande och en medvetenhet om produktutveckling. Sektorn har en stor export av förädlade produkter och största delen av industrin är oberoende av svenska kvoter och landningar. Strukturen visar på få och stora företag med tillgång till investeringskapital. I likhet med yrkesfisket och vattenbruket finns möjligheter till ökad efterfrågan i och med hälsotrenden hos konsumenterna och en ökad ekonomisk tillväxt och nya marknader i EU:s nya medlemsstater samt Ryssland och Ukraina. Avgörande för detta är en ökad tillgänglighet i konsumentledet som ger större marknad. För beredningsindustrin kan odlad fisk till viss del ersätta viltfångad.

Svagheter och hinder

Sverige har, i förhållande till låglöneländer, höga arbetskraftskostnader vilket ger ökad konkurrens från dessa länder på bl.a. beredda fiskprodukter. Industrins stora importandel ger beroende av fluktuationer i bestånd och av valutaförändringar. Långsiktigt kan råvarubrist uppstå på grund av nedfiskade bestånd med långa perioder av fiskestopp.

Vidare har negativa konsumentreaktioner uppstått till följd av t.ex. nedfiskade torskbestånd i Östersjön och miljögiftsproblematiken. Detta har inneburit en känslighet för trender och stämningar som fått effekt för investeringsbesluten.

5.2.5 Marknadens framtida utveckling

FN:s livsmedelsorganisation (Food and Agriculture Organisation, FAO) räknar globalt med ett relativt konstant utbud av fiskeriprodukter trots de sviktande biologiska resurserna samt uppskattar att en ökad efterfrågan beror på den ekonomiska tillväxten (se FAO rapport – Nuläge och framtid (SOFIA)). Resultatet kan innebära ökade priser men dessutom kan påräknas ökande krav från konsumenterna på spårbarhet och miljövänliga fiskesätt. Den ökande efterfrågan på fisk/skaldjur kommer i allt väsentligt att tillgodoses genom en ökad odling (vattenbruk). Den internationella handeln bedöms också öka. FAO uppskattar att priset på fisk i genomsnitt ökar med 25 % under de kommande 7–10 åren.

En fortsatt stark efterfrågan på bottenlevande fisk (torsk, flatfisk etc.) kan förväntas och för de pelagiska arterna verkar både marknaden och bestånden ljusa för makrill, siklöja och sill samt skarpsill från Västerhavet. I och med att landningar av sill i Norra Atlanten nu, efter förhandlingarna i december 2006, får ske i Norge kan kvaliteten för humankonsumtion garanteras. För sill/strömming och skarpsill i Östersjön är marknaden svårbedömbär bl.a. på grund av miljögifter som påverkar

både landningarna för humankonsumtion och för fiskmjöl samt fiskolja. En stark tillväxt i omgivande marknader som t.ex. Ryssland och Ukraina skulle troligen öka efterfrågan på pelagisk fisk från Östersjön, framför allt skarpsill. Det är dock svårt att bedöma östersjöfiskens konkurrenskraft i förhållande till andra tillgängliga råvaror.

För skaldjursmarknaden kan man räkna med en ökad efterfrågan av både sötvattenkräfta och havskräfta, men färska kokta räkor kommer att utsättas för en ökad konkurrens speciellt från danska företag men även andra aktörer kan förekomma.

Marknaden för odlad fisk, i första hand lax, domineras av utbudet från Norge och Chile, vilket kommer att medföra fortsatt pressade priser trots en ökad marknadstillväxt. För musslor kan det förväntas bli en fortsatt stark konkurrens både på den svenska marknaden och på exportmarknaden från europeiska och utomeuropeiska odlare.

Under de kommande åren är det troligt att försäljningskanalerna ändras. Det är troligt att elektroniska auktioner eller andra former av elektronisk försäljning kommer att öka. För framför allt det småskaliga fisket och insjöfisket kan detta innebära lägre försäljningskostnader och lägre transportkostnader jämfört med nuläget eftersom marknaden blir effektivare. Erfarenheterna hittills av elektroniska auktioner i Sverige är att yrkesfiskarna generellt varit positiva. Däremot har responsen hos uppköparna varit begränsad. Förbättrade och snabbare transporter till uppköpare är också en viktig aspekt för att det elektroniska systemet skall kunna få ett större genomslag.

Marknaden för fiskprodukter möter för närvarande viss försvagning i efterfrågan på grund av debatten om utfiskning. Den svenska fiskkonsumtionen är hög vid en internationell jämförelse. Fisk är nyttig mat och det ökande intresset som finns för livsmedels effekter för hälsan bör utnyttjas. Livsmedelsverket rekommenderar en ökad fiskkonsumtion. Sedan 2005 har fisklivsmedel rätt att använda sig av "gröna nyckel"-märkning. Detta är viktigt liksom att nya forskningsresultat om fiskens hälsoeffekter når ut till återförsäljare och konsumenter. Intresset har även ökat för miljömärkta livsmedel.

6 Övergripande nationell strategi för svenskt fiske 2007–2013

6.1 Inledning

Ett viktigt instrument för genomförande av åtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken är strukturstödet till fiskerinäringen och till viss del för fisketurismen. Ett nytt program för fiskerinäringens utveckling under perioden 2007–2013 skall upprättas. På grund av meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna har inte rådsförordningen för den kommande perioden 2007–2013 för Europeiska fiskerifonden slutligt bestämts och det är för närvarande oklart när detta kan ske.

Enligt kommissionens förslag till rådsförordning, KOM(2004) 497 slutlig, skall en nationell strategisk plan för fiskerinäringen upprättas. Planen skall inte bara täcka de traditionella aspekterna av finansiellt stöd

utan också omfatta de faktorer som påverkar fiskerinäringen som t.ex. tillståndet för miljön, regionala aspekter och hur fiskerikontrollen organiseras. Kommissionen har betonat att den strategiska planen skall återspegla medlemsstaternas ambitioner och prioriteringar. Kravet på en strategisk plan fanns inte under förra programperioden.

Härutöver skall, enligt förslaget till rådsförordning, ett operativt program utarbetas för perioden 2007–2013, vilket skall godkännas av kommissionen. Ekonomiskt stöd från Europeiska fiskerifonden skall syfta till att

- stödja den gemensamma fiskeripolitiken så att levande akvatiska resurser nyttjas och vattenbruket utvecklas ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart,
- främja en hållbar balans mellan EU-flottans kapacitet och fiskeresurser,
- främja en hållbar utveckling av insjöfisket,
- förbättra driftstrukturernas konkurrenskraft och utvecklingen av ekonomiskt livskraftiga företag inom fiskerinäringen,
- värna om miljön och naturresurserna,
- uppmuntra hållbar utveckling och förbättringar av livskvaliteten i havs-, sjö- och kustområden som påverkas av fiske- och vattenbruksverksamhet, samt
- främja jämställdhet mellan kvinnor och män i utvecklingen av fiskerinäringen och fiskeområdena.

Förslaget till rådsförordning innehåller fyra olika prioritetsaxlar där åtgärder som är stödberättigade preciseras. Dessa är:

Axel I: Anpassning av gemenskapens fiskeflotta

Stöd till fartygsägare och fiskare för såväl tillfälligt stillaliggande som permanent upphörande där villkor kopplas till minskningar av fiskeansträngningen och flottans totala kapacitet. Stöd kan även ges till vissa investeringar ombord men får enligt förslaget inte påverka kapaciteten, varken avseende tonnage (BT) eller motorstyrka (kW) eller öka fartygets förmåga att fånga fisk. Särskilt utpekas nya tekniska lösningar, minskad påverkan på ekosystem och havsbottnar samt utbyte av redskap för att uppnå ökad selektivitet. Socioekonomiska åtgärder för diversifiering, utbildning, omskolning och förtidspensionering ingår också.

Axel II: Vattenbruk, insjöfiske, beredning och saluförande av fiske- och vattenbruksprodukter

Stöd kan lämnas för vissa produktiva investeringar under förutsättning att överskottskapacitet och negativa effekter för resursbevarandet inte uppstår. Åtgärderna skall bidra till en utveckling av fiskerinäringen under miljömässigt positiva former. Bland annat föreslås en miljöersättning under en 5-årsperiod, liknande de i landsbygdsprogrammet, för miljövänligt vattenbruk. Kommersiellt insjöfiske kan få stöd i enlighet med reglerna för havsfisket, förutom för tillfälligt stillaliggande.

Dessa åtgärder skall vara av gemensamt intresse för att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Särskilt avses kollektiva åtgärder, skydd och utveckling av akvatisk fauna och flora, inkl. i sötvatten, utsättning som en del i åtgärder reglerade av gemenskapen, investeringar i fiskehamnar, utveckling av nya marknader, pilotprojekt samt modifieringar för att använda fiskefartyg för annat än fiske.

Axel IV: Hållbar utveckling av fiskeregioner

Medlemsstaterna skall peka ut särskilda regioner med låg folktäthet som är beroende av fiske, ett fiske på tillbakagång eller små fiskesamhällen. Syftet med stödet som kan lämnas i dessa regioner är att främja upprätthållandet av ekonomisk och social utveckling av regionerna men också att ge såväl mervärde till fiske- och vattenbruksprodukter som att bibehålla sysselsättning inom fiskerinäringen. Åtgärderna som kan erhålla stöd kan innebära exempelvis konkurrens, ekoturism, diversifiering, höjt förädlingsvärde och kulturmiljö. Åtgärderna skall ske inom ramen för lokala grupper med ett nerifrån-och-upp-perspektiv.

Nuvarande program för fiskerinäringen finansieras dels med EU-medel ur Fonden för fiskets utveckling (FFU), dels med nationella medel. De närmare budgetmässiga förutsättningarna för det kommande programmet är inte fastställda i nuläget. EU:s s.k. långtidsbudget (finansiella perspektivet) och den budgetkategori ur vilken åtgärderna skall finansieras, fastställdes av Europeiska rådet i december 2005. Dock återstår förhandlingar med Europaparlamentet och den slutliga nationella tilldelningen från EU är ännu inte fastlagd. Omfattningen av den nationella medfinansieringen är bl.a. avhängig tilldelningen av EU-medel till det svenska programmet. Regeringen avser att återkomma till de finansiella frågorna.

6.2 Strategiska mål och riktlinjer 2007–2013

I det följande redogör regeringen för den övergripande nationella strategiska inriktningen.

Fiskeriverket överlämnade den 4 november 2005 ett förslag till nationell strategisk plan för den svenska fiskerisektorn. I framtagandet av Fiskeriverkets förslag har såväl skriftligt material inhämtats från fiskerinäringens olika verksamhetsgrenar som en hearing genomförts då ett stort antal berörda intressenter och organisationer deltog.

Den 31 januari 2006 höll Jordbruksdepartementet en hearing där deltagarna hade fått ta del av Fiskeriverkets förslag i förväg. De inbjudna hade också möjlighet att komma in med skriftliga kommentarer.

<p>Regeringens bedömning: Målet för livsmedelspolitiken är en ekologisk, ekonomisk och socialt hållbar livsmedelsproduktion som speglar konsumenternas efterfrågan. Detta övergripande mål bör vara styrande för kommande programperiod 2007–2013 i Sverige. Den övergripande strategiska inriktningen på fiskets område skall vara ett uthålligt</p>
--

nyttjande av fiskbestånden i ett ekosystemperspektiv och med tillämpning av försiktighetsprincipen. Detta är också grunden i den gemensamma fiskeripolitiken och kräver ökad kunskap om fiskarternas roll i ekosystemet samt en anpassning av fiskeansträngningen till tillgängliga resurser. Strategin skall också bidra till att de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen uppnås.

För att uppnå ett uthålligt fiske skall ett ökat samförstånd och erfarenhetsutbyte genom en förbättrad dialog mellan forskare, administratörer, miljöorganisationer och olika kategorier fiskande utvecklas vidare. Detta främjar ett bättre kunskapsunderlag och förvaltningsbeslutens legitimitet. Kompetensutveckling gynnar denna dialog och en anpassning av näringen.

En fiskerinäring och ett fisketuristiskt företagande som är anpassat till ett hållbart nyttjande skall ha en långsiktig lönsamhet och kunna utgöra en stabil ekonomisk verksamhet med betydelse för den regionala utvecklingen. Dessa verksamheter spelar i många fall en viktig roll för landsbygden. En god utveckling i fiskeberoende områden skall främjas med ett beaktande av samtliga näringsgrenar som nyttjar fiskresursen. Lokalt engagemang skall stödjas.

Konsumentperspektivet skall ha en mer framträdande roll i diskussionen om näringens framtid. I konsumentperspektivet ligger också en folkhälsoaspekt avseende såväl konsumtion av livsmedel som fritidsfiskets betydelse för livskvalitet. Det är av vikt att information om fiskprodukternas ursprung, s.k. spårbarhet, blir tydlig för att ge konsumenten möjlighet att göra val utifrån såväl livsmedelssäkerhet som resursernas hållbara och lagliga nyttjande.

Fiskeriverkets förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Fiskesekretariatet, Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund (Sportfiskarna), Boverket, Göteborgs universitet, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sveriges Fiskares Riksförbund* saknar en mer övergripande vision för den svenska fiskerisektorn och behovet av uppföljningsbara mål betonas särskilt. *Boverket* menar att den fysiska planeringen spelar en viktig roll för att lösa konflikter. *Sportfiskarna, Vindelälvens fiskeråd, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* påpekar särskilt att den breda allmänhetens fiske för rekreation och möjligheten till företagsutveckling inom denna verksamhet i stort sett saknas i förslaget. *SLU* betonar särskilt möjligheterna för vattenbrukets utveckling och regionala betydelse. Även *Vattenbrukarnas Riksförbund* betonar betydelsen av vattenbruksverksamheten och de odlingar som bidrar till resursen och fritidsfisket genom sättfisk samt möjligheter att utveckla produktionen av nischprodukter. *Sveriges kust- och insjöfiskares organisation* påtalar betydelsen av genuint husbehovsfiske, dvs. ingen försäljning av fångst, för olika regioner.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att riksintressen för yrkesfisket bör få större vikt och att särskilda insatser prioriteras för den lokala marknaden samt för nischprodukter som musslor och ostron. *Sveriges Fiskares Riksförbund* önskar att fiskerinäringens tillväxt-

områden pekas ut och att satsningar görs för att utveckla marknaden genom förbättringar av infrastruktur för logistik och handel.

Länsstyrelsen i Jämtlands län tillstyrker i huvuddrag förslaget men saknar beskrivning av förutsättningarna för fiskerinäringens framtid i Norrlans inland.

Flera remissinstanser betonar vikten av ökad dialog mellan främst forskare och fiskare. *Världsnaturfonden* instämmer i detta som ett främjande av hållbart fiske samt betonar vikten av kopplingar till de svenska miljökvalitetsmålen. *Riksantikvarieämbetet* och *Statens maritima museer* (SMM) menar att kulturmiljövården och bevarande av kulturhistoriska värden är en viktig del av en hållbar utveckling.

Fiskesekretariatet ser positivt på möjligheterna att gå ifrån ”hårda” investeringar i form av utbyggnad och produktion till ”mjuka” investeringar i mänskligt och socialt kapital. En tydligare fokusering på bredare stöd i kustområden bör ske.

Fiskesekretariatet, *Göteborgs universitet* och *Vattenbrukarnas Riksförbund* (VRF) stöder att medel prioriteras till anpassning av fiskeansträngningen samt att inkludera åtgärder för att skydda och återuppbygga vattenlevande fauna, såsom restaureringsåtgärder. *Göteborgs universitet* påtalar vikten av ökad forskning avseende sötvattensarter och omprövning av vattendomar. Enligt sekretariatet och VRF är det också viktigt med miljöcertifiering och småskalig livsmedelsförädling samt miljöanpassning av såväl beredningsindustri som vattenbruket.

Fiskbranschens Riksförbund betonar behovet av konsumentfrämjande åtgärder, miljömärkning och kompetensutveckling. Även livsmedels-säkerhet är viktigt. *Sveriges Konsumenter i Samverkan* menar att ett avsnitt om konsumentpolitiken saknas i förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Målet för livsmedelspolitiken är en ekologisk, ekonomisk och socialt hållbar livsmedelsproduktion som speglar konsumenternas efterfrågan. Detta övergripande mål är styrande för kommande programperiod 2007–2013 i Sverige. De mera specifika målen för verksamhetsområdet fiske är ett ekologiskt hållbart fiske och vattenbruk, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden och utökad samverkan med berörda intressenter.

Ett uthålligt nyttjande av fiskbestånden i ett ekosystemperspektiv och med tillämpning av försiktighetsprincipen är den övergripande strategiska inriktningen. Vägledande är också de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen.

Utvecklingen inom fiskeripolitiken och berörda näringar visar att det finns ett fortsatt behov av offentliga insatser. Det nationella programmet för den Europeiska fiskerifonden blir här ett centralt verktyg.

Resursbevarande

Ett uthålligt fiske är gynnsamt för svenskt fiske och berörda näringar samt för de regioner där fiske är av betydelse. Men utvecklingen för många av våra fiskbestånd är negativ och de nyttjas utanför biologiskt säkra gränser. Skälen till detta är såväl ett för högt fisketryck som miljörelaterade skador på fiskarnas reproduktionsförmåga. Detta är ett hot mot uthållig sysselsättning, ekonomiskt bärkraftig verksamhet och regional

utveckling. Utgångspunkten skall vara ekosystemansatsen, dvs. att nyttjandet av havet inte leder till effekter som gör att ekosystemens livsuppehållande förmåga försämras eller förstörs, och tillämpning av försiktighetsprincipen i förvaltningsbesluten. Detta slås fast både i den gemensamma fiskeripolitiken och den svenska miljö- och havspolitikerna.

Det finns ett brett spektra av resursbevarande åtgärder av betydelse för utvecklingen av vår havsmiljö och ett uthålligt fiske. Inom ramen för miljö kvalitetsarbetet genomförs många väsentliga delar (se kap. 7), likaså inom ramen för fiskevårdsarbetet (se kap. 8).

De åtgärder som för närvarande är möjliga inom såväl nuvarande strukturprogram för fiskerinäringen som i kommande, avser i många fall kompletterande insatser eller förstärkning av insatser som delvis redovisas i kommande kap. 7 och 8. Dessa åtgärder är inriktade på att skydda och utveckla den biologiska mångfalden såväl i marin miljö som i sötvatten, vilket är av stor vikt för en uthållighet hos vår havsmiljö. I förslaget till rådsförordning för Europeiska fiskerifonden inkluderas även utsättning av fisk, som en del i åtgärder reglerade av gemenskapen, samt restaurering av vattenvägar. Återställande eller skapande av fria vandringvägar för exempelvis lax har stor betydelse för såväl yrkesfisket som en utveckling av fisketurismen. En möjlighet är även att lösa in fasta fisken i mynningsområden till viktiga laxälvar.

Andra väsentliga åtgärder är projekt för utveckling av fiskeredskap dels för det passiva fisket både i havet och i insjöar bl.a. i syfte att minska skador av säl, dels för att generellt öka selektiviteten i fisket, dvs. minska bifångsterna och därmed möjliggöra en snabbare återhämtning av vissa bestånd.

Kunskapsuppbyggnad

En grund för alla dessa åtgärder är en fortsatt kunskapsuppbyggnad om bestånden och deras situation. Detta var något som regeringen betonade i proposition Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51, bet. 2003/04: MJU13, rskr. 2003/04:186) och som fortsatt kommer att vara prioriterade insatser såväl med koppling till miljö kvalitetsmåls- och fiskevårdsarbetet som projekt inom ramen för det kommande programmet. Som en aspekt av detta arbete ingår andra nyttjare av fiskeresursen som är en del av ekosystemet. T.ex. påverkar både sälen och skarven fiskeresursen och yrkesfiskets samt vattenbrukets verksamhet (se kap. 7).

Anpassning av fisket

En av de avgörande aspekterna för att uppnå ett hållbart fiske är att fiskeflottans storlek och kapacitet är i balans med de långsiktiga fiskemöjligheterna. Till följd av överkapacitet i vissa fisken föreligger ett behov av att skrota fartyg eller genomföra andra åtgärder för att reducera kapaciteten och/eller fiskeansträngningen. Vid denna anpassning skall fiskets betydelse för olika regioner beaktas. De medel som kommer att finnas tillgängliga för anpassning av fiskeflottan, dvs. för skrotning av fartyg, måste beviljas utifrån analyser av olika typer av fisken såväl enskilt som regionalt. Fiskeföretagens lånebelastning är i många fall mycket stor.

Skrotningsbidragen bör läggas på en sådan nivå att enskilda fiskare inte får en orimlig skuldbörda vid avveckling. Det bör även beaktas att det finns fartyg som är väsentliga att bevara i egenskap av bärare av stora kulturella värden.

En anpassning kan även ske via andra instrument. I propositionen om kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51) betonar regeringen behovet av att fördelningen av den svenska kvoten och tillträdet till fiskresursen skall användas mer aktivt som styrmedel för att bl.a. stärka det kustnära och småskaliga fisket. Fiskeriverket har den 10 oktober 2005 lämnat ett förslag till regeringen om ett fördelningssystem för det pelagiska fisket. Förslaget innebär att ett frivilligt system införs med individuella överförbara kvoter i det pelagiska fisket. Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

Dialog och kompetensutveckling

Mot bakgrund av propositionen Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51) har Fiskeriverket i uppdrag att leda och samordna minst fem pilotprojekt avseende lokal eller regional samförvaltning. Projekten skall genomföras och utvärderas före utgången av 2006. Deltagandet i samförvaltningen är brett förankrat i berörd region och inkluderar såväl olika kategorier fiskande som andra intressenter. Syftet har varit att skapa nya strukturer och samarbetsformer på nationell och regional nivå för att möjliggöra effektivare förvaltningsformer och en ökad legitimitet för fiskeriförvaltningen. I detta ligger ökat deltagande av och förbättrad dialog mellan företrädare för olika kategorier fiskande, miljö- och fiskevården, forskningen och andra intressenter. Innan utgången av 2006 kommer Fiskeriverket att avrapportera hur arbetet med pilotprojekten har framskridit och fungerat, vilket kan innebära positiva erfarenheter för ett fortsatt arbete inom ramen för det kommande programmet.

Ett ökat samförstånd och erfarenhetsutbyte ger även möjligheter till ett bättre kunskapsunderlag. Utbildning och kompetensutveckling inom näringsens olika sektorer gynnar dialogen och en utveckling av näringen. Inom samtliga grenar av fiskerinäringen finns ett behov av ökade biologiska kunskaper för att bättre kunna delta i dialogen med forskare och administratörer och kunna hävda sina synpunkter. Det finns även ett behov av utbildning inom allmän miljökunskap och jämställdhetsintegration för näringen.

Utbildning och kompetensutveckling är också av vikt för fiskerinäringens framtida utveckling och konkurrenskraft. I detta inkluderas också nya metoder, ny teknik och nya produkter. Företag skall kunna hävda sig i konkurrensen med andra livsmedelsproducenter.

Småskalig livsmedelsförädling och företagande på landsbygden

Företag som arbetar med vidareförädling av fiskprodukter utifrån såväl traditionell som innovativ inriktning har en stor potential för utveckling. Möjligheten att stimulera produktion och samarbete kring marknadsföring av kvalitetsprodukter med särskilda mervärden, exempelvis

miljömärkta livsmedel eller övriga svenska mervärden i form av höga miljökrav och livsmedelssäkerhet, skall tas till vara. Behovet av stöd till småskalig förädling av livsmedel eller andra produkter skall också understrykas i detta sammanhang. Småskalig livsmedelsberedning är även viktig som kompletterande verksamhet för såväl vattenbruket som yrkesfisket och kan genom ökat förädlingsvärde ha betydelse för såväl resursuttaget som den lokala ekonomin i samhällen där de alternativa sysselsättningsmöjligheterna är begränsade.

De åtgärder som kommer att ingå i det operativa programmet skall syfta till att ge förutsättningar för ekonomiskt självbärande företag inom olika utvecklingsområden. En ambition bör också vara att stödja nyrekrytering av unga människor och personer med utländsk bakgrund till landsbygdens företag. Dessutom skall åtgärderna riktas så att de bidrar till att uppnå en jämställdhet mellan kvinnor och män. Det ökade intresse som i dag finns för livsmedel och andra produkter med hög kvalitet, traditionella produktionsformer eller andra mervärden, såsom närproducerat, skapar nya förutsättningar för entreprenörer med kunskaper och erfarenheter. Andra väsentliga åtgärder är projekt för förbättrad fångsthantering och nyttjandet av nya arter för att underlätta ett minskat fiskestryck på i dag hårt exploaterade bestånd.

Utvecklingen av en småskalig livsmedelsproduktion är inte enbart beroende av kompetens utan också av att det finns tillgång till odlad fisk och/eller landningar av vildfångad fisk i närområdet. Detta förutsätter att det finns landningsmöjligheter i hamnar med en bibehållen servicenivå avseende exempelvis redskapstillverkning samt leveranser av is och drivmedel. Näringsenheten har i vissa regioner nått en kritisk nivå som inte är tillräcklig för att bibehålla nödvändig infrastruktur, vilken krävs för att kunna ta hand om och förädla råvaran. Ett aktivt och konkurrenskraftigt yrkesfiske kan i många fall vara förutsättningen för viss annan verksamhet i berörd region och en nationell strategi avseende behovet av fiskehamnar är nödvändig.

Basen för näringsenheten är inte enbart traditionella, marina verksamheter och vattenresurser. Därtill kommer våra sötvattenresurser där det finns omfattande möjligheter för andra verksamheter där Sverige och svenskt företagande kan ha konkurrensfördelar och nya utvecklingsmöjligheter. Dessa resurser måste vårdas, utvecklas och nyttjas för profilerad produktion och näringslivsutveckling genom vattenbruk och fisketurism.

Utvecklingen av vattenbruksnäringen i Sverige är beroende av ett flertal faktorer varav vissa berörs i kap. 10. Av långsiktig strategisk vikt för hela vattenbruksnäringen är utvecklingen av odling av nya arter, långsiktiga avelsprogram och teknikutveckling. Alternativa arter som torsk, abborre, gädda, gös, hummer eller piggvar kan komma att bli kommersiellt intressanta i ett längre perspektiv men utan en teknikutveckling kommer detta inte att inträffa inom programperioden. I ett internationellt perspektiv och mot bakgrund av det svenska vattenbrukets relativa konkurrenskraft kräver en expansion teknikutveckling för kommersiellt intressanta arter (nischarter). Av betydelse för möjligheterna att utveckla vattenbruket är också kvalitetshöjning och miljöanpassning av odlingarna. För dessa verksamheter bör möjligheterna inom det kommande programmet särskilt beaktas.

Vattenbruket är en producent direkt till matfiskkonsumtion, till förädlingsledet och för att förbättra sport- och fritidsfiskets möjligheter att expandera. Regeringens bedömning är att sättfisk- och kräftproduktion som utvecklas i kombination med en fisketuristisk verksamhet och lokal vidareförädling men också som produktion för fiskevård, är viktig för landsbygden.

Regionalt engagemang

En viktig utgångspunkt för det nationella genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och det nya programmet för Europeiska fiskerifonden bör vara lokala och regionala förutsättningar och åtgärdsbehov. Medlemsstaterna skall peka ut särskilda regioner med låg folktäthet som är beroende av fiske, ett fiske på tillbakagång eller små fiskesamhällen för att främja en hållbar utveckling av dessa genom ett bredare angreppssätt. Syftet med stöd till åtgärder och projekt i dessa regioner är att främja upprätthållandet av ekonomisk och social utveckling av regionerna men också att ge såväl mervärde till fiske- och vattenbruksprodukter som att bibehålla sysselsättning inom fiskerinäringen. Åtgärderna kan innebära exempelvis konkurrens, ekoturism, diversifiering, höjt förädlingsvärde och kulturmiljö, vilket innebär att målgruppen delvis vidgas jämfört med nuvarande situation. Exempelvis inkluderas fisketuristföretagande i dessa regioner. Regeringens bedömning är den att det är väsentligt för ett framgångsrikt arbete att samtliga näringsgrenar som nyttjar fiskeresursen involveras. Fiskerinäringen nyttjar resursen fisk och är en av de areella näringarna. Därmed är det också en näring som till stor del har sin huvudsakliga verksamhet förlagd till landsbygden eller mindre tätt befolkade områden. Kopplingarna till landsbygdens utveckling är därför tydliga och det krävs en helhetssyn på de olika verksamhetsgrenarnas roll i nyttjandet av resursen.

Erfarenheterna av den metod för lokal förankring och inflytande genom ett aktivt samarbete mellan offentliga, ideella och privata aktörer som har utvecklats under tidigare programperioder inom ramen för gemenskapsinitiativet Leader och liknande arbetsätt bör nu kunna utnyttjas. Naturligtvis måste utgångspunkten vara att det finns intresse och förutsättningar för att tillämpa metoden lokalt och för att utveckla ett aktivt samarbete mellan privata och offentliga aktörer.

Det är en viktig uppgift för de berörda myndigheterna, näringslivet och de ideella organisationerna att medverka till att metoden kan tillämpas på ett effektivt sätt. Regeringen anser att ett aktivt deltagande från näringslivet och från den lokala offentliga sektorn, liksom från den ideella sektorn, är en förutsättning för att tillämpningen av Leadermetoden eller liknande arbetsätt skall bli effektiv och framgångsrik.

Motsvarande angreppssätt kommer att utvecklas inom ramen för landsbygdsprogrammet och regeringen gör bedömningen att det kan finnas positiva effekter av att de regioner som kommer att väljas ut inom ramen för landsbygds- och fiskeprogrammen i vissa fall sammanfaller eller samarbetar.

En viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet inom såväl landsbygdsprogrammet som inom ramen för Europeiska fiskerifonden är att de lokalt planerade och genomförda åtgärderna bidrar till uthållig syssel-

sättning, ett hållbart nyttjande av naturresurser och ekonomiskt bärkraftig verksamhet. Innovationer för att utveckla landsbygdens näringsliv bör tillmätas stor vikt. En annan viktig utgångspunkt är att de administrativa lösningar som väljs blir kostnadseffektiva och säkerställer att offentliga medel hanteras på ett säkert sätt.

Till följd av den begränsade fiskeresursen kan en konsekvens av ökad hänsyn till regional- och landsbygdsutveckling bli en omfördelning av fiskemöjligheter till det kustnära och småskaliga fisket.

Konsumentperspektivet

Konsumentperspektivet är viktigt för all livsmedelsproduktion. Det är angeläget att allmänhetens bild av fiskerinäringen och dess produkter förbättras. Detta förutsätter att bestånden nyttjas uthålligt och att fisket och vattenbruket i övrigt bedrivs så ansvarsfullt som möjligt med hänsyn bl.a. till bifångster och biologiskt känsliga områden. Många av de ovan beskrivna insatserna samt den fortsatta utvecklingen av den gemensamma fiskeripolitiken bidrar till detta. En anpassning av produktionen till konsumenternas efterfrågan och till de krav som samhället ställer på långsiktigt hållbara produktionsformer är nödvändig. För detta krävs ett ökat samarbete mellan såväl ansvariga myndigheter och yrkesfisket som handelns olika led i syfte att integrera hela distributionskedjan. Detta skall säkerställa att konsumenten har tillgång till information om fiskprodukternas ursprung, s.k. spårbarhet, och därmed kunna göra val utifrån livsmedelssäkerhet och resursernas hållbara och lagliga nyttjande. För att konsumenten skall ha en möjlighet att bedöma om produktionsformerna uppfyller dessa krav krävs en ökad information såväl från näringen själv som från berörda myndigheter. Svensk Fisk, som drivs av näringen är ett exempel på sådan verksamhet. Ökad omfattning av miljöcertifiering av vildfångad fisk kan också främja detta. Här finns även en möjlighet att beakta de problem som finns med miljögifter i vissa fiskar, vilket har en effekt på konsumtionen.

I konsumentperspektivet ligger också en folkhälsoaspekt. Fisk är en vetenskapligt bevisat hälsosamt livsmedel. Samtidigt kan ett vidgat perspektiv på begreppet konsument inbegripa fritidsfiskare av olika kategorier som i och med sitt nyttjande av resursen bedriver en hälsosam fritidsaktivitet. Egenfångad fisk i fritidsfisket utgör även en del av livsmedelsproduktionen och skapar en kunskap om och ett intresse för fiskkonsumtion.

Fokus på långsiktiga effekter

Målet med det statliga ekonomiska stödet måste vara att främja arbetet med att uppnå miljömålen och skapa förutsättningar för att utveckla och bibehålla konkurrenskraftiga företag inom näringen utan bidrag. I en sådan utveckling kommer företagsekonomiskt hållbara investeringar, dvs. utan behov av statligt stöd, att förnya och effektivisera fiskeflottan och andra delar av fiskerinäringen. Strukturstödet bör därför inte ha karaktär av ett permanent stöd utan bör inriktas på åtgärder som löser de strukturella problemen inom näringen. Stöd till projekt som syftar till

långsiktiga förbättringar bör prioriteras. Det ekonomiska stöd som kan beviljas genom den Europeiska fiskerifonden och därmed även de nationella medlen, bör fokusera på att anpassa fiskeansträngningen samt åtgärder av projektkaraktär som främjar ett hållbart fiske. Projekt kan avse utveckling av ny teknik och metoder, selektiva redskap, miljöförbättrande åtgärder, produktutveckling, utbildnings- och informationsinsatser samt för att kortsiktigt och engångsvis bistå näringen vid regeländringar. Stöd till fysiska investeringar bör dock inte helt uteslutas och kan inom vissa områden vara befogat.

Det är särskilt angeläget att det blir möjligt att ge stöd till projekt med miljöanknytning – inte minst mot bakgrund av den ökade integreringen av miljöfrågor i fiskerinäringen. Projekt resulterar också ofta i betydligt mera djupgående och långsiktiga effekter än passivt stöd till företagsinvesteringar.

Det är viktigt att ta hänsyn till effekterna för det småskaliga kustfisket och fisketurismen. Detta fiske har stor betydelse för sysselsättningen i områden med få alternativa sysselsättningar och åstadkommer, rätt förvaltat, en mindre inverkan på resurserna. I det fortsatta arbetet med framtagandet av den nationella strategin och det operativa programmet kommer de förslag till åtgärder som länsstyrelsen rapporterat (Fiskets framtid – utveckling eller avveckling?) särskilt beaktas.

6.3 Genomförandeplanering och administration

Regeringens bedömning: Den regionala och lokala nivåns inflytande över planering och tillämpning av fiskeprogrammets åtgärder bör stärkas.

Skälen för regeringens bedömning: Under perioden 2000–2006 genomförs åtgärder för fiskerinäringens utveckling, bl.a. inom ramen för strukturprogrammet för fiskerinäringen i Sverige utanför mål 1 och i de två mål 1-programmen. Inför programperioden 2007–2013 samordnas genomförandet till ett nationellt program för hela landet där vissa av åtgärderna utformas och tillämpas med hänsyn till de varierande förutsättningarna i olika regioner.

Detta kan exempelvis åstadkommas genom en flexibilitet i genomförandet som medger att prioriteringar görs på regional och lokal nivå för att lösa specifika problem inom vissa områden i landet. Den regionala och lokala nivåns inflytande över planering och tillämpning av fiskeprogrammets åtgärder bör därför stärkas.

I programarbetet bör möjligheter till förenklingar i det administrativa genomförandet uppmärksammas. Samtidigt som det behövs en väl sammanhållen genomförandeplanering, administration och uppföljning av programmet finns det också ett starkt samband mellan genomförandet av landsbygdsprogrammet och andra statliga åtgärder på regional nivå för att främja hög måluppfyllelse för de nationella miljökvalitetsmålen samt målen för den regionala utvecklingen. Uppbyggd kompetens och erfarenhet av att planera, samordna och administrera åtgärder och program med anknytning till lantbruket, landskapet och landsbygden är en viktig grund för ett effektivt genomförande av det nya landsbygdsprogrammet.

Under nuvarande programperiod har ett väl fungerande samarbete utvecklats mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna.

Som utgångspunkter för programarbetet bör enkelhet och tydlighet eftersträvas i utformning och regler. Denna förenklingsambition bör prägla hela program- och planeringsarbetet. Ökad vikt bör läggas vid kostnadseffektivitet vid val av åtgärder och i planering, genomförande och uppföljning med ambitionen att begränsa programmets kostnader. Uppföljning och utvärdering av programmets insatser kommer att underlättas, t.ex. genom ökad användning av en begränsad mängd indikatorer.

Arbets sättet för det fortsatta programarbetet skall vara öppet och inbjudande till ett brett partnerskap. För detta ändamål bör en särskild referensgrupp med representanter från myndigheter och organisationer att inrättas. Även olika former av samråd kommer att genomföras.

Den nationella strategi som skall föregå programmet att lämnas till Europeiska kommissionen så snart som möjligt efter det att beslut är fattat om rådsförordningen för Europeiska fiskerifonden. Ett färdigt program skall sedan, under förutsättning att Sveriges ekonomiska andel av Europeiska fiskerifonden för perioden 2007–2013 är fastställd, lämnas så snart som möjligt för godkännande av kommissionen inför ikraftträdandet 2007.

7 Åtgärder för att främja fiskbestånden i havet samt kust och skärgård

Det största hotet mot fisken och fisket i framtiden är det alltför höga uttaget av fisk som, om det fortsätter, hotar flera fiskbestånd. De kraftigt reducerade fiskbestånden påverkar hela näringskedjan och således också ekosystemets struktur och funktion. Dagens förvaltning av bestånden innebär dessutom att bestånden bibehålls på en låg produktionsnivå vilket även skadar fiskenäringen.

Under det gångna seklet har fisket haft den största direkta biologiska påverkan på det marina ekosystemet. Till det kommer att fiskbestånden påverkas av de klimatförändringar som har skett. I Nordsjön har kallvattensarternas utbredning förskjutits mot norr, däribland kommersiellt viktiga arter som torsk, vitling och marulk. På svenska västkusten har under de senaste åren kunnat ses en ökning av varmvattensarter som taggmakrill, ansjovis, sardin och sanktpersfisk.

Men även det försämrade miljötillståndet i haven har betydelse för fiskbestånden, framför allt då övergödning i främst öppna Östersjön och Västerhavets kustområden. En måttlig ökning av näringsämnen kan gynna vissa arter, som t.ex. strömming och skarpsill, medan torskens reproduktion i främst Östersjön har påverkats allvarligt. I kustnära områden i Östersjön har abborre minskat i antal med ökad eutrofiering, medan mörtfiskar gynnats. Den kraftiga alg tillväxten på västkusten har däremot missgynnat bl.a. rödspotta och torsk. Havskräfta drabbas allvarligt vid återkommande långvarig eller permanent syrebrist.

Andra hot kan vara spridningen av främmande arter i havet. En undersökning pågår om de ekologiska och ekonomiska effekterna av främ-

mande fiskarter i Östersjön och dess avrinningsområde. Den svartmunnade smörbulten, som förekommer längs polska kusten, nämns som exempel på en art som nu sprider sig längs Östersjöns ostkust.

Ett annat problem utgör de rester av miljögifter som förekommer i havet som flamskyddsmedel, DDT, PCB, kvicksilver och dioxiner. Dessa är stabila mot nedbrytning och kommer därför att finnas kvar i miljön under lång tid. Dioxinhalterna i strömming från Östersjön har legat kvar på samma nivå sedan till mitten av 1980-talet och koncentrationerna av PCB sjunker inte heller. Som ett led i arbetet med miljömålsarbetet har regeringen uppdragit åt Naturvårdsverket att förbättra kunskapsläget om miljögifternas ursprung och spridning och ge förslag på en förbättrad övervakning i Östersjön samt hur gifterna kan begränsas.

Dioxin och PCB är ett allvarligt hot för delar av Östersjöfisket eftersom halterna fortfarande är förhöjda, vilket har lett till förbud att inom EU sälja vissa utpekade arter av fet fisk från hela eller delar av Östersjöområdet, som lax, sill/strömming, nejonöga, öring, röding och löjrom. Sverige har ett tidsbegränsat undantag från förbudet med hänvisning till vårt system med krav på kostrekommendationer.

Den ökande kemikalie- och läkemedelsanvändningen som via de kommunala reningsverken når havet är ett ökande problem, eftersom lite är känt om dessa medels långsiktiga effekter på miljön och fiskebestånden. Som ett led i miljömålsarbetet har regeringen därför gett Naturvårdsverket i uppdrag att bl.a. undersöka dessa ämnens effekter på vattendragen samt hur de kan reduceras från reningsverken.

7.1 Miljökvalitetsmålen och fiskeripolitiken

En stor del av miljöarbetet inom fiskesektorn styrs av den internationella verksamheten, främst EU:s fiskeripolitik. Denna politik syftar till hållbart nyttjande av resursen, tillämpning av ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen, effektiv fiskeriverksamhet och konsumenthänsyn. I grunden skiljer sig därför inte EU:s mål från våra nationella mål i strävan mot ett hållbart nyttjande av havets fiskeresurser.

Kommissionen driver arbetet med integrering av miljöhänsyn i fiskeripolitiken. Som grund för kommissionens arbete har antagits en handlingsplan för att integrera miljöskydds krav i den gemensamma fiskeripolitiken, KOM(2002) 186 slutlig. Genom detta det lades fast att fiskeripolitiken skall bidra till att uppnå miljömålen i EG-fördraget, utan att det påverkar de ekonomiska och sociala målen samt att fiskeripolitiken syftar till att gradvis införa en ekosystembaserad strategi, i den mån de vetenskapliga rönen gör detta möjligt.

Det är av vikt att tidigt i processen tydliggöra sådana målkonflikter som kan komma att uppstå mellan miljö- och fiskeripolitiska överväganden alternativt mellan miljö- och ekonomiska överväganden i syfte att undvika oönskade effekter. Genom detta förbättras underlaget för det politiska beslutsfattandet och myndigheternas agerande.

Under senare år har Fiskeriverket arbetat långsiktigt med att integrera miljökvalitetsmålen i den svenska fiskeriförvaltningen. I ett internationellt perspektiv har Sverige ett långt framskridet arbete på detta område. Regeringens övergripande miljöpolitiska mål är att till nästa generation

lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Regeringen har därefter tydligt lyft fram den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling. I den nyligen reviderade svenska strategin för hållbar utveckling (skr. 2005/06:126) belyses närmare vad som kommer att krävas för att främja hållbar utveckling och tillväxt. Det övergripande miljömålet för våra omgivande havsområden är att Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden skall bevaras. En aktiv fiskeripolitik, som syftar till en hållbar utveckling är därför en förutsättning för att nå de av riksdagen beslutade miljömålen, Levande sjöar och vattendrag samt Hav i balans samt levande kust och skärgård. Genom riksdagens beslut 2005 (prop. 2004/05:150) har flera av de miljökvalitetsmål som berör fisket dessutom skärpts. I följande kapitel tas relevanta frågeställningar för fisket upp som har behandlas inom ramen för miljöarbetet.

7.2 Nationella förvaltningsåtgärder

Regeringens bedömning: Nationella mål bör utarbetas för lokala bestånd för att säkra den biologiska mångfalden och en långsiktigt hållbar produktionsförmåga. Nationella förvaltningsplaner bör utarbetas för hotade marina arter och fiskstammar, där fisket utgör ett hot. Åtgärdsprogram bör tas fram där hotet består av förändringar i livsmiljön. Bedömning av riskerna med främmande fiskarter och bestånd bör genomföras. Regeringen avser att uppdra åt Fiskeriverket och Naturvårdsverket att vidta dessa åtgärder.

Bakgrund: Tekniska åtgärder är ett samlingsbegrepp för fiskeripolitiska förvaltningsregleringar som främst används i syfte att värna om ett långsiktigt hållbart fiske. Utvecklingen av tekniska åtgärder, som utgår ifrån försiktighetsprincipen och ekosystemansatsen, syftar till ett mer selektivt fiske. Men tekniska åtgärder används även för att förbättra skyddet av ekosystem genom att minska påverkan på den marina miljön, som känsliga bottnar, marina däggdjur, fåglar och andra arter.

Bland de tekniska åtgärder, som allmänt används i t.ex. särskilda geografiska områden, är bl.a. minsta maskstorlek, användning av mer selektiva redskap såsom trålmodeller med s.k. flyktpaneler som minskar fångster av bl.a. ungfisk. Dessa åtgärder används ofta i samverkan med andra åtgärder som begränsning av fiskeansträngning etc. Arbetet med utveckling av tekniska åtgärder kan bedrivas såväl nationellt som internationellt. Ett exempel där Sverige har varit pådrivande är den internationella utvecklingen av den s.k. BACOMA-trålen, en selektiv torskrål, som används vid trålfiske efter torsk i EU:s fiskevatten i Östersjön. En annan framgångsrik teknisk åtgärd som har införts under de senaste åren är den selektiva trålen med inbyggd rist för fisket efter havskräfta.

Regeringen anser att såväl miljöskyddshänsyn som djurskydd bör präglade arbetet med tekniska åtgärder. Som ett led i detta har Naturvårdsverket fått regeringens uppdrag att i samverkan med Fiskeriverket ta

fram vägledning för tillämpning av miljökonsekvensbeskrivningar inom fiskets område i både sött och salt vatten. Uppdraget skall redovisas senast i januari 2007.

Medlemsstaterna har rätt att besluta om bevarande- och förvaltningsåtgärder som rör alla fiskefartyg inom deras zon på tolv sjömil, förutsatt att dessa åtgärder inte är diskriminerande, att samråd har ägt rum med kommissionen, övriga berörda medlemsstater och andra berörda stater utanför EU samt att bevarandeåtgärder på EU-nivå inte redan gäller för området. Fiskeriverket har i mars 2006 till regeringen lämnat en delrapport om bl.a. effekterna av utflyttad trålgräns på fisk och bottenfaunan (Jo2006/731). I delrapporten lämnas preliminära resultat och generellt konstateras att de nya reglerna måste tillåtas fungera en längre tid för att slutsatser skall kunna dras av uppkomna effekter. Återhämtningsförmågan för marina organismer varierar starkt och beträffande fisket kan effekter avläsas först när fiskemönstret fått sin mer definierade struktur. Uppdraget planeras att rapporteras under 2008.

Arbetet med att se över hur hotade fiskarter och stammar, som inte regleras inom den gemensamma fiskeripolitiken, kan skyddas nationellt har inletts av en arbetsgrupp med representanter från bl.a. Fiskeriverket, länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Fiskeriverket har sedan 2003 möjlighet att utfärda föreskrifter som omfattar särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse. Som exempel har fångstförbud utfärdats den 1 december 2004 för vissa marina arter, som sillhaj, slätrocka och knaggrocka mot bakgrund av artdatabankens rödlista 2000, EU:s art- och habitatdirektiv, rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L206, 22.7.1992, s. 7), samt Bernkonventionen. Därefter har Fiskeriverkets föreskrifter reviderats med utgångspunkt i 2005 års rödlista.

Kommissionen presenterade hösten 2005 ett förslag om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål, KOM(2005) 472 slutlig. Som grund för åtgärderna ligger Internationella havsforskningsrådets rekommendation om att omedelbara åtgärder krävs för att återuppbygga ålbeståndet. Rekryteringen av glasål till Europas kuster har under senare år varit så låg som 1 % av tidigare nivåer och dödligheten bland vuxna exemplar som vandrar ut i havet för att leka är mycket hög. Det viktigaste inslaget i förslaget är att medlemsstaterna skall utarbeta nationella förvaltningsplaner som gör det möjligt för ålbeståndet att återhämta sig. Det föreslås att de nationella planerna skall godkännas av kommissionen. Förslaget förhandlas för närvarande i rådet.

Ett nationellt åtgärdsprogram för tumlare beslutades gemensamt av Fiskeriverket och Naturvårdsverket 2003. De inventeringar som har genomförts efter 2003 visar inte några tecken på en återhämtning av antalet tumlare i södra Östersjön, där det specifika Östersjöbeståndet nu uppskattas till ca 200 djur. Den låga tätheten gör dock att osäkerheten i skattningen av Östersjöpopulationens storlek fortfarande är mycket stor. Genom ministerrådets beslut 2004 om att förbjuda drivgarnsfisket i Östersjön har också införts obligatorisk användning av akustiska skrämmare vid garnfiske i delar av svensk fiskezon i södra Östersjön från 2005, rådets förordning (EG) nr 812/2004 av den 26 april 2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske och om ändring

av förordning (EG) nr 88/98 (EGT L150, 30.4.2004, s. 12). Drivgarnsfiske fasas ut i Östersjön och kommer att vara avslutat 2008.

Åtgärdsprogram för lax (Salmon Action Plan, SAP), dvs. den internationella aktionsplanen för Östersjöaxen, har målsättningen att uppnå minst 50 % av den potentiella produktionen av vild lax senast 2010. Planen, som har varit lyckosam, har resulterat i att den totala produktionen av vild lax i Östersjön har ökat från en nivå på ca 500 000 utvandrande laxungar 1996 till 1,5 miljoner 2003. Det långsiktiga produktionsmålet på minst 50 % av ursprunglig nivå, har även det uppnåtts i flertalet av de större laxälvarna i Bottniska viken, men det finns fortfarande ett antal mindre laxälvar med svaga laxstammar där beståndsutvecklingen inte har varit lika positiv. Undersökningar för att utreda och åtgärda problemen i dessa laxälvar pågår men chansen att de före 2010 skall kunna uppnå det 50 %-iga målet för dessa laxälvar är liten. Viss osäkerhet råder fortfarande om huruvida inte storleken på de ursprungliga bestånden i vissa fall underskattats och i andra fall överskattats.

Inom ramen för arbetet med att utveckla ett selektivt fiske på den odlade laxen i Östersjön är all odlad lax som sätts ut i Östersjön från svenska laxodlingar fr.o.m. våren 2004 fettfeneklipt. Genom detta förväntas förutsättningar ges för att fettfeneklipt lax under 2006 skall kunna fiskas inom ett terminalfiske, ett fiske som inriktas på den odlade laxen. Fiskeriverket har i mars 2005 till regeringen redovisat utvärdering och förslag om selektiva metoder för ett utökat selektivt fiske efter fettfeneklipt lax och öring (Jo2005/604). Syftet med terminalfisket är att maximera fisket på den odlade laxen, samtidigt som det kan skapas möjligheter för vilda laxar att uppsöka sina lekplatser. Det är angeläget att terminalfisket på den odlade laxen kan bedrivas utan att exploatera den vilda laxen för mycket. Därför kan finnas behov av att överväga om terminalfisken i framtiden bör begränsas till områden i anslutning till älvar med odlad lax och på platser med konstaterat låg förekomst av vild lax. För att kunna bedriva ett selektivt fiske bör på sikt ske en utfasning ske av garnande fällor, som laxfällor och laxnät och fisket bör till övervägande del ske med kombifälla och push-up-fälla. Vidare framhålls att även om de senare redskapen visar på låg skadefrekvens och god överlevnad är en 100 %-ig återutsättning av oskadad, levande vild lax inte möjlig.

Skälen för regeringens bedömning: För att kunna få genomslagskraft måste förvaltningsplaner upprättas i internationell samverkan för de kommersiella marina fiskbestånden med större geografisk spridning. Grunden för sådana svenska ställningstaganden är hållbart nyttjande och de nationella miljö kvalitetsmålen.

För lokala populationer påverkade av fiske är dock nationella förvaltningsplaner nödvändiga. Regeringen gör bedömningen att nationella mål för lokala fiskbestånd bör utarbetas inom sitt naturliga utbredningsområde i syfte att säkra den biologiska mångfalden och den långsiktiga hållbara produktionsförmågan samt att beakta behoven från fiskets näringsgrenar. I första hand bör planer tas fram till de arter som hamnar på de tre översta hotkategorierna i den nya rödlistan (dvs. akut, starkt eller sårbar) medan missgynnade arter bör hållas under uppsikt. För övriga arter där kunskap saknas bör ett arbete påbörjas med att förbättra

kunskapsläget. Förvaltningsplaner för marina arter och fiskstammar där fisket utgör ett hot bör vidare upprättas. Särskild vikt bör läggas vid arbete med förändringar i fiskens livsmiljö och särskilt att i större omfattning säkra fria vandringsvägar för fisk. För arter där hotet främst består i att de fångas som bifångster i ett intensivt havsfiske, t.ex. sillhaj och slätrocka krävs internationella insatser inom det fiskeripolitiska området. Regeringen avser uppdra åt Fiskeriverket och Naturvårdsverket att genomföra de ovan nämnda åtgärderna.

Fiskeriverket bedriver ett arbete med att identifiera referensvärden för naturlig biologisk mångfald vid våra kuster och hav och att skaffa en överblick över tillståndet för den biologiska mångfalden och därmed hoten mot arter och stammar av fisk. Fiskeriverket förfogar över ett värdefullt material i form av långa tidsserier som kan ge information om hur fisksamhället har förändrats men också, genom att koppla det till andra data, varför förändringarna har skett. Analyser av detta material används till att göra förutsägelser om vad förändringar i klimat och eller fisketryck får för effekt på marina ekosystem.

Rekryteringsskadorna hos gädda och abborre på ostkusten är inte ett isolerat problem utan verkar vara en effekt av födobrist för dessa arters yngel orsakad av att hela Östersjöns ekosystem är i förändring, till följd av bl.a. det nedfiskade torskbeståndet och det därmed kraftigt expanderande skarpsillbeståndet. För att utreda orsakssambanden måste kunskapen ökas om såväl utsjöns som de kustnära ekosystemen samt utbytet däremellan. Orsaken till att vissa områden drabbats hårdare kan vara en kombination av storskaliga förändringar och lokal avsaknad och eller utslagning av de viktigaste områdena i sötvatten och avsnörda vikar. Fiskeriverket har nyligen utrett rekryteringsskador på svenska kustfiskebestånd (Jo2005/2752). Denna utredning bereds för närvarande inom Regeringskansliet och regeringen har för avsikt att återkomma till frågan.

Det finns indikationer på att Östersjön kan ha genomgått en ekologisk förändring som lett till en ökning av skarpsill, vilket i sin tur kan hämma torskens återhämtning. Bestånden av skarpsill ligger över biologiska referensnivåer. Rekommenderade kvoter av skarpsill begränsas av hänsyn till de mer begränsade bestånden av sill som fiskas samtidigt.

Spridningen av främmande arter i havet är ett område där kunskaperna måste förbättras. I de flesta fall härstammar de främmande fiskarter som har eller riskerar att etablera sig i Östersjön från regionen runt Kaspiska och Svarta havet och antas ha spridit sig dit med ballastvatten eller kanaler. Fartygstrafik och byggandet av nya fartygsleder från dessa områden bör därför minimeras och åtgärder för att rena ballastvatten vidtas. Etableringen av svartmunnad smörbult i Gdanskbukten kan ha gynnats av att området innan etableringen var påverkad av bl. a. föroreningar, intensiv båttrafik och överutnyttjande av fiskbestånden. Regeringen anser att spridningen av och antalet främmande arter och bestånd i svenska vatten skall minimeras och avser att uppdra åt Fiskeriverket att genomföra en bedömning av riskerna med främmande fiskarter och bestånd. För all utsättning av främmande arter bör beaktas att åtgärden inte medför att ursprungliga arter eller den biologiska mångfalden i området skadas.

Inom ramen för miljö kvalitetsmålet för Hav i balans och levande kust och skärgård har regeringen ökat ambitionsnivån för delmålet om skydd av marina miljöer och kust och skärgårdsområden (prop.2004/05:150). Senast 2005 skulle fem marina naturreservat inrättas, vilket också skett, och 2010 skall ytterligare fjorton marina naturreservat vara inrättade. I syfte att skapa ett bredare underlag för utvärderingen skall ytterligare tre områden med permanent fiskeförbud, såväl kustnära som utsjöområden, inrättas till 2010 i vardera Östersjön och Västerhavet för utvärdering till 2015.

Detta delmål syftar till att stärka bevarandet av biologisk mångfald genom att skydda livsmiljöer i havet. Sverige har ett internationellt åtagande att inrätta naturreservat i marin miljö och har redan inrättat ett flertal sådana områden. Men antalet kommer att öka och Sverige har inom ramen för Natura 2000-arbetet anmält till Europeiska kommissionen ca 400 områden med marin naturtyp.

Havsområden kan skyddas genom inrättande av naturreservat i marin miljö enligt miljöbalken men även, helt eller delvis, genom föreskrifter enligt annan lagstiftning. Som exempel kan nämnas att Fiskeriverket ansvarar för att genomföra de regleringar av fisket som kan behövas för att ta till vara både fiskevårdens och naturvårdens intressen i dessa marina områden. Fiskeriverket kan stänga områden för fiske för att bevara eller restaurera hotade fiskbestånd eller så kan bottenrålning förbjudas i områden för att skydda känsliga bottenar.

Öresund är ett exempel på att områden med ett trålfiskeförbud kan bevara relativt intakta fiskbestånd och att inte totalförbud behöver vara den enda lösningen. Sedan 1932 är genom en överenskommelse med Danmark allt trålfiske och snörpvadsfiske i Öresund förbjudet. Förbudet kom till i första hand för att underlätta sjöfarten i det trånga och med tät fartygstrafik frekventerade sundet men har även betytt mycket för fiskbestånden. Fiskbestånden, såväl av torsk som många andra arter, är här fortfarande mycket goda trots att närmare 100 yrkesfiskare, 25 turistfiskebåtar och ett stort antal fritidsfiskare fiskar i Öresund bara på den svenska sidan. Det fiske som bedrivs är ett selektivt fiske med lågeffektiva redskap jämfört med de fisketrålar och snörpvadar som används i omgivande havsområden.

Fiskeriverket har länge arbetat med fredning av lekområden, främst kring å- och älvmyningar med bl.a. vandrande lax och öring. Längs de svenska kusterna är ca 250 områden fredade under delar av året. Därtill kommer lekområden för torsk i både Östersjön, Skagerrak och Kattegatt samt lekområden för gädda och abborre i Kalmarsundsområdet. Fiskeriverket har i mars 2006 till regeringen avrapporterat arbetet med att analysera effekterna av fredningsområden på fiskbeståndens status (Jo2006/732). Av redovisningen framgår att flera olika typer av fredningsområden har använts inom den svenska fiskeriförvaltningen, som fiskefria områden, områden med redskapsbegränsningar året om samt lekfredningsområden. Antalsmässigt utgör lekfredningsområden den vanligaste fredningsformen, och dessa har under lång tid använts som fiskevårdande åtgärd. Lekfredningsområden, som förekommer både i sjöar, vattendrag och hav, är sett till area den mest utbredda formen av

fredningsområden och utgörs idag av områden med olika typer av redskapsbegränsningar som gäller året om. De största av dessa områden finns i kustzonen, där det råder förbud mot trål- och vadfiske. De senaste åren har fokus riktats mot helt fiskefria områden som en ny förvaltningsåtgärd. Det finns i nuläget ett fåtal mindre områden i svenska vatten som är fiskefria men dessa har inte inrättats med fiskeriförvaltning som främsta syfte.

Skillnaden mellan dessa typer av fredningsområden och andra skyddade områden, som naturreservat i marin miljö, där fisket regleras ur ett naturvårdsperspektiv är främst att syftet med fredningsområden är att vårda vissa arter eller bestånd av fisk utifrån fiskets behov. Därför är det av stor vikt att åtgärd väljs mot bakgrund av det aktuella syftet. I den nämnda översynen av fiskelagen skall övervägas hur områden i ökad utsträckning skall kunna skyddas av miljöhänsyn även via fiskelagen.

Fiskeriverket har till regeringen avrapporterat uppdraget att införa fiskestopp i ett skyddat marint område under perioden 2005–2010 (Jo2006/730). Detta är bakgrunden till att Fiskeriverket i februari 2006 beslutat om ett fiskefritt område kring Gotska Sandön. I enlighet med den skärpning som gjordes i 2005 års miljömålsproposition (prop.2004/05:150), har Fiskeriverket, i samråd med Naturvårdsverket och länsstyrelserna, därefter fått en komplettering av uppdraget som innebär att föreslå ytterligare tre områden med permanent fiskeförbud, såväl kustnära som utsjöområden, i vardera Östersjön och Västerhavet. Dessa områden skall inrättas till 2010 och effekterna utvärderas till 2015.

Riksintressen för yrkesfisket har nyligen har reviderats (Jo2006/726). Arbetet som genomförts av Fiskeriverket i samråd med länsstyrelserna och berörda intressenter syftar till att fastställa områden av riksintresse för yrkesfisket, vilket bl.a. innebär att viktiga lek- och rekryteringsområden för kommersiellt viktiga fiskarter har pekats ut. Dessa områden skall beaktas i de pågående arbetena med naturreservat i marin miljö.

7.4 Utkast av fisk

Regeringens bedömning: Utkast av fisk måste minimeras. Fiskeriverket avser att införa ett förbud mot utkast av sådan fisk som kan landas i överensstämmelse med gällande EU-regler.

Skälen för regeringens bedömning: Inom ramen för miljömålsarbetet har delmålet för minskning av bifångster skärpts så att bifångster av icke-målararter skall senast 2010 inte ha mer än försumbara negativa effekter på populationerna eller ekosystemen. I fisket fångas inte bara de arter som är de direkta målararterna utan också betydande bifångster av småfisk och oönskade arter, vilka ofta kastas överbord och sällan överlever. Numera är omfattningen av utkast av oönskad fisk så omfattande att de tillsammans med de höga uttagen medför en så hög fiskedödlighet att de i flera fall innebär ett direkt hot mot fiskbestånden. Svenska fiskare kastar 5–20 % av all torsk som de fångar, 50 % av havskräftan, 85 % av vitlingen samt mer än 50 % av rödspotta, rödtunga och kolja. Största

delen kastas för att den är för liten, ger ett för lågt pris eller för att kvoten är slut.

Av den torsk som landas i Sverige har under de senaste åren drygt 55 % varit av minsta storleksklass 5, dvs. 0,3 – 1 kilo, och drygt 30 % av storleksklass 4, vilket motsvarar fiskar på 1 till 2 kilo.

Kommissionen konstaterade 2003 att det fanns svårigheter med att åtgärda problemet med utkast av fisk eftersom det har sin grund i utformningen av förvaltningspolitiken. Detta medför bl.a. att utkast av fisk måste genomföras när fisken är för liten, understiger fastställt minimimått och när den nationella fiskekvoten är slut. Därför prioriterade kommissionen att minimera utkastet genom att reglera fisket med hjälp av tekniska åtgärder och begränsningar av fångst och fiskeansträngning.

Inom Internationella havsforskningsrådets arbetsgrupper och kommittéer arbetar man bl.a. med att utvärdera effekter av fiske på arter som tas som bifångst i fisken riktade mot andra arter och som landas eller kastas tillbaka om de saknar kommersiellt värde. Internationella havsforskningsrådet har emellertid inte gjort någon mer omfattande sammanställning över var, när och i vilka fisken som bifångster förekommer. Problemet grundar sig historiskt på otillräckliga uppgifter om utkast i yrkesfisket. Sedan 2000 är emellertid EU:s medlemsstater skyldiga att samla in uppgifter över utkast av målarter. Dessutom finns det en bristfällig tillgänglighet på motsvarande uppgifter om vilka bifångstarter som kastas tillbaka. Sverige bör därför internationellt verka för att få till stånd en förbättrad tillgänglighet av bifångstinformation.

Fiskeriverket har på regeringens uppdrag utrett förutsättningarna för ett dumpningsförbud såväl ur nationellt som ur EU-perspektiv samt har belyst de biologiska och ekonomiska konsekvenserna av ett sådant förbud (Jo2003/641). I uppdraget, som avrapporteras i mars 2004, redovisades orsaker och effekter av utkast av fisk med kommersiellt värde. Ett arbete har påbörjats av Fiskeriverket, som syftar till förbud mot utkast av sådan fisk, inklusive skaldjur, som är tillåten att landa enligt gällande regelverk.

Det diskuteras också alternativa förvaltningssystem för begränsning av uttaget av fisk som skulle kunna minska utkastet. Den regionala rådgivande nämnden för Nordsjön har t.ex. föreslagit att en begränsning av fiskeansträngningen, i stället för nuvarande kvotsystem, skulle kunna användas för fisket efter torsk i Kattegatt. I syfte att utvärdera effekterna av ett sådant system diskuteras för närvarande ett vetenskapligt försök i Kattegatt mellan kommissionen och berörda länder, Sverige, Danmark och Tyskland samt den regionala rådgivande nämnden för Nordsjön.

Regeringen gör bedömningen att omfattningen av den fisk som kastas ut nu är så stor att åtgärder måste vidtas. Utkast av fisk, som därmed ökar fiskedödligheten, måste på alla sätt minimeras. I Danmark är det sedan 2002 förbjudet att göra utkast av fisk som får landas i överensstämmelse med gällande regler. Trots svårigheterna att kontrollera att ett sådant förbud efterlevs anser regeringen att ett sådant förbud snarast skall införas även i Sverige. Förbudet bör kompletteras med lämpliga undantag, t.ex. för utkast av skaldjur som syftar till att förbättra skaldjurets kvalitet, tillväxt eller reproduktion, som t.ex. romhumrar och genomlysta krabbor. Regeringen har inhämtat att Fiskeriverket har för

avsikt att i sina föreskrifter införa ett sådant förbud. Vid utformningen av det nationella förbudet skall erfarenheter av bl.a. det danska förbudet beaktas.

Skr. 2005/06:171

7.5 Säl och skarv

Regeringens bedömning: Arbetet med att förebygga säl- och skarvskador på fisket bör samordnas genom bl.a. arbetet med utveckling av nya redskap och fiskemetoder. Beståndsberäkningar samt datainsamling av bifångster av säl och skarv bör förbättras. Grunden för arbetet med förvaltningen av både säl och skarv bör baseras på såväl EU:s miljöpolitik som fiskeripolitik. Nationella förvaltningsplaner för säl och skarv bör ses över. Nuvarande jaktbestämmelser för säl och skarv bör ses över med inriktning mot skonsammare och effektivare jaktmetoder. Regeringen avser att till Naturvårdsverket och Fiskeriverket lämna uppdrag med denna inriktning.

Utredningens förslag: Fiskeriverkets förslag (Jo2005/2636) överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Flertalet länsstyrelser, Sveriges Fiskares Riksförbund och Sveriges kust och insjöfiskares organisation* tillstyrker Fiskeriverkets beskrivning av fiskets problem med säl och skarv samt tillstyrker förslagen om att samordna arbetet med säl och skarvskador, att vidta åtgärder för förbättra jaktmetoderna samt att utarbeta en kommunikationsstrategi. Flera remissinstanser framhåller att en framtida förvaltning av säl och skarv måste vara ekosystembaserad. *Umeå universitet* lyfter fram behovet av en förbättrad datainsamling och att redskapsutvecklingen måste påskyndas. *Naturvårdsverket* instämmer i huvudsak i förslagen, men framhåller att samråd rörande skarvproblematiken skall hanteras separat samt att om bidrag till förebyggande åtgärder skall ges från viltskadeanslaget kräver det en höjning av anslaget. *Naturhistoriska Riksmuseet* och *Stockholms universitet* är kritiska till att de negativa effekterna enbart belyses ur yrkesfiskets perspektiv och framhåller att rapporten saknar ett naturvårdsperspektiv. De tillstyrker dock behovet av saklig kunskapsinhämtning, en fortsatt redskapsutveckling och en ekosystembaserad förvaltning.

Skälen för regeringens bedömning: Sälarna längs våra kuster blir allt fler. I Östersjön ökar antalet gråsäl och 2004 översteg populationen 20 000 djur. Även vikarpopulationen ökar i Bottenviken. Under 2004 gavs tillstånd till jakt på 170 gråsäl, varav 82 djur fälldes. Knubb-sälarna minskade på syd- och västkusten till ca 7 000 djur på grund av en virusinfektion, den s.k. "säljukan", men har nu ökat till 9 500 djur 2005. I Östersjön, upp till Kalmarsund, finns ett särskilt bestånd på 900 knubb-säl.

Inventeringar visar att skarvarna sprider sig över allt större områden eventuellt som en effekt av minskad födotillgång. Det uppskattas att 2004 uppgick antalet familjegrupper av skarv i hela landet till 35 700, vilket motsvarar omkring 180 000 skarvar. Detta innebär en ökning med 40 % sedan 1999 då den senaste rikstäckande inventeringen gjordes.

Skarvarna påverkar fisket främst genom sin inverkan på fisksamhället, vilket leder till minskad fångst i områden med större skarvkolonier.

Säl påverkar fisket och vattenbruket direkt genom skador på redskap och förlust av fångst. Men säl påverkar även fiskbestånden indirekt genom spridning av parasiter. Speciellt utsatta för skador är fasta redskap som nät, fällor och ryssjor. I områden där det finns sälar drabbas nästan alla typer av fisken. Längs västkusten är det knobbsälen som vållar problem. I Östersjön är det framför allt gråsälen som orsakar skador men i Bottenviken rapporteras nu allt fler skador från vikare. I Bottenviken är fisket med lax- och sikfällor den dominerande formen av yrkesfiske och det är framför allt i dessa redskap som bifångster av säl förekommer. Det uppskattas att drygt 450 gråsälar, ca 50 vikare och 415 knobbsälar fångades som bifångst i hela det svenska fisket under 2002.

Fiskeriverket har i november 2005 till regeringen redovisat arbetet med att minska skador och bifångster av säl och skarv (Jo2005/2636). De skador som säl förorsakar för svenskt fiske uppskattas för de direkta fångstförlusterna till ca 33 miljoner kronor. Det totala skadevärdet är högre, eftersom undersökningen inte omfattade alla typer av fisken och inte heller inkluderade effekterna av sälens direkta inverkan på fiskbestånden. Därtill kommer att skadorna på redskap och förlorade fiskemöjligheter torde överstiga 20 miljoner kronor.

Även skarvskadorna utgör ett problem för både fritids- och yrkesfiske med passiva redskap, som ryssjor, fiskfällor och nät. Mest utsatta är bottengarn som står ute på samma plats under hela fiskesäsongen. Skadebilden varierar mellan insjö och kust och mellan norr och söder. Skadorna är störst i södra Sveriges inland och minskar mot norr, där också skarvtätheten minskar. De flesta bifångsterna av skarv sker i bottengarn men förekommer även i andra typer av nätfisken. Bifångst-risken varierar sannolikt beroende på både maskvidd och trådtjocklek i nätet. Fiskeriverket har i mars 2006 till regeringen även avrapporterat en kartläggning av för skarvskador speciellt utsatta fisken och skarvens effekter på ekosystemet (Jo2005/561). Detta uppdrag har genomförts i samverkan med Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Det fiske, som har högst skadefrekvens av skarv är bottengarnsfiske efter sik och ål, där bitskador på sik kan uppgå till mer än 10 % av fångsten. Hur stor del av fångsten som skarvarna konsumerar är okänt, men kan vara av betydande omfattning. Varje skarv konsumerar omkring 0,5 kg fisk per dag. Mekaniska skador på redskapen förekommer men tycks ha liten omfattning. Totalt uppskattas antalet bifångade skarvar 2001 till ca 8 500 i det svenska kust- och insjöfisket.

Regeringen anser att arbetet med säl- och skarvfrågor samordnas och utvidgas till att omfatta även framtagande av fiskemetoder och fiskeredskap som motverkar skador av skarv på redskap och fångst. I detta arbete är samverkan med yrkesfiskare och fritidsfiskare en förutsättning. Eftersom säl- och skarvproblematiken i huvudsak berör samma grupper av småskaliga kustfiskare, så bör detta arbete samordnas. Inriktning och metoder för redskapsutveckling sammanfaller i stor utsträckning när bifångster och angrepp på fångsten skall förhindras. Samordningsvinster finns med att förena skarvproblematiken i arbetet om förebyggande fiskemetoder och fiskeredskap. Uppdrag kommer att lämnas till Naturvårdsverket och Fiskeriverket att genomföra dessa åtgärder.

Kunskapsunderlaget bör förbättras genom att miljöövervakningen bör omfatta även övervakningsprogram med ett till två års intervaller för såväl mellanskarv i olika delar av Sverige som för populationen av övervintrande stor- och mellanskarvar. Möjligheter att genomföra de årliga sälräkningarna i fortsättningen med flyginventering för alla sälarterna bör övervägas. Dessutom behövs bättre kunskap om fisksamhällenas storlek i de aktuella områdena med och utan säl och skarv.

Riksdagen har antagit en skärpning av miljö kvalitetsmålet som innebär att senast 2010 skall de årliga bifångsterna av marina däggdjur understiga 1 % av respektive bestånd. Bifångsterna av sjöfåglar och icke-målarter skall inte ha mer än försumbara negativa effekter på populationerna eller ekosystemet. Fiskeriverket har regeringens uppdrag att analysera effekterna för det småskaliga kustfisket av detta miljömål.

Regeringen anser att det är angeläget att det finns förutsättningar för att en näring och olika vilda djur kan utnyttja en och samma naturresurs. Som grund för detta arbete ligger de nationella förvaltningsplanerna för säl och skarv. Det nationella förvaltningsarbetet påverkas dessutom av det regionala arbetet som bedrivs inom konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö, HELCOM, med en gemensam plattform för sälförvaltningen i Östersjön.

Både säl och skarv regleras av internationella avtal, inklusive EU:s art- och habitatdirektiv, direktiv 92/43/EEG, samt fågeldirektiv, rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 25.4.1979, s. 1). Sverige har därför inte mandat att agera på egen hand. Regeringen har för avsikt att uppdra åt Naturvårdsverket att i samverkan med Fiskeriverket utreda möjligheterna att med hänsyn till de nationella miljömålen och de internationella avtalen förändra de nationella förvaltningsplanerna för säl och skarv för att inte i onödan påverka möjligheterna att utveckla kust- och insjöfisket. Miljömålet och ekosystemansatsen samt en bedömning av populationernas utveckling inom sitt naturliga utbredningsområde skall utgöra bas för det nationella arbetet med förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.

Detta innebär att som grund för förvaltningen bör ligga en analys av ekosystemförhållandena så att fiskets intressen kan tillvaratas på ett rimligt sätt inom ramen för naturliga ekosystem. Vidare bör genomföras en revidering av skydds- och fiskebestämmelser för att skapa en så skonsam och effektiv jakt som möjligt och skapa möjligheter till bättre skydd för fisket inom prioriterade områden. Nuvarande jaktbestämmelser för säl och skarv bör ses över med inriktning mot skonsammare och effektivare jaktmetoder. Möjligheterna att inom ramen för fiskets riksintressen och olika former av skyddade områden prioritera olika intressen bör också beaktas. Inom ramen för viltskadeanslaget utgår i dag ersättning för sälskador och bidrag till förebyggande åtgärder från viltskadeanslaget. Viltskadeanslaget ger möjlighet till ersättning för verksamheter som skadas av vilt. I första hand skall skador från vilt förebyggas genom jakt.

Regeringens bedömning: Ett ekonomiskt stöd bör lämnas till sådana fiskeföretag som drabbas av dumpade kemiska stridsmedel eller miljöfarliga kemiska ämnen. Stödet bör avse kompensation för dels fångst som inte går att sälja, dels för uteblivna fångster under den tid som fartyget saneras. Vidare bör stöd kunna ges för eventuella skador på fartyg eller redskap. Regeringen avser att uppdra åt Fiskeriverket att utforma regler om sådant stöd.

Utredningens förslag: Fiskeriverkets förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Instämmer i stort med Fiskeriverkets förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Det förekommer att fiskare lider ekonomisk skada och utsätts för hälsorisker i samband med att de får upp dumpade kemiska stridsmedel eller miljöfarliga kemiska ämnen i fångsten. Kustbevakningen har under tidsperioden 1980 – 2005 registrerat tio fiskebåtsincidenter med dumpad senapsgasammunition och sex incidenter med andra kemikalier än kemiska stridsmedel som har krävt sanering av fartyg eller annan omfattande skyddsinsats. Den senaste incidenten förekom år 2002, då Kustbevakningen fann en senapsbomb i hamnen i Simrishamn.

I anslutning till de båda världskrigen dumpade flera stater kemiska stridsmedel i bl.a. Östersjön. Regeringen vill dock erinra om att den svenska försvarsmakten aldrig har haft sådana stridsmedel och därför inte heller dumpat sådana ämnen.

Statskontoret redovisade 1996 en utredning om ett system för ersättning vid dumpade kemiska stridsmedel eller miljöfarliga kemiska ämnen. Utredningen redogjorde bl.a. för risksituation, antal inträffade incidenter och de ersättningsmöjligheter, som då var aktuella. Vidare föreslogs en lösning där kommersiella försäkringar spelade en viktig roll och där försäkringarna var otillräckliga skulle yrkesfiskaren ersättas med statliga medel (Jo2002/1636). Därefter har Fiskeriverket i september 2003 redovisat för regeringen en översyn av ersättningssystem för kostnader i samband med skador på fiskefartyg till följd av dumpat militärt avfall eller miljöfarliga kemiska ämnen (Jo2003/2210).

Regeringen anser att ett ekonomiskt stöd bör lämnas till fiskeföretag som drabbas av dumpade kemiska stridsmedel eller andra kemiska ämnen. Det bör finnas möjlighet att, i den utsträckning som EU:s statsstödsregler tillåter, lämna ekonomisk stöd till sådana fiskeföretag som drabbas av dumpade kemiska stridsmedel eller miljöfarliga kemiska ämnen. Stödet bör avse kompensation för uteblivna fångster under den tid som fartyget saneras. Vidare bör ges stöd för eventuella skador på fartyg eller redskap liksom fångst som inte går att sälja. Stödet bör fastställas på en sådan nivå att företaget får kompensation för fångst som inte kan saluföras, stöd för uteblivna fångster samt eventuella skador på fartyg eller redskap.

Regeringen avser att uppdra åt Fiskeriverket att utforma regler för sådant stöd. Övriga kostnader skall finansieras genom omprioritering inom ramen för befintliga anslag.

Dumpningsplatser för kemiska stridsmedel har kartlagts såväl av Sjöfartsverket som inom ramen för Helsingforskommissionens verksamhet. Information och vägledning för fiskare har utarbetats av Kustbevakningen samt i internationella sammanhang av Helsingforskommissionen.

Skr. 2005/06:171

8 Fiskevård

8.1 Samordning av fiskevårdsåtgärder

Regeringens bedömning: En översyn av förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården bör göras för att få bättre överensstämmelse mellan fiskevårdsåtgärder och arbetet med miljö kvalitetsmålen.

Regeringens bedömning är att den av Fiskeriverket initierade samrådsgruppen för fiskevård bör ha ett brett anslag på fiskevårdens frågeställningar med utgångspunkt i arbetet med såväl miljö kvalitetsmålen som med EU:s ramdirektiv för vatten. Samrådsgruppen för fiskevård bör behandla fördelningen av fiskevårdsanslag och fiskeavgifter.

Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket utreda möjligheten att samordna fördelningen av ekonomiska medel för fiske- och vattenvård.

Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att sammanställa befintlig kunskap om fiskevårdande åtgärder, som även kan användas som kompensationsåtgärder i sjöar, i fjällområdet, längs kusten och i marin miljö. Arbetet bör ske efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda organisationer.

Fiskeriverkets förslag: Regeringens bedömning överensstämmer i stort med Fiskeriverkets förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanserna har i huvudsak inga invändningar mot Fiskeriverkets förslag.

Remissinstanserna understryker att det statliga fiskevårdsanslaget har mycket stor betydelse för fiskevården i landets olika delar. De flesta remissinstanserna delar bedömningen att förordningen bör ses över så att anslaget kan anpassas bättre till miljö kvalitetsmålen. Det anses vara högst angeläget att anslaget har en flexibel användning då det ofta är svårt att genomföra ett projekt under ett budgetår. Det råder delade meningar om att avsätta särskilda medel för några få långsiktiga projekt och en oro att alltför mycket binds administrativt. Vidare anses att medel bör fördelas rättvist över regioner och att en samlad fiskevårdsdatabas är önskvärd och angelägen. Remissinstanserna anser även att raapporteringskrav bör skärpas så att nya fiskevårdsmedel kan fås av sökande först efter rapportering. Vidare bör Fiskevårdsmedel till viss del kunna användas för effektuppföljning och att information via myndigheten förbättras men praktisk fiskevård bör fortsatt vara huvudsyftet.

Bakgrund: Fiskevård genomförs av olika skäl. Den kan dels vara återställande och vårdande i vatten där fisket och fiskresursen direkt har skadats av vattenverksamhet, dels bedrivs utifrån perspektivet om ett bättre utnyttjande av den befintliga fiske- och fiskresursen.

Finansieringen för fiskevården kommer utifrån detta perspektiv från flera olika källor. Utöver det statliga fiskevårdsanslaget 43:9 Fiskevård finns t.ex. finansiering via fiskeavgifter från vattendomar, inom Fonden för fiskets utveckling (FFU), biologisk återställning av kalkade vatten och användning av myndighetsanslag.

Enligt SCB:s och Fiskeriverket i undersökningen Fiske 2005 görs bedömningen att ca 90 000 personer årligen lägger ner sammanlagt ca 900 000 arbetsdagar på praktisk fiskevård ideellt, vilket visar det stora allmänna engagemanget i frågorna.

Av fiskevårdsanslaget 43:9 på Fiskeriverket får bidrag lämnas till kostnader för att bilda eller ombilda fiskevårdsområden (FVO), fisketillsyn, utsättning av fisk och insatser för att bevara hotade fiskarter och fiskstammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden.

För innevarande år ligger fiskevårdsanslaget på 26 miljoner kronor. För perioden 1997–2003 har totalt 125 miljoner kronor anslagits. Medlen har fördelats enligt tabell 1.

Tabell 1. Fiskeriverkets sammanställning av fördelning av medel från det statliga fiskevårdsanslaget under perioden 1997–2003.

	Summa fördelade medel, tkr.	Andel av totalt belopp, %
Länsvisa fiskevårdsinsatser	78 669	63
Forsknings- och utredningsarbeten	14 930	12
Fiskutsättningar (ål, lax för att främja yrkesfisket)	10 400	8
Aktionsplan lax	8 200	7
Särskilda fiskevårdsinsatser	5 980	5
Förrättningskostnader FVO	3 683	3
Övriga insatser	3 250	2
Summa	125 112	100

De medel som har fördelats till länsvisa insatser har använts till 34 % för biotopvård, 26 % för fiskvägar, 11 % för utsättningar, 6 % för övriga åtgärder i fält samt 2 % för övriga fiskevårdsåtgärder. Större delen av insatserna finansierade genom fiskevårdsanslaget syftar till att förbättra den naturliga reproduktionen av målarterna i främst vattendrag.

Den som vill bedriva vattenverksamhet som medför skada på fisket åläggs av miljödomstolen i första hand till att utföra åtgärder, som gör att möjligheten till fiske finns kvar och i andra hand till att betala en särskild eller allmän fiskeavgift. Grunden för detta finns i 11 kap. 8 § miljöbalken. För 2005 uppgick saldot på särskilda fiskeavgiftsmedel till ca 68 miljoner kronor i bokfört värde eller 110 miljoner i marknadsvärde. Under åren 1997–2003 inbetalades ca 56 miljoner kronor och ca 59 miljoner kronor utbetalades. Merparten av dessa medel är geografiskt bundna till den plats där vattenverksamheten utförts liksom till vissa ändamål. Beslut om utbetalning av medel tas av Fiskeriverket eller av regeringen. Fiskeriverket delegerar även beslut till länsstyrelsen.

Den s.k. allmänna fiskeavgiften får användas till att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården. Dessa medel är inte geografiskt bundna. För 2005 var saldot ca 17 miljoner kronor i bokfört värde och 20 miljoner kronor i marknadsvärde. Intäkterna har under de senare åren

varit större än utbetalningarna, som har uppgått till mellan 5 och 8 miljoner kronor årligen 2001–2003.

De s.k. villkorsmedlen är avgifter som uppkommer genom att regeringen prövar tillåtligheten av nya verksamheter. I miljöbalken anges att regeringen, om den meddelar tillstånd, får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. För 2005 uppgick saldot för dessa villkorsmedel till ett bokfört värde om 16 miljoner kronor eller ett marknadsvärde om 30 miljoner kronor. Villkorsmedel är vanligen bundna till ett geografiskt område.

Utredningen om Fiskevårdens finansiering (SOU 2005:76) har fastställt att ytterligare 60–80 miljoner behövs till fiskevården. Utredningen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Fiskeriverket och länsstyrelserna har i november 2004 till regeringen redovisat hur de under utgiftsområde 23 uppförda anslaget 43:11 *Fiskevård* (nu 43:9 *Fiskevård*) anvisade medlen handlagts och disponerats samt effekterna av gjorda insatser under perioden 1997–2003 (Jo2004/2521).

Skälen för regeringens bedömning: Den övergripande kunskap som det statliga fiskevårdsanslaget har bidragit till har medfört att regelverk och åtgärdsprogram bättre har kunnat anpassas till de biologiska förutsättningarna. Den grundläggande principen och prioriteringen för fördelning av fiskevårdsanslaget är att det skall fördelas över Sverige till fiskevård främst i vatten där allmänheten har rätt att fiska.

Det fiskevårdsarbete, som leds av Fiskeriverket, har en lång tradition och förankring bland berörda grupper och regeringen bedömer att detta arbete har bidragit till ett starkt lokalt fiskevårdsarbete. Däremot har uppgifter över genomförda åtgärder inte sammanställts tidigare och inte heller redovisats på något enhetligt eller samordnat sätt. Insatserna har haft goda effekter men medel har inte avsatts för särskild effektuppföljning. Regeringen anser att beslut om beviljade medel från fiskevårdsanslaget framgent bör innefatta tydligare villkor om rapportering så att projektsammanställningar och uppföljningar skall kunna göras på ett tillfredsställande sätt. Flexibilitet i användandet av det statliga fiskevårdsanslaget i syfte att kunna tillgodose en anpassning av det praktiska arbetet i fiskevården är viktig. Genomförandet av åtgärderna är till sin natur beroende av de naturliga variationerna på plats, t.ex. vattenstånd. Andra faktorer som är svåra att styra men som är av avgörande betydelse för om och när projekt kan komma till stånd är t.ex. markägarförhållanden, intressenter, tillstånd, ersättningar och finansieringslösningar. Dessutom sker fördelning från länsstyrelser till lokala aktörer, som i sin tur skall hinna nyttja medel i tid.

Medel bör även kunna riktas mot större, eventuellt fleråriga, projekt av stort nationellt eller regionalt intresse. I detta sammanhang bör hänsyn tas så att medel över tiden kan fördelas regionalt utifrån behov och att den praktiska fiskevården är huvudsyftet.

En översyn av förordningen om stöd till fiskevården bör göras för att få en bättre överensstämmelse mellan de fiskevårdsåtgärder som bör stödjas och de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen (se kap. 4.1).

Regeringens bedömning är att den av Fiskeriverket initierade samrådsgruppen för fiskevård bör ha en bred ansats på fiskevårdens frågeställningar med utgångspunkt i såväl arbetet med miljö kvalitets-

målen som arbetet med EU:s ramdirektiv för vatten, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L327, 22.12.2000, s. 1). Samrådsgruppen bör behandla fördelningen av fiskevårdsanslag och fiskeavgifter. I samrådsgruppen bör finnas en bred representation av fiskets och miljövårdens intressenter både från myndigheter och organisationer. Samrådsgruppens ordförande bör vara Fiskeriverkets generaldirektör. Samrådsgruppen bör även verka för att omprövningen av äldre vattendomar fortskrider så att en ändamålsenlig och modern fiskevård kan bedrivas.

Under senare år har behovet av och intresset för restaurering av vattenmiljöer ökat. Både det nationella miljömålsarbetet, EU:s ramdirektiv för vatten och EU:s förslag på förvaltning av hotade fiskarter som t.ex. ålen, KOM (2005) 472 slutlig, kommer sannolikt att ställa ökande krav på samordnade satsningar från flera sektorer i samhället. Detta ökar behovet av samordning och gemensam planering inom enskilda vattensystem. Mot den bakgrunden avser regeringen ge Fiskeriverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket utreda möjligheten att samordna fördelningen av ekonomiska medel för fiske- och vattenvård. Den till Fiskeriverket knutna samrådsgruppen för fiskevård kan med fördel vara rådgivande i detta arbete.

Dagens fiskevård är till största delen inriktad på insatser i rinnande vatten. Det finns ett ökande behov av fiskevård även längs kusten, i fjällområdet och i sjöar och i haven. Sådana åtgärder kan omfatta såväl specificerade åtgärder av lokal karaktär som mer ekosysteminriktade åtgärder som sjörestaurering i olika former. Naturvårdsverket har rapporterat och analyserat olika former av sjörestaureringsåtgärder. Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att sammanställa befintlig kunskap om fiskevårdande åtgärder i sjöar, fjällområdet, längs kusten och i marin miljö. Sådana åtgärder bör även kunna användas som kompensationsåtgärder vid vattendomar. Arbetet bör ske efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda organisationer.

8.2 Förändrad inriktning på kompensationsåtgärder avseende fiske vid vattendomar.

Regeringens bedömning: Såväl främjandet av fisket som uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen bör ligga som grund för kompensationsåtgärder i samband med verksamhet som är skadlig för fisket. Regeringen avser att ge Kammarkollegiet och Fiskeriverket i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna rapportera den hittillsvarande verksamheten med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag samt föreslå hur denna kan utökas och effektiviseras.

Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att analysera samhällsekonomiska, genetiska och ekologiska effekter av utsättning av smolt och ål genom kompensationsåtgärder samt utvärdera möjligheten till alternativa kompensationsåtgärder. Arbetet bör ske efter samråd med Naturvårdsverket och andra berörda organisationer.

Fiskeriverkets förslag: Regeringens bedömning överensstämmer i stort med Fiskeriverkets förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanserna har i huvudsak inga invändningar mot Fiskeriverkets förslag. *Stockholms universitet*, *Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund (Sportfiskarna)* och *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien* menar att det i utredningen saknas möjligheter att kunna bedöma effekterna av hittills gjorda fiskutsättningar. Det saknas en samhällsekonomisk analys av kostnader kontra vinster med utsättningar liksom av om utsättningarna skapar ett fisketryck och påverkan på vilda fiskbestånd i vissa områden som inte är hållbart. *Vattenfall AB* och *Svensk Energi* saknar en konsekvensanalys av den föreslagna förändrade inriktningen av kompensationsåtgärder, exempelvis med avseende på kostnader för och möjligheter att uppfylla förändrade villkor, kompetensfrågor och eventuella målkonflikter. *Sportfiskarna* menar att omprövningars fokus måste vridas så att utsättningar som kompensationsåtgärd används mer sparsamt och att sportfiske och fisketurism beaktas i tillståndsprövningar. *Vattenbrukarnas Riksförbund* menar att både rekreativt och yrkesmässigt fiske måste kompenseras genom utsättningar av fisk. Flera instanser påtalar att naturlig fisk för utsättning är en bristvara och att Fiskeriverket måste se över tillgången på sådan fisk. *Fiskhälsan FH AB* anser att odling av naturlig sättfisk är svår och att kravspecifikationer för odling finns. Flera remissinstanser anser att utredningen nästan uteslutande fokuserar på lax och öring och lägger för liten vikt på kompensationsåtgärder för kustbundna sötvattensarters uppvandring i sötvatten. Vidare anser flera instanser att ålens situation inte har uppmärksammats i utredningen. *Vattenmyndigheten södra Östersjön* menar att genom att skapa ett kunskaps- och beslutsunderlag på regional eller större geografisk område skulle en mer sammanhållen helhetssyn på fiske och akvatiska naturvårdsfrågor uppnås. *Statens veterinärmedicinska anstalt* anser att sjukdomar och smittskydd vid öppnande av vattenvägar bör belysas i större utsträckning än vad som har framkommit i rapporten.

Bakgrund: Enligt 11 kap 8 § miljöbalken är den som vill bedriva en vattenverksamhet skyldig att utan ersättning vidta åtgärder som kan behövas till skydd för fisket och miljön i det vatten som berörs av vattenverksamhet eller i angränsande vattenområde. Till sådana åtgärder hör anläggningar för fiskens framkomst t.ex. fiskvägar, framläppande av vatten t.ex. minimitappningar, och utsättningar av fisk, s.k. kompensationsutsättningar. I de fall som nyttan av en sådan åtgärd skäligen inte kan anses motsvara den kostnad som åtgärden förorsakar verksamhetsutövaren kan denne befrias från åtgärdsskyldighet. I stället för skyldighet att vidta åtgärder får miljödomstolen eller länsstyrelsen, om det är lämpligare, fastställa en s.k. särskild avgift med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet för främjande av det vatten som berörs av vattenverksamheten eller i angränsande vattenområde.

Vattenkraftutbyggnad medför oftast att väsentligen all reproduktion av vandringsfisk slås ut. Som regel fastställs i detta sammanhang kompensationsutsättning av fisk. Vattenkraftföretagen är en av de största aktörerna i detta sammanhang och har byggt upp odlingar av fisk för utsättning till vatten där fisket har skadats. Fiskodlingarna är för det mesta baserade på fiskmaterial unikt för varje älv. Kraftbolagen utför

årligen stora kompensationsutsättningar, framför allt av lax och öring, inom ramen för vattendomar. Jämfört med naturliga förhållanden är det dock en nominell underkompensation.

Fiskeriverket har en skyldighet att avge yttranden till miljödomstolen i miljöbalksärenden, i de fall som Fiskeriverket har tillfrågats. Yttranden i större miljöbalksärenden, t.ex. kraftverksutbyggnader, föregås ofta av en undersökning på plats. I miljöbalksärenden skall Fiskeriverket yttra sig om vattenanläggningens eller vattenverksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå de åtgärder som behövs till skydd av fisket. Viss omprövning av äldre vattendomar pågår även för att mer ändamålsenliga och moderna kompensationsåtgärder skall kunna göras.

Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelsen skall, vid behov, föra talan i olika mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Till dessa intressen hör det allmänna fiskeintresset. Andra sådana allmänna intressen är naturvård och kulturvård.

Fiskeriverket har i april 2005 till regeringen redovisat möjligheter och konsekvenser av en förändrad inriktning på kompensationsåtgärder avseende fiske i nuvarande och kommande vattendomar (Jo2004/2579).

Skälen för regeringens bedömning: Det är viktigt att både främjandet av fisket och uppfyllandet av miljökvalitetsmålen ligger som grund för kompensationsåtgärder i samband med för fisket skadlig verksamhet. Detta innebär att så långt som möjligt prioritera naturlig fiskproduktion och att bevara den biologiska mångfalden samtidigt som ett hållbart fiske kan bedrivas. För att uppnå denna målsättning är betydelsefullt att de åtgärder som vidtas ger långsiktiga och bestående effekter. Exempelvis kan minimitappningar, biotopvård och fiskvägar, antingen var för sig eller i kombination verka för att uppnå denna målsättning. Dessa åtgärder kan i många fall endast delvis kompensera uppkommen fiskeskada. Inköp av fallrätter dvs. elproduktionsenheter och fiskerätt liksom utrivning av gamla dammar kan vara alternativ. Även andra arter än lax och havsöring har i dag ett stort allmänt och fisketuristiskt värde och program för kompensation, biotopvård, fiskeregler etc. för sådana arter bör också beaktas. Inom ramen för miljömålsarbetet har Statens Energimyndighet fått i uppdrag att utarbeta och kostnadsberäkna förslag på hur bevarandet av andra arter än lax och öring skall kunna tillgodoses vid kompensationsutsättningar.

I den utsträckning som kompensationsåtgärderna grundar sig på de förslag som Fiskeriverket lämnar i samband med tillåtlighetsprövningen så prioriteras i dag naturlig fiskreproduktion. Äldre vattendomar har ofta varit begränsade i analysen av uppkommen fiskeskada. Fiskevårdsarbete, kopplat till kompensationsåtgärder, har oftast varit liktydigt med utsättningar av laxfiskar då reproduktionsmöjligheterna oftast helt försvinner för dessa arter. I många äldre vattendomar saknas föreskrifter om kompensationsåtgärder som t.ex. minimitappningar.

Sedan flera år tillbaka pågår omprövningar av äldre domar, som i vissa fall resulterat i föreskrifter om t.ex. ny minimitappning. Även fiskeavgifter kan omprövas i syfte att uppnå ett mer ändamålsenligt nyttjande. Det är viktigt att omprövningsverksamhet, av både domar och utdömda fiskeavgifter, prioriteras och genomförs med en bredare inriktning och i en snabbare takt. Här finns sannolikt möjlighet att åstadkomma vinster för fiskemöjligheterna och miljömålsarbetet samtidigt som fiskevårds-

och miljöorganisationers engagemang i verksamheten kan öka. Regeringen avser att ge Kammarkollegiet och Fiskeriverket i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna rapportera den hittillsvarande verksamheten med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag samt föreslå hur denna verksamhet kan utökas och effektiviseras.

Mot bakgrund av den allvarliga situationen för den europeiska ålen bör problematiken kring ålen i vattendomarna belysas tydligare. I många vattendomar saknas krav på fri väg för ålyngel och i många fall är inte kravet på ålyngelledare kopplat till krav på utvandringsmöjligheter.

Även om betydelsen av fiskutsättningar, främst i naturliga vatten, har minskat genom åren kommer även i framtiden att föreligga ett behov av och ett motiv för kompensationsutsättningar av fisk i reglerade eller på annat sätt skadade vatten. Kompensationsutsättningar av fisk kan dock förbättras, jämfört med i dag, genom att så långt som möjligt använda lokala alternativt regionala fiskstammar. Fiskeriverket bör se över tillgång och kvalitet på denna typ av fisk för utsättning. Fiskeriverket har utfärdat en strategi för utsättning och spridning av fisk som om den följs minskar risken för negativa genetiska och ekologiska konsekvenser av utsättning. Det är angeläget att det sker en balansering av kompensationsåtgärderna så att hänsyn tas till alla arter vid utsättning eller återskapande av naturlig reproduktion. Det är viktigt att uppnå en hög nivå på utvandrande smolt, dvs. fiskungar av lax och öring, men i högre utsträckning än i dag bör de vara naturligt reproducerad och inte baserade på odling och utsättning. Vid öppnande av vattenvägar bör det även beaktas att risken för fisksjukdomar kan öka och naturliga vandringshinder skall bl.a. av detta skäl beaktas.

Fiskeriverkets sötvattenslaboratorium har genom åren beskrivit omfattningen och analyserat effekterna av utsättning av fisk. Det saknas dock ett heltäckande register för de fiskutsättningar som har genomförts över tiden och därmed en tillräcklig analys av de ekologiska och genetiska effekter som utsättningarna har haft i ekosystemen liksom att samhällsekonomiska konsekvenser av utsättningarna inte beräknats. Inom ramen för miljömålsarbetet har Fiskeriverket fått i uppdrag att utarbeta ett nationellt odlingsregister. Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag analysera samhällsekonomisk, genetiska och ekologiska effekter av utsättning av smolt och ål genom kompensationsåtgärder samt utvärdera möjligheten till alternativa kompensationsåtgärder. Arbetet bör ske efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda organisationer. Analyserna utförs på befintlig information.

Det finns flera möjligheter i kompensationsodlingar att välja en produktionsteknik som ger en mer naturlig fisk för utsättning. Pågående forskning ger Fiskeriverket möjlighet att i samarbete med berörda parter kunna specificera en kravlista för fisk för utsättningsändamål, som tar hänsyn till både för fiskkvaliteten relevanta krav och kvalitetsaspekter runt uppfödningen. Ett nödvändigt underlag för utvecklingen av odlingsmetoder och kvalitet är möjligheten till uppföljning av fiskmärkningsförsök.

Det finns ett behov av utveckling av habitatförbättrande åtgärder som kan användas som kompensationsåtgärder också i marin miljö. Huvuddelen av de vattenföretag för vilka kompensationsåtgärder hittills

har utdömts är vattenkraftsanläggningar. I dag dominerar andra vattenföretag såsom broar, muddringar, vattenlokaliserad vindkraft m.m. Det är viktigt att kompensationsåtgärder är anpassade till dessa typer av vattenverksamhet när det bedöms att skada på fisket kan uppstå.

9 Fisketurism och fritidsfiske

9.1 Utveckling av fisketurism, fisketuristiskt företagande och fritidsfiske

Regeringens bedömning: Fiskeriverket bör tillse att det inom fiskeriförvaltningen och fiskevården i ökad utsträckning tas hänsyn till fisketurismens, fisketuristiskt företagande och fritidsfiskets behov. Områden av särskilt intresse för dessa verksamheter bör identifieras inom ramen för områden av riksintresse.

Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att göra en översyn av behovet av åtgärder i syfte att förbättra uppvandringen av vildlax och havsöring och produktionen av smolt i de svenska älvarna där den tidigare produktionsförmågan inte uppnåtts. I uppdraget ingår att ta hänsyn till fisketurismens, fisketuristiskt företagande och sportfiskets utvecklingspotential och även samhälls- och socioekonomiska värden liksom biologisk mångfald. Uppdraget bör ske efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda organisationer.

Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att utreda frågan om det är samhällsekonomiskt optimalt att fisketuristiskt företagande jämföras med andra fiskberoende näringar i fiskeriförvaltningen. Av vikt är bl.a. hur fiskeresursen och finansiella medel inom EU:s gemensamma fiskeripolitik kan eller skulle kunna användas i svensk fiskeriförvaltning. Uppdraget bör ske efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda organisationer.

Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att efter samråd med berörda organisationer utforma licenser för fisketuristiskt företagande i olika typer av vattenområden.

Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att utreda fisketurismens, det fisketuristiska företagandets och sportfiskets samhällsekonomiska effekter. Uppdraget bör ske i samråd med Närings- och teknikutvecklingsverket efter samråd Naturvårdsverket och andra berörda organisationer.

Naturvårdsverkets och Fiskeriverkets förslag: Regeringens bedömning överensstämmer i stort med Naturvårdsverkets och Fiskeriverkets förslag.

Remissinstanser: Flertalet remissinstanser är positiva till utredningen och vill trycka på att det nu är dags att lyfta fram fisketurismen och betrakta fisketuristiskt företagande som en viktig näringsgren inom fisket som på olika sätt bör främjas. *Länsstyrelsen i Kalmar län* påpekar att det finns ett motstånd mot fisketuristisk expansion med en grund i motstånd till det fria handredskapsfisket. *Sveriges Fiskares Riksförbund* menar att man inte bör utveckla fisketuristiskt företagande och samtidigt avveckla

yrkesfisket. Åsikten att full rådighet över fiskresursen kan vara en viktig förutsättning för fisketuristiskt företagande bifalls av några och bestrids av flera remissinstanser, vilka anser att möjligheten till fritt handredskapsfiske ofta varit en förutsättning för att bedriva fisketurism i Sverige och att en kombination av flera upplåtelseformer är möjlig och lämplig. Utformningen av en turistfiskelicens ses av flera remissinstanser som positiv men utformningen bör diskuteras vidare för att ett samlat slutförslag skall kunna läggas. *Vattenbrukarnas Riksförbund* påtalar att utredningen inte har omnämnt den odlade fiskens betydelse för fiskeintresset och fisketurismen i Sverige.

Bakgrund: Fiske och andra naturnära aktiviteter som friluftsliv, jakt, bär- och svampplockning m.m. är ett allmänt intresse för den svenska befolkningen. Forskning visar att naturbaserade aktiviteter är hälsofrämjande. En av de största grupperna är sportfiskare som huvudsakligen fiskar med handredskap. Mycket har skett med denna verksamhet under de senaste 50 åren. Fiskeutrustning som spö, rullar och linor har utvecklats, inte minst med svenska insatser. Kompetens inom fisketeknik, biologi m.m. har höjts hos allmänheten genom bl.a. intresseorganisationer och facktidningar. Vidare kommer under 2006 att inrättas en professur vid Sveriges lantbruksuniversitet i vilt- och fisketurism med extern finansiering.

Fisketurism omfattar människors fiskeaktiviteter när de reser till och vistas på platser utanför sin vanliga omgivning för fritid, affärer eller andra syften. Fisketuristiskt företagande är företag som levererar varor och/eller tjänster till fisketurister. Ett fisketuristiskt företag bedriver verksamhet med utgångspunkt i fisketuristers behov av service och tjänster och som också i realiteten besöks av fisketurister i sådan omfattning att det har avgörande betydelse för företagets fortlevnad. Till sammans utgör alla dessa företag fisketuristnäringen. För en utveckling av fisketuristnäringen och fisketuristiskt företagande i Sverige är det framför allt sportfisket med handredskap som utgör den största verksamheten.

Fisketurism, fisketuristiskt företagande liksom fritidsfiske i stort bedrivs i dag både i allmänna och i privata fiskevatten både längs kusten och i inlandsvatten. En del fiskarter och fiskbestånd är hårt nyttjade av alla kategorier av fiskande och en hållbar och långsiktig förvaltning och fiskevård med ett delat ansvar från det samlade fiskets intressenter är nödvändig.

Turism är en av de snabbast växande näringarna i världen. Målet för turistpolitiken är att Sverige skall ha en hög attraktionskraft som turistland och en långsiktig, konkurrenskraftig turistnäring som bidrar till hållbar tillväxt och ökad tillväxt i alla delar av landet (prop. 2004/05:56, bet. 2004/05:NU13, rskr. 2004/05:295). Under 2003 omsatte turistnäringen 167 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 2,5 % av Sveriges totala BNP. European Anglers Association (EAA) anger att det finns ca 25 miljoner sportfiskare i Europa varav ca 5–10 % bedöms vara intresserade av att företa längre fiskeresor. Dessa utgör en stor potential för att öka fisketurismen till Norden och Sverige.

Fisketurismen har en lång historia framför allt i norra Sverige. Redan under 1800-talets senare hälft förekom organiserad fisketurism. Sportfisket som företeelse spreds under mellankrigsperioden och fick sitt

genombrott bland bredare folklager under 1950–60-talen och har sedan kraftigt ökat. Ofta rör sig sportfisket om resande i eget nätverk och fisketuristiskt företagande i egentlig mening har fram till nu varit litet. Denna form av eget resande har dock utgjort ryggraden för den hittillsvarande fisketurismnäringen i Norrlands inland och fjälltrakter.

Under det senaste decenniet har organiserade satsningar på utländska fisketurister genomförts genom resor med betydligt högre servicenivå än vad som hittills har gällt för den inhemska fisketurismen. Utvecklingen har gått mot en ökad efterfrågan av ett högkvalitativt fiske på naturliga bestånd i en ursprunglig, opåverkad miljö. Det har i sin tur medfört ökade krav på förvaltningen av fiskresurserna, bl.a. genom regler för fiske och ett ökat fiskevårdsarbete. Det ställs även strängare krav på att fiskeresan i sin helhet skall vara bra. Denna höjning av kvalitetskraven kan öppna för en mer organiserad form av inhemsk fisketurism, där resenären kan erbjudas ett kvalitetssäkrat helhetskoncept med bra sportfiske och god service. Utsättning av fisk för sportfisket i s.k. ”put and take”-område, varifrån fisken inte kan vandra ut, skall följa Fiskeriverkets föreskrifter om utsättning och spridning av fisk. Utvecklingen av det fisketuristiska företaget har liksom fiskets övriga näringsgrenar och fritidsfisket även att ta hänsyn till måluppfyllelsen för de av Sverige antagna miljökvalitetsmålen.

Naturvårdsverket och Fiskeriverket har i mars 2005 till regeringen redovisat uppdraget om möjligheter och hinder för en expansion av fisketurism och lämnade förslag för utvecklingen av den framtida fisketurismen (Jo2005/582).

Skälen för regeringens bedömning: I Sverige finns många fiskevatten som genom ett differentierat nyttjande ger goda förutsättningar för olika slags fiske. Fisketurismen och fisketuristiskt företagande har goda förutsättningar för utveckling i Sverige och skall tillsammans med det övriga yrkesfisket och fritidsfisket i stort samverka om att fiskeresursen nyttjas på ett optimalt och hållbart sätt. Det är ekosystemens bärkraft som måste vara styrande för utvecklingen av allt fiske.

Fiskeriverket har ett ansvar för både yrkesfiske, fritidsfiske, fisketurism och fisketuristiskt företagande samt vattenbruk och skall verka för utvecklingen av dessa områden i samverkan med andra berörda intressenter. I sammanhanget om att utveckla fisketurismen och det fisketuristiska företaget i Sverige är sportfisket med handredskap den största verksamheten. Dessutom är diversifiering av yrkesfiskeföretag mot fisketurism en intressant möjlighet. Fiskeriverket bör tillse att det inom fiskeriförvaltning och fiskevården i ökad utsträckning tar hänsyn till fisketurismen, fisketuristiskt företagande och fritidsfiskets behov.

Ett viktigt exempel på förändrat ekonomiskt nyttjande av fiskeresursen utgörs av vildlax, där det ekonomiska värdet av den fisk som fångas inom fisketurismen av sportfiskare vida kan överstiga värdet då samma fisk fångas av det traditionella yrkesfisket och säljs på matfiskmarknaden. Det finns sannolikt möjligheter att tillvarata ett högre ekonomiskt värde av flera fiskarter än lax genom en ökad betalningsvilja inom sportfiske och fisketurism. I detta sammanhang måste en ökad hänsyn tas till olika regionala behov och till situationen för det samlade fiskets yrkesutövare, mot den bakgrunden förespråkar regeringen att olika

former av differentierat nyttjande av fiskevatten och fiskresursen utvecklas.

Lax och havsöring är av betydelse för fisketurismen och fritidsfisket. Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag göra en översyn av behovet av åtgärder i syfte att förbättra uppvandringen av vildlax och havsöring och av produktionen av smolt i de svenska älvarna där den tidigare produktionsförmågan inte uppnåtts. Härvid bör den lokala balansen mellan lax och öring liksom relationen till andra arter beaktas. I uppdraget ingår även att ta hänsyn till fisketurismens, fisketuristiskt företagande och sportfiskets utvecklingspotential, till samhälls- och socioekonomiska värden liksom till biologisk mångfald. Arbetet bör ske efter samråd med Naturvårdsverket och andra berörda organisationer. Det kommande arbetet med revideringen av Salmon Action Plan (SAP) bör beakta dessa aspekter och även inom North Atlantic Salmon Conservation Organization (NASCO). Även i förvaltningen av andra fiskarter bör i ökad utsträckning hänsyn tas till sportfiskets och fisketurismens behov. I dessa sammanhang bör det övervägas begränsningar i fiske med mängdfångande redskap i områden som är vitala för utvecklingen av fiskresursen. Frågan bereds fortsatt inom Regeringskansliet.

Särskilt intressanta områden för fisketurism, fisketuristiskt företagande och sportfiske bör identifieras inom ramen för områden av riksintresse när en översyn görs. Enligt 3 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken skall mark- och vattenområden som är av intresse bl.a. för yrkesfisket och friluftslivet skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra för näringsens bedrivande respektive påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Enligt förarbetena till 3 kap. 5 § miljöbalken får begreppet yrkesfiske i detta sammanhang inte ges en för snäv innebörd. Det bör förutom heltidssysselsatta yrkesfiskare också omfatta andra för vilkas försörjning fisket har väsentlig betydelse (prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278). Fisketuristiskt företagande bör även beaktas i den lokala fysiska planeringen och kunskapen runt både fisketurismens och sportfiskets behov bör öka.

Fisketuristiskt företagande och fisketurism är att betrakta som en viktig landsbygdsnäring med stora möjligheter till kombinationer med t.ex. yrkesfiske, vattenbruk, jakt- och övrig naturturism. Fisketuristiskt företagande kan bli en viktig näring i glesbygd, både i inlandet och längs våra kuster. Det finns vid sidan av den viktiga svenska marknaden en stor internationell marknad med tydliga målgrupper. Ett ökat företagsekonomiskt synsätt på fisketuristiskt företagande bör främjas. I den kommande programperioden för fiskerinäringen, 2007–2013, finns möjligheter för ett främjande av fisketuristisk näringsverksamhet, vilket regeringen avser att utveckla (se kap. 6). Möjligheterna till samordning och samverkan med det kommande landsbygdsprogrammet skall också beaktas liksom regionala tillväxtprogram. I detta arbete berörs både Fiskeriverket, Närings- och teknikutvecklingsverket, Jordbruksverket och Statens Energimyndighet.

Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att utreda frågan om det är optimalt för fisketuristiskt företagande att jämföras med andra fiskeberoende näringar i fiskeriförvaltningen. Av vikt är bl.a. hur fiskresursen och finansiella medel inom EU:s gemensamma fiskeripolitik

kan eller skulle kunna användas i svensk fiskeriförvaltning. I sammanhanget bör analyseras om fritidsfiskets fångst av kvoterade arter bör inkluderas i berörd nationell kvot. Överensstämmelse med regelverket för den gemensamma fiskeripolitiken och återverkningar för nyttjandet av kvoten är centrala delar för en sådan analys. Arbetet bör ske efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda organisationer.

För att underlätta utvecklingen av fisketuristiskt företagande samt specificera företagarens grundläggande rättigheter och skyldigheter gentemot samhället och konsumenten avser regeringen att ge Fiskeriverket i uppdrag att, efter samråd med berörda organisationer, utforma licenser för fisketuristiskt företagande i olika typer av vattenområden. I detta sammanhang bör även beaktas möjligheten att yrkesfiskare skall kunna diversifiera sin verksamhet och utveckla en fisketuristisk verksamhet. De fisketuristiska företagen förutsätts utforma och följa en miljöplan.

Regeringen anser att fisketuristiskt företagande måste kunna bedrivas inom skilda vattenområden och med olika upplåtelseformer. I enlighet med proposition Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51, bet. 2003/04:MJU13, rskr. 2003/04:186) finns för närvarande inte några skäl att genomföra ändringar i reformen om det fria handredskapsfisket.

De ekonomiska förutsättningarna för fisketurismföretagens utveckling bedöms som goda och kan förbättras. Undersökningar visar att det finns avsevärda samhällsekonomiska vinster att hämta genom att satsa på fisketurism och sportfiske i Sverige. Fisketurismens, fisketuristiskt företagandes och sportfiskets samhällsekonomiska effekter är dock ofullständigt belysta i Sverige, varför fördjupade undersökningar av den ekonomiska betydelsen är angelägna. Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att utreda fisketurismens, fisketuristiskt företagandes och sportfiskets samhällsekonomiska effekter. Arbetet bör ske i samråd med Närings- och teknikutvecklingsverket och efter samråd med Naturvårdsverket och andra berörda organisationer.

En ökad satsning på goda förutsättningar för sportfiske med handredskap i eller i anslutning till storstadsområden bör beaktas. Sådana satsningar skapar ett ökat intresse och förståelse för miljömålen samt ett ökat intresse för och förbättrade möjligheter för ett kvalitativt naturbaserat fritidsintresse i naturnära storstadsområden. Därmed kan också intresset för fisketurismen i glesbygdsområden stimuleras och öka under helger och semestrar.

9.2 Insamling av fångststatistik för fritidsfisket

Regeringens bedömning: Inom ramen för ett hållbart nyttjande av fiskresursen bör kunskapen om det samlade fiskets fångster förbättras och beaktas i fiskeriförvaltning och fiskevård.

Regeringens bedömning är att en samlad fångststatistik för fritidsfiske bör upprättas. Det ankommer på Fiskeriverket att genomföra detta.

Fiskeriverkets förslag: Regeringens bedömning överensstämmer i stort med Fiskeriverkets förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i huvudsak inga invändningar mot Fiskeriverkets förslag. Remissinstanserna delar Fiskeriverkets åsikt att det råder kunskapsbrist gällande fritidsfiskets statistik, vilka arter som berörs och påverkan på fiskbestånden. Det trycks vidare på vikten av att kunna skilja mellan fritidsfiske med mängdfångande redskap och med spö liksom av att fisketuristisk verksamhet skall kunna identifieras. *Sportfiskarna* och *Sveriges fisketurismföretagare* föreslår att statistikinsamlingen inriktas på en breddad syn på beståndsvård, natur- och miljövård samt sportfiskets och fisketurismens intressen och att särskilt viktiga fokusområden och fiskarter läggs till förslaget. Några instanser poängterar att ekosystemansatsen skall vara utgångspunkt i fiskeriförvaltningen och av den anledningen måste även ”för fisket ointressanta” arter beaktas. SCB påpekar att förslaget om statistikinsamling ännu är en skiss som behöver preciseras. *Länsstyrelserna i Gävleborgs och Dalarnas län* förespråkar en modell för statistikinsamling där länsstyrelserna tillsammans med intresseorganisationerna regionalt informerar om nyttan med statistikinsamling för att underlätta arbetet. Vidare betonas att upplösningen av data måste vara tillräckligt hög. *Statskontoret* och flera andra instanser anser att upplysning om finansiering är viktig och hänvisningar sker till pågående utredning om fiskevårdens finansiering.

Bakgrund: Ekonomiskt viktiga kommersiella fiskarter i havet, t.ex. torsk, sill, skarpsill, lax och makrill, är belagda med fiskekvoter. Varje år gör Internationella havsforskningsrådet, ICES, en biologisk bedömning av tillståndet och utvecklingen av dessa bestånd som underlag för kvotförhandlingar med hjälp av data från undersökningar som genomförs samordnat för kuststaterna. För kustlevande bestånd och för flera arter som inte är kvoterade t.ex. skrubbskädda, ål, sik, abborre, öring, sik, hummer och krabba saknas en sådan bedömning (se kap. 5.1). Dessa arter och bestånd är emellertid ofta viktiga för det småskaliga yrkesfisket och fritidsfisket. Fiskeriverkets bedömer även tillstånd och utveckling för dessa bestånd. Bedömningarna baseras på analyser av data från Fiskeriverkets egna provfisken och undersökningar samt på fångstuppgifter från yrkesfisket. Eftersom motsvarande statistik saknas för fritidsfiskets och fisketurismens fångstuppgifter finns inte underlag för att på ett tillfredsställande sätt kunna bedöma beståndens förutsättningar och behov.

För bestånden i de fyra största sjöarna samt för laxälvarna pågår en årlig uppföljning genom provfisken som främst genomförs av Fiskeriverket i samarbete med länsstyrelserna. Från det licensierade yrkesfisket sker en insamling av fångststatistik medan en sådan saknas för fritidsfisket. Eftersom fritidsfiskets fångster kan vara betydande för vissa arter men oftast inte är kända finns det osäkerheter i dataunderlaget. För områden med enskild fiskerätt, finns enstaka undersökningar att tillgå men generellt saknas fångststatistik. Tillståndet för dessa bestånd och avkastningen har därför uppskattats översiktligt utifrån tidigare enstaka undersökningar och avkastningssiffror. I SCB:s och Fiskeriverkets återkommande undersökning av fritidsfisket har fångstuppgifter uppskattats enbart genom enkätundersökningar.

Fiskeriverket har i mars 2005 till regeringen redovisat uppdraget om att redovisa insamling av fångstuppgifter för fritidsfisket (Jo2005/545).

Fiskeriverket har föreslagit en kombination av insamlingsmetoder för statistik samt upprättande av en databas för fritidsfiskestatistik. I förslaget föreslås att tre olika metoder skall användas, vanlig brevenkät, djupenkäter och fältstudier. Det är av vikt att Länsstyrelsen samt, fritidsfiskets inklusive fisketurismens intresseorganisationer deltar i arbetet.

Skälen för regeringens bedömning: Fritidsfisket har av tradition stor betydelse för Sveriges invånare och är i dag en stor nyttjare av fiskresurserna och med tydliga anspråk på en ökad delaktighet i förvaltningen. Det är således av stor vikt att de myndigheter som svarar för fiskeriförvaltning och miljövard skall få förbättrade möjligheter att relatera fiskbeståndens status, beståndsstruktur och utveckling till de intressen som också fritidsfisket och den framväxande fisketurismen ställer på fiskresursen för att kunna tillgodose önskemål, förvalta det samlade fisket och vårda fiskresursen.

Kunskapen om fiskbestånden och det samlade fisket är en förutsättning för ett bärkraftigt nyttjande av fiskresursen. En bättre insamling av fångststatistik även från fritidsfisket kommer att innebära bättre förvaltningsbeslut. Inom ramen för ett hållbart nyttjande av fiskresursen bör kunskapen om det samlade fisket förbättras och beaktas i fiskeförvaltning och fiskevard. Uppgifter om fritidsfiskets och fisketurismens fångster kan sannolikt nyttjas för att vara en indikator för status av arter och fiskbestånd i bl.a. kust- och strandnära områden där det i dag saknas uppgifter inom yrkesfiskets traditionella fångststatistik. Ett breddat perspektiv på fiskeriförvaltningen kan uppnås, men då måste underlaget för fångstuppgifterna och fångstdata förbättras och säkerställas.

Regeringen anser att det finns behov av en samlad fångststatistik för fritidsfisket. I begreppet fritidsfiske ingår såväl handredskapsfiske som fiske med mängdfångande redskap. Uppgiftsinlämning bör i nuläget inte vara obligatorisk annat än i de fall då fångsterna överstiger en viss mängd. De bör täcka de behov som omfattas av EU:s s.k. datainsamlingsprogram, rådets förordning (EG) nr 1543/2000 av den 29 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsram för insamling och förvaltning av uppgifter av grundläggande betydelse för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L178, 15.7.2000, s. 1), för bl.a. lax och torsk samt kunna integreras med yrkesfiskets rapporteringssystem. Regeringen ser också positivt på frivillig, heltäckande fångstrapportering på specifika arter eller områden inom de av Fiskeriverket föreslagna områdena samt ytterligare områden föreslagna av fritidsfiskets intresseorganisationer. Erfarenheterna från Finland om insamling av fångststatistik bör i detta sammanhang vara värdefulla. Nyttjande av befintliga organisationer är en annan möjlig väg för insamling av fångstuppgifter som skall testas.

Med detta som grund avser regeringen att ge Fiskeriverket ansvar för att insamlingen av statistik för fritidsfisket sker i linje med föreslagen modell. Arbetet bör ske i samråd med länsstyrelsen och fritidsfiskets organisationer. Systemet bör kunna hantera fångstuppgifternas olika egenskaper såsom kvalitet, kvantitet, tid och rum samt kunna leverera uppgifter som underlag för kontroll och beståndsuppskattningar liksom

för att identifiera olika redskapstyper, fisketuristisk verksamhet och om fångsten per ansträngning förändras över tiden. Skr. 2005/06:171

Insamlingen av fritidsfiskets statistik enligt föreslagen modell bör successivt kunna genomföras och finansieras inom ramen för det statliga fiskevårdsanslaget 43:9, utgiftsområde 23.

10 Vattenbruk

10.1 Vattenbrukens belägenhet, närsaltsbelastning, miljöeffekter och tillståndsgivning

Regeringens bedömning: Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att utveckla förslag till kriterier för vattenbruksföretag, för att bättre kunna ta hänsyn till dessas storlek och odlingssystem vid tillståndsgivning och därmed bättre kunna anpassa miljöprövningen till verksamhetens omfattning och möjliga miljöpåverkan.

Fiskeriverkets förslag: Regeringens bedömning överensstämmer i stort med Fiskeriverkets förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i huvudsak inga invändningar mot Fiskeriverkets förslag.

Flera remissinstanser betonar vikten av att vid anläggning av vattenbruksföretag ta hänsyn till skyddsvärda områden grundat på naturvärden av olika slag såsom skyddsvärda arter och stammar av fisk, lek- och uppväxtområden, vandringsväg, övriga höga naturvärden samt mer uttalat också friluftslivets och fritidsfiskets intressen. Det råder delade meningar, med en viss positiv övervikt, mellan *länsstyrelserna* huruvida mindre vattenbruk som odlar fisk för utsättning skall kunna undantas från villkor om eventuell foderkoefficient i miljötillstånd och *Fiskhälsan* och *Vattenbrukarnas riksförbund* är positiva till att undantag görs. Avseende odlingstillstånden för större vattenbruksföretag är de flesta *länsstyrelserna* negativa till att kommunen skulle kunna vara prövningsinstans i stället för länsstyrelsen. *Fiskhälsan FH AB* samt *Vattenbrukarnas Riksförbund* önskar en höjning av prövningsnivån till 70–75 ton och tillstyrker att kommunerna skulle kunna vara prövningsinstans. *Göteborgs universitet* och *Världsnaturfonden* önskar att tillstånd skall föregås av miljökonsekvensutredning samt att omfattningen och kostnaden för densamma rimligen bör relateras till vattenbrukets produktionsstorlek. Det bör utarbetas kriterier för små, medelstora och stora odlingar.

Skälen för regeringens bedömning: Under senare år har det skett betydande miljömässiga framsteg inom vattenbruket både vad gäller utsläpp av närsalter och förekomst av fisksjukdomar. Ett av de främsta skälen till att vara restriktiv i beviljandet av odlingstillstånd har varit problematiken med närsaltsbelastning och övergödning. Utsläppen av fosfor och kväve från svenskt vattenbruk kan för närvarande beräknas till ca 40 respektive 350 ton. Av dessa utsläpp sker ca 80 % i sötvatten och ca 20 % i havsvatten. Den totala mängden år 2000 av mänskliga utsläpp av fosfor till vatten har beräknats till ca 3 200 ton medan motsvarande

utsläpp av kväve söder om Ålands hav har beräknats till ca 60 100 ton. Det beräknas att förlusterna av närsalter från vattenbruk skall kunna minska ytterligare genom bättre foder och foderutnyttjande i odlingarna samt genom utveckling av ny och befintlig odlingsteknik. Genom att välja rätt lokalisering för vattenbruksföretag kan negativa miljöeffekter minimeras.

För att bättre tillgodose krav om minskade närsaltsutsläpp till miljön har Naturvårdsverket föreslagit en förändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd där tillstånden för mängd fisk i fiskodlingar i stället ändras till att bedömas utifrån foderförbrukning. Det föreslås även att kommunerna skall få möjlighet att föreskriva om en enkel informationsplikt för mindre fiskodlingar alternativt övervintring av fisk. Detta innebär att miljökonsekvensbeskrivningar inte behöver upprättas och beslut kan inte överklagas. Ärendet är under beredning i Regeringskansliet.

Fiskeriverket avrapporterade till regeringen i februari 2005 uppdraget om att sammanställa befintlig kunskap om tillståndsgivna och existerande vattenbruks belägenhet, närsaltsbelastning och övriga miljöeffekter samt bedöma branschens sannolika utveckling i dessa avseenden (Jo2005/576). Arbetet har genomförts med hänsyn till de krav som EU:s ramdirektivet för vatten, direktiv 2000/60/EG, liksom andra styrande regelverk ställer och Fiskeriverket ger förslag på geografiska områden som bedöms vara särskilt betydelsefulla för näringen med hänsyn till både produktionsförmåga och miljöeffekter.

Mot bakgrund av de miljömässiga framsteg som skett inom vattenbruket liksom nya krav på fisk för utsättning anser regeringen att det bör övervägas om, med hänsyn taget till djurhälso- och kvalitets skäl, odlingar med små produktionsmängder bör kunna undantas från villkor om föreslagen foderkoefficient i miljötillstånd. Dessa inbegriper särskilt odling av "naturlig" fisk för utsättning, i enlighet med miljömålsarbetet, och är inte anpassade till moderna odlingars effektivitetskrav. Regeringen avser att ge Fiskeriverket i uppdrag att utveckla förslag till kriterier för att bättre kunna ta hänsyn till olika vattenbruksföretags storlek och odlingssystem vid tillståndsgivning och därmed bättre kunna anpassa miljöprövningen till verksamhetens omfattning och miljöpåverkan. Fiskeriverket bör i sitt arbete även underlätta och stödja vattenbruksföretagens anpassning av odlingsteknik till krav på odling av lokala fiskstammar och fiskhälsokrav som föranleds av miljö kvalitetsmålen.

Regeringen har tidigare framhållit att vattenområden både i sötvatten och kust samt hav avsedda för vattenbruk bör pekas ut inom ramen för arbetet med EU:s ramdirektiv för vatten, direktiv 2000/60/EG. I sådana områden skall inom ramen för begreppet god ekologisk status finnas utrymme för en ökad vattenanvändning i form av nya fiskodlingar. Fiskeriverket har utformat förslag till kriterier för sådana områden med hänsyn till fysikalisk-kemiska kriterier och biologiska kriterier både för sötvatten samt kust- och havsområden. Hänsyn till friluftsliv bör även tas.

Det är betydelsefullt att ett differentierat nyttjande av vatten kan åstadkommas där så är önskvärt, så att fisket och vattenbruket kan beaktas vid nyexploatering. Musselodlingar kan ur närsaltsperspektiv vara särskilt intressanta då odlingarna genom skörden avlägsnar närsalter från vattnet.

Detta i kombination med att det är förhållandevis billigt och resurssnålt gör odlingen extra miljövänlig. Om även restprodukter från odlingarna kan komma att cirkuleras till jordbruksproduktion kan ytterligare miljöfördelar uppnås.

Vattenbruket har som en relativt ung näring haft svårt att hävda sina intressen och nytta gentemot andra tidigare etablerade näringar och mot allmänheten. Därför är det angeläget att arbetet med att identifiera aktuella områden för etablering av t.ex. vattenbruket påskyndas. Genom detta arbete förbättras möjligheterna för allmänhetens acceptans av en nyetablering eftersom det då finns goda skäl för att motivera ett beslut om etablering. Vattenbruksföretag kan skapa nya arbetstillfällen på landsbygden genom att odling kan kompletteras med beredning och försäljning, bl.a. i lokala gårdsbutiker. Dessutom är vattenbruket av betydelse för yrkesfisket och fisketurismen genom odling av fisk för utsättning.

Det är viktigt att de tillstånd om vattenbruk som finns utnyttjas på rätt sätt och inte hindrar att nyetablering. Samhället bör ha en rimlig möjlighet att bedöma antalet vattenbruksanläggningar i drift både ur resurs- och miljöperspektiv. Regeringen har i mars 2006 beslutat om en ändring av fiskeförordningen (1994:1716) så att äldre odlingstillstånd kan återkallas eller omprövas. Detta medför att odlingsregistret kan uppdateras.

Sverige har för närvarande ett mycket gott fiskhälsoläge, vilket innebär en låg risk för sjukdomsutbrott hos såväl vild som odlad fisk. Vidare är antibiotikaanvändningen mindre än en tiondel av vad den uppgick till 1994. Ett nytt förslag till fiskhälsodirektiv förhandlas för närvarande inom EU, KOM(2005) 362 slutlig. Förslaget innebär en modernisering, omarbetning och konsolidering av djurhälsobestämmelserna för handeln med vattenbruksprodukter, bl.a. när det gäller förebyggande och bekämpning av sjukdomar. Syftet är att därigenom förbättra konkurrenskraften för vattenbruket i EU. I förslaget ingår möjligheten att använda den Europeiska fiskerifonden till att bekämpa vissa fisksjukdomar. Detta kan komma att innebära ökat samarbete mellan berörda myndigheter.

11 Fiskerikontrollen

Regeringens bedömning: Den framtida fiskerikontrollen bör, grundad på användning av modern teknik och när så är lämpligt, egenkontroll, inriktas mot kontroll i hela kedjan från fiske till beredningsindustri och transporter av fiskprodukter.

Fiskeriverket bör få ett tydligare ansvar för all fiskerikontroll som inte åligger någon annan myndighet att utföra. Fiskeriverket bör överta ansvaret för landnings- och kvalitetskontrollen. Fiskeriverket får dessutom ett övergripande ansvaret för uppföljning av sådan fisketillsyn som bedrivs av länsstyrelser och fisketillsynsmän.

Regeringen avser ge Fiskeriverket i uppdrag att i samråd med Kustbevakningen utarbeta såväl en nationell handlingsplan för fiskerikontrollen som ett indikatorsystem för att mäta och följa det olagliga fisket. Regeringen avser vidare att se över möjligheterna att låta

Utredningens bedömning: Överensstämmer i stort med regeringens förslag med det undantaget att utredningen inte föreslog att landningskontrollen skulle flyttas från Kustbevakningen till Fiskeriverket.

Remissinstanserna: Kustbevakningen tillstyrker i stort utredningens förslag, med undantaget att Kustbevakningen förordar att den nuvarande organisationen bör kvarstå. Fiskeriverket delar i stort utredningens förslag med undantaget att såväl kvalitetskontroll som landningskontroll skall flyttas från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Även Naturvårdsverket tillstyrker i stort utredningens förslag, med undantaget att Naturvårdsverket förordar dels att Fiskeriverket får det övergripande ansvaret för hela fiskerikontrollen och dels att det införs i form av en beställar - utförarmodell. Flertalet länsstyrelser tillstyrker utredningens förslag i de delar länsstyrelserna berörs av utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: EU:s resurspolitik syftar till att skydda fiskeresursen genom att reglera vilka arter och storlekar man får fånga, när och i vilka områden man får fånga dem och i vilka mängder. Detta regleras främst genom att ministerrådet årligen beslutar om fiskekvoter för de kommersiella fiskbestånden.

Under senare år har fiskerikontrollen fått en allt viktigare roll i resurspolitiken. Bakgrunden är de allt mer nyttjade kommersiella fiskbestånden samt effektivare fångstmetoder. Inom EU:s fiskeriförvaltning bedrivs arbeten för att med olika metoder förbättra beståndssituationen för kommersiella fiskbestånd, där kontrollen utgör en viktig del. För fiskerikontrollen är en av de främsta uppgifterna att förhindra det illegala fisket. Dessutom omfattas numera förvaltningsplaner eller återhämtningsplaner regelmässigt av krav på en förbättrad fiskerikontroll.

Generellt kan härvid ses en tendens att öka kraven på en förbättrad, mer samordnad och effektivare fiskerikontroll. Det är naturligt eftersom det genom fiskerikontrollen blir möjligt att på ett effektivt sätt få underlag till utvärderingar av effektiviteten hos förvaltningsplaner och återhämtningsplaner.

Kraven på medlemsstaterna att kunna anpassa fiskerikontrollen till nya förhållanden kommer troligtvis att öka, bl.a. som en följd av den nya kontrollmyndigheten för den gemensamma fiskeripolitiken som inrättades i mars 2005 i Vigo i Spanien. Huvudsyftet med den nya myndigheten är att samordna medlemsstaternas fiskerikontroll för att därmed öka effektiviteten och skapa en enhetlig fiskerikontroll inom EU. Men ansvaret för att genomföra den gemensamma fiskeripolitiken kommer även i framtiden att åligga medlemsstaterna. Detta innebär bl.a. att Sverige har ansvar för att kontrollera fiskefartyg till sjöss och vid landning i svenskt sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon tillse att fiskefartyg från andra länder följer EU:s fiskebestämmelser. Gemenskapen har under senare år i hög utsträckning fattat beslut om fisket som innehållit detaljerade krav med kort tid för genomförande i syfte att säkerställa att fisket sker i enlighet med regelverket. Det ställer stora krav på en medlemsstats förmåga att anpassa sin kontrollverksamhet avseende både prioriteringar och utvecklingsarbete. Som exempel kan nämnas att sedan 2002 används inom den svenska fiskerikontrollen ett riskanalysbaserat

system som har utvecklats av Fiskeriverket och Kustbevakningen gemensamt.

Den svenska mål- och resultatorienterade styrning av fiskerikontrollen som utvecklas under senare år är inte lätt att anpassa till EU:s detaljerade regelverk på fiskeripolitikens område. EU tillämpar i princip en detaljstyrning av utförandet av fiskeripolitiken genom de förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Förordningarna är ofta prestationsinriktade, vilket leder till resursinsatser som innebär sämre övergripande måluppfyllelse för politikområdet. Regeringen avser därför att inom EU fortsatt verka för att gemenskapens styrning av fisket utformas mer effektorienterat.

Enligt regeringens bedömning är det av största vikt att det inom EU finns en effektiv och enhetlig fiskerikontroll som syftar till att förvalta och återuppbygga hotade fiskbestånd. Den svenska kontrollen bör utformas så att den kan säkerställa en kostnadseffektiv fiskerikontroll som verkar i alla led. För det ändamålet behövs tillgång till teknik, förutsättningar att anpassa det nationella regelverket, förmåga att ställa om fiskerikontrollens inriktning hos berörda myndigheter och medverkan av näringen i kontrollen. I kontrollsystemet ingår också hanteringen i rättssystemets senare led, se närmare kapitel 4.2.

Med hänsyn till riskerna för omfattande illegalt fiske och de begränsade förutsättningarna att ha fullständig överblick över vad som händer till sjöss och i hamnarna är det av vikt att fiskerikontrollen även inkluderar en uppföljning av handeln med fisk i senare led, d.v.s. berednings- och distributionsledet, eftersom det kan antas att den initialt oredovisade illegala fisken förr eller senare dyker upp på marknaden.

Tydligare ansvarsfördelning

Regeringen har gjort bedömningen att den svenska fiskerikontrollen bör effektiviseras. I betänkandet Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27), som överlämnades till regeringen i mars 2005, konstateras att fiskerikontrollen i stort sett fungerar väl men att det finns oklarheter i myndighetsansvar och uppdrag för fiskerikontrollen hos de berörda myndigheterna: Fiskeriverket, Kustbevakningen och länsstyrelserna. Tillsynsansvar för den svenska fiskerikontrollen bör därför klargöras.

Regeringen instämmer i den bedömningen och de oklarheter som har konstaterats gällande Fiskeriverkets uppdrag som central förvaltningsmyndighet, den yttre gränsen för Kustbevakningens ansvar för fiskerikontrollen och länsstyrelsernas roll i fisketillsynen. De brister som har visat sig i utförandet har haft sin grund i myndigheternas skilda instruktioner om var ansvarsgränserna går när det gäller fiskerikontrollen. Därför måste ansvarsfördelningen mellan de aktuella myndigheterna tydliggöras. Kustbevakningens instruktion har ändrats så att de yttre gränserna för myndighetens verksamhet har tydliggjorts. Detta bör bidra till att ansvarsfördelningen mellan de aktuella myndigheterna tydliggörs. Tydliggörande av ansvarsfrågor kommer även att förenkla regeringens styrning, uppföljning och utvärdering av de ansvariga myndigheternas arbete.

Fiskeriverket kommer att få ansvar för all fiskerikontroll som inte åligger någon annan myndighet att utföra. Detta innefattar bl.a. ansvar för att Sverige har en heltäckande kontroll av att såväl EU:s som de nationella bestämmelserna om fiske efterföljs. Detta innebär t.ex. ett utökat ansvar för kontroller i transportledet och en förbättrad kontroll av berednings- och distributionsleden. Denna verksamhet skall byggas upp successivt på Fiskeriverket.

Vidare innebär detta ett övergripande ansvar för fiskerikontroll som bedrivs på de svenska inlandsvattnen i form av att kontinuerlig uppföljning och analys görs av den tillsyn som bedrivs genom systemet med fisketillsynsmän. Genom detta erhålls en förbättrad överblick av fisketillsynen, eftersom länsstyrelserna i dag inte har något direkt tillsynsansvar på fiskets område utan endast ansvarar för att utse fisketillsynsmän.

Det finns ett växande intresse för kontrollfrågor från näringsens sida. Det handlar ofta om intresset av likabehandling i olika länder men också om att kontrollåtgärderna skall vara väl avpassade och lämpliga så att fiskeriverksamheten kan ske rationellt, bl.a. mot bakgrund av verksamhetens ofta stora regionala och lokala betydelse.

Egenkontrollprogram används med goda resultat inom andra områden, som tillsyn inom livsmedels- och tullområdet. Inom fiskerikontrollområdet är det beträffande den landbaserade verksamheten naturligt att tänka sig egenkontrolllösningar för kvalitetskontrollen som ger näringen större ansvar för genomförandet av kontroller. Redan i dag finns egenkontrollinslag inom näringen, bl.a. vid försäljningen av fisk och inom ramen för näringsens egna ransonsystem.

Den tekniska utvecklingen mot elektronisk rapportering o.d. kan förväntas öppna nya möjligheter för egenkontrolllösningar för den landbaserade kontrollen. Regeringen har sålunda för avsikt att uppdra åt Fiskeriverket att, efter samråd med fiskerinäringen och andra berörda myndigheter, utveckla egenkontrollsystem för de delar av fiskerikontrollen där det är lämpligt.

Fiskeriverket har i mars 2006 avrapporterat ett uppdrag om rapporteringssystem för det småskaliga kustfisket (Jo2006/737). Bakgrunden är att möjligheterna att följa upp rapporteringen från kustfisket måste öka. Fiskeriverket föreslår att det befintliga rapporteringssystemet för det småskaliga fisket från och med 2007 kompletteras med möjligheten att redovisa elektroniskt. Fiskeriverket har utvecklat ett system som kommer att driftsättas i samband med de pilotprojekt som genomförs under 2006.

Ansvar för kvalitets- och landningskontroll

Under senare år har den gemensamma fiskeripolitiken ökat kraven på fiskerikontroll i senare led, dvs. berednings- och distributionsleden. Detta har vidare tydliggjorts i samband med de EU-inspektioner som har genomförts under senare år. Det utökade ansvaret för Fiskeriverket medför förbättrade möjligheter att möta dessa framtida krav.

I betänkandet om den svenska fiskerikontrollen (SOU 2005:27) görs bedömningen att den nuvarande organisationen utgör en bra grund för en effektiv fiskerikontroll under förutsättningar att gränserna mellan

myndigheternas ansvarsområden är tydlig. Vidare konstateras att svensk fiskerikontroll står sig förhållandevis väl i en internationell jämförelse med avseende på resursutnyttjande och kostnadseffektivitet. Samtidigt görs bedömningen att EU:s krav på en förbättrad och utökad fiskerikontroll kommer att öka samt att kraven ofta innebär utökad landbaserad verksamhet, större och ökad flexibilitet vid snabba förändringar, nya förutsättningar för utveckling och introduktion av ny fiskerikontrollteknik, som satellitanvändning, elektronisk rapportering, vägningssystem etc. Dessutom påtalas behovet av mer överraskningsmoment inom landningskontrollen, förbättrad kontroll vid fiskeauktioner, beredningsindustrier och i transportled samt skapandet av egenkontrollsystem.

Regeringen gör bedömningen att det är av avgörande betydelse att kontrollverksamheten säkerställer att regelverket för fisket och hanteringen av fisk efterlevs ute på fiskeplatserna, på väg mot hamn samt vid landningen och i försäljningskedjan. Därför är det angeläget att tidigt få kunskap om eventuella brister i bl.a. landningskontrollen och vid första försäljningen som kan åtgärdas genom kontroller i senare led. Det är vidare av betydelse för ett gott resultat att dels kunna styra kontrollinsatserna utefter kedjan, dels att ha utbildad personal som har tillgång till relevant utrustning. Regeringen anser att Fiskeriverket genom en utökad landbaserad kontroll har möjlighet att säkerställa EU:s allt ökande krav på att kunna följa upp spårbarheten hos fiskprodukterna, dvs. ursprungsmärkningen.

Slutligen är erfarenheterna av författningsreglering av fisket ett viktigt moment för en effektiv fiskerikontroll. Det är av vikt att göra regelverket enklare och begripligare för såväl yrkesfiskarna som andra berörda. Fiskeriverket ser kontinuerligt över de nationella kontrollbestämmelserna i syfte att anpassa regelverket till rådande fiskemönster och för att harmonisera den nationella lagstiftningen med EU:s bestämmelser om fiskerikontroll. I samband med detta görs reglerna så enkla och tydliga som möjligt.

Den svenska modellen med mål- och resultatstyrning av ansvaret och utförandet av fiskerikontrollen har förutsättningar att leda till att de övergripande målen med fiskeripolitiken nås. Därför är det, vid beslutsfattande, angeläget att även överväga de aktuella beslutens effekter i ett övergripande perspektiv av kontrollåtgärderna. Ansvarsfördelningen bör innebära en effektivisering av fiskerikontrollen, genom att förbättrade förutsättningar nu finns för övergripande planering och genomförande av svensk fiskerikontroll.

I betänkandet föreslås att kvalitetskontrollen skall överföras från Kustbevakningen till Fiskeriverket medan Kustbevakningen även fortsättningsvis skall ha ansvar för landningskontrollen.

Regeringen anser att det är mest ändamålsenligt och effektivt att en och samma organisation, dvs. Fiskeriverket, svarar för all landbaserad fiskerikontroll, såväl landningskontroll som övrig landbaserad kontrollverksamhet. Regeringen gör bedömningen att denna organisationsförändring ökar möjligheterna för en tydlig redovisning av landbaserad verksamhet i alla led. Vid denna organisationsförändring skall 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd beaktas.

Regeringen gör bedömningen att Fiskeriverkets nuvarande organisation har en tillräcklig geografisk spridning som svarar mot det utökade ansvar som kvalitets- och landningskontrollen innebär. Vidare kan denna lösning innebära klara samordningsvinster för fiskerikontrollens tekniska utveckling, kvalitet och effektivitet, vilket kan ge en förbättrad samverkan mellan administrativ kontroll och fältverksamhet.

Fiskeriverket bör inrikta sin utvecklingsverksamhet mot att skapa bättre förutsättningar för att införa överraskningsmoment i landningskontrollen, införa egenkontroll i fiskerikontrollen samt att pröva alternativa utföraralternativ för särskilda uppgifter, t.ex. övervakning av vägning. Dessutom finns goda förutsättningar för att få kostnadseffektivitet vid snabba förändringar av fiskerikontrollens uppläggning bl.a. genom utökade samordningsmöjligheter mellan kontroll- och tillsynsverksamhet med annan miljö- eller biologisk miljöövervakning, som Fiskeriverket ansvarar för. Regeringen gör vidare bedömningen att denna organisationsförändring ökar möjligheterna för en samordnad organisation av kontroll på land och i hamnar som omfattar landningskontroll, enligt de krav som EU:s kontrollförordning ställer, provtagning av landningar i hamnar för industriändamål, kvalitetskontroll vid första försäljningstillfället samt kontroll av handelsstandarder.

Genom organisationsförändringen tydliggörs myndigheternas ansvar ytterligare då Kustbevakningens fiskerikontroll inriktas mot att kontrollera att fiskelagstiftningen efterlevs på fiskeplatserna och på väg mot hamn. Fiskeriverket får ansvar för all landbaserad fiskerikontrollverksamhet.

I betänkandet föreslås att antalet hamnar i vilka det ska vara tillåtet att landa fisk begränsas. Det skäl som anges är att en begränsning av antalet hamnar ger fördelar från kontrollsynpunkt och från arbetsmiljösynpunkt. Sveriges långa kust med möjligheten att landa stora delar av fångsterna utan begränsningar, varken geografiskt eller tidsmässigt, medför svårigheter för fiskerikontrollarbetet. Landningskontrollen kommer även fortsättningsvis att vara av central betydelse. Regeringen har tidigare gjort bedömningen att regional hänsyn måste tas i samband med att en begränsning av landningshamnarna diskuteras. Fiskeriverket har som central förvaltningsmyndighet för fisket, goda kunskaper om hur fisket bedrivs, samt kunskap om utvecklingen inom fiskerinäringen och de regionalpolitiska aspekter som är förenade med att bevara bl.a. ett levande småskaligt kustfiske. Mot bakgrund av Fiskeriverkets ansvar för både resursförvaltning och utveckling av näringen anser regeringen att det är lämpligt att Fiskeriverket även fortsättningsvis beslutar om vilka hamnar som ska väljas ut. I detta sammanhang skall även beaktas nationell teknikutveckling om fiskets rapportering. Den regionala hänsynen bör balanseras mot behovet av kontrollinsatser och myndigheten får ta det fulla ansvaret för att leva upp till de kontrollkrav som krävs.

Samverkan mellan kontrollmyndigheter

Samverkan inom fiskerikontrollen bör som en följd av de nu föreslagna förändringarna fördjupas ytterligare för att fiskerikontrollen skall bli så

effektiv som möjligt. För att öka och fördjupa samverkan mellan de olika myndigheterna som är inblandade i fiskerikontrollen, bör den överenskommelse om samarbete som finns mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen revideras och konkretiseras, så att bl.a. roller, ansvar, samarbete och samordning tydliggörs.

Vid det fiskerikompetenscentrum, som invigdes sommaren 2005, finns personal från både Fiskeriverket och Kustbevakningen. Målsättningen är att centrat skall bearbeta och analysera uppgifter om fisket, följa upp och planera det riskanalysbaserade arbetet. Centrat skall även fungera som kontaktpunkt mot näringen, mot andra myndigheter med uppgifter inom fiskerikontrollen samt mot kontrollmyndigheter i andra länder. Denna verksamhet är ett gott exempel på hur myndighetssamverkan kan effektiviseras.

Den svenska fiskerikontrollen har sedan 2002 arbetat riskanalysbaserat. Det system som gemensamt har utvecklats av de båda myndigheterna måste utvärderas. Regeringen har för avsikt att uppdra åt Kustbevakningen och Fiskeriverket att gemensamt utvärdera systemet och föreslå utvecklingsåtgärder.

En effektiv fiskerikontroll är beroende av att även rättsväsendets handläggning av ärenden om fiskeribrott är snabb och effektiv. I dagsläget gör regeringen bedömningen att handläggningen i domstolarna måste påskyndas. Ett utökad erfarenhetsutbyte mellan de för fiskerikontrollen ansvariga myndigheterna och rättsväsendet bör komma till stånd. Det initiativ som har tagits för att anordna konferens- och seminarieverksamhet har rönt uppskattning. Regeringen gör bedömningen att dessa strävanden måste fortsätta och framtida möjligheter stimuleras, som erfarenhetsutbyten och kompetensutvecklingsåtgärder. Fiskeriverket svarar, i sin roll som övergripande ansvarig för fiskerikontrollen, för denna verksamhet.

Fiskeriverket har till regeringen i februari 2006 redovisat uppföljning av Fiskeriverket anmälda överträdelser av fiskebestämmelserna samt vilka åtgärder som vidtagits av de rättsvårdande myndigheterna och domstolarna med anledning av anmälningarna (Jo2006/507). Av betänkandet, SOU 2005:27, framgår även att samverkan mellan Kustbevakningen och övriga samverkansmyndigheter fungerar bra. Men samverkan inom rättsväsendet avseende uppföljning av fiskerirelaterade ärenden bör vidareutvecklas. Som brottsutredande myndighet och därmed en del av rättsväsendet deltar Kustbevakningen därför aktivt i RIF-arbetet (Rättsväsendets InformationsFörsörjning) som leds av Rikspolisstyrelsen och som syftar till att förbättra och effektivisera informationsflödet inom rättsväsendet. Arbetet förväntas leda till en förbättrad uppföljning av rapporterade brott, inklusive fiskeriärenden. Mot bakgrund av detta kommer regeringen att ge Kustbevakningen i uppdrag att senast hösten 2006 redovisa hur detta arbete fortlöper avseende fiskeribrott.

Bevarandet av fiskresurserna måste även i framtiden stå i centrum för svensk fiskerikontroll. Utrymmet för och förekomsten av illegalt fiske är i detta sammanhang av avgörande betydelse. Sverige bör därför verka för att EU prioriterar insatser mot olagligt fiske samt skapar en överblick över detta fiskes omfattning. För att förbättra den nationella överblicken bör Fiskeriverket i samverkan med Kustbevakningen utveckla ett indi-

katorsystem för det olaga fisket som syftar till att bedöma omfattning samt ge förslag om hur detta fiske kan begränsas.

Utöver de särskilda uppdrag som regeringen avser att lämna till berörda myndigheter finns dessutom behov av att en nationell handlingsplan för fiskerikontrollen utarbetas. Regeringen har för avsikt att uppdra åt Fiskeriverket att i samråd med Kustbevakningen utarbeta en sådan handlingsplan. Denna plan, som bör avrapporteras årligen till regeringen, bör behandla aktuella förändringar i kontrollverksamheten, föreslå kontrollprioriteringar, lyfta fram skyldigheter och åtaganden om samverkan samt redovisa myndigheternas samlade verksamhet under året.

Det är vidare angeläget att en förbättrad samverkan mellan de två myndigheterna kommer till stånd. Därför har en samverkansgrupp inrättats med representanter för berörda departement och myndigheter i syfte att få till stånd en förbättrad dialog och ett ökat samförstånd. Avsikten är att förbättra Sveriges förutsättningar att lösa nationella frågeställningar samt möjligheter att driva svenska ståndpunkter såväl internationellt som inom EU.

Samverkan och delaktighet bör ökas även med organisationer som berörs av fiskerikontrollen. Mot den bakgrunden bör myndigheter verksamma inom svensk fiskerikontroll och näringen årligen mötas inför ny reglering av fiskerikontrollen och effektivisering och förenkling av kontrollen samt behov av information och utbildning. Detta kan lämpligen ske inom ramen för den samrådsgrupp som sedan länge finns mellan Fiskeriverket och näringen. Genom detta bör förståelsen öka mellan näringen och myndigheterna vilket främjar en effektiv fiskerikontroll.

I betänkandet föreslås att Kustbevakningen skall få en plats i Fiskeriverkets styrelse. Regeringen gör bedömningen att detta är rimligt eftersom det skulle innebära att samverkan mellan myndigheterna ytterligare förbättras.

I betänkandet diskuteras möjligheten att låta Kustbevakningen bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott. I likhet med vad som gäller när Kustbevakningen bedriver förundersökning vid utsläpp av olja och andra skadliga ämnen enligt 11 kap. 4 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. När det gäller rätten att leda förundersökningar anser utredningen att en sådan rätt utgör en intressant modell för att öka förutsättningarna för en snabb handläggning av ärenden om fiskebrott. Betänkandet gör emellertid bedömningen att det är för tidigt att ta ställning i frågan och att denna bör tas under vidare övervägande först efter att ytterligare erfarenheter har vunnits från miljöområdet där Kustbevakningen sedan februari 2002 har förundersökningsrätt. Regeringen gör emellertid bedömningen att om rättskedjan i denna del kan effektiviseras bör förutsättningarna för att låta Kustbevakningen genomföra förundersökning även avseende vissa fiskeribrott övervägas. Regeringen avser mot denna bakgrund att se över möjligheterna att låta Kustbevakningen bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott i syfte att möjliggöra en effektivare lagföring.

Förteckning över remissinstanserna avseende
betänkande av utredningen om fiskerikontrollen Den
svenska fiskerikontrollen (SOU 2005:27)

Skr. 2005/06:171
Bilaga 1

1. Fiskbranschens Riksförbund
2. Hallandsfiskarnas Producentorganisation
3. Producentorganisationen Gävlefisk
4. Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa
5. Sveriges Fiskares Producentorganisation
6. Sveriges Fiskevattenägareförbund
7. Sveriges Fiskares Riksförbund
8. Sveriges Yrkesfiskares Ek.för
9. Sportfiskarna
10. Länsstyrelsen i Stockholms län
11. Länsstyrelsen i Södermanlands län
12. Länsstyrelsen i Östergötlands län
13. Länsstyrelsen i Jönköpings län
14. Länsstyrelsen i Kronobergs län
15. Länsstyrelsen i Kalmar län
16. Länsstyrelsen i Gotlands län
17. Länsstyrelsen i Blekinge län
18. Länsstyrelsen i Skåne län
19. Länsstyrelsen i Hallands län
20. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
21. Länsstyrelsen i Värmlands län
22. Länsstyrelsen i Örebro län
23. Länsstyrelsen i Västmanlands län
24. Länsstyrelsen i Dalarnas län
25. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
26. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
27. Länsstyrelsen i Jämtlands län
28. Länsstyrelsen i Västerbottens län
29. Länsstyrelsen i Norrbottens län
30. Domstolsverket
31. Fiskeriverket
32. Glesbygdsverket
33. Kustbevakningen
34. Naturvårdsverket
35. Rikspolisstyrelsen
36. Riksåklagaren
37. Sjöfartsverket
38. Statskontoret
39. Statens jordbruksverk
40. Livsmedelsverket
41. Tullverket
42. Tull-Kust
43. Sametinget
44. Svenska Samernas Riksförbund
45. Finsk-svenska gränsälvscommissionen
46. Sveriges konsumentråd

47. Svenska Naturskyddsföreningen
48. Världsnaturfonden

Skr. 2005/06:171

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: Nykvist

Regeringen beslutar skrivelse 2005/06:171 Vissa fiskeripolitiska frågor