

Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering

Betänkande av Utredningen om fiskerikontrollen

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:27

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22331-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Vid sammanträde den 15 april 2004 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den svenska fiskerikontrollen. Utredaren fick i uppgift att analysera den svenska fiskerikontrollen med avseende på myndigheternas effektivitet, flexibilitet, resursutnyttjande och kostnadseffektivitet samt överväga behovet av eventuella förändringar och ge förslag till förbättringar, varvid effekterna av att kvalitetskontrollen överfördes till Kustbevakningen år 2000 skulle ägnas särskild uppmärksamhet.

Från och med den 21 april 2004 förordnade statsrådet Ann-Christin Nykvist generaldirektören Yvonne Gustafsson till särskild utredare för utvärderingen. Att som sakkunniga ingå i och biträda utredningen förordnades från och med den 21 april 2004 departementssekreteraren Sofia Karlsson, avdelningschefen Daniel Samuelson, departementssekreteraren Clara Tamm, avdelningschefen Dan Thorell, kanslirådet Gia Wickbom. Den 8 september entledigades Gia Wickbom. Samma dag förordnades departementssekreteraren Sara Almer att som sakkunnig ingå i utredningen.

Från och med den 21 april 2004 förordnades att som experter biträda och ingå i utredningen förbundsordföranden Reine Johansson samt handläggaren Inger Näslund.

Lisen Sjöling anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 4 maj 2004. Från och med den 1 juni 2004 anställdes Patrik Olofsson som sekreterare i utredningen.

Härmed överlämnas utredningen betänkande Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27). Till betänkandet bifogas ett särskilt yttrande från Fiskeriverket.

Stockholm i mars 2005

Yvonne Gustafsson

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	21
1.1 Utredningsuppdraget.....	21
1.2 Utredningens arbete	21
1.3 Avgränsningar av uppdraget.....	22
1.4 Vad avser vi med fiskerikontroll?	23
1.5 Läsanvisningar	24
2 Varför behöver vi en reglering och kontroll av fisket?	27
3 Fiskeripolitiken	31
3.1 Politik och regelverk i två nivåer.....	31
3.2 Den gemensamma fiskeripolitikens mål.....	33
3.3 Innebörden av EU:s gemensamma fiskeripolitik.....	34
3.4 Fyra EU-strategier för att kontrollera fisket	35
3.4.1 Bevarandestrategier.....	36
3.4.2 Strukturstrategier.....	38
3.4.3 Marknadsstrategier	39
3.4.4 Förbindelser med tredje land	39
3.5 Nationella ståndpunkter	40

4	Svenskt fiske.....	43
4.1	Alla har rätt att fiska.....	43
4.1.1	Gränsen mellan yrkesmässigt fiske och fritidsfiske.....	44
4.1.2	Vem får bli yrkesfiskare?	44
4.2	Svensk fiskerinäringens storlek och omsättning.....	45
4.2.1	Fiskeflottan och fiskarkåren.....	46
4.2.2	Vattenbruket	47
4.2.3	Beredningsindustrin.....	48
4.2.4	Import och export av fisk och fiskprodukter.....	49
4.3	Fiskemönster	49
4.3.1	Ett fiske med stor geografisk spridning	49
4.3.2	Fiske sker för konsumtion och för industriella ändamål	50
4.3.3	Den övervägande delen av fångsterna landas i ett begränsat antal svenska hamnar samt utomlands.....	52
4.3.4	Tre typer av fiskeverksamhet – storskaligt havsfiske, småskaligt kustfiske och inlandsfiske.....	53
4.4	Fritidsfisket.....	56
4.4.1	Fritidsfisket står för nästan en femtedel av de svenska fångsterna.....	56
4.4.2	Fritidsfiskets värde.....	57
4.4.3	En expanderande fisketuristnäring	57
5	Centrala bestämmelser om fiskerikontroll	61
5.1	EU:s förordningar om fiskerikontroll	62
5.2	Skyldigheter för fiskare, transportörer och köpare av fisk	63
5.3	Medlemsstaternas skyldigheter	66
5.3.1	Att upprätta en effektiv kontroll, inspektion och tillsyn	66
5.3.2	Att utföra vissa kontroller.....	67
5.3.3	Att registrera och rapportera uppgifter	69
5.3.4	Att kontrollera struktur- och marknadsåtgärder	70
5.3.5	Att följa upp överträdelser	71
5.4	Kommissionens roll	71

5.5	Nationella författningar av betydelse för fiskerikontrollen	74
5.6	Regleringar av fisket.....	75
5.6.1	Licenser och tillstånd.....	76
5.6.2	Dokumentationskrav, satellitövervakning, anmälnings- och rapportskyldighet	77
5.6.3	Särskilda landningshamnar	81
5.6.4	Ranson- och fiskeansträngningsbegränsningar	82
5.7	Sanktionssystemet	83
5.7.1	Straffbara gärningar	84
5.7.2	Påföljder	86
5.7.3	Beslag och förverkande	86
5.7.4	Administrativa sanktioner.....	87
6	Fiskerikontrollens organisation.....	91
6.1	Fiskerikontrollens verksamhetsstruktur från och med år 2005	91
6.2	Fiskerikontrollens verksamhetsstruktur och organisation till och med år 2004.....	93
6.3	Fiskeriverket.....	94
6.3.1	Styrande dokument: instruktion, regleringsbrev och årsredovisning	94
6.3.2	Fiskeriverkets ekonomi.....	96
6.3.3	Fiskeriverkets organisation	96
6.3.4	Fiskeriverkets utförande av fiskerikontroll.....	98
6.4	Kustbevakningen.....	103
6.4.1	Styrande dokument – instruktion, regleringsbrev och årsredovisning	103
6.4.2	Kustbevakningens ekonomi.....	105
6.4.3	Kustbevakningens organisation	107
6.4.4	Kustbevakningens utförande av fiskerikontroll.....	108
6.5	Länsstyrelserna.....	111
6.6	Övriga myndigheter med viss beröring till fiskerikontrollen – Tullverket, Livsmedelsverket, Sjöfartsverket och Polisen	116

7	Hur har vi utvärderat och vilka utgångspunkter har vi haft?	121
7.1	Hur har vi utvärderat?	123
7.1.1	Utredningens modell för att utvärdera fiskerikontrollens effekt – en resultatanalys	123
7.2	Utgångspunkt för fiskerikontrollen och dess effektivitet... ..	128
7.3	Framtida förändringar och tekniska framsteg	130
7.3.1	Den gemensamma fiskerikontrollmyndigheten.....	130
7.3.2	De regionala rådgivande nämnderna (RAC)	132
7.3.3	Övriga trender inom fiskerikontrollen	133
7.3.4	Havsmiljökommissionens förslag	134
7.3.5	Teknikutvecklingen	136
8	Efterlevnaden av de rättsliga kraven	139
8.1	Kommissionens bedömning av den svenska fiskerikontrollen	140
8.1.1	Kommissionens länderrapport	140
8.1.2	Kommissionens resultattabell	142
8.2	Gemenskaprättsliga krav som inte uppfylls.....	145
8.2.1	Synpunkter med anledning av kommissionens kritik av den svenska fiskerikontrollen.....	145
8.2.2	Kontroller av fisk och fiskprodukter efter första försäljningstillfället	148
8.2.3	Kvalitetskontroll vid första försäljningstillfället	149
8.2.4	Stickprovskontroller av små fiskefartyg	150
8.2.5	Effektivare sanktionssystem?	151
8.2.6	Kontroll av fisket på inlandsvattnen	162
9	Förekomst av olagligt fiske – studier och bedömningar .	165
9.1	Forskarnas uppskattningar om orapporterat fiske.....	166
9.2	Fiskeriverkets rapport om orapporterat fiske m.m.....	167
9.2.1	Incitament till olagligt fiske	168
9.2.2	Möjligheter till olagligt fiske	168
9.2.3	Indikationer på olagligt fiske.....	169

9.3	Tio procent svenskt olagligt fiske eller regelverket följs till 90 procent	171
9.4	ESO:s rapport ”Fisk och fusk”	173
10	Fiskerikontrollens effektivitet, resursutnyttjande, kostnadseffektivitet och flexibilitet	175
10.1.1	Effektivitet i utredningen fiskeriadминистраtionen i ett EU-perspektiv (SOU 1998:24)	176
10.1.2	Statskontorets rapport ”Effektivare kustbevakning” (2000:1)	177
10.1.3	Slutsatser av tidigare effektivitetsstudier av fiskerikontroll	178
10.2	Behov av förbättrad styrning och uppföljning.....	178
10.3	Genomförandet av den operativa kontrollen	179
10.3.1	Antalet kontroller, kvalitet och kostnader.....	179
10.3.2	Måluppfyllelse – referensnivåer och kontrollnivåer.....	183
10.3.3	Patrulltid och sjöövervakning	185
10.3.4	Upptäckta brott i den operativa kontrollen	186
10.3.5	Styckkostnader per kontroll, fällande domar, upptäckta överträdelser samt totala kostnader för kontrollen.....	187
10.3.6	Slutsatser om genomförandet av den operativa kontrollen.....	188
10.4	Olika mått på effekter och effektivitet i fiskerikontrollen	190
10.4.1	Mått 1, den riskanalysbaserade kontrollen jämfört med den slumpmässiga kontrollen.....	190
10.4.2	Mått 2, generell indikator på olagligt fiske.....	191
10.4.3	Mått 3, rapporterat osorterat pelagiskt fiske med och utan kontroll	192
10.4.4	Mått 4, rapporterat torskfiske med och utan kontroll.....	195
10.4.5	Mått 5, rapporterat räkfiske med och utan kontroll.....	198
10.4.6	Indikatorer på helt orapporterat fiske	199
10.4.7	Slutsatser om olika mått på effekter och effektivitet i fiskerikontrollen.....	200

10.5	Flexibilitet och samverkan.....	202
10.5.1	Ett flexibelt utförande av fiskerikontrollen?.....	202
10.5.2	Samverkan.....	203
10.6	Resursutnyttjande och kostnadseffektivitet.....	207
10.6.1	Resursutnyttjandet inom den svenska fiskerikontrollen.....	207
10.6.2	Andra länders myndigheter och aktiviteter inom fiskerikontrollen.....	212
10.6.3	Kostnader för fiskerikontrollen i Sverige och andra jämförbara länder	214
10.6.4	Sverige och Danmark i ett jämförande perspektiv	217
10.6.5	Slutsatser om resursutnyttjande och kostnadseffektivitet	218
11	Effekter och utförande av kvalitetskontrollen	221
11.1	Effektiviteten i kvalitetskontrollen	222
11.2	Utbildningsbrist vid Kustbevakningen	225
11.3	Egenkontrollsystem	225
12	En klar ansvarsfördelning mellan myndigheterna.....	229
12.1	Modell 1: Nuvarande organisation kvarstår men uppgifterna och ansvaret förtydligas.....	231
12.2	Modell 2 (a och b): Ett ökat ansvar för Fiskeriverket.....	231
12.2.1	Modell 2 a: Beställar-/utförarmodellen	231
12.2.2	Modell 2 b: Landnings- och kvalitetskontrollen flyttas till Fiskeriverket.....	232
12.3	Modell 3: Kustbevakningen blir ensamt ansvarig för fiskerikontrollen.....	232
12.4	Utredningens samlade bedömning och motiv till förslaget.....	233
12.5	Fiskeriverkets ansvar.....	234
12.6	Kustbevakningen.....	237
12.7	Länsstyrelserna	239

12.7.1	Bestämmelser om länsstyrelsernas uppgifter på området	241
12.7.2	Mål och återrapporteringskyldighet	242
12.7.3	Medel för fiskevård.....	242
12.7.4	Hur har man löst tillsynsfrågan i praktiken?	244
12.7.5	Hur tolkar länsstyrelserna sitt uppdrag?.....	245
12.7.6	Avsaknad av uppgifter om den tillsyn som bedrivs	246
13	Effektivisering av kontrollen	249
13.1	Mer effektorienterad styrning av fiskerikontrollen	249
13.2	En utökad och fördjupad samverkan	252
13.2.1	Inrättande av två rådgivande samverkansgrupper.....	252
13.2.2	Deltagande i varandras styrelser	254
13.2.3	Överenskommelsen som reglerar samarbetet mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen bör utvecklas	254
13.3	Överlämnande av ärenden till rättsväsendet.....	256
13.3.1	Ytterligare åtgärder för att möjliggöra en effektivare handläggning av fiskemål.....	258
13.4	Effektivare kontroll	260
13.4.1	Utveckla riskanalysarbetet	260
13.4.2	Utförandet av och inriktningen på fiskerikontrollen bör delvis läggas om	262
13.4.3	FKC – fiskekompetenscentrumet	263
13.4.4	Förbättrade möjligheter inom Kustbevakningen för mer enhetliga rutiner mellan olika regioner.....	264
13.5	Begränsa antalet landningshamnar	266
13.6	Egenkontrollsystem.....	268
13.6.1	Viktiga komponenter i ett egenkontrollsystem.....	269
13.6.2	Exemplet servicetrappan	270
14	Samlade konsekvenser av utredningens förslag.....	273
14.1	Ekonomiska konsekvenser och effektiviseringar.....	273
14.2	Berörda av förslagen samt övriga konsekvenser	275

Särskilt yttrande.....	273
Litteraturförteckning.....	279
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2004:45 och 2004:158.....	287
Bilaga 2 Intervjustudie vid Kustbevakningen	295

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att analysera den svenska fiskerikontrollen med avseende på bl.a. myndigheternas effektivitet, flexibilitet, resursutnyttjande och kostnadseffektivitet samt överväga behovet av eventuella förändringar och ge förslag till förbättringar. Vidare har utredningen haft i uppdrag att särskilt uppmärksamma effekterna av att kvalitetskontrollen överfördes till Kustbevakningen år 2000. Se vidare utredningens kommittédirektiv (dir. 2004:45), bilaga 1.

Utredningens bedömningar och förslag

Effektiviteten av den samlade fiskerikontrollen har inte varit fullt möjlig att bedöma eftersom det saknas väsentliga uppgifter om det olagliga fisket och dess påverkan på fiskeresursen. Sammantaget bedömer dock utredningen, i de delar material har funnits att tillgå, att fiskerikontrollen fungerar i stort sett väl.

Utredningen har tagit fram effektivitetsmått för vissa delar av det rapporterade fisket samt utvärderat myndigheternas produktivitet genom att bl.a. ställa den kontroll som utförts i förhållande till resursutnyttjandet.

Utredningens viktigaste iakttagelser är följande:

- Ansvaret för fiskerikontrollen är oklart och behöver förtydligas.
- Det finns brister i samverkan och samordningen mellan myndigheterna.
- Regeringens styrning och uppföljning av fiskerikontrollen bör utvecklas.
- Det finns utrymme för effektivisering av kontrollen.

En klar ansvarsfördelning

Under utredningens arbete har det framkommit att det råder en oklarhet mellan de i fiskerikontrollen inblandade myndigheterna – Fiskeriverket, Kustbevakningen och i viss mån länsstyrelserna – om respektive myndighets ansvar och uppdrag. Med anledning av det har utredningen övervägt tre olika principiella modeller för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna samt för att förenkla styrning och uppföljning av de inblandade myndigheterna.

Utredningen bedömer att den nuvarande organisationen utgör den bästa grunden för en effektiv fiskerikontroll under förutsättning att gränserna mellan myndigheternas ansvarsområden tydliggörs.

Tydliggörandet som utredningen föreslår innebär att Fiskeriverket ansvarar för all fiskerikontroll som inte åligger någon annan myndighet att utföra. Vad gäller länsstyrelsernas uppgifter bedömer utredningen att det ligger något utom ramarna för utredningens uppdrag att mer konkret försöka definiera vilket ansvar länsstyrelserna bör ha. Utredningen föreslår därför att regeringen förtydligar länsstyrelsernas roll och uppgifter inom fisketillsynen. Fiskeriverket föreslås dock få i uppgift att samla in, bearbeta och analysera uppgifter om den tillsyn som bedrivs av fisketillsynsmännen och av länsstyrelserna i syfte att få till stånd en överblick över den kontroll som för närvarande utförs.

Utredningen föreslår vidare att kvalitetskontrollen flyttas från Kustbevakningen till Fiskeriverket.

Utökad och fördjupad samverkan, stöd, och kompetensutveckling

Utredningen bedömer att det finns ett behov av att utveckla samverkan och samordningen mellan de i fiskerikontrollen berörda organisationerna; myndigheter, fiskerinäring och regeringskansli. I syfte att utöka och fördjupa samverkan föreslår utredningen att det ska inrättas två rådgivande grupper för att diskutera fiskerikontrollfrågor ur olika aspekter. Vidare föreslås Kustbevakningen få en plats i Fiskeriverkets styrelse. Den överenskommelsen som reglerar samarbetet mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen bör utvecklas, bland annat med mål för samarbetet som är mät- och

uppföljningsbara samt tidsatta. Utredningen lämnar också exempel på hur samarbetet och samordningen kan utvecklas ytterligare.

Utredningen bedömer att det Fiskekompetenscentrum (FKC) som Fiskeriverket och Kustbevakningen tillsammans inrättar utgör ett viktigt instrument för att bl.a. fördjupa samarbetet mellan de båda myndigheterna. Utredningen har vid sin utvärdering funnit ett behov av att utveckla stödet till kustbevakarna i linjen samt att vidareutveckla arbetet med att kvalitetssäkra och följa upp Kustbevakningens rapporter om brott. Enligt utredningens mening bör FKC utöver de av Fiskeriverket och Kustbevakningen planerade funktionerna utgöra den centrala plattformen för ett sådant stöd- och kvalitetsutvecklingsarbete. FKC föreslås därför bl.a. få en funktion som ett operativt "call-center" för Kustbevakningens operativa personal.

Vidare bör Fiskeriverket verka för ett utökat erfarenhetsutbyte mellan de för fiskerikontrollen ansvariga myndigheterna och rättsväsendet, bl.a. bör myndigheten initiera fler utbildningar och erfarenhetsutbyten mellan de i fiskerikontrollen inblandade myndigheterna och rättsväsendet.

Mer effektorienterad styrning av fiskerikontrollen

Utredningen lämnar också flera förslag för att mer direkt effektivisera fiskerikontrollen.

De svenska målen för fiskerikontrollen föreslås utformas så att de blir ännu mer effektorienterade. Utredningen har bl.a. utarbetat ett exempel på ett mer resultatriktat mål för fiskerikontrollen. Utredningen föreslår också att Fiskeriverket och Kustbevakningen bör få i uppdrag att gemensamt utforma ett indikatorsystem för att mäta och följa det olagliga fisket.

Utredningen har bedömt att det riskanalysbaserade systemet är en bra grund att stå på. Systemet behöver enligt utredningens mening ytterligare utvecklas, bl.a. genom processkartläggningar och rutiner för dokumentation av analysen.

Utförandet av och inriktningen på fiskerikontrollen bör delvis läggas om. Dels bör fiskerikontrollen riktas mot kontroll också i senare led av distributionskedjan, bl.a. beredningsindustri och transporter av fisk. Kustbevakningens landningskontroller bör vidare i ökad utsträckning innehålla överraskningsmoment.

För att ytterligare underlätta och effektivisera fiskerikontrollen föreslås att Fiskeriverket, efter samråd med Kustbevakningen, begränsar antalet hamnar i vilka det ska vara tillåtet att landa fisk. I samband med förslaget ska regionalpolitiska hänsyn tas så att negativa regionalpolitiska effekter inte uppstår.

Arbetet med att ytterligare effektorientera fiskerikontrollen bör enligt utredningens uppfattning utsträckas till att omfatta den svenska linjen inom den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen föreslår att Sverige skall driva en hårdare linje i EU för regel-förenklingar och mer effektorienterad styrning av fisket samt att Sverige bör verka för att gemenskapen ska samla in och utvärdera uppgifter om olagligt fiske.

Egenkontrollsystem

Utredningen bedömer att det finns förutsättningar att pröva ett egenkontrollsystem för kvalitetskontrollen. Fiskeriverket bör få i uppdrag att utforma ett sådant system i samråd med fiskerinäringen och Kustbevakningen.

Omfördelning av medel

Resurser motsvarande fem årsarbetskrafter föreslås flyttas från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Dessa är avsedda att täcka kostnaderna för samtliga de uppgifter som Fiskeriverket ansvarar för enligt gällande system och enligt utredningens förslag. De skall således bl.a. täcka skiftet i inriktning mot en kontroll i berednings- och distributionsleden, kvalitetskontrollen samt uppföljningen av fisketillsynen på våra inlandsvatten.

Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen att nuvarande 5 kap. 4 och 5 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap

4 §¹

Fiskeriverket utövar tillsyn över efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Fiskeriverket får överlåta till annan myndighet att

1. vara mottagare av landningsanmälan och landningsdeklaration, och
2. kontrollera transportdokument.

Fiskeriverket får överlåta till annan myndighet att

1. vara mottagare av landningsanmälan och landningsdeklaration,
2. kontrollera transportdokument, *och*
3. *utföra kvalitetskontroll av fisk och fiskprodukter.*

¹ Senaste lydelse SFS 2000:25.

5 §²

Till sjöss och vid landning av fisk kontrollerar Kustbevakningen inom sitt verksamhetsområde efterlevnaden av bestämmelser om fiske. Kustbevakningen utför även kvalitetskontroll av fisk och fiskprodukter.

Till sjöss och vid landning av fisk kontrollerar Kustbevakningen inom sitt verksamhetsområde efterlevnaden av bestämmelser om fiske.

Denna förordning träder i kraft den ...

² Senaste lydelse SFS 2000:25.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att analysera den svenska fiskerikontrollen, bl.a. med avseende på myndigheternas effektivitet, flexibilitet, resursutnyttjande och kostnadseffektivitet samt överväga behovet av eventuella förändringar och ge förslag till förbättringar. Vidare har utredningen haft i uppdrag att särskilt uppmärksamma effekterna av att kvalitetskontrollen överfördes till Kustbevakningen år 2000. Se vidare utredningens kommittédirektiv (dir. 2004:45), bilaga 1.

1.2 Utredningens arbete

I utredningens arbete har en grundläggande uppgift varit att upprätta en metod för analys, en produktionsmodell (som beskrivs närmare i kapitel 7) för att kunna analysera den svenska fiskerikontrollen. Genom produktionsmodellen har vi studerat olika delar och aspekter av den svenska fiskerikontrollen, bland annat olagligt fiske, hur väl Sverige uppfyller den rättsliga regleringen, olika mått på myndigheternas effektivitet och produktivitet samt gjort vissa jämförelser med omvärldens fiskerikontroll.

Utredningen har löpande fört diskussioner med sakkunniga och experter i utredningen och genomfört sammanlagt sju kommittémöten. Dessutom har utredningen genomfört en hearing med företrädare för fiskeorganisationer, fiskerinäringen och olika miljöorganisationer. I huvudsak har utredningen utgått från tillgängligt material i form av årsredovisningar och andra rapporter från myndigheter samt material som Fiskeriverket och Kustbevakningen särskilt tagit fram efter utredningens förfrågan.

Utredningen har dessutom samlat in data genom en djupintervjustudie bland Kustbevakningens fältpersonal. Därutöver har

utredningen deltagit vid flera landningskontroller samt besökt Kustbevakningens flyg och ett flertal fartyg.

Utredningen har företagit ett flertal studiebesök, bland annat till DG Fiske i Bryssel, det danska Fiskeridirektoratet, Kustbevakningens centrala ledning i Karlskrona och till Fiskeri-verket. Vidare har utredningen deltagit i Kustbevakningens sjöövervakningskonferens år 2004 och två konferenser om förutsättningarna för ett egenkontrollsystem. Utredningen har också besökt och intervjuat företrädare för Tullverket, Livsmedelsverket och Fiskeriverkets havsfiskelaboratorium i Lysekil.

Dessutom har vi fört samtal med regionföreträdare inom Kustbevakningen och aktivt deltagit i möten mellan Kustbevakningen och Fiskeriverket, så kallade riskmöten och samordningsmöten.

Under hand har dialog förts med företrädare för Jordbruksdepartementet, Försvarsdepartementet och Miljödepartementet samt med företrädare för länsstyrelserna och länsstyrelseenheten vid Finansdepartementet. Ett särskilt möte med länsstyrelsernas fiskekonsulenter genomfördes vid Fiskeri-verket i Göteborg.

Kontakter har vidare tagits med polis, åklagarkammare och domstolar, deltagare i ICES arbetsgrupp samt med den pågående utredningen om fiskevårdens finansiering (dir. 2004:133).

1.3 Avgränsningar av uppdraget

Utredningen har, särskilt mot bakgrund av den tid som stått till utredningens förfogande, valt att avgränsa uppdraget till att i huvudsak utvärdera Kustbevakningens och Fiskeriverkets fiskerikontroll samt den effektkedja som myndigheterna arbetar efter. Sådan kontroll av fisk och fiske som utövas av andra myndigheter, som t.ex. länsstyrelserna och Livsmedelsverket, omfattas inte i någon större omfattning. Länsstyrelsernas ansvar på fisketillsynsområdet har dock granskats något närmare.

Utredningen har också granskat och analyserat Fiskeriverkets ansvar på området som central förvaltningsmyndighet och övergripande ansvarig myndighet för fiskerikontrollen. Dessutom har utredningen valt att studera frågan om omfattningen på det svenska olagliga fisket. Utredningen har inte haft möjlighet att värdera omfattningen på olagligt fiske generellt eller särskilt granskat "Öresundsproblematiken". I Öresund fiskar danska fiskare på

svenskt vatten emellanåt och går sedan in i danska hamnar för landning. Det finns misstankar om danskt olagligt fiske i detta område.

Vidare har utvärderingen inte närmare utvärderat fiskerikontrollen i statens vatten ovanför odlingsgränsen eller fisket i gränsälvarna mellan Sverige och Finland då fiske i dessa områden är specialreglerat i andra författningar än övrigt fiske. Vi har heller inte tittat på vattenbruket.

Utredningen har utvärderat den svenska fiskerikontrollen främst utifrån olika produktivets- och effektivitetsmått. Den yttersta effekten av fiskerikontrollen är att förhindra olagligt fiske vilket i sin tur kan bidra till att fiskeresursen bevaras. Utvärderingen har sökt efter effektmått på det olagliga fisket och sedan satt effekterna i relation till kostnaderna. Dessutom har olika produktivetsmått på kontrollen granskats i olika led av den produktionsmodell som legat till grund för utvärderingens analys.

1.4 Vad avser vi med fiskerikontroll?

Med fiskerikontroll avses i detta betänkande tillsynen över att bestämmelserna om fiske efterlevs.

De bestämmelser som åsyftas är framför allt sådana som reglerar vad, när, var och hur det är tillåtet att fiska samt bestämmelser om uppgiftsskyldighet för de som fiskar. Sådana bestämmelser finns bl.a. i förordningar från EU, fiskelagen (1993:787), förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen och i föreskrifter i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS). Bestämmelser om tillstånd/licenser för yrkesmässigt fiske och bestämmelser om handelsstandarder för fisk innefattas också.

I begreppet tillsyn omfattas här tillståndsprovning, granskning och inspektion av personer, företag och organ inom fiskerinäringen. Begreppet omfattar även ingripande mot eventuella överträdelser av bestämmelserna om fiske och arbete med egenkontrollprogram.

Ibland avses med fiskerikontroll även den styrning av fisket som Fiskeriverket bedriver genom normgivning, genom att öppna och stänga de fiskekvoter som våra svenska fiskare förfogar över, det administrativa förfarande som syftar till att med hjälp av olika dokument följa upp och räkna av den fisk som fångas mot kvoterna (kvotadministration) och sådan sammanställning av uppgifter om

fisket som sker i syfte att ge riksdagen, regeringen, relevanta myndigheter och allmänheten en korrekt och aktuell bild av fisket.

Fiskerikontrollen omfattar enligt den rättsliga regleringen av den gemensamma fiskeripolitiken inte enbart resursåtgärder utan även strukturåtgärderna och marknadsåtgärderna. Vi har dock valt att begränsa vår effektutvärdering till resursåtgärderna och tittar inte närmare på struktur- och marknadsåtgärderna.

Vad gäller kvotavräkningen så handlar den om en kvalitets-säkring av uppgifter om fisket som är av betydelse för framför allt förvaltningen av fiskeresursen (för fastställande av högsta tillåtna kvoter) men den är även av betydelse som underlag för fiskerikontrollen. Betydelsen för kontrollen består bl.a. i att den utgör ett underlag för vad och hur mycket som landas. Dock vet man inget om huruvida det saknas uppgifter (dvs. inte redovisas alls eller redovisas fel arter/mängder) om vissa fångster. Kvotavräkningen utgör således bara en bakgrund mot vilken det totala fisket ska bedömas.

Det område som vi bedömer som mest centralt för vår utvärdering av fiskerikontrollen är i vilken utsträckning bestämmelserna om fiske efterlevs och i den mån bestämmelserna inte efterlevs, var bristerna i regelefterlevnaden är störst och/eller mest allvarliga och problematiska. Utredningen anser att huvuduppgiften vid fiskerikontrollen måste vara att se till att alla bestämmelser om fiske efterlevs och vill lägga stor tyngd vid fiskerikontrollen utifrån aspekten att förhindra, upptäcka och sanktionera illegalt fiske.

1.5 Läsanvisningar

Betänkandet är indelat i tre delar – en beskrivande del, en utvärderande del och en förslagsdel med konsekvensbeskrivning. Del 1 är kapitel 1–6 som i huvudsak är beskrivande. Kapitel 2 sätter in fiskerikontrollen i ett vidare sammanhang och svarar på frågan varför vi behöver en fiskerikontroll. Kapitel 3 beskriver fiskeripolitiken och dess målsättningar. Kapitel 4 beskriver det svenska fisket, yrkesfisket och fritidsfisket. Vidare beskriver kapitel 5 den rättsliga regleringen och kapitel 6 fiskerikontrollens nuvarande organisation.

Del 2 är kapitel 7–11 vilka redogör för utredningens utvärdering. Kapitel 7 behandlar utredningens samlade bedömning av

fiskerikontrollen. Där beskrivs också den produktionsmodell som utredningen använt för sin analys. Vidare behandlar kapitlet översiktligt de närmare slutsatser och bedömningar som görs i de följande kapitlena. Dessutom sätter kapitlet in fiskerikontrollen i fiskeripolitikens sammanhang och beskriver kort framtida förändringar och tekniska framsteg. Kapitel 8 beskriver den rättsliga regleringen och hur väl Sverige uppfyller den. Kapitel 9 är utredningens bedömning av det olagliga fisket utifrån litteratur och utredningar på området. I kapitel 10 utvärderas fiskerikontrollen med avseende på olika effektivitets- och produktivitetmått samt det svenska resursutnyttjandet i fiskerikontrollen satt i relation till omvärlden. Kapitel 11 är utredningens utvärdering och bedömning av kvalitetskontrollen och överflyttningen av denna från Fiskeriverket till Kustbevakningen år 2000.

Del 3 består av kapitel 12, 13 och 14. Denna del behandlar förslagen samt konsekvenserna av dem. I kapitel 12 har utredningen valt mellan tre principiella modeller för att fördela ansvaret för fiskerikontrollen. Kapitlet diskuterar också utförligt det övergripande ansvaret för den svenska fiskerikontrollen och hur utredningen bedömer detta. Vidare lämnar utredningen i kapitel 13 ett antal olika förslag i syfte att effektivisera den svenska fiskerikontrollen. Kapitel 14 beskriver kort olika konsekvenser av förslagen.

2 Varför behöver vi en reglering och kontroll av fisket?

Fisk, blötdjur och kräftdjur är en värdefull resurs, inte minst som föda för människor och djur.

Härefter avses med fisk även vattenlevande blötdjur och kräftdjur, om inte något annat särskilt anges.

Fisk är en förnybar resurs men inte en outtömlig sådan. Om man tar upp för mycket fisk finns en risk att bestånden inte fortlöpande kan fyllas på och förnyas. Mot bakgrund av detta är det viktigt att bestånden förvaltas på ett sådant sätt att de bevaras och kan nyttjas av såväl denna som kommande generationer.

Det är i dag välkänt att vissa fiskarter riskerar utfiskning. Mängden fisk i haven har minskat drastiskt de senaste 25 åren. För många fiskbestånd var mängden lekmogen fisk i slutet av 1990-talet endast en tiondel jämfört med mängden lekmogen fisk i början av 1970-talet. För vissa bestånd, t.ex. en del torskbestånd, har mängden könsmogen fisk minskat ännu mer dramatiskt. (*Havet- tid för en ny strategi*, SOU 2003:72, s. 12.)

Internationella havsforskningsrådet (ICES) är en fristående, opolitisk sammanslutning av forskare från olika länder. ICES samordnar bl.a. forskning och publicerar fiskestatistik. Rådet fastställer även s.k. säkra biologiska gränser för olika bestånd. De säkra biologiska gränserna markerar den nivå ett bestånd inte bör understiga om man vill undvika att beståndet kollapsar.

Enligt Förenta nationernas jordbruks- och livsmedelorganisation (FAO) bedömning ligger många av våra kommersiellt viktiga fiskebestånd i dag under säkra biologiska gränser. (*The State of World Fisheries and Aquaculture*, FAO Fisheries department, 2002, s. 22.)

Likaså befinner sig flera av de bestånd som svenska fiskare är beroende av i dag under dessa gränser. (Fiskeriverket, *Fiskeriverkets resurs- och miljööversikt*, 2004.)

Den viktigaste orsaken till att fiskbestånden minskar är att fisket bedrivs så mycket mer effektivt i dag än det gjorde förr. Numera kan tre till fyra fiskare fånga lika mycket fisk som hundra- eller tusentals fiskare gjorde tidigare. Även andra faktorer än fisket påverkar dock fiskebeståndens storlek. Exempel på sådana faktorer är föroreningar och väderförhållandena. (Brady, M., *Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?*, Rapport 2004:5, Livsmedelsekonomiska institutet, s. 38.)

Om fångsten och fortplantningsförmågan inte är i balans med varandra kan allvarliga konsekvenser uppstå, inte bara för den eller de arter som utsätts för fisket eller åtgärderna, utan också för andra djur som lever av dessa arter eller konkurrerar med dem om föda och utrymme. Förändringar i fiskbestånden kan t.ex. påverka sjöfåglarna och de marina däggdjuren. Varje art har sin plats i ett ekosystem och rubbas den kan det få konsekvenser för alla andra arter och därmed för ekosystemet i sin helhet.

Minskningar i fiskbestånden medför också negativa konsekvenser för fiskare och andra som lever av eller driver verksamhet med fisk eller fiskprodukter genom att fiskemöjligheterna och inkomsterna av fisket minskar. Näringar som kan beröras är beredningsindustrin, transportindustrin och turistnäringen. Även personer som utnyttjar floder, sjöar och hav för sport och rekreationssändamål drabbas av eventuella negativa effekter för bestånden och ekosystemen.

Fisken i haven rör sig ofta över stora områden. Detta medför att fisken till stor del är en gemensam resurs också över nationsgränserna. Alla som fiskar konkurrerar i princip om samma fisk och det är därför viktigt med överenskommelser inom Europeiska unionen (EU) och i internationella avtal om hur man ska använda och förvalta fiskeresursen. För detta krävs att olika länder samarbetar och har samfälliga mål för sin politik på området.

Sverige och andra länder strävar efter att få till stånd ett ekologiskt hållbart fiske i hav och andra vatten. För att åstadkomma det är fisket reglerat när det gäller vad, när, var och hur man får fiska. Framför allt regleras detta genom:

- att mängden fisk som får tas upp begränsas genom kvoter,
- inskränkningar i vilka områden och under vilka tider det är tillåtet att fiska,
- bestämmelser om vilka fiskemetoder och fiskeredskap som är tillåtna respektive otillåtna, och

- bestämmelser om minimimått för den fisk som fångas.

För att se till att bestämmelserna om fisket följs finns också särskilda system för fiskerikontroll. Om kontrollen inte fungerar är det inte säkert att bestämmelserna efterföljs.

3 Fiskeripolitiken

3.1 Politik och regelverk i två nivåer

Alltsedan Sverige år 1995 blev medlem i EU ingår den svenska jordbruks-, fiske- och livsmedelspolitiken i EU:s gemensamma politik för dessa områden.

Den gemensamma fiskeripolitiken är en s.k. fullt utvecklad gemenskapspolitik vilket innebär att alla EU:s medlemsländer omfattas av samma bestämmelser.

Den gemensamma fiskeripolitiken är bindande för Sverige och de övriga medlemsstaterna och alla medlemsländer är skyldiga att se till att de följer de bestämmelser som politiken utmynnar i.

Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar i princip alla aspekter på fisket från havet till konsumenten:

- bevarande, förvaltning och utnyttjande av de fritt levande akvatiska resurserna,
- vattenbruk (dvs. odling av vattenlevande organismer som fisk, kräft- och skaldjur, mollusker samt vattenväxter), och
- beredning och avsättning av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Även om EU:s fiskeripolitik reglerar alla aspekter på fisket från havet till konsumenten är regelverket dock begränsat till att gälla yrkesmässigt fiske efter marina arter (havsfiskearter). Utanför EU:s regelverk faller därför fritidsfiske samt yrkesmässigt fiske i inlandsvatten (sjöar och vattendrag). För sådant fiske gäller i stället svenska, nationella, bestämmelser. Strukturpolitiken (se nedan) gäller dock även för verksamhet med anknytning till annat fiske än fiske efter marina arter.

Enligt grundläggande EG-rättsliga principer får Sverige inte meddela bestämmelser som strider mot EU:s bestämmelser om den gemensamma fiskeripolitiken. Däremot får Sverige meddela bestämmelser för att komplettera eller verkställa EU:s regelverk.

Sverige har enligt uttryckliga bestämmelser i artikel 9 i grundförordningen rätt att meddela kompletterande bestämmelser för bevarandet och förvaltandet av de bestånd som finns i Sveriges vatten (svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon) under förutsättning:

- att bestämmelserna endast tillämpas på svenska fiskefartyg eller fiskeriföretag,
- att de är förenliga med målen för den gemensamma fiskeripolitiken, och
- att de inte är mindre stränga än bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

Inom en gräns på 12 nautiska mil från den svenska kusten (baslinjen) får Sverige vidare meddela kompletterande bestämmelser om bevarande och förvaltning av fiskeresurserna som gäller för alla fiskefartyg, dvs. inte bara för svenska fartyg. Sådana bestämmelser får dock meddelas endast om:

- gemenskapen inte antagit åtgärder för bevarande och förvaltning inom området,
- bestämmelserna är förenliga med målen för den gemensamma fiskeripolitiken,
- bestämmelserna inte är mindre stränga än bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, och
- bestämmelserna inte är diskriminerande gentemot de andra medlemsländerna.

Se artikel 10 i grundförordningen.

Om de åtgärder som Sverige vill vidta kan påverka ett annat medlemslands fartyg måste Sverige samråda med kommissionen, medlemsstaterna och de berörda s.k. regionala rådgivande nämnderna (RAC) innan åtgärderna vidtas. Med regionala rådgivande nämnder avses de nämnder som ska bistå EU-ländernas fiskeministrar med synpunkter om fiskeripolitiken. (RAC:erna beskrivs närmare i kap. 7.3.2.)

Sammanfattningsvis regleras alltså fisket i Sverige både av EG-rättsliga bestämmelser och av nationella bestämmelser. För det fiske som regleras av den gemensamma fiskeripolitiken – främst det yrkesmässiga fisket i havet – är utrymmet begränsat för Sverige att besluta om egna bestämmelser eller åtgärder.

3.2 Den gemensamma fiskeripolitikens mål

Grunderna för den gemensamma fiskeripolitiken finns fastslagna i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (grundförordningen).

Enligt förordningen är målet med den gemensamma fiskeripolitiken att säkerställa att de levande akvatiska resurserna utnyttjas på ett hållbart sätt i ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende.

EU:s medlemsstater ska i syfte att nå målet:

- vidta åtgärder för att skydda och bevara de akvatiska resurserna,
- arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem,
- minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen.

De ovan tre nämnda punkterna är ett uttryck för den, s.k. försiktighetsansatsen.

Medlemsstaterna ska vidare sträva efter att gradvis genomföra ett synsätt i fiskeriförvaltningen som grundar sig på ekosystemen (ekosystemansatsen).

Vad som avses med ett synsätt som grundar sig på ekosystemen klargörs inte i grundförordningen. Havsmiljökommissionen har dock i sitt betänkande *Havet – tid för en ny strategi* (SOU 2003:72) utvecklat detta. Enligt kommissionen menas att man vid förvaltningen av havets resurser ska se ekosystemet som en helhet och att denna helhet i sig är skyddsvärd. Ett ekosystem består av djur, växter och andra organismer samt deras omgivande miljö. Det är inte enbart de i ekosystemet ingående delarna som ska skyddas var och en för sig utan även samspelet mellan de olika komponenterna i systemet ska skyddas.

Den gemensamma fiskeripolitiken har också som mål att bidra till en effektiv fiskeverksamhet inom ramen för en ekonomiskt lönsam och konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring. En ekonomiskt lönsam och konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring innefattar bl.a. en rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fiske och hänsynstagande till konsumenternas intressen.

Målet med den gemensamma fiskeripolitiken består således av tre skilda målsättningar. Dessa kommer ibland i konflikt med varandra. Det miljömässiga (biologiska) målet att utnyttja

fiskebestånden på ett hållbart sätt får i praktiken ofta vika för ekonomiska och sociala intressen. Ett exempel på detta är när Europeiska unionens råd (rådet) fattar beslut om totala tillåtna fångstmängder, s.k. TAC:er eller kvoter (härefter benämnt kvoter). Kvoterna sätts ofta över den nivå som Internationella havsforskningsrådet (ICES) rekommenderar för att bestånden ska förökas och förnyas i sådan omfattning att de inte riskerar att kollapsa.

3.3 Innebörden av EU:s gemensamma fiskeripolitik

För svenskt vidkommande innebär den gemensamma fiskeripolitiken bl.a.:

- Att svenska fiskare får fiska i andra EU-medlemsstaters vatten och att utländska fiskare som är hemmahörande i ett EU-medlemsland har rätt att fiska i svenska vatten.
- Att fångst kan landas i vilken medlemsstat som helst.
- Att mängden fisk som får tas upp av de olika medlemsstaterna regleras och fördelas av EU.
- Att förhandlingar om fiske på andra länders vatten med internationella organisationer och länder som inte är medlemmar i EU (tredje länder) förs gemensamt genom EU för EU:s medlemsstaters räkning.
- Att Sverige och övriga medlemsstater är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa en effektiv tillsyn av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

Kraven på att säkerställa en effektiv tillsyn av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken behandlas i kap. 5.3. De övriga konsekvenserna av den gemensamma fiskeripolitiken för svensk del berörs i detta kapitel.

Den gemensamma fiskeripolitiken innebär, som tidigare nämnts, bl.a. att fiskare från ett medlemsland får fiska i övriga medlemsländers vatten. Fiske bedrivs frekvent i annat medlemslands vatten. Exempelvis fiskar bl.a. danska, polska, lettiska, estniska, litauiska, finska och tyska fartyg på svenska vatten. Svenska fiskare fiskar t.ex. i Norges och EU-ländernas vatten i Östersjön, Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön.

Från huvudregeln om rätt att fiska i annan medlemsstats vatten finns dock ett par undantag.

Det första gäller begränsningar för de flesta medlemsländerna, inklusive Sverige, att fiska i ett område utanför Skottlands västra kust kallat Shetlandsboxen.

Det andra, mer betydelsefulla undantaget, gäller att de olika medlemsstaterna har rätt att begränsa fisket i vatten upp till 12 nautiska mil (ca 22 km) från landets kust (baslinjen) till sådana fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten. Se artikel 17 i grundförordningen.

Danska och finska fiskare har rätt att fiska i vissa delar av de svenska kustvattnen i Östersjön, se bilaga 1 till grundförordningen. Vidare har danska och norska fiskare enligt traditionen rätt att fiska i vissa delar av de svenska kustvattnen på västkusten. Denna rätt grundar sig framför allt på konventionen av den 31 december 1932 angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen (SÖ 1933 nr 13) och 1966 års överenskommelse mellan Sverige, Danmark och Norge om ömsesidig rätt till fiske i Skagerrak och Kattegatt (SÖ 1967 nr 13). Vad beträffar Danmark är rätten också reglerad i nämnda bilaga till grundförordningen.

Om Sverige skulle upptäcka att det finns ett allvarligt och oförutsett hot mot fiskbestånden eller det marina ekosystemet på våra vatten har Sverige också, enligt grundförordningen, en möjlighet att reglera fisket genom att använda sig av s.k. nödåtgärder. Nödåtgärder får endast användas under förutsättning att hotet skulle leda till skador som skulle vara svåra att avhjälpa om åtgärderna inte vidtas omedelbart och åtgärderna får endast tillämpas under en kortare period.

3.4 Fyra EU-strategier för att kontrollera fisket

EU:s gemensamma fiskeripolitik sätter ramarna för vad, när, var och hur det är tillåtet att fiska. Politiken innehåller i princip fyra strategier som genom olika medel verkar för att styra fisket och hushålla med fiskeresursen. De fyra strategierna (ibland även kallade politikområden) är:

- Bevarandestrategier
- Strukturstrategier
- Marknadsstrategier
- Strategier för förbindelser med tredje land.

3.4.1 Bevarandestrategier

Bevarandestrategierna syftar till att skydda fiskeresursen genom att reglera vilka arter och storlekar man får fånga, när och i vilka områden man får fånga dem, i vilka mängder man får fånga dem och med hjälp av vilka fångst- och fisketekniker.

Begräsningarna är till för att reglera mängden fisk av olika arter som får fångas och för att förhindra att för ung fisk fångas så att den kan nå lekmogen ålder.

Det mest omfattande instrumentet som används inom EU är s.k. Total Allowable Catches (TAC). Varje år bestämmer EU:s ministerråd hur mycket fisk från olika fiskbestånd som får landas. Rådets beslut grundar sig bl.a. på rekommendationer från Internationella havsforskningsrådet (ICES) och EU:s vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen (STECF).

Den totala tillåtna kvantiteten delas upp – enligt en redan fastslagen fördelningsnyckel – mellan de olika medlemsstaterna så att varje stat får en egen, nationell fiskekvot. När så mycket fisk har fångats att kvoten för ett visst bestånd är nådd måste fiskarna sluta fiska på det aktuella beståndet.

Kvoter gäller endast för vissa (kommersiellt viktiga) arter. För vissa arter finns inte några sådana begräsningar.

Varje land har rätt att bestämma om och i så fall hur de nationella kvoterna ska fördelas mellan sitt lands fiskare. Medlemsstaterna får även, efter att ha underrättat kommissionen, sinsemellan helt eller delvis byta sina respektive nationella kvoter.

I dagsläget har svenska fiskare en stor frihet att välja vilket bestånd de vill fiska på. Merparten av de svenska kvoterna är öppna att fiska på för alla svenska fiskare. För några av de svenska kvoterna har Fiskeriverket dock beslutat om ett ransonerings-system. Ransoneringssystem gäller för:

- torsk i Östersjön,
- sill Kattegatt och Skagerrak, och
- sill och skarpsill i Östersjön.

Ransonerna är uppdelade efter fartygens bruttodräktighet så att ransonen blir högre ju större bruttodräktighet fartyget har. Med bruttodräktighet avses den totala volymen av ett fartygs förvaringsutrymmen (inklusive hytter om fartyget är längre än 15 meter).

Vidare har Fiskeriverket beslutat om särskilda fartygskvoter för fiske efter sill och skarpsill i Nordsjön och Nordostatlanten samt

fiske efter makrill. Här är kvoterna fördelade per fartyg med utgångspunkt i historiska infiskningsdata, dvs. med utgångspunkt i vilken omfattning fiskaren har fiskat på berörda bestånd under tidigare år.

I vissa fall har fiskets organisationer själva beslutat om ett eget ransoneringssystem för sina medlemmar. Det gäller främst räkfiske och fiske av torsk, kolja och sej i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt.

Alla fångster ur ett kvoterat bestånd eller en kvoterad grupp av bestånd som tas av ett fartyg ska räknas av från det aktuella medlemslandets kvoter, oberoende av var fångsten landas. När en kvot har fiskats upp ska medlemsstaten utfärda ett fiskestopp. Fartyg är därmed förbjudna att fiska på det bestånd eller den grupp av bestånd för vilka stoppet utfärdats. Medlemsstaten ska även förbjuda fartygen att bevara sådan fisk ombord och fastställa ett datum efter vilket det också är förbjudet att omlasta och landa sådan fångst. Kommissionen ska sedan, efter anmälan från medlemsstaten eller på eget initiativ, fastställa ett datum för när kvoten ska anses vara förbrukad och därefter meddela alla medlemsstater detta. Om kommissionen konstaterat att en medlemsstat har överskridit sin kvot ska kommissionen göra avdrag från den årliga kvot som medlemsstaten förfogar över nästa år. Se artikel 21.1–21.3 och artikel 23 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införandet av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken.

De flesta fisken resulterar i blandade fångster då många olika arter lever inom ett och samma område. För att undvika att alltför stora mängder av andra arter än målarten fångas meddelar EU även bestämmelser om begränsningar av sådana bifångster.

Det är enligt EU:s bestämmelser olagligt att landa fisk av ett bestånd för vilket kvoten är fylld. Det är också olagligt att landa fisk som träffas av begränsningarna i storlek eller av bestämmelserna om bifångster. Eftersom det är förbjudet att landa sådan fisk kastas den tillbaka i vattnet igen. Fisken överlever vanligen inte ett sådant återkast.

Ett annat instrument som används för att skydda fiskeresursen är fleråriga förvaltnings- och återhämtningsplaner. Rådet ska efter förslag från kommissionen anta fleråriga planer för hur olika bestånd ska förvaltas för att de ska utvecklas på ett hållbart sätt. Planerna kan bl.a. innehålla åtgärder för att begränsa fångsterna, fastställa antalet fartyg som har rätt att fiska och tekniska

bestämmelser om t.ex. fiskeredskap och metoder. Det finns t.ex. förvaltnings- och återhämtnings planer för lax i Östersjön, torskbestånden i Östersjön och för kummel i Nordsjön.

När ett bestånd befinner sig inom biologiskt säkra gränser kallas planerna förvaltningsplaner och när ett bestånd befinner sig utom biologiskt säkra gränser kallas planerna återhämtningsplaner.

3.4.2 Strukturstrategier

EU:s medlemsländer har tillsammans ca 90 000 fiskefartyg. Den gemensamma fiskeflottans kapacitet att fånga fisk överstiger fiskens förmåga att föröka sig. Mot bakgrund av detta arbetar EU för att medlemsländernas fiskeflottor ska anpassas så att deras sammanlagda fiskekapacitet står i proportion till mängden fisk i haven.

För att styra fiskekapaciteten reglerar EU inträde och utträde av fiskefartyg i medlemsländernas flottor genom en s.k. referensnivå – mätt i tonnage (bruttoton) och motorstyrka (kW). Varje medlemsland får ett gränsvärde för dess flottas samlade fiskekapacitet och detta värde får inte överskridas av medlemsstaten.

För att underlätta omstruktureringen av fiskeflottorna ger EU finansiellt stöd till medlemsstaterna för åtgärder som bidrar till att länderna anpassar sin fiskerinäring och sitt vattenbruk till de tillgängliga fiskeresurserna och till de marknadsförhållanden som råder för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Stöd kan t.ex. utgå för skrotning av fartyg, för att förbättra arbetsmiljö och säkerhet på båtar, i hamnar och i beredningslokaler, för mer selektiva fiskemetoder och till projekt som arbetar med att utveckla metoder som främjar avsättningen av fiske- och vattennäringsprodukter.

Under den senaste programperioden som sträcker sig från år 2000 till 2006 har Sverige tilldelats 65 miljoner euro i stöd från EU genom Fonden för fiskets utveckling. Vilken omfattning stödet kommer att ha under nästa programperiod, som börjar år 2007, är ännu inte klart. (Prop. 2004/05:1, utgiftsområden 23, s. 86–87.)

Sverige är nettobidragsgivare till EU. År 2003 var Sverige den näst största nettobidragsgivaren i förhållande till bruttonationalinkomsten. Om man t.ex. räknar på utfallet år 2003 var Sveriges andel från Fonden för fiskets utveckling knappt 0,8 %. Sveriges andel av nettobetalningarna till EU-budgeten var samma år närmare 3 %. Applicerar man dessa andelar (3/0,8) på stödet från Fonden

för Fiskets utveckling (65 miljoner euro) innebär det att Sverige ”betalat” 244 miljoner euro för återflödet.

3.4.3 Marknadsstrategier

När fiskeripolitiken på 1970-talet införlivades i gemenskapsarbetet skedde det framför allt i syfte att skapa en gemensam marknad för fiskprodukter och för att anpassa produktionen av sådana produkter till efterfrågan så att såväl producenter som konsumenter gynnades. Tullhinder och andra åtgärder som hindrade fri rörlighet av fiskprodukter från en medlemsstat till en annan avvecklades och gemensamma regler för marknaden för fisk fastställdes.

De ursprungliga målen har numera kompletterats, bl.a. genom skapandet av den inre marknaden med fri rörlighet för alla typer av varor och produkter.

Den gemensamma marknaden för fiskprodukter består huvudsakligen av tre delar:

- Gemensamma saluföringsnormer för produkter avseende färskhet, storlek, vikt, presentation, förpackning och märkning.
- Frivilliga sammanslutningar av fiskare, s.k. producentorganisationer. Producentorganisationerna har skapats för att stabilisera marknaden för fiskprodukter och skydda fiskarna mot plötsliga förändringar i efterfrågan på fisk. Bland annat har ett prisstödsystem införts i vilket minimipriser för fisk fastställs. Producentorganisationerna ger också fiskarna ekonomisk ersättning för fisk som de inte kan sälja. I Sverige finns i dag fyra av Fiskeriverket godkända producentorganisationer; Hallandsfiskarnas producentorganisation, Matfiskodlarnas producentorganisation, Producentorganisationen Gävlefisk och Sveriges Fiskares Producentorganisation.
- Regler för handel med länder som inte är medlemmar i EU.

3.4.4 Förbindelser med tredje land

EU:s agerande i regionala och internationella organ och forum för fiske bestäms inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

EU samarbetar och förhandlar för medlemsstaternas räkning med sådana regionala och internationella organ samt med länder

som inte är medlemmar i unionen om vad, var, när och hur fiske får bedrivas på deras vatten. Förhandlingarna sker i syfte att få med så många länder som möjligt i försöken att bevara fiskeresurserna men också i syfte att säkerställa fiskerättigheter för medlemsländernas räkning i tredje länders fiskezoner.

EU är medlem i ett antal olika regionala och internationella organ, t.ex. i Nordostatlantiska fiskeri-kommissionen (NEAFC), Organisationen för fisket i nordvästra Atlanten (NAFO), Internationella fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC), Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavet (GFCM) och Internationella kommissionen för bevarande av tonfiskbestånden i Atlanten (ICCAT). Gemenskapen är också medlem i Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) som behandlar fiskerifrågor på global nivå.

För Sverige är framför allt IBSFC och NEAFC av betydelse. Sedan Estland, Lettland, Litauen och Polen blev medlemmar i EU år 2004 har dock betydelsen av IBSFC minskat. Ryssland är numera den enda förhandlingsparten som inte är medlem i EU. De olika Östersjöländerna diskuterar för närvarande hur IBSFC ska avvecklas.

3.5 Nationella ståndpunkter

Målet för svensk fiskeförvaltning är en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskeresurserna inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik och en tillämpning av de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen så att:

- den biologiska mångfalden bevaras och återskapas,
- ett livskraftigt och ekologiskt hållbart fiske och vattenbruk kan utvecklas, och
- fisk av god kvalitet är tillgänglig för konsumenterna.

Sverige försöker påverka innehållet i den gemensamma fiskeripolitiken så att det utvecklas i en sådan riktning som Sverige bedömer är mest förenlig med målet om biologisk mångfald, livskraftig och hållbar utveckling samt tillgång till fisk av god kvalitet. Riksdagen och regeringen har i detta sammanhang särskilt uttalat att Sverige ska verka för en striktare och effektivare tillämpning av den gemensamma fiskeripolitiken så att den negativa utvecklingen för vissa fiskbestånd som t.ex. torsk- och ålbestånd

kan hävas, att miljömål för fisket bör utvecklas, att mellanstatliga regionala fiskeriförvaltningar bör komma till stånd i havsområden där sådana inte finns i dag och att det internationella samarbetet på fiskets område också bör präglas av en effektiv förvaltning och en hållbar utveckling. Vidare skall fiskeripolitiken säkra en ansvarsfull förvaltning av bestånden, främst genom förbättring av övervakning och kontroll, användning av mer selektiva redskap samt minskning av bifångst och kasserad fångst. En reduktion av produktionshöjande subventioner skall ske för att uppnå en bättre balans mellan fiskekapacitet och ett långsiktigt hållbart utnyttjande av fiskeresurserna. (Regeringens skrivelse 2001/02:152, bet. 1997/98:JoU9, s. 17–18, prop. 1997/98:2 s. 9, 12 och 15 och prop. 2004/05:1, utgiftsområde 23, s. 56.)

Sverige bedriver också en politik för att stärka det svenska kust- och insjöfisket. (Prop. 2003/04:51, bet. 2003/04:MJU13, rskr. 2003/04:186.) Enligt betänkandet och propositionen ska kust- och insjöfisket och vattenbruket utvecklas och stärkas inom ramen för en ekologisk, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling så att verksamheterna bidrar till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden.

För att kust- och insjöfisket ska kunna främjas krävs enligt riksdagen och regeringen bl.a. att det utarbetas en långsiktig strategi för forskningen inom fiskeområdet så att kunskapen om de bestånd som är av betydelse för kust- och insjöfisket ökar. Beslut som fattas för att förvalta fiskebestånden ska utformas på ett sådant sätt att eventuella negativa effekter för kustfisket mildras. Lokal eller regional samförvaltning bör utvecklas och tillträde till och fördelning av fiskeresursen ska användas i ökad utsträckning och på ett sådant sätt att kust- och insjöfisket stärks. Principer och modeller för att i högre utsträckning fördela kvoterade bestånd bör utvecklas och tillträdet till fisken kan t.ex. begränsas genom att yrkesfiskelicenser utfärdas endast för en viss typ av fiske eller genom omstruktureringsplaner för den svenska flottan. Tekniska åtgärder såsom reglering av fiskeredskap, fiskemetoder, tillfälliga stopp och fredade områden kan och bör också användas för att skapa ändamålsenliga regleringar anpassade efter lokala och regionala förhållanden och till stöd för kust- och insjöfisket.

Mot bakgrund av riktlinjerna för kust- och insjöfisket och vattenbruket har ett antal uppdrag lagts ut som ska ge underlag för ett fortsatt arbete i linje med riktlinjerna. Fiskeriverket har bl.a. fått i uppdrag att samordna minst fem pilotprojekt med lokal/regional

samförvaltning av fiske och att utreda möjligheterna att minska skadorna på fisk och redskap av säl och skarv. Myndigheten har också fått i uppdrag att utarbeta ett rapporteringssystem för det småskaliga kustfisket, modeller för närsalttillskott för tillståndsgivning inom vattenbruket och utveckling av fisketurismen. Projekten ska redovisas vid olika tidpunkter från och med den 1 mars 2005.

4 Svenskt fiske

4.1 Alla har rätt att fiska

Det är i princip tillåtet för alla att fiska i allmänt vatten så länge endast rörliga fiskeredskap (nät, långrev, ryssja, bur, handredskap, håv) används och så länge max sex redskap används samtidigt.¹ Med allmänt vatten avses vatten som inte är enskilt vatten. Som huvudregel är vattnet i havet inom 300 meter från fastlandet eller från öar som är större än 100 meter enskilt vatten. I sjöarna Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland finns både enskilt och allmänt vatten.

Sedan reformen om det s.k. fria handredskapsfisket genomfördes i Sverige år 1985 är det dessutom tillåtet för var och en att fiska med handredskap² på enskilt vatten längs hela den svenska kusten – alltså även inom 300 meter från fastlandet. Vidare får var och en fiska med handredskap i Vänern, Vättern, Hjälmaren, Mälaren och Storsjön i Jämtland. Fiske får i dessa vatten ske från strandkanten eller från båt men båten får under pågående fiske inte framföras med hjälp av motor, åror eller på något annat liknande sätt. Även på vissa andra inlandsvatten än de ovan nämnda sjöarna är det tillåtet att fiska med vissa redskap.

Rätten att fiska med fasta redskap (fiskebyggnad och fiskredskap med ledarm om redskapet är fastsatt vid bottnen eller stranden och avses stå kvar i mer än två dagar i följd, t.ex. laxfällor och ålbotten-garn) är förbehållen yrkesfiskarna och personer som fiskar på vatten de själva äger eller har nyttjanderätt till på annat sätt, t.ex. genom arrende (med stöd av enskild rätt). Rätten till fiske med annat redskap än handredskap är begränsad till svenska medborgare såvida fisket inte bedrivs med stöd av enskild rätt.

¹ Vidare gäller vissa ytterligare begränsningar för fiskeredskapen, t.ex. ett maximalt antal kror och en högsta tillåtna sammanlagda längd på nät m.m.

² I vissa enskilda vatten omfattar frifiskerätten även fiske med andra redskap än handredskap, t.ex. rörliga redskap som skötar och sillnät.

4.1.1 Gränsen mellan yrkesmässigt fiske och fritidsfiske

Med yrkesmässigt fiske avses fiske som bedrivs med stöd av en yrkesfiskelicens. Det räcker dock att en person på ett fiskefartyg har fiskelicens. Samtliga medarbetare i ett fiskelag behöver således inte ha egen licens.

Utländska fiskare som fiskar här med särskilt tillstånd att bedriva yrkesmässigt fiske på svenska vatten (svenskt sjöterritorium eller i svensk ekonomisk zon) omfattas också av termen yrkesmässigt fiske. De utländska fiskare med särskilt tillstånd som avses är sådana som med stöd av internationella överenskommelser fiskar i svenska vatten utan att vara etablerade inom det svenska fisket.

Någon enhetlig definition av fritidsfiske finns inte men med sådant fiske avses huvudsakligen fiske som bedrivs på fritiden för rekreation och där fångsten är avsedd för det egna behovet och inte för försäljning.

Även om fritidsfisket karaktäriseras av att det sker för eget behov finns det i Sverige inga begränsningar i rätten att sälja fisk. Detta innebär att även ”fritidsfångad” fisk kan säljas.

Mellan kategorierna yrkesmässigt fiske och fritidsfiske finns även en grupp fiskare som fiskar längs kusten och i insjöar med stöd av enskild rätt. Sådant fiske kan ibland utföras i sådan omfattning att det närmast är fråga om yrkesfiske men klassificeras trots det inte som yrkesmässigt fiske (i lagens mening) eftersom det inte kräver någon yrkesfiskelicens.

Sedan den 1 januari år 2005 gäller viss rapporteringskyldighet för allt fiske om fångsten säljs. Se 7 kap. 1 § 2 st. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

4.1.2 Vem får bli yrkesfiskare?

Yrkesfiskelicens kan beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har väsentlig anknytning till svensk fiskerinäring.

För att fisket ska anses vara av väsentlig betydelse för försörjningen ska i normalfallet intäkten av fisket inte understiga netto ett halvt och brutto två basbelopp. (För år 2005 är basbeloppet 40 300 kronor.) För den som bedriver fiske som binäring till anställning eller annan verksamhet ska bruttoinkomsten från fisket utgöra

minst 20 % av den fiskandes samlade inkomst av tjänst och näringsverksamhet.

För att en fiskare ska anses ha väsentlig anknytning till svensk fiskerinäring ska han eller hon normalt sett landa minst hälften av sin totala fångst, i värde räknat, i Sverige. Alternativt ska hälften av hans eller hennes fiskefärder utgå från en svensk hamn eller så ska minst hälften av deltagarna i hans eller hennes fiske vara bosatta i Sverige.

Utöver yrkesfiskelicens krävs fartygstillstånd för att få fiska yrkesmässigt i havet med fartyg som är längre än fem meter. För fiske i tredje lands vatten, på internationellt vatten utanför fiskezon eller ekonomisk zon och vid fiske på vissa områden eller efter vissa arter krävs dessutom vissa särskilda tillstånd. Tillstånden meddelas av Fiskeriverket.

Bestämmelser om yrkesfiskelicens, fartygstillstånd och de ovan nämnda särskilda tillstånden finns i 6, 13 och 30 §§ fiskelagen (1993:787), 2 kap. 19–20 §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, och 2–4 kap. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

4.2 Svensk fiskerinärings storlek och omsättning

Svensk fiskerinäring omfattar i huvudsak fyra olika verksamheter;

- fiske,
- vattenbruk,
- beredningsindustri, och
- import och export av fisk och fiskprodukter.

Fiskerinäringen har även betydelse för andra näringar, t.ex. varvs- och förpackningsindustrin och transportnäringen.

Sifferuppgifterna som anges här nedanför i kapitlet är baserade på statistik som publicerats. De är inte alltid jämförbara med varandra eftersom innehållet i vissa av de använda definitionerna varierar. I vissa fall bygger siffrorna på uppskattningar men där detta är fallet anges det särskilt.

Svenska yrkesfiskare fångar runt 300 000 ton fisk om året till ett försäljningsvärde i det första ledet om ca 1,1–1,2 miljarder kronor. (*Fakta om svenskt fiske och fiskkonsumtion, statistik till och med 2002*, Fiskeriverket, s. 6–9.) I konsumentledet uppgår det årliga

värdet på svensk fisk och fiskprodukter till omkring 9 miljarder kronor och den årliga konsumtionen överstiger 150 ton fisk. (Lindquist, A. och Melin, L., "Fiskets historia och ekonomiska betydelse", artikel i Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift, 2001, nr 140:10, s. 21.)

I den senaste utgåvan av *Fakta och siffror om GFP, grundläggande information om den gemensamma fiskeripolitiken, Europeiska gemenskaperna* som publicerades år 2004 (alltså före Cyperns, Estlands, Lettlands, Litauens, Maltas, Polens, Slovakien, Sloveniens, Tjeckiens och Ungerns inträde i EU – EU15) framgår följande jämförande uppgifter.

Svensk fiskerinäring är den sjätte största inom EU om man ser till fångstvolymen. Ser man däremot till antalet fiskefartyg och antalet fiskare är Sverige den tionde respektive elfte största fiskerikationen inom EU.

Sverige står för ungefär 5 % av EU:s totala fångster och den svenska fiskeflottan utgör runt 2 % av EU:s fiskeflotta om man räknar i antal fartyg. Vissa enskilda länder – Kina och Peru – fångar mer fisk än alla länder i EU tillsammans.

EU:s fiskeflotta omfattar omkring 90 000 fartyg och det finns uppskattningsvis ca 300 000 fiskare inom gemenskapen.

Inom EU är Danmark, Spanien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (härefter förkortat Storbritannien) de största producenterna, sett till volym. Danmark står för så mycket som en fjärdedel av EU:s fångster. Spanien står för en knapp femtedel och Storbritannien för ca 12 % av EU:s totala fångstvolym.

De totala fångsterna inom EU minskar, liksom i resten av världen, på grund av att vissa fiskbestånd har fiskats ner kraftigt. Samtidigt som volymerna landad fisk i EU har minskat under 2000-talet har värdet på fångsten ökat. Genomsnittspriset på fiskprodukter i EU har därmed stigit.

4.2.1 Fiskeflottan och fiskarkåren

Den svenska fiskeflottan består av ca 1 600 fartyg och ca 1 900 licensierade yrkesfiskare. (Fiskeriverkets årsredovisning för år 2004, s. 29–30.)

Fartygen ägs normalt sett av fiskare som själva deltar i fisket. Medelåldern hos fiskarna är förhållandevis hög och kåren består

nästan enbart av män. Medianåldern var 51 år 2004. Av de licensierade fiskarna är ca 40 % hemmahörande i Västra Götalands län. (Fiskeriverkets årsredovisning för år 2004, s. 29.)

Den historiska utvecklingen av svenskt fiske visar på en generell minskning av antalet yrkesfiskare och fartyg. Under efterkrigstiden har antalet fiskare minskat med ca 90 %; från mer än 20 000 fiskare år 1945 till knappt 2 000 fiskare i dag. Antalet fartyg i fiskeflottan har också minskat drastiskt. Samtidigt som antalet yrkesfiskare och fiskefartyg har minskat har fångsterna ökat. I början av 1940-talet landade svenska fiskare ca 100 000 ton fisk per år och i dag ligger de totala landningarna på runt 300 000 ton fisk. Produktiviteten i fisket har alltså ökat markant. Utvecklingen är framför allt ett resultat av införandet av ny teknik och en modernisering av fiskeflottan. Beståndssituationen och den globala utvecklingen med höga krav på ekonomisk avkastning och en ökad specialisering har gynnat de större och mer flexibla fiskefartygen så att dessa har vunnit terräng i förhållande till de mindre fartygen. Antalet stora fartyg (över 12 meter) har knappt minskat sedan 1970-talet medan flottan av små och medelstora båtar (under 12 meter) har mer än halverats. (Prop. 2003/04:51, s. 9, 59, 62–63 och Stigberg, D., ”Svensk fiskerinäring – effektivitet, stöd och kontroll”, i *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*, Rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1997:81, s. 35.)

Trots att de små och medelstora båtarna drabbats hårdast av förändringarna består den svenska fiskeflottan fortfarande till övervägande del av mindre fartyg. Runt 80 % av flottan består av fartyg som är under 12 meter långa. (*Fiskarkårens struktur samt fiskeflottans storlek och sammansättning 2001*, Fiskeriverket informerar, Finfo nr 2002:7.)

4.2.2 Vattenbruket

Vattenbruket sysselsätter omkring 600 personer i Sverige. Av dessa arbetar ungefär hälften med odling av fisk, kräftor och musslor för direkt konsumtion. Fisk och kräftor odlas även bl.a. för utsättning i vattendrag för att kompensera vissa skador i de akvatiska ekosystemen. I matfiskproduktionen odlas främst regnbåge – vilken står för ca 75 % av den totala produktionen värdemässigt – men även lax, röding, ål, öring, kräftor, musslor och ostron förekommer. Det sammanlagda värdet av det som produceras inom

vattenbruket beräknades år 2003 uppgå till ca 227 miljoner kronor. (Vattenbruk 2003, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden JO 60 SM 0401, och prop. 2003/04:51, s. 47.)

Vattenbruksnäringen är internationellt en av de snabbast växande matproducerande näringarna. Förenta Nationernas fackorgan för jordbruk, skog och fiske (FAO) uppskattar vattenbrukets andel av den totala fiskproduktionen i världen till runt 30 %. Vattenbrukets betydelse förväntas fortsätta att öka. FAO bedömer att vattenbruksproduktionen kommer att överstiga världsproduktionen av kött år 2010 och år 2003 bedöms vattenbruket stå för hälften av all konsumtionsfisk. Trots den för vattenbruket så gynnsamma internationella utvecklingen präglas det svenska vattenbruket av stagnation. Enligt regeringen har bristande lönsamhet på grund av tillståndskrav, svag försäljningsorganisation och hård konkurrens av länder med bättre naturliga förutsättningar för vattenbruk, bidragit till den svaga utvecklingen. (Prop. 2003/04:51, s. 46.)

4.2.3 Beredningsindustrin

I fiskberedningsindustrin styckas, fileas, saltas, torkas, kokas, röks, konserveras, fryses eller bearbetas på annat sätt fisk och skaldjur till olika produkter. I beredningsindustrin arbetar omkring 2 000 personer vilka är anställda i såväl svenskägda som utlandsägda företag. (*Fakta om svenskt fiske och fiskkonsumtion, statistik till och med 2002*, Fiskeriverket, s. 27.)

I Sverige finns endast en anläggning som arbetar med beredning av fisk för fiskmjöls-, olje-, eller foderproduktion. Anläggningen finns i Ängholmen på västkusten. Övriga beredningsföretag, ca 170 stycken, bereder konsumtionsfisk. Företagen omfattar allt från stora företag som t.ex. konserverar fisk till enmansföretag som t.ex. röker fisk. Den övervägande delen, ungefär 40 % av företagen, är enmansföretag. En dryg tiondel av företagen har en personalstyrka på från 20 personer till upp till mer än 50 personer. (Uppgifter från Fiskeriverket).

Den svenska fiskberedningsindustrin är nära förbunden med utrikeshandeln av fisk och fiskprodukter. Industrin är beroende av tillgång på importerade råvaror samtidigt som den exporterar en stor del av de produkter som tillverkas. (Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 23, s. 19–20.)

4.2.4 Import och export av fisk och fiskprodukter

Sverige är nettoimportör av fisk. År 2002 importerade Sverige fisk och fiskprodukter till ett ungefärligt värde av 7,8 miljarder kronor och exporterade fisk och fiskprodukter för omkring 5,1 miljarder kronor. De länder vi importerar mest ifrån är Norge och Danmark men vi importerar även fisk och fiskprodukter från andra länder, bl.a. från Nederländerna, Island, Tyskland och Kanada. De viktigaste marknaderna för svensk export är Frankrike, Italien, Danmark, Tyskland, Storbritannien och Finland. En stor del av handeln är lax som endast passerar Sveriges gränser för att transporteras vidare till andra länder. (Lindquist, A. och Melin, L., "Fiskets historia och ekonomiska betydelse", Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift, 2002, 140:10, s. 15 och *Fakta om svenskt fiske och fiskkonsumtion, statistik till och med 2002*, Fiskeriverket, s. 51–55 samt uppgifter från Fiskeriverket).

Utrikeshandeln med livsmedel och jordbruksråvaror är liten i förhållande till den totala utrikeshandeln med varor, 7 % av importen och 3 % av exporten. Fisk och fiskprodukterna står dock för en förhållandevis stor del av den totala importen och exporten av livsmedel. Produkterna står för ungefär en sjättedel respektive en femtedel av utrikeshandeln med livsmedel. (*Fakta om svenskt fiske och fiskkonsumtion, statistik till och med 2002*, Fiskeriverket, s. 38–39.)

4.3 Fiskemönster

4.3.1 Ett fiske med stor geografisk spridning

Det svenska fisket har en stor geografisk spridning. Fiske sker i inlandsvatten (sjöar och vattendrag), längst hela den svenska kusten (i Östersjön, Skagerrak och Kattegatt), i Norges och EU-ländernas vatten i Östersjön, Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön, på det fria havet i Nord-Atlanten och i grönländska vatten. Under de senaste åren har ett tjugotal svenska fartyg fiskat på sådant internationellt vatten som inte ingår i något annat lands ekonomiska zon. (Kommissionens rapport om övervakning av medlemsstaternas genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken 2000–2002, KOM [2004] 849 slutlig, 4.1.2005, s. 195.)

Merparten av de svenska fångsterna från det yrkesmässiga fisket kommer från havet och från fiskbestånd som vi förvaltar

gemensamt med andra länder. Ungefär 95 % av de yrkesmässiga fångsterna omfattas av kvoter. (Prop. 2003/04:51, s. 25 och Kommissionens rapport om övervakning av medlemsstaternas genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken 2000–2002, KOM [2004] 849 slutlig, 4.1.2005, s. 195.)

4.3.2 Fiske sker för konsumtion och för industriella ändamål

Fisken som fångas och landas används för två olika ändamål:

- konsumtion (mänsklig), och
- industriella ändamål (tillverkning av olika produkter som t.ex. fiskmjöl, fiskolja eller foder).

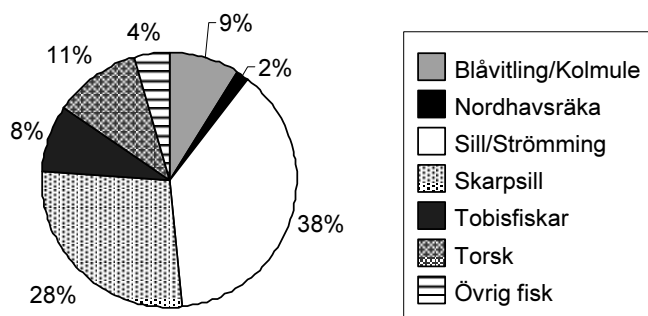
Cirka en tredjedel av den år 2003 fångade fisken gick till konsumtion medan resterande två tredjedelar gick till industrin för att nyttjas för andra ändamål än humankonsumtion (s.k. foderfisk).

Foderfisket har alltså stor betydelse volymmässigt sett. Men tittar man på värdet av fångsterna är konsumtionsfisket mest betydelsefullt. Konsumtionsfisket står för ca tre fjärdedelar av det totala värdet av fångsterna medan foderfisket står för en fjärdedel. (Saltsjöfiskets fångster under 2003, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, JO 55 SM 0402, 2004 och Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2003, Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande JO 56 SM 0401, 2003.)

Fisket efter foderfisk har ökat kraftigt under de senaste två decennierna. Andelen foderfisk av den totala fångstvolymen har varierat från knappa 25 % i början av 1980-talet till närmare 80 % under slutet av 1990-talet. Under 2000-talet har nivån stabiliserats på omkring två tredjedelar av den totala fångstvolymen. (Prop. 2003/04:51, s. 59.)

De fem volymmässigt viktigaste arterna för Sverige är sill/strömming, skarpsill, torsk, blåvitling och tobisfiskar.

Figur 4.1 Yrkesfiskets fångster 2003, artfördelning



Torsken är den ekonomiskt viktigaste fisken. Torsken stod år 2003 för nästan en fjärdedel av det totala ekonomiska värdet av fångsterna. Fångstvolymerna av torsk har under flera år successivt minskat men landningsvärdet har trots det hållit sig relativt konstant. (Prop. 2003/04:51, s. 61.) Foderfisken (till vilka blåvitling, tobis och ibland även sill/strömming och skarpsill³ hör) stod också för ungefär en fjärdedel av värdet. Andra fiskarter som är viktiga från ekonomisk synpunkt är sill/strömming (som säljs för konsumtionsändamål), havskräfta, nordhavsräka och makrill. De sistnämnda arterna står tillsammans för ungefär en tredjedel av det totala ekonomiska värdet. (Saltsjöfiskets fångster under 2003, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, JO 55 SM 0402, 2004 och Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2003, Sveriges officiella statistik, statistiskt meddelande JO 56 SM 0401, 2003.)

³ Sill/strömming fiskas för såväl konsumtions- som industriella ändamål.

4.3.3 Den övervägande delen av fångsterna landas i ett begränsat antal svenska hamnar samt utomlands

Det finns i vissa fall bestämmelser som reglerar var den fisk man fiskar ska landas. Sill och makrill från Västerhavet och torsklandningar som överstiger vissa volymer får endast landas i vissa särskilt utpekade hamnar. För övriga fångster kan fisken i princip landas var som helst.

Hur många olika hamnar eller landningsplatser som i praktiken kan användas och används som landningsplatser råder det delade meningar om. Detta kan delvis bero på att det inte finns någon enhetlig terminologi på området. Det finns ingen exakt definition av vad som avses med en hamn och en landningsplats men i vart fall är det klart att en hamn kan omfatta mer än en landningsplats. Enligt de uppgifter som utredningen har tagit del varierar möjligheterna att landa fisk mellan ett hundratal hamnar till ca 3 000 landningsplatser. Bara i Skåne och Blekinge finns t.ex. ett 70-tal hamnar där fisk landas.

Några mönster över landningarna av fisk kan dock urskiljas trots den stora osäkerheten om antalet möjliga ställen att landa fisk på.

Landningar som sker i Sverige är koncentrerade till Västra Götaland, Blekinge, Halland, Skåne och Kalmar län om man ser till de kvantiteter som landas. Hamnarna i dessa län svarar för ca 90 % av volymen och ca 80 % av värdet av alla landningar i Sverige. (Fiskeriverkets rapport, *Strategiska svenska fiskehamnar och landningsplatser*, 2002-11-28, s. 8 och prop. 2003/04:51, s. 25.)

Fisk som är avsedd för industriella ändamål (dvs. för att beredas till fiskmjöl, olja eller foder) landas på Ängholmen, i Västervik, Simrishamn, Oxelösund och Nynäshamn och transporteras sedan för beredning till Ängholmen – den enda svenska beredningsindustrin för industriell fisk – eller i Danmark. (Kommissionens rapport om övervakning av medlemsstaternas genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken 2000–2002, KOM [2004] 849 slutlig, 4.1.2005, s. 196.)

Fisk som är avsedd för humankonsumtion landas i flera olika hamnar och transporteras sedan till köpare eller återförsäljare av fisk.

Stora mängder fisk landas i hamnar i andra länder, framför allt i danska hamnar. Under år 2003 landades nästan två tredjedelar (62 %) av den totala ilandförda fångsten i utländska hamnar.

(Saltsjöfiskets fångster under 2003, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, JO 55 SM 0402, 2004.)

4.3.4 Tre typer av fiskeverksamhet – storskaligt havsfiske, småskaligt kustfiske och inlandsfiske

Det svenska yrkesfisket kan delas in i tre grupper av fiske efter fiskenas särdrag:

- storskaligt havsfiske,
- småskaligt kustfiske, och
- inlandsfiske.

Storskaligt fiske

Det storskaliga fisket kännetecknas av att fartygens storlek och typ medger ett fiske som inte är geografiskt begränsat. Fiskeresorna varar oftast i flera dagar och fisket bedrivs framför allt i havet utanför baslinjerna. Landningarna av fångsterna sker där det för tillfället är mest lämpligt, geografiskt och/eller ekonomiskt. Dock begränsas fisket genom s.k. ransoneringssystem (se mer om ransoneringssystem i kap. 5.6.4) till vissa arter och områden. (Prop. 2003/04:51, s. 6 och Stigberg, D., "Svensk fiskerinäring – effektivitet, stöd och kontroll", i *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*, Rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1997:81, s. 41.)

Småskaligt kustfiske

Vid småskaligt kustfiske är fiskeresorna fler än vid det storskaliga fisket men samtidigt är resorna kortare. Fisket bedrivs endast över dagen och med fartyg som är små eller medelstora. I det småskaliga kustfisket fiskar man efter flera olika arter. Arterna varierar efter lokala, regionala och säsongmässiga förutsättningar. Många kustfiskare bedriver fisken med flera olika huvudinriktningar och vissa bedriver ett visst slag eller vissa slag av fisken under vissa säsonger och andra fisken under andra säsonger. Fångsterna landas normalt sett i hemmahamnen.

Fiskeriverket redovisade i juli 2001, på uppdrag av regeringen, en analys av det småskaliga kust- och inlandsfisket, *Småskaligt kustfiske och insjöfiske – en analys*, Fiskeriverket, 2001.

Enligt rapporten fanns det år 2000 totalt 1 119 fartyg med inriktning på ett småskaligt kustfiske.

Av rapporten framgår också att man kan identifiera flera olika grupper av småskaliga fisken (efter redskap och målart). Dessa är:

- Fiske med lax- och sikfällor i Bottniska viken
- Strömmings- och sikfiske i Bottniska viken
- Trålfiske efter siklöja i Östersjön
- Fiske med garn efter torsk och piggvar i Östersjön
- Blank- och gulålsfiske i Östersjön
- Nät- och ryssjefiske i Östersjön och södra Bottniska viken
- Gulålsfiske på västkusten
- Kräftfiske med burar på västkusten
- Hummer- och krabbfiske på västkusten
- Småskaligt trålfiske på västkusten
- Blandfiske på västkusten

Det småskaliga kustfisket är helt inriktat mot att fiska konsumtionsfisk. Detta leder till att fisket värdemässigt sett har en större betydelse än fångstvolymerna antyder. Det småskaliga fiskets andel av det totala konsumtionsfisket är ca 18,5 % räknat på kvantitet och ca 32 % räknat på värdet. Till dessa siffror ska även läggas till den fisk som några hundra fiskare fångar med stöd av enskild fiskerätt på Ost- och Sydkusten och i insjöarna. Dessa fiskare behöver inte ha yrkesfiskelicens, trots att de fiskar i sådan omfattning att deras huvudsakliga inkomst kommer från fiske. (*Småskaligt kustfiske och insjöfiske – en analys*, Fiskeriverket, 2001, s. 30.)

Tidigare hade de fiskare som fiskar med stöd av enskild rätt längs vissa kuststräckor och på inlandsvatten inte någon skyldighet att rapportera sina fångster. Detta har medfört att deras fångster inte har redovisats i det statistiska underlaget över landade fångster. Från och med den 1 januari 2005 gäller dock viss uppgiftsskyldighet för dessa fiskare om de säljer sin fångst.

Det småskaliga kustfisket kombineras i många fall med annan sysselsättning, t.ex. med jord- och skogsbruk, tillfälliga anställningar, turistverksamhet, vidareförädling eller direktförsäljning av fisk.

Inlandsfiske

I Sverige finns det drygt tvåhundra licensierade yrkesfiskare som fiskar i insjövattnen. (*Fakta om svenskt fiske och fiskkonsumtion*, Fiskeriverket, 2003, s. 24.) Utöver dem finns, såsom tidigare nämnts, även ett antal fiskare som med stöd av enskild rätt fiskar i sådan omfattning att de får sin huvudsakliga inkomst från fisket. (Tullrot, A., "Det småskaliga fiskets betydelse för landsbygden", artikel i Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift, 2001, nr 140:10, s. 85.)

Yrkesmässigt inlandsfiske förekommer främst i större sjöar i Syd- och Mellansverige men det finns även yrkesmässigt inlandsfiske bl.a. i Norrbottens län, framför allt i de stora sjöarna i Luleälvens vattensystem. (Prop. 2003/04:51, s. 62.)

Sedan år 1986, då statistik över denna typ av fiske började tas fram, har fångsterna legat på drygt 2 000 ton per år. Sedan år 1994 har de dock successivt minskat. (Prop. 2003/04:51, s. 62.)

Det yrkesmässiga inlandsfisket är mycket litet jämfört med det stor- och småskaliga havs- och kustfisket. Inlandsfisket står endast för en halv promille av den totala volymen yrkesmässigt fångad fisk men för 5 % av det totala värdet av fisken.

Enligt Sveriges officiella statistik landades 285 000 ton (i levande vikt) saltsjöfisk år 2003. Värdet av dessa fångster uppgick till 870 miljoner kronor. Under samma år fångades 1 490 ton fisk i det yrkesmässiga inlandsfisket. Värdet av insjöfångsterna var 43,7 miljoner kr. (Saltsjöfiskets fångster under 2003, Sveriges officiella statistik, Statistiska meddelanden, JO 55 SM 0402, 2004 och Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2003, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, JO 56 SM 0401, 2004).

De ekonomiskt mest betydelsefulla arterna i inlandsfisket är gös, kräfta och ål, som år 2003 tillsammans stod för knappt två tredjedelar av det totala värdet av det yrkesmässiga inlandsfisket. (Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2003, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, JO 56 SM 0401, 2004).

Nästan hälften av inlandsfisken fångades i Vänern. Övriga sjöar med relativt omfattande yrkesmässigt inlandsfiske är Hjälmarén, Mälaren och Vättern.

Det finns inget riktat foderfiske i insjövattnen utan fångsten går till humankonsumtion.

4.4 Fritidsfisket

I Sverige har vi ett omfattande fritidsfiske. Fler än 2 miljoner svenskar fritidsfiskar och fritidsfiskarna står för en ansevärd del av den totala fiskfångsten. (*Fiske 2000 – En undersökning om svenskarnas sport- och husbehovsfiske*, Finfo 2001:1, Fiskeriverket, s. 6 och 13–14.)

Det utbredda fritidsfisket är sannolikt ett resultat av att Sverige har unika förutsättningar för sådant fiske. I Sverige finns ca 90 000 sjöar, tusentals mil med rinnande vatten och en mer än tvåhundra mil lång kust och det är tillåtet för i princip alla att fiska i vissa av insjövattnen och i stora delar av havsvattnen.

4.4.1 Fritidsfisket står för nästan en femtedel av de svenska fångsterna

I den senaste undersökningen om svenskarnas fritidsfiske, *Fiske 2000 – En undersökning om svenskarnas sport- och husbehovsfiske*, Finfo 2001:1, Fiskeriverket, svarade fångsterna inom fritidsfisket för ca 20 % av den fångade fisken. Uppskattningen av fångsterna inom fritidsfisket är osäkra och det är möjligt att mängden fångad fisk, särskilt beträffande vissa arter, kan ligga högre eller lägre än den ovan angivna siffran. (*Fiske 2000 – En undersökning om svenskarnas sport- och husbehovsfiske*, Finfo 2001:1, Fiskeriverket, s. 6 och 13–14 och *Fisheries Yearbook 2003*, data från 1993–2002, kommissionen, 2003, s. 28.)

Om man förutsätter att omfattningen av fritidsfisket är densamma i dag som år 2000 innebär det också att ca hälften av den fisk som går till konsumtion är fångad genom fritidsfiske.

Det vanligaste användningsområdet för fritidsfisken är som matfisk men en del av fisken återutsätts (i sportfisket). En del av fisken för konsumtionsändamål går till försäljning. Enligt den ovan nämnda undersökningen om fritidsfisket har fritidsfiskarna uppgett att de sålt 5 300 ton fisk under det året undersökningen rör (år 2000). Skattningen av det som sålts uppges dock vara mycket osäker.

4.4.2 Fritidsfiskets värde

Fritidsfiskets värde är svårt att uppskatta, bl.a. på grund av att det längs många kuststräckor och i vissa andra vatten är "gratis" att fiska. Fritidsfiskets ekonomiska bidrag till samhället kan dock värderas indirekt genom att man räknar samman de kostnader som fritidsfiskarna lägger ner på sin verksamhet.

I Fiskeriverkets enkätundersökning om fritidsfiskets utbredning, omfattning och värde (*Fiske 2000 – en undersökning av svenskarnas sport- och husbehovsfiske*, Fiskeriverket informerar, Finfo nr 2000:1, Fiskeriverket) som genomförs vart femte år i samarbete med Statistiska centralbyrån, har värdet av fritidsfisket uppskattats på detta sätt. I undersökningen har fritidsfiskarnas inköp av fiskeutrustning, villighet att bekosta resor till och från fiskeplatsen och kostnader för mat och logi i samband med fiske summerats år 2000. Enligt undersökningen lade svenskarna ut 3,3 miljarder kronor på fritidsfiske det året.

Det finns inte något som tyder på att värdet av fritidsfisket kommer att minska i framtiden. Såväl fiskeintresset som antalet fiskare och fiskedagar har kontinuerligt ökat de senaste 10 åren. (*Fiske 2000 – en undersökning av svenskarnas sport- och husbehovsfiske*, Fiskeriverket informerar, Finfo nr 2000:1, Fiskeriverket, s. 9 och 11.)

4.4.3 En expanderande fisketuristnäring

Under senare år har även en fisketuristnäring vuxit fram. Näringen har nyligen utretts på uppdrag av regeringen av Naturvårdsverket tillsammans med Fiskeriverket efter samråd med länsstyrelserna, Turistdelegationen, Sportfiskarna och andra berörda intresseorganisationer. (*Förutsättningar för fisketurismens utveckling i Sverige*, februari år 2005.)

Enligt de båda myndigheterna har fisketuristnäringen en potential att bidra till ökad sysselsättning och bättre ekonomi i många av de svenska glesbygderna. Miljöeffekterna av fisketuristnäringen bedöms vara ringa.

Av rapporten framgår bl.a. att de grundläggande förutsättningarna för fisketuristnäringen – bl.a. tillgången till fiskevatten, attraktiva fiskarter, orörd och vildmarksbetonad natur och logistiska förutsättningar – bedöms vara goda. Avsaknaden av

rådighet över fiskeresuren utgör dock ett problem för fisketuristföretagens utveckling. I praktiken har det varit svårt för företagen att få tillgång till fiske med full rådighet genom t.ex. upplåtelse eller arrende. Andra omständigheter som försvårar näringens framväxt är att fisketillgången i vissa fall inte är tillräckligt god och att servicen i anslutning till fisket brister i kvalitet.

I rapporten lämnas ett antal förslag för att förbättra fisketuristnäringens förutsättningar. Utredningen föreslår bl.a. att fisketuristföretagen ska jämföras med andra fiskeberoende näringar och intressenter vad gäller tillgången till fiskeresurserna och att Fiskeriverket och berörda myndigheter ska ställa förvaltningsmålen så att fisketurismens och sportfiskets behov i större utsträckning kan tillgodoses. Fiskeriverket föreslås få i uppdrag att utforma regler för ett separat licenssystem för fisketuristföretag. Mot bakgrund av att de allmänna vattnen oftast är för hårt nyttjade föreslår utredningen också att regeringen ska överväga en begränsning av allmänhetens fiske med mängdfångande redskap.

Delar av de bestånd som är intressanta för ett fisketuristiskt företagande för närvarande är av dålig status och de båda myndigheterna understryker därför i sin rapport också att ekosystemens bärkraft måste vara styrande för utvecklingen.

Enligt en tidigare undersökning om fisketurismen – *Fisketuristiskt företagande i Sverige*, Fiskeriverket, Turistdelegationen och Jordbruksverket, 2002 – finns det drygt 300 fisketuristföretag i Sverige. Företagen är små och många av dem befinner sig i en tidig utvecklingsfas. Deras verksamhet kombineras vanligtvis med andra verksamheter som t.ex. jakt.

Företagen är spridda över hela landet men norrlandslänen har jämförelsevis något fler företag än övriga delar av landet. De flesta företagen är lokaliserade i glesbygdsområden. Fisket bedrivs till största delen i sjöar och vattendrag i inlandet. Det förekommer dock även fiske vid kusten och i havet. Som exempel kan nämnas turboatsfiske efter hummer och kräfta.

Tillsammans omsätter fisketuristföretagen ca 200 miljoner kronor.

Det sammanlagda uttaget av fisk i dessa företag är knappt 600 ton. Över hälften av uttaget består dock av odlad fisk. Det innebär att turistfisket står för ungefär ett par promille av det totala fångstuttaget av fisk, om man räknar bort dess fångster av odlad fisk.

Eftersom det i vissa kust- och inlandsvatten är tillåtet för alla att fiska med handredskap kan såväl svenska som utländska entreprenörer arrangera fiskeresor till just dessa vatten utan att de deltagande turisterna behöver betala särskilt för rätten att fiska. (SOU 2001:82, s. 54 och 57.)

Enligt den tidigare undersökningen om fisketuristnäringen bedrivs en stor del av fisketurismen på enskilda vatten som inte omfattas av det fria handredskapsfisket. Fisketuristföretagen har knappt 450 000 gäster per år, varav svenska turister utgör omkring tre fjärdedelar och utländska turister ungefär en fjärdedel.

5 Centrala bestämmelser om fiskerikontroll

Fiskerikontrollen utgör ett viktigt led i en ansvarfull hushållning med fiskeresurserna. Fiskerikontrollen ska bl.a. medverka till att förhindra överfiske (dvs. fiske som överskrider de kvoter som bestämts), att övriga fångstbegränsningar respekteras och att bestämmelserna om minimimått, fiskemetoder och fiskeredskap följs. Kontrollen ska även medverka till att den gemensamma marknadsorganisationen och strukturåtgärderna på fiskeriområdet respekteras.

Det är, mot bakgrund av utredningens uppdrag ”att särskilt analysera i vilken utsträckning och på vilket sätt ansvariga myndigheter lever upp till de krav som regleras inom ramen för den gemensamma fiskerikontrollen och i svensk lag”, viktigt att noggrant redogöra för vilka dessa krav är. I detta kapitel finns därför en detaljerad genomgång av de centrala bestämmelserna om fiskerikontrollen. För utredningens analys av uppfyllelsen av kraven, se kap. 8. Tyngdpunkten i detta kapitel ligger framför allt i kap. 5.3 som behandlar de krav som EG-lagstiftningen ställer på Sverige och de andra medlemsstaterna i kontrollhänseende och i kap. 5.5 – 5.7 om nationella författningar av betydelse för fiskerikontrollen.

På EU-nivå regleras fiskerikontrollen framför allt i:

- rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (grundförordningen), och i
- rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införandet av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EU:s kontrollförordning).

Den nu gällande grundförordningen trädde i kraft den 1 januari 2003. I ingressen till förordningen anges att syftet med den bl.a. är att förstärka gemenskapens kontroll- och tillsynssystem för fisket och att ytterligare förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommissionen och EU:s medlemsstater. I detta syfte har de viktigaste bestämmelserna om kontroll, inspektion och tillsyn av den gemensamma fiskeripolitiken, vilka delvis redan ingår i EU:s kontrollförordning, förts in i själva grundförordningen. EU:s kontrollförordning ska dock fortsätta att gälla tills alla nödvändiga genomförandebestämmelser har antagits.

En viss dubbelreglering av fiskerikontrollen på EU-nivå existerar således i dag. I de fall det är fråga om en ren dubblering av bestämmelser refererar vi i den följande texten till artiklarna i grundförordningen. I vissa avseenden är dock EU:s kontrollförordning mer detaljerad och när så är fallet tar vi upp kontrollförordningens bestämmelser särskilt.

På den nationella nivån finns fiskerikontrollen främst reglerad i:

- fiskelagen (1993:787),
- lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken,
- förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, och
- Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område (Fiskeriverkets kontrollföreskrift).

5.1 EU:s förordningar om fiskerikontroll

Målet med gemenskapens system för kontroll och tillsyn är att se till att tillträdet till vatten och resurser och den verksamhet som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken kontrolleras samt att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i fiskeripolitiken, se artikel 21 i grundförordningen.

EU:s förordningar ger själva ramarna för fiskerikontrollen, bl.a. reglerar förordningarna vilka kontroller som ska utföras och vilka dokument som ska användas. Hur fiskerikontrollen ska organiseras bestämmer dock varje medlemsstat själv. Medlemsstaterna är dock skyldiga att redovisa detta till kommissionen och kommissionen utvärderar med jämna mellanrum staternas tillämpning av den gemensamma fiskeripolitiken i s.k. länderrapporter. Rapporterna

skickas för kommentarer till medlemsländerna och läggs sedan fram för Europaparlamentet och rådet. Angående kommissionens synpunkter på den svenska fiskerikontrollen, hänvisar vi till kap. 8.1.

Sammanfattningsvis ger EG-rätten till stor del de yttre ramarna för den svenska fiskerikontrollen. Sverige har dock, som övriga medlemsstater, rätt att bestämma organisationen av fiskerikontrollen, så länge kraven i EG-förordningarna följs. Detta lämnar ett utrymme för Sverige att utforma den praktiska kontrollen. Hur Sverige har valt att organisera kontrollen framgår av kap 6.

Såsom beskrivits i kap. 3 är den gemensamma fiskeripolitiken begränsad till att gälla det yrkesmässiga fisket efter marina arter. Fritidsfiske och yrkesmässigt fiske i inlandsvatten faller således utanför EG-förordningarnas räckvidd. För fritidsfiske och yrkesmässigt fiske i inlandsvatten gäller däremot bestämmelser på nationell nivå. Se kap. 5.5 och 5.6.

EG-förordningarnas bestämmelser kan delas upp i tre olika nivåer:

- bestämmelser som riktar sig direkt till fiskare (befälhavare på fartyget), transportörer och köpare (förstahandsmottagare) av fisk,
- bestämmelser som riktar sig till medlemsstaterna, och
- bestämmelser som riktar sig till kommissionen.

5.2 Skyldigheter för fiskare, transportörer och köpare av fisk

EG-förordningarna ställer upp ett antal krav, bl.a. avseende dokumentation, för personer, företag och andra organ som bedriver sådan verksamhet som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt artikel 22 i grundförordningen är fiskare skyldiga att:

- Förvara licenser och i förekommande fall, fisketillstånd, ombord på fiskefartyget.
- Ha VMS (Vessel Monitoring System – ett satellitbaserat övervakningssystem som gör det möjligt att spåra och identifiera fartyget med hjälp av fjärrövervakning) installerat på fartyget om fartyget är 15 meter eller längre.

- Utan dröjsmål registrera och rapportera uppgifter om fiskeverksamhet, landningar och omlastningar av fisk från ett fartyg till ett annat.
- Ta emot inspektörer ombord och samarbeta med dem.
- Respektera villkor och begränsningar avseende landningar, omlastningar, gemensam fiskeverksamhet, fiskeredskap, nät och märkning och identifiering av fartyg.
- Endast sälja fiskprodukter till registrerade köpare.

För köpare (förstahandsmottagare) av fisk eller fiskprodukter ställs krav på att:

- Vara registrerad hos myndigheterna.
- Vid första försäljningen lämna in fakturor eller avräkningsnotor till myndigheterna, utom i de fall försäljningen äger rum på en registrerad auktion som själv har denna skyldighet.

För köpare och transportörer av fisk och fiskprodukter gäller vidare att:

- Alla fiskprodukter som landas eller importeras till gemenskapen och för vilka varken fakturor eller avräkningsnotor har skickats in till myndigheterna och som transporteras till en annan plats än platsen för landning eller import ska åtföljas av ett dokument (transportdokument) som upprättats av transportören.
- Personer som ansvarar för lokaler eller transportfordon ska ta emot inspektörer och samarbeta med dem.
- Om en minimistorlek har fastställts för en viss art ska de aktörer som ansvarar för försäljning, lagring eller transport av fisken/fiskprodukterna även kunna bevisa produkternas geografiska ursprung.

Köpare av fisk och fiskprodukter som endast ska användas för privat konsumtion är undantagna från de ovan nämnda kraven.

EU:s kontrollförordning innehåller också vissa krav på redovisningen av fångsterna och om förhandsanmälningar.

- I artikel 6 regleras vem som är skyldig att föra loggbok och där ställs även detaljerade krav på vad fiskarna ska föra in i loggboken. Som huvudregel är samtliga yrkesfiskare skyldiga att föra loggbok om deras fartyg är 10 meter eller längre.

- I artikel 7 finns vissa bestämmelser om skyldighet att förhandsanmäla landningar om landningen görs i ett annat land än den egna medlemsstaten.
- I artikel 8 förpliktas fiskaren att senast inom 48 timmar efter landning lämna in en s.k. landningsdeklaration till de behöriga myndigheterna i det land där fisken landats. Artikeln innehåller även vissa krav på vad en sådan landningsdeklaration ska innehålla.
- I artikel 9 finns detaljerade bestämmelser om när avräkningsnotor och deklARATIONER om övertagande av fisk eller fiskprodukter ska utfärdas och vad de ska innehålla.
- Artikel 11 och 12 innehåller vissa ytterligare bestämmelser om omlastningar av fångst från ett fartyg till ett annat och om fiske som bedrivs av flera gemenskapsfartyg gemensamt.

Fiskare, transportörer och köpare av fisk är även skyldiga att följa de regler som styr nyttjandet av fiskeresurserna. Reglerna har beskrivits översiktligt i kap. 2, 3.4 och 4.1. De innefattar bl.a. kvotreglering av vissa fisken, inskränkningar i vilka områden och under vilka perioder och tider det är tillåtet att fiska, bestämmelser om minimimått för fisken som får fångas och vilka metoder och redskap som är tillåtna respektive otillåtna.

Om fiskare, transportörer eller köpare bryter mot bestämmelserna träder den aktuella medlemsstatens rättssystem in. Medlemsstaterna är skyldiga att vidta lämpliga administrativa eller straffrättsliga sanktioner mot personer som bryter mot den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser, se mer om detta i kap. 5.3.5.

Fiskare från tredje land som fiskar på svenskt fiskevatten (eller på någon annan medlemsstats vatten) är skyldiga att föra loggbok, göra landningsdeklarationer och ha VMS. De är även skyldiga att följa ett system för anmälan av de fångster som bevaras ombord, att förhandsanmäla landningar på medlemsstatens territorium till den behöriga myndigheten i den aktuella medlemsstaten och att följa gällande regler för märkning och identifiering av fiskefartyg och fiskeredskap. Vidare är de skyldiga att följa de instruktioner som ges av de behöriga kontrollmyndigheterna i medlemsstaten, särskilt i fråga om inspektioner innan fartyget lämnar gemenskapens fiskezon. En tredjelandsfiskare får endast anlöpa de hamnar som anvisats av medlemsstaten och han eller hon får inte påbörja en landning utan att den behöriga myndigheten har gett sitt tillstånd

till det. Bestämmelser om tredje lands fartygs skyldigheter finns i artikel 28 a–28 g i kontrollförordningen.

På samma sätt är svenska fiskare skyldiga att följa fiskebestämmelser och underkasta sig inspektioner av andra länder eller av regionala fiskeorganisationer, t.ex. av Nordostatlantiska fiskerikommissionens (NEAFC) inspektörer, när de fiskar i tredje lands vatten eller på sådana vatten som omfattas av regionala fiskeöverenskommelser. Se 33 § fiskelagen (1993:787).

5.3 Medlemsstaternas skyldigheter

5.3.1 Att upprätta en effektiv kontroll, inspektion och tillsyn

Enligt artikel 23 i grundförordningen är medlemsstaterna skyldiga att sörja för effektiv kontroll, inspektion och tillsyn av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. De ska vidta de åtgärder, tilldela de ekonomiska och mänskliga resurser samt fastställa den administrativa och tekniska struktur som krävs för att sörja för en sådan kontroll. Medlemsstaterna är även skyldiga att ha ett fungerande satellitövervakningssystem (VMS).

Medlemsstaternas skyldighet att kontrollera, inspektera och utöva tillsyn över den gemensamma fiskeripolitiken omfattar den verksamhet som bedrivs på medlemsstatens territorium (inklusive landningar av utländska fartyg i svenska hamnar) och på vatten som omfattas av statens överhöghet/jurisdiktion, dvs. på det egna territorialvattnet och i den egna ekonomiska zonen.

Medlemsstaterna ska också kontrollera tillträdet till vatten, resurser och fiskeverksamhet som medlemsstatens fartyg eller medborgare bedriver på tredje lands vatten eller på internationellt vatten som inte ingår i något lands territorialvatten eller ekonomiska zon.

Artikel 2 i kontrollförordningen stadgar att medlemsstaterna är skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa bästa möjliga kontroll inom det område de är ålagda att kontrollera, med beaktande av medlemsstaternas särskilda situation. Detta innebär bl.a. att kraven på de olika medlemsstaterna kan variera beroende på den gällande standarden på kontrollen i de olika länderna vid ett givet tillfälle.

Medlemsstaterna ska samarbeta med varandra och med tredje länder för att se till att bestämmelserna i den gemensamma

fiskeripolitiken följs. I detta syfte ska Sverige bistå andra medlemsstater och tredje länder på det sätt som krävs för att bestämmelserna ska efterlevas. Bland annat ska en medlemsstat som upptäcker att ett fiskefartyg bryter mot bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken överlämna all relevant information till de länder som berörts av överträdelsen och till kommissionen. Medlemsstaten får begära att övriga berörda medlemsstater utför särskilda kontroller i anledning av detta. Vid kontroll och inspektion av gränsöverskridande fiskeverksamhet ska medlemsstaterna vidare se till att deras insatser samordnas. I detta syfte ska medlemsstaterna bl.a. utväxla inspektörer med varandra. Medlemsstaterna får även, sinsemellan och på eget initiativ, utföra gemensamma kontroll-, inspektions- och övervakningsprogram. Bestämmelserna om samarbete mellan olika medlemsstater finns i artikel 28 i grundförordningen och i artikel 34–34 a i kontrollförordningen.

5.3.2 Att utföra vissa kontroller

Enligt artikel 24 och 25 i grundförordningen ska medlemsstaterna vidta de inspektions- och tillsynsåtgärder som krävs för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. Inspektions- och tillsynsåtgärderna ska vara effektiva, avskräckande och proportionella och de ska innefatta:

- Stickprovskontroller och inspektioner på fiskefartyg, hos företag och hos andra organ med verksamhet som har anknytning till den gemensamma fiskeripolitiken.
- Iakttagelser av fiskefartyg.
- Undersökning, rättslig uppföljning och påföljd vid överträdelser.
- Åtgärder för att förhindra fartyg, fysiska eller juridiska personer som tagits på bar gärning med att begå en allvarlig överträdelse att fortsätta med överträdelsen samt arbete med förebyggande åtgärder för att förhindra sådana överträdelser.
- Åtgärder för att förhindra att statens medborgare deltar i fiskeverksamhet där gällande bevarande- och förvaltningsåtgärder inte respekteras.

Med allvarliga överträdelser avses sådana överträdelser som finns upptagna i rådets förordning (EG) nr 1447/1999 av den 24 juni 1999 om att upprätta en förteckning över sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Överträdelserna avser underlåtenhet att samarbeta med observatörer och myndigheter med ansvar för övervakning, underlåtenhet att iaktta villkoren för att få fiska eller bestämmelser under själva fisket, underlåtenhet att lämna uppgifter om fisket samt underlåtenhet att iaktta bestämmelser i samband med landning och saluföring av fiskprodukter.

Enligt artikel 2 i kontrollförordningen ska inspektions- och tillsynsåtgärderna särskilt omfatta själva fisket, omlastning, landning, saluföring, transport och lagring av fiskprodukter samt registrering av landningar och försäljningar. Vid inspektioner ska dock de kontrollerande myndigheterna undvika att göra onödiga ingrepp i den normala fiskeverksamheten och se till att ingen diskriminering sker med avseende på de sektorer och de fartyg som tas ut för inspektion.

Medlemsstaterna ska göra jämförelser mellan landningsdeklARATIONER och avräkningsnotor, särskilt med avseende på den vikt som anges. Medlemsstaterna ska även utföra de kontroller som krävs för att förhindra problem som kan förekomma inom deras territorium på grund av transport eller saluföring av fisk som inte uppfyller kraven på minimistorlek. Bestämmelserna om detta finns i artikel 28 i kontrollförordningen.

Medlemsstaterna är vidare även skyldiga att kontrollera den verksamhet som svenska fiskare bedriver på tredje lands vatten och internationellt vatten som inte ingår i något lands territorialvatten eller ekonomiska zon. Skyldigheten innebär bl.a. att medlemsstaten ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att fångsterna på sådant vatten övervakas och att omlastningar och landningar av sådana fångster granskas och registreras. Kontrollåtgärderna ska säkerställa att fiskarna följer följande förpliktelser:

- att loggbok förs,
- att landningsdeklaration lämnas in till medlemsstaten i den hamn där fångsten landas,
- om fångsten landas i ett annat medlemsland än den fiskats, att den medlemsstat vars fartyg det handlar om underrättas om omlastningar av fisk till fiskefartyg från tredje land och om landningar som sker direkt i tredje land.

Se artikel 17 i kontrollförordningen.

Utöver ovan nämnda skyldigheter ska medlemsstaterna göra stickprovskontroller för att kontrollera att båtar som är kortare än 10 meter följer bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken samt för att säkerställa att transportörerna fullgör sina skyldigheter att upprätta transportdokument vid transporter av fisk och fiskprodukter. Medlemsstaterna ska i detta syfte utarbeta provtagningsplaner för att kontrollera de mindre båtarna. Planerna och resultaten av statens kontroller ska meddelas till kommissionen. Se artiklarna 6.6, 8.3 och 13.6–13.7 i kontrollförordningen.

Vad gäller transportkontrollerna stadgas att intensiteten i kontrollerna får bestämmas med hänsyn till intensiteten i de inspektioner som genomförts tidigare och att medlemsstaterna ska samordna sin kontrollverksamhet för att kontrollen ska utföras så effektivt som möjligt. Medlemsstaterna ska i detta syfte särskilt övervaka de varutransporter som tilldragit sig deras uppmärksamhet och som de misstänker strider mot gemenskapens föreskrifter.

I artikel 3.7 i kontrollförordningen uppställs krav på medlemsstaterna att upprätta och driva ett s.k. kontrollcentrum som ska kontrollera fiskeverksamheten och fiskeansträngningarna av de svenska fartygen, oavsett i vilka farvatten de fiskar eller i vilken hamn de ligger. Centrumet ska också ha till uppgift att kontrollera fiskefartyg från andra medlemsländer och fartyg från tredje land som befinner sig inom den svenska territorialgränsen eller inom svensk ekonomisk zon.

5.3.3 Att registrera och rapportera uppgifter

Medlemsstaterna ska enligt kontrollförordningen bl.a. se till att alla landningar som sker i landet och för vilka landningsdeklaration och avräkningsnota ska utfärdas, registreras. Vidare är medlemsstaterna skyldiga att varje månad anmäla till kommissionen vilka mängder fisk (ur varje bestånd eller grupp som omfattas av kvotbegränsningar) som landats under föregående månad (kvotavräkning). Medlemsstaterna ska också, varje kvartal, anmäla vilka mängder fisk som tagits i tredje lands vatten och på internationellt vatten utanför zongränserna. Kraven framgår av artiklarna 14.1, 15.1. och 18.1 i kontrollförordningen.

Ett system ska upprättas så att medlemsstaterna kan:

- registrera landningsuppgifter,
- övervaka fartygen som fiskar i tredje lands vatten eller på internationellt vatten utanför zongränserna,
- övervaka fisket med hjälp av VMS (satellitövervaknings-system), och
- kontrollera att fiskarna och köparna uppfyller sina förpliktelser att registrera fångst, landning och köp.

Systemet ska omfatta dubbelkontroller och granskningar av de uppgifter som kommit in till följd av dessa förpliktelser. För att underlätta granskningen ska medlemsländerna upprätta en elektronisk databas och i denna lägga in uppgifterna inom vissa tidsintervall. Tidsintervallen varierar beroende på vilken typ av uppgift det handlar om och hur mycket som finns kvar på medlemsstatens fiskekvoter. Se artikel 19 i kontrollförordningen.

Medlemsstaterna är även skyldiga att rapportera en del andra uppgifter till kommissionen med jämna mellanrum, t.ex. hur många allvarliga överträdelser mot den gemensamma fiskeripolitiken som staten upptäckt och inlett ett sanktionsförfarandet mot, hur målen på strukturområdet uppfylls och uppgifter om dimensioneringen av den svenska fiskeflottan till EU:s fiskeflottregister.

5.3.4 Att kontrollera struktur- och marknadsåtgärder

Medlemsstaterna är förutom kravet att kontrollera fiskeverksamheten från resurssynpunkt även skyldiga att inspektera och kontrollera vissa åtgärder som företas i enlighet med EU:s bestämmelser om strukturpolitiken och marknadspolitiken.

Medlemsstaterna ska för dessa ändamål göra regelbundna kontroller hos dem som berörs av struktur- eller marknadsåtgärder. De ska anta bestämmelser för att kontrollera att vissa av politikområdenas mål uppnås och de ska även företa s.k. tekniska kontroller. De tekniska kontrollerna ska bl.a. avse fiskefartygens kapacitet i form av maskinstyrka eller tonnage, fiskeredskapens utformning, antal och användning, att EU:s handelsstandarder hålls, särskilt vad avser kraven om minsta storlek och att rätt pris används vid återtag av produkter från marknaden.

Bestämmelserna om kontroll av struktur- och marknadsåtgärder finns i artiklarna 24–28 i kontrollförordningen.

5.3.5 Att följa upp överträdelser

Vad gäller medlemsstaternas uppföljning av överträdelser är staterna, när det står klart att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken inte följs, skyldiga att se till att lämpliga förvaltnings- eller straffrättsliga åtgärder – som överensstämmer med nationell rätt – vidtas mot de ansvariga fysiska eller juridiska personerna.

De rättsliga åtgärder som vidtas ska vara av sådan art att de effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelsen och framkallar effekter som står i proportion till överträdelsens allvar i syfte att avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag. Se artikel 25 i grundförordningen.

En medlemsstat är skyldig att vidta åtgärder även mot fiskare från ett annat land, om fiskaren landar eller lastar om sin fångst på medlemsstatens territorium eller fiskevatten. Medlemsstaten kan dock överlåta den rättsliga uppföljningen av överträdelsen till de behöriga myndigheterna i det land där fiskaren är hemmahörande, om de behöriga myndigheterna i det landet samtycker till det och överlåtelsen skapar bättre förutsättningar att avskräcka fiskarna från ytterligare överträdelser. Medlemsstaten ska omedelbart underrätta de behöriga myndigheterna i fiskarens land om överträdelsen och de åtgärder som medlemsstaten vidtagit med anledning av den samt i övrigt lämna all relevant information till medlemsstaten och till andra berörda medlemsstater på vars territorium eller vatten den otillåtna verksamheten bedrivs eller kan tänkas bedrivas. Se artikel 32–34 i kontrollförordningen.

Mot bakgrund av att sanktionerna mot överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken ska handläggas i enlighet med medlemsstaternas nationella rättstillämpningssystem kommer sanktionerna att behandlas i samband med de nationella bestämmelserna av betydelse för fiskerikontrollen, se närmare kap. 5.7.

5.4 Kommissionens roll

Kommissionens uppgift är att utvärdera och kontrollera hur medlemsstaterna tillämpar bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, se artikel 26.1 i grundförordningen.

Medlemsstaterna ska varje år överlämna en rapport till kommissionen om tillämpningen av EU:s kontrollförordning under det föregående kalenderåret.

Efter samråd med medlemsstaterna ska kommissionen fastställa s.k. särskilda kontrollprogram för vissa typer av fisken där två eller flera medlemsstater är inblandade. Programmen ska pågå i maximalt två år och de ska innehålla mål samt förväntade resultat av de åtgärder som anges i programmen. De ska även innehålla en strategi för att säkerställa att inspektioner genomförs så effektivt som möjligt. Kommissionen ska sedan utvärdera resultatet av varje kontrollprogram och meddela europaparlamentet och rådet resultatet av utvärderingen. Bestämmelser om de särskilda kontrollprogrammen finns i artikel 34 c i kontrollförordningen.

För att fullfölja sina uppgifter har kommissionen möjlighet att på eget initiativ och med egna medel inleda och genomföra revisioner, utfrågningar, kontroller och inspektioner. Kommissionen får särskilt kontrollera:

- att medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter genomför och tillämpar bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken,
- att nationella förvaltningsrutiner och inspektions- och övervakningsverksamhet överensstämmer med bestämmelserna,
- att de handlingar som krävs finns och överensstämmer med tillämpliga bestämmelser, och
- de förhållanden under vilka medlemsstaterna genomför kontroll och tillsynsverksamheten.

Kommissionen har ett team av inspektörer till sitt förfogande för att genomföra inspektioner. Inspektörerna har rätt att genomföra inspektioner på fiskefartyg och hos företag och andra organ som har en verksamhet med anknytning till den gemensamma fiskeripolitiken. Inspektörerna ska ha tillgång till alla uppgifter och handlingar som krävs för att utöva sitt ansvar.

Vissa begränsningar gäller dock i inspektörernas behörighet. De viktigaste är att kommissionens inspektionsbehörighet aldrig går utöver de nationella kontrollmyndigheternas behörighet och att kommissionsinspektörerna saknar alla former av polisiära och verkställande befogenheter. Normalt sett sker en inspektion i samverkan med de nationella myndigheterna men om kommissionen vid något tillfälle beslutar att genomföra en inspektion utan

stöd av dem gäller vissa ytterligare begränsningar i inspektörernas behörighet. Behörigheten regleras i artikel 27 i grundförordningen och i artikel 29 i kontrollförordningen.

Efter en inspektion författar kommissionen en rapport i vilken den lämnar synpunkter och eventuellt också råd och rekommendationer till medlemsstaten avseende fiskerikontrollen. Från och med den 1 januari 2003 är kommissionen skyldig att upprätta skriftliga inspektionsrapporter som ska göras tillgängliga för den berörda medlemsstaten. Tidigare framförde kommissionen endast sina synpunkter muntligen.

Om kommissionen finner att de existerande kontrollmetoderna och kontrollbestämmelserna inte är effektiva ska kommissionen meddela medlemsstaten det och medlemsstaten ska då göra en administrativ undersökning och redovisa resultatet av denna till kommissionen. Kommissionens tjänstemän kan delta i undersökningen om kommissionen så önskar. Se artikel 30 i kontrollförordningen.

Om en medlemsstat inte följer den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser har kommissionen vissa sanktionsmöjligheter att tillgripa. Sanktionsmöjligheterna finns reglerade i artiklarna 16.1, 23.4 och 26.2–26.3 i grundförordningen och artikel 32 i kontrollförordningen.

De sanktioner som står till buds är främst att göra avdrag på medlemsstatens fiskekvot för innevarande år eller justera nästa års kvoter så att statens framtida fiskemöjligheter minskar. Kommissionen kan även tillfälligt stänga av medlemsstaten från att få sådant finansiellt stöd som en stat kan beviljas om statens fiskeansträngning minskar. Kommissionen kan också tillgripa s.k. förebyggande åtgärder om det finns bevis om att fiskeverksamhet i ett visst geografiskt område riskerar att leda till ett allvarligt hot mot bevarandet av levande akvatiska resurser. Åtgärderna ska hävas omedelbart om kommissionen finner att det inte längre föreligger någon risk. De får under alla omständigheter aldrig pågå i mer än sex månader.

Kommissionen kan även väcka talan i EG-domstolen. Domstolens dom är bindande för medlemsstaterna. Om medlemsstaten inte följer domen kan domstolen ålägga medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller vite till dess att verkställighet sker.

Medlemsstaterna är skyldiga att vara kommissionen och dess inspektörer behjälpliga så att de kan utföra sina utvärderings- och kontrolluppgifter. Varje medlemsland ska vidare ha en myndighet

som ansvarar för att samla in, kontrollera och rapportera uppgifter om fisket till kommissionen samt för att samarbeta med kommissionen i fiskerikontrollfrågor. Se artikel 23.3 och 27.1 i grundförordningen. I Sverige är det Fiskeriverket som är den ansvariga myndigheten.

Kommissionens roll inom fiskerikontrollen kommer att ytterligare stärkas och förändras något med hänsyn till den nya gemensamma fiskerikontrollmyndigheten. Se mer om den i kap. 7.3.1.

5.5 Nationella författningar av betydelse för fiskerikontrollen

De nationella bestämmelserna om fiskerikontrollen finns i princip i fyra olika författningar. Bestämmelser som huvudsakligen rör fiske finns i fiskelagen (1993:787) och bestämmelser som rör EU:s struktur- och marknadspolitik finns i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen och i Fiskeriverkets kontrollföreskrifter finns kompletterande bestämmelser om såväl fiske- som struktur- och marknadsfrågor. I förordningen finns bl.a. bestämmelser om strukturåtgärder för näringen, godkännande av producentorganisationer, ekonomiskt stöd inom marknadsregleringen av fisk och fiskprodukter och import och export av fisk och fiskprodukter.

De nationella bestämmelserna reglerar både det yrkesmässiga fisket i havet – vilket som tidigare nämnts även regleras genom EU:s förordningar – och det fiske som faller utanför EU:s regelsystem, dvs. yrkesmässigt fiske i inlandsvatten och fritidsfisket.

För fisket på statens vatten ovanför odlingsgränsen gäller inte fiskelagen utan särskilda bestämmelser i rennäringslagen (1991:437), lagen (1981:533) om fiskevårdsområden, rennäringsförordningen (1993:384) och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1993:95) om rätt till upplåtelse av småviltsjakt och fiske på statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Jordbruksverket har det övergripande ansvaret för fiske på statens vatten ovanför odlingsgränsen medan tre länsstyrelser förvaltar fisket i enlighet med bestämmelserna i de ovan nämnda författningarna. De tre län som har förvaltningsansvar är

Norrbottnens län, Västerbottnens län och Jämtlands län. (SOU 1998:24, s. 19.)

Fiske i gränsälvarna mellan Sverige och Finland regleras främst genom finsk-svenska gränsälvsöverenskommelsen. Överenskommelsen gäller som lag i Sverige enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland. Närmare bestämmelser om fisket i detta område finns i kungörelsen (1971:1018) om tillämpningen av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde, lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde och förordningen (FIFS 1997:12) om fisket i Torne älvs fiskeområde. Gränsälvsöverenskommelsen innehåller särskilda bestämmelser om fisket i Torne älvs fiskeområde som avviker från bestämmelserna i fiskelagen, bl.a. i fråga om fiskeredskap, fiskemetoder, och tillsyns- och straffbestämmelser. I den mån några avvikande bestämmelser inte har meddelats gäller dock fiskelagen, se 3 § fiskelagen och 2 kap. 1 § i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Den fiskerikontroll som bedrivs på statens vatten ovanför odlingsgränsen och i gränsälvarna kommer utredningen dock inte närmare att gå in på.

5.6 Regleringar av fisket

Fritidsfisket regleras främst genom begränsningar i rätten att fiska och genom begränsningar i antalet och typen av redskap som får användas, se kap. 4.1. För många av fritidsfiskets arter finns inte några kvotbegränsningar.

För fiske som sker med stöd av egen rätt finns ännu färre regleringar för där gäller normalt inga begränsningar i antalet redskap som får användas. Dock gäller tillståndsplikt för fiske med fasta redskap på enskilda vatten i de stora sjöarna och längs med delar av kusten.

För såväl fritidsfisket som det här omnämnda fisket med stöd av enskild rätt (och för det yrkesmässiga fisket) gäller dock förbud mot att fiska vissa arter och för att använda vissa typer av redskap eller fiskemetoder. Det är t.ex. förbjudet att fiska efter mal, flodpärlmussla och andra arter som ges skydd i artskydds-förordningen (1998:179). Det är också förbjudet att bedriva fiske med t.ex. gift och sprängämnen.

Fiskeriverket har med stöd av bemyndiganden i fiskelagen möjlighet att föreskriva om ytterligare begränsningar i fisket för att främja fiskevården i landet men denna möjlighet är dock begränsad för fisket i inlandsvatten. För fiske på inlandsvatten, med undantag av vattnen i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland och vatten upp till det första definitiva vandringshindret, får Fiskeriverket endast meddela föreskrifter för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

För fritidsfiskare och fiskare som fiskar i näringsmässig omfattning med stöd av enskild rätt gäller också vissa redovisningskrav om fångsten säljs och uppgår till mer än 10 kg fisk per dag. I sådana fall måste fångsten dokumenteras av fiskaren i loggbok/kustfiskejournal/månadsjournal och genom att köparen utfärdar en avräkningsnota.

Det system som inrättats för att få kontroll över det yrkesmässiga fisket är betydligt mer omfattande. För detta fiske gäller bl.a. krav på licenser och tillstånd, krav på satellitövervakning och olika typer av handlingar i vilka fångsterna och närmare uppgifter om dem dokumenteras, ävensom förhandsanmälningar, landningsförbud, samt ett begränsat antal tillåtna landningshamnar och s.k. ransoneringssystem och fiskeansträngningsbegränsningar (effortsystem) för vissa typer av fisken.

Flera av instrumenten för att kontrollera fisket vilar på gemenskapsrättslig grund men har utformats eller vidareutvecklats på nationell nivå genom kompletterande bestämmelser i olika författningar.

5.6.1 Licenser och tillstånd

Sverige reglerar fiskemöjligheterna för yrkesfiskarna genom krav på:

- Yrkesfiskelicens för varje enskild yrkesfiskare.
- Fartygstillstånd för fartyg som är 5 meter eller längre och som ska användas för yrkesmässigt fiske i havet.
- Särskilda tillstånd för vissa fisken.

Vad som krävs för att få yrkesfiskelicens har vi redogjort för i kap. 4.1.2.

Fartygstillståndet är det huvudsakliga instrumentet för att kontrollera att fiskefartyget håller rätt "mått" i fråga om längd, tonnage och maskinstyrka. Fiskeriverket för ett eget register över

de svenska fiskefartygen. I övrigt gäller för fiskefartyg vissa generella bestämmelser om fartygs nationalitet och om fartygsregister. Dessa bestämmelser finns i sjölagen (1994:1009) och i lagen (1979:377) om registrering av båtar för yrkesmässig sjöfart m.m.

Särskilda tillstånd krävs för svenska fartyg som fiskar i tredje lands vatten, på internationellt vatten som inte ingår i något lands territorialvatten eller ekonomiska zon och på ett annat lands fiskekvoter. Vidare krävs särskilt tillstånd för vissa fisken på gemenskapens vatten, t.ex. för fiske av makrill i Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt och Östersjön, fiske med drivgarn i Östersjön och fiske av sill och skarpsill i Nordsjön. Se 4 kap. Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

5.6.2 Dokumentationskrav, satellitövervakning, anmälnings- och rapportskyldighet

För att kunna följa upp fisket och för att underlätta övervakning och kontroll samt för att fullfölja Sveriges skyldigheter enligt EU:s förordningar om fiskerikontroll gäller vissa krav på dokumentation, anmälnings- och rapportskyldighet samt förbud mot att landa fisk i vissa situationer. Vidare är varje fartyg över 15 meter skyldiga att ha en satellitföljare (VMS) ombord.

Den dokumentation som fiskarna ska upprätta och skicka till kontrollmyndigheterna är:

- loggbok, kustfiskejournal eller fångstjournal,
- landningsdeklarationer, och
- omlastningsdeklarationer.

Köpare och andra mottagare (distributörer/transportörer) av fisk måste också upprätta och skicka viss dokumentation till kontrollmyndigheterna, nämligen:

- avräkningsnotor,
- deklarerationer om mottagande av fisk, och
- transportdokument.

Loggbok, kustfiskejournal och fångstjournal

Varje fiskare som fiskar med ett fiskefartyg som är 10 meter eller längre är skyldig att föra loggbok i vilken fångsterna (en uppskattning av dem), fiskeredskap och fiskemetod m.m. ska redovisas när han bedriver yrkesmässigt fiske i havet. Skyldiga att föra loggbok är även fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske i havet med fartyg som är under 10 meter och som fiskar med vissa typer av redskap, t.ex. trål, eller som fiskar i tredje lands vatten eller landar sin fångst i ett annat land än Sverige. Kravet på loggbok gäller också den som fiskar utan stöd av fiskelicens (dvs. fiskare som fiskar med stöd av enskild rätt eller rena fritidsfiskare) om fångsten säljs och är större än 10 kg fisk per dag.

Från och med den 1 mars år 2005 gäller även loggbokspflicht för den som fiskar torsk i Östersjön med ett fartyg som är 8 meter eller längre.

Fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske på inlandsvatten och fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske i havet och som inte är skyldiga att föra loggbok är skyldiga att föra en fångstjournal eller en kustfiskejournal istället. Denna skyldighet gäller även för fiske som bedrivs utan stöd av yrkesfiskelicens om fångsten säljs och uppgår till 10 kg fisk per dag eller mer.

Dokumentationen ska skickas till Fiskeriverket inom vissa specificerade tidsintervall.

Bestämmelser om loggbok, kustfiskejournal och fångstjournal finns i 6–7 kap. i Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

Landningsdeklarationer och omlastningsdeklarationer

En landningsdeklaration ska fyllas i varje gång ett fiskefartyg landar sin fångst. I landningsdeklarationen ska den faktiska fångsten redovisas tillsammans med uppgifter om t.ex. i vilket område fisken är fångad och fiskens beredningsgrad. Ett fartyg får inte lämna hamnen innan landningsdeklarationen fyllts i.

Vid omlastningar av fisk från ett fartyg till ett annat till sjöss ska en omlastningsdeklaration upprättas.

Dokumentationen ska skickas in till Fiskeriverket inom vissa specificerade tidsintervaller.

Bestämmelser om landningsdeklarationer och omlastningsdeklarationer finns i 6 kap. i Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

Avräkningsnotor, deklARATIONER om ÖVERTAGANDE, TRANSPORT-DOKUMENT och vissa andra rapporteringskrav

I Sverige finns två kategorier mottagare/köpare av fiske. Sådana som är auktoriserade och sådana som endast är registrerade.

Den som köper eller tar emot fisk för förmedling/försäljning i första handelsledet och är auktoriserad är skyldig att senast 48 timmar efter avslutad försäljning skicka in en avräkningsnota till Fiskeriverket med uppgifter om den fisk som köpts eller saluförts. Om förstahandsmottagaren inte är auktoriserad utan bara registrerad får fisken inte hämtas från hamnen innan en avräkningsnota/deklaration om övertagande eller transportdokument har lämnats till Fiskeriverket.

Även den som säljer egenfångad fisk direkt till konsument för privat konsumtion är skyldig att skicka in en avräkningsnota till Fiskeriverket om den totala försäljningen av fisk under dagen överstiger 10 kg.

Avräkningsnotor ska bl.a. innehålla uppgifter om art, mängd, kvalitet och pris på fisken samt om det fartyg som landat fisken liksom om hamn och datum för landningen.

Om fisken inte bjuds ut till försäljning eller är avsedd att saluföras vid ett senare tillfälle ska en deklaration om övertagande skickas istället för en avräkningsnota. Deklarationen ska skickas till Fiskeriverket senast 48 timmar efter landning. En deklaration om övertagande ska i princip innehålla de uppgifter som en avräkningsnota innehåller men någon uppgift om pris behövs av naturliga skäl inte.

Fisk som landas eller importeras till gemenskapen och transporteras till en annan plats än landnings- eller införselplatsen ska åtföljas av ett transportdokument. Transportdokument ska bl.a. innehålla uppgifter om vilket fartyg som landat fångsten samt art och mängd.

Bestämmelser om avräkningsnota, deklaration om övertagande och transportdokument finns i 11 kap. i Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

Förutom ovan nämnda krav gäller vissa särskilda krav på dokumentation i vissa fall. Se 8 kap. 10 § och 12 kap. i Fiskeriverkets kontrollföreskrift som bl.a. innehåller regler om redogörelse för försäljningsförsök, anmälan om återtag av fisk och prisrapportering.

De dokument som har upprättats i enlighet med bestämmelserna ovan registreras i en databas av Fiskeriverket. Med hjälp av databasen görs en automatisk korskontroll mellan dokumenten. I de fall uppgifter saknas, behöver kompletteras eller korrigeras tar Fiskeriverket kontakt med fiskaren och begär in den information som behövs.

Föranmälningar och landningsförbud

Förutom ovan nämnda dokumentation är fiskaren skyldig att lämna olika typer av föranmälningar (inom vissa tidsfrister) vid vissa typer av landningar, fisken och omlastningar av fisk. Anmälningarna syftar till att ge kontrollmyndigheterna vetskap om var man avser att landa sin fångst, att man är på väg in i eller ut ur ett visst havsområde eller att man har för avsikt att påbörja eller avsluta ett visst fiske i ett visst havsområde.

De flesta anmälningar som ska göras ska lämnas till Kustbevakningen.

Fisken och områden för vilka fiskaren åtminstone i vissa fall måste lämna någon form av rapport eller anmälan är:

- Landningar av osorterade pelagiska fångster. Med osorterade fångster avses fisk som inte har sorterats i lådor med höst 50 kg fisk i varje låda.
- Landningar av mer än 300 kg torsk från Östersjön.
- Landningar av mer än 1 ton torsk eller 2 ton kummel från Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt.
- Landningar av vissa djuphavsarter.
- Landningar av fiskare från andra länder.
- Omlastningar av fångster från ett fartyg till ett annat.
- Fiske i Öresund.
- Fiske i NEAFC-området.
- Fiskeresor i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön med vissa redskap ombord.
- Insegling och utsegling ur Östersjön.

Se 4 kap. 1–4 §§, 8 kap. och 13 kap. 3–4 §§ i Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

När det gäller kraven på att föranmäla landningar av vissa fångster följs kravet upp av ett förbud mot att anlöpa en hamn före den tid som angetts i anmälan eller senare än en timme efter den

angivna tidpunkten, såvida inte Kustbevakningen medger detta. Vidare är fiskaren skyldig att underkasta sig en kontroll av fångsten ombord, även om han eller hon av någon anledning väljer att inte landa den förannmälda fångsten. För utländska fiskare som landar i Sverige gäller även ett förbud mot att påbörja landningen innan Kustbevakningen har gett tillstånd till det.

Det är endast tillåtet att landa osorterad fångst vid mer än ett tillfälle om fiske, omlastning eller ombordtagning av fisk inte sker mellan landningstillfällena och samtliga landningar görs i svenska hamnar.

De ovan nämnda förbuden framgår av 8 kap. 5–9 §§ och 14 kap. 5 § i Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

Förutom anmälnings- och rapporteringsskyldigheterna som vi har redogjort för här gäller ett krav på märkning av fisk eller fiskprodukter som landas. Fisk eller fiskprodukter som inte är märkta får inte säljas. Detta framgår av 12 kap. 1 § Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

5.6.3 Särskilda landningshamnar

Som huvudregel är det i Sverige tillåtet att landa sin fisk var som helst.

Vid landningar av fångster av vissa arter från vissa områden och vid direktlandningar av tredjelandsfartyg i svenska hamnar får fångsten dock endast landas i vissa särskilt utpekade hamnar. De fångster för vilka endast särskilda landningshamnar är tillåtna är:

- Landningar av mer än 2 ton torsk eller kummel som är fångad eller förvaras ombord i Nordsjön, Skagerrak eller Kattegatt.
- Landningar av mer än 10 ton makrill och taggmakrill.
- Landningar av sill som är fångad i andra områden än Östersjön.
- Landningar av mer än 100 kilo fisk av vissa djuphavsarter som omfattas av rådets förordning (EG) nr 2347/2002 av den 16 december 2002 om särskilda tillträdeskrav och därmed förbundna villkor vid fiske efter djuphavsbestånd och som anges i bilaga 1 till förordningen (t.ex. guldlax och vissa typer av pigghaj).

Nyligen beslutade också Fiskeriverket att torsklandningar från Östersjön på mer än 750 kilo endast får landas i någon av

24 särskilt utpekade landningshamnar. Se 9 kap. 5 § i Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

Olika hamnar är tillåtna för olika typer av fångster. För den som är intresserad av vilka hamnar som är tillåtna för de olika landningarna hänvisas till 9 kap. i Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

5.6.4 Ranson- och fiskeansträngningsbegränsningar

Fiskeriverket har möjlighet att begränsa ett fartygstillstånd till att avse bara ett visst fiske, se 2 kap. 7 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen och 3 kap. 4 § Fiskeriverkets kontrollföreskrift. Genom bemyndigandet har verket en möjlighet att besluta om särskilda ransoner för vissa fisken, t.ex. att fördela fisket så att varje fartyg får en egen kvot på ett bestämt antal ton.

Fiskeriverket kan även besluta om vissa fiskeansträngningsbegränsningar (effortbegränsningar). Med sådana begränsningar avses att fartygen endast får vara ute ur hamn ett begränsat antal dagar med vissa redskap ombord.

För några av de svenska kvoterna har Fiskeriverket utnyttjat denna möjlighet, t.ex. för fiske med trål och vadredskap av makrill samt av sill eller skarpsill i Nordsjön. Vidare gäller ransoner för torsk i Östersjön, sill i Skagerrak och Kattegatt samt sill och skarpsill i Östersjön. Kvoten för sill och skarpsill i Östersjön (som är en gemensam kvot för de båda arterna) är t.ex. reglerad som en veckokvot där fiskarna endast får fiska ett visst antal dagar per vecka och där fisket är helt stoppat under en period under sommaren.

Verket fastställer fördelningen mellan de olika fartygen på grundval av respektive fartygs fiskehistorik. Om fartyget fiskar över sin kvot leder det till avdrag för fartyget nästa år.

Fisket efter exempelvis räka regleras av fiskerinäringen själva genom ett ransoneringssystem där kvantiteten räka som får landas per vecka är fastställd med utgångspunkt i fartygets besättningsstorlek.

5.7 Sanktionssystemet

Överträdelse av fiskebestämmelserna – såväl de nationella som de gemenskapsrättsliga – sanktioneras genom bestämmelser i svensk lag och följdförfattningar till svensk lag.

Sanktionssystemet är främst straffrättsligt men som ett komplement till det straffrättsliga systemet finns även en möjlighet för Fiskeriverket att besluta om s.k. administrativa sanktioner. Se mer om de administrativa sanktionerna i kap. 5.7.4.

Om en överträdelse av fiskebestämmelserna upptäcks av någon av kontrollmyndigheterna upprättar den aktuella myndigheten en rapport eller anmälan till polis eller åklagarmyndighet och en förundersökning inleds. Polisen vidtar de utredningsåtgärder som de bedömer är nödvändiga, varefter ärendet överlämnas till åklagarmyndigheten för beslut om åtal. Om åtal väcks prövas åtalet av domstol. Fiskebrotten faller under allmänt åtal.

Åtalsprövning och eventuell domstolsprövning sker vid den åklagarkammare och tingsrätt inom vars geografiska upptagningsområde brottet begåtts. Detta gäller även för utländska fiskare som begår brott i Sveriges ekonomiska zon. Se 49 § fiskelagen.

De överträdelse som Fiskeriverket upptäcker under sin korskontroll av olika dokument anmäls regelmässigt till en åklagarkammare i Göteborg som väcker åtal, i de fall där så är aktuellt, vid Göteborgs tingsrätt (vilket är möjligt med stöd av forumreglerna i 19 kap. 1 § rättegångsbalken). Med hänsyn till detta har det blivit en naturlig koncentration av målen till Göteborgsregionen. Vid kamrarna och domstolen i Göteborg lottas målen, enligt uppgifter som utredningen har hämtat in, till särskilt utpekade åklagare och domare. Dessa personer bygger därför upp en särskild kompetens vad gäller fiskebrott. I Kalmarregionen har motsvarande specialisering gjorts för åklagarkammaren och domstolen. I övriga landet verkar motsvarande särskilda fördelning av målen inte göras. Där anhängiggörs dock inte särskilt många mål om fiskebrott heller.

I åtminstone ett par län utreds fiskemålen av särskilt utpekade poliser inom länet. I övriga län verkar målen fördelas på de olika lokala polisstationerna.

Sverige kan i vissa fall överlämna ett åtal så att fiskaren kan lagföras direkt i en annan stat (och ta emot åtal från en annan stat för lagföring i Sverige.) Detta gäller bl.a. för Nederländerna och de

nordiska länderna. Om det gäller ett överlämnande för lagföring till ett nordiskt land kan åtal skickas direkt från den svenska åklagarmyndigheten till åklagarmyndigheten i det aktuella landet. Se bestämmelserna i lag (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott, förordning (1978:108) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott och 1970 års nordiska samarbetsavtal om lagföring i annat nordiskt land än det där brottet förövats (med tillägg från år 1973).

5.7.1 Straffbara gärningar

Det är enligt fiskelagen belagt med straff att med uppsåt eller av oaktsamhet:

- Utan lov fiska i vatten där annan har enskild fiskerätt.
- Fiska utan tillstånd där myndighets tillstånd behövs.
- Sätta ut eller placera ett fiskeredskap eller annan anordning i strid med vad som gäller om fiskådra. (Bestämmelser om fiskådra finns i 17–18 §§ fiskelagen.)
- Bryta mot bestämmelserna i 25 § 2–4 styckena och 26 §§ fiskelagen om förhållandet mellan olika fiskande. Bestämmelserna i 25 och 26 §§ innehåller bl.a. regler om att fiskanden ska visa hänsyn till varandra när de fiskar, vilket bl.a. innefattar att fiska och placera sina redskap så att de inte hindrar andra från att fiska eller skadar andras egendom.
- Att med uppsåt försöka hindra utländska myndigheter från att kontrollera svenska fiskefartyg utanför Sveriges sjöterritorium till uppfyllelse av internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande.
- Att plantera ut fisk, flytta fisk eller odla fisk utan tillstånd eller i strid med särskilt tillstånd eller villkor som meddelats.

Det är också straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet bryta mot föreskrifter som meddelats:

- för fiskevården och fiskets bedrivande,
- om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen,
- för att begränsa redskapsanvändningen,
- om krav på särskilt tillstånd för vissa fisken,
- angående viss uppgiftsskyldighet,
- om skyldighet att ha satellitutrustning (VMS),

- om skyldighet att märka ut fiskeredskap, vattenbruksanläggningar och fisksump.

Vidare är det straffbart att med uppsåt eller grov oaktsamhet bryta mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom; otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet.

Otillåtet fiske omfattar otillåten användning av fiskefartyg, redskap och fiskemetoder eller att det sätt på vilket fartyget, redskapet eller metoden används är otillåten. Exempelvis omfattar otillåtet fiske att redskap inte är korrekt märkta eller utmärkta, att fisket sker på otillåten plats, vid otillåten tidpunkt eller i övrigt innefattar otillåten fångst av fredade bestånd.

Bestämmelserna om fiskebrott finns i 37–43 §§ fiskelagen.

Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i fråga om uppgiftsskyldighet, kvalitetsnormer eller andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter ska fällas till böter eller fängelse i högst ett år. En person som begått ett sådant brott ska dock inte fällas för det om gärningen samtidigt är belagd med straff enligt fiskelagen. Se 11–12 §§ i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Lagen (1981:533) om fiskevårdsområden innehåller också en straffbestämmelse, se 30 § i lagen. Bestämmelsen gäller fiske på enskilt vatten och täcker sådan handlingar som strider mot de regler som gäller enligt stadgarna eller beslut av stämman för den fiskevårdsförening som är ansvarig för fiskevården inom det aktuella vattenområdet. Om en person fiskar i strid mot sådana bestämmelser kan han åtalas för brott, dock endast om brottet angivits av målsäganden (dvs. den som äger fiskevattnet) eller av fiskevårdsföreningen.

5.7.2 Påföljder

Påföljderna för brott mot fiskebestämmelserna spänner över en skala från böter till fängelse i sex månader upp till högst ett år (för brott av normalgraden).

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Vid grovt brott kan i vissa fall dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd.

Om brottet har begåtts i Sveriges ekonomiska zon får inte dömas till fängelsepåföljd, se 41 § fiskelagen. Detta hänger samman med att Sverige har ratificerat Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (havsrättskonventionen). Enligt artikel 73 i konventionen får en kuststats straffpåföljd för överträdelser av föreskrifter om fisket i den ekonomiska zonen inte omfatta fängelse om inte berörda stater kommer överens om annat.

Den huvudsakliga påföljden vid fiskebrott är böter. Vid överträdelser som görs inom fritidsfisket stannar påföljden vid dagsböter. Ett dagsbotsbelopp bestäms utifrån brottets straffvärde och med hänsyn till den dömdes ekonomiska förhållanden.

Vid yrkesmässigt fiske med ett motordrivet fartyg gäller dock, enligt 41 § 2 stycket fiskelagen, s.k. normerade böter. Vid denna typ av böter bestäms bötesbeloppet utifrån en särskild beräkningsgrund. Vid yrkesmässigt fiske är böterna baserade på ett krontal som motsvarar lägst tio och högst 500 gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är dock alltid 1 000 kronor.

5.7.3 Beslag och förverkande

Precis som vid andra typer av brott riskerar den som begår ett brott mot fiskebestämmelserna att få ”brottsverktygen” eller vinsten av brottet beslagtagna och förverkade.

Om någon ertappas på bar gärning när han begår brott enligt fiskelagen får kontrollmyndigheten ta i beslag fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som;

1. skäligen kan antas ha betydelse för utredningen om brottet, eller

2. kan antas bli föremål för förverkande.

Om egendom har tagits i beslag ska detta skyndsamt anmälas till polis eller åklagarmyndighet.

En av länsstyrelsen tillförordnad fisketillsynsman har liksom kontrollmyndigheterna rätt att göra beslag och sådan rätt har även en fiskerättsinnehavare (eller den som företräder honom eller henne) om brottet sker på fiskerättsinnehavarens vatten.

Fisk som varit föremål för brott enligt fiskelagen ska förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Fiskeredskap som använts eller medförts vid brott ska förklaras förverkade om det inte är oskäligt. Detsamma gäller för fiskefartyg och andra hjälpmedel om det behövs för att förebygga brott. Istället för att fisken, redskapet eller hjälpmedlet förverkas kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Vid förverkanden av värdefull egendom tillämpas i allmänhet en stor försiktighet och möjligheten att förverka t.ex. fartyg ska därför tillämpas mycket restriktivt.

Om brottet innefattar ett intrång i enskild fiskerätt tillfaller den förverkade fisken eller dess värde den som har fiskerätten.

Vid vissa mindre allvarliga typer av brott råder vissa begränsningar i rätten att förverka.

Bestämmelser om beslag och förverkande finns i 45–48 §§ i fiskelagen.

5.7.4 Administrativa sanktioner

Fiskeriverket kan dra in yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd för en fiskare, inklusive sådana särskilda fartygstillstånd som krävs för vissa fisken. En permanent indragning av en licens eller ett tillstånd är en extraordinär åtgärd som endast är tänkt att komma ifråga när överträdelserna är allvarliga och upprepade. Denna möjlighet kan dock användas endast efter det att fiskaren upprepade gånger har begått och dömts för fiskebrott i domstol. (Prop. 2002/03:41 s. 5.)

Licensen och tillståndet kan även återkallas tillfälligt – från två veckor upp till sex månader – om fiskaren har fällts till ansvar för en allvarlig överträdelse. Även denna möjlighet kan alltså endast utnyttjas efter en fällande dom av domstol. Åtgärden kan tillämpas även om det bara är fråga om en enstaka överträdelse, dock ska överträdelserna vara allvarliga för att åtgärden ska användas.

Ledning om vad som kan anses vara en allvarlig överträdelse kan man bl.a. finna i EG:s reglering av vad som anses som allvarliga överträdelser, se rådets förordning (EG) nr 1447/1999 av den 24 juni 1999 om att upprätta en förteckning över sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Denna förordning pekar ut följande överträdelser som allvarliga;

- underlåtenhet att samarbeta med observatörer och myndigheter med ansvar för övervakning,
- underlåtenhet att iaktta villkoren för att få fiska eller bestämmelser under själva fisket,
- underlåtenhet att lämna uppgifter om fisket, och
- underlåtenhet att iaktta bestämmelser i samband med landning och saluföring av fiskprodukter.

Vad det gäller återkallelsetidens längd bör man bl.a. beakta hur lång tid överträdelsen pågått, dess omfattning och skyddsintresset, dvs. betydelsen av det intresse bestämmelsen om överträdelsen avser att skydda. En fiskeresan som omfattar en vecka bör t.ex. motsvara en återkallelse om två veckor. Om fiskeresan innefattar ett stort antal överträdelser bör indragningen kunna vara längre. Tidigare återkallelser bör även påverka längden på en eventuell ny återkallelse. (Prop. 2002/03:41, s. 29.)

Om Fiskeriverket bedömer att det i stället för att dra in yrkesfiskelicensen/fartygstillståndet räcker med att varna fiskaren kan verket besluta om en varning. Varning kan t.ex. vara aktuellt vid förstagångsöverträdelser och överträdelser av lindrig art. (Prop. 2002/03:41, s. 30.)

Fiskeriverket får även ålägga en fiskare som landar otillåten fångst att betala en särskild avgift (landningsavgift). Med otillåten fångst avses fångster som strider mot bestämmelserna i gemenskapsrätten eller i nationell rätt, t.ex. fångst som strider mot bestämmelserna om bifångster eller som överskrider en kvot.

Avgiften ska bestämmas till ett belopp som motsvarar den otillåtna fångstens värde. Uppsåt eller oaktsamhet behöver inte visas för att kunna ålägga fiskaren att betala en landningsavgift. Det är tillräckligt att verket kan konstatera att en viss mängd fisk som inte får fångas har förts i land. Om det finns särskilda skäl ska avgiften sättas ner eller helt efterges. (Prop. 2002/03:41, s. 31.)

Bestämmelser om administrativa åtgärder finns i 50 a och b §§ fiskelagen, 6 kap. 2 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen och 4 kap. 10 § Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

6 Fiskerikontrollens organisation

Verksamhetsstrukturen i statsförvaltningen består av politikområden (PO) som har underliggande verksamhetsområden (VO) och som därunder konkretiseras i verksamhetsgrenar (VG). För att beskriva Fiskerikontrollens organisation använder vi bland annat denna verksamhetsstruktur.

6.1 Fiskerikontrollens verksamhetsstruktur från och med år 2005

Sedan år 2005 har både målen och verksamhetsstrukturen för fiskerikontrollen ändrats. Före år 2005 fanns inte verksamhetsgrenen Fiskerikontroll i Fiskeriverkets regleringsbrev utan endast för Kustbevakningen.

I och med innevarande år har politikområdesmålet för Livsmedelspolitik ändrats till: En ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion *som speglar konsumenternas efterfrågan*. (Förändringen från föregående år är kursiverad.) Detta mål gäller för båda myndigheterna.

Vidare har målen för verksamhetsområdet fiske förändrats för Fiskeriverket. Målen för år 2005 är:

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

För Kustbevakningen gäller enligt regleringsbrevet för år 2005 dock endast målet "ett ekologiskt hållbart fiske och vattenbruk" på verksamhetsområdet fiske. Kustbevakningen har heller inget återrapporteringskrav mot verksamhetsområdet utan endast mot de mål som gäller inom verksamhetsgrenen Fiskerikontroll.

Från och med år 2005 gäller följande för Fiskeriverket:

- Mål för verksamhetsgrenen Fiskerikontroll:
 - Fastställda fiskekvoter och andra begränsningar ska inte överskridas.
 - Överträdelser mot nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning ska förebyggas.
 - Hög tillgänglighet till relevant fiskeriinformation.
- Åtterrporteringskrav:
 - De fall då fastställda fiskekvoter och andra begränsningar har överskridits samt analysera orsakerna till detta.
 - En bedömning av genomförda kontrollinsatsers kostnader och effekter, särskilt avseende sådana fisken som berörs av EU:s återhämtningsplaner.
 - Utvecklingsprojekt inom fiskerikontrollen bl.a. avseende tillgängligheten av information.

För Kustbevakningen gäller följande från och med år 2005:

- Mål för verksamhetsgrenen Fiskerikontroll:
 - Målet är att fiskebrott ska förhindras och att såväl gemenskapslagstiftning som nationell lagstiftning efterlevs. En effektiv övervakning och kontroll ska leda till en hög grad av regelefterlevnad. Kvalitén på lämnade redovisningar ska vara tillräckligt hög för att säkerställa uppföljning av fisket och beslutade kvoter.
 - Fiskerikontrollen ska genomföras i enlighet med kraven i den gemensamma fiskeripolitiken. Kustbevakningen ska genomföra en riskanalysbaserad fiskerikontroll till sjöss och i hamnar. Fiskerikontrollen ska ske i nära samverkan med Fiskeriverket. (Samma mål som före 2005.)
- Åtterrporteringskrav:
 - Kustbevakningen ska redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtagit samt göra en analys av hur åtgärderna bidragit till att målet för verksamhetsgrenen uppnåtts.
 - Kustbevakningen ska vidare redovisa gjorda prioriteringar i verksamheten, antalet genomförda kontroller, samt antalet misstänkta brott som lett till rapporter.
 - Kontrollerad referensnivå.
 - Kontrollnivå per segment i relation till beslutad nivå enligt det riskanalysbaserade fiskerikontrollsystemet.

- En bedömning av uppnådda effekter i förhållande till tidigare fiskerikontroll inom verksamhetsgrensområdet.

6.2 Fiskerikontrollens verksamhetsstruktur och organisation till och med år 2004

Utvärderingen har skett mot bakgrund av de förhållanden som gällde till och med år 2004. Under politikområdet Livsmedelspolitik finns ett flertal verksamhetsområden varav Fiske är ett. Under verksamhetsområdet fiske finns tre verksamhetsgrenar fördelade på två myndigheter. Verksamhetsgrenarna är Fiskerikontroll samt Fiskeresurser och Fiskerinäringen. Verksamhetsgrenen Fiskerikontroll återfinns hos Kustbevakningen medan de två övriga ligger under Fiskeriverket.

Fiskeriverket har, enligt sin instruktion, det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen (se vidare kap. 12 angående ansvarsbegreppet). Huvuddelen av Fiskerikontrollens fysiska och operativa del utförs av Kustbevakningen. Detta innebär bl.a. att fiskerikontrollen är uppdelad på flera departement. Jordbruksdepartementet ansvarar för såväl politikområdet Livsmedelspolitik som Fiskeriverket som myndighet, medan Kustbevakningen ligger under Försvarsdepartementet.

Viss tillsyn över fisket bedrivs också av fisketillsynsmännen som förordnas av länsstyrelserna. Denna verksamhet bedrivs under andra politikområden och verksamhetsområden.

Eftersom ansvaret för fiskerikontrollen i huvudsak ligger på Fiskeriverket och det operativa utförandet i huvudsak på Kustbevakningen lägger vi tyngdpunkten på beskrivningen av dessa myndigheters organisationer. Länsstyrelsernas verksamhet på området beskrivs mer kortfattat liksom Tullverkets, Polisens, Livsmedelsverkets och Sjöfartsverkets uppgifter inom kontrollen. Se kap. 6.6.

Kapitlet i sin helhet beskriver i huvudsak myndigheternas mål i instruktioner och regleringsbrev samt organisatorisk uppbyggnad, ekonomi och praktiskt utförande av fiskerikontrollen.

6.3 Fiskeriverket

Verkets huvudkontor är lokaliserat i Göteborg med en regional organisation från Luleå i norr till Karlskrona i söder. Verket kostade 2004 drygt 224 miljoner kronor. Antalet årsarbetskrafter för 2004 var 293 och 25,5 av dessa arbetade med fiskerikontrollen. Fiskerikontrollen vid verket kostade år 2004 ca 29 miljoner kronor.

6.3.1 Styrande dokument: instruktion, regleringsbrev och årsredovisning

Fiskeriverket är central förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskeresurserna. Verket ska i enlighet med sitt sektorsansvar för miljön aktivt verka för ett rikt, varierat fiskbestånd och en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskeresurserna. Enligt 1 § förordning (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket beskrivs verksamheten som följer:

Fiskeriverket ska:

- Medverka i Sveriges strävan att inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnå ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske.
- Medverka till att miljö kvalitetsmålen uppnås.
- Bidra till en livskraftig och miljöanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.
- Följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om fiskeresursernas tillstånd och utvecklingen inom fiskerinäringen.
- Bistå regeringen och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar.
- Medverka till att skapa förutsättningar för ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk.
- Medverka till att öka allmänhetens fiskemöjligheter.
- Främja och bedriva forskning och utvecklingsverksamhet inom fiskets område.
- Medverka i genomförandet av politiken för regional utveckling.
- Ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.

Utöver detta förvaltar Fiskeriverket också prisregleringskassan för fisk.

Enligt Fiskeriverkets regleringsbrev för 2004 gäller följande mål inom verksamhetsområdet Fiske: "En ekologiskt hållbar förvalt-

ning av fiskeresurserna inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik och de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen så att:

- Den biologiska mångfalden bevaras och återskapas.
- Ett livskraftigt, ekologiskt hållbart och därmed miljöanpassat fiske och vattenbruk kan utvecklas.
- Fisk av god kvalitet är tillgänglig för konsumenterna.”

Fiskeriverket ska redovisa hur verksamheten bidrar till att verksamhetsområdesmålet uppfylls.

Under verksamhetsområdet Fiske återfinns verksamhetsgrenarna Fiskeresurser och Fiskerinäringen. För verksamhetsgrenen Fiskeresurser gäller de tre målen:

1. Verka för att relevanta miljö kvalitetsmål uppfylls genom:
 - Att uttaget av fisk anpassas till ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskeresurserna.
 - Att oönskade bifångster minskar.
 - Ett utökat skydd av hotade arter och fiskstammar samt skyddsvärda akvatiska miljöer.
2. Säkerställa en fiskerikontroll som bidrar till att fiskeresurserna bevaras, genom att:
 - Fastställda fiskekvoter och andra begränsningar inte överskrids.
 - Yrkesfisket uppfyller sitt uppgiftslämnande.
 - Bestämmelser i övrigt rörande fisket efterlevs.
3. Öka allmänhetens fiskemöjligheter inom ramen för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna och för fiskevården i allmänt vatten.

Till målen hör ett flertal återrapporteringskrav. Bland annat ska verket redovisa de fall då fastställda fiskekvoter och andra begränsningar har överskridits samt analysera orsakerna till detta. Verket skall även redovisa en bedömning av kontrollinsatser, inklusive kostnader, i samband med de av EU beslutade återhämtningsplanerna avseende för Sverige viktiga fiskarter och redovisa en bedömning av uppnådda effekter i förhållande till tidigare fiskerikontroll inom ansvarsområdet under perioden 1999–2003 samt utvecklingsprojekt inom fiskerikontrollen. Verket ska också redovisa genomförda åtgärder och göra en kortfattad resultatbedömning av hur de bidragit till måluppfyllelsen.

6.3.2 Fiskeriverkets ekonomi

Fiskeriverkets verksamhet kostade enligt resultaträkningen för år 2004 drygt 224 miljoner kronor. Av dessa var drygt 157 miljoner medel från anslag. Fiskeriverkets ramanslag (43:8) uppgick till ca 112 miljoner kronor. Övriga medel härrör från vattendomar, EU-medel, statliga medel och övriga medel.

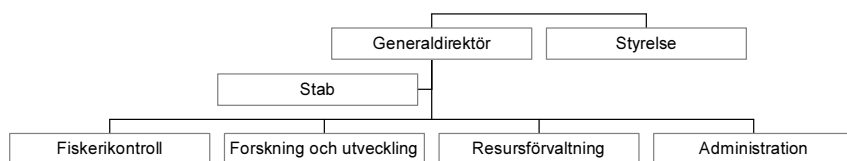
Den största kostnaden bär avdelningen för forskning och utveckling, drygt 167,5 miljoner kronor. Merparten av intäkterna (ca 90 miljoner) kommer från anslag och drygt 20 miljoner från fiskeavgiftsmedel från till exempel vattendomar. Drygt 20 miljoner är statliga medel i form av uppdrag och bidrag från Naturvårdsverket och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS). Avdelningen för resursförvaltning kostar cirka 36,5 miljoner kronor. Merparten av intäkterna är anslag (drygt 28 miljoner kronor för år 2004).

Fiskerikontrollverksamheten vid Fiskeriverket kostade under 2004 drygt 29 miljoner kronor och är därmed den avdelning som förbrukar minst resurser på Fiskeriverket. Nästan 25 miljoner kronor kommer direkt via anslag. Övriga resurser, ca 4 miljoner kronor, härrör från EU-medel för olika utvecklingsprojekt.

6.3.3 Fiskeriverkets organisation

Fiskeriverket organiserar sig enligt Figur 6.1 med en styrelse och generaldirektör samt fyra avdelningar vid huvudkontoret. Under avdelningen för forskning och utveckling sorterar en regional organisation med tre laboratorier, havsfiskelaboratoriet i Lysekil med lokalkontor i Karlskrona, sötvattenlaboratoriet i Drottningholm med lokalkontor i Örebro och kustlaboratoriet i Öregrund med lokalkontor i Ringhals, Barsebäck och Simpevarp. Vidare sorterar tre utredningskontor i Luleå, Härnösand och Göteborg, två forskningsfartyg samt två försöksstationer i Älvkarleby och Kälarne under avdelningen.

Figur 6.1 Fiskeriverkets organisation



Avdelningen för fiskerikontroll har huvudansvaret för Fiskeriverkets arbete med fiskerikontroll. I avdelningen ingår dokumentationsenheten, kvot- och statistikenheten samt kontrollutredningsenheten.

Den information som avdelningen bland annat hanterar kommer från uppgifter i fiskeloggböcker, landningsdeklarationer, avräkningsnotor, radiatorrapporter, positionsrapporter via satellit samt från provtagningar vid landningar av osorterad fisk.

Dokumentationsenheten handlägger ärenden om:

- registrering av uppgifter om fiske, landningar, övertagande, transporter och första försäljning av fisk,
- radiatorrapportering från fartyg,
- satellitbaserad övervakning av fiskefartyg s.k. VMS, och
- verifiering av insända uppgifter genom s.k. korskontroll.

Kvot- och statistikenheten handlägger ärenden om:

- särskilda tillstånd bl.a. för fiske med svenska fartyg i tredje lands vatten och på det fria havet,
- särskilda tillstånd bl.a. för sill- och skarpsillfiske i Nordsjön och för makrillfiske,
- kvotuppföljning (fiskestopp, ändring av ransoner, byten av fiskemöjligheter m.m.), och
- statistikfrågor i enlighet med Fiskeriverkets uppdrag som statistikansvarig myndighet.

Kontrollutredningsenheten handlägger bland annat ärenden om:

- utredningar av överträdelser i fisket,
- kontroller av återtagen fisk, och
- finansiell kontroll enligt kommissionens förordning (EG) nr 2064/1997 om fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EEG) nr 4253/88 i fråga

om medlemsstaternas finansiella kontroll av verksamhet som samfinansieras av strukturfonderna.

6.3.4 Fiskeriverkets utförande av fiskerikontroll

I verksamhetsplanen för 2004 beskrivs verksamheten på fiskerikontrollavdelningen. Verksamhetsmålet för 2004 är att ”Säkerställa att fiskerikontrollen bidrar till att fiskeresurserna bevaras, bl.a. genom att:

- fastställda fiskekvoter och andra begränsningar inte överskrids,
- yrkesfiskets uppgiftslämnande säkerställs,
- bestämmelser i övrigt rörande fisket efterlevs.”

Generellt nyttjar Fiskeriverket i sin verksamhet regler och administrativ kontroll av att reglerna följs. Finansiella stöd och information används dock också som styrmedel. Huvuddelen av de regler som styr fisket i marina vatten är beslutade av EU. Verkets författningar är i många fall kompletteringar av gemenskapsrätten när utrymme finns för det för att anpassa regelverket till svenska förhållanden.

Fiskerikontrollen kan grovt sett delas upp i resurskontroll, strukturkontroll och marknadskontroll.

Strukturkontrollen

Kontroll av fiskets struktur avser främst kontroll av efterlevnaden av dimensioneringen av fartygsflottan och fiskarkåren som regleras genom fartygstillstånd och yrkesfiskelicenser. Flottans aktivitet ska också övervakas för att säkerställa att aktivitetsgraden inte ökar. Om aktivitetsgraden ökar ska en utvärdering göras. Överträdelser, dvs. fiske utan tillstånd eller licens, kan upptäckas dels genom dokumentkontroll och dels genom Kustbevakningens fältkontroll. Strukturkontrollen avser även kontroll av fartygens kapacitetsuppgifter (tonnage och maskinstyrka). Sistnämnda kontroll utför Sjöfartsverket, i vissa fall med bistånd av Kustbevakningen.

Marknadskontrollen

Marknadskontroll utförs bl.a. för att följa upp efterlevnaden av bestämmelser om handelsstandarder för fisk och fiskprodukter. Sådan kontroll svarar idag Kustbevakningen för. En handlare, var som helst i Europa, ska kunna garanteras att t.ex. en torsk som vid försäljning deklarerats enligt en viss storlek och kvalitet verkligen har denna standard.

En del av marknadskontrollen utgörs av återtagskontrollen. Denna kontroll svarar Fiskeriverket för. Vid återtag av fisk från marknaden måste detta anmälas i förväg så att en kontroll kan utföras av angiven handelsstandard för fisken. En auktoriserad förstahandsmottagare ska till Fiskeriverket anmäla när återtag från marknaden av överskott av fisk sker i enlighet med i artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 3759/92 av den 17 december 1992 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Vid anmälan ska uppgifter lämnas om:

- återtagen art,
- storlek,
- kvalitet, och
- kvantitet.

En kontrollant vid Fiskeriverket beslutar om kontroll på plats ska ske. Kontroller genomförs idag av personal vid kontrollavdelningen. Vid inspektion kontrolleras att det återtagna partiet uppfyller bl.a. kraven om minimistorlek enligt rådets förordning (EG) nr 2406/96 av den 26 november 1996 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeri-produkter.

Omedelbart efter beslut om återtagande ska fisken infärgas med ett färgämne som omöjliggör att fisken kan avsättas för human-konsumtion, men som inte hindrar att den används till fiskmjölsproduktion eller djurföda. Fiskeriverket kan i särskilda fall medge undantag från kravet på infärgning (t.ex. vid återtag av stora mängder sill). Se 12 kap. 4 § i Fiskeriverkets kontrollföreskrift.

En korskontroll utförs även av Fiskeriverket mellan det återtagsprotokoll som producentorganisationen upprättar vid återtagandet och den avräkningsnota som köparen av produkterna upprättar. Bl.a. annat kontrolleras om bestämmelser om återtagspriser följs.

Resurskontrollen

När det gäller resurskontroll så avser detta följsamheten mot fiskevårdande bestämmelser som utfärdats av gemenskapen, regionala organisationer eller nationellt. De viktigaste komponenterna är fångstbegränsningar (generella och individuella), insatsbegränsningar (dagar till sjöss, redskapsbegränsningar, etc.) och tekniska bestämmelser om fiskets bedrivande (redskapsutformning, förbudsområden, förbudstider etc.).

Egentliga kontrollbestämmelser avser främst om och när anmälningar ska göras, krav på särskilda tillstånd och villkor för dessa och uppgifter som ska lämnas samt bestämmelser om ransoner och fartygskvoter.

Processerna och syftet med fiskerikontrollen vid Fiskeriverket

Den fiskerikontroll som Fiskeriverket utför (vid sidan av finansiell kontroll) kan sägas ha tre huvudsyften.

1. Dokumentera fisket samt sammanställa och rapportera fiskestatistik.
2. Styra fisket inom givna ramar för kvoter och fiskeansträngningsbegränsningar m.m. för optimalt resursnyttjande.
3. Kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiskets bedrivande och efterföljande led samt beivra överträdelser.

Styrningen av fisket genererar föreskrifter, särskilda tillstånd med villkor, kvotbyten, fiskestopp och ransonändringar samt olika rapporter till EU.

Korskontroll av uppgifter kan genomföras med olika syften och med olika legal grund. Den korskontroll Fiskeriverket genomför rutinmässigt baseras på skyldigheter enligt artikel 19.1 och 19 k i EU:s kontrollförordning. Syftet är främst att verifiera fångstuppgifter i fiskeloggboken och landningsdeklarationen med uppgifter från överlåtelse och satellitbaserad fartygsövervakning (VMS). För korskontroll av fiskeansträngningsuppgifter (artikel 19 k) ska även ingå uppgifter som rör fångstrapportering vid områdesbyte, föranmälan av vissa landningar, anmälan av redskap samt anmälan om annan verksamhet.

Genom att nyttja Kustbevakningens observationer i samband med radar, flyg- och fartygsövervakning, eller föranmälningar om

landning och inbegripa dessa uppgifter i korskontrollen får verket möjligheter att verifiera uppgifter i fiskeloggboken och landningsdeklarationerna.

Fiskeriverkets avdelning för fiskerikontroll avsätter för närvarande två årsarbetskrafter inom dokumentationsenheten enbart för korskontroll av uppgifter från svenskt fiske. Korskontrollen utförs genom att analysera och vid behov åtgärda de uppgifter som automatiskt ställs samman om de drygt 30 000 fiskeresorna¹ som genomförs varje år. En utveckling av system för hantering av även utländska landningar i Sverige pågår i syfte att öka kvaliteten i den kvotrapportering som Fiskeriverket gör av andra länders landningar i Sverige.

Huvudsyftet med korskontrollen i detta första led är således att garantera kvalitet i uppgifterna om fisket. Som bieffekt upptäcks även misstänkta överträdelser. Sådana upptäckter rapporteras internt inom avdelningen vidare till kontrollutredningsenheten.

Prestationsmålet för korskontrollen har ändrats något under åren men är för innevarande år att minst 95 % av kvotrelaterade uppgifter (kvantiteter) ska vara korskontrollerade innan den månatliga kvotrapporteringen. (Se nedan.)

Ett resultat av korskontrollen är att matchning uppnås mellan olika dokument och att det därmed också blir möjligt att ta fram uppgifter om brister i uppgiftslämnandet i allmänhet och i synnerhet olagliga avvikelser.

Utöver upptäckter som rapporteras vidare till utredningsenheten från dokumentationen görs planmässigt även uppföljningar av underlåtenhet att lämna uppgifter i tid och korrekt genom allmänna datakörningar månatligt. Vidare görs månatliga genomgångar för att med hjälp av dokumentationen söka överfiske, fiske på fel tid eller i fel område, utan tillstånd etc. I dessa sammanhang utgör jämförelser mellan de olika data (från näringen men också från Kustbevakningen) verket förfogar över också ett avgörande inslag i arbetet. Detta kan ses som en fördjupad korskontroll. Fortfarande är det dock så att förutsättningarna för framgång i detta arbete är att det finns några data eller ickedata om fisket som kan jämföras.

¹ En fiskeresas startar vid "avresa från hamn" och avslutas vanligen med "ankomst till hamn". Vid angörande vid kaj efter fiskeresan till havs ska loggbladet avslutas och bladet ska skickas in till Fiskeriverket oavsett om fiskeresan resulterat i fångst som ska landas eller inte. Fiskaren kan välja att förvara fångsten ombord och landa vid senare tillfälle men fiskeresan anses vara avslutad vid varje ankomst till hamn. Vid omlastningar, som inte är en vanlig förekomst i praktiken, ska loggbladet avslutas i samband med omlastningsdeklarationens ifyllande och då behöver ankomst till hamn inte fyllas i.

På utredningsenheten, bestående av sex personer, är flera inblandade i detta arbete. Ca 2,5 årsarbetskrafter bedöms arbeta med hela överträdelsehandläggningen till anmälan.

Genom arbetet med uppföljning av kvot- och ransonutnyttjande samt handläggning av de särskilda fisketillstånden med angivna fartygsfångstmängder tar man fram underlag som kan användas i korskontrollhänseende. Insatserna kan grovt beräknas till en årsarbetskraft.

Inom kontrollavdelningen utgör överväganden om regleringar en del i den administrativa kontrollen. Brister som inte kan åtgärdas genom överträdelseärenden eller med informationsinsatser m.m. leder till överväganden om ändrade bestämmelser. Många gånger kan bevissvårigheter vara ett skäl att ändra eller komplettera regelverket. På varje enhet förekommer aktiviteter som är relaterade till en ständig regelöversyn. Det kan handla om hur rapportering bör ske, fiskestopp och förutsättningar för särskilda tillstånd eller andra uppföljningsbehov hos verket eller av Kustbevakningen identifierade risker som upptäckts bl.a. genom riskanalysarbetet. Detta regelverksarbete särredovisas inte inom avdelningen men kan antas beröra delar av årsarbetskrafter på varje enhet och på avdelningsnivå.

Kontrollavdelningen ansvarar för uppföljningen av kontrollrelaterade regler. Överträdelser söks genom att datalistor tas fram som redovisar de fartyg som har landat fångst efter tidpunkten för fiskets upphörande/stopp. I förkommande fall inleds utredningsförfarande rörande dessa fisken, med en åtalsanmälan som sista åtgärd före rättstillämpande myndigheters vidare åtgärder. Även andra överträdelser spåras via datakörningar. Vidare anmäler registreringspersonalen m.fl. på avdelningen till utredningsenheten när felaktigheter uppmärksammas.

När det gäller biologiska konsekvenser av regleringar faller ett ansvar på Forsknings- och utvecklingsavdelningen medan Resursförvaltningsavdelningen förväntas ta ansvar för uppföljning av genomförbarheten av tekniska regler på fiskets område. Kontrollavdelningens erfarenheter utgör också ett underlag för Fiskeriverkets uppföljning i det sistnämnda avseendet. Regler om fartygens kapacitet följs av Resursförvaltningsavdelningen som svarar för rapporteringen till EU om den svenska fiskeflottans kapacitet.

6.4 Kustbevakningen

Kustbevakningens huvudkontor är lokaliserat i Karlskrona. Det operativa ansvaret för genomförandet av verksamheten ligger hos respektive regionchef. År 2004 kostade Kustbevakningens verksamhet cirka 643 miljoner kronor. Av detta lades drygt 99 miljoner kronor på verksamhetsgrenen fiskerikontroll enligt årsredovisningen för 2004 vilket representerar grovt ca 110 årsarbetskrafter (kärnkompetens * 25 % enligt årsredovisningen för 2004).

Kustbevakningen inrättades som en egen myndighet 1988 i syfte att minska sektoriseringen av den statliga verksamheten till sjöss. Kustbevakningen har idag ansvaret för samordningen av de civila behoven av sjöövervakning. Myndighetens resurser omfattar bland annat 3 flygplan, 24 övervakningsfartyg, 12 miljöskyddsfartyg, 2 kombinationsfartyg (miljö och övervakning), 3 svävare samt ett antal bilar, snöskotrar m.m.

Kustbevakningens verksamhet spänner över sju politikområden. Fiskerikontrollen återfinns, såvitt avser kontrollverksamheten, som redan nämnts, under verksamhetsområdet fiske och under politikområdet livsmedelspolitik men återfinns också inom politikområdet rättsväsendet såvitt avser den brottsbekämpande verksamheten.

6.4.1 Styrande dokument – instruktion, regleringsbrev och årsredovisning

Enligt 1 § förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen har verket i uppgift att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss. Kustbevakningen ska också samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla denna information till berörda myndigheter.

Vidare ska Kustbevakningen enligt 1 a § följa den internationella utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning. Kustbevakningen ska också samverka med andra myndigheter för att främja svenskt deltagande i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde.

Regleringsbrevets mål för verksamhetsområdet fiske (under 2004) gäller för både Fiskeriverket och Kustbevakningen:

”En ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik och de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen så att,

- den biologiska mångfalden bevaras och återskapas,
- ett livskraftigt, ekologiskt hållbart och därmed miljöanpassat fiske och vattenbruk kan utvecklas,
- fisk av god kvalitet är tillgänglig för konsumenterna.”

Kustbevakningen saknar återrappporteringskrav för verksamhetsområdesmålet. För verksamhetsgrenen fiskerikontroll återfinns två mål och återrappporteringskrav i regleringsbrevet för 2004:

- *Mål 18 i regleringsbrevet:*
Målet är att säkerställa att fiskekvoter inte överskrids och att såväl gemenskapslagstiftning som nationell lagstiftning efterlevs.
- *Mål 19 i regleringsbrevet:*
Fiskerikontrollen ska genomföras i enlighet med kraven i den gemensamma fiskeripolitiken. Kustbevakningen ska genomföra en riskanalysbaserad fiskerikontroll till sjöss och i hamnar. Fiskerikontrollen ska ske i nära samverkan med Fiskeriverket.

Med anledning av målen ska Kustbevakningen till regeringen återrappportera vilka åtgärder myndigheten vidtagit samt göra en analys av hur åtgärderna bidragit till att målet för verksamhetsgrenen uppnåtts samt redovisa:

- kontrollerad referensnivå,
- kontrollnivå per segment i relation till beslutad nivå enligt det riskanalysbaserade fiskerikontrollsystemet, och
- en bedömning av uppnådda effekter i förhållande till tidigare fiskerikontroll inom ansvarsområdet under perioden 2000–2004.

6.4.2 Kustbevakningens ekonomi

År 2004 kostade Kustbevakningens totala verksamhet nästan 643 miljoner kronor. Ramanslaget uppgick till drygt 621 miljoner kronor. Av dessa användes ca 99,5 miljoner kronor för fiskerikontroll.

Kustbevakningen anser inte att kostnadsredovisningen enligt årsredovisningen är den reella kostnaden för fiskerikontrollen utan endast är en fördelning av kostnaderna per verksamhetsgren i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Eftersom verksamhetens karaktär tillåter att flera uppgifter genomförs samtidigt uppstår svårigheter när tid och kostnader ska fördelas. Kustbevakningen har i samråd med Riksrevisionsverket tagit fram en modell för fördelning av såväl kostnad som tid. Denna modell används sedan år 2001.

En fördelningsnyckel räknas fram med utgångspunkt i genomförd övervakningstid. De enheter som resurserna fördelas på är övervakningsfartyg, miljöfartyg, kombinationsfartyg, racerbåtar, svävare, bilar och flygplan. Under en övervakningstimme kan verksamhet därmed utföras inom flera olika verksamhetsgrenar. I sådana fall registreras en timme för varje område som berörs. Registrerade timmar används sedan som vikter för att mäta varje enhets användning för respektive verksamhetsgren. Det innebär att den beräknade tiden och resursinsatsen överstiger den verkliga tiden och resursinsatsen.

Eftersom det är känt vad varje enhet inklusive besättning kostar per timme kan vikterna multipliceras med denna kostnad och man erhåller ett resultat i kronor per politikområde. Totalsumman för politikområdena överstiger betydligt det verkliga utfallet eftersom flera olika verksamheter kan utföras under en och samma övervakningstimme, dvs. verksamheten uppvisar synergieffekter.

Härefter beräknas varje verksamhetsgrens andel av totalsumman och denna andel multipliceras med kostnaderna enligt resultaträkningen och på så sätt får man fram en representativ kostnadsfördelning för varje verksamhetsgren. Med kostnader enligt resultaträkningen avses de kostnader som finns kvar efter det att kostnader direkt hänförliga till en verksamhetsgren påförts denna.

Modellen är inte reversibel. Ett borttagande av ett politikområde betyder inte att motsvarande summa inbesparas. Inbesparingen kan uppgå till en mycket liten del av kostnaden för området. Detta beror på att myndighetens kostnader för bl.a. fartyg, flygplan,

lokaler och i stort även för personal kvarstår och endast flyttas över till kvarvarande områden som då får motsvarande kostnadsökning.

Modellen kommer under år 2005 förmodligen att ersättas med en ny beräkningsmodell då regeringen har ändrat i återrapporteringskravet till att endast gälla att redovisa respektive verksamhetsgrens andel av den totala verksamheten (tid).

Till utredningen har Kustbevakningen tagit fram ett underlag där kostnaderna för fiskerikontrollen är beräknad på den tid som fiskerikontrollen inte delar med annan verksamhet. Materialet ger en annan bild jämfört med om man använder årsredovisningarna som grund.

Kustbevakningens beräkningar bygger på den egentliga kontrolltiden. Sammantaget anger detta att den kostnadsberäkning som baseras på patrullinriktning inte ska ses som en absolut uppgift utan mer som ett övergripande mått.

I stället för att utgå från inriktningstid, som delas med flera verksamhetsgrenar utgår Kustbevakningen från faktisk tidsåtgång för kontroller som genomförts från myndighetens olika plattformar (fartyg, bilar, flyg etc.). Eftersom det finns en timkostnad för de olika plattformarna kan man få fram kostnaden för myndighetens årliga kontrollverksamhet avseende fisket. På samma sätt kan man få fram kostnaderna för kontroller inom övriga politikområden.

Med denna beräkningsmodell utgår man från att det finns en grundkostnad för att ha en kustbevakning som samtliga politikområden gemensamt får bära kostnaden för. Enligt en sådan alternativ beräkning skulle kostnaden för fiskerikontrollen totalt under år 2003 ha kostat samhället 15,6 mnkr. Det är då en kostnad då man inte har fördelat den så kallade baskostnaden för att driva en kustbevakning. Med den fördelningsnyckeln ser kostnadsbilden ut som den som redovisas i årsredovisningarna. Se Tabell 6.1.

Tabell 6.1 År, kontrolltid fiske och kostnad fiskerikontroll, mnkr

År	Kontrolltid fiske	Kostnad fiskerikontroll, mnkr
2001	2189	7,6
2002	2834	10,3
2003	3657	15,6

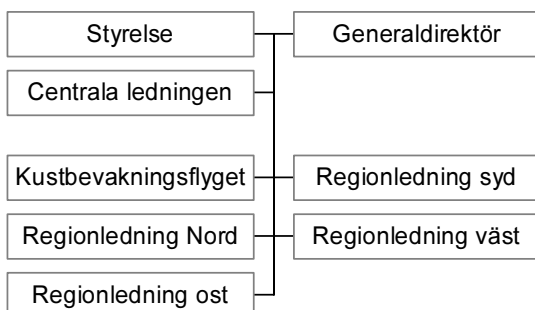
År 2003 var budgeten för Kustbevakningen omkring 550 miljoner kronor. Av dessa användes knappt 43 miljoner för kontrollverksamheten inom respektive verksamhetsområde. Resterande dryga 500 miljoner är den baskostnad som staten har för att bedriva övervakning till sjöss, kustbevakning, dvs. det är kostnader för overhead, beredskap och övervakning som kan bedrivas samtidigt inom ett flertal verksamhetsområden.

Enligt Kustbevakningens beräkningsmodell skulle kostnaderna där verksamheten är helt inriktad på fiskerikontroll år 2003 ligga på ca 15,6 miljoner kronor, dvs. det är den tid som läggs på utförandet av fiskerikontroll (fiskerikontrollåtgärder). Under den tiden gör Kustbevakningen bara fiske. I den kostnaden är inte övrig sjöövervakning inklusive fiskeriövervakning inräknad. T.ex. är inte flygets observationer och observationstid inräknat.

6.4.3 Kustbevakningens organisation

Kustbevakningen är organiserad enligt Figur 6.2 med en generaldirektör och stab. Den centrala ledningen med stab är placerad i Karlskrona. Kustbevakningsflyget (flygchefen) och de fyra regioncheferna och dess regionledningar är liksom den centrala ledningen direkt underställda generaldirektören. Regionernas huvudkontor finns i Göteborg, Karlskrona, Stockholm och Härnösand. Kustbevakningsflyget (flygchefen med stab) finns i Karlskrona med flygstation i Nyköping.

Figur 6.2 Kustbevakningens organisation



Generaldirektörens stab, den centrala ledningen, består av verkssekreteriet, sjöövervakningsavdelningen, räddningstjänst-avdelningen, tekniska avdelningen, ekonomiavdelningen och personal- och utbildningsavdelningen. De olika regionerna har vardera mellan sju och åtta kuststationer längs den svenska kusten.

6.4.4 Kustbevakningens utförande av fiskerikontroll

Kustbevakningen har uppgifter inom övervakning och kontroll av såväl yrkesfisket i havet och längs kusten som av yrkesfisket i Väner och Mälaren. Även fritidsfisket på allmänna vatten utefter kusterna och i vissa av de stora sjöarna övervakas av Kustbevakningen.

Övervakningen av yrkesfisket sker främst genom kontroller till sjöss och i samband med landning av fisk i svenska hamnar, medan övervakning av fritidsfisket är en del av den allmänna rutinpatrulleringen, mestadels i kustnära- och skärgårdsområden.

Kustbevakningens slutprestationer inom fiskerikontrollen kan i princip uppdelas i kontroller och prevention. Även kontrollerna innehåller ett mått av prevention. Kontrollerna består av inspektioner till sjöss, landningskontroller och kvalitetskontroller. Kvalitetskontrollerna genomförs som en integrerad del i landningskontrollen.

Tabell 6.2 visar Kustbevakningens kontroller sedan år 2000 fördelat på landningskontroller och inspektioner till sjöss. Kustbevakningen redovisar all verksamhet inom alla politikområden på ett likvärdigt sätt i vad som kallas kontrollåtgärder. Avseende fisket bildar flera kontrollåtgärder, i enlighet med fastställd checklista, en fullständig kontroll. Beroende på storlek på fartyg kan en fullständig kontroll vara olika omfattande (t.ex. har fartyg under 15 meter inte VMS).

För att kunna registreras som en fullständig inspektion till sjöss skall följande ha kontrollerats:

- föreskrivna anmälningar är gjorda och dokumenterade,
- rätt fiskart fångats (fredningstider, minimimått, bifångst etc.),
- fiskeredskaps utmärkning och märkning är korrekt,
- fiskefartygs märkning och registrering,
- fiskefartyg har erforderliga licenser, fartygstillstånd och särskilda tillstånd,
- VMS-utrustningen är i ordning,

- rätt fiskemetod används (maskstorlek, redskap och tid för redskapsanvändningen etc.),
- loggboken är korrekt ifylld,
- fiskefartyg fiskar på rätt tidpunkt, och
- fiskefartygs och/eller redskaps position i förhållande till gällande gränser och fredningsområden.

För att en landningskontroll skall registreras som en fullständig kontroll skall ha kontrollerats att:

- föreskrivna anmälningar är gjorda,
- fiskefartyg har erforderliga licenser, fartygstillstånd och särskilda tillstånd,
- VMS-utrustningen är i ordning,
- rätt fiskemetod används (maskstorlek, redskap etc.),
- loggboken är korrekt ifylld,
- uppgifterna om landad fångst är korrekta,
- fiskefartyg fiskar på rätt tidpunkt,
- rätt fiskart fångas (fredningstider, minimimått, bifångst etc.),
- fiskefartygs märkning och registrering är korrekt, och
- handelsstandarder uppfylls.

Tabell 6.2 Kustbevakningens kontrollverksamhet, antal fördelat på inspektioner till sjöss, landning och kvalitet

År	Antal inspektioner till sjöss	Antal kontroller landning	Antal kontroller kvalitet	Totalt antal kontroller (exkl. kvalitet)
2000	126	1605	redovisas ej	1731
2001	126	1040	redovisas ej	1166
2002	341	1104	740	1445
2003	700	1213	937	1913
2004	635	1425	1166	2060

Källa: Kustbevakningens årsredovisningar 2000–2004

Arbetet med fiskerikontroll kan delas in i följande fyra faser:

- Genom riskanalysarbetet inriktas övervakning och kontroll mot segment och objekt etc.
- Resurser avdelas för övervakning och informationsinsamling.
- Kontroller genomförs på objekt i relation till riskanalysen eller vid misstanke om brott.

- Utredning av misstänkta brott genomförs och rapport upprättas och sänds till polis för fortsatt utredning.

Utgångspunkten för Kustbevakningen är att övervakning och kontroll ska ge en allmän prevention och att de riktade kontrollerna ska stå i relation till sannolikheten för att brott mot fiskebestämmelserna ska begås.

Kustbevakningen genomför övervakning samt kontroller vid landning och till sjöss i enlighet med fastställda mål fördelade i enlighet med genomförd riskanalys inom ramen för tilldelade resurser.

Prevention uppstår i samband med att Kustbevakningen närvarar i olika områden. Således innefattar även kontrollerna ett mått av prevention. Kustbevakningen mäter inte prevention. Däremot redovisas övervaknings- och kontrolltimmar. Totalt genomförde Kustbevakningen ca 155 000 övervakningstimmar under år 2003, av dessa har ca 55 000 timmar varit inriktade mot fiskeriövervakning och kontroll, antingen som planerad inriktning eller genom omprioritering av enheter planerade för annan verksamhet. Av dessa 55 000 timmar har ca 11 000 timmar använts till kontroller (samtliga politikområden). I de 11 000 kontrolltimmarna ingår också tid för brottsutredning vid upptäckta misstänkta brott. Kostnaden för brottsutredningstimmar ska enligt Kustbevakningen hänföras till verksamhetsgrenen utredning och lagföring och inte till fiskerikontrollen.

Kustbevakningen hade från det att myndigheten bildades 1988 fram t.o.m. slutet av 1990-talet målsättningen en hög och ökande närvaro till sjöss. Denna inriktning hade således stort fokus på övervakning genom närvaro till sjöss. Sedan början på 2000-talet har regeringens uppdrag till Kustbevakningen förändrats i riktning mot att arbetet ska bedrivas mer riskanalysbaserat. Denna inriktning fokuserar tydligare på att Kustbevakningens övervaknings- och kontrollverksamhet ska vara riskanalysbaserad och balanserad mot en närvaro genom övervakning till sjöss.

Inriktningen är att Kustbevakningens maritima kompetens ska komplettera de samverkande myndigheternas landbaserade verksamhet. Exempel på sådana landbaserade myndigheter är Tullverket och Polisen, där Kustbevakningen utövar kontroll av sjötrafiken.

Kustbevakningen bedriver i huvudsak sin verksamhet till sjöss. Verksamheten kan delas upp i kontrolltid och patrulltid. Igenomsnitt utgörs 15 % av den sammantagna patrulltiden (ca 25 000

timmar av ca 160 000 timmar) av övervakning i hamn. Det är främst gränskontroll, sjösäkerhetstillsyn och fiskerikontroll som kräver/lämpar sig för kontroll i hamn. Tid för fiskerikontroll i hamn är totalt inte mer än 2 % av den totala patrulltiden.

Kustbevakningen har under senare år haft en ökning av det totala antalet patrulltimmar från 151 572 år 2001 till 163 368 år 2004. Ökningen mellan år 2003 och 2004 var på drygt 7 000 timmar med anledning av en budgetförstärkning på 50 miljoner kronor för intensifierad miljöövervakning. Den utökade övervakningen ska även komma fiskeriövervakningen till del.

6.5 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är 21 statliga organ på regional nivå med ett särskilt samordningsansvar. Varje länsstyrelse är en självständig myndighet direkt underställd regeringen. Länsstyrelserna bedriver verksamhet inom många olika områden och många aktörer inom Regeringskansliet är inblandade i regeringens styrning av länsstyrelserna.

I förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion sägs i 3 § 7 p. att länsstyrelsen bland annat har uppgifter ifråga om fiske. I övrigt finns inget preciserat i instruktionen. Länsstyrelsernas uppgifter inom fiskerikontrollen är istället i huvudsak reglerat i fiskelagen (1993:787).

Enligt 34 § fiskelagen har fisketillsynsmän och befattningshavare vid länsstyrelsen rätt att:

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas,
2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och
3. få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

En fisketillsynsman får även ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 § fiskelagen. Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Länsstyrelsen förordnar fisketillsynsmän enligt 5 kap. 2 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

I regleringsbrevets mål och återrapporteringskrav handlar länsstyrelsernas verksamhet på fiskets område främst om regionalpolitiska mål och strukturprogrammen.

I bilagorna till regleringsbrevet har länsstyrelserna i uppgift att på fiskets område redovisa fiskevårdsområden, yrkesfiskelicenser, fartygstillstånd och inkomna ansökningar om stöd ur strukturfondsprogrammen. För tillsynsområdet ska länsstyrelserna redovisa enligt en särskild tabell där bland annat tillsynsobjekt, objekt som varit föremål för tillsyn, egeninitierade tillsynsärenden, tillsynsärenden efter anmälan, tillsynsplaner och metoder samt tillsynsobjekt med allvarliga brister ska anges. Denna skyldighet gäller även för ”sakområdet” fiske.

Länsstyrelserna förordnar och utbildar fisketillsynsmän. I samband med att en person förordnas som fisketillsynsman gör länsstyrelsen en bedömning av allmän skötsamhet, bland annat genomför man en förfrågning i polisens brotts- och miss-tankeregister. Ett förordnande som fisketillsynsman löper på tre år. Varje länsstyrelse för idag ett eget register över de tillsynsmän som länsstyrelsen förordnat. Av registren framgår vem som är uppdragsgivare (fiskevårdsförening, sportfiskeklubb etc.) för de olika fisketillsynsmännen och de områden som dessa har att kontrollera.

En i praktiken viktig uppgift för fisketillsynsmännen är att informera fiskare om regelverket. Fisketillsynsmännen tillser att fisket följer befintliga regler. Merparten av tillsynsmännen tillser fiske på enskilt vatten. Enligt uppgifter från länsstyrelserna finns ca 9 000 fisketillsynsmän totalt i Sverige (se vidare Tabell 6.3). Flertalet av dessa arbetar på ideell bas men det finns undantag. Länsstyrelserna runt Vättern har valt att anställa en särskild tillsynsman. Detta beskrivs av länsstyrelserna som en temporär åtgärd eftersom tillsynsmannen går på det särskilda anslag (43:11) som Fiskeriverket har att tillgå (27,8 mnkr för 2005). Länsstyrelserna kan söka medel ur detta anslag. För år 2004 fördelade Fiskeriverket cirka 11,7 miljoner till länsstyrelserna för fiskevårdsinsatser och fisketillsyn.

Tabell 6.3 Antalet fisketillsynsmän i Sverige år 2004

Län	Inland	Kust*	Totalt
Blekinge	106	26	132
Dalarna	672	-	672
Gotland	1	10	11
Gävleborg	961	-	961
Halland	61	40	101
Jämtland	800	12	812
Jönköping	470	8	478
Kalmar	245	35	280
Kronoberg	330	-	330
Norrbottnen	760	-	760
Skåne	278	37	315
Stockholm	400	-	404
Sörmland	125	50	175
Uppsala	101	-	101
Västra Götaland	755	14	769
Värmland	484	-	484
Västerbotten	714	20	734
Västernorrland	700	10	710
Västmanland	250	1	251
Örebro	299	1	300
Östergötland	246	4	250
Totalt i Sverige	8758	270	9028

* Siffran redovisar inte alltid hela antalet på grund av att registret inte är anpassat för denna typ av redovisning.

Källa: Lista sammanställd av fiskekonsulenter vid länsstyrelserna.

För tillfället är det enda gemensamma registret över fisketillsynen den databas som arbetats fram gemensamt av Fiskeriverket och länsstyrelserna för åren 1997–2003. Uppgifterna har alltså matas in retroaktivt. Kvaliteten på uppgifterna i databasen varierar och är inte kvalitetssäkrade, t.ex. är uppgifterna för de fem stora sjöarna inte kompletta. Den verksamhet som bedrivs av fisketillsynsmän som länsstyrelsen förordnat för arbete på enskilda vatten utan frifiskerätt omfattas inte av databasen. Detta betyder att länsstyrelserna inte har någon kontroll över vad dessa fisketillsynsmän presterar.

Databasen ska enligt förslaget från den arbetsgrupp som utarbetat databasen permanentas. Fiskeriverket har dock ännu inte

fattat beslut i frågan. Siffrorna från 2004 är för närvarande inte inarbetade i databasen.

Den samlade kostnaden för fisketillsynen vid länsstyrelserna är oklar eftersom definitionen av den tillsyn som länsstyrelserna bedriver är otydlig. Men i regleringsbrevet frågas efter kostnaderna för tillsynen och årsarbetskrafterna. För år 2003 sammanställde Regeringskansliet i en promemoria (dnr Fi2004/685) kostnaderna för fiskeverksamheten bland länsstyrelserna genom årsredovisningarna. Kostnaderna och årsarbetskrafterna fördelade sig på verksamhetsgrenarna enligt följande:

Tabell 6.4 Länsstyrelsernas kostnader och årsarbetskrafter inom fiske fördelade på fyra verksamhetsgrenar

Verksamhetsgren	Kostnader, tkr	Årsarbetskrafter
Generellt sektorsövergripande arbete	5961	10
Miljömålsarbete	5824	10
EG/EU-stöd	5520	10
Miljötillsyn (tillsyn över fiske)*	22014	32
Totalt	39319	62

* Kostnaderna för tillsyn över fiske redovisas utbrutet från verksamhetsgrenen Miljötillsyn.

Källa: Finansdepartementet, promemoria, Sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2003, dnr Fi2004/685.

Den största andelen används inom miljötillsyn och fisketillsyn, drygt 22 miljoner kronor och 32 årsarbetskrafter. Sammanlagt sysselsätts 62 årsarbetskrafter med fiskefrågor och kostnaden uppgår totalt till drygt 39 miljoner kronor.

Vidare gör Regeringskansliet varje år i en särskild promemoria en sammanställning av ärendehandläggning och tillsyn (se Tabell 6.5). Inom fisketillsynen finns enligt länsstyrelserna sammanlagt 3 071 tillsynsobjekt. Vad termen innefattar är oklart. Av dessa tillsynsobjekt var 2 129 objekt föremål för tillsyn. Exakt hur denna tillsyn går till framgår inte av materialet.

Tabell 6.5 Fisketillsynens utförande

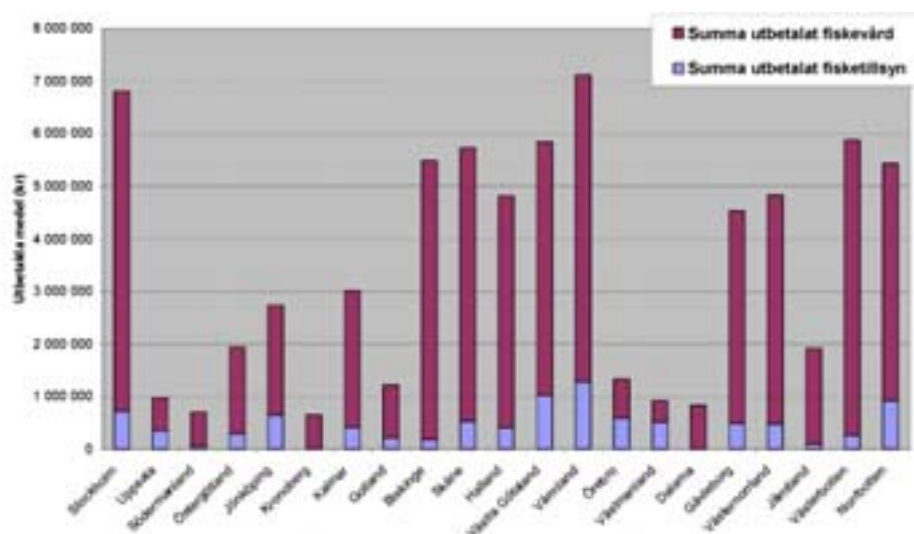
Sakområde och del av sakområde	Antalet tillsynsobjekt	Antal objekt som varit föremål för tillsyn	Antal egenintierade tillsynsärenden (avser såväl beslutade som pågående ärenden)	Antal tillsynsärenden efter anmälan (avser såväl beslutade som pågående ärenden)
varav fiske (623)	3 071	2 129	1 713	78
Sakområde och del av sakområde	Finns tillsynsplan (antal lst som svarat ja)	Används utarbetade och vedertagna metoder (antal lst som svarat ja)	Antal tillsynsobjekt med allvarliga brister	Antal tillsynsobjekt med allvarliga brister som ej åtgärdats
varav fiske (623)	11	13	148	17

Källa: Finansdepartementet, promemoria, Sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2003, dnr Fi2004/685.

Det har, som tidigare nämnts pågått ett särskilt arbete med att bygga upp en nationell databas om fiskevårdsåtgärder (inklusive fisketillsyn). Databasen ingår i ett projekt som Fiskeriverket och länsstyrelserna har startat på grund av ett uppdrag från regeringen i regleringsbrevet för år 2004.

Uppdraget redovisades till regeringen den 1 december 2004 (Fiskeriverket 121-1-04). I rapporten redovisas hur mycket som används av anslaget 43:11 till fiskevård och fisketillsyn per länsstyrelse.

Figur 6.3 Utbetalda fiskevårdsmedel (43:11) till fiskevård och fisketillsyn länsvis för perioden 1997–2003



Källa: Fiskeriverket, Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997-2003, samt förslag på förändringar.

Figur 6.3 visar att merparten av medlen används till annat än fisketillsyn. I två län, Kronoberg och Dalarna, har inga medel använts till fisketillsyn över huvud taget under perioden 1997–2003. Värmland, Västra Götaland och Norrbotten har använt mest medel till fisketillsyn under sjuårsperioden, ca 1 miljon kronor.

6.6 Övriga myndigheter med viss beröring till fiskerikontrollen – Tullverket, Livsmedelsverket, Sjöfartsverket och Polisen

Tullverket har i uppgift att kontrollera import av fisk och fiskprodukter från tredjeland. Vid kontrollen ska transportdokument granskas i enlighet med EU:s regler. Kustbevakningen medverkar i denna kontroll i den utsträckning som myndigheterna överenskommer.

Statens livsmedelverk (Livsmedelsverket) tar del i kontrollen av fiskprodukter som är avsedda för human konsumtion. Verket ansvarar för att kontrollera hygien ombord på fiskefartygen, vid

landningar av fisk och vid import och transport av fisk. Vid verket finns en tillsynsavdelning som ansvarar för livsmedelskontrollen. Den mesta av den operativa kontrollen utförs av personal (inspektörer) vid de nämnder som utför kommunernas miljö- och hälsoskyddsarbete.

Sjöfartsverket ansvarar för skeppsmätning i enlighet med sjölagens (1994:1009) bestämmelser. Enligt lagen ska svenska fiskefartyg registreras och det är Sjöfartsverket som sköter den uppgiften. Kustbevakningen medverkar i denna verksamhet enligt särskild överenskommelse.

Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen, 34 § fiskelagen. Överträdelse av fiskebestämmelser faller under allmänt åtal. Det är därför även en allmän uppgift för polisen att reagera när brott upptäcks. Kustbevakningen lämnar in sina rapporter till polismyndigheten för vidare utredning.

Del 2

Utvärdering och bedömningar

7 Hur har vi utvärderat och vilka utgångspunkter har vi haft?

Utredningens samlade bedömning:

För att kunna bedöma effektivitet och produktivitet har utredningen använt en särskild framtagen produktionsmodell. Utredningen har vidare tagit del av omfattande material från Fiskeriverket och Kustbevakningen samt genomfört en intervjustudie, studiebesök samt gjort ett antal deltagande observationer på fartyg och flyg.

Effektiviteten av den samlade fiskerikontrollen har inte varit fullt möjlig att bedöma eftersom det saknas väsentliga uppgifter om det olagliga fisket och dess påverkan på fiskeresursen.

Utredningen har dock tagit fram effektivitetsmått för vissa delar av det rapporterade fisket. Utredningen har också utvärderat myndigheternas produktivitet genom att bl.a. ställa den kontroll som utförts i förhållande till resursutnyttjandet. Utredningen bedömer, i de delar vi har material, att fiskerikontrollen fungerar i stort sett väl.

Utredningen har vidare jämfört hur den svenska kontrollen ser ut i förhållande till omvärlden samt bedömt hur Sverige uppfyller den rättsliga regleringen.

Utredningens närmare överväganden i denna del framgår dels av detta kapitel och dels av kapitlen 8, 9, 10 och 11.

Huvudslutsatserna är:

- Sverige uppfyller, med några undantag, de rättsliga kraven i EU:s regelverk och de nationella författningarna på området.
- Det brister i myndigheternas samverkan och samarbete.
- Det finns ett behov av utvecklad styrning och uppföljning.
- Det finns vissa oklarheter i ansvarsfördelningen inom fiskerikontrollen.
- Såvitt vi kan bedöma och med hänsyn till de generellt hållna målen, uppnår myndigheterna i stort målen.

- Sverige har vid en internationell jämförelse ett godtagbart resursutnyttjande och en godtagbar kostnadseffektivitet.
- De organisatoriska ramarna för den svenska fiskerikontrollorganisationen ger ett stort utrymme för flexibilitet. Utredningen bedömer att flexibiliteten kan utnyttjas bättre.
- Effektiviteten var högre då Fiskeriverket utförde kvalitetskontrollen jämfört med när Kustbevakningen utförde den.

I detta kapitel redovisar vi hur vi har utvärderat och analyserat kontrollen genom den produktionsmodell som legat till grund för utredningens resultatanalys.

Vidare försöker vi sätta in fiskerikontrollens roll i fiskeripolitiken och lyfta fram de faktorer som kommer att påverka kontrollens framtida utveckling.

I de efterföljande kapitlen (8–11) redogör vi mer i detalj för våra slutsatser om fiskerikontrollen.

I kapitel 8 behandlas om de ansvariga myndigheterna lever upp till de krav som ställs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och i de svenska författningarna.

I kapitel 9 görs en kortare litteraturstudie av det olagliga fisket och en bedömning av vilken kunskap om olagligt fiske som detta gett.

I kapitel 10 gör vi en bedömning av effektiviteten, resursutnyttjandet, kostnadseffektiviteten och flexibiliteten i den svenska fiskerikontrollen. Där granskar vi också olika mått och indikationer på olagligt fiske lite närmare.

Avslutningsvis beskrivs i kapitel 11 effekter och utfall av kvalitetskontrollen.

Under de senaste decennierna har det successivt vuxit fram en ökad kunskap om situationen för våra fiskbestånd. Många bestånd har minskat alarmerande i omfattning och för flera bestånd är situationen kritisk. Ju allvarigare situationen blir för fiskbestånden, desto viktigare är det att få en god kontroll över fisket.

Sedan Sverige blev medlem i EU och vi blev skyldiga att följa den gemensamma fiskeripolitiken har de svenska kontrollmyndigheterna arbetat för att implementera de system, strukturer och tekniska lösningar som EU har fastställt för fiskerikontrollen. Det har naturligtvis tagit tid att göra denna omställning, särskilt som kraven kontinuerligt ändras och utvecklas. Det är dock viktigt att Sverige fortsätter att aktivt påverka utformningen av fiskerikontrollen så

att den utformas på ett sådant sätt som är förenligt med målen om biologisk mångfald, livskraftig och hållbar utveckling samt tillgång till fisk av god kvalitet.

Utredningen anser att det är önskvärt att arbetet inom fiskerikontrollen i framtiden bedrivs med ett större fokus på kunskap och uppföljning av det fiske som inte rapporteras och att Sverige inom ramen för gemenskapens arbete ska argumentera för en mer effektorienterad uppföljning av resultaten av fiskerikontrollen.

Vi har i vårt betänkande lagt tyngdpunkten vid att utvärdera de strukturer och åtgärder som har mer direkt bäring på kontrollen av nyttjandet av fiskeresursen. Kontrollen av struktur- och marknadsåtgärder har behandlats mer översiktligt.

7.1 Hur har vi utvärderat?

Utredningen har i sin analys utgått från produktionsmodellen i Figur 7.1 för att analysera resultatet. För att få fram relevant material har utredningen genomfört en intervjustudie, gjort deltagande observationer på flera av Kustbevakningens båtar, på flyget och gjort studiebesök vid centrala ledningen i Karlskrona samt på Fiskeriverket. Dessutom har vi deltagit i möten mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen, så kallade riskmöten och samordningsmöten. Vidare har vi fört samtal med regionföreträdare samt deltagit vid flera landningskontroller. Utredningen har också tagit del av underlagsmaterial från Fiskeriverket och Kustbevakningen.

Utvärderingen har i huvudsak varit probleminriktad. Det innebär att vi efter hela kedjan i produktionsmodellen valt att leta efter problemområden och problem som funnits inom kontrollen. Vi har haft ett tydligt fokus på myndigheterna Fiskeriverket och Kustbevakningen och inte utvärderat senare led i kedjan, dvs. Polisens, Åklagarmyndighetens och domstolarnas arbete med fiskeriöverträdelser.

7.1.1 Utredningens modell för att utvärdera fiskerikontrollens effekt – en resultatanalys

Resultatanalysen är en sammanfattande beteckning för uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat. För att få en tydlig bild av vad en verksamhet består av och vad den kan leda till brukar man

skilja på två typer av resultat: prestationer och effekter. I resultatanalysen studeras prestationerna och de effekter som prestationerna medför.

Prestationerna är de tjänster eller produkter som verksamheter åstadkommer för att uppfylla sina åtaganden. Prestationer brukar indelas i aktiviteter och slutprestationer. I en resultatanalys är det huvudsakligen slutprestationerna som studeras, dvs. det som lämnar en myndighet, det kan t.ex. vara en regel, en kontroll eller ett utbetalat bidrag.

Med effekter avses de förändringar eller bevarade tillstånd i samhället som blir en följd av en verksamhets prestationer. Det handlar då om att mäta effekten av regeln, kontrollen eller det utbetalade bidraget.

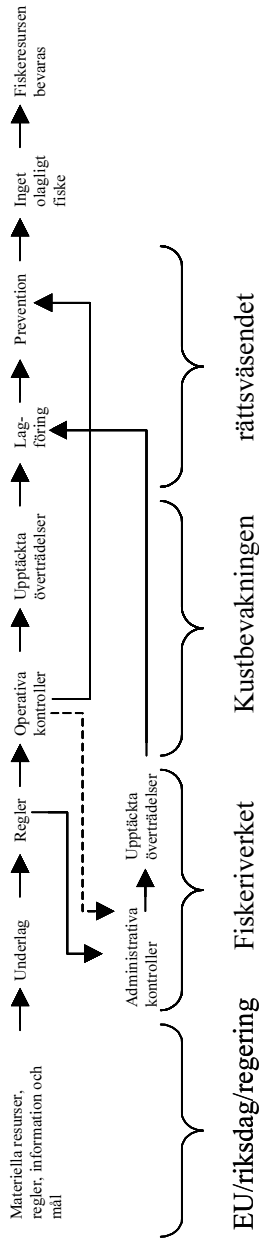
Utredningens uppdrag kan i huvudsak sägas vara en effektutvärdering. Vi har bland annat försökt svara på frågan vilka effekter som den svenska fiskerikontrollen bidrar till och vad det kostar att uppnå dessa effekter.

En utvärdering kan sägas vara en noggrann efterhandsbedömning och värdering av hur, i detta fall en verksamhet, fungerat. Vi har därvid framför allt använt oss av material från år 2003 och tiden före. Resultaten av fiskerikontrollens verksamhet år 2004 har utredningen bara delvis beaktat eftersom en redovisning av resultaten i sin helhet blivit kända först i ett mycket sent skede av utredningen.

I utvärderingen av fiskerikontrollen har utredningen utgått från en schematiserad och förenklad produktionsmodell (Figur 7.1) som visar en övergripande och generell bild av de resultat (prestationer och effekter) som utredningen bedömer är viktigast för en väl fungerande fiskerikontroll.

Vi har i vår analys sökt efter mått och indikationer som mäter prestationer och effekter i hela produktionsmodellen. I utvärderingen har vi i huvudsak koncentrerat oss på Fiskeriverkets och Kustbevakningens prestationer och de effekter som de kan leda till. Vi har också tagit fram olika mått på produktivitet, kvalitet och effektivitet.

Styrmedel:



Normalt sett används en produktionsmodell för att beskriva en myndighets verksamhet. Vi har genom produktionsmodellen sökt ta fram och analysera de viktigaste slutprestationerna i fiskerikontrollen och de effekter som dessa bidrar till.

Fiskerikontrollen styrs av en mängd mer eller mindre detaljerade regler. Den styrs framför allt av de mål som EU satt upp för kontrollen och fiskeripolitiken i stort men också av rent nationella mål. Bestämmelserna beskrivs i kapitel 4. EU fastställer i artikel 2 i grundförordningen att målet med fiskeripolitiken är ”att säkerställa att de levande akvatiska resurserna utnyttjas på ett hållbart sätt i ett ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende”.

Regeringen och riksdagen fastställde inom Verksamhetsområdet Fiske för myndigheterna år 2004 målet:

En ekologiskt hållbar förvaltning av fiskeresurserna inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik och de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen så att,

- den biologiska mångfalden bevaras och återskapas,
- ett livskraftigt, ekologiskt hållbart och därmed miljöanpassat fiske och vattenbruk kan utvecklas,
- fisk av god kvalitet är tillgänglig för konsumenterna.

År 2004 var också målet för verksamhetsgrenen Fiskerikontroll

...att säkerställa att fiskekvoter inte överskrids och att såväl gemenskapslagstiftning som nationell lagstiftning efterlevs.

Själva kärnan i fiskerikontrollen är således, såsom utredningen uppfattar det, att se till att det inte förekommer något olagligt fiske. I modellen anges detta som ”inget olagligt fiske” under rubriken ”effekter”. För att nå målet ”fiskeresursen bevaras” krävs inte bara en effektiv fiskerikontroll utan även att andra delar av fiskeripolitiken medverkar till detta mål. Det har inte ingått i utredningens uppdrag att utvärdera fiskeripolitiken i stort och vilka effekter den har för fiskeresursens bevarande.

I korthet har utredningen sökt efter brister och luckor i fiskerikontrollen efter hela den kedja som Figur 7.1 visar.

För att utföra fiskerikontrollen tilldelades Fiskeriverket och Kustbevakningen år 2004 medel för fiskerikontroll om ca 130 miljoner kronor.

Fiskeriverket och Kustbevakningen utför en mängd olika aktiviteter, som bl.a. framgår av kapitel 6, inom ramen för det som kallas fiskerikontrollen. Vi vill i modellen lyfta fram de viktigaste

slutprestationerna från respektive myndighet som bidrar till effekten ”inget olagligt fiske”.

Fiskeriverket och Kustbevakningen utför administrativa och operativa kontroller av fisket och därtill knutna verksamheter. De åtgärder som myndigheterna företar kallas i modellen ”prestationer”.

Fiskeriverket utfärdar regler för det fiske som inte omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken (fritidsfiske och fiske på inlandsvatten) samt som utfyllnad eller komplement till EU:s regelverk. Fiskeriverket gör också egna utredningar om överträdelser av såväl EU:s bestämmelser som de rent nationella bestämmelserna om fiske. Om Fiskeriverket bedömer att en överträdelse har skett skickar de en anmälan om brott direkt till Åklagarmyndigheten. Kustbevakningens roll är huvudsakligen av operativ karaktär. Kustbevakningen kontrollerar att reglerna om fiske följs (till sjöss och i hamnar vid landning) samt rapporterar upptäckta överträdelser till polis för vidare utredning.

När de ansvariga myndigheterna har rapporterat eller anmält en misstänkt överträdelse till Polisen eller Åklagarmyndigheten utreds överträdelsen och för det fall någon kan göras ansvarig för överträdelsen lagförs han eller hon av åklagare (genom strafföreläggande) eller av domstol (genom dom).

Sanktionssystemet bidrar till att bevara fiskeresursen genom att avskräcka människor från att begå överträdelser. Det finns många olika faktorer som får människor att avhålla sig från brott, t.ex. en önskan om att vara laglydig, frånvaron av möjlighet att begå brott och det sociala trycket från omgivningen. I vilken utsträckning ett sanktionssystem verkar avskräckande kan dock i princip sägas bero på två grundläggande faktorer; den upplevda risken för upptäckt och kännbarheten av sanktionerna. Ett sanktionssystem som ska verka avskräckande rent allmänt bör innehålla båda dessa komponenter. Att synas, t.ex. vid sjöövervakning, kan därför antas medföra en preventiv effekt, liksom lagföring och administrativa avgifter, om fiskarna upplever att de riskerar en kännbar påföljd om de blir upptäckta.

Utgångspunkten för utvärderingen är att se om eftersträlvade effekter på området uppnås eller inte. För att kunna svara på den frågan krävs först och främst ett svar på om det finns ett omfattande olagligt svenskt fiske eller inte. Om det inte bedrivs ett omfattande olagligt fiske och om detta är ett resultat av fiskerikontrollen bidrar kontrollen till det övergripande effektmålet att

bevara fiskeresursen. Det är emellertid möjligt att också bedöma och utvärdera fiskerikontrollen utifrån andra premisser. Resultat består som tidigare nämnts av prestationer och effekter. Utredningen har därför också valt att titta på flera olika mått i produktionsmodellen.

Utredningens bedömning av myndigheternas effektivitet och produktivitet är alltså bara delvis avhängig bedömningen av hur mycket olagligt fiske som bedrivs. En effektiv svensk fiskerikontroll är dock per definition att andelen olagligt landad fisk är liten i förhållande till den totala mängden landad fisk och att detta har uppnåtts till så låg kostnad som möjligt.

För att kunna bedöma vad som är en låg kostnad har utredningen jämfört den svenska fiskerikontrollen med andra länders fiskerikontroll. Utredningen har här varit hänvisad till befintligt material framför allt det underlagsmaterial som tagits fram med anledning av den nya gemensamma kontrollmyndigheten. Dessutom görs i kapitel 10 en kortare jämförelse med den danska fiskerikontrollen. Utredningen har däremot inte haft tillgång till material som mäter effekterna av andra länders fiskerikontroll.

7.2 Utgångspunkt för fiskerikontrollen och dess effektivitet

Fiskeripolitiken innehåller ett antal övergripande målkonflikter som också påverkar bevarandet av resursen och begränsar fiskerikontrollens möjligheter att bevara fiskeresursen. Bland annat finns det ett mål om att trygga bevarandet av allt bräckligare fiskbestånd. Samtidigt finns det ett mål om att främja en fortsatt fiskeriverksamhet. Dessutom ska produktionsmedlen moderniseras samtidigt som fiskeansträngningen ska begränsas. Ett främjande av fortsatt fiskeriverksamhet med moderniserade produktionsmedel är svårt att förena med en begränsad fiskeansträngning och ett tryggt fiskbestånd. I ESO-rapporten *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken* (Ds 1997:81) liksom i EU:s egen grönbok behandlas målkonflikterna inom fiskeripolitiken. Målkonflikterna kan medföra att måluppfyllelsen inom fiskerikontrollen försvåras.

Fisken är också en gemensamt ägd naturresurs som ingen individ eller grupp i samhället äger. Eftersom ingen äger fisken uppstår en konkurrens eller tävlan om vem som kan fånga den först. Det finns

få eller inga företagsekonomiska incitament för den enskilde företagaren att långsiktigt förvalta den gemensamma resursen – dvs. att göra avvägningen mellan konsumtion och resursanvändning.

Normalt sett kan marknader lösa avvägningen mellan konsumtion och resursanvändning. Men då fisken är en ”fri” gemensam resurs fungerar inte marknadens principer som de är tänkta att göra. En mer utförlig men samtidigt enkel och överskådlig redogörelse för detta problem finns i en rapport från Livsmedelsökonomiska institutet författad av Mark Brady, *Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?*, SLI 2004:5. Problematiken uppvisar flera likheter med internationella miljöproblem.

För en rättvis fördelning av den knappa resursen krävs lika behandling av fiskerinäringarna. Till exempel krävs lika regleringar och samma tillämpning i olika länder för att inte konkurrensen mellan olika fiskare ska snedvridas. Om Sverige reglerar fisket hårdare eller tillämpar reglerna hårdare än de övriga länderna som fiskar i samma vatten finns en risk att den svenska fiskerinäringen landar sina fångster i andra länder med mer tillåtande system. Det finns här en inneboende konflikt mellan en effektiv kontroll i ett land och en mindre effektiv kontroll i ett annat land. Om kontrollen är ojämn olika medlemsländer emellan kan det leda till att näringen i de länder där kontrollen är hårdast slås ut eftersom den inte kan konkurrera med de andra ländernas näringar. Problemet med att begränsa och kontrollera fisket måste därför lösas genom enhetliga metoder för kontrollens utförande på en internationell nivå snarare än på en nationell nivå. Resursen kan inte bevaras genom att enbart begränsa och kontrollera den svenska fiskerinäringen.

I grunden saknar den gemensamma fiskeripolitiken ett ekonomiskt perspektiv på fiskeförvaltning och trots reformförsök finns grundproblemet kvar – spelreglerna stimulerar fiskarna att agera kortsiktigt. Ett effektivt system för ekonomisk organisation bör syfta till att samhällets begränsade tillgångar av arbetskraft, naturresurser och kapital används på bästa sätt för samhället. Flera möjliga alternativa sätt att förvalta fisket har diskuterats genom åren i olika sammanhang och av olika forskare t.ex. delade kvoter, samförvaltning, individuella kvoter, effortregleringar, handel med kvoter och fiskefria zoner. (M. Brady, *Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?*, SLI 2004:5.)

Alternativet är att staten styr och kontrollerar fisket i detalj. Erfarenheterna från EU och övriga världen visar att ett reglerings-system har mycket värt att organisera fisket på ett produktivt sätt. Ett exempel på det är dumpingproblematiken. Dumping innebär i korthet att bifångster, t.ex. i form av småtorsk, tas upp och slängs tillbaka i vattnet död eller döende. Skälet till att fisken dumpas är att man får upp fisk som är mindre än minimimåttet eller att kvoten för den aktuella fisken är fylld. Inom EU är det förbjudet att sälja, transportera eller landa sådan fisk. Den måste genast kastas överbord, annars bryter fiskaren mot lagen.

Eftersom den fisk som dumpas aldrig redovisas eller bokförs vet ingen exakt hur mycket fisk som slängs överbord varje år. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, uppskattar att det är ca 25 % av all fisk och skaldjur som fångas i välden. Detta kan möjligen bidra i större utsträckning till att påverka fiskeresursen än vad en ineffektiv fiskerikontroll skulle kunna göra. Det är viktigt att samhället optimerar sin resursanvändning och lägger resurserna där problemen är som störst.

7.3 Framtida förändringar och tekniska framsteg

I det följande avsnittet beskrivs vissa trender och tekniska framsteg inom fiskerikontrollen. Bland annat pekas på vissa organisatoriska förändringar inom EU samt nya organ och nämnder.

7.3.1 Den gemensamma fiskerikontrollmyndigheten

Enligt kommissionens förslag ska en ny kontrollmyndighet inrättas. Se Förslag till rådets förordning om inrättande av Gemenskapens kontrollorgan för fiske och ändring av förordning (EG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken, KOM(2004)289 slutligt av den 28 januari 2004. Myndigheten ska inrikta sig på en operativ samordning av medlemsstaternas fiskerikontroll vilken ska ske utifrån särskilda kontroll- och inspektionsprogram som kommissionen kommer att anta. Kontrollmyndigheten ska bl.a. koordinera medlemsstaternas inspektioner och övervakningsaktiviteter och användningen av nationella medel för kontroll och inspektion. Myndigheten ska vidare hjälpa medlemsstaterna att följa de skyldigheter de har i EU-

vatten, träna fiskeinspektörer och planera och samordna gemensamma pilotprojekt för nya inspektioner och övervakningstekniker.

Myndigheten ska enligt förslaget placeras i Spanien och vara i funktion den 1 januari 2006. Det är dock knappast troligt att denna tidsplan kommer att hållas, inte minst med hänsyn till att förslaget innebär att medlemsstaternas nationella medel för fiskerikontroll ska slås samman i en gemensam pott vilken sedan ska fördelas av den nya kontrollmyndigheten på de olika medlemsstaterna för deras kontroll- och inspektionsåtgärder.

Den roll som den nya myndigheten kommer att spela mer konkret och vilka konsekvenser detta kommer att medföra för Sverige och de övriga medlemsstaternas fiskerikontroll är ännu inte klarlagt. Klart är dock att medlemsstaternas ansvar för att den gemensamma fiskeripolitiken genomförs inte är avsett att påverkas av inrättandet av den nya myndigheten, varför Sverige även fortsättningsvis kommer att ha ett ansvar för att ha en väl fungerande svensk fiskerikontroll.

Utredningen har, genom bland annat besök vid kommissionen i Bryssel, försökt få tag på underlag och konsekvensanalyser till inrättandet av den gemensamma fiskerikontrollmyndigheten. Det har därvid kommit fram att beslutet om inrättandet av myndigheten fattades utan att tjänstemännen hunnit ta fram sådant underlag. Efter beslutet har dock en omfattande rapport författats av bl.a. en konsultgrupp på uppdrag av kommissionen. Konsultgruppen presenterade sin rapport i september 2004, *Study of the Impact and Feasibility of setting up a Community Fisheries Control Agency*.

Underlaget i rapporten är mycket omfattande. Några särskilda överväganden vad gäller olika sätt att styra den offentliga förvaltningen och fiskerikontrollen i de olika länderna verkar man dock inte ha övervägt i någon nämnvärd omfattning. Inte heller har hänsyn tagits till de olika ländernas geografiska utgångspunkter. Konsultstudien omfattar heller inte några mätningar av effekten av den nuvarande kontrollen, vare sig i ett helhets- eller regionalperspektiv.

En fördel med förslaget till en ny kontrollmyndighet är att de olika medlemsstaternas olika kontrollförfaranden, prioriteringar, inspektionsförfaranden och inspektionsstrategier samordnas och att kontrollen jämnas ut mellan olika länder. Genom att kontrollen får en mer enhetlig nivå kan man undvika att det uppstår

konkurrensskillnader mellan olika länder beroende på ett ojämnt kontrolltryck. En utveckling i den riktningen är enligt utredningens mening mycket positiv. Beslut om kontrollmyndigheten väntas i mars år 2005.

7.3.2 De regionala rådgivande nämnderna (RAC)

Ett inrättande av regionala rådgivande nämnder var en av pelarna i 2002 års reform av den gemensamma fiskeripolitiken. Syftet med regionala rådgivande nämnder är att utöka deltagandet i den gemensamma fiskeripolitikens process och göra det möjligt för människor som inte direkt kan påverka fiskeripolitiken på europeisk nivå att delta på regional eller lokal nivå.

De regionala rådgivande nämnderna ska utarbeta rekommendationer och förslag rörande fiskeaspekter inom respektive område och överlämna dessa till kommissionen eller de berörda nationella myndigheterna. Detta kan ske med anledning av förfrågningar från dessa organ eller på de rådgivande nämndernas eget initiativ. Nämnderna kan t.ex. rådfrågas av kommissionen om förslag till åtgärder såsom fleråriga återhämtnings- eller förvaltningsplaner eller upplysa kommissionen eller medlemsstaterna om problem vid genomförandet av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken på deras område samt avge rekommendationer och förslag till hur problemen kan angripas. Nämnderna får även företa varje annan verksamhet som är nödvändig för fullgörandet av deras funktion.

Den rättsliga grunden för nämnderna finns i grundförordningen och i rådets beslut nr 2004/585 (EG) av den 19 juli 2004 om inrättande av regionala rådgivande nämnder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Det är dock de berörda parterna som måste se till att dessa nya organ i praktiken inrättas. Berörda parter måste skicka en begäran om att det ska upprättas en regional rådgivande nämnd till myndigheterna i de berörda medlemsstaterna och till kommissionen. Efter råd från de berörda medlemsstaterna kommer kommissionen att fatta ett beslut där det fastställs från och med vilket datum den aktuella regionala nämnden ska börja verka.

Nämnderna ska bestå av företrädare för fiskesektorn och andra grupper som påverkas av den gemensamma fiskeripolitiken. Forskare kommer att inbjudas till nämndernas möten som experter.

Kommissionen och medlemsstaternas regionala och nationella företrädare kan delta på mötena som observatörer.

Den första regionala rådgivande nämnden, Nordsjöns regionala rådgivande nämnd (NSRAC, North Sea Regional Advisory Council), inrättades den 4 november 2004 i Edinburgh i Skottland.

Ytterligare sex regionala rådgivande nämnder kommer att inrättas för följande områden eller bestånd:

- Östersjön.
- Medelhavet.
- De nordvästra vattnen.
- De sydvästra vattnen.
- Pelagiska bestånd (blåvitling, makrill, taggmakrill och sill) i alla områden.
- Fjärrfiske.

De regionala nämnderna kan få EU-finansiering under de fem första åren (110 000–200 000 euro). Till detta kommer 50 000 euro att stå till förfogande varje år för översättnings- och tolkkostnader.

7.3.3 Övriga trender inom fiskerikontrollen

Den nya gemensamma kontrollmyndigheten är ett tydligt exempel på EU:s strävan att stärka samordningen och samverkan mellan de olika medlemsstaternas fiskerikontroll. Trender i övrigt inom den gemensamma fiskeripolitiken som kan tänkas påverka den svenska fiskerikontrollen och de förslag som vi kommer att lämna är:

- En större fokusering på att kontrollera fisken i senare led, dvs. i beredningsindustri- och distributionsledet och även en betoning på landningskontroll snarare än sjökontroll.
- Fler "nivåkrav" från EU för att styra bl.a. kvantiteten av medlemsstaternas kontroller samt för att lättare kunna jämföra medlemsstaterna med varandra. Flera exempel på sådana krav finns i den nya TAC- och kvotförordningen för år 2005, t.ex. att mängder motsvarande minst 20 % av landningen från fartyg över 8 meter som landar mer än 750 torsk från Östersjön ska vägas i av medlemsstaten godkända kontrollanters närvaro.
- En ökad användning av tekniska hjälpmedel i fiskerikontrollen, t.ex. elektroniska loggböcker, flödesmätare och vidareutveck-

lingar av systemet för korskontroll av fiskerelaterade dokument (se kap. 7.3.5).

- En ökad tendens att inrikta sig mot särskilt utsatta fisken och för dessa upprätta särskilda planer och program vilka försöker integrera olika instrument och kontrollåtgärder för att styra och kontrollera fisket. Ett exempel på denna tendens är återhämtningsplanen för torskbestånden i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Förslag om återhämtningsplaner finns även för ett antal fiskbestånd (bl.a. havskräfta och rödspätta i Nordsjön) som är i behov av särskilda åtgärder för att återuppbyggas. Planerna omfattar begränsningar av fisket och särskilda krav på fiskeredskapen men även särskilda kontrollåtgärder.
- En ökad användning av modellen att stänga särskilda områden för fiske under längre eller kortare perioder, t.ex. genom tillfälliga stopp för fisken under vissa säsonger eller perioder eller genom bildande av marina reservat.
- Det finns även en tendens mot fler effortbegränsningar. Vid ett möte i ministerrådet i december 2004 fattades t.ex. beslut om att ta fram ett förslag till handlingsplan för kontroll samt ett system för effortreglering, dvs. att begränsa antalet tillåtna fiskedagar, för torskbeståndet i Östersjön. För torskbeståndet i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt ska ett särskilt kontrollprogram tas fram.
- Fiskeriverket ska leda och samordna fem pilotprojekt som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning.
- Vidare ska ett uppdrag redovisas i mars 2006 om att utveckla och lägga fram ett förslag på ett enkelt, säkert, effektivt och kostnadseffektivt system för rapportering av fångster i det småskaliga kustfisket.

7.3.4 Havsmiljökommissionens förslag

Havsmiljökommissionen konstaterar i sitt betänkande *Havet – tid för en ny strategi* (SOU 2003:73) att undermålig sjöfart, för svagt reglerat fiske, giftutsläpp och övergödning inverkar negativt på våra marina ekosystem och att detta leder till att produktionen av ekosystemens varor och tjänster har försämrats och fortsätter att försämrats på ett dramatiskt sätt.

Havsmiljökommissionens slutsats är att miljösituationen i våra omgivande hav är ett resultat av att kortsiktiga ekonomiska

intressen, i kombination med bristande förståelse för de komplexa marina ekosystemen, har tillåtit styra hanteringen av havet. Kommissionen anser att dagens regelverk inte skyddar våra hav och att dagens sätt att arbeta måste ändras i grunden.

Havsmiljökommissionen hävdar att sektorsansvaret för miljö och ekologisk hållbarhet har inte fått genomslag när det gäller havet. Splittringen av havsmiljöarbetet kompliceras av en bristande dialog och samordning mellan olika intressenter, forskare och myndigheter. Enligt kommissionen är det inte primärt en brist på goda åtgärdsförslag som gör att miljösituationen har blivit så allvarlig i våra hav. Problemet ligger i ett systematiskt och omfattande genomförandeunderskott.

Enligt kommissionen bör en ny förvaltning av haven komma till stånd. Denna ska utgå från ekosystemansatsen, vilken innebär att ekosystem inte ska ses som ett antal enskilda arter som var för sig ska skyddas utan att också deras samspel ska skyddas.

Fisk och fiskefrågor kan t.ex. inte separeras från övriga havsmiljöfrågor. De internationella beslutsstrukturerna måste också förändras så att möjligheter skapas för berörda kuststater att själva besluta om hur havet ska skyddas.

Försiktighetsprincipen ska gälla och en revidering göras av delmål 4 och 5 i miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård". Senast år 2010 ska de årliga bifångsterna av marina däggdjur understiga 1 % av respektive bestånd och bifångster av sjöfåglar, oönskade fiskarter och ungfisk ska inte ha negativa effekter på populationerna eller ekosystemet. Andelen fisk som fångas i fisket ska senast år 2010 inte vara större än att fiskens naturliga roll i ekosystemet bibehålls. Kommissionen föreslår bl.a. att Östersjön (inklusive Kattegatt) ska fungera som ett pilotområde för en ny förvaltningsstrategi med regional förvaltning. En nationell marin strategi ska även utarbetas, där nyttjandet av havet ska regleras genom en zonindelning med olika nivåer av marint skydd.

Kommissionen föreslår bl.a. följande kompletterande åtgärder för fisket:

- Ett fångstteknologiskt institut ska inrättas.
- Satsning på utbildning av yrkesfiskare och forskning kring fisk och fiskekologi ska genomföras.
- Miljömärkning av fisk ska utvecklas och tillämpas.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till Havsmiljökommissionens förslag.

7.3.5 Teknikutvecklingen

Det pågår ett omfattande arbete med ny teknik inom fiskerikontrollen. Enligt kommissionen är tekniken också viktig för att förbättra samarbete och samordning mellan nationella myndigheter, mellan medlemsstater och mellan kommissionen och medlemsstaterna. (Kommissionens länderrapporter, syntes, 2000–2002.)

Ett exempel på en sådan ny teknik är utvecklingen av flödesmätare. Detta kan, om projektet lyckas, komma att ge effektiviseringsvinster för fiskerikontrollen och för näringen. Projektet är ett pilotprojekt.

Fiskeriverket har beviljats bidrag för utveckling av en flödesmätare för vägning av pelagisk fisk i enlighet med riktlinjerna i rådets beslut 2004/465 (EG) av den 29 april 2004 om ett ekonomiskt bidrag från gemenskapen till medlemsstaternas program för fiskerikontroll. En prototyp har nu tagits fram och vissa tester vid praktisk drift har genomförts. Ytterligare tester behöver dock utföras och vissa anpassningar göras av prototypen samt anpassning av dataapplikationer för att integrera uppgifterna i existerande system för fångstuppgifter och korskontroll.

En orsak till flödesmätarprojektet är att det pelagiska fisket dras med misstankar om att det landas fisk som inte rapporteras. Indikationen på detta är att den lagliga kvantiteten är låg i förhållande till den beredningsindustri som finns i norra Europa. Fartygen i det pelagiska fisket pumpar flera hundra ton sill eller skarpsill och det är inte lätt att kontrollera den vikten. Man har från Fiskeriverkets sida sett ett behov av en tillförlitlig, mobil vägningsutrustning. Fiskeriverket har inlett ett samarbete med ett norskt företag som tagit fram en flödesmätare. Tekniken kommer ursprungligen från oljeindustrin. När fisken pumpas upp från fartyget passerar den genom ett rör där man med hjälp av elektrisk konduktivitet kan bestämma vikten. Flödesmätaren har prövats på norska fartyg men ska nu skraddarsys till svenska förhållanden.

Från 2004 ställs krav från EU att landningar av mer än 10 ton pelagisk fisk på västkusten ska vägas av köparen. Ökade krav på harmonisering av fiskerikontroll mellan EU:s medlemsländer kan vara kännbart för de relativt små, svenska landningshamnarna. Det

är svårt för dessa att ha samma utrustning som stora danska och norska landningshamnar.

Det pågår också en utveckling av Fiskeriverkets databaser så att vem som helst så småningom ska kunna hämta ut färsk statistik över kvoter och fångster. Det finns också pilotprojekt med så kallade elektroniska loggböcker, där fiskaren i framtiden ska kunna registrera sin fångst via satellit eller Internet. Tanken är att fiskarna direkt när de bärgat fångsten ska kunna knappa in uppgifterna och skicka dem. Det finns idag en del problem bland annat med driftsäkerhet, täckning, bekräftelse och sekretess.

Från Fiskeriverkets sida vill man gärna övergå till elektronisk loggbok eftersom det förutom att uppgifternas kvalitet förbättras, samtidigt skulle innebära en arbetsbesparing.

Fiskeriverket driver redan ett projekt avseende elektronisk rapportering från mindre fiskefartyg. Gemenskapen har beviljat bidrag för detta projekt, kommissionens beslut 2003/566 (EG) av den 28 juli 2003 om det ekonomiska bidraget till förverkligande av åtgärder som medlemsstaterna planerar för år 2003 i syfte att genomföra systemen för kontroll, inspektion och övervakning inom den gemensamma fiskeripolitiken. Utöver de kostnader som tidigare söktes bidrag för, tillkommer kostnader för att under pilotprojektets gång, utrusta ett mindre antal fartyg med den utrustning som krävs. Fiskeriverket deltar även i ett av gemenskapen organiserat pilotprojekt för elektronisk dataöverföring, SHEEL. Även i detta projekt finns behov av att installera nödvändig utrustning för dataöverföringen ombord på fartyg. Vissa kostnader beräknas också uppstå avseende den fortsatta utvecklingen av dataapplikationer för elektronisk dataöverföring.

Enligt artikel 22 i grundförordningen ska fartyg över 15 meter fr.o.m. den 1 januari 2005 vara utrustade med satellitföljare (VMS). Vid utgången av år 2004 var samtliga installationer av följare klara enligt uppgift från Fiskeriverket.

Kustbevakningen utvecklar teknik bland annat för utrustningen på Kustbevakningens flyg och båtarna samt datorstöd och analysverktyg.

8 Efterlevnaden av de rättsliga kraven

Utredningens bedömning:

Den svenska fiskerikontrollen uppfyller med några undantag de krav som EG-rätten och nationell rätt ställer på fiskerikontrollen.

De krav som kontrollen inte till fullo uppfyller är:

- Att kontrollera fisk och fiskprodukter i ledet efter första försäljningstillfället, inklusive transporter av fisk och fiskprodukter.
- Att ha ett system för kontroll av handelsstandarder som inkluderar kontroller av fisken vid första försäljningstillfället.

För att den svenska fiskerikontrollen ska hålla en hög nivå bedömer utredningen att den riskanalysbaserade kontrollen bör vidareutvecklas och att sanktionssystemet behöver bli mer effektivt, bl.a. är det väsentligt att Kustbevakningen får en fungerande uppgiftsinsamling för ärenden som har överlämnats till rättsväsendet och att myndighetens kvalitetssäkringsarbete avseende rapportering av misstänkta brott fortsätter.

I förhållande till de rent nationella kraven på fiskerikontrollen bedömer utredningen att det finns ett behov av en överblick över och en heltäckande kontroll av det fiske som bedrivs i våra inlandsvatten.

I utredningens uppdrag ingår bl.a. att särskilt analysera i vilken utsträckning och på vilket sätt ansvariga myndigheter lever upp till de krav som regleras inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och i svensk lag. Utredningen gör i denna del bedömningen att den svenska fiskerikontrollen med några undantag, uppfyller de krav som ställs på den genom gemenskapsrättsliga och nationella bestämmelser.

Vår bedömning grundas bl.a. på kommissionens senaste s.k. länderrapport och resultattabeller, se kapitlet nedan om kommissionens bedömning av den svenska fiskerikontrollen.

För en genomgång av de centrala gemenskapsrättsliga och nationella författningskraven på fiskerikontrollen hänvisas till kapitel 5.

8.1 Kommissionens bedömning av den svenska fiskerikontrollen

8.1.1 Kommissionens länderrapport

Kommissionen bedömer vart tredje år hur medlemsstaterna tillämpar gemenskapens kontrollsystem och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Se artikel 35 i kontrollförordningen och artikel 27.4 i grundförordningen.

Sedan Sverige gick med i EU har två rapporter, s.k. länderrapporter, med kommissionens bedömningar publicerats, KOM (2001) 526 slutlig, 28.9.2001 och KOM (2004) 849 slutlig, 4.1.2005. Den först nämnda rapporten täcker perioden 1996–1999 och den senare perioden 2000–2002.

Rapporterna innehåller bl.a. kommissionens detaljerade beskrivning och bedömning av fiskerikontrollen i varje medlemsstat. Uppgifterna i rapporterna baseras huvudsakligen på de årliga kontrollrapporter som medlemsstaterna lämnar till kommissionen och på kommissionens egna observationer.

Den senaste utvärderingsrapporten publicerades i januari 2005. Då rapporten omfattar perioden 2000–2002 beskriver den endast situationen före reformeringen av den gemensamma fiskeripolitiken. De två senaste årens tillämpning av fiskerikontrollen berörs över huvud taget inte. Sedan den 1 juli 2003 har Sverige infört betydande ändringar i möjligheten att sanktionera överträdelser av fiskebestämmelser. Se mer om detta i kap. 8.2.5. Effekterna av dessa förändringar omfattas inte heller av kommissionens utvärdering.

Enligt den senaste rapporten uppfyller Sverige de övergripande kraven om:

- Att fastställa rättsliga och administrativa ramar för kontroll och genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken.

- Att inrätta ett system för uppföljning av överträdelser, som åtminstone i teorin är tillräckligt för att uppfylla kraven på att verka avskräckande och att beröva överträdarna den ekonomiska fördelen överträdelsen innebär.
- Att tillämpa de nödvändiga tekniska och operationella åtgärder som behövs för att tillförsäkra en fungerande VMS-övervakning och ett system för att registrera fångster och fiskeansträngningar.

Kommissionens bedömning är att Fiskeriverket och Kustbevakningen har givits de befogenheter som behövs för att kunna utföra fiskerikontrollen och att de tekniska hjälpmedel som Kustbevakningen har är tillräckliga. Personalstyrkan bedöms vara tillräcklig men samtidigt påtalar kommissionen att Kustbevakningen även har andra uppgifter än fiskerikontroll och att fiskerikontrollen motsvarar ungefär 25 % av Kustbevakningens samtliga uppgifter.

De brister och problem som diskuteras av kommissionen beträffande den svenska fiskerikontrollens utformning och utförande är i korthet följande.

- Det finns problem med att styra fiskerikontrollen.
- Samarbetet och samordningen mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen kan förbättras avsevärt.
- Det utförs förhållandevis få kontroller till sjöss och på land.
- Det råder viss tvekan om grundligheten vid övervakandet av landningar, särskilt vid pelagiska landningar.
- Det saknas effektivitet i det straffrättsliga systemet.
- Fiskerikontrollen försvåras av att det i Sverige saknas krav på att första försäljningen av fisk ska ske genom en fiskeriauktion samt av att det saknas krav på förhandsanmälan och landning i utpekade hamnar vid fisken efter demersala¹ arter, med undantag för fiske efter torsk i Östersjön.

Den svenska fiskerikontrollen är, enligt kommissionens sammanfattande bedömning, trots framsteg inte lika effektiv som förutsättningarna och befogenheterna medger. Betydande ytterligare ansträngningar är nödvändiga från de svenska myndig-

¹ Med demersala arter avses fiskarter som lever nära botten. Vidare gäller kravet på särskilda landningshamnar även för kummel. Det senare kravet är dock närmast av teoretisk art för Sverige då det i praktiken inte landas någon kummel här.

heternas sida om den svenska flottan ska följa den gemensamma fiskeripolitiken till fullo.

8.1.2 Kommissionens resultattabell

Kommissionen har sedan 2002 strävat efter att förbättra öppenheten kring medlemsstaternas efterlevnad av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Kommissionen har i detta syfte sammanställt och offentliggjort en resultattabell över i vilken grad medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter med hänsyn till vissa bestämmelser om att i rätt tid lämna uppgifter om fiskeflottan, fångsterna och fiskeansträngningen till kommissionen samt om hur medlemsstaterna uppfyller kraven och målen för programmen för fiskeflottans omstrukturering (strukturåtgärder). Resultattabellen ger också en översikt över de överträdelseförfaranden som kommissionen inlett mot de medlemsstater som inte följer den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Två tabeller har sammanställts hittills, en år 2003 och en år 2004. Se kommissionens hemsida, <http://europa.eu.int/comm/fisheries/>.

I de flesta fall är uppgifterna i resultattabellen baserade på information från medlemsstaterna. Tabellen (och uppgifterna i betänkandet) täcker inte de medlemsstater som gick med i EU år 2004.²

Resultattabellen visar genom vissa nyckelindikatorer på den allmänna nivån av efterlevnad av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Samtidigt måste man enligt kommissionen komma ihåg att uppgifterna inte ger någon bild av kvaliteten eller tillförlitligheten av den information som medlemsstaterna lämnar. Uppgifterna från medlemsstaterna vilar på uppgifterna i loggböcker och andra handlingar och dessa ger inte alltid en sann bild av verkligheten. I dessa handlingar ser man bara sådana uppgifter som faktiskt skickats in och registrerats, inte eventuella fångster som underlåtit att rapporteras. Problemet förstärks av eventuella brister i medlemsstaternas insamlande och översändande av uppgifterna till kommissionen.

Enligt utredningens mening kan man ifrågasätta om dessa ”nyckelindikatorer” är ett bra mått på de olika medlemsstaternas

² De medlemsländer som omfattas är; Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannien, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike.

fiskerikontrollsystem. Vad som mäts är i huvudsak om medlemsstaterna skickar in sina rapporter till kommissionen i tid. Vi hade gärna sett mer effektorienterade mått för att bedöma medlemsländernas följsamhet mot den gemensamma fiskeripolitiken. Med hänsyn till att resultattabellen används av kommissionen som ett verktyg för att bedöma medlemsstaterna och med hänsyn till att det är ett av de få instrument som i dag finns för att jämföra medlemsländerna med varandra har vi dock ansett det viktigt att kommentera uppgifterna i den.

Av resultattabellen framgår att Sverige i princip uppfyllde samtliga krav som omfattas av resultattabellen i tid. De enda krav som inte till fullo utfördes inom de av kommissionen angivna tidsramarna var att mäta om vissa fiskefartyg (10 % av fiskefartygen med en längd på 15–24 meter) och att lämna vissa uppgifter om uppföljningen av det stöd som fördelas till fiskerinäringen som en hjälp vid omstruktureringen av fiskeflottan.

Angående överfiske kan nämnas att Sverige år 2003, tillsammans med fem andra länder, klarade att hålla de kvoter som tilldelats oss. Övriga tio medlemsländer överskred mellan en och fyra kvoter det året. Enligt uppgifter från Fiskeriverket klarade Sverige även att hålla kvoterna år 2004. Tidigare har Sverige dock gjort sig skyldig till kvotöverskridanden. År 2002 överskred Sverige en kvot, av totalt 62 kvoter. Kvoten gällde sill i Skagerrak- och Kattegattområdena och kvotöverskridandet får sägas vara litet, en dryg procent av den totala tillåtna kvoten. Det året klarade fem medlemsländer att hålla kvoterna. Övriga tio länder överskred mellan en och tre kvoter, förutom Frankrike som överskred nio kvoter. Kvotöverskridandena spände år 2002 över mellan 0,01 % och drygt 65 % och år 2003 mellan 0,62 % och drygt 78 %.

Så som påpekats tidigare ger uppgifterna i resultattabellen inte någon bild av kvaliteten eller tillförlitligheten i den information som medlemsstaterna lämnar. Tillförlitligheten i uppgifterna kan variera mellan olika medlemsländer. Detta är särskilt viktigt att komma ihåg när det gäller uppgifter om kvotöverskridanden. Vissa medlemsstater som har lämnat in uppgifter i tid och av god kvalitet kan i resultattabellen framstå som sämre än medlemsstater vars slapphet att kräva in och rapportera sitt fiske medför en så dålig kvotavräkning att stora kvotöverskridanden kanske inte ens registreras och upptäcks.

Kommissionen har vid flera tillfällen inlett överträdelseförfaranden mot olika medlemsstater, däribland Sverige. Med

överträdelseförfaranden avses här alla förfaranden som antagits av kommissionen och formellt inletts mot en medlemsstat för att den inte har följt gemenskapens lagstiftning (t.ex. bestämmelser i fördragen, förordningar eller andra rättsakter).

I de flesta fall som kommissionen har inlett sådana förfaranden har ärendet rört överfiske, dvs. att medlemsstaterna har överskridit en eller flera av sina fångstkvoter.

För att en medlemsstat ska kunna fällas för sina tillkortakommanden av EG-domstolen krävs att kommissionen först har lämnat en formell underrättelseskrivelse till medlemsstaten. I skrivelsen uppmanar kommissionen staten att inom en fastställd tidsperiod inkomma med synpunkter. Om den berörda medlemsstaten fortsätter att underlåta att uppfylla sina skyldigheter och kommissionen alltjämt anser att det rör sig om ett brott mot gemenskapens bestämmelser är nästa steg att kommissionen avger ett motiverat yttrande till medlemsstaten som medlemsstaten ska rätta sig efter inom en viss tid. Om medlemsstaten inte rättar sig inom denna tid kan kommissionen väcka talan i EG-domstolen.

Alla fiskerationer som blivit medlemmar i EU före år 2004 är föremål för någon form av överträdelseförfaranden. (Redovisningen täcker inte de länder som blev medlemmar först år 2004.) För närvarande (februari 2005) väntar totalt 81 ärenden på att tas upp i EG-domstolen. Av dem utgör 61 ärenden om överfiske.

Sverige har 7 ärenden liggandes i avvaktan på behandling av domstolen. Av dem rör 6 stycken överfiske och 1 underlåtenhet att i rätt tid anmäla uppgifter om fångster per fiskeansträngning.

Det genomsnittliga antalet ärenden per medlemsland som väntar på att behandlas i domstolen är 6,2 ärenden. Frankrike, Danmark och Storbritannien har flest ärenden aktualiserade och Grekland, Tyskland och Italien har minst antal ärenden.

Det bör dock tilläggas att de redovisade uppgifterna om överträdelser kan vara något missvisande. Kommissionen har uppmärksammat att de uppgifter (grunddata) som statistiken ovan grundar sig på är behäftade med ett antal brister då flera medlemsstater inte skickar in de uppgifter de är skyldiga att skicka in till kommissionen eller skickar in uppgifterna för sent.

8.2 Gemenskaprättsliga krav som inte uppfylls

8.2.1 Synpunkter med anledning av kommissionens kritik av den svenska fiskerikontrollen

EU:s krav på den svenska fiskerikontrollen kan egentligen sägas bestå av två olika typer av krav. Dels består de av mycket detaljerade bestämmelser som är direkt tillämpliga i Sverige. Det handlar t.ex. om bestämmelser om registrering av uppgifter inom vissa tider, krav på särskilda landningshamnar för vissa fisken, krav på satellituppföljning (VMS) av vissa fiskefartyg och krav på att vissa uppgifter ska rapporteras in till kommissionen inom vissa tider. Denna typ av krav kallas härefter hårda krav.

Kraven utgörs dock också av mer svepande, generella krav som är "målorienterade". Exempel på denna typ av krav är att Sverige har en skyldighet att upprätta en effektiv kontroll, inspektion och tillsyn av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, att Sverige ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa bästa möjliga kontroll inom sitt område och att inspektions och tillsyns-åtgärderna ska vara effektiva, avskräckande och proportionella. Om Sverige uppfyller denna typ av krav är mer en bedömningsfråga. Här finns utrymme för olika tolkningar. Denna typ av krav benämns härefter mjuka krav.

Vid bedömningen av uppfyllelsen av de hårda kraven grundar sig utredningen bl.a. på kommissionens resultattabell, Sveriges rapporter till kommissionen enligt artikel 35 i kontrollförordningen om tillämpningen av kontrollförordningen, Fiskeriverkets och Kustbevakningens årliga program för fiskerikontroll för åren 2004 och 2005 (Fiskeriverkets dnr 402-222-05 och dnr 402-1554-04) och muntliga uppgifter från Fiskeriverket och Kustbevakningen.

Vid en samlad bedömning ligger Sverige enligt våra uppskattningar väl till i jämförelse med andra länder när det gäller uppfyllandet av de hårda kraven.

Att vi historiskt sett gjort oss skyldiga till visst överfiske är enligt utredningens mening inte något man behöver känna en oro över. Fiskeriverket har successivt byggt ut och förbättrat systemet för dokumentationshantering. Vidare har kompetensutvecklingsinsatser genomförts i syfte att ytterligare förbättra och effektivisera hanteringen av de data som rapporteras in av fiskerinäringen. Bland de insatser som gjorts kan nämnas en förbättring av systemet för

korskontroll genom ökade möjligheter att samköra och integrera olika datakällor, en anpassning av VMS-systemet till ett större antal fartyg och igångsättandet av ett telefonrapporteringsystem för effortrapportering. Sverige synes därför ha alla förutsättningar att även fortsättningsvis uppfylla kraven på kvotavräkning väl.

Alla punkter på vilka kommissionen riktar viss kritik mot Sverige i länderrapporten rör det vi kallar mjuka krav, dvs. krav som är av en målorienterad karaktär eller bedömningskaraktär. Så som nämdes inledningsvis i kapitlet om kommissionens bedömning uppfyller Sverige enligt kommissionen alla övergripande krav om att fastställa de rättsliga och administrativa ramarna för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken.

När det gäller de mjuka kraven delar utredningen allmänt sett kommissionens bedömning av den svenska fiskerikontrollen (i den senaste länderrapporten) på alla punkter utom de som rör landningskontrollerna. Utredningen anser att det är svårt att ta ställning till frågan om det utförs förhållandevis få sjö- och landkontroller eftersom kontrollsystemen i olika länder är uppbyggda på mycket olika sätt och då några egentliga kriterier för vad som är många eller få kontroller inte finns. Se vidare i kapitel 10.3.6. Enligt utredningens mening är det riskanalysbaserade systemet en bra grund att bygga vidare på för den svenska fiskerikontrollen. Att systemet har utvecklingspotential har påtalats av både Fiskeriverket och Kustbevakningen och det är också utredningens bedömning. Vi har därför lämnat vissa förslag till en vidareutveckling av systemet, se kap. 13.4.1. Vidare har utredningen lämnat förslag till mer effektorienterad styrning, genomförande och uppföljning av fiskerikontrollen, se kap. 13.1 och 13.4.

Även om det rör sig om mjuka krav har kommissionen en möjlighet att inleda förfaranden mot medlemsstater som inte håller den standard på fiskerikontrollen som kommissionen anser är nödvändig för att sörja för en effektiv kontroll, inspektion och tillsyn av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen har, som tidigare påpekats, vid flera tillfällen inlett överträdelseförfaranden mot olika medlemsstater. I de fall kommissionen har valt denna åtgärd har det i en övervägande majoritet av fallen handlat om överfiske. På senare tid har kommissionen dock även inlett förfaranden mot länder för andra typer av brister. År 2003 inledde kommissionen t.ex. överträdelseförfaranden mot Storbritannien och Spanien för underlåtenhet att

implementera nödvändiga åtgärder för att verifiera och följa upp (bl.a. korskontrollera och inleda undersökningar i fall när misstanke om brott finns) fiskarnas dokumentation om sitt fiske. I ett fall har kommissionen även väckt en talan i EG-domstolen om utdömmande av standardbelopp eller vite enligt artikel 228 i EG-fördraget för underlåtenhet att vidta sådana åtgärder som tidigare ålagts en medlemsstat genom dom. Fallet rör Frankrike som i juni 1991 fälldes av EG-domstolen för underlåtenhet att kontrollera artsammansättningen, minsta tillåtna fångst- och landningsstorlek och fiskeredskapens maskstorlek och utformning. Kommissionen har nu yrkat att Frankrike ska åläggas att dagligen, från det datum dom avkunnas av EG-domstolen och fram till dess att Frankrike vidtar åtgärder för att följa 1991 års dom, betala 316 500 euro.

De bedömningar och överväganden som kommissionen kommer att göra av den svenska fiskerikontrollen i framtiden kan vi naturligtvis inte uttala oss om. Vi kan dock uttala oss något om vilka delar av fiskerikontrollen som skulle kunna bli föremål för kommissionens intresse framöver, bl.a. mot bakgrund av den arbetsplan för efterlevnaden av fiskeripolitiken som kommissionen publicerade år 2003. (Efterlevnaden av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser, arbetsplan och resultattabell, KOM [2003] 244 slutlig, 11.06.2003).

Arbetsplanen innehåller bl.a. en förklaring om att kommissionen kommer att se över de nationella påföljdssystemens effektivitet, särskilt när det gäller åtgärder för att avskräcka från överträdelser. Enligt planen kommer kommissionen att använda de medel den har, t.ex. att väcka talan inför EG-domstolen, för att garantera att medlemsstaterna följer bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen kommer att använda sig av en selektiv strategi och koncentrera sig på sådana brister i de nationella systemen för kontroll och verkställande som i grunden påverkar systemens effektivitet och äventyrar efterlevnaden av de bestämmelser som syftar till att bevara och förvalta fiskeresursen på ett hållbart sätt. Resurserna för fiskerikontroll kommer främst att koncentreras till bestämmelser som rör bestånd som ligger utanför säkra biologiska gränser.

Det verkar således som att kommissionen kan komma att ägna sanktionssystemets effektivitet ett särskilt intresse framöver.

8.2.2 Kontroller av fisk och fiskprodukter efter första försäljningstillfället

Vad utredningen har kunnat utröna finns det på några områden luckor i fiskerikontrollen. Det har bl.a. kommit till utredningens kännedom att det i praktiken mycket sällan utförs någon fysisk kontroll av verksamheten med fisk i produktions- och distributionsleden, t.ex. hos transportörer, förädlare av fisk, i fiskeauktionshallarna eller hos andra mottagare eller försäljare av fisk. Ett undantag finns och det är att det har utförts ett antal kontroller av transportdokument fram till första försäljningen när det gäller fisktransporter till Ängholmens beredningsindustri.

Det finns andra myndigheter som utför viss kontroll av fiskföretagen i produktions- och distributionsleden.

Livsmedelsverket (med biträde av de kommunala inspektörerna som utför uppgifter inom livsmedelstillsynen) har i uppgift att kontrollera vissa hygienkrav i enlighet med rådets direktiv 91/493/EEG av den 22 juli 1991 vid hantering av fisk ombord på fiskefartyg samt vid landning, import och transport av fisk. Verket har även i uppgift att se till att föreskrifterna om konsumentinformation på fisk- och vattenbruksprodukter som nämns i rådets förordning (EG) nr 104/2000 av den 17 december 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter följs. Till exempel ska uppgifter om handelsbeteckning, produktionsmetod och fångstzon finnas med i alla saluföringsled.

Tullverket ska enligt 11 kap. 12 § i Fiskeriverkets kontrollförordning utföra kontroller av transportdokument vid import av fisk och fiskprodukter till Sverige. Tullverkets ansvar för kontroll av transportdokument begränsar sig dock till importsituationen.

Utredningen har inte haft möjlighet att fördjupa sig i frågan om import av fisk. Vi har dock haft kontakter med Tullverket och vid dessa har det framkommit att Tullverket i praktiken inte har genomfört några kontroller av transportdokument vid import av fisk i enlighet med Fiskeriverkets kontrollförordning.

Tullverket har under kontakterna också uppgivit att varuundersökningar (fysiska kontroller av att de transporterade varorna överensstämmer med den deklarerade mängden) utförs endast sällan. Det kan därför finnas ett visst utrymme för att olagligt föra in fisk och fiskprodukter i Sverige.

Utöver Livsmedelsverket, de kommunala inspektörerna med uppgifter inom livsmedelstillsynen och Tullverket kan t.ex. också polisen i sin dagliga verksamhet stöta på en fisktransport på vägarna. Ingen av de nämnda myndigheterna har dock i uppgift att kontrollera – och kontrollerar heller inte – fisken i det avseende som fiskerikontrollen är tänkt att göra, dvs. hur fisken hanteras från resurssynpunkt.

Några formella eller mer konkret utarbetade informella informationskanaler för att fånga upp och analysera eventuella upptäckter som en annan myndighet kan komma att göra vid sina kontroller eller några planer eller riktlinjer för hur kontrollen ska utföras i produktions- och distributionsledet efter första försäljningen finns inte heller.

Att Sverige saknar procedurer och riktlinjer för övervakningen och kontrollen av fisken efter första försäljningstillfället har även kommissionen uppmärksammat i sin senaste länderrapport.

För att fiskerikontrollen ska kunna bli effektiv behövs en obruten kedja av fysiska kontroller samt en administrativ uppföljning av de handlingar som fisket, verksamheten i berednings- och distributionsledet och den fysiska kontrollen resulterar i. Om denna kedja bryts finns ett utrymme för att fisk kan gå vid sidan av de offentliga kanalerna och säljas på en svart marknad. De ansvariga myndigheterna behöver därför komplettera kontrollerna till sjöss och vid landningar med kontroller i produktions- och distributionsledet för att fiskerikontrollen ska vara effektiv.

Utredningens förslag för att täcka luckorna i kontrollkedjan i detta avseende finns i kapitel 12.

8.2.3 Kvalitetskontroll vid första försäljningstillfället

Sedan kvalitetskontrollen – kontrollen av att EU:s gemensamma handelsstandarder – år 2000 flyttades över från Fiskeriverket till Kustbevakningen har en ökad geografisk spridning i kontrollen erhållits samtidigt som det har uppstått en lucka i kontrollen av handelsstandarder på fiskauktionerna.

Före överflyttningen gjordes en stor del av kvalitetskontrollerna på fiskauktionerna (i dag finns tre stycken, i Göteborg, Smögen och Strömstad) och hos andra mottagare av fisk. Sedan överflyttningen av kvalitetskontrollen till Kustbevakningen har kvalitetskontrollerna utförts på olika ställen längs med hela den svenska

kusten i samband med genomförandet av landningskontrollerna. Några kvalitetskontroller utförs dock i princip inte längre vid fiskauktionerna eller hos andra köpare av fisk än de som köper direkt på kaj. (Såvida inte Kustbevakningen fått en indikation på att det förekommer något som bör kontrolleras särskilt.)

Enligt EU:s regler för handelsstandarder ska fisken sorteras i olika klasser beroende på fiskens färskhetsgrad och storlekskategori och det är denna klassning som kontrolleras vid en kvalitetskontroll. Enligt rådets förordning (EG) nr 2406/96 av den 26 november 1996 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeriprodukter ska kvalitetskontrollen genomföras vid första försäljningstillfället. I ingressen till förordningen står. ”De gemensamma marknadsnormerna ska tillämpas när alla berörda produkter som är avsedda som livsmedel ... *säljs för första gången* inom gemenskapens territorium.” [Vår kursivering.]

Om kvalitetskontrollen alltid utförs i samband med landning kommer man i vissa fall i konflikt med kraven i EG-förordningen. All fisk säljs ju inte direkt från kajen utan en stor del av fisken säljs på fiskauktioner eller genom andra distributörer. För att EU:s krav på kontroll av handelsstandarder ska uppfyllas till fullo måste någon form av kontroll ske även på andra ställen än på kaj i samband med landning.

För utredningens förslag i denna del hänvisas till kapitel 12.

8.2.4 Stickprovskontroller av små fiskefartyg

Enligt EU:s regler är medlemsstaterna skyldiga att genom stickprovskontroller kontrollera verksamheten hos de fiskefartyg som är under 10 meter för att säkerställa att dessa fartyg följer gällande gemenskapsbestämmelser, inte minst vad gäller att registrera fångster och landningar av fångster. Medlemsstaterna ska i detta syfte utarbeta en provtagningsplan och planen och resultatet av statens kontroller ska meddelas till kommissionen. Se artikel 6.6 och artikel 8.3 i kontrollförordningen.

Sverige utarbetar inte någon särskild provtagningsplan för denna typ av kontroller utan istället används ett system med fångstjournaler/kustfiskejournaler i kombination med det riskanalysbaserade kontrollsystemet. Systemet med fångst- och månadsjournaler har beskrivits i kap. 5.6.2.

Enligt Fiskeriverket är detta system mer effektivt från kontrollsynpunkt än det system som krävs enligt EU:s kontrollförfordning. Utredningen delar denna bedömning. Kommissionen tycks också acceptera systemet med journaler. Under dessa förutsättningar finns det inte något skäl att föreslå ändringar i den nu gällande ordningen.

8.2.5 Effektivare sanktionssystem?

Av det underlag utredningen har haft tillgång till om hanteringen av överträdelser av bestämmelserna om fiske är det svårt att uttala sig om hur väl Sverige uppfyller EU:s krav på att tillsynsåtgärderna ska vara effektiva, särskilt med hänsyn till att vi saknar uppgifter om resultaten av Kustbevakningens rapporter om överträdelser. Dock verkar det förhållandevis tydligt att Sverige, som tidigare legat på den nedre delen av skalan vad beträffar det genomsnittliga bötesbeloppet om man jämför med övriga EU-medlemsländer, börjat komma ikapp med sanktionerna under de senaste åren.

Offentliggjorda uppgifter om överträdelser

De uppgifter som finns offentliggjorda om sanktionssystemet är Fiskeriverkets rapport *Den svenska användningen av sanktioner i ärenden om överträdelser av fiskebestämmelser*, kommissionens sammanställningar i länderrapporten och i resultattabellerna samt kommissionens meddelanden om medlemsstaternas rapporter om allvarliga överträdelser mot den gemensamma fiskeripolitiken, KOM (2003) 782 slutligt, 15.12.2003, KOM (2002) 687 slutligt, 05.12.2002 och KOM (2001) 650 slutligt, 12.11.2001.

Med allvarliga överträdelser avses sådana överträdelser som finns listade i rådets förordning (EG) nr 1447/1999 av den 24 juni 1999 om att upprätta en förteckning över sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser och kommissionens tillämpningsföreskrifter till denna. Överträdelserna avser underlåtenhet att samarbeta med observatörer och myndigheter med ansvar för övervakning, underlåtenhet att iaktta villkoren för att få fiska eller bestämmelser under själva fisket, underlåtenhet att lämna uppgifter om fisket eller att lämna felaktiga uppgifter om fisket, att manipulera med VMS-sändaren

samt underlåtenhet att iaktta bestämmelser i samband med landning och saluföring av fiskprodukter. Sverige är skyldig att årligen redovisa sådana upptäckta överträdelser till kommissionen.

Fiskeriverkets rapport om sanktionssystemet

Fiskeriverket fick i regleringsbrevet för år 2001 i uppdrag av regeringen att redovisa erfarenheterna av och lämna förslag beträffande den svenska användningen av sanktioner i ärenden om överträdelser av fiskebestämmelser mot bakgrund av EU:s bestämmelser om allvarliga överträdelser. Fiskeriverket redovisade sitt uppdrag till regeringen i rapporten *Den svenska användningen av sanktioner i ärenden om överträdelser av fiskebestämmelser*. I rapporten finns uppgifter om Fiskeriverkets och Kustbevakningens anmälningar och rapporter sammanställda.

Fiskeriverket har sedan Sverige blev medlem i EU och fram t.o.m. år 2001 överlämnat 35 ärenden för rättslig prövning. Av dessa ärenden hade 16 avslutats vid tidpunkten för rapportens sammanställning medan 19 ärenden fortfarande var öppna. Av de 16 ärendena som avgjorts har 11 lett till lagföring genom dom eller strafföreläggande och 5 preskriberats. Av de ärenden som överlämnats till rättslig prövning har alltså 31 % lett till lagföring och 14 % preskriberats.

Under tidsperioden 1997–2000 (vilket är den period för vilken uppgifter finns om Kustbevakningens rapporter) rapporterade Kustbevakningen 209, 378, 471 respektive 507 rapporter om överträdelser av fiskebestämmelserna. Rapporterna gällde såväl fritidsfiske som yrkesmässigt fiske.

Uppgifter om vad som sedermera hänt med ärendena finns endast beträffande ett mindre antal ärenden, nämligen de ärenden som klassificeras som allvarliga överträdelser enligt EU:s bestämmelser och som rapporterades till kommissionen år 2001. Uppgifterna hänför sig dock till året före, dvs. år 2000. De rapporter som omfattas är 81 till antalet. Av de 81 ärendena har 23 stycken (28 %) lagförts genom dom eller strafföreläggande. Beslut om att lägga ner ärendet har fattats i 19 ärenden (23 %) och 39 ärenden (48 %) var fortfarande under utredning vid det tillfälle när Fiskeriverkets rapport sammanställdes.

Ungefär en tredjedel av alla misstänkta rapporterade brott ledde således till lagföring under den aktuella perioden.

I Fiskeriverkets rapport påtalas att den svenska användningen av sanktioner är otillfredsställande på vissa punkter. Handläggningstiderna är långa vilket i flera fall har lett till att ärenden har blivit preskriberade. Huvuddelen av de långa handläggningstiderna är hänförliga till polisens utredningar. De påföljder som utdömts under den aktuella perioden har också varit ytterst måttliga.

Med bl.a. Fiskeriverkets rapport som grund har riksdagen och regeringen beslutat om en ändring i fiskelagen som innebär skärpta straff vid fiskebrott (inklusive en möjlighet att använda normerade böter i större omfattning än tidigare) samt ett införande av administrativa sanktioner i form av landningsavgift och tillfällig återkallelse av yrkesfiskelicens. (Prop. 2002/03:41, bet. 2002/03:MJU16, rskr. 2002/03:173.) Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2003 och uppgifterna i rapporten är därför nu möjligen inaktuella i påföljdsdelen.

Uppgifter från kommissionen om överträdelser

Enligt den statistik som EU sammanställt i resultattabellerna, länderapporten för år 2000–2002 och i kommissionens meddelanden om medlemsstaternas rapporter om allvarliga överträdelser – KOM (2003) 782 slutligt, 15.12.2003, KOM (2002) 687 slutligt, 05.12.2002 och KOM (2001) 650 slutligt, 12.11.2001 – upptäcktes under den angivna tidsperioden för varje respektive år 88 (95)³, 44 och 125 allvarliga överträdelser av fiskebestämmelserna.

Rättsliga förfaranden inleddes under samma period i samtliga 88 fall år 2000, i 16 fall år 2001, dvs. i 36 % av fallen jämfört med det totala antalet upptäckta överträdelser. För år 2002 var motsvarande uppgifter 35 fall (28 %).

År 2000 ledde 29 fall (33 % av antalet totalt upptäckta överträdelser) till någon form av påföljd (oklart om såväl dom som strafföreläggande avses eller endast dom). År 2001 ledde 5 fall till en fällande dom (11 %) och år 2002 ledde 6 fall (5 %) till fällande dom.

³ Enligt meddelandet från kommissionen till rådet och europaparlamentet avseende överträdelser upptäckta under år 2000, se KOM (2001) 650 slutligt, 12.11.2001, s. 7, har 88 överträdelser rapporterats. Siffran i parentes avser de fall som upptäckts av Sverige enligt kommissionens resultattabell år 2003 och 2004. Av resultattabellerna framgår inte i hur många fall rättsliga förfaranden inletts eller hur många fall som lett till fällande dom år 2000. Utredningen har därför valt att redovisa uppgifterna som finns i kommissionens meddelande istället.

Det är tydligt att antalet upptäckta överträdelse som lett till en fällande dom under samma år under den redovisade tidsperioden (2000–2002) inte är imponerande i jämförelse med övriga medlemsländer. År 2002 var t.ex. motsvarande procent för Storbritannien och Grekland 100 % respektive 99 % .

Tabell 8.1 Antal upptäckta överträdelse och fällande domar i Sverige år 2001 och 2002, enligt EU:s resultattabeller och länderrapport för åren 2000–2002

År	2000	2001	2002
Upptäckta överträdelse	88 (95)*	44	125
Inledda rättsliga förfaranden	88	16	35
Fällande domar	29**	5	6

* Siffran inom parentes avser det antal upptäckta överträdelse som anges i kommissionens resultattabeller från år 2003 och 2004. Uppgiften överensstämmer dock inte med de uppgifter som kommissionen lämnat i meddelandet till rådet och europaparlamentet avseende överträdelse upptäckta under år 2000, se KOM (2001) 650 slutligt, 12.11.2001, s. 7.

** Det är oklart om uppgiften gäller både fällande domar och strafförelägganden eller endast fällande domar.

Påföljden var i samtliga fall böter och dessa hade ett genomsnittligt värde på 316, 324 respektive 536 euro. I femton fall (13 år 2000 och 2 år 2001) har beslag gjorts. Se KOM (2001) 650 slutligt, 12.11.2001, s. 7 och KOM (2002) 687 slutligt, 15.12.2002, s. 7).

Statistiken i kommissionens material ger inte en särskilt detaljerad bild av hur sanktionerna för fiskebrott har använts.

För det första begränsas statistiken till det som av EU definieras som allvarliga överträdelse. Några uppgifter om brott i det svenska fritidsfisket eller inlandsfisket finns således inte med i statistiken, inte heller sådana överträdelse av bestämmelse för det yrkesmässiga fisket i havet som är rent nationella.⁴

För det andra redovisas statistiken för ett i tiden mycket avgränsat snitt. Sådana överträdelse som upptäcktes år 2002 men inte ledde till en sanktion förrän år 2003 faller således utanför statistiken om överträdelse som ledde till rättsliga förfaranden.

Då statistiken hänför sig till perioden 2000–2002 faller också de från och med år 2003 nya sanktionsmöjligheterna med landnings-

⁴ Enligt uppgifter från Fiskeriverket är det inte många överträdelse som rör rent nationella bestämmelse. När uppgifterna till EU sammanställs tas de brott med som passar in under kriterierna för EU:s allvarliga överträdelse, oavsett om det är en nationell bestämmelse eller en EG-bestämmelse som utgör lagstöd för brottsmisstanken.

avgift, tillfällig återkallelse av licens och normerade böter för i princip alla fiskebrott som begås i det yrkesmässiga fisket, utanför redovisningen.

För att få en mer aktuell bild av sanktionssystemet än den Fiskeriverkets rapport och kommissionens uppgifter kan ge har utredningen bitt Fiskeriverket och Kustbevakningen om uppgifter.

Uppgifter från Fiskeriverket om överträdelser

Av de uppgifter vi har fått från Fiskeriverket framgår att Fiskeriverket från och med januari år 2000 och fram till januari år 2005 (vilket är så långt fram i tiden som vi har uppgifter) anmält 119 ärenden till åklagare.

Tabell 8.2 Antal ärenden överlämnade till rättsväsendet år 2000 till januari 2005 och dessas status

Öppna ärenden	Avslutade	Nedlagda	Lagförda	Friande	Fällande*
56	63	13	50	3	47

* Helt eller delvis genom dom eller strafföreläggande.

Av de 119 ärendena som Fiskeriverket anmält var 56 ärenden (47 %) fortfarande öppna i januari 2005. De fyra ärenden som varit öppna längst hade i januari år 2005 varit öppna i 3 år och 3 månader, 2 år och 5 månader, 2 år och 3 månader respektive 2 år och 2 månader.

Lagföring skedde under den aktuella perioden i 50 (42 %) av ärendena. Av de ärenden som avslutats avgjordes 34 ärenden genom dom av domstol. Av dessa resulterade 31 i en helt eller delvis fällande dom och 3 i en friande dom. Strafförelägganden meddelades av åklagare i 15 fall. I ett fall har lagföring skett men det framgår inte om det var genom dom eller strafföreläggande.

Åtal eller förundersökning hade lagts ner i 13 ärenden (11 %). Av de ärenden som lagts ner rörde 4 helt eller delvis att brott var preskriberat. Övriga lades ner för att brott inte kunde styrkas (5 ärenden) eller för att gärningen var så ringa att den inte ansågs böra leda till ansvar för brott (4 ärenden).

Uppgifter från Kustbevakningen om överträdelser

Kustbevakningen har sedan år 2003, då myndigheten enligt en ny förordning – förordningen (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen – fått rätt att sammanställa vissa personuppgifter, inrättat ett IT-baserat rapportdiarium för att bl.a. följa upp hur många av Kustbevakningens rapporter som har lett till lagföring. Kvaliteten i systemet är ännu inte tillräckligt god, framför allt på grund av att polis och åklagare inte är skyldiga att återrapportera till Kustbevakningen vilka åtgärder som har vidtagits i ärendet sedan det överlämnats till rättsväsendet.

Det finns ännu inte ett för de brottsbekämpande myndigheterna gemensamt system för återrapportering och uppföljning av den brottsbekämpande verksamheten, något som dock samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna syftar till att åstadkomma inom ramen för den s.k. RIF-samordningen. RIF står för Rättsväsendets informationsförsörjning. Inom RIF-samordningen arbetar myndigheterna bl.a. med att få en gemensam struktur på informationen och att förbättra förutsättningarna att följa upp rättsväsendets samlade resurser. Detta ska möjliggöras genom att bl.a. samordna verksamhetsstatistik och rättsstatistik och genom att varje brottsmisstanke åsätts en identitet som följer det misstänkta brottet från rapport till lagföring och verkställighet. Ett sådant system ska enligt nuvarande plan vara införlivat senast under år 2007. Till dess har Kustbevakningen upprättat ett samarbete med bl.a. Polisen och Åklagarmyndigheten för att i möjligaste mån ändå få tillgång till erforderliga uppgifter. Flera myndigheter sköter detta men långt ifrån alla varför det i statistiken från Kustbevakningen kan finnas ärenden markerade som öppna trots att de i själva verket är avgjorda på något sätt.

Sedan Kustbevakningen inrättade det IT-baserade rapportdiariet år 2003 har totalt 702 rapporter lämnats till polisen. Dessa rör såväl yrkesmässigt fiske som fritidsfiske. En rapport kan även innehålla fler än ett misstänkt brott.

Avseende övriga uppgifter om den efterföljande handläggningen av polis, åklagare och domstolar har utredningen endast uppgifter från Kustbevakningen gällande år 2004.

Tabell 8.3 Antal ärenden överlämnade till rättsväsendet år 2004 och dessas kända status

Antal rapporter	FU* inleds ej	Inledda FU*	Nedlagda FU*	Lagförda ärenden	Friande domar	Fällande domar
218	4	1	19	2	0	2

* Med FU avses förundersökning.

Under år 2004 lämnade Kustbevakningen in 218 rapporter (ärenden) till polisen (omfattandes 399 misstänkta brott). För majoriteten av dessa, 193 ärenden (89 %), har Kustbevakningen inte fått besked om ärendestatusen. I övriga 26 ärenden har Kustbevakningen fått uppgifter om ärendestatusen. I dessa ärenden har beslut om att inte inleda förundersökning fattats i 4 fall, beslut om att inleda förundersökning fattats i 1 fall och beslut om att lägga ner förundersökningen fattats i 19 fall. Lagföring har skett i 2 fall och i båda dessa var resultatet en fällande dom. Så vitt vi vet har således endast 2 av 218 rapporter lett till lagföring inom ett år från det att rapporten utfärdades.

Utöver de här redovisade uppgifterna framgår av Fiskeriverkets rapport till kommissionen om tillämpningen av EU:s kontrollförordning, avseende år 2002 och 2003 att Kustbevakningen år 2002 rapporterade 484 misstänkta överträdelser till polisen och år 2003 rapporterade myndigheten 619 sådana överträdelser.

Få uppgifter och många ej återrapporterade ärenden

De uppgifter utredningen har haft tillgång till är inte tillräckligt detaljerade och omfattande (vad avser tidsspännen) för att utredningen ska våga dra några egentliga slutsatser av dem. Några intressanta punkter vill vi dock lyfta fram.

- Från år 1997 och fram till och med år 2000 ledde ungefär en tredjedel av alla upptäckta överträdelser till lagföring inom ett år från det att överträdelserna upptäcktes.
- Fiskeriverket – som endast anmäler sina brott till 1 åklagarkammare – har bättre överblick över vad de av myndigheten anmälda överträdelserna resulterar i än Kustbevakningen som rapporterar in till flera olika polismyndigheter.

- Under de senaste fem åren har ca 40 % av antalet överträdelser som Fiskeriverket anmält till rättsväsendet resulterat i en lagföring. Av dessa resulterade den övervägande majoriteten i en fällande dom eller ett strafföreläggande.
- Kustbevakningens uppgifter om ärendenas status efter överlämnande till rättsväsendet är inte så fullständiga att utredningen kan dra några slutsatser om hur många ärenden som lett till lagföring.

Angående punkten tre kan nämnas att antalet anmälningar om misstanke om brott från Fiskeriverket till åklagarmyndighet har ökat markant de senaste åren. Under år 2001 gjorde verket 15 anmälningar, under 2002 gjordes 28 anmälningar och under 2003 var antalet anmälda fartygsbefälhavare och förstahandsmottagare 49 stycken. (Se Fiskeriverkets rapport till kommissionen om tillämpningen av EU:s kontrollförordning, i enlighet med artikel 25 i nämnda förordning, avseende år 2003.)

När det gäller punkterna om Kustbevakningens uppföljning av överträdelser anser utredningen att det är väsentligt att Kustbevakningen får en fungerande uppgiftsinsamling för ärenden som har överlämnats till rättsväsendet. Utan sådana uppgifter är det svårt för myndigheten och regeringen att följa upp och utvärdera Kustbevakningens effektivitet och att bedöma om det svenska sanktionssystemet är effektivt och avskräckande.

Problemet med att vissa ärenden har mycket långa handläggningstider och/eller preskriberas kvarstår i viss utsträckning. Antalet ärenden som har långa handläggningstider och/eller har preskriberats har dock minskat avsevärt de senaste fyra åren.

Möjligheter att påverka handläggningen hos polis, åklagarmyndighet och domstolar

Hur väl sanktionssystemet fungerar beror inte enbart på Fiskeriverkets och Kustbevakningens ansträngningar utan även på hur rapporter och anmälningar om brott mot fiskebestämmelserna hanteras i senare led, dvs. hos polis, åklagarmyndighet och domstolar. Eftersom fiskebrott hanteras på samma sätt som andra typer av brott ingår de i den handläggnings- och prioriteringsordning som allmänt gäller för olika typer av brott. Av naturliga skäl ligger fiskemålen inte högst upp på prioriteringslistan. Med hänsyn till

detta är möjligheterna att t.ex. påverka handläggningstiderna begränsade. Vissa åtgärder skulle dock kunna vidtas för att ändå underlätta en snabbare och smidigare handläggning av fiskemålen.

Det faller utanför utredningens uppdrag att utvärdera hanteringen av fiskemål i de senare leden. I det följande begränsas därför bedömningarna och förslagen till förbättringar till sådana åtgärder som ligger inom ramarna för de för fiskerikontrollen ansvariga myndigheterna att utföra.

För att få en uppfattning om hur arbetet med fiskemål fungerar har utredningen varit i kontakt med representanter från Polisen, Åklagarmyndigheten och domstolarna.

Enligt uppgifter från åklagare och domare som har erfarenhet av fiskemål uppfattas regelverket som krångligt och betungande. Åklagare och domare har också påtalat att det finns ett inte obetydligt utrymme för tolkningar runt vissa bestämmelser och att det därmed ibland kan vara svårt att bevisa/anse det utrett och styrkt att personen ifråga har haft uppsåt eller varit oaktsam vid tillfället för överträdelsen.

På fiskets (och jordbrukets och livsmedelspolitikens områden) finns det, i förhållande till andra områden, många EG-förordningar som är direkt tillämpliga i Sverige. De många författningarna på EU-nivå tillsammans med detaljerade föreskrifter på myndighetsnivå medför att bestämmelserna är svåra att överblicka och emellanåt också svåra att tolka. Detta leder till svårigheter att tillämpa regelverket.

Grundläggande straffrättsliga principer – legalitetsprincipen och konformitetsprincipen – ställer krav på att lagstiftningen är sådan att medborgarna kan förutse när de kan göras ansvariga för brott. Detta innebär bl.a. att lagstiftningen ska vara så begriplig och preciserad att det inte råder någon tvekan om en viss gärning är tillåten eller otillåten. Straff eller annan brottspåföljd får vidare endast drabba den som kunnat rätta sig efter lagen. Om de bestämmelser som kriminaliserar en viss gärning inte är tillräckligt tydliga kan man inte hävda att personen i fråga kunnat följa lagen.

Inom straffrätten finns även en annan grundläggande princip – skuldprincipen – som slår fast att endast den som handlat på ett klandervärt sätt bör drabbas av straff. Mer konkret krävs att en person som har brutit mot en straffbelagd bestämmelse ska ha handlat uppsåtligen (med vett och vilja) eller ha varit oaktsam (försumlig) för att fällas för gärningen.

Utredningen bedömer att ett enklare och mer överblickbart regelsystem skulle bidra till en snabbare och smidigare handläggning i alla led i fiskerikontrollen från Kustbevakningen till domstolarna. För utredningens förslag i denna del, se kap. 13.3.

Vid kontakterna med de olika aktörerna inom rättsväsendet har det också kommit fram att Fiskeriverkets anmälningar om brott håller en mycket hög standard.

När det gäller Kustbevakningens rapporter om brott har det dock framgått att det finns vissa skillnader i vad man kanske skulle kunna kalla arbetsvokabulären mellan Kustbevakningen å ena sidan och polis, åklagare och domstolar å andra sidan. Det underlag som polis och åklagare får genom rapporterna är t.ex. inte alltid redovisat på ett sådant sätt att det tydligt framgår vilka otillåtna gärningar som har begåtts.

Kustbevakningen har dock uppgett att myndigheten i mål- och resultatstyrningsdialoger med Polis och Åklagarmyndigheten har fått uppfattningen att Kustbevakningens rapporter håller en god standard.

En viktig skillnad att poängtera i sammanhanget är att förutsättningarna skiljer sig åt mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen när det gäller utredningssituationen. Fiskeriverkets utredningar bygger på sådana uppgifter som myndigheten själv samlar in, bearbetar och analyserar. Åtalsanmälan skrivs sedan av myndighetens jurister. Kustbevakningens utredningar är fältutredningar. Rapporterna skrivs i direkt anslutning till upptäckten av en otillåten gärning och skickas i de flesta fall direkt till polisen från fartyget, flyget eller kajen. Samtliga åtgärder som Kustbevakningen vidtagit med stöd av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (t.ex. att hålla förhör eller göra en husrannsakan) ska skyndsamt anmälas till polisen.

Mot bakgrund av de samlade svårigheterna med återrapportering inom rättsväsendet och Kustbevakningens i vissa fall bristande kvalitet avseende rapporterna bedömer utredningen att försök måste göras att på olika sätt effektivisera Kustbevakningens rapportering av brott för att förbättra förutsättningarna för en effektiv handläggning av ärendena hos polis och åklagare. Utredningens förslag i denna del finns i kap. 13.3.

Sanktionernas allvarlighet

Av kommissionens länderrapporter framgår att flera på varandra följande studier har visat att kontrollen är ojämn och ofta otillfredsställande inom gemenskapen. Enligt kommissionen är en av de främsta svagheter i systemet skillnaderna mellan medlemsstaterna, bl.a. vad gäller åtalsförfaranden och straffsatser. Likartade överträdelser kan leda till olika straff i olika medlemsstater. Kommissionen påpekar att skillnaderna resulterar i misstankar om diskriminering mellan olika fiskare, vilket i sin tur leder till att fiskarna förlorar förtroendet för fiskerikontrollen. Vissa fiskare kan också frestas att använda denna skillnad för att rättfärdiga att de själva inte följer bestämmelserna.

I kommissionens resultattabeller och i dess meddelanden om medlemsstaternas rapporter om allvarliga överträdelser av fiskebestämmelser finns jämförelser mellan de genomsnittliga bötesbeloppen i de olika medlemsländerna.

De svenska genomsnittliga bötesbeloppen låg år 2000–2002 på 316, 324 respektive 536 euro. Om man summerar de olika ländernas genomsnittliga bötesbelopp blir medelvärdet 2 570 euro. Skillnaderna i bötesnivåerna i de olika länderna var dock stora. Det genomsnittliga bötesbeloppet i Finland var t.ex. 420 euro år 2002 och i Irland var det samma år 11 978 euro. Det genomsnittliga bötesbeloppet för fiske utan licens/särskilt tillstånd låg på 100 euro i Sverige medan det var 3 354 euro i Danmark.

I jämförelse med andra medlemsländer låg Sverige under perioden totalt sett i den nedre delen av skalan. År 2002 hade endast Finland och Portugal lägre genomsnittsbötesbelopp än Sverige.

Uppgifterna om bötesnivåerna måste dock tolkas med stor försiktighet då de enligt kommissionens egna uppgifter inte är helt tillförlitliga. Det finns flera indikationer på felkällor, t.ex. verkar vissa medlemsländer ha rapporterat in brott också mot fritidsfisket, andra verkar ha summerat förverkandevärden med själva bötesbeloppen och ytterligare andra har haft problem att få uppgifter från rättsväsendet om ärendenas status. En ytterligare svaghet med jämförelsen är att levnadsstandarden skiljer sig åt mellan olika medlemsländer.

Vissa ändringar i det svenska sanktionssystemet har införts från år 2003 vilka bl.a. har inneburit en straffskärpning för i princip alla brott som begås inom yrkesfisket. Det har endast förflutit en kort tid efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna varför våra

slutsatser i denna del är behäftade med en viss osäkerhet men av de uppgifter vi har fått från Fiskeriverket beträffande Fiskeriverkets anmälningar om brott och resultaten av dessa kan följande positiva utveckling utläsas.

Sedan lagändringen med straffskärpningar trädde i kraft i juli år 2003 och fram till och med den sista januari år 2005 har 5 ärenden på vilka de nya strängare bestämmelserna är tillämpliga lett till fällande domar. I dessa fem ärenden var det genomsnittliga bötesbeloppet 30 192 kr. Det genomsnittliga förverkandevärdet var 90 000 kr.

Även innan lagändringen trädde i kraft synes en viss skärpning i påföljdsdelen ha inträffat. Om man studerar de anmälningar som lämnats över till åklagaren under åren 2003 och 2004 (totalt 76 ärenden⁵) hade 21 ärenden lagförts efter utgången av januari månad 2005. Av dessa resulterade 20 ärenden i påföljd genom dom eller strafföreläggande. Det genomsnittliga bötesbeloppet var i dessa fall 14 531 kr och det genomsnittliga förverkandebeloppet 16 623 kr. (Ett sammanlagt genomsnittligt belopp uppgående till 31 154 kr.)

Jämfört med tidigare år har således bötesnivåerna skärpts betydligt, liksom förverkandeåtgärderna. Det verkar således troligt att Sverige i framtiden kommer att ligga mer nära det europeiska genomsnittet i detta avseende. Dock återstår det att se hur sanktionssystemet utvecklas i de övriga länderna.

8.2.6 Kontroll av fisket på inlandsvattnen

Under utredningens arbete har det också framkommit att det finns vissa luckor i kontrollen av fritidsfisket och alla former av fiske på inlandsvatten, dvs. fritidsfiske, yrkesmässigt fiske och fiske med stöd av enskild rätt. På flera av våra inlandsvatten med frifiskerätt och för vilka staten har ett tillsynsansvar saknas i praktiken en organiserad kontroll över fisket. De sjöar som är aktuella i detta sammanhang är Vättern, Hjälmaran och Storsjön i Jämtland. Vidare saknas en överblick över den kontroll som bedrivs på våra inlandsvatten generellt.

Fritidsfisket och fisket i inlandsvattnen faller utanför den gemensamma fiskeripolitiken och regleras således helt genom nationella regler om fiske. Regler om tillsynen över detta fiske

⁵ Inklusivt de 5 ärenden som redogjorts särskilt för ovan.

finns i 34–35 §§ fiskelagen, 5 kap. 2–7 §§ och 6 kap. 1 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

I stora drag är ansvaret för fiskerikontrollen uppdelat enligt följande. Fiskeriverket är central förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskeresurserna och har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen. Kustbevakningen har det operativa ansvaret för kontrollen av fiske i havet, längs kusterna, i Vänern, Mälaren och i hamnarna.

På de inlandsvatten där det råder frifiskerätt – Hjälmaren, Mälaren, Storsjön i Jämtland, Vänern och Vättern – har staten ett ansvar för fiskevården och på dessa vatten har Fiskeriverket en möjlighet att utfärda föreskrifter om fiskets bedrivande och fiskevård till det första definitiva vandringshindren.

På övriga inlandsvatten finns, med ett undantag, inte någon motsvarande föreskriftsrätt och där är det fiskerättsägarna som ansvarar för fiskevården. Undantaget utgörs av att Fiskeriverket enligt 2 kap. 3 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen får meddela föreskrifter för att skydda särskilt hotade arter eller stammar som är av nationellt intresse.

Fisket i de enskilda vattnen som inte omfattas av Fiskeriverkets bemyndigande att meddela föreskrifter är således inte närmare reglerat och någon direkt insyn i hur fisket bedrivs i enskilda vatten har staten inte. Indirekt har detta lösts genom att fiskevårdsområden har inrättats enligt lagen (1981:533) om fiskevårdsområden. För tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser om fiske och fiskevård inom fiskevårdsområdena förordnar länsstyrelserna s.k. fisketillsynsmän. Länsstyrelserna ska dock endast förordna fisketillsynsmän om det föreligger ett behov av tillsyn, se 19 § i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1985:3) om fisketillsynsmän.

Fiskevårdsområden har inte bildats för alla enskilda vatten. Av landets sjöyta, de stora sjöarna oräknat, ingår endast 40 % i något fiskevårdsområde. (*Fiskeridadministrationen i ett EU-perspektiv*, SOU 1998:24, s. 19–20.)

Länsstyrelserna ska föra register över sina beslut om inrättanden av fiskevårdsområden enligt lagen om fiskevårdsområden, 6 kap. 7 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen men några egentliga uppgifter om hur mycket tillsyn som bedrivs, var den bedrivs och vad den resulterar i, finns i dag inte.

En god överblick över den totala fiskerikontrollen i Sverige – både det yrkesmässiga fisket och fritidsfisket – är enligt utredningens uppfattning viktigt, inte minst för att undvika att våra

sötvattensbestånd skattas för hårt och för att kunna säkerställa ett skydd för särskilt hotade arter eller stammar. En sådan överblick kräver enligt utredningens mening bl.a. att länsstyrelsernas roll på området klargörs och att det görs någon form av sammanställning och analys av den kontroll som faktiskt bedrivs i våra vatten.

Utredningens förslag i denna del finns i kapitel 12.

9 Förekomst av olagligt fiske – studier och bedömningar

Utredningens bedömning:

Det finns för lite material om ett svenskt olagligt fiske för att vi ska kunna dra några säkra slutsatser om dess omfattning. I kapitel 10 drar vi dock vissa slutsatser om olagligt fiske inom det rapporterade fisket.

Med utgångspunkt i det material som i dag finns tillgängligt kan utredningen inte dra slutsatsen att det finns ett omfattande svenskt olagligt fiske. Slutsatsen är dock förenad med en stor osäkerhet. För att kunna säkerställa den krävs ett omfattande arbete med att studera och analysera det olagliga fisket. Detta kräver bl.a. kontinuerliga mätningar och bedömningar över en längre tidsperiod.

Förekommer det ett svenskt olagligt fiske?¹ Det är en fråga som är mycket central för utredningens slutsatser men som vi inte med säkerhet kan svara på. (Utredningen har inte mätt och beaktat utländskt olagligt fiske i förhållande till ett svenskt olagligt fiske.) Det finns indikationer på att det förekommer ett olagligt fiske men några entydiga eller statistiskt säkerställda uppgifter om det illegala fiskets omfattning finns inte. Över huvud taget finns det få uppgifter publicerade om denna typ av fiske. De uppgifter som vi närmast har haft att stödja oss på är de vetenskapliga rådgivningarna från Internationella havsforskningsrådet (ICES) som publiceras ett par gånger per år, en rapport från Fiskeriverket från år 2004 om orapporterat fiske, en rapport av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) från år 1997 samt en artikel av

¹ Med svenskt olagligt fiske avses här fiske på svenskt vatten (svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon), av svenska eller utländska fiskare, som bryter mot bestämmelserna om fiske. Vidare avses fångster som landas i strid med gällande bestämmelser i svenska hamnar, av svenska eller utländska fiskare. Vi skiljer i betänkandet på rapporterat och orapporterat fiske. När olagligt fiske förekommer inom det rapporterade fisket sker det till exempel genom att fiskaren inte rapporterar hela landningar, fiskar på fel ställen eller redovisar fel art etc.

Håkan Eggert och Anders Ellegård i tidskriften *Marine Policy*, nr 27, år 2003.

Att det saknas uppgifter om omfattningen av ett eventuellt svenskt olagligt fiske medför att det inte är möjligt för utredningen att bedöma effektiviteten av fiskerikontrollen i förhållande till det övergripande målet med kontrollen – att fiskeresursen bevaras. Det finns helt enkelt inte tillräckligt med underlag som mäter effekten av kontrollen. Förekomsten av ett fiske som inte rapporteras utgör ett allvarligt problem också från resurssynpunkt. Orapporterat fiske kan resultera i felaktiga uppgifter om fiskeresursens storlek och sammansättning vilket i sin tur kan påverka hur kvoterna bestäms. Kvoterna kan komma att sättas för högt så att fisk tas upp som borde ha lämnats för en säker och hållbar utveckling av fiskeresursen. Trovärdigheten i uppgifterna om fiskeresurserna påverkas också negativt, liksom förutsättningarna för en långsiktigt bärkraftig fiskerinäring.

9.1 Forskarnas uppskattningar om orapporterat fiske

Av uppgifterna från ICES (*Report of the Baltic Fisheries Assessment Working Group*, ICES, CM 2004/ACFM:22) kan man sluta sig till att det förekommer ett omfattande s.k. orapporterat fiske i bl.a. Östersjön. Under åren 1993–1996 och 2000–2003 har ICES t.ex. uppskattat kvantiteterna orapporterade landningar av bl.a. torsk i syfte att korrigera sina uppskattningar av torskbeståndens storlek. Kvantiteterna orapporterad fisk har under de nämnda perioderna uppskattats till mellan 8 000 ton och 36 000 ton, vilket motsvarar 7 % respektive 63 % av den registrerade mängden landad torsk under de åren. I ICES första rådgivning för år 2004 har mängden orapporterad torsk uppskattats till 40 %.

ICES arbetsgrupp för Östersjön har vidare bedömt att antalet orapporterade fångster av fisk under år 2004 uppgick till ca 20 % i fisket efter skarpsill i Östersjön, ca 35 % i östersjösillfisket och runt 10 % av de rapporterade landningarna i laxfisket.

Orapporterat fiske är dock inte detsamma som olagligt fångad fisk. I begreppet orapporterad fisk omfattas såväl fisk som inte rapporterats till de ansvariga myndigheterna på grund av att den fiskats i strid mot gällande bestämmelser om hur fiske får bedrivas (olagligt fångad och/eller landad fisk) som fisk som fullt lagligt fiskats upp och dumpats i stället för att landas. I Sverige och inom

EU finns det inte något generellt förbud mot att dumpa fisk varför det är fullt tillåtet att slänga tillbaka fisk i havet, dock med ett undantag. Det är förbjudet att dumpa sill som fångats i Östersjön. Se 8 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

Hur stor andel av den orapporterade fisken som utgörs av fisk som fiskats eller landats i strid mot gällande bestämmelser och hur mycket som utgörs av lagligen dumpad fisk finns det inte uppgifter om. Inte heller finns uppgifter om hur stor del av den orapporterade fisken som fiskats av svenska fiskare alternativt av fiskare från de andra medlemsländerna som fiskar i Östersjön.

Några säkra uppgifter om det svenska fisket kan man således inte få av ICES uppskattningar.

9.2 Fiskeriverkets rapport om orapporterat fiske m.m.

I regleringsbrevet för år 2003 fick Fiskeriverket i uppdrag av regeringen att bedöma omfattningen av orapporterat fiske och övrig illegal hantering av fisk. I uppdraget ingick även att belysa betydelsen av den illegala hanteringen av fisk för bl.a. kvaliteten i de vetenskapliga uppskattningarna av fiskbestånden.

Fiskeriverket redovisade sitt uppdrag om olagligt fiske till regeringen i en rapport i juni 2004 (Fiskeriverkets dnr 121-3160-02). Rapporten omfattar svenskt fiske och landningar av fisk i Sverige.

De bedömningar som Fiskeriverket har gjort i sin rapport bygger på åsikter som tjänstemän och näringsidkare inom fiskerisektorn har framfört vid samtal och de uppgifterna har sedan jämförts med tillgänglig dokumentation om fiske och landningar.

I Fiskeriverkets rapport finns inte heller några statistiskt säkerställda uppgifter om förekomsten av ett svenskt olagligt fiske.

Däremot framgår av rapporten att det finns:

- incitament till olagligt fiske,
- möjligheter till olagligt fiske, och
- indikationer på förekomsten av ett olagligt fiske.

9.2.1 Incitament till olagligt fiske

Fiskeriverket anger i rapporten att den allmänna situationen för fiskarkåren är sådan att den uppmuntrar till ett orapporterat fiske. Fiskeriverket lyfter i sammanhanget fram minskande fiskemöjligheter, sjunkande fiskpriser, försämrade lönsamhet för fiskeföretagen, överkapacitet i flottan, regleringar som tvingar fiskaren att aktivt försämma utfallet av sitt fiske genom att slänga fångster, mottagare som kan spela ut leverantörer mot varandra och en kontroll som inte med rimliga insatser kan vara närvarande på varje plats vid varje tidpunkt.

9.2.2 Möjligheter till olagligt fiske

Fiskeriverket anger även ett antal situationer i vilka det är möjligt att på ett förhållandevis enkelt sätt underlåta att rapportera fångsterna eller delar av fångsterna på ett korrekt sätt. Fel- eller underrapportering av fångsterna kan t.ex. göras genom att fiskaren:

- Låter bli att rapportera hela eller delar av fångsten, t.ex. genom att inte redovisa vissa lådor med fisk eller att ha mer fisk i lådorna än den mängd som lådan ska innehålla.
- Anger fel art.
- Anger ett annat fångstområde än det där fisken verkligen fångats. Då fiskemöjligheterna efter en viss art kan vara uppdelad i olika kvoter för angränsande havsområden finns en möjlighet att redovisa fångster från ett annat område än det område fångsten egentligen härrör från. Genom att ange att fisken fångats i ett visst område (som har ett större utrymme kvar på kvoten) kan fiskarna få kvoterna att räcka längre.

Att undvika att rapportera fångsten på ett korrekt sätt är enkelt med hänsyn till att möjligheten att kontrollera fångsten mot de angivna uppgifterna är liten. En fiskare ska i sin loggbok efter varje drag med trål eller annat liknande redskap ange den totala kvantiteten fångst per art som förts ombord. Att kontrollera att så sker är i princip omöjligt i dag eftersom fiskaren kan vänta med att fylla i uppgifterna i loggboken till dess att han eller hon blir föremål för en kontroll (till sjöss eller i samband med landningen av fångsten). De korrekta uppgifterna kan snabbt fyllas i loggboken om fiskaren får syn på en kontrollant. Detsamma gäller för

uppgifter om mängden fisk som landas. Även de uppgifterna kan fiskaren vänta med att fylla i till dess att han eller hon har konstaterat om fångsten kommer att bli föremål för en kontroll eller inte. Blir det en kontroll kan de korrekta siffrorna föras in. Blir det inte någon kontroll kan fiskaren låta bli att ange någon fångst, alternativt ange en mindre fångst än den verkliga.

En annan möjlighet att fuska med rapporteringen är att fartyg som fiskar tillsammans manipulerar med sina VMS:er (satellit-baserade övervakningssystem) på så sätt att ett fartyg med en fungerande utrustning anmäler sin landning och går in för att landa sin fångst och om det fartyget inte blir föremål för kontroll kommer det andra fartyget in (som inte har fungerande satellit-utrustning) och landar sin fångst utan att redovisa den. Möjligheterna till detta har dock krympt enligt uppgift från Fiskeriverket.

9.2.3 Indikationer på olagligt fiske

Av Fiskeriverkets rapport framgår att möjligheterna att fuska med rapporteringen sannolikt också utnyttjas i viss utsträckning. I vilken omfattning framgår dock inte av rapporten.

Som ett exempel på indikationer på olagligt fiske kan nämnas att Fiskeriverket har uppmärksammat fartyg som levererat fisk direkt till konsumenter och handlare utan att verket har fått loggboks-uppgifter för de aktuella dagarna.

Fiskeriverket har även noterat att prisbilden ibland skiljer sig påtagligt mellan landningar som skett efter fiske i samma vatten, vid samma tid och med samma redskap. Enligt verket finns det anledning att överväga om rapporteringen verkligen innefattar hela landningen eller om betalningen avser en större mängd fisk.

Ett annat exempel på indikationer på olagligt fiske är att det förekommer skillnader i artsammansättningen mellan sill och skarpsill om man jämför de uppgifter som fiskarna angett i loggböcker/landningsdeklarationer med resultaten av de s.k. provtagningarna på fisk.

I Sverige kontrolleras sedan några år tillbaka artsammansättningen vid osorterade landningar av fisk genom ett stickprovssystem. Systemet innebär att man med jämna mellanrum under en landning tar ut en mindre mängd fisk, minst 100 kg eller en halv promille av fångsten, och sorterar fisken så att de olika arterna separeras från varandra. På så sätt kan man bestämma hur stor

andel av fångsten som utgörs av den ena eller den andra arten. Vid sådana stickprov har andelen sill i fångsten visat sig vara lägre än vad som uppges i fiskarnas loggböcker/landningsdeklarationer.

Varför skulle fiskarna vilja ange en annan artsammansättning än den riktiga? I princip är det omöjligt att kunna fiska bara den ena arten av sill och skarpsill. Vid fisken efter någon av dessa arter följer alltid en relativt stor kvantitet bifångst av den andra arten med. För att kunna fortsätta fiske efter någon av dessa arter är det därför viktigt att det utrymme som finns kvar på respektive kvot är ungefär lika stort så att det är tillåtet att landa båda fiskarterna. Det finns således en anledning att redovisa upptaget av respektive art på ett sådant sätt att det kvarvarande kvotutrymmet är ungefär detsamma för de båda arterna.

Ett ytterligare exempel på indikationer på olagligt fiske är fisket efter sill i ett område i norra delen av Öresund. Under några år pågick ett intensivt fiske efter sill i detta område, om man får tro de siffror som fiskarna redovisade i sina loggböcker och landningsdeklarationer. Fisken var sannolikt fångad i Skagerrak/Kattegatt men skrevs på Östersjön (till vilken Öresund räknas) eftersom det fanns ett större kvotutrymme att fiska på i Östersjön. För att säkerställa att endast verkliga fiskeinsatser i området redovisades införde Fiskeriverket år 2000 ett krav på fungerande VMS och förhandsanmälan inför sillfiske i området. Efter att kraven införts upphörde rapporterna om sillfiske i området nästan helt.

Talande är även de uppgifter som tjänstemännen och fiskerinäringen har lämnat till Fiskeriverket. Såväl tjänstemännen som fiskerinäringen bedömer att det förekommer ett visst orapporterat fiske. Omfattningen av detta bedöms av tjänstemännen att kunna uppgå till hälften av fisken på marknaden i vissa fall. Uppgifterna om orapporterat fiske som hämtats från fiskerinäringen varierar. Allt ifrån ett marginellt orapporterat fiske till att t.ex. lika stora mängder räka landas orapporterat som rapporterat, förekommer. Utöver de tidigare nämnda indikationerna på olagligt fiske finns även uppgifter från näringen om att kräfta fiskas i större omfattning än vad som redovisas. Vidare finns bedömningar av forskare om att en tiondel till en tredjedel av landningarna av kräfta (beroende på om man talar om fiske med bur eller fiske med trål) inte redovisas.

Både tjänstemän och näring har påtalat att det förekommer att fiskare och mottagare av fisken kommer överens om att underlåta

att rapportera fångsten eller delar av den och sedan delar på intäkterna.

För att försöka ta reda på om fisk förs i land och säljs utan att rapporteras har Fiskeriverket jämfört data från loggboksuppgifter, landningsdeklarationer och avräkningsnotor med varandra.

Av undersökningen framgår att det endast finns små skillnader mellan de redovisade volymerna och arterna i de olika dokumenten. Skillnaderna är så små och ligger inom sådana marginaler att de kan förklaras av naturliga skäl. Enligt verket finns det dock anledning att ifrågasätta om de redovisade uppgifterna är de korrekta eller om det ändå förhåller sig på det viset att viss fisk landas och säljs utan att redovisas.

Ett annat angreppssätt för att försöka undersöka om det finns ett olagligt fiske är att jämföra uppgifter från landningar som kontrollerats av Kustbevakningen med uppgifter från landningar som inte kontrollerats av Kustbevakningen. Fiskeriverket utförde under sitt uppdrag en begränsad undersökning av medelkvantiteten per landning före och efter kontroll av Kustbevakningen under perioden 2001–2003. Den begränsade undersökningen visade att vid visst torskfiske, fiske efter kräfta och räka och i det pelagiska fisket översteg medelkvantiteten per landning påtagligt den totala medelkvantiteten per landning efter det att en kontroll utförts. Enligt Fiskeriverket tyder resultatet på att då kontroll utförs är fiskaren tvungen att redovisa den faktiska kvantiteten ombord medan det då ingen kontroll utförs finns möjlighet för fiskaren att inte redovisa all fångst. Fiskeriverket framhåller dock att resultatet är behäftat med flera osäkerhetsfaktorer.

Vi har, med hjälp av Fiskeriverket, genomfört en fördjupad undersökning beträffande det redovisade pelagiska fisket och fisket efter torsk och räka. Den fördjupade undersökningen tyder på att det inte förekommer några påtagliga skillnader i medelkvantiteten per landning efter det att en kontroll har genomförts. Vår undersökning redovisas mer utförligt i kapitel 10.

9.3 Tio procent svenskt olagligt fiske eller regelverket följs till 90 procent

Håkan Eggert och Anders Ellegård har genomfört en studie om fiskares attityder till kontroll och begränsningar i fisket, "Fishery Control and Regulation Compliance: a Case for Co-management

in Swedish Commercial Fisheries”, Marine Policy 27 (2003) s. 525–533. I studien lyfter författarna fram två teorier för att förklara varför människor väljer att följa regler. Den ena är en ekonomisk teori. Enligt denna väger fiskaren den ekonomiska nyttan (fördelarna) av att följa regelverket mot fördelarna med att inte följa regelverket och väljer sedan den väg som är mest fördelaktig för honom eller henne. Den andra modellen är en s.k. samarbets-teori (cooperative action theory). Enligt denna teori följer fiskaren regelverket om han/hon uppfattar att den process som lett till regelverket är legitim. Sociala aspekter väger tungt i beslutet att följa eller inte följa regelverket.

Studien bygger på en enkätundersökning till 500 svenska yrkesfiskare om deras attityder till kontroll och begränsningar i fisket.

Den huvudsakliga slutsatsen av enkätundersökningen var att ungefär hälften av de svenska fiskarna som svarade på enkäten (enkäten hade en genomsnittlig svarsfrekvens på 60 %) uppgav att det befintliga regelverket fungerar acceptabelt eller väl. Dock var majoriteten av fiskarna kritiska till de regler som gällde för det egna fisket. Endast 14 % av dem som svarade på enkäten tyckte att dessa regler fungerade väl medan 24 % tyckte att reglerna fungerade dåligt. Flertalet fiskare anser, enligt studien, att kontrollen är delvis effektiv för att förhindra överfiske. Ungefär en tredjedel av fiskarna anser dock att kontrollen är fullständigt ineffektiv. Fiskare med större båtar är något mer optimistiska om effekten av kontrollen jämfört med fiskare med mindre båtar.

Enligt de fiskare som har svarat på enkäten rapporteras i genomsnitt 90 % av all fångst till kontrollmyndigheterna inom den egna typen av fiske.

Forskarna drar slutsatsen att de med ett ekonomiskt perspektiv som utgångspunkt hade förväntat sig substantiellt lägre nivåer av följsamhet mot regelverket. Låg följsamhet skulle vara resultatet om regelverket haft en låg legitimitet, risken för kontroll var liten och straffen var milda. En följsamhet mot regelverket på mellan 50–90 % tyder enligt forskarna på att den ekonomiska teorin inte räcker för att förklara beteendet. Följsamheten kan också förklaras av andra faktorer, t.ex. moral eller social kontroll (peer pressure).

Sammanfattningsvis kommer forskarna fram till att svenska fiskare är mer följsamma mot regelverket än vad man skulle kunna förvänta sig från en rent ekonomisk utgångspunkt. Dock påtalar Eggers och Ellegård att det kan finnas vissa problem med

regelefterlevnaden inom delar av näringen, framför allt inom det storskaliga fisket med stora båtar och stora besättningar. Dessa hindras inte av moraliska överväganden på samma sätt som gruppen småskaliga fiskare (där det sociala trycket är hårt) utan mer av om sanktionssystemet är tillräckligt avskräckande. Gruppen småskaliga fiskare är också mycket mer intresserad av så kallade andelsförvaltning av fisket. En sådan förvaltning av fisket skulle stärka det moraliska åtagandet, följsamheten av och legitimiteten i regelverket.

Eggers och Ellegårds studie saknar dock resonemang om tilltron till fiskarnas egna uppskattningar. Det kan därför råda en viss tveksamhet om hur rättvisande slutsatserna är i vissa avseenden.

9.4 ESO:s rapport "Fisk och fusk"

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) gav år 1997 ut en rapport med titeln *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*, (Ds 1997:81). Rapporten innehåller två studier; en mål- och maktstudie och en studie där fiskarnas ekonomi står i centrum. Rapporten kritiserades kraftigt då den presenterades och den debatterades också i riksdagen (prot. 1997/98:70).

I rapporten drog man följande slutsatser om fiskeripolitiken:

- Möjligheterna att fuska är många trots en omfattande kontroll.
- Fiskeföretagens bokföring uppvisar allvarliga brister.
- Fiskarna misstror fiskeregleringen.
- Fiskestatistiken är bristfällig.
- Fiskarnas privata ekonomi är orimligt låg.
- Reglerna för a-kassa för fiskare ger starka incitament att fuska.

I studien konstaterade man att 40 % av fiskarna deklarerade en månadslön motsvarande 5 000 kronor före skatt och att timlönen inom vissa delar av fisket låg på 9 kronor per timme (s. 22).

Med anledning av att direktstödet till näringen, bland annat strukturstödet, var så omfattande (totalt beräknades stödet till drygt 423 miljoner kronor och detta jämfördes med näringens samlade produktionsvärde på ca 1 100 miljoner kronor) beräknade man förädlingsvärdet per arbetad timme. Förädlingsvärdet uppgick till 84 kronor per arbetad timme och jämfördes med det genomsnittliga förädlingsvärdet för alla branscher vilket uppgick till 281 kronor per timme. Man påpekade att detta värde inte ens var

acceptabelt inom näringar med lågutbildad arbetskraft som sågverks- och renhållningsnäringen som dessutom i stort saknar stöd.

Fiskarnas låga inkomster och det låga förädlingsvärdet för hela fiskeindustrin utgjorde enligt rapporten tydliga indikationer på att det förekommer ett omfattande fiske ”vid sidan av det av staten sanktionerade.”

10 Fiskerikontrollens effektivitet, resursutnyttjande, kostnadseffektivitet och flexibilitet

Utredningens bedömning:

Den yttersta effekten av fiskerikontrollen är att bevara fiskeresursen och hindra olagligt fiske. Det material som utredningen har haft tillgång till är inte tillräckligt för att kunna dra slutsatsen att effekten ”hindra olagligt fiske” nås till fullo.

Det är centralt att få till stånd ett system för indikatorer på olagligt fiske som kan mätas år från år. Vidare finns behov av att utveckla styrning och uppföljning av myndigheternas fiskerikontrollverksamhet mot mer effektorienterade mål och en uppföljning i denna riktning.

I de delar utredningen har material görs den samlade bedömningen att fiskerikontrollen fungerar i stort sett väl.

Utredningen har gjort fördjupade studier inom vissa delar av det rapporterade fisket. Inom det fisket finns det ytterst få indikatorer på ett mer omfattande svenskt olagligt fiske.

Vidare bedömer utredningen att organisationernas samverkan och samordning har stor utvecklingspotential och bör förstärkas. Utredningen gör vidare bedömningen att riskanalysen som grund för kontrollen har stor potential och bör utvecklas.

Utredningen bedömer att den potentiella flexibiliteten i Kustbevakningens organisation kan utnyttjas bättre.

Sverige har enligt utredningens bedömning ett godtagbart resursutnyttjande och en godtagbar kostnadseffektivitet i fiskerikontrollen. Utredningen konstaterar att kostnaden för svensk fiskerikontroll i förhållande till flottans storlek, tonnage, landade fångster och värdet på de landade fångsterna, inte är anmärkningsvärt hög.

I följande kapitel redovisas det material som legat till grund för utredningens analys och bedömning av den svenska fiskerikontrollens funktion med avseende på effektivitet, resursutnyttjande, kostnadseffektivitet och flexibilitet. Detta görs genom en redovisning av kontrollorganisationens prestationer och relationen till prestationernas kostnader. Utfallet av detta beskrivs i det inledande avsnittet. Effektiviteten har i huvudsak bedömts mot bakgrund av de slutsatser som framkommer i kapitel 9 om olagligt fiske och de mått som presenteras i det följande. Resursutnyttjandet är bedömt mot bakgrund av en jämförelse med andra länders kostnader för fiskerikontrollen. Vi har bland annat satt kostnaden för den svenska kontrollen i relation till flotta, fångster och värde. Utredningen har också kort gjort en jämförelse med den danska fiskerikontrollen.

Utredningen har också försökt bedöma fiskerikontrollens flexibilitet. Utredningen har genom studier och indikationer, försökt bedöma samordnings-, samverkans- och samarbetsformerna inom den svenska fiskerikontrollorganisationen.

Inledningsvis vill utredningen dock visa på tidigare utredningar om effektivitet i den svenska fiskerikontrollen.

10.1.1 Effektivitet i utredningen fiskeriadминистраtionen i ett EU-perspektiv (SOU 1998:24)

I betänkandet *Fiskeriadміністраtionen i ett EU-perspektiv* (SOU 1998:24) gjordes en genomgång och översyn av hela fiskeriadміністраtionen. I betänkandet utformades ett antal kriterier för att bedöma effektiviteten av det organisatoriska förslaget till en förbättrad landningskontroll. Dessa kriterier var följande:

- utförarens kunskap om uppgiften,
- antalet kontrollställen och frekvensen kontroller på varje plats,
- fördelar och nackdelar med lokalt placerade utförare,
- fördelar och nackdelar med fast placerad personal kombinerad med rörliga team i förhållande till en helt rörlig organisation,
- fördelar och nackdelar med att även andra uppgifter, t.ex. dokumenthantering och kvalitetskontroll, utförs av samma personal som utför kontroll,

- fördelar och nackdelar med en samlad organisation kontra en organisation som upprätthålls genom samverkan av flera myndigheter,
- kostnader för organisationen.

Vi gör inte samma bedömning som i SOU 1998:24 om vilka kriterier som är viktigast för effektivitet. Flera av kriterierna är intressanta men det är tveksamt vilket mått på effektivitet det är frågan om. Färre kontrollställen ger troligen ett mer lättkontrollerat fiske. Men det säger inget om effektiviteten. Få kontrollställen medför troligen lägre kostnader för kontroll. Men om detta samtidigt innebär att man styr om fisket till helt olagliga landningar så kan det leda till en effektivitetsminskning. Intressant är att utredningen om fiskeriadministrationen också gjorde ett försök att bedöma förhållandet mellan effektivitet och frekvens av kontroller. Vi kommer i det följande att visa på ett resonemang kring sambandet mellan frekvensen av kontroller och effekten av kontrollverksamhet inom det rapporterade fisket.

10.1.2 Statskontorets rapport "Effektivare kustbevakning" (2000:1)

Statskontoret fick år 2000 i uppdrag av regeringen att analysera Kustbevakningens effektivitet och kostnadseffektivitet. Statskontorets bedömning av effektiviteten, enligt deras definition, gjordes utifrån ett antal kriterier – ägarkriterier, myndighetskriterier, medborgarkriterier, samverkande myndigheters kriterier, samverkande länders kriterier och medarbetarkriterier.

Statskontoret definierade och delade upp begreppet effektivitet i inre och yttre effektivitet. Med yttre effektivitet avses i rapporten att myndigheten utför rätt saker och med inre effektivitet att det som ska utföras genomförs på rätt sätt.

Statskontorets samlade bedömning var att Kustbevakningen i stort sett är en effektiv, kostnadseffektiv och väl fungerande myndighet i den svenska statsförvaltningen.

Eftersom uppdraget var så brett och generellt formulerat mätte Statskontoret inte Kustbevakningens fiskerikontrollverksamhet särskilt utan vad som utfördes var en samlad bedömning av Kustbevakningens hela verksamhet. Den samlade bedömningen gjordes

främst genom att mäta måluppfyllelse i relation till antal genomförda prestationer.

10.1.3 Slutsatser av tidigare effektivitetsstudier av fiskerikontroll

De tidigare studierna på området – *Fiskeridistributionen i ett EU-perspektiv* och Statskontorets studie av hela Kustbevakningen – har inte sökt mäta effekten av fiskerikontrollen. I stället har olika kriterier för vad som skulle kunna vara en effektiv kontroll mätts. Studierna ger inte tillräckligt underlag för att kunna bedöma om fiskerikontrollen så som den genomförs i dag ger den önskvärda effekten.

10.2 Behov av förbättrad styrning och uppföljning

EU:s detaljerade regelverk på fiskeripolitikens område är svårt att förena med den svenska mål- och resultatorienterade styrmodellen. Den svenska styrmodellen går i korthet ut på att ge myndigheterna de yttre ramarna, övergripande mål och ekonomiska resurser för att utföra sitt uppdrag. Regeringen styr myndigheterna främst genom myndigheternas instruktioner och genom regleringsbrev. Myndigheterna ska sedan till regeringen redovisa om de uppfyller målen och kan redovisa ett resultat som visar att myndigheten bidrar till att samhället går i riktning mot de politiskt uppställda målen.

EU:s styrmodell inom fiskeripolitiken innebär i princip att i detalj styra utförandet av fiskeripolitiken. Regleringen av verksamheten finner man ofta i förordningar som riktar sig till medlemsstaterna och som är direkt tillämpliga där. Styrmodellen är prestationsinriktad med bl.a. krav på det antal kontroller som ska utföras. Som exempel kan nämnas TAC och kvotförordningen för år 2005 vilken innehåller krav på att övervaka vägningen av minst 20 % av 750-kiloslandningarna av torsk från Östersjön.

Skillnaderna i styrmodellerna gör det svårt att styra, följa upp och redovisa genomförandet av fiskerikontrollen på ett enhetligt sätt. Problemet försvåras av att ansvaret för fiskerikontrollen är fördelat på flera departement. Fiskeriverket ligger under Jordbruksdepartementet. Kustbevakningen som myndighet ligger under Försvarsdepartementet men verksamheten spänner över sju olika

politikområden och sex olika departement – Försvarsdepartementet, Jordbruksdepartementet, Departementet för miljö- och samhällsbyggnad, Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Finansdepartementet – är inblandade i styrningen och uppföljningen av Kustbevakningens verksamhet.

De skilda styr- och uppföljningssystemen samt det uppdelade ansvaret ställer höga krav på regeringens styrning och uppföljning av fiskerikontrollen och de båda myndigheternas verksamheter. Utredningen lämnar flera förslag som syftar till att underlätta styrningen och uppföljningen i dessa avseenden, se kap. 12, 13.1 och 13.2.

10.3 Genomförandet av den operativa kontrollen

Hur genomförandet av den operativa kontrollen går till redovisas närmare i kapitel 6. I detta avsnitt fokuserar vi på vad som presteras inom den operativa kontrollen och hur mycket detta kostar. Vi analyserar måluppfyllelsen avseende kontrollnivåer, patrulltider och inriktningstider, kostnaderna för fällande domar och upptäckta brott i kontrollen.

10.3.1 Antalet kontroller, kvalitet och kostnader

Andelen kontroller satt i relation till antalet landningar har varierat under åren (Tabell 10.1). Åren 1996 och 1997 var antalet landningskontroller mellan 1 % och 3 % av det totala antalet landningar. Över åren, sedan 2001, kan vi konstatera att andelen stigit. Samtidigt vet vi att landningarna över åren också minskat.

Tabell 10.1 År och andel landningskontroller i relation till landningar

År	Andel landningskontroller av rapporterade landningar
1996	0,5–1%
1997	1–3%
1998	?
1999	?
2000	4,37%
2001	2,84%
2002	3,33%
2003	3,60%
2004	-

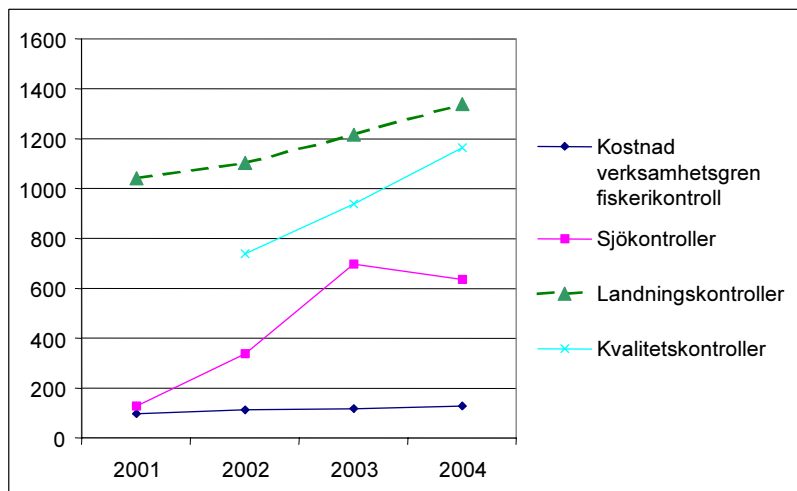
Det är viktigt att komma ihåg att Tabell 10.1 inte säger något om effektiviteten i kontrollen utan endast något om frekvensen. Generellt finns inga klara samband mellan frekvens och effekt/effektivitet. Sambandet mellan ett effektivitetsmått och frekvens på kontroller går emellertid att delvis mäta. Detta redovisas i avsnitt 10.4.3.

Det är viktigt att poängtera att frekvensen inte heller säger något om kvaliteten i Kustbevakningens sätt att genomföra kontrollerna. Kommissionen har riktat viss kritik mot att kontrollerna inte alltid utförs fullständigt.

Ett sätt att mäta kvaliteten på utförandet av kontrollen är att fråga fiskarna vad de anser om Kustbevakningens sätt att genomföra kontroller. Några dylika studier ("kundundersökningar") genomför inte Kustbevakningen.

Antalet landningskontroller har varierat över åren som framgår av Figur 10.1. Sedan år 2001 är trenden tydligt uppåtgående. De totala kostnaderna, såsom de redovisas i årsredovisningarna, ökar också.

Figur 10.1 Antal fiskerikontroller totalt åren 2001–2004, samlade kostnaderna för verksamhetsgrenen fiskerikontroll vid Kustbevakningen och Fiskeriverket, samt landningskontroller och kvalitetskontroller



Källa: Kustbevakningens respektive Fiskeriverkets årsredovisningar 2001–2004.

Anm. Kustbevakningen särredovisar kvalitetskontroller från år 2002. Kvalitetskontrollen togs över av Kustbevakningen från jan 2000 men började redovisas först år 2002.

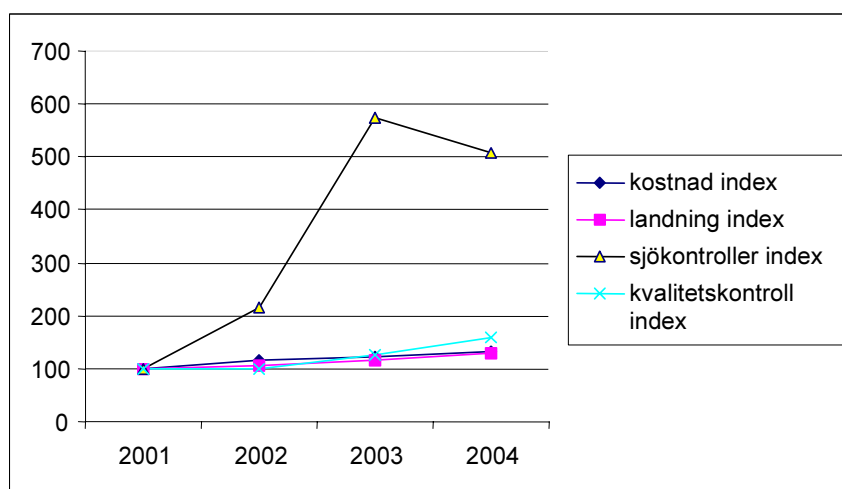
Sedan år 2001 har antalet fiskerikontroller till sjöss och på land (exkl. kvalitetskontroller) vid Kustbevakningen varierat från 1 166 kontroller år 2001 till 2 060 kontroller år 2004. Denna variation förklaras huvudsakligen av att antalet sjökontroller varierat kraftigt över åren. Antalet landnings- och kvalitetskontroller följer däremot med kostnadskurvan för kontrollen.

Kustbevakningen redovisar i sin årsredovisning påbörjade kontroller (fullständiga och ofullständiga). De siffror som är redovisade här är hämtade från årsredovisningarna. För år 2004 handlar det om drygt 10 % ofullständiga kontroller. Detta har också kritiserats i kommissionens länderrapport 2000–2002. Orsaker som uppges som ofullständigheter i kontroller kan vara dåligt väder eller att annan uppgift går före fiskerikontrollen, t.ex. sjöräddning. En icke-fullständig kontroll är inte nödvändigtvis detsamma som en kontroll med låg kvalitet. I samband med operationer eller särskilda pådrag kan inriktningen vara sådan att

bara vissa kontrollåtgärder kontrolleras. En kontrollåtgärd är ett moment i en fullständig kontroll.

I Figur 10.2 har utredningen indexerat kontroller och kostnader. Utgångspunkten är år 2000 där kontroller och kostnader är 100. Av figuren framgår tydligt att kostnaderna, kvalitetskontrollerna och landningskontrollerna följer varandra. Sjökontrollerna varierar desto mer. År 2003 genomfördes cirka 550 % fler sjökontroller jämfört med år 2001. Detta utan att kostnaderna för kontrollen steg nämnvärt. År 2004 sjönk antalet sjökontroller med cirka 10 %. En trolig förklaring till variationen i sjökontrollerna kan vara väderförhållandena och tekniska problem.

Figur 10.2 Kostnadsindex för verksamhetsgrenen fiskerikontroll, samt indexerade värden för sjö-, landnings- respektive kvalitetskontroller



Källa: Egna beräkningar utifrån årsredovisningar av Fiskeriverket och Kustbevakningen år 2001–2004.

Att antalet kontroller följer kostnadsindex är inte uteslutande positivt. Utifrån målsättningarna i den ekonomiska politiken finns det allmänna förväntningar på produktivitetsökningar i statsförvaltningen. Från figuren kan någon ökad produktivitet inte utläsas avseende kvalitets och landningskontroller.

Som vi redan nämnt har antalet kontroller inte nödvändigtvis ett samband med den totala effekt som en kontroll ger. Det viktiga för

att kontrollen ska ge maximal effekt är att kontrollera på de ställen där man kan misstänka fusk och olagligt fiske.

10.3.2 Måluppfyllelse – referensnivåer och kontrollnivåer

Kustbevakningens mål framgår av regleringsbrevet. Kustbevakningen ska redovisa vilka åtgärder myndigheten vidtagit samt göra en analys av hur åtgärderna bidragit till att målet för verksamhetsgrenen uppnåtts.

Vidare ska Kustbevakningen redovisa kontrollerad referensnivå, kontrollnivå per segment¹ i relation till beslutad nivå enligt det riskanalysbaserade fiskerikontrollsystemet samt en bedömning av uppnådda effekter. De bedömningar av effekter av fiskerikontrollen som krävs i åiterrapporteringen blir i huvudsak en prestationsredovisning från Kustbevakningens sida. Det är dock enligt utredningens bedömning inte förvånande eftersom det är otydligt vilka effekter som avses eftersom målsättningarna inte är effektorienterade.

Kustbevakningens redovisning av vidtagna åtgärder är till största delen inriktad på prestationer. Myndigheten redovisar att man uppnått det i samråd med Fiskeriverket framtagna målet inom ramen för det riskanalysbaserade kontrollsystemet om 500 kontroller till sjöss.

I analysen av hur åtgärderna bidragit till att målet för verksamhetsgrenen uppnåtts bedömer Kustbevakningen att man under 2003 förbättrat måluppfyllelsen beträffande de segmentsbaserade målen för landningskontroll samt kontroller till sjöss och att endast smärre avvikelser kvarstår. Dessutom redovisar Kustbevakningen vissa brister i kontrollen avseende provtagning av landningar av osorterad pelagiskt fisk vilket berott på svårigheter att uppfylla kraven på en bra arbetsmiljö.

Kustbevakningen har för att följa utvecklingen inom samtliga fartygssegment och skapa kunskap kring brottsbenägenheten satt en referensnivå i samråd med Fiskeriverket som innebär att 2 % av den landade kvantiteten i samtliga segment ska kontrolleras.

Bakgrunden till referensnivån är att ha något att mäta den riskanalysbaserade kontrollen mot. Detta för att kunna se om riskanalysen ger en högre träffprocent än det slumpmässiga urvalet

¹ Fiskefartygen indelas i segmenten bottentrålare, garn och krokbatar, kustsegmentet, laxbatat, räkrålare, tredjelandsfartyg samt vadbåtar och flyttrålare.

kontroller som utförs. Så kallade kontrollnivåer sätts också för olika segment. Kontrollnivåerna är högre än referensnivån. De har fastställts av Kustbevakningen i samråd med Fiskeriverket.

För 2004 uppnåddes referensnivån inom alla segment. Däremot nådde man år 2004 inte kontrollnivån för segmentet garn och krok och inte heller för tredjelandsfartyg (Tabell 10.2). En förklaring till att målen för segmentet garn och krok inte nåddes är att fartygen inom segmentet ofta är små och inte kopplade till VMS och att de dessutom inte har krav på sig att lämna förhandsanmälan inför sina landningar. Inriktningen har därför varit att i större utsträckning kontrollera dessa fartyg till sjöss och vid behov följa upp dessa inspektioner med landningskontroller. En orsak till att man inte nått målen för tredjelandsfartyg är att segmentet i stort upphört i och med att Polen och de baltiska staterna gick med i EU.

Tabell 10.2 Mål och måluppfyllelse – kontrollnivåer 2004

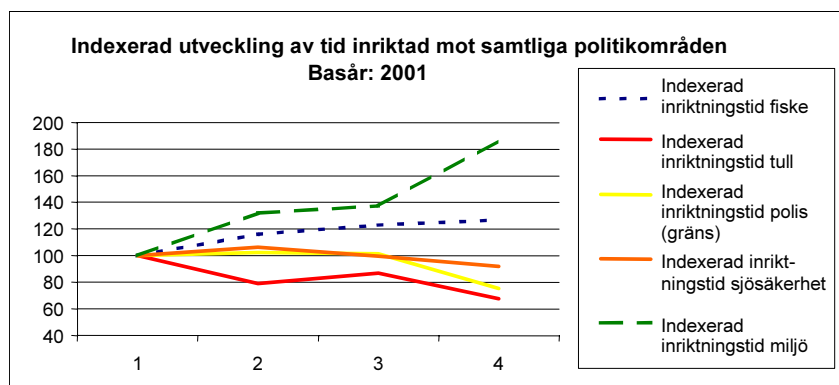
Segment	Genomsnittlig målnivå under 2004 %	Kontrollerad kvantitet 2004 %
Kustsegmentet	3	4
Räktrålare	3	3
Vadbåtar och flyttrålar	12	21
Bottentrålare	12	21
Garn- och krokbåtar	11	9
Laxbåtar	2	10
Tredjelandsfartyg	12	7

Målen har varierat över tiden. Under tidigare år har man inte nått målnivåerna i olika avseenden. År 2001 hade Kustbevakningen ett mål att 10 % artrelaterad kvantitet skulle kontrolleras vilket inte nåddes avseende landad kvantitet. År 2002 uppnåddes inte målen för den genomsnittliga kontrollnivån för garn och krok, botten-trålare, räktrålare och kustsegmentet. År 2003 uppnåddes inte heller målnivåerna för kustsegmentet, vad- och flyttrålarna, botten-trålarna och garn- och krokbåtarna.

10.3.3 Patrulltid och sjöövervakning

Ytterligare ett mått inom fiskerikontrollen är kvantiteten sjöövervakning eller patrulltid. Detta mått säger dock inte på kort sikt och enskilt något om effekt. Det finns emellertid ett bakomliggande antagande att sjöövervakning kan förväntas ha en preventiv effekt. Denna effekt är mycket svår att mäta då det handlar om att mäta ett kontrafaktiskt tillstånd, dvs. vad som skulle ha hänt om Kustbevakningen inte varit på plats. Måttet, i kombination med träffprocenten, säger möjligen något om utvecklingen i en jämförande studie över åren.

Figur 10.3 Utveckling av patrulltider vid Kustbevakningen inom olika politikområden



Figur 10.3 visar att Kustbevakningens patrulltider ökat mest gentemot politikområdet miljö men också att patrulltiden kontinuerligt ökat under de senaste fyra åren med inriktning mot fisket. Den patrulltid som Kustbevakningen redovisat i en särskild promemoria (2005-01-16) visar att 15 % av den sammantagna patrulltiden (25 000 timmar av 160 000 timmar) är övervakning i hamn. Det handlar då främst om gränskontroll, sjösäkerhetstillsyn och fiskerikontroll. Av den totala patrulltiden är ca 2 % fiskerikontroll i hamn (ca 3 200 timmar).

10.3.4 Upptäckta brott i den operativa kontrollen

Kustbevakningen redovisar bland annat kontrollåtgärder och rapporter i fisket. En rapport föranleds av ett brott mot någon regel inom fisket. En rapport är inte nödvändigtvis en fullständig polisrapport. En rapport kan vara ett av flera brott som tillsammans bildar en fullständig rapport till polisen.

För åren 2000–2004 ser det ut som i Tabell 10.3. Man bör observera att kontrollåtgärder är flera moment i en landnings- eller sjökontroll.

Tabell 10.3 Antal kontrollåtgärder, utan anmärkning, rapport samt antal eftergifter inom Kustbevakningens fiskerikontroll

År	Kontroll- åtgärder	Utan anmärkning	Anmärkning	Misstänkta/ upptäckta brott*	% rapport/ kontrollåtgärd	Eftergift	% eftergift/ anmärkning
2000	19 113	18 084	1 029	507	2,7	372	18,2
2001	17 570	16 470	1 100	494	2,8	431	39,1
2002	19 103	18 155	948	484	2,5	286	30,2
2003	21 727	20 330	1 397	619	2,8	212	15,2
2004	20 203	19 305	898	399	2,0	180	20,0

* inkluderar både fritids- och yrkesmässigt fiske.

Tabell 10.3 visar att rapporterna/kontrollåtgärd har minskat under 2004. Vad detta kan bero på kan vi bara spekulera i. Det kan t.ex. vara en ökad regelefterlevnad bland fiskarna. Det kan också vara att Kustbevakningens arbete med riskanalys inte har slagit väl ut. Går man något djupare in i siffrorna kan vi konstatera att i de delar där man faktiskt genomför en riskanalys är träffprocenten år 2003 och 2004 ca 10 %. Detta är en avsevärt högre träffprocent än vad den slumpmässigt utförda kontrollen genererar.

Vidare kan vi konstatera att andelen rapporteftergifter också minskat. En rapporteftergift är när en tjänsteman fattar ett eget beslut om att inte rapportera ärendet. År 2001 gavs rapporteftergifter i nästan 40 % av de upptäckta överträdelserna. Andelen rapporteftergifter har därefter nästan halverats till 20 %.

En siffra som är relativt konstant över åren är andelen kontrollåtgärder utan anmärkning i förhållande till det totala antalet kontrollåtgärder. I mellan 93,5 % och 95,5 % av fallen mellan 2000 och 2004 finns inga anmärkningar.

10.3.5 Styckkostnader per kontroll, fällande domar, upptäckta överträdelser samt totala kostnader för kontrollen

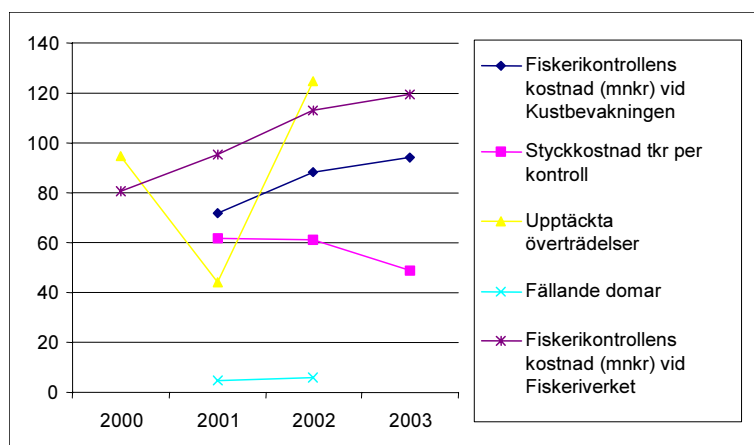
I kapitel 8 redovisas olika uppgifter om upptäckta överträdelser och fällande domar. Materialet från kommissionen, Fiskeriverket och Kustbevakningen är ytterst varierande trots att det rimligen borde finnas någon form av gemensam redovisning.

Det övergripande problemet med statistiken är att ett ärende som inlämnas under 2003 kanske avgörs först år 2005. Det innebär att det inte är alldeles lätt att mäta effektiviteten genom antalet fällande domar. Något som förbättrar möjligheterna något är preskriptionstiden på två år. Om de fällande domarna under en treårsperiod inte höjs överhuvudtaget är effektiviteten låg eftersom ärendena vid inledningen till det första året är preskriberade år tre (om inte stämning hunnit utfärdas dessförinnan). Relationen mellan upptäckta överträdelser och fällande domar enligt EU:s tabeller är som följer:

- År 2000 $29/88 = \text{ca } 33 \%$
- År 2001 $5/44 = \text{ca } 11 \%$
- År 2002 $6/125 = \text{ca } 5 \%$

Källa: EU-kommissionens länderrapport år 2000–2002.

Figur 10.4 Styckkostnader, upptäckta överträdelser, fällande domar och kostnaderna för fiskerikontrollen



Källa: Fiskeriverkets årsredovisningar, Kustbevakningens årsredovisningar, underlag från kommissionen, utkast länderrapport 2000–2002, kostnaden för fiskerikontrollen år 2000 är delvis en uppskattning, beräknad på summan av Fiskeriverkets kostnader, samt en uppskattning av Kustbevakningens genomsnittliga kostnadsökning åren 2001–2003.

Den beräkningsmodell som vi använt är från myndigheternas årsredovisningar. Måtten är inte indexerade. Styckkostnaden enligt vår beräkning har gått ned per kontroll. Något tydligt samband i Figur 10.4 vad gäller kostnaderna för kontrollen och de fällande domarna och upptäckta överträdelser framträder inte.

10.3.6 Slutsatser om genomförandet av den operativa kontrollen

Det finns en stigande trend av utförda landningskontroller i förhållande till antalet landningar sedan 2001. Vi kan också konstatera att kostnaderna under åren 2001–2004 har stigit. De indexerade värdena för kontroll och kostnader pekar på att kostnaderna stiger lika mycket som verksamhetsutförandet. För varje tillförd resurs får vi fler kontroller utförda.

Kustbevakningens målsättningar, som är framtagna i samråd med Fiskeriverket inom ramen för det riskanalysbaserade kontrollsystemet, avseende referensnivåer och kontrollnivåer uppnåddes år 2004 utom i ett avseende – segmentet garn och krok – där målsättningen för kontrollnivån var 11 % och man nådde 9 %. År 2004 är en förbättring avseende måluppfyllelse jämfört med år 2003 och 2002.

Det viktigaste resultatet av arbetet med referens- och kontrollnivåer är att kunskapen om brottsbenägenheten ökat. En slutsats har varit att brottsbenägenheten inte följer segmentsindelningen. Dessutom kan man med systemet få jämförelsedata för att se om det riskanalysbaserade systemet fungerar, dvs. att riskanalysen genererar en högre träffprocent än kontroll enligt slumpmässigt urval.

Viss kritik har riktats mot Kustbevakningen, bland annat från Kommissionen, för att man tidigare inte uppnådde målsättningarna med referensnivån/segment. Syftet med referensnivån är främst att utveckla kunskapen om utvecklingen av fisket. Kunskapen som kontrollen gentemot referensnivåerna hittills genererat är att det inte finns någon koppling mellan segment och brottsbenägenhet. Brottsbenägenheten är snarare kopplad till enskilda objekt. Denna slutsats stärks av den analys som genomförs i avsnitten 10.4.3, 10.4.4 och 10.4.5.

Kritiken från kommissionen avseende att Sverige genomför förhållandevis få kontroller till land och till sjöss har utredningen

svårt att ta ställning till. Dels är bedömningsgrunderna för vad som är få kontroller otydliga, dels är, enligt utredningens bedömning, antalet kontroller egentligen inte ett relevant mått på den effekt man vill ha ut av fiskerikontrollen. Det viktiga är, enligt utredningens mening att "rätt" kontroller utförs. Sverige har valt en riskanalysbaserad modell vilket utredningen anser är ett kostnadseffektivt sätt att utföra kontrollen på. Den innebär att kontroller ska utföras där de ger mest effekt och nytta. Vid en jämförelse med kommissionens kritik mot övriga länder framstår inte heller Sverige som ett unikt exempel på få utförda kontroller.

Vad gäller prevention och patrulltid finns endast ett mått över tiden. Tendensen är tydlig – Kustbevakningens närvaro har ökat och inriktningen mot fisket har ökat. Medel har tillskjutits år 2004 om 50 miljoner för miljöövervakning vilket verkar ha kommit fisket tillgodo vilket också var en uttalad intention vid medelstillsdelningen.

Prevention skapas bara om man har en respekt för Kustbevakningen och regelverket. För en avskräckande effekt krävs risk för upptäckt och att man vid en upptäckt också blir utsatt för någon form av sanktion. Chansen till en rapporteftergift har under de senaste fem åren legat på mellan 15 % och 40 %. Vidare vet vi inte hur många fall av Kustbevakningens rapporter som leder till fällande domar (se vidare kapitel 8). Omvänt är det viktigt att påpeka att mellan 93,5 och 95,5 av samtliga kontrollåtgärder inom fisket inte genererar någon som helst anmärkning. Detta indikerar en följsamhet gentemot regelverket från fiskarnas sida.

EU:s uppgifter om fällande domar för allvarliga upptäckta överträdelser visar på en ganska dramatisk minskning av antalet fällande domar. Ser man till Fiskeriverkets uppgifter är bilden ljusare avseende effektiviteten i systemet. Cirka 75 % av Fiskeriverkets ärenden har renderat i någon form av sanktion.

Intressant är, enligt utredningen, relationen mellan kostnaderna för fiskerikontrollen, antalet landningar och de fällande domarna. Sedan år 2000 har fiskerikontrollen kostat cirka en halv miljard kronor. Under denna tid har cirka 150 000 landningar genomförts. Kontrollen har renderat, enligt det material som utredningen tagit del av, i drygt ett 40-tal fällande domar sedan år 2000. Sammanfattningsvis kan detta mått inte ses som en indikator på ett utbrett och omfattande svenskt olagligt fiske.

10.4 Olika mått på effekter och effektivitet i fiskerikontrollen

Varken Fiskeriverket eller Kustbevakningen mäter med regelbundenhet effekterna av fiskerikontrollverksamheten. De mål som har formulerats inom verksamhetsgrenen fiskerikontroll och de övergripande målen för området fiske är inte heller rena effektmål. Detta kan därmed förklara varför tillgängligt material är litet.

Fiskeriverket har i sina årsredovisningar på senare år (se bl.a. 2002 och 2003) försökt göra bedömningar av effekterna av den egna fiskerikontrollverksamheten. Men denna redovisning betonar mer prestationer än effekten av prestationerna. Kustbevakningen skriver i ett svar på en skrivelse som utredningen skickat till Kustbevakningen (utredningens dnr 2004/08) att ”det inte är okomplicerat att mäta effektivitet, produktivitet och effekt i en brottsförebyggande och brottsbekämpande myndighet.” Inte heller beskriver Kustbevakningen i sina årsredovisningar egentliga effekter av verksamheten.

I det följande visar utredningen på ett antal olika mått som främst Fiskeriverket pekat ut som möjliga mått. Måtten är delvis av utredningen och Fiskeriverket vidareutvecklade mått av det material som Fiskeriverket använt som underlag i rapporten om orapporterat fiske (maj 2004).

10.4.1 Mått 1, den riskanalysbaserade kontrollen jämfört med den slumpmässiga kontrollen

Ett första mått på effektivitet som utredningen har kunnat studera är Kustbevakningens mått på skillnaderna i träffprocent i det riskanalysbaserade kontrollsystemet jämfört med de kontroller som baseras på ett slumpartat urval. Kontrollen inom det riskanalysbaserade systemet ger högre träffprocent, dvs. det skapas fler rapporter om olagligt fiske (10 %), och är därmed effektivare än de rutinmässiga kontrollerna (1–4 %) som genomförts parallellt.

Kustbevakningen utför kontroller både utifrån ett riskanalysbaserat urval och genom ett slumpartat urval. Måttet säger inget annat än att ett sätt att genomföra kontrollen på är effektivare än ett annat. Det är alltså inte ett totalmått på en effektiv fiskerikontroll. För detta behövs mer data om hur utbrett det olagliga fisket är.

Kustbevakningen redovisar så kallade kontrollåtgärder. En landnings- eller sjökontroll innefattar ett flertal kontrollåtgärder. Kontrollåtgärderna motsvarar i princip olika brottsrubriceringar.

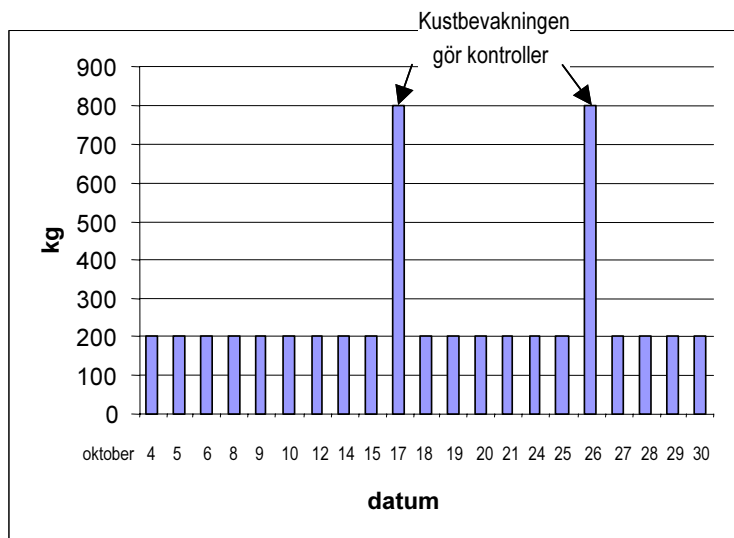
Kontrollen som riktas mot fritidsfisket ger ett utfall (träffprocent) på mellan ca 11 och 13 % årligen sedan 2000. Kontrollerna utförs dock på förekommen anledning, dvs. när man misstänker att olaglig aktivitet pågår.

När man införde det så kallade riskanalysbaserade kontrollsystemet år 2002 så ökade träffprocenten till över 10 % år 2003 inom kategorin ”övrigt yrkesfiske”. Där hade man tidigare en träffprocent på ca 4 %. År 2004 hade dock träffprocenten minskat till strax under 9 % inom samma kategori. Orsakerna till detta är inte analyserade.

10.4.2 Mått 2, generell indikator på olagligt fiske

Ett annat mått som Fiskeriverket pekat ut för att mäta en del av det olagliga fisket är indikatorn som återges i Figur 10.5, Indikator på olagligt fiske. Figuren visar en enskild fiskebåt som kontinuerligt landar 200 kg fisk. Vid två tillfällen blir båten kontrollerad och har då 800 kg fisk ombord. I det enskilda fallet kan detta givetvis vara en slump. Om man skulle genomföra en mer omfattande undersökning får vi ett mått som indikerar på olagligt fiske inom det rapporterade fisket. Det finns då ett orapporterat flöde inom de rapporterade flödena. Om detta visar sig vara mer regel än undantag på flera båtar inom ett givet fiske eller vid ett avgränsat territorium så har man då en indikator på olagligt fiske. Fiskeriverket har till utredningen redovisat fyra tydliga fall på fiskefartyg som under tvåmånadersperioder landat enligt mönstret i figuren.

Figur 10.5 Indikator på olagligt fiske



Måttet visar också något om respekten för gällande regelverk genom att det redovisas mindre kvantitet landad fisk då man inte blir kontrollerad. Vi kan också konstatera att måttet inte visar någon ihållande preventiv effekt. Redan landningen efter kontrollen redovisas en mindre fångst.

Om man använder måttet på detta sätt och om man hittar många fartyg med samma beteendemönster borde man kunna uttala sig om graden av olagligt fiske. Det material som utredningen tagit del av är alldeles för litet för att vi ska kunna bilda oss en uppfattning.

10.4.3 Mått 3, rapporterat osorterat pelagiskt fiske med och utan kontroll

Om vi använder oss av det föregående måttet men på en aggregerad nivå och tar ut genomsnittet på landade kvantiteter fisk vid kontroller och jämför genomsnittet då kontroller inte utförts får vi ett tredje samlat effektmått (effektivitetsmått då vi väger in kostnaderna). Detta är ett mått som kan prövas inom ramen för det riskanalysbaserade kontrollsystemet.

Fiskeriverket har på uppdrag av utredningen tagit fram data inom det osorterade pelagiska fisket, torskfisket och räkfisket.

Måtten redovisas som separata mått i detta avsnitt och i kap. 10.4.4 och 10.4.5.

Av Tabell 10.4 kan vi konstatera att effektiviteten av kontrollen inom det redovisade osorterade pelagiska fisket har ökat, dvs. skillnaderna mellan genomsnittsvikterna vid kontroll och icke-kontroll är marginella. Det är därmed en stark indikation på att utrymmet för fusk inom det rapporterade fisket har minskat.

I Tabell 10.4 redovisas de totala kostnaderna för fiskerikontrollen åren 2001–2003. Uppgifterna är hämtade från myndigheternas årsredovisningar. Vidare redovisas klasserna inom det osorterade pelagiska fisket, effektmåttet (som är skillnaden i medelvärde mellan en kontrollerad och en icke-kontrollerad landning). Kvoten mellan effektmåttet och de samlade kostnaderna för kontrollen blir då vårt effektivitetsmått. Vidare redovisas hur många procent av landningarna som kontrollerats.

Genomsnittsvikterna (relationen kontrollerade – icke-kontrollerade) ligger mycket nära varandra under år 2003 i det osorterade pelagiska fisket. T.ex. inom klass 3-båtarna, dvs. båtar över 150 ton, så skiljer sig de redovisade genomsnittliga landningarna mindre än 1 % mellan de kontrollerade landningarna och de icke-kontrollerade landningarna. Detta är en tydlig indikation på att utrymmet för möjligheter till fusk inom det rapporterade pelagiska klass 3-fisket minskat. Effektivitetsmåtten ska läsas som att ju närmare noll man kommer desto högre effektivitet, ju högre siffra ju lägre effektivitet.

Tabell 10.4 Genomsnittet av storleken på landningar i det osorterade pelagiska fisket 2001–2003, jämförelse mellan kontrollerade landningar och icke-kontrollerade landningar

År	Kostnader fiskerikontrollen Fiskeriverket och Kustbevakningen	Klass*	Effekt: Medelvärde +/- % kontroll**	Effektivitets- mått: Kvoten effekt/kostnad	% kontrollerade landningar
2001	95,3	3	51%	0,54	14
2002	112,7	3	26%	0,23	14
2003	119,6	3	1%	0,01	13

Källa: Fiskeriverkets databas.

* p.g.a. få kontroller och små kvantiteter landad fisk genomför vi inga beräkningar på klass 1-båtarna.

** urvalet av storleken på båtarna som kontrollerades under respektive år måste analyseras då klassen innehåller båtar från 150 ton.

Inom det osorterade pelagiska fisket används ett slumpurval på i snitt 10–15 % för att ta ut fartyg till kontroll. Det finns också målsättningar för landningskontroll avseende så kallade 100-kilosprov. Dessa prover behövs för att säkerställa artsammansättningen (förhållandet mellan sill och skarpsill) i det osorterade pelagiska fisket så att kvotavräkningen från respektive kvot fungerar på rätt sätt. De båtar som kontrolleras genom 100-kilosprover slumpas fram med hjälp av en särskild slumpgenerator. Målsättningarna för den slumpmässiga kontrollen är att kontrollera % av landningar i;

- Klass 1: 3 %
- Klass 2: 6 %
- Klass 3: 20 %.

Vi kan konstatera att man inte når upp till målen inom klass 3-båtarna i det osorterade pelagiska fisket. Samtidigt kan vi konstatera att det inom det redovisade (rapporterade) fisket inte verkar föreligga något olagligt fiske. Därför kan man också dra slutsatsen att målnivån att kontrollera 20 % med avseende på olagligt fiske är för högt satt med avseende på kontroll av olagligt fiske. Däremot finns det andra skäl för sådana målnivåer, t.ex. för att säkerställa den statistiska kvaliteten på data.

Skälen till att siffrorna varierar över åren kan bero på flera olika faktorer. Det kan bero på regelförändringar, likväl som det kan visa på en ökad benägenhet från fiskarna att följa regelverket eller en samlat ökad effektivitet inom de operativa delarna av fiskerikontrollen. Två särskilda orsaker kan vara införandet av det riskanalysbaserade kontrollsystemet och kvoternas och ransonernas storlek.

Det framtagna effektivitetsmättet ger förutsättningar för att titta vidare på olika samband och sambandsmått. Vi kan t.ex. undersöka korrelationen mellan antalet kontrollerade landningar och effektivitetsmättet. Detta skulle svara på frågan om det finns ett samband mellan fler kontroller och effektiviteten. Korrelationen, alltså mellan antal kontroller och effektivitetsmättet är uppenbarligen låg. Andelen kontrollerade landningar under åren 2001–2003 (14 %, 14 %, 13 %) är relativt konstant i samband med de osorterade pelagiska landningarna. Ändå visar effektmättet på en förbättring (51 %, 26 %, 1 %). I det osorterade pelagiska fisket kan vi med relativt stor säkerhet uttala oss eftersom en större del av

båtarna är slumpmässigt utvalda och att fördelningen av storlek på de kontrollerade båtarna följer fördelningen av de båtar som finns i flottan. Dvs. större båtar är inte överrepresenterade i kontrollen, alltså avvikelser från det genomsnittliga bruttotonnaget är inte stor. Medelvärdet för kontrollerade fartyg inom det osorterade pelagiska klass 3-fisket är, avseende bruttotonnage, ca 355 ton. Medelvärdet för klass 3-båtarna allmänt i det osorterade pelagiska fisket är ca 374 ton.

Brister i måttet är att de uttagna båtarna för kontroll inte är slumpartade till 100 %. Ca hälften av alla kontroller är så kallade ja-kontroller (kontroller som krävs för 100-kilosprovtagningen och som är slumpartade). Den resterande biten är kontroller enligt det riskanalysbaserade systemet. (Utredningen har begärt en analys av hur fördelningen mellan de kontrollerade klass 3-båtarna ser ut jämfört med landningarna där ingen kontroll genomförts.)

Vidare mäter måttet bara rapporterat fiske. Dvs. måttet mäter inte det orapporterade fisket och därmed inte heller den samlade effektiviteten i fiskerikontrollen eller andra typer av överträdelser av bestämmelser om fiske än att redovisa rätt mängd fisk. Bland annat faller fiske med fel redskap, fiske på fel områden etc. utanför måttet. Samma sak gäller för mått 4 och 5 i de följande avsnitten.

10.4.4 Mått 4, rapporterat torskfiske med och utan kontroll

Motsvarande tabell som vi presenterat för det osorterade pelagiska fisket ser ut som följer för torskfisket. Analysen skulle kunna vara enkel utifrån tabellen – dvs. att det inom det rapporterade torskfisket finns ett olagligt fiske. Ser man dessutom till urvalet, 10% kontrollerade båtar för 2004 så blir det ännu tydligare. Resultatet av en närmare granskning ger emellertid en annan bild. Inom det pelagiska fisket finns ett stort mått av slumpmässigt urval av de båtar som kontrolleras vilket gör att det urvalet är säkrare som underlag. I detta urval vet vi att det till stor del under 2002–2004 bygger på ett urval inom det riskanalysbaserade kontrollsystemet. Detta system kan ha bidragit till att man tittat på större båtar vilket gett ett högre landat medelvärde.

Tabell 10.5 Genomsnittet av storleken på landningar i torskfiske 2001–2003, jämförelse mellan kontrollerade landningar och icke-kontrollerade landningar

År	Kostnader fiskeri-kontrollen Fiskeriverket och Kustbevakningen	Längd ¹	Effekt: Medelvärde +/- % kontroll ²	Effektivitetsmått: Kvoten effekt/- kostnader	% kontrollerade landningar
2001	95,3	>=18m	-11% ²	-0,12	4%
2002	112,7	>=18m	4%	0,04	8%
2003	119,6	>=18m	17%	0,14	13%
2004	128,6	>=18m	7%	0,05	15%

¹ Vi har valt att endast titta på torskåtar över 18 meter, dels för andelen kontroller är högre, dels för att landningarna är större vilket får antas påverka resursen i högre utsträckning än mindre landningar.

² Anledningen till negativt effekt- och effektivitetsmått kan bero på att andelen kontrollerade landningar är få. Dvs. det finns en risk att slumpen spelat en roll i sammanhanget och att man kontrollerat fler mindre fartyg.

Enligt tabellen skulle det inom torskfisket finnas ett klart högre genomsnitt vid kontrollerade landningar jämfört med icke-kontrollerade landningar (kolumn Effekt: Medelvärde +/- % kontroll). År 2003 var snittvikten vid kontroll 17 % högre än vid de icke-kontrollerade landningarna och år 2004, 7 % högre. Detta indikerar förbättrade värden de två åren. Ju högre procentvärde desto mindre effekt har kontrollen. År 2001 var de kontrollerade landningar endast 4 % vilket kan förklara det negativa värdet. Dvs. att fiskarna redovisade högre genomsnittliga landningar vid icke-kontroll jämfört med vid kontroll. Det är inte osannolikt att urvalet var för litet så att slumpen fått genomslag.

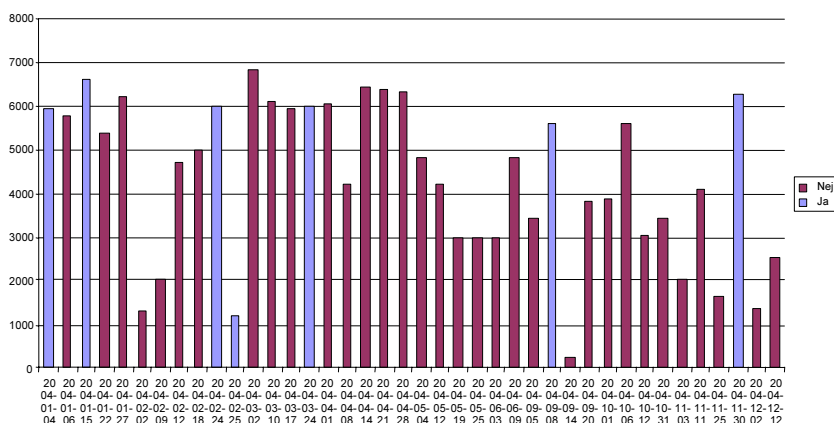
Utom tabellen har vi tittat på det totala genomsnittliga landningarna för alla klasser inom torskfisket. År 2003 var genomsnittsvikten på de kontrollerade landningarna 64 % högre än de landningar som inte kontrollerades. År 2004 hade siffran sjunkit till 36 %. Dvs. då Kustbevakningen genomförde landningskontroller deklarerade fiskarna i genomsnitt 36 % mer fisk i varje landning. Siffrorna kan tyda på att kontrollerna har förbättrats år 2004 jämfört med 2003. Samtidigt är 36 % en siffra som tyder på att det skulle kunna finnas ett utrymme för olagligt fiske inom torskfisket. Men detta kan vi endast uttala oss om följande antaganden skulle gälla:

1. urvalet var slumpmässigt,
2. någon riskanalys inte tillämpades.

Går vi sedan in på enskilda båtar för att leta efter mönstret som visas i Figur 10.5 blir våra slutsatser än mer osäkra. Jämför vi med bilden på den båt som avviker mest inom torskfisket år 2004 (Figur 10.6) så är det inte uteslutet att variationen i den landade kvantiteten torsk utgör en naturlig variation.

Av de åtta landningar på över 6 000 kilo som båten gjort har endast två blivit kontrollerade. Vid den absolut största deklarerade landningen så har båten inte blivit kontrollerad. Av de sju genomförda landningskontrollerna så finns en landning som bara ligger strax över 1 000 kilo. Båten har landat sammantaget sex landningar under 2 000 kilo, en av dessa är kontrollerad. Mönstret är, trots den stora genomsnittliga avvikelsen inte tydligt. I och med att detta är den båt med största avvikelsen under 2004 så är det inte heller lätt att dra slutsatser om de övriga båtarna. Dvs. mönstret som vi letar efter, som framgår av figur 10.5, återfinns inte i Figur 10.6.

Figur 10.6 Den torskboat över 18 meter som avviker mest från de genomsnittliga landningarna



Materialet avseende torskfiske är osäkert. Men även om materialet skulle vara betingat med större säkerhet, t.ex. om kontrollerna skulle vara utförda med ett helt slumpmässigt urval, finns det lite som tyder på ett omfattande olagligt svenskt torskfiske inom det rapporterade fisket.

10.4.5 Mått 5, rapporterat räkfiske med och utan kontroll

Motsvarande det mått som vi använt för det osorterade pelagiska fisket och torskfisket kan givetvis användas för räkfisket.

Tabell 10.6 Genomsnittet av storleken på landningar av räkfisket 2001–2003, jämförelse mellan kontrollerade landningar och icke-kontrollerade landningar

År	Kostnader fiskerikontrollen Fiskeriverket och Kustbevakningen, mnkr ¹	Längd ²	Effektmått: Medelvärde +/- % kontroll ³	Effektivitetsmått: Kvoten effekt/kostnad	% kontrollerade landningar
2001	95,3	1	-2%	-0,02	2%
		2	15%	0,16	2%
		3	-11%	-0,12	2%
		4	-31%	-0,33	2%
2002	112,7	1	-31%	-0,27	0%
		2	1%	0,01	1%
		3	-5%	-0,04	2%
		4	3%	0,03	2%
2003	119,6	1	13%	0,11	1%
		2	72%	0,60	1%
		3	-32%	-0,27	1%
		4	12%	0,10	3%
2004	130?	1	43%	0,33	1%
		2	42%	0,32	1%
		3	22%	0,17	2%
		4	31%	0,24	1%

¹ Kostnaderna baseras på årsredovisningarna.

² Längdintervallen är som följer: 1 = 0–11,99. 2 = 12–17,99. 3 = 18–23,99. 4 = 24–.

³ De som fiskar på råka får annan fångst i fisket. Redskapen selekterar inte ut all fisk utom råka. Måttet är beräknat på all fångst.

Riskanalysarbetet och de mycket få kontrollerna av räkbåtarna medför att måttets osäkerhet är så pass stor att några säkra slutsatser inte kan dras. Sett över alla åren, om vi summerar effektmåtten får vi följande serie: 17 %, 35 %, 56 % och 30 %. Det skulle innebära att räkfiskarna år 2001 redovisade mer än de hade i lasten då de inte blev kontrollerade. Åren därpå skulle man kategoriskt ha redovisat lägre landningar vid icke-kontroll vilket skulle kunna indikera på ett olagligt fiske. Samtidigt måste då klass

3-båtarna undantas eftersom de under 2002 och 2003 fortsatt redovisa större landningar då de inte blev kontrollerade.

Resultatet kan förklaras med att för få kontroller inte gör måttet relevant. Variationer i fisket och slumpen spelar då en avgörande och för stor roll för att måttet ska berätta något. Det ger troligen ingen indikation på om det finns ett olagligt fiske inom det rapporterade räkfisket.

Måttet visar i stället på de stora osäkerheter som uppstår då urvalet är för litet och inte slumpmässigt kontrollerat. Kring räkfisket kan vi alltså inte dra några slutsatser över huvud taget om olagligt fiske inom det rapporterade fisket med utgångspunkt från vårt mått.

10.4.6 Indikatorer på helt orapporterat fiske

Det finns i dag ingen samlad statistik avseende olagligt fiske inom det helt orapporterade fisket. Det är också detta som är svårast att mäta eftersom man i dessa fall inte känner till att fisk fångats och landats.

Kustbevakningen skriver i en skrivelse till utredningen med anledning av en fråga från utredningen om möjligheten att mäta effekten av verksamheten; att samma problem att mäta gäller all lagövervakande verksamhet inom samtliga politikområden. Problemet att mäta sådant man inte känner till utgör ett generellt problem som delas av alla myndigheter inom rättsväsendet.

Utredningen anser dock att det måste vara möjligt att ta fram indikatorer som visar på det olagliga fiskets omfattning. Ett arbete med att ta fram indikatorer och mäta verksamhetens effekt bör rimligen gemensamt utarbetas av kontrollmyndigheterna.

Det finns, inte minst genom de påpekanden som finns i Fiskeriverkets rapport om orapporterat fiske, flera möjligheter inom ramen för dagens fiskerikontroll att fiska olagligt (se vidare kap. 9).

Något som poängterats till utredningen är möjligheten att manipulera VMS:en. En indikator är t.ex. antalet rapporter om fiskebåtar som fiskat utan påslagen VMS/med trasig VMS. Det är svårt för fiskaren att själv veta om VMS:en fungerar eller inte. Men som mått över åren vore detta intressant att mäta. Detta borde det rimligen finnas ett övergripande mått för, en indikator år för år.

En indikation som pekats på är att storleken på industrierna inte står i paritet med fiskekvoterna. Detta måste dock analyseras

mycket mera utförligt eftersom andra orsaker kan ligga bakom denna iakttagelse – t.ex. import.

Ytterligare indikationer kan fås från auktionshallarna där mycket information finns att tillgå. T.ex. kan man hitta fisk som är förbjuden att fiska under delar av året. Det finns möjligheter till omvägningar med mera. All denna information kan tjäna som löpande indikatorer.

Det finns enligt utredningen stora möjligheter för kontrollmyndigheterna att gemensamt ta fram ett indikatorsystem för att kontinuerligt kunna följa helt olagligt fiske.

10.4.7 Slutsatser om olika mått på effekter och effektivitet i fiskerikontrollen

Vi kan konstatera att mycket talar för att det riskanalysbaserade kontrollsystemet ger positiva effekter för kontrollarbetet. Kustbevakningen får i de riskanalysbaserade kontrollerna en högre träffprocent jämfört med den slumpmässiga kontrollen. Det är dock viktigt, enligt utredningen, att träffprocenten följs upp. Olagligt fiske måste leda till sanktioner för att träffprocenten ska vara ett relevant mått. Det krävs alltså att Kustbevakningen noggrant följer upp träffprocenten.

Mått två som utredningen pekat på visar enskilda objekts fisken. Någon större undersökning av detta mått har inte gjorts. Däremot har Fiskeriverket tagit fram ett system inom visst fiske där denna indikator tydligt kan följas. Indikatorn bör kunna följas i större utsträckning eftersom den ger tydliga indikationer på omfattningen av olagligt fiske inom det rapporterade fisket.

Måtten 3–5 behandlar i huvudsak möjligheten att inom det rapporterade fisket fiska olagligt. De studier som utredningen gjort visar att det inom det rapporterade osorterade pelagiska klass 3-fisket inte verkar finnas något olagligt fiske. Inom det osorterade pelagiska klass 3-fisket, fisket med de största båtarna, finns ett slumpmässigt urval för kontroll om än inte till 100 %. Utredningen gör bedömningen att man där lyckats vända en trend. 2001 rapporterade man genomsnittligt 51 % mer fisk i lasten vid kontroll jämfört med då man inte blev kontrollerad. År 2003 var motsvarande siffra 1 %, vilket gör att det inte är troligt att de förekom något olagligt fiske alls inom det rapporterade osorterade pelagiska fisket, klass 3-båtar, i svenska hamnar.

Kostnaden för att kontrollera 10–20 % av det pelagiska fisket får bedömas som relativt hög med anledning av att en stor del är slumpmässigt urval. Utredningen konstaterar att det inte är möjligt att ta fram en exakt kostnad. Däremot vet vi att kostnaderna för träffprocent inom den slumpmässiga kontrollen är högre än i det riskanalysbaserade systemet.

De mått som tagits fram för det rapporterade torskfisket är behäftat med större osäkerheter varför någon säker bedömning av ett eventuellt olagligt fiske inte kan göras. Det finns tecken som tyder på att de rapporterade fångsterna är lägre vid icke-kontroll jämfört med då man kontrollerar landningarna av fångsterna vilket skulle kunna indikera ett olagligt fiske. Samtidigt är detta inte någon entydig bild. För räkfisket är kontrollerna för få för att man ska kunna dra några säkra slutsatser (mellan 1 % och 2 % av fiskefartygen kontrolleras). För både torskfisket och räkfisket är urvalet för kontroller genomförda på ett sådant sätt att måttet blir mer osäkert än för det osorterade pelagiska fisket.

Det framtagna effektivitetsmättet ger förutsättningar för att titta vidare på olika samband och sambandsmått. Vi kan t.ex. undersöka korrelationen mellan antalet kontrollerade landningar och effektivitetsmättet. Detta skulle svara på frågan om det finns ett samband mellan fler kontroller och effektiviteten. Vad vi har kunnat se inom t.ex. det pelagiska fisket är att fler kontroller inte nödvändigtvis ger högre effektivitet. Snarare finns uppgifter som tyder på motsatsen. Däremot mäts ju inte den preventiva effekten av landningskontrollen, dvs. att kontrollanter står i hamn oftare än mer sällan ger troligen genom den preventionen en mindre brottsbenägenhet.

Brister i måttet är att de uttagna båtarna för kontroll inte är slumpartade till 100 %. Ca hälften av alla kontrollerna i det osorterade pelagiska fisket är så kallade ja-kontroller (kontroller som krävs för 100-kilosprovtagningen och som är helt slumpartade). Den resterande biten är kontroller enligt riskanalyssystemet.

Måtten visar bara på eventuella olagligheter inom det rapporterade fisket. Dvs. måttet mäter inte det orapporterade fisket eller den samlade effektiviteten i fiskerikontrollen eller andra olagligheter än att redovisa fel mängd fisk. Bland annat mäter det inte fiske med fel redskap, fiske på fel områden etc.

Utredningen har inte kunnat hitta uppgifter när det gäller rent olagligt (orapporterat) fiske, dvs. fisk som landas helt utan kontrollorganisationens vetskap. De mått och indikatorer som

redovisas i kap. 10.4.6 bör utvecklas vidare och kan ligga till grund för säkrare bedömningar avseende kontrollens effekter och produktivitet. Utredningen anser vidare att det bör vara möjligt för de två myndigheterna att gemensamt utarbeta ett program med indikatorer för helt orapporterat fiske och mäta dessa år från år.

10.5 Flexibilitet och samverkan

Flexibilitet och samverkan är svårt att bedöma. Det finns inga mått på flexibilitet och samverkan i årsredovisningarna eller andra rapporter.

Utredningen har varit hänvisad till att bedöma myndigheterna flexibilitet utifrån ett antal indikationer. Dessa gäller främst Kustbevakningen utförande av verksamheten. Vissa iakttagelser har gjorts i samband med olika studiebesök. Frågan om flexibilitet har också berörts i intervjuundersökningen med Kustbevakningens personal.

Samverkan har bedömts utifrån uppgifter från myndigheterna om samverkan samt genom olika samtal med företrädare för olika departement samt genom utredningens egna iakttagelser.

10.5.1 Ett flexibelt utförande av fiskerikontrollen?

Kustbevakningens omfattande regionala organisation ger stora möjligheter till ett flexibelt utförande av fiskerikontrollen. Det finns också en omfattande inriktningsplanering och styrdokument. Utredningens uppfattning är dock att dessa inte har trängt ned i organisationen. Till utredningen har ett antal uppgifter inkommit vad gäller Kustbevakningens sätt att genomföra kontroller. Det har kritiserats för att vara inflexibelt och utredningen har observerat vissa indikationer i denna riktning.

Olika antal kontroller genomförs i olika hamnar. Ett exempel på hamn där få landningskontroller genomförs är Grebbestad. Där genomfördes under 2003 20 kontroller samtidigt som 1 196 landningar gjordes. Det innebär att 1,6 % av landningarna kontrollerades. I andra hamnar är antalet kontroller mångdubbelt fler vilket enligt Kustbevakningen är ett resultat av genomförd riskanalys. Till saken hör att Kustbevakningen inte är stationerad i Grebbestad. Det är enligt utredningens bedömning viktigt att styra kontrollerna

i enlighet med riskanalysen men det är också viktigt att vara observant på att inte också andra icke relevanta faktorer styr, t.ex. om Kustbevakningen har en station på landningsplatsen eller inte.

En annan fråga som tagits upp är att enskilda kustbevakare har påtalat ett behov av en mer oförutsägbar kontroll. Flera enskilda kustbevakare har, bland annat i samband med utredningens intervjustudie, uttalat en önskan om sådan verksamhet för att bättre kunna komma åt oegentligheter. Kustbevakningen delar utredningens uppfattning att övervakning och kontroll bör ges en tydligare inriktning mot det olagliga fisket. Myndigheten gör dock bedömning att möjligheten att genomföra detta inom tilldelad resurs missgynnas av att fiskerikontrollen saknar konkreta effektmål och är prestationsinriktad.

Utredningen har vidare observerat att man alltid arbetar två och två vid landnings- och kvalitetskontroller. Enligt utredningens uppfattning borde det kunna avgöras från fall till fall om det är nödvändigt med två personer eller om det i bland räcker med en person. Samtliga landningskontroller är inte en säkerhetsfråga, t.ex. vägningarna på västkusten i de stora beredningsanläggningarna. Inte heller från bevissynpunkt kan det alltid vara nödvändigt med två tjänstemän. De kontroller som kustbevakarna gör utförs ju under tjänsteansvar. Kustbevakningen uppger att besättningar och kontrollgrupper planeras för de verksamhetsuppdrag som patrullen omfattar, så kallad driftbemanning, dvs. även avseende andra verksamheter. Flexibiliteten ligger därvid i förmågan att snabbt ställa om till annan verksamhet vid behov.

Utredningen vill också ta fasta på att arbetet med fiskekontroll i princip aldrig, annat än vid särskilda pådrag, sker nattetid. Kustbevakningen bedriver dock övervakningsverksamhet på dygnets alla timmar. Vid de intervjuer och observationer som utredningen genomfört med Kustbevakningens linjepersonal framkommer dock att t.ex. landningskontroller i huvudsak utförs tidig morgon och under dagtid. Detta ger utrymme för att genomföra helt orapporterade landningar.

10.5.2 Samverkan

Utredningen har under arbetets gång fått flera indikationer på bristande samverkan och samarbete. Bristerna kan ha olika orsaker. Olika organisationer bygger med tiden upp olika kulturer. Dessa

kan medföra att organisationerna med tiden får svårare att samarbeta. De två myndigheterna har delvis grundläggande olika synsätt på fiskerikontrollen som uppgift vilket gör det svårt för myndigheterna att hitta en samsyn om hur kontrollen ska utföras.

Eftersom Kustbevakningen som organisation verkar inom sju olika politikområden har utredningen kunnat undersöka hur samarbetet mot de övriga politikområdena fungerar för att få en uppfattning om myndighetens allmänna samverkansförmåga. Vi har vid en kortare intervjujurunda på de olika departementen och genom övriga iakttagelser konstaterat att samarbetet fungerar relativt bra inom de andra politikområdena och mot de andra myndigheterna. Inom Miljö-, Justitie- och Näringsdepartementet anser man att samarbetet med myndigheten fungerar mycket bra.

Kustbevakningen upplever generellt inga samverkansproblem med sina övriga samverkansmyndigheter, t.ex. Räddningsverket, Tullen, Naturvårdsverket och Polisen.

Det finns ett brett samarbete och en bred samverkan mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen. I vissa delar samordnas arbetet genom planlagd verksamhet.

Från Fiskeriverkets sida lyfter man fram följande exempel på hur denna samverkan (skriftliga, elektroniska och muntliga kommunikering) tar sig uttryck:

Fiskeriverket skickar till Kustbevakningen:

- Varje måndag, landningsstatistik, (elektroniskt),
- varje onsdag, veckorapport om infiskning, (elektroniskt),
- remisser om förestående regeländringar, (brev, fax),
- nya regler och regeländringar sänds omedelbart efter beslut, (elektroniskt, fax),
- Informationsutbyte från FMC (Fishing monitoring centre) om fartygs VMS-positioner m.m.,
- Meddelanden från andra länders myndigheter och organisationer (meddelanden om störningar i VMS systemet, fartygslistor etc.) vidarebefordras kontinuerligt när de inkommer, (elektroniskt).

Det finns vidare en gemensam och omfattande checklista för hur man samarbetar med VMS.

Fiskeriverket skickar kontinuerligt till Kustbevakningen beslut om olika tillstånd. Vidare kommunicerar tjänstemännen per telefon och e-post så gott som dagligen mellan de två myndigheterna.

Kustbevakningen lyfter fram följande om hur samverkan med Fiskeriverket går till:

Riskanalysmöten genomförs per telefon mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen där respektive myndighet för egna anteckningar.

Ungefär 1 gång per kvartal har man ett fiskekompetensmöte. Gruppen är sammansatt inom Kustbevakningen men Fiskeriverket inbjuds att delta. Myndigheterna kommunicerar mötesprotokoll mellan varandra för synpunkter.

Kontakter upprättas vidare på förekommen anledning med anledning av:

- Manuell VMS-rapportering vid utebliven automatisk VMS via Fiskeriverkets VMS-system.
- Vid en aktivitet om att båt inte sänder VMS så telefonerar man direkt till Fiskeriverket.

Vidare rapporterar Kustbevakningen varje natt förhandsanmälningar (av utländska fartyg, torskfiskare och vid osorterade landningar) till Fiskeriverket i särskilda filer. Vidare skickas inspektionsrapporter löpande till Fiskeriverket i pappersform eller i filer. Observationer som gjorts av Kustbevakningens flyg och övriga enheter går automatiskt varje dygn i filer till Fiskeriverket. Varje vecka och månad skickas uppföljningsrapporter avseende måluppfyllnad, avvikelser, rapporterade misstänkta brott, objekt under utredning, objekt av särskilt intresse samt planerad verksamhet.

Samverkan mellan de två myndigheterna sker emellertid i huvudsak informellt. Utredningen har begärt uppgifter om processbeskrivningar i olika sammanhang. Några processbeskrivningar för hur samverkan i olika avseenden ska gå till finns inte förutom checklistan för det gemensamma arbetet med VMS. Inte i något av det material som utredningen har fått från myndigheterna visas på gemensamt upparbetade processer eller processbeskrivningar och inte heller dokumentation för samråd, samverkan och samordning.

Det finns ett upprättat samarbetsavtal mellan myndigheterna som övergripande behandlar olika utvecklingsområden. Innehållet är enligt utredningen väldigt generellt. Samarbetsavtalet följs dock upp i följande steg:

- Tertialmöten mellan kontrollchefen vid Fiskeriverket och Kustbevakningens sjöövervakningschef.

- Årliga mål- och resultatdialoger föredras och stäms av i Kustbevakningens styrelse.
- Återkommande möten avseende överenskommelsen mellan myndighetscheferna där genomförda åtgärder stäms av och fortsatt inriktning överenskoms.

På vilket sätt man t.ex. försökt bedriva ett långsiktigt gemensamt kvalitetssäkringsarbete är dock oklart. Det finns inte uppföljningsdokument till samarbetsavtalet och delmål för när vissa övergripande mål ska vara uppfyllda. De allmänt formulerade målen är inte heller uppföljningsbara.

Inom det riskanalysbaserade kontrollarbetet har utredningen inte kunnat finna några gemensamma processbeskrivningar för hur det ska gå till. Utredningen har också haft svårt att exakt få tag på de indikatorer och analyser som görs inför riskanalysmöten etc. Från Kustbevakningens sida upplever man det som att man inte får tillräckliga uppgifter från Fiskeriverket om vilka kriterier och vilka faktiska faktorer Fiskeriverket grundar sin analys på.

Det är enligt utredningen något förvånande att dessa frågor och uppgifter inte finns färdigprocessade mellan myndigheterna efter 10 års samverkan. Det kan också ifrågasättas varför myndigheterna inte tagit fram och gemensamt arbetat med gemensamma målsättningar i samverkansarbetet som är uppföljningsbara.

Vissa av de mått som utredningen pekat på kan skapa förbättrade förutsättningar för att analysera olika fisken. Utredningen bedömer t.ex. att de mått som presenteras i detta kapitel är enkla exempel på möjligheter till förbättrad samverkan inom ramen för det riskanalysbaserade kontrollarbetet.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att det finns en stor utvecklingspotential i samarbetet mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen. Kustbevakningen har under utredningsarbetet vid flera tillfällen uttryckt en önskan om ett fördjupat samarbete mellan myndigheterna. En förbättrad och fördjupad samverkan mellan myndigheterna kan skapa en bättre förståelse för de olika myndigheternas villkor.

Myndigheterna försöker aktivt att samverka men formerna för samarbetet och samordningen har kanske inte riktigt har hunnit utvecklas. Ett tydligt, och i utredningens ögon, mycket bra utvecklingsprojekt är den samlokalisering i ett gemensamt Fiskekompetenscentrum (FKC) som myndigheterna har initierat. Utredningen bedömer att FKC har potential att utgöra en bra

utgångspunkt för det fortsatta arbetet mellan myndigheterna med samverkan. I kapitel 13 lämnar utredningen vissa förslag som utredningen anser är väsentliga för ett ytterligare förbättrat samarbete och samordning.

10.6 Resursutnyttjande och kostnadseffektivitet

I detta avsnitt beskriver vi kostnadsutvecklingen inom verksamhetsgrenen fiskerikontroll och vad den har genererat i form av kontroller. Vi tittar också på hur Kustbevakningen nyttjat sina resurser bland annat i förhållande till andra politikområden. Vidare gör vi dels en övergripande jämförelse med ett antal europeiska länder med avseende på vad de lägger för resurser på fiskerikontroll och hur de relaterar till värdet av fisket, fångsterna och fiskerinäringen, dels en kortare jämförelse med fiskerikontrollen i Danmark.

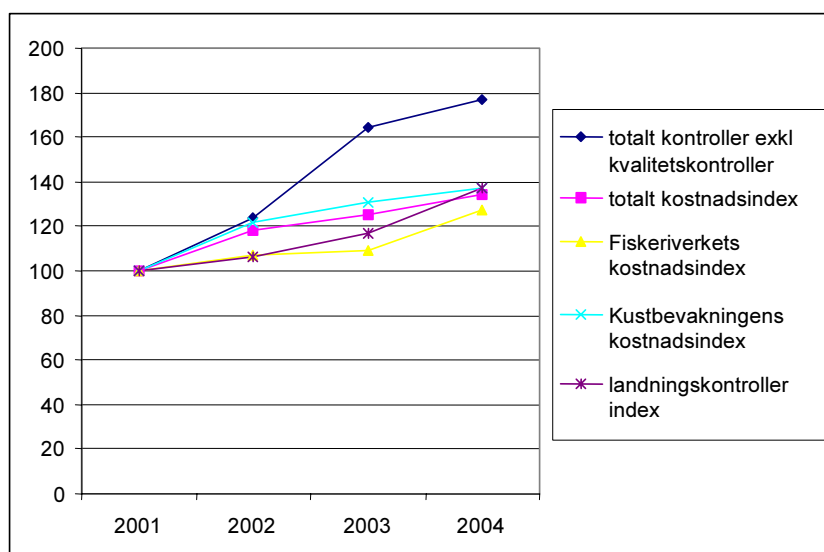
Uppgifterna i kap. 10.6.3 bygger på den konsultstudie som EU låtit genomföra med anledning av den gemensamma fiskerikontrollmyndigheten och på kommissionens rapport om den gemensamma fiskeripolitiken i siffror. Utredningens studieresa till Danmark har bidragit till kap. 10.6.4 som givit utredningen ytterligare indikationer på den svenska fiskerikontrollens funktion i förhållande till omvärlden.

Resursutnyttjandet framgår också av kapitel 6, fiskerikontrollens organisation. I detta avsnitt beskriver vi utvecklingen av resursutnyttjandet över perioden 2001–2004 och vad resurserna har genererat i form av kontroller.

10.6.1 Resursutnyttjandet inom den svenska fiskerikontrollen

Figur 10.7 visar inte på några stora avvikelser över huvud taget. Indexen visar att kostnaderna och kontrollerna följer varandra åt över åren. Om vi tar med sjökontrollerna i figuren blir bilden förändrad eftersom sjökontrollerna varierar mycket år från år beroende bland annat på väder och vind.

Vi kan vidare konstatera att kostnaderna totalt för verksamhetsgrenen fiskerikontroll ökat med drygt 34 % sedan år 2001. Se Tabell 10.7.

Figur 10.7 Indexerade siffror för kostnader och kontroller inom kontrollorganisationen

De totala kostnaderna för kontrollen har ökat med 34 % till år 2004. Samtidigt är kontrollerna 77 % fler under år 2004 än år 2001. Detta indikerar en produktivitetökningsökning.

Om vi endast ser till landningskontrollerna kan någon egentlig produktivitetökningsökning inte sägas ha kommit till stånd.

Tabell 10.7 Indexerade värden för kostnader totalt, kostnader för Fiskeriverket respektive Kustbevakningen, sjö-, landnings- och kvalitetskontrollen

År	Totalkostnadsindex	Fiskeriverkets kostnadsindex	Kustbevakningens kostnadsindex	Index sjökontroll	Index landningskontroll	Index kvalitetskontroll	Totalt kontrollindex exkl. kvalitetskontroll
2001	100	100	100	100	100	100	100
2002	118	107	122	271	106	100	124
2003	125	109	131	556	117	127	164
2004	134	127	137	504	137	158	177

Vidare har utredningen fått material från Kustbevakningen om en fördelningsmodell och beräkningsmodell avseende kostnaderna för fiskekontrollen uppdelat på olika enheter och år samt tidsåtgång för fiskerikontrollen.

Tabell 10.8 Kontrolltid fiske samt kostnad för kontroller mkr, år 2001–2003

År	Kontrolltid fiske	Total kontrolltid alla områden	Kostnad fiskekontroll mkr	Total kostnad kontroll mkr
2001	2 189	9 867	7,6	32,2
2002	2 834	11 190	10,3	36,9
2003	3 657,5	11 366	15,6	42,8

Källa: Kustbevakningen, pm, 2004-11-05, Kustbevakningens dnr 64-828/04.

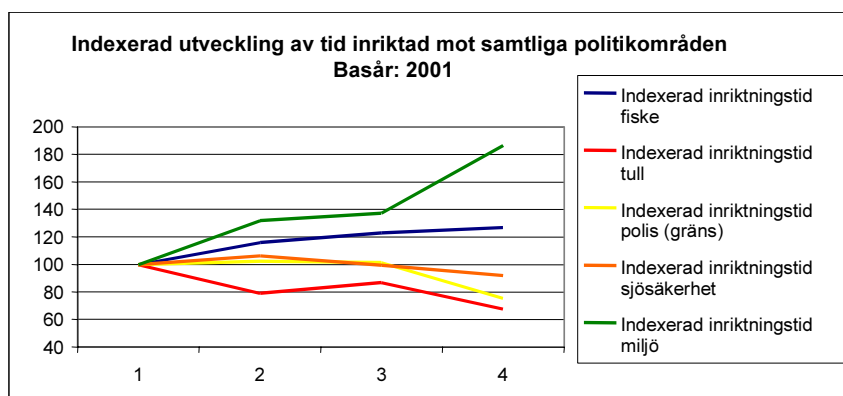
Enligt denna beräkning har kostnaderna ökat inom fiskerikontrollen med det dubbla, från 7,6 miljoner kronor till 15,6 miljoner kronor. Tabell 10.8 visar också att kontrolltiden för fisket har ökat med nära 70 % år 2003 jämfört med år 2002 och i relation till den totala kontrolltiden har fiskerikontrolltiden gått från 22 % till 32 %. Kostnaderna för fiskerikontrollen satt i relation till den totala kontrollkostnaden har gått från ca 24 % år 2001 till drygt 36 % år 2003. Tiden för kontroller och kostnaderna för kontrollen har ökat men i högre utsträckning än antalet kontroller enligt Tabell 10.9.

Tiden för fiskerikontroll i hamn visas i Tabell 10.9 som andel av den totala övervakningstid som inriktats mot fiskeriövervakning. Tiden i hamn har ökat. Den andel av övervakningstiden som läggs på kontroller på inre vatten förefaller vara relativt konstant vilket även gäller för kontroller i territorialhavet. Andelen kontrolltid av övervakningstid fiske i svensk ekonomisk zon har stigit något medan förhållandet för geozon "Övriga vatten" varierar med närvaron i NEAFC-området.

Tabell 10.9 Tiden för fiskerikontroll i hamn som andel av den totala övervakningstiden (alla verksamheter)

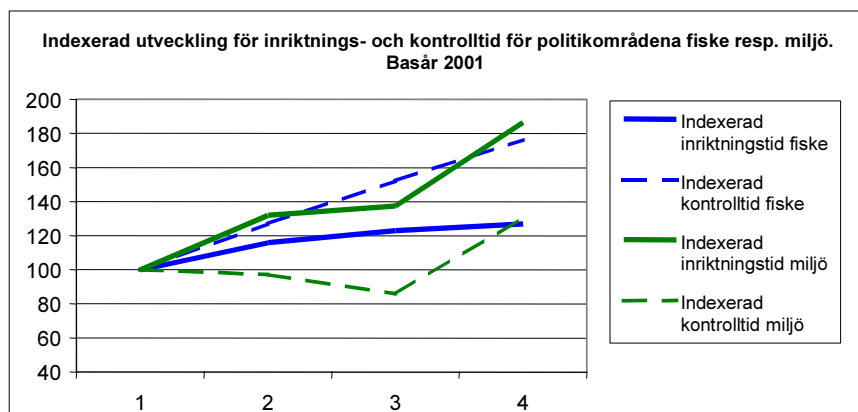
	2001	2002	2003	2004
Hamn	13%	16%	20%	22%
Inre vatten	6%	6%	5%	5%
Territorialhav	3%	3%	3%	3%
Ekonomisk zon	6%	6%	8%	7%
Övriga vatten	1%	8%	4%	4%
Total kontrolltid per patrulltid riktad mot fiske	7%	8%	9%	10%

I Figur 10.8 visas utvecklingen av vilka politikområden som patrulltiden inriktats mot under åren 2001-2004. Patrulltid inriktad mot övervakning av miljön och fisket har ökat. Ökningen av inriktningen mot miljöövervakning beror till stor del på budgetförstärkningen som nämnts ovan, vilken även fiskeriövervakningen fått del av. Gränskontrollen genomförs till större del utifrån genomförd riskanalys baserad på underrättelser och brottsmisstankar varför patrulltiden för dessa områden har minskat under perioden.

Figur 10.8 Inriktning av tid på olika politikområden

Tiden som inriktas mot miljöövervakning stiger hastigare än den som inriktas mot fiskeriövervakning. På motsatt sätt förhåller det sig när det gäller kontrolltiden, vilket framgår av figuren nedan.

Figur 10.9 Indexerad kontrolltid fiske och miljö



Kontrolltiden för fiskekontroller har enligt figuren stigit snabbare än den patrulltid (indexerad inriktningstid) som inriktats mot fiskeriövervakning. De reella talen som anger tiden för kontroller i hamn har stigit från ca 1 350 timmar år 2001 till 3 460 timmar år 2004, dvs. över 2 000 timmar. I denna tidsökning ingår även kontrollen av vägning av vissa landningar på västkusten (som kan lång tid).

Den totala patrulltiden har ökat med ca 12 000 timmar under perioden 2001–2004 varav en ökning på 7 000 timmar ägde rum under år 2004. Denna ökning har främst inriktats mot miljöövervakning kombinerat med fiskeriövervakning. Den utökade patrulltiden, liksom kontrolltiden för fisket, hänför sig således främst till utökad resurs men också till en förändrad patrullplanering, en något utökad bilpatrullering i hamn avseende sjösäkerhetstillsyn, gräns- och fiskerikontroll, vilket har frigjort fartygen så att de istället kan bedriva övervakning till sjöss.

Sammantaget visar Kustbevakningens redovisning av resursutnyttjandet att myndigheten ägnar mer tid åt fiskefrågorna i förhållande till andra områden. Inriktningen mot miljö har dock ökat i större omfattning. Kostnaden för fiskerikontrollen jämfört med annan kontroll har också ökat liksom den tid som Kustbevakningen är i hamn jämfört med till sjöss.

Om man använder sig av Kustbevakningens egen redovisning tyder detta på en produktivitetsminskning, ökningen av antalet kontroller är inte lika hög som ökningen av tidsåtgången och

kostnaderna. Ett skäl till detta är, enligt Kustbevakningen, att mer tid ägnats åt att öka kvaliteten i de genomförda kontrollerna.

Använder vi i stället de av utredningen framräknade indexen från årsredovisningarna visar det sig att man totalt sett fått en produktivitetsoökning om vi ser till det totala antalet kontroller jämfört med de samlade kostnaderna. Bryter vi ut sjökontrollerna och endast ser till landningsindex så ser vi att kostnaderna följer utvecklingen vad gäller antalet kontroller.

10.6.2 Andra länders myndigheter och aktiviteter inom fiskerikontrollen

För att försöka sätta in den svenska fiskerikontrollen i ett större sammanhang gör vi här en jämförelse med andra länders fiskerikontroller.

Av Tabell 10.10 framgår att endast Danmark och Grekland har en myndighet som ansvarar för fiskerikontrollverksamheten. Sverige och Litauen har två myndigheter medan övriga länder har fler myndigheter involverade. Ett genomsnittligt EU-land använder 4.1 myndigheter för att utföra sjö-, landnings-, VMS- och loggboksaktiviteter.

Tabell 10.10 Antal och aktiviteter av nationella myndigheter i EU:s medlemsstater

Land	Antal myndigheter som är inblandade i fiskerikontroll	Antal myndigheter som genomför aktiviteter till sjöss	Antal myndigheter som genomför landningsaktiviteter	Antal myndigheter som är involverade i VMS-aktiviteter	Antal myndigheter som är involverade i loggboksaktiviteter
Belgien	7	4	2	1	1
Cypern	3	1	2	1	1
Danmark	1	1	1	1	1
Estland	6	3	3	1	2
Finland	5	2	3	2	2
Frankrike	5	5	4	2	2
Tyskland	6	5	3	3	3
Grekland	1	1	1	1	1
Irland	3	2	1	1	1
Italien	3	1	3	1	1
Lettland	3	2	1	1	0
Litauen	2	1	1	1	1
Malta	3	3	0	2	0
Nederländerna	5	4	1	1	1
Polen	4	3	1	1	2
Portugal	6	4	5	2	4
Slovenien	3	3	1	1	1
Spanien	7	6	5	4	5
Sverige	2	1	1	2	1
Storbritannien	7	3	3	3	3

Källa: Marine Resources Assessment Grup m.fl., *Study of the Impact and Feasibility of setting up a Community Fisheries Control Agency*, rapport till EU:s arbetsgrupp om inrättandet av en gemensam kontrollmyndighet, 2004

Sverige tillhör, som framgår av Tabell 10.10, det stora flertalet länder som har flera myndigheter involverade i fiskerikontrollen. Det tillhör undantagen att endast ha en myndighet på fiskerikontrollområdet. De flesta länder har också flera myndigheter som är involverade i sjökontrollerna. Snittet ligger på 2,75 myndigheter. Cirka hälften av länderna har också fler än 2 myndigheter involverade i landningskontrollerna.

10.6.3 Kostnader för fiskerikontrollen i Sverige och andra jämförbara länder

Tabell 10.11 visar samtliga EU-länders kostnader för kontrollen samt andel av EU:s fiskeflotta, andel av kontrollen, landningsvolym, värdet på fisket samt andelar volym och värde. Vi kan i det perspektivet konstatera att Sverige har drygt 4% av de samlade kostnaderna, vi landar drygt 6% av den totala landade volymen inom EU medan värdet på fisken (vid förstaförsäljning) är under 2% av det samlade värdet.

Tabell 10.11 Kostnader för fiskerikontrollen (operationellt) per land, miljoner euro inom EU exkl. de nya medlemsländerna

Land	mn euro f. fiskerikontroll	andel av EU:s fiskeflotta	andel av kontrollen%	volym i tton	värde på fisket mn euro	andel ton	andel värde
Belgien	0,81	0,1	0,30%	20	72	0,45%	1,16%
Nederländerna	10,23	1	3,83%	478	327	10,71%	5,26%
Irland	13,08	1,6	4,89%	203	184	4,55%	2,96%
Sverige	11,61	2	4,34%	284	114	6,36%	1,83%
Tyskland	16,97	2,5	6,35%	86	104	1,93%	1,67%
Finland	0,99	3,9	0,37%	97	23	2,17%	0,37%
Danmark	17,77	4,3	6,64%	905	464	20,28%	7,46%
Storbritannien	36,2	8,1	13,54%	499	773	11,18%	12,43%
Frankrike	21,3	8,9	7,96%	403	835	9,03%	13,43%
Portugal	18,82	11,5	7,04%	174	306	3,90%	4,92%
Spanien	23,25	16,4	8,69%	963	1813	21,58%	29,15%
Italien	83,59	17,7	31,25%	254	946	5,69%	15,21%
Grekland	12,83	21,8	4,80%	96	258	2,15%	4,15%
Totalt	267,45	99,8	100,00%	4 462	6 219	100,00%	100,00%

Källa: Fakta och siffror om GFP, grundläggande information om den gemensamma fiskeripolitiken, Europeiska gemenskaperna, 2004 samt Marine Resources Assessment Grup m.fl., *Study of the Impact and Feasibility of setting up a Community Fisheries Control Agency*, rapport till EU:s arbetsgrupp om inrättandet av en gemensam kontrollmyndighet, 2004.

Som framgår av kapitel 4 är svensk fiskerinäring den sjätte största inom EU om man ser till antalet fångster. Ser man däremot till antalet fiskefartyg och antalet fiskare är Sverige den tionde respektive elfte största fiskerikontrollen inom EU. Sverige står för ungefär 5 % (6,36%) av EU:s totala fångster och den svenska fiskeflottan utgör runt 2 % av EU:s fiskeflotta om man räknar i antal fartyg. (*Fakta och siffror om GFP, grundläggande information*

om den gemensamma fiskeripolitiken, Europeiska gemenskaperna, 2004, s. 5 och 14.)

Om vi tittar på kostnaden för kontrollen hamnar vi på tionde plats vilket ligger i linje med antalet fiskefartyg, vi har också den tionde största flottan.

Kostnaderna för kontrollen har diskuterats. Det är generellt svårt att göra internationella jämförelser av offentliga kostnader bland annat på grund av olika förvaltningssystem och olika redovisningssystem. Osäkerheter uppstår också kring olika redovisningsprinciper, om man har kostnadsmissig redovisning och givetvis hur man definierar och avgränsar fiskerikontrollen.

Flera länders fiskare fiskar och landar i andra länder och blir övervakade av andra länders kontrollmyndigheter. Detta är en variabel som kan förklara skillnaderna i kostnader. Personalintensiv fiskerikontroll jämfört med teknikintensiv kontroll ger också skilda förutsättningar för kostnader och löneläge etc. Dessutom har de olika länderna helt olika förutsättningar för kontroll. Italien använder t.ex. tre olika polismyndigheter för stora delar av fiskerikontrollen. Storbritannien använder Marinen osv.

Det finns ytterligare osäkerheter med materialet ovan. Som synes sticker Italien ut med nästan 1/3 av kostnaderna. Vi har därför försökt avgränsa urvalet mer genom att basera det på vilka länder som man kan tänkas ha ett samarbete med i framtiden. Motsvarande siffermaterial för de nya medlemsländerna i unionen (främst de baltiska staterna och Polen återfinns inte i referensmaterialet på ett jämförbart sätt).

Vi har i Tabell 10.12 vägt in ett antal faktorer för att jämföra kostnaderna med den svenska fiskerikontrollen och kostnaderna för andra länders fiskerikontroll. Vi har valt att jämföra med de länder som Sverige kan komma att samarbeta med i framtiden. I det material som varit tillgängligt för utredningen saknas bland annat de nya medlemsländerna, bland annat Polen och de baltiska staterna.

Tabellen är sorterad efter kolumn två, andel av kontrollen. Totalt sett lägger länderna i Tabell 10.12 ned nästan 107 miljoner euro på fiskerikontroll. Sverige står, enligt det jämförelsematerial som finns i EU:s underlagsrapport för den gemensamma fiskerikontrollmyndigheten (vilket inte är jämförbart med kostnaderna som återfinns i verkens årsredovisningar), för nästan 11% av den kostnaden. Sveriges andel av flottan sett till antal fartyg är 8,5 % medan tonnageandelen är ca 6 %. Andelen av den landade fisken är

drygt 11 % medan värdet (andel värde) ligger på strax under 6 %. Värdet är dock en faktor som ska behandlas med varsamhet. Värdet uttrycker inte förädlingsvärdet eller någon form av samhälls-ekonomiskt värde. Siffrorna i kolumnen ”andel värde” uttrycker endast värdet vid förstaförsäljning.

Tabell 10.12 Jämförbara länder med vilka Sverige kan komma att samarbeta inom fiskerikontrollen med under de närmaste åren

Land	andel av kontrollen %	mn euro f. fiskeri-kontroll	antal fartyg	brutto-tonnage	andel av jmf flotta	andel tonnage	volymlandad tton	värde på fisket mn euro	andel ton	andel värde
Belgien	0,76%	0,81	130	24 276	0,61%	3,12%	20	72	0,78%	3,62%
Finland	0,93%	0,99	3 571	19 883	16,69%	2,56%	97	23	3,80%	1,16%
Nederländerna	9,57%	10,23	932	200 068	4,35%	25,73%	478	327	18,73%	16,44%
Sverige	10,87%	11,61	1 820	45 373	8,50%	5,83%	284	114	11,13%	5,73%
Irland	12,24%	13,08	1 448	72 661	6,77%	9,34%	203	184	7,95%	9,25%
Tyskland	15,88%	16,97	2 247	69 490	10,50%	8,94%	86	104	3,37%	5,23%
Danmark	16,63%	17,77	3 874	99 339	18,10%	12,77%	905	464	35,46%	23,33%
Storbritannien	33,88%	36,2	7 379	246 589	34,48%	31,71%	499	773	19,55%	38,86%
Totalt	100,00%	106,85	21 401	777 679	100,00%	100,00%	2552	1 989	100,00%	100,00%

Källa: Marine Resources Assessment Grup m.fl., Study of the Impact and Feasibility of setting up a Community Fisheries Control Agency, rapport till EU:s arbetsgrupp om inrättandet av en gemensam kontrollmyndighet, 2004.

Trots materialets osäkerheter och brister medger materialet vissa övergripande jämförelser. Sverige som nation utmärker sig inte i frågan om hur mycket resurser som läggs på fiskerikontrollen i förhållande till flottans storlek eller värdet på fångsten. Sveriges andel av kontrollen för länderna som jämförs i tabellen är drygt 10 %. Drygt 11 % av fångsten är svensk. Andelen av värdet på fångsten är något lägre, cirka 6 %. Värdet på fångsten som variabel är inte alldeles relevant. Ett lågt värde på en fångst i ett försäljningsled behöver inte betyda att det samhällsekonomiska värdet av fångsten blir lågt. Exempelvis är värdet på hummer högt men hummerfisket sysselsätter inte nödvändigtvis lika många som ett annat fiske kan göra. Någon sådan samhällsekonomisk analys har utredningen inte gjort. Utredningen har med det befintliga materialet som grund dragit slutsatsen att svensk fiskerikontroll inte sticker ut anmärkningsvärt i någon riktning. Dvs. vi lägger inte ut avsevärt mer eller mindre än någon annan nation.

Eftersom dessa siffror är hämtade från ett av få jämförande material som finns och de dessutom ligger till grund för den nya kontrollmyndigheten inom EU får vi ändå bedöma att siffrorna rimligtvis hyser någon form av tillförlitlighet. De redovisade svenska siffrorna ligger inte långt ifrån kostnaderna som framgår av Fiskeriverkets och Kustbevakningens årsredovisningar, särskilt inte om vi dessutom tillskriver dessa siffror ett visst mått av osäkerhet. En bedömning som Kustbevakningen gjort av de ”verkliga” kostnaderna inom Kustbevakningen för att utföra fiskerikontrollen (15 mkr men då endast timkostnad) hamnar vi på ca 45 miljoner kronor i kostnader. Räknar vi på årsredovisningarna hamnar vi runt 130 miljoner kronor. Konsultrapporten uppskattar den svenska fiskerikontrollens kostnader till 11,6 miljoner euro ($11,6 \cdot 9 = 104,4$ mkr). Genomsnittet är 13,63 miljoner euro. Sverige lägger alltså i resursväg ut ca 2 miljoner euro mindre än genomsnittet. Sverige hamnar på tionde plats vad gäller kostnaderna för kontrollen, samtidigt har vi den sjätte största näringen i Europa. Siffrorna ska också vägas mot att vi har en av de längsta kusterna i Europa.

Sverige är trots sin långa kust ett av de länder, som enligt denna konsultstudie, lägger ut förhållandevis lite resurser på fiskerikontrollen. Dessa siffror kan t.ex. ställas i relation till hur stor fiskerinäring som Sverige har och hur lång kuststräcka som ska täckas in.

10.6.4 Sverige och Danmark i ett jämförande perspektiv

Det danska förvaltningssystemet skiljer sig avsevärt från det svenska. Danmark har ministerstyre till skillnad från den svenska förvaltningsmodellen där myndigheternas ansvar för verksamheten är omfattande. Båda länderna arbetar dock med likartade resultatstyrningssystem. Danmark har så kallade resultatkontrakt som spänner över ett antal år. Där finns mått på t.ex. prestationer som ska utföras till givna målnivåer. Resultatkontrakten har både för- och nackdelar. Ändrade förutsättningar i omvärlden kan bli problematiska då resultatkontraktet riskerar att brytas. Den danska förvaltningsmodellen med ministerstyre kan dock ibland medföra snabbare och kortare beslutsvägar, vilket i sin tur kan medföra fördelar inom fiskerikontrollen. Detta dock under förutsättning att resultatkontrakten är flexibla. Utredningens uppfattning efter studiebesöket i Danmark är att de korta beslutsvägarna har sina fördelar. Dessa uppvägs dock inte i relation till den kostnad som kontrollen

är förknippad med. I Sverige får vi helt enkelt mer resurser för mindre pengar.

Direkt underställd den danska direktören för fiskerikontrollen finns en operativ chef för ”kontrollcentret” som direkt kan ingripa i det dagliga genomförandet av kontrollverksamheten. Man har i Danmark en inriktning på att i större utsträckning försöka få personal vid land- och sjökontrollen att arbeta tillsammans.

Rent operativt har Danmark en dygnsvakt som varje dag året runt kan ta emot förhandsanmälningar. Man har ett lotterisystem som när ett objekt faller ut (får en stjärna) får man inte lossa förrän kontrollpersonal är på plats. Även i Danmark har man ett system där det alltid är två på plats från kontrollen av säkerhetsskäl, vilket enligt uppgift binder upp mycket resurser. Danmark arbetar efter både ett slumpmässigt och ett misstankebaserat kontrollsystem.

Den svenska fiskerikontrollens kostnader är utifrån årsredovisningarna, som vi redan redovisat, ca 130 miljoner kronor. Den samlade kostnaden för den danska fiskerikontrollen är enligt uppgift drygt 170 miljoner danska kronor (enligt beräknade utgifter, budget för budgetåret 2004, årsberättelsen för 2003) vilket motsvarar drygt 200 miljoner svenska kronor.

Danskarna får för sina insatta 200 miljoner kronor, 4 fartyg och ca 100 stycken inspektörer. Det danska fisket är avsevärt större än det svenska fisket men landar på färre platser och det har också en kortare kuststräcka. Motsvarande siffror i Sverige för vad fiskerikontrollen har möjlighet att tillgå för de 130 miljoner kronorna är drygt 30 fartyg, 3 flygplan, ett flertal bilar och andra fordon samt möjligheten att använda ca 500 personer för fiskerikontroll.

Totalt sett landas det mer fisk i Danmark. Danskarna utför också fler kontroller (drygt 4 000 landningskontroller). De hade för år 2003 en intern måluppfyllelse på 78 % avseende landningskontroller för konsumtionsfiske. För industrifisket var måluppfyllelsen 150 %, dvs. man genomförde fler kontroller än vad som var avsett.

10.6.5 Slutsatser om resursutnyttjande och kostnadseffektivitet

Ökade totala kostnader för verksamhetsgrenen fiskerikontroll har lett till fler kontroller, till land och till sjöss samt till fler kvalitetskontroller. Enligt det totala kontrollindex som utredningen tagit fram visar det sig att kostnadsökningen på 34 % medfört 77 %

fler kontroller under år 2003. Vi vet också att kontrolltiden med inriktning mot fiske mellan år 2001 och 2003 ökat med 70 %. Tiden som satts av för kontroller har i det närmaste fördubblats men antalet kontroller inte har ökat i motsvarande utsträckning. Det tyder på att mer tid läggs ned på varje kontroll.

Det totala resursutnyttjandet i den svenska fiskerikontrollen visar inte på några påfallande avvikelser i förhållande till jämförbara länder.

Vi kan också konstatera att i ett internationellt perspektiv avviker Sverige inte heller på något nämnvärt sätt. Vi har relativt få myndigheter sysselsatta med aktiviteterna sjö- och landningskontroll samt VMS- och loggboksaktiviteter. I en jämförelse med samtliga EU-länder står vi för 4 % av kostnaderna och drygt 6 % av fiskevolymen. I ett mer snävt urval där våra nordligaste europeiska grannländer finns med står Sverige för 8 % av kostnaden och 11 % av fiskevolymen. Förhållandet kostnader/fiskevolym är snarlikt (66–72 %).

Jämförelsen med Danmark visar inte heller på några avsevärda avvikelser från svenska förhållanden. Danskarna gör fler kontroller än svenskarna men Sverige får ut mer infrastruktur för mindre pengar vilket ger Sverige stor potential vid utförandet av kontrollen.

11 Effekter och utförande av kvalitetskontrollen

Utredningens bedömning:

Effektiviteten var högre då Fiskeriverket utförde kvalitetskontrollen jämfört med när Kustbevakningen utförde den.

Utredningen bedömer att det finns förutsättningar att pröva ett egenkontrollsystem för kvalitetskontrollen.

Utredningen har genomförts som en effektutvärdering. Det har därför varit naturligt att fråga efter vilka effekter som en kvalitetskontroll kan generera. En viktig effekt är att kvalitetskontrollen, i synnerhet om den utförs vid auktionerna, ger möjlighet att förbättra underlagen i det riskanalysbaserade kontrollsystemet. Det finns inom kvalitetskontrollen och den del av kvalitetskontrollen som i dag inte utförs, vid första försäljning samt vid auktionshallarna, information från fiskare, grossister och detaljister om vad som händer inom fisket. Denna information kan bli användbar i riskanalysarbetet. T.ex. har Fiskeriverket funnit att mottagare vägt om fiskpartier p.g.a. av att 40-kiloslådor innehållit över 50 kilo fisk. Detta är ett sätt för fiskaren att underlåta att redovisa hela fångsten och därmed få kvoterna/ransonerna att räcka längre. Omvägningen gjordes av mottagaren så att denne skulle kunna betala fiskaren för ”rätt” vikt. Andra iakttagelser som gjorts inne i auktionshallen är ”transitering” av fisk som landats under förbudstid. Genom att komma åt sådana problem som här nämnts minskar möjligheterna att få avsättning för olaglig fisk.

Kravet att kontrollen ska genomföras är reglerat i rådets förordning (EG) nr 2406/96 av den 26 november 1996 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeriprodukter. I ingressen till förordningen står: ”De gemensamma marknadsnormerna ska tillämpas när alla berörda produkter som är avsedda som livsmedel ... säljs för första gången

inom gemenskapens territorium.” Kvalitetskontrollen ska således genomföras vid första försäljningstillfället.

Enligt artikel 2.2 i förordningen omfattar de marknadsnormer som avses i förordningen a) färskhetsgrad, och b) storlekskategori. Enligt artikel 12 i förordningen ska fiskeindustrin dela in produkterna i vissa färskhets- och storlekskategorier i samarbete med experter som för detta syfte har utnämnts av berörda branschorganisationer. Medlemsstaterna ska utföra kontroller för att säkerställa att bestämmelserna i artikeln följs.

Det finns i förordningen inget direkt krav på antalet kontroller. Det finns heller inget uttryckligt krav på att kontrollen ska utföras i offentlig regi. Kvalitetskontrollen kan delas in i två delar – dels färskhetsgraden på fisken, dels handelsstandarden (dvs. att fisken försäljs enligt särskilda klassade mått och att den är sorterad och märkt i enlighet med vissa särskilda krav).

Det finns flera incitament för handlarna att själva genomföra kvalitetskontrollen. Försäljaren har alla incitament att sälja högkvalitativ färsk råvara. En köpare är knappast intresserad av att köpa dålig fisk till överpris. Det borde dessutom helt ankomma på köparen att betala det pris han eller hon anser skäligt för fisken som säljs. Lågkvalitativ fisk bör rimligen betinga ett lägre pris än högkvalitativ fisk.

Utredningen har kunnat konstatera att den vid överflyttningen av kvalitetskontrollen till Kustbevakningen eftersträvade spridningen av kvalitetskontrollen till hela den svenska kusten genomförts. Dock har kontrollen vid auktionerna samtidigt i princip upphört och antalet kvalitetskontroller har minskat sedan överföringen från Fiskeriverket till Kustbevakningen. Effekten i form av träffprocent (brott mot handelsstandarderna) har också minskat kraftigt.

11.1 Effektiviteten i kvalitetskontrollen

Genom överförandet av kvalitetskontrollen från Fiskeriverket till Kustbevakningen år 2000 var tanken att Kustbevakningen skulle få det fullständiga operativa ansvaret för kvalitetskontrollen. Fiskeriverket skrev redan i juni 1998 i en rapport om tillämpningen av EU:s kontrollförordning att Fiskeriverket uppmärksammat att ”ökad effektivitet kan uppnås genom att en integrerad kontroll etableras i hamnarna som omfattar såväl landningskontroll som kontroll av handelsstandarder och återtag av produkter. Exakt

samma skrivning återfinns i den årliga rapporten om tillämpningen av kontrollverksamheten under 1998, vilken överlämnades till Jordbruksdepartementets fiskeenhet i maj 1999 (Fiskeriverkets dnr 20-244-99, s. 17).

I budgetpropositionen som reglerade överflyttningen av kvalitetskontrollen, prop. 1999/2000:1, sägs att "Kustbevakningen ska bedriva kontroll av fisket till sjöss samt en samordnad landnings- och kvalitetskontroll i syfte att säkerställa att artrelaterade fiskekvoter inte överskrids". Kustbevakningen genomför därför kvalitetskontrollen som en integrerad del av landningskontrollen med en geografisk spridning över hela landets hamnar. Detta har dock också inneburit att kvalitetskontrollen inte längre utförs på vissa ställen där den tidigare utfördes, t.ex. på fiskauktionerna. Cirka 35 % av försäljningen av konsumtionsfisk sker vid auktionerna och övrig försäljning (65 %) sker ute i landet.

Kustbevakningen införde kvalitetskontrollen successivt. Det finns för åren 2000 och 2001 inga uppgifter om kvalitetskontroller. I Kustbevakningens årsredovisning för år 2003 visas att kvalitetskontrollen (som genomförs som en integrerad del av landningskontrollen) har en träffprocent (fel i handelsstandarderna) på ca 0,3 procent. Antalet konstaterade felaktiga deklarerationer avseende handelsstandarder är avsevärt lägre än när Fiskeriverket genomförde kontrollen. Detta beror enligt Kustbevakningen främst på att kontrollen genomförts innan transport till försäljningsställena.

Tabell 11.1 Tabell över genomförda kvalitetskontroller åren 1997-2004

År	Antal	Huvudman	Kostnad, tkr
1997	2 359	Fiskeriverket	3 721
1998	1 733	Fiskeriverket	4 284
1999	3 909	Fiskeriverket	4 301
2000	redovisas ej	Kustbevakningen	-*
2001	redovisas ej	Kustbevakningen	-*
2002	740	Kustbevakningen	-*
2003	937	Kustbevakningen	-*
2004	1 166	Kustbevakningen	-*

* kan ej särredovisas men uppskattas till ca 1 miljon kronor.

När Fiskeriverket hade kvalitetskontrollen, åren 1997-1999, arbetade som mest fem personer med den, främst i auktionshallarna på västkusten. Under åren genomfördes mellan 1 733 och 3 897 kvalitetskontroller årligen. Enligt Fiskeriverket berodde variationen i utförda kontroller till stor del på sjukdom bland personalen.

Då Fiskeriverket hade kvalitetskontrollen var felprocenten ca 13 %, se t.ex. år 1999 då 497 stycken anmärkningar gjordes beträffande handelsstandarderna (storlekssortering och färskhetsklassificering). Detta medförde någon form av omklassificering eller att fiskpartiet dömdes ut.

Fiskeriverket ansvarar såväl i dag som tidigare för de kvalitetskontroller som utförs i samband med återtag av fisk. Under 2004 genomförde Fiskeriverket 43 återtagskontroller. Cirka 11 % (5 stycken) av fiskpartierna blev inte godkända. För att vara berättigad till ekonomisk kompensation måste partierna uppnå färskhetsklasserna E eller A. Däremot är det tillåtet att i första led försälja partier i färskhetsklasserna E, A och B (B är den lägsta kvalitetsklassen).

Fiskeriverkets kostnader för kvalitetskontrollen under åren 1997-1999 steg från 3,7 miljoner kronor till 4,3 miljoner kronor.

Kostnaden för kvalitetskontrollen vid Kustbevakningen är svår att bedöma. Enligt uppgifter från Kustbevakningen uppskattas kostnaderna (ytterst grovt) till cirka 1 miljon kronor per år.

Sätter vi kostnaderna för kvalitetskontrollen i relation till varandra och ser på hur många kontroller som genomfördes i Fiskeriverkets regi jämfört med Kustbevakningens verkar kostnaderna ligga i linje med varandra. Dvs. 1 miljon kronor vid Kustbevakningen ger ca 1 000 kontroller medan 4 miljoner kronor vid Fiskeriverket gav ca 4 000 kontroller. Kontrollerna är dock inte fullt ut jämförbara. En kontroll vid auktioner kan avse delar av en landning. Jämför vi antalet kontroller med de så kallade träffprocenten, dvs. då man hittat fel i samband med kontrollen, pekar allt i riktning mot att den kvalitetskontroll som Fiskeriverket bedrev var effektivare (under förutsättning att träffprocent är samma sak som effekt).

11.2 Utbildningsbrist vid Kustbevakningen

Kustbevakningen följer upp kvaliteten i kontrollverksamheten och sammanställer löpande avvikelsestatistik från inspektionsrapporterna. Material, bland annat avseende kvalitetskontrollen, visar på ett behov av löpande utbildning av fiskeriinspektörerna. Under år 2004 har utebliven kvalitetskontroll dokumenterats vid 164 tillfällen av totalt 1 330 kontroller, dvs. i ca 12 % av fallen. De uteblivna kontrollerna fördelar sig enligt följande.

- 3 fall på grund av annan högre prioriterad verksamhet,
- 74 fall på grund av bristande utbildning, och
- 88 fall på grund av ”annan orsak”.

Under år 2004 genomfördes totalt 1 166 kvalitetskontroller. Detta innebär att i drygt 6 % av fallen har kvalitetskontroll inte kunnat genomföras på grund av ej utbildad personal.

Fallen härrör huvudsakligen från en region. Enligt uppgift från Kustbevakningens centrala ledning är problemen nu åtgärdade. Kustbevakningen har ett uppföljningssystem som på regional nivå hanterar t.ex. brister i utbildning med mera. Sådana brister följs löpande upp och åtgärdas vid behov.

Den intervjustudie som utredningen genomförde i december 2004 till januari 2005 med den operativa personalen på Kustbevakningen indikerar dock på motsatsen och på fortsatta brister inom kvalitetskontrollen. Tre av tio intervjuade kustbevakare gör ingen kvalitetskontroll alls. Flera påpekar, även de som gör kvalitetskontroller, dels att ”all fisk som landas här är färsk”, dels att ”de saknar utbildning.” En av kustbevakarna som utför kvalitetskontroller säger att han aldrig skulle klassa ned fisk eller i övrigt göra anmälningar rörande kvaliteten eftersom han har för dålig utbildning.

11.3 Egenkontrollsystem

I och med att det inom kvalitetskontrollen rimligen finns incitament för näringen att själv kontrollera fisket och i så stor utsträckning som möjligt slippa myndigheternas kontroller anser utredningen att det borde finnas ett utrymme för att utveckla ett egenkontrollsystem på detta område.

Det finns redan ett exempel på egenkontrollsystem för kvalitetskontrollen i EU.

En svensk jämförelse kan vara Tullverkets så kallade servicetrappa. Se mer om servicetrappan i kap. 13.6.2.

Viktiga komponenter i ett egenkontrollsystem är enligt utredningen:

- Att systemet bygger på ett förbättrat, förebyggande, gemensamt arbete mellan kontrollmyndigheterna och fiskerinäringen, bl.a. för att identifiera lämpliga s.k. kontrollpunkter (vilka moment som ska vara föremål för egenkontroll och hur denna kontroll ska redovisas/rapporteras till kontrollmyndigheterna).
- Att systemet (egenkontroll + offentlig kontroll) totalt sett leder till lättnader för fiskarna (att mindre pengar, arbete eller tid läggs ner på att bli föremål för kontroll).
- Att kontrollmyndigheterna kontrollerar (stickprovsvis) att egenkontrollen fungerar.

Det kan behöva skiljas på auktionssystemet och övriga mottagare av fisk. Auktionssystemet har en viss egenkontroll redan i dag. Det behövs en väl avgränsad definition av vad som är kvalitet och kvalitetskontroll.

Utredningen har kännedom om att de svenska producentorganisationerna inte var intresserade av ett egenkontrollsystem då det tidigare låg som förslag. Utredningen anser dock att det ändå bör vara möjligt med egenkontroll av kvalitetskontrollen om:

- informationsutbytet ökar och man lyckas etablera ett stort förtroende mellan myndigheter och näring,
- man utformar ett system som är relativt enkelt,
- systemet innehåller nödvändiga sanktionsmöjligheter för de som bryter mot fiskebestämmelserna.

Om systemet utformas som en trappa kan företag som kan spåra enskilda produkter (fiskar) ligga på den högsta nivån och därmed helt slippa kontroller annat än undantagsvis. Om man hamnat på den högsta nivån och det begås ett brott mot bestämmelserna bör man rimligen hamna på steg ett igen, vilket innebär en större kontroll från myndigheternas sida.

Del 3
Förslag

12 En klar ansvarsfördelning mellan myndigheterna

Utredningens förslag:

Utredningen föreslår att Fiskeriverkets ansvar för all fiskerikontroll som inte åligger någon annan myndighet att utföra tydliggörs. Ansvaret omfattar bland annat att se till att Sverige har en heltäckande kontroll av att bestämmelserna om fiske följs – såväl nationella som EU:s – och att hålla regeringen underrättad om förhållandena inom fiskerikontrollen.

Fiskerikontrollens inriktning föreslås förändras mot kontroll i senare led, bland annat mot beredningsindustri och transporter.

För att förtydliga Fiskeriverkets ansvar föreslår utredningen ändringar i den bestämmelse som reglerar de yttre gränserna för Kustbevakningens ansvar för fiskerikontrollen. Utredningen föreslår också att regeringen förtydligar länsstyrelsernas roll och uppgifter vid fisketillsynen.

Fiskeriverket föreslås få i uppgift att samla in, bearbeta och analysera uppgifter om den tillsyn som bedrivs av fisketillsynsmännen och av länsstyrelserna.

Utredningen föreslår vidare att kvalitetskontrollen flyttas från Kustbevakningen till Fiskeriverket.

Resurser motsvarande fem årsarbetskrafter föreslås flyttas från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Dessa är avsedda att täcka kostnaderna för samtliga de uppgifter som Fiskeriverket ansvarar för enligt gällande system och enligt utredningens förslag. De skall således bl.a. omfatta skiftet i inriktning mot en kontroll i berednings- och distributionsleden, kvalitetskontrollen samt uppföljningen av fisketillsynen på våra inlandsvatten.

Under utredningens arbete har det kommit fram att det råder oklarhet mellan de i fiskerikontrollen inblandade myndigheterna – Fiskeriverket, Kustbevakningen och länsstyrelserna – om respektive myndighets ansvar och uppdrag.

I enlighet med vad utredningen har redogjort för tidigare, i kapitel 8, finns det vissa luckor i utförandet av fiskerikontrollen. Dessa brister har delvis sin grund i en oenighet mellan myndigheterna när det gäller vem som ansvarar för vad. Enligt utredningens mening är det, inte minst mot bakgrund av detta förhållande, väsentligt att de olika myndigheternas ansvar tydliggörs. Ett tydliggörande av ansvaret är även av betydelse för att förenkla styrningen, uppföljningen och utvärderingen av de ansvariga myndigheternas arbete med kontrollen.

De är framförallt på tre punkter det råder oenighet om vad respektive myndighets uppdrag består i:

- Vad Fiskeriverkets uppdrag som central förvaltningsmyndighet, övergripande ansvarig för fiskerikontrollen och ”behörig myndighet” enligt EU:s bestämmelser egentligen innebär.
- Var den yttre gränsen för Kustbevakningens ansvar för fiskerikontrollen går.
- Vilken funktion länsstyrelserna fyller i fiskerikontrollen.

Mot bakgrund av otydligheten i ansvar och uppdrag har utredningen övervägt tre möjliga modeller med syfte att försöka förtydliga ansvaret för fiskerikontrollen. Alla tre modellerna vägleds av en önskan om:

- ett tydligt ansvar,
- en tydlig styrning,
- möjligheter att följa upp fiskerikontrollen, framför allt med avseende på effektivitet och produktivitet, och
- att undvika överlappande ansvar mellan de inblandade myndigheterna.

Utredningen stannade slutligen för modell 1 men med den ändringen att kvalitetskontrollen flyttas över från Kustbevakningen till Fiskeriverket.

12.1 Modell 1: Nuvarande organisation kvarstår men uppgifterna och ansvaret förtydligas

Fiskeriverket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen. Kustbevakningen ansvarar för kontrollen till sjöss och vid landning. All fiskerikontroll därutöver och som idag inte utförs av någon är Fiskeriverkets ansvar. Detta gäller till exempel transportkontrollerna, kontrollen av fisket på inlandsvatten samt möjligheten att möta EU:s krav om att frigöra resurser för att möjliggöra kontroll i berednings- och distributionsleden i övrigt samt att den kvalitetskontroll som inte utförs i auktionshallar och vid förstaförsäljning bortom hamn ska utföras av Fiskeriverket.

Modellen innebär också att Fiskeriverket får ett tydligare redovisnings- och uppföljningsansvar för kontrollsystemet i den mån detta inte är en uppgift för Kustbevakningen. Länsstyrelserna har idag inte något direkt tillsynsansvar på fiskets område utan ansvarar för att utse fisketillsynsmän. För att få en överblick över den kontroll som bedrivs av fisket på de svenska inlandsvattnen bör någon form av kontinuerlig, samlad uppföljning och analys göras av den tillsyn som bedrivs genom systemet med fisketillsynsmännen.

12.2 Modell 2 (a och b): Ett ökat ansvar för Fiskeriverket

Modell 2 innebär generellt att Fiskeriverket tilldelas ett ökat ansvar för fiskerikontrollen. Detta kan, enligt utredningens bedömning göras på två sätt. Antingen tar Fiskeriverket det fullständiga ansvaret i en beställar-/utförarmodell eller så tar Fiskeriverket över landnings- och kvalitetskontrollen från Kustbevakningen.

12.2.1 Modell 2 a: Beställar-/utförarmodellen

Fiskeriverket får det samlade övergripande ansvaret för hela fiskerikontrollen. En så kallad beställar-/utförarmodell införs. Alla medel inom fiskerikontrollen kanaliseras genom Fiskeriverket. Fiskeriverket blir ansvarig för de samlade resultaten av fiskerikontrollen. Samtliga resurser för fiskerikontroll flyttas från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Fiskeriverket blir beställare och upphandlar de tjänster de behöver för att nå måluppfyllelse inom fiskekontrollen genom den billigaste och bästa utföraren/na.

Fiskeriverkets styrning i denna modell, där Kustbevakningen kan komma att bli en av kanske flera utförare av fiskerikontrollen, består i att genom upphandling precisera resultaten på ett sådant sätt att utföraren förstår vad som ska göras och på vilket sätt.

Om Kustbevakningen inte vill ha eller anser sig kunna utföra uppgiften ankommer det på Fiskeriverket att hitta alternativ utförare.

12.2.2 Modell 2 b: Landnings- och kvalitetskontrollen flyttas till Fiskeriverket

Förslaget är identiskt med förslaget som lades i betänkandet *Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv* (SOU 1998:24). Landnings- och kvalitetskontrollen blir Fiskeriverkets ansvar. Skiljelinjen blir att sjökontrollen utförs av Kustbevakningen och fiskerikontroll avseende landningar och kvalitet blir Fiskeriverkets ansvar. De medel som krävs för att Fiskeriverket ska kunna ta över den landbaserade kontrollen förs över från Kustbevakningen till Fiskeriverket.

12.3 Modell 3: Kustbevakningen blir ensamt ansvarig för fiskerikontrollen

Modellen innebär att Kustbevakningen tar över hela den operativa och administrativa fiskerikontrollen. Det innebär att alla de delar som finns inom Fiskeriverket idag och som krävs för att kunna bedriva en fungerande administrativ och operativ kontroll flyttas över till Kustbevakningen.

En möjlig grov uppdelning enligt denna modell är att Fiskeriverket behåller de uppgifter som avser kvotfördelning, kvotuppföljning och reglering av fiskets bedrivande inklusive tekniska regleringar. Kustbevakningen skulle då överta den renodlade kontrollverksamheten inklusive VMS-systemet och FMC-funktionen samt regleringen av kontrollens genomförande.

12.4 Utredningens samlade bedömning och motiv till förslaget

Utredningen har övervägt de tre modellerna i kap. 12.1-12.3. Förslaget som utredningen valt ligger i linje med modell 1 med den ändringen att kvalitetskontrollen föreslås föras över helt till Fiskeriverket. Grunden för detta är att Fiskeriverket skötte kvalitetskontrollen på ett effektivare sätt och att Fiskeriverkets befintliga samarbete med fiskerinäringen underlättar förutsättningarna för att genomföra det egenkontrollsystem som utredningen i första hand föreslår ska införas (se utredningens förslag i kapitel 13).

Utredningens huvudsakliga argument för att bibehålla den nuvarande organisationen (men med en överflyttad kvalitetskontroll) är:

Kustbevakningens regionala närvaro och stora personalstyrka innebär en mycket flexibel kontrollorganisation. Organisationen innebär stora möjligheter att prioritera om inför plötsliga förändringar i EU:s fiskeripolitik och att riksdagens avsikt med den minskade sektoriseringen till sjöss tillgodoses och därmed också möjligheten till synergieffekter. Vidare medför en inom Kustbevakningen samlad sjö- och landbaserad kontroll ett effektivt resursutnyttjande och goda möjligheter att använda en riskanalysbaserad kontroll.

Modellen medför också att den uppbyggda kompetensen inom Kustbevakningen och Fiskeriverket bevaras och ges möjlighet till utveckling.

Trenderna inom den gemensamma fiskeripolitiken går i riktning mot ökade krav på fiskerikontroll i senare led, dvs. berednings- och distributionsleden. Modellen medför ökade möjligheter för Fiskeriverket att möta de kraven.

Den svenska kontrollorganisationen som utredningen har jämfört med andra länders fiskerikontroll står sig förhållandevis väl i en internationell jämförelse med avseende på resursutnyttjande och kostnadseffektivitet.

Modell 1 medför, enligt utredningen, inga totala ökade kostnader för fiskerikontrollen. Det handlar i första hand om omprioriteringar i den befintliga verksamhetsgrenen fiskerikontroll. Fiskeriverket behöver enligt utredningens bedömning i storleksordningen fem personer för att ta hand om den förändrade inriktningen mot en effektivare fiskerikontroll som utredningen föreslår i detta kapitel och i kapitel 13. Medel motsvarande ca fem

årsarbetskrafter bör flyttas inom verksamhetsgrenen fiskerikontroll från Kustbevakningen till Fiskeriverket.

12.5 Fiskeriverkets ansvar

Av Fiskeriverkets instruktion – förordning (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket – framgår bl.a. att Fiskeriverket är central förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskeresurserna och att verket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.

Verkets ansvar för fiskerikontrollen definieras också utifrån ett par bestämmelser i de nationella författningarna om fiske.

Enligt 5 kap. 4 § i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen utövar Fiskeriverket tillsyn över efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (vilken gäller struktur- och marknadsåtgärder inom fisket). I 6 kap. 1 § i samma förordning stadgas vidare att Fiskeriverket ska, om inte annat följer av andra föreskrifter, utföra de uppgifter som enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat.

Fiskeriverket får dock (enligt de båda nämnda bestämmelserna i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen) lämna över till en annan myndighet att fullgöra vissa uppgifter, bl.a. att vara mottagare av landningsanmälan och landningsdeklaration och att kontrollera transportdokument. Så har också skett. Landningsanmälan hanteras i de flesta fall av Kustbevakningen i enlighet med bestämmelser i 8 kap. i Fiskeriverkets kontrollförordning och Tullverket har fått i uppgift att i vissa situationer utföra kontrollen av de transportdokument som avses i art. 13.6 i EU:s kontrollförordning. Se 11 kap. 12 § i Fiskeriverkets kontrollföreskrifter.

Enligt utredningens uppfattning bör tolkningen av Fiskeriverkets övergripande ansvar för fiskerikontrollen vara att Fiskeriverkets uppdrag omfattar alla uppgifter inom fiskerikontrollen som inte en annan myndighet har fått ett uttryckligt ansvar att utföra. I uppdraget ingår bl.a. att se till att Sverige har en heltäckande kontroll av att bestämmelserna om fiske följs – såväl de nationella som EU:s – och att hålla regeringen underrättad om förhållandena inom fiskerikontrollen. Ansvaret innebär enligt vår mening även en

skyldighet att utföra eller på annat sätt ombesörja operativa (fysiska) kontroller om det finns ett behov av sådana kontroller och ansvaret för de fysiska kontrollerna inte uttryckligen åvilar en annan myndighet, (t.ex. Kustbevakningen).

Fiskeriverket har under utredningens arbete framfört en avvikande uppfattning på denna punkt. Myndigheten menar att man saknar ett självständigt ansvar att bedriva operativ fiskerikontroll, såvida inte ett sådant ansvar uttryckligen ålagts verket. Fiskeriverket skulle dock ha haft ett sådant ansvar om myndigheten uttryckligen varit utpekad som *central tillsynsmyndighet*.

Regeringen tillkallade år 2000 en särskild utredare (dir. 2000:62 och tilläggsdirektiv 2003:70) för att bl.a. belysa tillsynsbegreppets innebörd och utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument. Den särskilda utredaren redovisade sitt uppdrag till regeringen i två betänkanden, *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag* (SOU 2002:14) och *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100). Av betänkandena framgår bl.a. att det saknas en enhetlig definition av begreppet tillsyn och sådana uttryck som central, regional och lokal tillsynsmyndighet. Tillsynsutredningen identifierade under sitt arbete drygt 200 svenska sektorslagar om tillsyn och dessa innehåller i sin tur ett trettiotal olika begrepp för att beskriva tillsynsuppgifterna. Bl.a. avses i dem föreskriftsarbete, inspektion, kontroll av författningsefterlevnad, arbete med egenkontrollprogram för olika tillsynsobjekt och tillståndsprövning.

Vi anser att såväl ordalydelsen i författningarna om Fiskeriverkets ansvar som ändamålsenligheten talar för att Fiskeriverket redan idag har det Fiskeriverket kallar ett centralt tillsynsansvar. Utredningen anser också att uttalandena i regeringens senaste proposition angående ändringar i fiskelagen (prop. 2002/03:41, s. 18) ger ett visst stöd för den uppfattningen. I propositionen behandlades frågan om Fiskeriverkets ansvar med anledning av att Fiskeriverket föreslagit att det i fiskelagen skulle föras in en bestämmelse som skulle ange att Fiskeriverket har det centrala ansvaret och länsstyrelserna det regionala ansvaret för tillsynen över fiskelagstiftningen. Regeringen uttalade i anslutning till förslaget:

Att Fiskeriverket har ett övergripande ansvar för fiskerikontrollen framgår av verkets instruktion. Det kan finnas goda skäl att redan i fiskelagen klargöra verkets ansvar för fisketillsynen. Hur detta

lämpligen bör göras bör, med hänsyn till övriga tillsynsmyndigheters ansvar, bli föremål för närmare överväganden.

Det verkar således klart att regeringen bedömer Fiskeriverkets övergripande ansvar som tydligt (och innefattandes ett *tillsynsansvar*) men att det kan vara svårt att uttrycka detta ansvar på ett klarare sätt i författning med hänsyn till övriga myndigheters uppgifter på området.

Utredningen delar denna uppfattning och bedömer, inte minst med hänsyn till otydligheterna kring begreppet tillsyn, att ett lämpligare sätt att förtydliga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är att klargöra var gränserna går för de övriga inblandade myndigheternas uppdrag. Alla uppgifter, såväl av administrativ som av operativ karaktär, som inte uttryckligen faller inom en annan myndighets ansvarsområde faller således på Fiskeriverket att utföra eller att på annat sätt ombesörja i verkets roll som övergripande ansvarig för fiskerikontrollen.

Mot bakgrund av de många och förhållandevis snabba förändringar som sker på fiskets område genom de beslut som fattas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken är det av mycket stor vikt att det finns en huvudansvarig myndighet som snabbt kan möta de nya krav som Sverige ställs inför. Det vore olyckligt att i författning försöka avgränsa exakt vilka uppgifter som ska falla på Fiskeriverket. Om Sverige genom bestämmelser i förordningar från EU (vilka är direkt tillämpliga i Sverige) t.ex. måste utföra nya typer av uppgifter skulle dessa i sådana fall riskera att falla utanför samtliga myndigheters ansvarsområden. En förutsättning för en effektiv fiskerikontroll är också att samtliga led i kontrollkedjan kopplas och återkopplas till varandra. En huvudansvarig myndighet med ett flexibelt ansvarsområde som tar vid där övriga myndigheters ansvar slutar är viktigt även ur denna synvinkel.

Våra svenska myndigheter har en fri och oberoende ställning gentemot regeringen och andra myndigheter. Detta innebär bl.a. att Fiskeriverket inte kan styra de andra myndigheterna när de utför sina respektive uppgifter med fiskerikontroll. För det fall det uppstår nya gränsdragningsproblem mellan de olika myndigheterna har Fiskeriverket dock, återigen i rollen som övergripande ansvarig för fiskerikontrollen, ett ansvar för att uppmärksamma de eventuella problemen eller luckorna. Om Fiskeriverket uppmärksammar ett gränsdragningsproblem och detta inte kan lösas på myndighetsnivå

är det väsentligt att frågan lyfts upp till de ansvariga departementen så att den kan få en lösning.

12.6 Kustbevakningen

Kustbevakningens ansvar för fiskerikontrollen regleras i 5 kap. 5 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Där stadgas:

Till sjöss och vid landning av fisk kontrollerar Kustbevakningen inom sitt verksamhetsområde efterlevnaden av bestämmelser om fiske. Kustbevakningen utför även kvalitetskontroll av fisk och fiskprodukter.

Fiskeriverket och Kustbevakningen har olika uppfattningar om var den närmare gränsen för Kustbevakningens ansvar går. Oenigheten rör framför allt om Kustbevakningen ska utföra kvalitetskontroller i de tre auktionshallarna för fisk som finns i Sverige.

Kvalitetskontrollen flyttades år 2000 över från Fiskeriverket till Kustbevakningen. Överflyttningen reglerades genom budgetpropositionen 1999/2000:1, utgiftsområde 23. Någon omfördelning av anslag med anledning av överflyttningen gjordes inte.

När Fiskeriverket utförde kvalitetskontrollen utfördes ett stort antal kontroller på fiskauktionerna. Enligt Fiskeriverket var avsikten att Kustbevakningen skulle fortsätta med dessa kontroller när Kustbevakningen tog över ansvaret för kvalitetskontrollen. Kustbevakningen däremot menar att en av de grundläggande förutsättningarna vid överförandet av uppgiften till Kustbevakningen var att kvalitetskontrollen fortsättningsvis skulle utföras integrerat med landningskontrollerna.

Enligt utredningens mening finns det visst fog för båda myndigheternas uppfattningar.

Stöd för Kustbevakningens tolkning kan man finna i budgetpropositionen där följande står att läsa om kvalitetskontrollen under rubriken ”Samordnad kvalitets- och landningskontroll”.

Uppgiften att utföra kvalitetskontroll av fisk *i svenska hamnar* skall överföras från Fiskeriverket till Kustbevakningen. [Vår kursivering].

Vidare står att:

Kustbevakningen bör få en sammanhållande uppgift inom fiskerikontrollen genom att även ansvaret för kvalitetskontroll av fisk överförs till myndigheten. Motivet till detta är behovet av en effektivare och förbättrad svensk fiskerikontroll. Genom denna åtgärd kan *ambitionsnivån förbättras för landningskontrollen* redan under år 2000. Vidare uppnås ekonomiska fördelar då *kvalitets- och landningskontrollen samordnas*. [Vår kursivering.]

Stöd för Fiskeriverkets mening kan man finna i det förhållandet att EG:s förordningar stipulerar att kvalitetskontrollen ska genomföras vid första försäljningstillfället. Se rådets förordning (EG) nr 2406/96 av den 26 november 1996 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeriprodukter. Om kvalitetskontrollen alltid utförs i samband med landning kommer man i vissa fall att komma i konflikt med kraven i EG-förordningen. Se även kap. 8.2.3.

Kontroller måste alltså i någon mån utföras även vid andra tillfällen än i samband med landning för att Sverige ska uppfylla kraven om EU:s kontroll av handelsstandarder helt. Utredningen föreslår i kap. 13.6 att kvalitetskontrollen i första hand ska genomföras av näringen genom ett egenkontrollsystem. Till dess ett fungerande system för egenkontroll finns föreslår utredningen att uppgiften att utföra kvalitetskontroller ska flyttas tillbaka till Fiskeriverket.

Genom att Fiskeriverket får ansvaret för kvalitetskontrollen har den tvistiga frågan om ansvaret för att utföra kvalitetskontroller på fiskeriauktionerna fått en lösning. Den yttre gränsen för Kustbevakningens ansvar kommer återigen att dras vid uppgiften att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske till sjöss och vid landning. Bestämmelsen som reglerar Kustbevakningens ansvar, 5 kap. 5 § i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, bör med anledning av detta också ändras så att den får samma lydelse som före överflyttningen av kvalitetskontrollen.

Med hänsyn till att vi föreslår att kvalitetskontrollen på sikt ska flyttas över till ett egenkontrollsystem i regi av fiskerinäringen föreslår vi samtidigt att 5 kap. 4 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ska ändras så att bestämmelsen får samma lydelse som den hade innan kvalitetskontrollen flyttades över.

Under diskussionerna kring gränserna för Kustbevakningens ansvar har det också kommit fram att det kan finnas ett behov av att tydliggöra var den yttre gränsen för Kustbevakningens uppdrag går rent geografiskt. För närvarande tolkar Kustbevakningen sitt uppdrag som begränsat till svenskt territorialvatten och svensk ekonomisk zon. Myndighetens polisiära befogenheter är också begränsade till detta geografiska område, se 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Om myndigheten ska utföra fiskerikontroller på annat vatten behövs ett särskilt stöd för rätten och skyldigheten att utföra detta. När Kustbevakningen utför inspektioner i t.ex. NEAFC-området (det område som ligger mellan norska fastlandet, Island, Grönland och Svalbard och som regleras av Nordostatlantiska fiskerikommissionen) nämns detta särskilt i Kustbevakningens regleringsbrev.

När EU:s grundförordning antogs år 2003 lades en grund för en ökad samverkan mellan de olika medlemsstaternas kontrollorgan och en ökad möjlighet att utföra inspektioner på fiskefartyg i andra medlemsstaters vatten och på internationellt vatten som inte ingår i någon stats ekonomiska zon. Bestämmelserna om samverkan träder dock inte ikraft förrän särskilda genomförandebestämmelser har utarbetats. Se artikel 28 i grundförordningen. För närvarande förs diskussioner inom EU om ett ökat samarbete och om sådana genomförandebestämmelser i samband med att kommissionens förslag om inrättandet av den nya gemensamma kontrollmyndigheten behandlas. Mot bakgrund av det lämnar utredningen inte något konkret förslag i denna del. Det är dock viktigt att komma ihåg frågan om gränserna för Kustbevakningens geografiska ansvar när Sverige överväger den linje som ska drivas i EU-arbetet och att ansvarsfrågan får en lösning när ramarna för samarbetet och den nya kontrollmyndigheten har slagits fast eftersom myndigheten inte kan verka utanför sitt ansvarsområde utan särskilt stöd.

12.7 Länsstyrelserna

Under utredningens arbete har vi uppmärksammat att länsstyrelsernas roll i fiskerikontrollen är oklar. Enligt vår mening bör regeringen överväga vilken funktion man önskar att länsstyrelserna ska ha i fiskerikontrollen och förtydliga deras ansvar på

området. Vidare bör, Fiskeriverket i rollen som övergripande ansvarig för fiskerikontrollen, samla in, sammanställa och analysera uppgifter om den kontroll som bedrivs av fisketillsynsmännen och i länsstyrelsernas regi (när så förekommer) så att myndigheten får en samlad överblick över den kontroll som bedrivs nationellt.

För närvarande finns det i praktiken inte någon myndighet som tar ett aktivt ansvar för att det ska bedrivas en heltäckande kontroll över fisket i våra inlandsvatten och det saknas också en samlad överblick över den tillsyn som bedrivs av de av länsstyrelserna förordnade fisketillsynsmännen och i länsstyrelsernas regi. Att få en samlad överblick över vem som ansvarar för vad och i vilken mån och vilken omfattning kontroller utförs är över huvudtaget svårt, särskilt med hänsyn till de särskilda bestämmelserna om fiske som gäller inom Torne älvs fiskeområde och i enlighet med bestämmelserna i rennäringslagen och följdförfattningarna till denna.

Utan en överblick över den tillsyn som bedrivs och utan ett samlat ansvar för att följa upp och analysera tillsynen är det svårt att uttala sig om hur effektiv den svenska fiskerikontrollen är i våra inlandsvatten. Att kunskaperna är bristfälliga om den sammanlagda användningen av fiskeresursen och att dagens fisketillsyn är otillräcklig, framför allt i de stora sjöarna och längs kusterna, har dock påpekats tidigare i andra sammanhang, t.ex. i Naturvårdsverkets och Fiskeriverkets rapport *Förutsättningar för fisketurismens utveckling i Sverige*, år 2005, och betänkandet *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82).

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt med en fiskerikontroll som täcker all den typ av fiske som bedrivs i Sverige, oavsett om det bedrivs yrkesmässigt, på fritiden, i havet, längs kusten eller i inlandsvatten. En kontroll som täcker även inlandsvatten är väsentlig med hänsyn till att vissa av bestånden i dessa vatten, t.ex. röding i Vättern och lax och öring i Väneren, är så små att för stora fångster allvarligt kan äventyra beståndens fortlevnad. (L. Ask och H. Westerberg, red., *Fiskeriverkets resurs- och miljööversikt 2004*, Fiskeriverket.) Det är också viktigt med en sådan kontroll för att tillförsäkra att Sverige uppfyller sina åtaganden inom EU och enligt andra internationella överenskommelser om artskydd och biologisk mångfald.

12.7.1 Bestämmelser om länsstyrelsernas uppgifter på området

Hur regleras då länsstyrelsernas uppgifter i samband med fiskerikontrollen idag?

Av förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion framgår inte vilken uppgift länsstyrelserna har vid fisketillsynen. I instruktionen påpekas visserligen att länsstyrelserna bland annat har uppgifter i fråga om fiske men någon ytterligare precisering görs inte.

Av författningarna om fiske framgår att länsstyrelserna är beslutande instans i vissa ärenden. Enligt 4 § lagen (1981:533) om fiskevårdsområden beslutar länsstyrelserna om bildande av fiskevårdsområden i syfte att samordna fiskets bedrivande och fiskevården och för att främja fiskerättsinnehavarnas gemensamma intressen. För tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om fiske och fiskevård inom fiskevårdsområdena förordnar länsstyrelserna också fisketillsynsmän, se 34 § fiskelagen och 5 kap. 2 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Länsstyrelserna prövar vidare ansökningar om tillstånd att sätta ut eller sträcka ut fasta redskap, tillstånd till fritidsfiske för utländska fiskare och tillstånd till utsättning och flyttning av fisk eller fiskodling samt beslutar om vissa typer av strukturstöd. Tillsammans med Fiskeriverket beslutar länsstyrelserna också om konsekvensanalyser av miljöinverkan av fiskemetoder eller utsättning av fisk. Se 2, 4, 12, och 16 §§ förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Systemet bygger således på att fisketillsynsmännen utför den faktiska (fysiska) tillsynen över att bestämmelserna om fiske efterlevs. Länsstyrelserna arbetar dock aktivt med vissa andra uppgifter som i vart fall kan definieras som tillsynsuppgifter eller uppgifter av tillsynskaraktär. De sprider t.ex. information om gällande bestämmelser, bl.a. genom lättförståelig information på länsstyrelsens hemsida och genom att sätta upp skyltar med information om de regler som gäller i ett visst område.

Vidare har länsstyrelserna vissa möjligheter att meddela förelägganden och förbud samt befogenheter att bl.a. få tillträde till anläggningar för att utföra tillsyn av efterlevnaden av bestämmelser om fiske.

1. Med stöd av 35 § fiskelagen och 5 kap. 3 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen får länsstyrelserna meddela sådan förelägganden och förbud som behövs för att fiskelagstiftningen ska efterlevas.

2. Enligt 29 § fiskelagen får länsstyrelserna förelägga personer som fiskar med stöd av enskild rätt och som vansköter fisket att bedriva fisket på ett sätt som behövs för att avhjälpa vanskötseln.
3. Genom 34 § 2 stycket i fiskelagen ges länsstyrelserna samma rätt som t.ex. fisketillsynsmännen och Kustbevakningen att få tillträde till fartyg, anläggningar om andra ställen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att utföra undersökningar, ta prover, få uppgifter och den hjälp som behövs för tillsynen av efterlevnaden av bestämmelserna om fiske.

Något direkt tillsynsansvar har alltså inte ålagts länsstyrelserna genom författningarna på området, med undantag för ett ansvar att följa upp och kontrollera strukturstöden. Uppgiften att utöva tillsyn och kontroll av vissa strukturstöd har uttryckligen ålagts länsstyrelserna i 21 § i förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder.

12.7.2 Mål och återrapporteringskyldighet

Några tydliga ledtrådar om vilken funktion länsstyrelserna är tänkta att fylla när det gäller fiskerikontrollen finns heller inte i regleringsbrevens för länsstyrelserna. De mål och återrapporteringskrav som gäller för länsstyrelserna på fiskets område mer specifikt rör de regionalpolitiska målen och strukturprogrammen.

12.7.3 Medel för fiskevård

Något som ytterligare komplicerar bilden är att länsstyrelserna årligen får del av de medel för fiskevård (43:11-anslaget) som regeringen anslår till Fiskeriverket. Merparten av Fiskeriverkets anslag för fiskevård fördelas ut till de olika länen för att de i sin tur ska fördela medlen mellan olika lokala fiskevårdsintressenter som bidrag till fiskevårdande åtgärder. Målsättningen med fiskevårdsåtgärderna är att öka produktionen av fisk och att återställa (biologiska) ekosystem som rubbats.

Enligt förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården får dock bidrag för att främja fiskevården bl.a. lämnas till kostnader för fisketillsyn.

När Fiskeriverket fördelar medlen mellan länen brukar Fiskeriverket dela upp medlen i två poster. Den ena posten är avsedd för fiskevårdsinsatser generellt och den andra särskilt för fisketillsyn. Den största andelen av medlen som går till länsstyrelserna är avsatta till generella fiskevårdsåtgärder, framför allt till åtgärder som syftar till att förbättra vandrings-, lek- och uppväxtförhållandena för fisken. En del av medlen är dock särskilt avsatta för fisketillsyn.

I regleringsbrevet för år 2004 uppdrog regeringen åt Fiskeriverket och länsstyrelserna att gemensamt redovisa bl.a. hur fiskevårdsanslaget har handlagts och disponerats under perioden 1997–2003. Fiskeriverket och länsstyrelserna har redovisat sitt uppdrag i en gemensam rapport, *Fiskeriverkets uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna till regeringen redovisa hur fiskevårdsmedlen handlagts och disponerats samt effekterna av gjorda insatser* (Fiskeriverkets dnr 121-1-04). Av rapporten framgår att medlen för fisketillsyn inom ramen för fiskevårdsanslaget har ökat från en knapp miljon kronor år 1997 till ca 2,2 miljoner kronor år 2003. De senast två åren har anslaget legat på 2,2 respektive 2,6 miljoner kronor.

Tabell 12.1 Medel länsstyrelserna erhållit för tillsyn genom fiskevårdsanslaget i miljoner kronor

År	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Medel för tillsyn	0,7	1,4	1,8	1,5	1,5	2,0	2,2	2,2	2,6

Källa: Fiskeriverkets uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna till regeringen redovisa hur fiskevårdsmedlen handlagts och disponerats samt effekterna av gjorda insatser, Fiskeriverkets dnr 121-1-04 samt muntliga uppgifter från Fiskeriverket.

Även om länsstyrelserna inte har något uttryckligt uppdrag i författningarna att bedriva tillsyn över fisket får de således medel som är öronmärkta för fisketillsyn. (Dock får länsstyrelsen, efter samråd med Fiskeriverket, fördela om medlen mellan de båda posterna. Enligt de uppgifter vi har fått har dock någon omfördelning inte gjorts.)

12.7.4 Hur har man löst tillsynsfrågan i praktiken?

Hur länsstyrelserna har använt medlen för fiskevårdsanslagen varierar mellan olika län, liksom varianterna för att praktiskt lösa tillsynsfrågan. Gemensamt för de olika länen är dock att tillsynsverksamheten främst inriktas mot prevention, bl.a. genom att sprida information om fiskebestämmelserna. Den faktiska tillsynen över att bestämmelserna om fiske efterlevs utförs huvudsakligen av de av länsstyrelserna förordnade fisketillsynsmännen på en i det närmaste ideell basis. De tillgängliga medlen har i princip endast räckt till bidrag till fisketillsynsmännen för bilersättning, till drivmedel till fartyget i de fall tillsynen bedrivs ute på vattnet och till ett symboliskt arvode (ca 1 000 kr/år) till de tillsynsmän som bedriver tillsyn på vatten där frifiskerätt råder längst kusterna och i vattnen i de fem stora sjöarna; Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmarén och Storsjön i Jämtland. (SOU 2001:82, s. 122 och uppgifter från länsfiskekonsulenter vid länsstyrelserna.)

Enligt uppgifter från länsstyrelserna finns ca 9 000 fisketillsynsmän förordnade. Det stora flertalet av dem arbetar på enskilda vatten på uppdrag av fiskerättsägare som, t.ex. fiskevårdsområdesföreningar, kommuner eller en sportfiskeklubbar. En del fisketillsynsmän förordnas dock på eget initiativ från länsstyrelsen för att länsstyrelsen bedömer att det finns ett behov av tillsyn. Sådana initiativ har framför allt tagits för att ordna tillsynen på allmänt vatten och på sådana enskilda vatten där allmänheten får fiska och där Fiskeriverket har infört föreskrifter för fiskevården. I något av dessa fall har länsstyrelsen prövat att låta polisen samordna och utföra tillsynsuppgifter åt länsstyrelsen. I ett annat fall har man haft en person projektanställd för att bedriva tillsyn. I ytterligare ett annat fall har man som en temporär åtgärd beslutat att anställa en tillsynsman vid länsstyrelsen för att försöka lösa tillsynen eftersom man har haft svårt att hitta personer som har velat bli förordnade som fisketillsynsmän.

Det sista exemplet visar på ett av problemen med en fisketillsyn som i praktiken bedrivs på en ideell grund. Om inte någon är villig att ta på sig uppdraget är det svårt att få det utfört. Man kan därför inte ställa för höga krav på dem som utför kontrollen.

Ett annat problem med kontrollen, så som den utförs idag, är att fiskevårdsområden inte har bildats för alla enskilda vatten. Av landets sjöyta, de stora sjöarna oräknat, ingår endast 40 % i något fiskevårdsområde. (SOU 1998:24, s. 19–20.) För de fiskevatten-

ägare som ensamma ska förvalta fisket kan det vara svårt att veta vad som förväntas av dem och att kunna ta ett mer konkret ansvar för kontrollen av fisket.

12.7.5 Hur tolkar länsstyrelserna sitt uppdrag?

Ska uppgifterna beträffande fiskevården, medlen för fiskevårdstillsynen och de här uppräknade rättigheterna och möjligheterna att meddela förbud och få tillträde till lokaler och uppgifter också anses innebära ett underförstått ansvar för länsstyrelserna att själva utöva en tillsyn över fisket i länet?

Under utredningens arbete har vi bl.a. diskuterat frågan om länsstyrelsernas ansvar med ett antal länsfiskekonsulenter på länsstyrelserna. Samtliga vi har talat med har delat utredningens uppfattning att länsstyrelserna åtminstone enligt författningarna inte har något direkt tillsynsansvar (att kontrollera att bestämmelserna om fiske efterlevs). Även Fiskeriverket har under utredningens arbete uttalat sitt stöd för en sådan tolkning.

De vi har talat med på länsstyrelserna är också eniga om att det är oklart om länsstyrelserna ändå har någon form av ansvar för tillsynen och att det är ännu mer oklart vad ett sådant ansvar i så fall innebär. Den omständighet som enligt länsstyrelsernas mening talar mest för att det kan finnas ett visst ansvar (om än begränsat) för tillsyn är de medel länsstyrelserna tilldelas genom fiskevårdsanslaget. Medlen täcker dock i princip endast den verksamhet som bedrivs av fisketillsynsmännen så utrymmet för några mer direkta tillsynsåtgärder än prevention genom information är små. Så som har beskrivits i föregående avsnitt har dock länsstyrelserna i vissa fall känt sig nödgade att försöka ordna en mer direkt övervakning av det fisket som sker och också ordnat för en sådan tillsyn genom olika modeller.

Länsstyrelserna har under diskussionerna framhållit att det är önskvärt att frågan om länsstyrelsernas ansvar får en tydlig lösning. Inte minst mot bakgrund av att det är svårt att ordna några mer långsiktiga lösningar för tillsynen när den ska finansieras genom ett delanslag inom ramen för det av Fiskeriverket disponerade årliga ramanslaget för fiskevård. De vi har talat med uppger att länsstyrelserna rent allmänt ställer sig positiva till att få ett mer uttryckligt ansvar för fiskevården under förutsättning att de också tilldelas medel för att utföra den.

Utredningen anser att det är väsentligt för en heltäckande och effektiv fiskerikontroll att tydliggöra länsstyrelsernas roll och uppgifter på området. Vi bedömer dock att det ligger något utanför ramarna för utredningens uppdrag att mer konkret försöka definiera vilket ansvar länsstyrelserna bör ha.

I september 2004 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur fiskevården ska finansieras i framtiden. I uppdraget ingår bl.a. att ge förslag om hur medel för fiskevården ska användas. Det är mot bakgrund av det möjligt att fisketillsynsmännens verksamhet kan komma att beröras av de förslag som utredningen om fiskevården lämnar.

12.7.6 Avsaknad av uppgifter om den tillsyn som bedrivs

Varje länsstyrelse för ett eget register över de tillsynsmän som är förordnade inom länet. Av registret framgår bl.a. på vilket område tillsynsmannen ska arbeta och vem som är uppdragsgivare. Någon samlad redovisning av antalet timmar och de uppgifter som dessa tillsynsmän utför finns dock inte, vad utredningen har kunnat förstå.

Länsstyrelseenheten vid Finansdepartementet sammanställer varje år länsstyrelsernas årsredovisningar i en promemoria. Av promemoriorna kan man få fram ett grovt mått på den samlade länsstyrelseverksamheten avseende tillsyn över fisket. I den senaste promemorian (dnr Fi2004/685) sammanställs uppgifter för år 2003. Under det året var sammanlagt 62 årsarbetskrafter sysselsatta med fiskefrågor och de sammanlagda kostnaderna för det uppgick till drygt 39 miljoner kronor. Av dessa fördelades 32 årsarbetskrafter på uppgifter med anknytning till fisketillsyn och de kostnaderna för fisketillsynen bedömdes uppgå till ca 22 miljoner kronor.

Under senare år har länsstyrelserna genom regleringsbrev haft i uppdrag att i sina årsredovisningar redovisa ett antal uppgifter inom området fiske. Tillsynen och ärendehandläggningen inom fiskeområdet ingår som en del av den basinformation som efterfrågas i bilagan till regleringsbrevet varje år. Länsstyrelseenheten vid Finansdepartementet är ansvarig för denna årligen återkommande basinformation och enheten ser den som och viktig för att vid behov kunna bidra till ett underlag för analyser av olika områden.

I bilagan efterfrågas också en del länsfakta som antalet fiskevårdsområden, yrkesfiskelicenser, fartygstillstånd och inkomna ansökningar om stöd ur strukturfondsprogrammen. Statistiken fungerar som ett underlag för att få en bild av omfattningen av verksamheten och av hur man har valt att arbeta med tillsynen. Av olika skäl har man valt att avstå från att i regleringsbrevet definiera länsstyrelsernas samtliga (och mångfacetterade) tillsynsobjekt annat än i vidare termer. Med tillsynsobjekt avses verksamheter, produkter eller anläggningar, dvs. de enheter som är föremål för tillsyn enligt av staten fastställda normer. Från Länsstyrelsenheten sida är tanken att efterfrågad information ska sätta igång ett metod- och definitionsarbete som innebär att länsstyrelserna definierar tillsynsobjekten inom de olika områdena. Detta har också skett inom vissa andra områden, t.ex. vad gäller social tillsyn.

Det finns således en mängd uppgifter sammanställda om länsstyrelsernas verksamhet på fiskeområdet men informationen är inte bearbetad eller analyserad på ett systematiskt sätt.

Det enda register om fisketillsynen som existerar är det som Fiskeriverket i samarbete med länsstyrelserna har arbetat fram i form av en databas för handläggning av fiskevårdsärenden på uppdrag av regeringen i myndigheternas regleringsbrev år 2003. De olika myndigheterna har retroaktivt matat in uppgifter i databasen för åren 1997–2003. Enligt den rapport i vilken myndigheterna redovisar sitt uppdrag till regeringen (*Fiskeriverkets uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna till regeringen redovisa hur fiskevårdsmedlen handlagts och disponerats samt effekterna av gjorda insatser*, Fiskeriverkets dnr 121-1-04) är uppgifterna i databasen inte kvalitetssäkrade, t.ex. saknas en hel del uppgifter om fiskevården och tillsynen i Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmarer och Storsjön i Jämtland. Vidare omfattar databasen inte den verksamhet som bedrivs av fisketillsynsmännen på enskilda vatten utan frifiskerätt. Stora delar av den tillsyn som faktiskt bedrivs av fisketillsynsmännen redovisas således över huvud taget inte i databasen.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt, bl.a. från resursynpunkt och för att kunna styra fiskerikontrollen, med en samlad överblick över den fiskerikontroll som bedrivs i Sverige. Utredningen föreslår därför att Fiskeriverket, i rollen som övergripande ansvarig för fiskerikontrollen, ska samla in, sammanställa och analysera uppgifter om den kontroll som bedrivs av fisketillsynsmännen och i länsstyrelsernas regi.

13 Effektivisering av kontrollen

Utredningen lämnar i det följande ett antal förslag för att effektivisera fiskerikontrollen. Förslagen syftar till att effektivisera styrningen och uppföljningen av kontrollen, förbättra samverkan, effektivisera det operativa utförandet av kontrollen och öka stödet och kompetensutvecklingen.

13.1 Mer effektorienterad styrning av fiskerikontrollen

Utredningens förslag:

De svenska målen för fiskerikontrollen ska utformas så att de blir ännu mer effektorienterade.

Sverige bör driva en hårdare linje inom EU mot att gemenskapens styrning av fisket ska vara mer effektorienterad.

Sverige bör även arbeta för att gemenskapen ska samla in och utvärdera uppgifter om olagligt fiske.

Utredningen föreslår även ett mer resultatriktat mål för fiskerikontrollen.

Vidare föreslår utredningen att Kustbevakningen och Fiskeriverket bör få i uppdrag att gemensamt utforma ett indikatorsystem för att mäta och följa det olagliga fisket.

EU:s detaljerade regelverk på fiskeripolitikens område är svårt att förena med den svenska mål- och resultatorienterade styrmodellen.

EU:s styrmodell inom fiskeripolitiken innebär i princip att i detalj styra utförandet av fiskeripolitiken. Regleringen av verksamheten finner man ofta i förordningar som riktar sig till medlemsstaterna och som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Styrmodellen är prestationsinriktad och det är ibland, enligt utredningens uppfattning, svårt att se hur prestationerna över huvud taget ska kunna bidra till att nå de övergripande mål-

sättningarna för politiken. Som ett exempel kan nämnas det under år 2004 gällande kravet att övervaka vägningen av alla landningar av sill, makrill och taggmakrill på västkusten. Sådana kontroller tar i anspråk mycket tid och resurser som skulle ha kunnat användas till annan form av kontrollverksamhet, t.ex. att kontrollera fiske och landningar av torsk eller verksamhet inom övriga politikområden. Torskbestånden är ju, som bekant, de mest hotade bestånden i Östersjön.

Vi bedömer att den svenska modellen, med ett mer effektorienterat sätt att styra ansvaret och utförandet av fiskerikontrollen har bättre förutsättningar att leda till att de övergripande målen med fiskeripolitiken nås. Ett sådant system går också i linje med utredningens förslag att ytterligare utveckla det riskanalysbaserade systemet (se kapitel 13.4.1).

Ett av de underliggande skälen till att vi förespråkar en mer effektorienterad fiskerikontroll är att sambandet mellan antalet utförda prestationer och uppnådd effekt inte alltid är särskilt starkt. Utredningen har i kapitel 10 visat att sambandet är svagt t.ex. inom det pelagiska fisket (Tabell 10.4). Det finns också flera olika faktorer som påverkar effekten inget olagligt fiske. Det är nödvändigtvis inte enbart kontrollen som påverkar ett olagligt fiske. Situationer kan uppstå som medför en fullständig avsaknad av incitament att landa olagligt. Exempel på sådana situationer skulle kunna vara att kvoterna är större än vad fiskarna förmår fånga eller att fiskarna av andra skäl än en offentlig kontroll följer reglerna. Det kan t.ex. handla om efterfrågeminuskningar, minskad konkurrens om resursen eller att reglerna förenklas så att det blir lättare att följa dem. Om kontrollen blir mer effektorienterad finns möjlighet att minska kontrollen om liknande ovan nämnda skäl uppstår. Många prestationsinriktade mål (t.ex. i form av krav att kontrollera t.ex. 10 % av alla landningar inom ett visst fiske) kan verka kostnadsdrivande om inte sambandet mellan kvantitet och effekt är starkt. Det är med andra ord inte säkert att många kontroller per automatik leder till att den eftersträvade effekten uppnås. Samma effekt kan kanske nås även med ett mindre antal kontroller.

Ett annat underliggande skäl till förslaget är att utredningen anser att det är viktigt, särskilt mot bakgrund av den trängda situationen för flera av fiskbestånden, att betrakta fiskerikontrollen som en kugge av flera i systemet för att styra och reglera fisket. När beslut och ställningstaganden ska göras i samband med

fiskerikontrollen är det därför väsentligt att se fiskerikontrollen i detta vidare perspektiv och att ställa effekterna av de övervägda kontrollåtgärderna i relation till de effekter som andra möjliga alternativ (dvs. andra åtgärder än rena kontrollåtgärder) skulle kunna medföra. Om de grundläggande orsakerna bakom den nuvarande beståndssituationen huvudsakligen är andra än förekomsten av ett olagligt fiske, t.ex. dumping av fisk eller ett för högt fisketryck genom att fiskekvoterna sätts för högt, leder en ökad och eller effektivare fiskerikontroll inte annat än till ändringar på marginalen.

Eftersom de yttre (i många fall detaljerade) ramarna för fiskerikontrollen fastställs av EU räcker det inte att arbeta ensidigt från svensk sida med mer effektorienterade mål. Sådana mål kan t.o.m. stå i ett visst motsatsförhållande till de mer prestationsinriktade målen inom EU. Sverige bör därför verka för att arbetet inom EU med att utveckla fiskerikontrollen går i riktning mot en mer effektorienterad kontroll.

Trenderna inom EU verkar gå i riktning mot att integrera kontrollen av fisket med andra typer av förvaltningsåtgärder. På så sätt ligger utredningens åsikt i linje med gemenskapens nya grepp för att utforma fiskerikontrollen. Enligt utredningens bedömning saknas det dock idag nödvändiga uppgifter för att kunna bedöma det olagliga fiskets omfattning. Hur högt fiskerikontrollen ska prioriteras i förhållande till andra åtgärder är därför osäkert. För att en god avvägning mellan kontrollåtgärder och andra åtgärder ska kunna nås bör Sverige därför också verka för att gemenskapen ska samla in och utvärdera uppgifter om olagligt fiske.

För att mäta förhållandena inom det olagliga rapporterade fisket föreslår utredningen följande mål:

Inom det rapporterade fisket ska medelvikten mellan kontrollerade landningar och icke-kontrollerade landningar inom x-fisket senast år 200X vara högst +/-z %.

På samma sätt som vi observerat att man år 2003 inom det osorterade pelagiska fisket har lyckats med denna målsättning bör en liknande måluppfyllelse kunna nås inom andra fisken om man styr uppföljningen av kontrollen i denna effektorienterade riktning. Det är då en avvägnings- och prioriteringsfråga mellan ett slumpmässigt urval kontroller och den riskanalysbaserade kontrollen. Måttet som vi pekat på ovan kräver ett statistiskt slumpmässigt urval. Det är viktigt att detta slumpmässiga urval inte stjäl för mycket resurser från den riskanalysbaserade kontrollen. Därför

måste urvalsgrupperna begränsas på ett kostnadseffektivt sätt. Det rimliga är att måttet i första hand tillämpas på hotade bestånd.

I kapitel 10 redovisar utredningen fler effektorienterade indikatorer eller mått för att mäta myndigheternas effektivitet. Enligt utredningens mening är samtliga av måtten av intresse (som indikatorer) för att bedöma myndigheternas effektivitet vad avser fiskerikontrollen. För att få en tydligare överblick över den samlade effekten av myndigheternas verksamheter för bevarandet av fiskeresursen föreslår utredningen att Fiskeriverket och Kustbevakningen får i uppdrag att gemensamt ta fram ett indicatorsystem för att mäta och följa upp det olagliga fisket och att myndigheterna årligen till regeringen gemensamt redovisar effekten av myndigheternas samlade verksamheter. Redovisningen bör bl.a. bygga på bedömningar av mått och indikatorer av den typen utredningen har redogjort för i kapitel 10.4.

De av utredningen framtagna måtten bör kontinuerligt utvärderas och sedan vidareutvecklas i ljuset av de nya kunskaperna och erfarenheterna om fiskerikontrollens betydelser för bevarandet av fiskeresursen.

13.2 En utökad och fördjupad samverkan

Utredningens förslag:

Det ska inrättas två rådgivande grupper för att diskutera fiskerikontrollfrågor ur olika aspekter.

Regeringen anser att samverkan inom fiskerikontrollen behöver utvecklas ytterligare för att fiskerikontrollen ska bli så effektiv som möjligt och förutsätter därför att myndigheterna kontinuerligt utvecklar arbetet (prop. 2004/05:1 utgiftsområde 23). Utredningen delar denna bedömning och lämnar här nedanför flera förslag till en utvecklad samverkan.

13.2.1 Inrättande av två rådgivande samverkansgrupper

Utredningen har sett ett tydligt behov av en ökad samverkan mellan departementen, de för fiskerikontrollen ansvariga myndigheterna och fiskerinäringen. Utredningen föreslår i linje med den bedömningen att ett par olika fora för samverkan inrättas.

Utredningen föreslår:

1. Att det inrättas en rådgivande grupp för att diskutera fiskerikontrollfrågor där deltagare från Jordbruksdepartementet, Försvarsdepartementet, Fiskeriverket, Kustbevakningen och fiskerinäringen ska delta. Gruppen bör träffas ett par gånger per år för att diskutera frågor av strategisk betydelse samt verka för ett utökat informationsutbyte. Gruppen är avsedd att främja samverkan mellan alla parter, att få till stånd en bättre förståelse för varandra och att främja förutsättningarna för Sverige att driva en egen linje i EU:s förhandlingar om fiskerikontrollfrågor, när så är motiverat. Departementen bör i samråd med myndigheterna och näringen utforma en plan för när och hur gruppen bör träffas och vad som ska diskuteras. Man kan överväga om även andra bör delta i gruppen, t.ex. en representant för miljöintressena.
2. En rådgivande samverkansgrupp för frågor av mer operativ karaktär föreslås också inrättas. I gruppen bör fiskerinäringen och kontrollmyndigheterna ingå. Man kan överväga om även andra bör delta i gruppen, t.ex. en representant för forskningsintressena. Gruppen bör träffas vid behov eller ett par gånger per år och därvid diskutera:
 - Innebörden och konsekvenserna av nya bestämmelser som har betydelse för fiskerikontrollen.
 - Möjligheter att förenkla och effektivisera fiskerikontrollen.
 - Behov av information och utbildning.

Gruppen bör ha som målsättning att öka förståelsen för regelverket och kontrollsystemet, att förbättra möjligheterna till en effektiv fiskerikontroll samt att öka förståelsen mellan de två myndigheterna och mellan myndigheterna och näringen. Gruppen bör även arbeta för att öka förståelsen mellan forskarna och fiskarna.

Utredningen bedömer att det är betydelsefullt att låta näringen delta med kunskaper, synpunkter och erfarenheter i fiskerikontrollfrågor för att öka förståelsen för regelverket och därigenom bl.a. också främja följsamheten av det.

Utredningen bedömer också att det allmänt finns ett behov av att öka och fördjupa samverkan mellan de olika myndigheterna som är inblandade i fiskerikontrollen, inte minst mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen.

13.2.2 Deltagande i varandras styrelser

Utredningens förslag:

Kustbevakningen bör få en plats i Fiskeriverkets styrelse.

Fiskeriverket sitter idag representerat i Kustbevakningens styrelse. Däremot har Kustbevakningen inte någon representant i Fiskeriverkets styrelse. Utredningen bedömer att en sådan representation kan förbättra förutsättningarna för samarbetet och samordningen mellan myndigheterna.

Att Kustbevakningen får en plats i Fiskeriverkets styrelse vore också, enligt utredningens bedömning, fördelaktigt från planerings- synpunkt för Kustbevakningen genom att informationsutbytet mellan myndigheterna skulle öka. Ett ökat informationsutbyte är generellt sett fördelaktigt, särskilt med hänsyn till de många, snabba och förhållandevis omfattande ändringarna i fiskerikontrollen som sker inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik. Myndigheterna bör därför även i övrigt sträva efter ett utökat informationsutbyte, bl.a. inom ramen för det Fiskekompetenscentrum (FKC) som myndigheterna gemensamt håller på att inrätta. Se mer om FKC i kapitel 13.4.3.

13.2.3 Överenskommelsen som reglerar samarbetet mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen bör utvecklas

Utredningens förslag:

Fiskeriverkets och Kustbevakningens överenskommelse om samarbete bör utvecklas, bland annat med mål för samarbetet som är mät- och uppföljningsbara samt tidsatta.

Utredningen lämnar också ett exempel på hur samarbete och samordning kan utvecklas ytterligare.

Statskontoret ansåg i sin rapport *Effektivare kustbevakning* att det s.k. samarbetsavtalet mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen är hållet på en så övergripande nivå (utan preciseringar om vad som ska uppnås och hur EU:s krav på god fiskerikontroll ska säkerställas) att det svårigen kan läggas till grund för en utvärdering av myndigheternas resultat på området. Utredningen delar Statskontorets bedömning.

Enligt samarbetsavtalet är målet för myndigheternas samarbete att förbättra förutsättningarna för att leva upp till svenska åtaganden om kontroll och rapportering i fråga om EU:s gemensamma fiskeripolitik. Målet ska uppnås genom en utvecklad samsyn om kontrollens inriktning, omfattning och genomförande samt genom ett långsiktigt, gemensamt kvalitetssäkringsarbete och en ökad effektivitet i kontrollverksamheten.

Utredningen har konstaterat att den uppföljning som myndigheterna löpande genomför inte har redovisats i några dokument som visar på hur dessa mål har uppfyllts sedan avtalet undertecknades i februari 2001.

Att i samarbetsavtalet ytterligare tydliggöra myndigheternas roller, ansvar och förväntningar på samarbetet och samordningen myndigheterna emellan skulle vara värdefullt, enligt utredningens mening. Ett sådant tydliggörande skapar bl.a. förutsättningar för en mer utvecklad mål- och resultatstyrning samt uppföljning och utvärdering av behov och gjorda insatser.

Utredningen anser mot bakgrund av det anförda att överenskommelsen behöver kompletteras i väsentliga avseenden, bland annat behöver målen för samarbetet bli mät- och uppföljningsbara samt tidsatta. Delmål bör också formuleras för när olika moment i överenskommelsen ska vara uppnådda.

Ett exempel på hur överenskommelsen mellan myndigheterna kan utvecklas ytterligare är att myndigheterna tillsammans utarbetar och genomför en gemensam kvalitetssäkringsuppföljning eller kvalitetssäkringsprogram för landningskontrollerna.

Att vi stannat för att föreslå exemplet med landningskontrollerna grundar sig på att det under utredningens arbete blivit uppenbart att det finns meningsskiljaktigheter mellan myndigheterna om vad som är god kvalitet vid utförandet av landningskontrollen.

Projektet behöver inte vara särskilt komplicerat att genomföra. Det kan t.ex. innebära att en grupp sammansatt av lämpliga representanter från båda myndigheterna tillsammans åker ut och studerar hur landningskontrollen går till och sedan följer upp den dokumenthantering som sker i samband med att Kustbevakningens kontrollrapport upprättas och hur denna hanteras och följs upp rent praktiskt hos Fiskeriverket.

Det är dock viktigt att projektet inte enbart utmynnar i ett pappersdokument utan att vardera myndigheten sedan implementerar de ändringar i instruktioner eller rutiner som man gemensamt

kommit fram till behövs. Det är också viktigt att poängtera att det inte handlar om att recensera olika kustbevakningstjänstemän utan att det handlar om att gemensamt bygga upp en samsyn om vad som är kvalitet i utförandet av landningskontrollen och att ta fram ett kvalitetssäkringsprogram för denna. Ett sådant program skulle enligt utredningens uppfattning kunna fungera som ett konstruktivt instrument för att överbrygga meningsskiljaktigheterna om kvaliteten i landningskontrollen.

Ett annat exempel, som Kustbevakningen framfört önskemål om, är att myndigheterna tar fram en gemensam, nationell handlingsplan för fiskerikontrollen.

13.3 Överlämnande av ärenden till rättsväsendet

Utredningens förslag:

Kustbevakningens arbete med att kvalitetssäkra och följa upp rapporter om fiskebrott bör utvecklas genom utökad stöd och fortsatta utbildningsinsatser.

Utredningen har i kapitel 8.2.5 redogjort för vissa svårigheter med återrapporeringen inom rättsväsendet och för Kustbevakningens i vissa fall bristande kvalitet avseende rapporterna om brott. I nästan 90 % av de ärenden som Kustbevakningen överlämnade till rättsväsendet år 2004 är ärendenas status (öppna/avslutade) okänd.

När det gäller kvaliteten i Kustbevakningens rapporter om brott har det av uppgifter från polis och åklagare framgått att det finns vissa brister i rapporterna, bl.a. saknas i många fall teknisk bevisning till styrkande av brott och emellanåt är rapporterna formulerade på ett sådant sätt att det är svårt att veta om en otillåten gärning över huvud taget har begåtts. Kvaliteten i rapporterna sägs dock ha ökat under senare år.

Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att Kustbevakningens rapporter i de flesta fall är fältrapporter. De skrivs i direkt anslutning till upptäckten av en överträdelse och skickas i de flesta fall vidare till polisen från rapportrande tjänsteman på fältet. Rutinerna för att rapportera överträdelser till polisen varierar dock, efter samråd med polisen, mellan de olika regionerna. I någon eller några regioner skickas rapporten till ledningscentralerna vid

Kustbevakningens regionala ledning innan de skickas vidare till polisen.

Mot bakgrund av de ovan nämnda problemen har utredningen gjort bedömningen att försök måste göras att på olika sätt effektivisera Kustbevakningens rapportering av brott i syfte att möjliggöra en förbättring av Kustbevakningens och regeringens uppföljning och utvärdering av myndighetens effektivitet och för att förbättra förutsättningarna för en effektiv handläggning av ärendena i senare led, dvs. hos polis och åklagare.

Avsaknaden av kunskap om resultatet av Kustbevakningens rapporter medför att det är svårt för utredningen att bedöma om det svenska sanktionssystemet är effektivt och avskräckande.

Som möjliga åtgärder för att effektivisera rapporteringen har utredningen övervägt mer utbildning och ett ökat stöd till personalen i linjen hos Kustbevakningen samt att ge Kustbevakningen en sådan rätt att leda förundersökningar som myndigheten har 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. Utredningen har dock samtidigt bedömt att det ännu är för tidigt för att ta ställning i frågan och att denna bör tas under övervägande först sedan ytterligare erfarenheter vunnits från miljöområdet där Kustbevakningen redan idag har förundersökningsrätt i vissa ärenden. Förundersökningsrätten på miljösidan infördes från och med den 1 februari 2002 och endast sådana utsläpp som har skett efter det datumet omfattas av förundersökningsrätten. Med hänsyn till det är uppgifterna om hur förundersökningsledarskapet fallit ut för närvarande ännu begränsade.

I avvaktan på ett säkrare underlag för att bedöma resultaten av förundersökningsrätten på miljösidan föreslår utredningen att arbetet med att kvalitetssäkra och följa upp rapporterna ska ske inom ramarna för den nu gällande lagstiftningen med stöd av bl.a. de stöd- och kompetenshöjande åtgärder som utredningen föreslår att Fiskekompetenscentrumet (FKC) ska omfatta, se kapitel 13.4.3.

Redan inom det befintliga systemet finns en möjlighet att upp-
rätta ett mer direkt samarbete under förundersökningen mellan Kustbevakningen och åklagarkamrarna i de fall Kustbevakningen lämnar rapporter om brott till åklagare. I 7 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning stagas att

åklagaren kan uppdra åt en kustbevakningstjänsteman att vidta de åtgärder som behövs för undersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Om denna möjlighet kombineras med en liknande lösning som den som gäller för Fiskeriverkets ärenden kan det brottsutredande arbetet i åtminstone vissa fall ske genom att Kustbevakningen arbetar direkt mot en åklagarkammare. Den lösning vi syftar på är överenskommelsen som gäller mellan polis och åklagare i Västra Götaland genom vilken det beslutats att förundersökning i ärenden om fiskebrott som begås inom det yrkesmässiga fisket alltid ska vara åklagarledda. På så vis kan en direkt kommunikation mellan åklagare och Kustbevakningen åstadkommas, vilket bl.a. kan leda till att polisen avlastas och får mer resurser över till andra typer av misstänkta brott.

Den nämnda överenskommelsen stödjer sig bl.a. på Riksåklagarens författningssamling (Råfs 1997:12) med allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål i vilka det erinras om möjligheten att besluta genom lokala överenskommelser om den närmare fördelningen mellan åklagare och polis om ansvaret för förundersökningsledningen.

13.3.1 Ytterligare åtgärder för att möjliggöra en effektivare handläggning av fiskemål

Utredningens förslag:

Sverige bör aktivt driva en hårdare linje i EU som förespråkar förändringar i EU:s regelverk om den gemensamma fiskeripolitiken.

Fiskeriverket bör verka för ett utökat erfarenhetsutbyte mellan de för fiskerikontrollen ansvariga myndigheterna och rättsväsendet.

Fiskeriverket föreslås initiera fler utbildningar och erfarenhetsutbyten mellan de i fiskerikontrollen inblandade myndigheterna och rättsväsendet.

Utredningen har bedömt att ett enklare och mer överblickbart regelsystem skulle bidra till en snabbare och smidigare handläggning i alla led i fiskerikontrollen från Kustbevakningen till domstolarna.

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 som fiskerikontroll. I samband med det försöker myndigheten att göra reglerna så enkla och tydliga som möjligt.

Att Fiskeriverket arbetar med att försöka förenkla regelsystemet är positivt. Samverkan med Kustbevakningen i detta förändringsarbete bör dock fördjupas.

Fiskeriverkets möjligheter att göra några mer omfattande förändringar är dock kraftigt begränsade eftersom en stor del av reglerna finns i EU:s bindande förordningar om fiske. Om några egentliga förändringar ska kunna komma till stånd på detta område måste det ske inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen anser att Sverige aktivt bör driva en linje i EU som förespråkar regelförenklingar.

Gemensamma utbildningar för de i fiskerikontrollen direkt inblandade myndigheterna och rättsväsendet skulle också kunna vara en möjlig väg att påverka handläggningen av ärenden om fiskeribrott i en positiv riktning. Fiskeriverket anordnade i december 2003 efter önskemål från bl.a. Kustbevakningen och Riksåklagaren en konferens om fiskebrott där bl.a. den nya lagstiftningen på området och problem och möjligheter diskuterades. I konferensen deltog förutom representanter från Fiskeriverket, poliser, åklagare och kustbevakare. Initiativet var mycket uppskattat av deltagarna. Det är enligt utredningens mening önskvärt med fler sådana erfarenhetsutbyten. Kompetensutveckling i form av utbildningar och studiebesök hos de olika myndigheterna är också önskvärt, liksom att bjuda in domarna att delta i erfarenhetsutbytena och kompetensutvecklingsåtgärderna. Fiskeriverket föreslås därför, i sin roll som övergripande ansvarig för fiskerikontrollen, initiera fler utbildningar och erfarenhetsutbyten.

Förslaget ligger i linje med kommissionens synpunkter på medlemsstaternas tillämpning av EU:s kontrollförordning. I länderrapporten 2000–2002 påpekar kommissionen att handläggningstiderna i de olika medlemsstaterna som regel är för långa och att medvetenheten bland åklagare och andra företrädare för rättsväsendet som handlägger fiskerifrågor varierar betydligt och att man av den anledningen bl.a. bör öka medvetenheten hos företrädarna för rättsväsendet.

13.4 Effektivare kontroll

Utredningen anser att kontrollen kan effektiviseras ytterligare. Det riskanalysbaserade systemet är en bra grund att stå på. Vi tror också att det Fiskekompetenscentrum som planeras kan, med vissa modifieringar, effektivisera och förbättra kontrollen.

13.4.1 Utveckla riskanalysarbetet

Utredningens förslag:

Processkartläggningar bör genomföras för att utveckla riskanalysarbetet och att rutinerna för analys bör vidare dokumenteras.

Sedan år 2002 bedrivs fiskerikontrollen enligt ett riskanalysbaserat system som tagits fram gemensamt av Fiskeriverket och Kustbevakningen.

Systemet bygger på att en översiktlig riskanalys avseende de beteenden som utgör grunden för överträdelser av fiskebestämmelserna genomförs. Till riskparametrarna hör dels graden av brottsbenägenhet och frekvensen av olika överträdelser, dels den biologiska betydelsen av sådana överträdelser. Kvotsituationen, marknadssituationen samt överträdelsebenägenheten utgör tre förhållanden som bedöms vara av särskilt intresse för sannolikheten av att en överträdelse ska ske. Omfattningen av kontrollen fastställs utifrån vilken allmän risknivå som råder i de olika fartygssegmenten. Den mer detaljerade inriktningen av kontrollen inom ett segment styrs sedan av de utslag olika individuella riskindikatorer (t.ex. tidigare överträdelser) ger.

Utredningen bedömer att det riskanalysbaserade kontrollsystemet är rätt väg att gå. En hundra procentig kontroll av alla landningar i Sverige går, mot bakgrund av kostnaderna för ett sådant system, inte att försvara. Om det ska ske ett urval av vad som ska kontrolleras så bör detta urval göras med utgångspunkt från en riskanalys. Riskanalysarbetet bör dock utvecklas ytterligare.

Genom löpande utvärderingar av resultatet av genomförda insatser erhålls värdefull erfarenhet som kan användas för eventuell omprövning av omfattningen och inriktningen av kontroller.

Systemet kräver ett väl fungerande informationsutbyte mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen. En organiserad samverkan är etablerad dels i form av tertialmöten angående övergripande frågor

om förutsättningarna för fisket, dels i form av veckomöten med löpande uppföljning av bl.a. akuta frågor.

Systemet har snart funnits i tre år. Om ytterligare några år är det enligt utredningens åsikt lämpligt att Kustbevakningen och Fiskeriverket gemensamt utvärderar systemet för att utveckla det ytterligare.

Utredningen bedömer vidare att processerna för riskanalysen har mycket stor utvecklingspotential. Kännedom om hur systemet ska fungera, vilka kriterier som gäller och hur man som kustbevakare ska agera i riskanalyssystemet. Riskanalysen är, enligt utredningens bedömning (bland annat efter intervjustudien), inte spridd inom Kustbevakningens organisation.

Fiskeriverket och Kustbevakningen har också bedömt att det finns ett behov av att ytterligare utveckla riskanalyssystemet. FKC är bl.a. ett resultat av denna önskan.

Det är vidare svårt att få fram information om hur man på Fiskeriverket arbetar med analyserna. Det verkar inte finnas några dokument om detta. Från Kustbevakningen har vi fått en del information om hur man arbetar med riskanalyssystemet rent administrativt men inte om hur själva analysen går till. Enligt utredningens mening är det viktigt att analysen fördjupas och redovisas mer tydligt. Vi saknar t.ex. en processkartläggning och en dokumentation som går att följa i efterhand om vilka dokument som upprättas och vart, när och till vem de skickas. Det bör även utarbetas kriterier för vad som krävs för att föras upp på "risklistan".

Med processkartläggning och processbeskrivning avser utredningen att identifiera och i dokument beskriva och kartlägga processer, t.ex. flödesscheman (vilket inflöde, vilka aktiviteter och vilket utflöde som förväntas av en process). Detta inkluderar att identifiera olika aktiviteter som utförs/bör utföras, att skapa gemensamma mallar för dokument som ska hanteras, att komma överens om en gemensam terminologi samt att upprätta och dokumentera gemensamma delmål och mål. (Gärna upprättade enligt de så kallade SMART-kriterierna, dvs. målen ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta). Vidare bör arbetet delas in i huvud- och delprocesser. Olika intressenter och aktörer bör nog identifieras och deras roller tydliggöras.

13.4.2 Utförandet av och inriktningen på fiskerikontrollen bör delvis läggas om

Utredningens förslag:

Utförandet av Kustbevakningens landningskontroller bör i ökad utsträckning innehålla överraskningsmoment.

Med hänsyn till bl.a. Sveriges långa kuststräcka och möjligheterna att vänta med att föra in uppgifter i loggbok och landningsdeklarationer vore det intressant att öka överraskningsmoment i kontrollen (t.ex. att övervaka fiske/landningar dolt) så att fiskarna inte alltid i förväg vet om de kommer att kontrolleras eller inte.

I särskilda fall bör Kustbevakningen arbeta för att tillsammans med andra myndigheter genomföra gemensamma kontrollinsatser, t.ex. vid misstanke om oegentligheter inom en viss typ av fiske, område, bransch eller liknande. Myndigheter som kan vara intressanta att arbeta med är t.ex. Skatteverket (deklarationsuppgifter) eller Tullverket (för att kontrollera fisk som passerar Sverige för försäljning i annat land).

De mått som utredningen föreslår skall användas för att styra och följa upp fisket bör t.ex. användas vid omläggningen av inriktningen på kontrollerna. De mål som föreslås i inledningen till kapitlet kan t.ex. användas under en begränsad del av ett år, för vissa områden eller vissa segment för att kontrollera dessa särskilt. Det slumpmässiga urval som krävs för att få en jämförelsegrupp enligt det föreslagna målet bör kunna fokusera på t.ex. vissa viktklasser inom ett givet segment under en kortare tidsperiod. Då har man möjlighet, som utredningen bedömer, att kontrollera för de av utredningen föreslagna målen (kap. 13.1).

Utredningen ser en tendens inom EU att flytta kontrollen mer inåt land. Det kommer i framtiden sannolikt att innebära ett ökat intresse från EU:s sida att kontrollera beredningsindustrin och distributionsledet och kanske även ett ökat intresse för mer revisionsinriktad kontrollverksamhet. Denna trend är ett av motiven till att utredningen vill flytta delar av resurserna inom fiskerikontrollen från Kustbevakningen till Fiskeriverket då dessa uppgifter med nuvarande ansvarsfördelning kommer att falla på Fiskeriverket.

Att öka kontrollerna i senare led bör leda till en ökad spårbarhet av fisken från havet/sjön till beredningsindustri eller konsument.

En ökad spårbarhet är önskvärd från kontrollsynpunkt. Om man t.ex. lättare kan identifiera de distributörer som inte kan redovisa var de har fått sina produkterna ifrån kan man sedan anpassa kontrollinsatserna efter denna kunskap. Fler kontroller kan riktas mot dem som saknar en korrekt redovisning och under dessa kan man försöka spåra vilka fiskare som lämnar den fisk som inte redovisas. Ett ytterligare sätt att effektivisera kontrollen skulle kunna vara att skärpa kraven i distributionsleden – t.ex. genom krav på att fisk ska säljas vid auktioner.

Utredningen bedömer dock att de förslag vi valt att lämna; bl.a. ett utvecklat samarbete och riskanalyssystem, begränsade landningshamnar och en kontrollverksamhet även i berednings- och distributionsleden och en mer effektorienterad styrning och uppföljning av fisket kommer att leda till betydande effektiviseringar av fiskerikontrollen.

13.4.3 FKC – fiskekompetenscentrumet

Utredningens förslag:

FKC bör få en funktion som ett operativt ”call-center” för Kustbevakningens operativa personal.

FKC framhålls av Fiskeriverket och Kustbevakningen som ett viktigt instrument för att fördjupa samarbetet mellan de båda myndigheterna, för att utveckla riskanalysen och för att fungera som en kontaktpunkt gentemot näringen och fiskerikontrollorgan i andra länder. Utredningen tror också att FKC kan vara bra i dessa avseenden.

Utredningen har vid sin utvärdering funnit ett behov av att utveckla stödet till kustbevakarna i linjen samt att vidareutveckla arbetet med att kvalitetssäkra Kustbevakningens rapporter om brott. Det är viktigt att de synpunkter som framkommit om det utökade behovet av stöd ute i linjen tas tillvara. Enligt utredningens mening bör FKC utöver de av Fiskeriverket och Kustbevakningen planerade funktionerna utgöra den centrala plattformen för ett sådant stöd- och kvalitetsutvecklingsarbete. Genom att förlägga stöd- och kvalitetsutvecklingsfunktioner till centrumet kan man verkligen dra fördel av båda myndigheternas kompetenser på ett

enkelt och snabbt sätt vilket i sin tur leder till att samarbetet mellan myndigheterna kan ytterligare intensifieras och fördjupas.

För att centrumet ska kunna fungera som en stöd- och kvalitetssäkringsfunktion behöver enligt utredningens uppfattning centrumet ha följande uppgifter:

- Kanalisera informationsflödet till personalen in linjen så att alla som frågar får "samma svar".
- Utgöra ett nationellt operativt stöd ("call-center") till enskilda tjänstemän vid utförandet av fiskerikontrolluppgifter.
- Svara för kontinuerlig kompetensutveckling och kvalitetssäkring i fiskefrågor, t.ex. vid rapportering av fiskebrott.
- Kontinuerligt följa upp och sprida information om fiskefrågor av principiellt intresse. Till exempel bör centrumet följa upp statusen hos Kustbevakningens rapporter om brott och ge återkoppling till personalen i linjen om resultaten av deras rapporter/kontroller/ingripanden.

Utredningen föreslår alltså bl.a. att FKC bör fungera som ett "call-center" till vilket man kan ringa för att få snabba svar på konkreta frågor som kan uppstå i samband med det operativa utförandet av fiskerikontrollen, t.ex. om tolkningen av en viss bestämmelse, praxis på området eller för att få hjälp med eventuella frågor vid upprättandet av rapporter om överträdelser.

Om centrumet ska kunna utgöra ett verkligt stöd i fältarbetet måste det ha generösa öppettider så att personalen i linjen snabbt kan få svar under de tider på dygnet när fiskerikontroller faktiskt utförs. Eventuellt bör någon form av journätverk utvecklas. Höga krav måste också ställas på den aktuella personalens kompetens och erfarenhet av fiskefrågor.

13.4.4 Förbättrade möjligheter inom Kustbevakningen för mer enhetliga rutiner mellan olika regioner

Utredningens förslag:

Utredningen förslår att rutinerna för information och uppföljning i fiskekontrollfrågor förbättras genom att Kustbevakningen ser över möjligheten till individbaserad tidsredovisning inom organisationen.

Utredningen kan bl.a. utifrån de intervjuer som genomförts konstatera att rutinerna varierar mellan de olika regionerna, bl.a. avseende hur man hanterar rapporterna till polisen. I vissa regioner kvalitetssäkras rapporterna genom att skickas till regionledningen för ytterligare handläggning medan rapporterna i andra regioner skickas direkt till polisen. På liknande sätt varierar den stödfunktion som fiskehandläggarna utgör mellan de olika regionerna.

För att lika ärenden ska behandlas lika är det viktigt att arbetsgången och rutinerna är desamma i alla regionerna och att stödet fungerar lika väl, oavsett var i landet kontrollen utförs.

Kustbevakningen har en mycket bred verksamhet och ett omfattande uppföljningssystem. Systemet ger mycket information om hur mycket tid som läggs ner på olika moment inom de olika politikområdena. Däremot mäter inte uppföljningssystemet, vad utredningen har kunnat utröna, arbetsintensiteten i fiskerikontrollen. Vi föreslår därför att Kustbevakningen ska se över om det är möjligt att införa individbaserad tidsredovisning. Detta kan skapa förbättrade förutsättningar för att utveckla Kustbevakningens interna uppföljningssystem.

Utredningen har bl.a. pekat på att informationsflödet inom Kustbevakningens olika regioner verkar fungera på olika sätt. Uppföljningen av rapporterna tillbaka i linjen fungerar inte heller på ett tillfredsställande sätt. Det verkar i princip vara upp till den enskilde kustbevakaren att själv följa upp och få återkoppling vad som händer med t.ex. rapporterna till polisen om han eller hon ska få veta vad de har resulterat i. Utredningen har bland annat i betänkandets utvärderingsdel pekat på ett flertal brister i uppföljningssystemen och det sätt på vilket man mäter fiskerikontrollens prestationer och effekter, t.ex. uppföljningen av kvaliteten i rapporter och kontroller. Utredningen ser det som viktigt att uppföljningssystemet utvecklas och förbättras.

Det är också, vilket framkommer av intervjustudien, oklart hur stödet fungerar i olika regioner och på vilket sätt som information förs ut i organisationen. Stödet fungerar olika väl i olika regioner. Finns det en ”känd” fiskeexpert i en region fungerar det bättre än i en region som saknar en sådan person. Det finns även, enligt utredningen, indikationer på att arbetsuppgiften fiskehandläggare är otydlig – vilken funktion fiskehandläggaren ska ha och hur denne ska agera – är inte tydligt. I varje fall är det ytterst tydligt att fiskehandläggarna faktiskt agerar på olika sätt i olika regioner. Vi har förståelse för att antalet timmar som läggs ner på fiskerikon-

trollarbete varierar mellan de olika regionerna med hänsyn till att omfattningen av fisket skiljer sig åt mellan regionerna men däremot förstår vi inte varför informationsflödena och arbetsprocesserna ska skilja sig åt mellan regionerna.

Utredningen har tagit del av ett omfattande material om stöd och information, bl.a. material om regelstöd, beslutstöd, rutiner, checklistor och en kontrollhandbok. Utredningen har inte värderat detta underlag men kan konstatera att personalen i linjen uppger att de anser sig ha behov av ett mer konkret, operativt stöd.

Utredningen gör bedömningen att enhetliga informationsflöden och arbetsprocesser är värdefullt för att lika ärenden ska behandlas lika oavsett i vilken region de handläggs och för att skapa förbättrade möjligheter att följa upp verksamheten. Vid en översyn av processerna bör kustbevakarnas arbetssituation i linjen särskilt beaktas så att de upplever att behovet av information, stöd och återkopplingen gällande deras prestationer tillgodoses.

13.5 Begränsa antalet landningshamnar

Utredningens förslag:

Fiskeriverket ska, efter samråd med Kustbevakningen, begränsa antalet hamnar i vilka det ska vara tillåtet att landa fisk. I samband med förslaget ska regionalpolitiska hänsyn tas så att negativa regionalpolitiska effekter inte uppstår.

Utredningen föreslår att antalet hamnar i vilka det ska vara tillåtet att landa fisk begränsas.

Skälet till utredningens förslag är att en begränsning av antalet hamnar ger fördelar från kontrollsynpunkt och från arbetsmiljösynpunkt.

Som huvudregel är det, med några undantag, idag tillåtet att landa fisk var som helst. Vid landningar av fångster av vissa typer av fisken i vissa områden och vid direktlandningar av tredjelandsfartyg i svenska hamnar får fångsten dock endast landas i vissa särskilt utpekade hamnar. Vilka fisken/fångster som endast får landas i särskilda utpekade hamnar har utredningen redogjort för i kap 5.

Mot bakgrund av Sveriges långa kust och möjligheten att landa stora delar av fångsterna var som helst och när som helst är möjligheterna att kontrollera fisket begränsade. Att begränsa antalet

platser där fisk får landas till ett visst antal hamnar underlättar kontrollen av fisket, framför allt genom att landningarna kanaliseras till ett färre antal platser. De som landar på icke tillåtna ställen blir också lättare att upptäcka eftersom de lastar av sin fisk på en plats där det inte alls är tillåtet.

Att begränsa antalet hamnar där fisk får landas skulle även innebära fördelar från arbetsmiljösynpunkt för Kustbevakningen då de kan satsa resurserna till en förbättrad arbetsmiljö till färre anläggningar. Sedan 1998 kan stöd t.ex. erhållas från Fonden för fiskets utveckling för investeringar i anläggningar och utrustning i syfte att förbättra förhållandena vid landning samt vid beredning och lagring av fiskprodukter i hamnarna och för att förbättra säkerheten på kajerna vid lastning eller landning av produkter.

Ett begränsat antal hamnar innebär sannolikt en mer kostnads-effektiv kontroll, såväl med hänsyn till kontrollaspekterna som till arbetsmiljöaspekterna.

Det är dock viktigt att komma ihåg att en åtgärd av detta slag inte hindrar de som vill gå utanför de offentliga kanalerna att landa sin fisk på andra ställen än där det är tillåtet. Kustbevakningen kommer därför att behöva stickprovsvis kontrollera andra landningsplatser än de valda hamnarna också. Det riskanalysbaserade arbetet bör kunna leda till en uppfattning om vilka landningsplatser som det är av särskild vikt att övervaka.

Redan idag råder det begränsningar för i vilka hamnar det är tillåtet att landa vissa fångster. Motiven för dessa begränsningar är också att det är fördelaktigt från kontrollsynpunkt med vissa utpekade hamnar. De begränsningar som redan införts har Fiskeriverket beslutat om med stöd av 2 kap. 7 § och 5 kap. 7 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Fiskeriverket kan med stöd av de nämnda bestämmelserna även besluta om ytterligare begränsningar i antalet tillåtna landningshamnar.

Som central förvaltningsmyndighet för fisket har Fiskeriverket goda kunskaper om hur fisket bedrivs, utvecklingen inom fiskerinäringen och de regionalpolitiska aspekter som är förenade med att bevara bl.a. ett levande småskaligt kustfiske. Det är därför enligt utredningens uppfattning lämpligast att Fiskeriverket beslutar om vilka hamnar som ska väljas ut.

Vid valet bör beaktas:

- Att inga regionalpolitiska konsekvenser uppstår.
- Vilka hamnar som är fördelaktigast att välja från kontrollsynpunkt.
- Effekterna för fiskerinäringen.
- Kostnadseffektiviteten.

Vid bedömningen av vilka hamnar som är fördelaktigast att välja från kontrollsynpunkt ska Fiskeriverket samråda med Kustbevakningen i enlighet med 5 kap. 7 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

13.6 Egenkontrollsystem

Utredningens förslag:

Utredningen föreslår att ett egenkontrollsystem bör prövas för kvalitetskontrollen. Fiskeriverket bör få i uppdrag att utforma ett sådant system i samråd med fiskerinäringen och Kustbevakningen.

Utredningen bedömer att det från effektivitets- och kostnadssynpunkt är intressant att införa ett egenkontrollsystem för delar av fiskerikontrollen.

Utredningen har identifierat kvalitetskontrollen som en möjlig kandidat för ett sådant system. I kvalitetskontrollen finns det rimligen incitament för näringen att själva kontrollera fisket och i så stor utsträckning som möjligt slippa myndigheternas kontroller. Om denna del av fiskerikontrollen kan förenklas och minska i omfattning för de ansvariga fiskerikontrollmyndigheterna kan de resurser som idag läggs ner på kvalitetskontrollen frigöras och användas för andra typer av kontroll som riktar sig mer direkt mot att bevara fiskeresursen.

Enligt utredningens bedömning är det förenligt med EU:s regelverk att utföra kvalitetskontrollerna genom ett egenkontrollsystem, under förutsättning att kontrollerna utförs i tillräcklig omfattning (såväl i antal som i geografisk spridning). Andra länder inom EU har redan prövat liknande lösningar för kvalitetskontrollen.

Tullverkets servicetrappa finns som möjlig modell för ett egenkontrollsystem men måste givetvis anpassas efter fiskets förutsättningar.

Utredningen föreslår därför att ett egenkontrollsystem bör prövas. Det bör uppdras åt Fiskeriverket att utforma ett sådant system i samråd med fiskerinäringen och Kustbevakningen.

Till dess att egenkontrollsystemet har implementerats föreslår utredningen att kvalitetskontrollen flyttas över från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Se kapitel 12.

13.6.1 Viktiga komponenter i ett egenkontrollsystem

Enligt utredningens uppfattning är följande komponenter viktiga i ett egenkontrollsystem:

- Att informationsutbytet ökar och att man lyckas etablera ett förtroende mellan kontrollmyndigheterna och näringen:
- Att systemet bygger på ett gemensamt arbete mellan kontrollmyndigheterna och fiskerinäringen, under vilket lämpliga s.k. kontrollpunkter identifieras (vilka moment som ska vara föremål för egenkontroll och hur denna kontroll ska redovisas och rapporteras till kontrollmyndigheterna).
- Att systemets utformning/organisation är relativt enkel.
- Att systemet leder till vissa lättnader för fiskarna, t.ex. att mindre pengar, arbete eller tid behöver läggas ner på kontroll så att införandet av ett egenkontrollsystem inte leder till en dubblering av kontrollen (dvs. att antalet kontroller genomförda i statens regi minskar i takt med att egenkontrollen ökar).
- Att kontrollmyndigheten kontrollerar (stickprovsvis) att egenkontrollen fungerar.
- Att systemet innehåller nödvändiga sanktionsmöjligheter mot dem som bryter mot fiskebestämmelserna.

Den kvalitetskontroll som utförs kan inte enbart förläggas till de stora fiskauktionerna. I Sverige finns det nämligen inte något krav på att första försäljningen av fisk ska ske genom en fiskauktion. I praktiken är det endast ca 35 % av konsumtionsfisken som säljs genom auktionssystemet.

13.6.2 Exemplet servicetrappan

En möjlig förebild för ett egenkontrollsystem kan vara Tullverkets så kallade servicetrappa. Servicetrappan har utvecklats av Tullverket i nära samarbete med en referensgrupp i vilken myndigheter och näringslivsorganisationer har ingått. Servicetrappan vänder sig till alla importörer och exportörer, oavsett storlek och bransch och den erbjuder företagen en enklare tullhantering under förutsättning att företagen kvalitetssäkrar sina tullrutiner. Företag som har nått en god kvalitetssäkring blir certifierade och certifierade företag får en ökad service och en förenklad tullhantering (enklare och effektivare hantering vid gränspassage).

Servicetrappan består av fem steg. När man nått det högsta trappsteget har man ett välutvecklat internt kvalitetssystem. Sådana företag ser Tullverket inte någon större anledning att genomföra fördjupade kontroller mot.

I steg 1 placeras icke kvalitetssäkrade företag som inte har något av Tullverkets tillstånd, till exempel kredittillstånd eller hemtagningstillstånd. Företag som befinner sig på steg 1 blir utsatta för vanliga varu- och dokumentkontroller.

På steg 2 återfinns man icke kvalitetssäkrade företag som har ett eller flera tillstånd av Tullverket. I övrigt gäller samma sak som för företag på steg ett, nämligen att tullhanteringen kommer att fungera som tidigare.

På steg 3 hamnar företag som har kvalitetssäkrat minst en tullrutin. För att hamna på steg tre krävs ett aktivt agerande från företagets sida, genom att det lämnar in en ansökan om uppflyttning i servicetrappan. Företaget har möjlighet att fritt välja vilken eller vilka tullrutiner det vill kvalitetssäkra. När kvalitetssäkringen är klar kommer det endast att vidtas åtgärder i det varuflöde som inte är kvalitetssäkrat. Tullen ska med andra ord inte behöva kontrollera det kvalitetssäkrade godset och det kan därför ske en smidig gränspassage.

Ett företag som finns på steg 4 har kvalitetssäkrat alla sina tullrutiner. Tullverket och företaget går tillsammans igenom tullrutinerna för att skapa en unik tullhantering för företaget. Företaget får ett närmast totalt ostört godsflöde.

På steg fem finns företag som har en spårbarhet på artikelnivå i sina system.

Utredningen anser att de incitament servicetrappan ger för näringen att öka spårbarheten för sina produkter är särskilt

intressant för fiskerikontrollen. En riktning mot en ökad spårbarhet är betydelsefullt för att ytterligare öka effektiviteten i fiskerikontrollen.

14 Samlade konsekvenser av utredningens förslag

Enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar. Utredningen har använt sig av verksförordningens (1995:1322) metod och krav för konsekvensutredning i samband med utfärdande av föreskrifter och allmänna råd. I verksförordningen stadgas i 27 § att förslag, problem, effektkedja, berörda och kostnader ska beskrivas och analyseras för att en konsekvens-utredning ska anses utförd.

Förslagen framgår av kapitel 12 och 13. Problemen beskrivs dels i kapitel 12 och 13 men också i olika delar av kapitel 7–11 vilka innehåller utredningens utvärdering.

Effektkedjan för fiskerikontrollen framgår av kapitel 7. Denna har utgjort utredningens analysmodell för resultatanalysen av kontrollen. Utredningens förslag syftar till att stärka effektkedjan i flera avseenden. Förslagets effekter framgår av respektive förslag i kapitel 12 och 13. I det följande beskrivs kort förväntade konsekvenser, berörda och kostnader.

14.1 Ekonomiska konsekvenser och effektiviseringar

Utredningen bedömer att medel i storleksordningen 3 miljoner kronor bör flyttas från Kustbevakningens ramanslag (7:1) till Fiskeriverkets ramanslag (43:8) i syfte att täcka den ändrade inriktningen på fiskerikontrollen som utredningen föreslår. Genom en kontroll i senare led skapas förutsättningar att effektivisera kontrollen bland annat genom att informationsinhämtningen till det riskanalysbaserade kontrollsystemet ökar men också genom att förutsättningarna för att få avsättning för olagligt landad fisk minskar. Detta bidrar på sikt till en avsevärt effektivare kontroll enligt utredningens bedömning. Vidare bedömer utredningen att en viss omfördelning bör kunna ske från den sjöbaserade kontrollen där

kostnaderna är högre och effektiviteten bedöms som lägre än vid den landbaserade kontrollen.

Kustbevakningen har en verksamhet som omfattar flera politikområden. För att kunna beskriva sin verksamhet och framförallt de synergieffekter som finns, har Kustbevakningen valt en mycket komplicerad redovisningsmodell vilket gör det svårt att jämföra kostnaderna för Kustbevakningens verksamhet med andra myndigheters kostnader. Modellen bygger på att huvuddelen av Kustbevakningens kostnader är gemensamma för samtliga berörda politikområden. Varje neddragning av resurser leder därför med automatik till effekter för samtliga verksamheter. Modellen kan därför bidra till ”inlåsnings effekter” vilket utredningen anser är olyckligt. Om resurser tas från Kustbevakningen leder modellen till att andra politikområden drabbas. Utredningen anser dock att möjlighet till flexibla lösningar och omprioriteringar alltid måste finnas. Utredningens förslag medför en omfördelning av resurserna för den svenska fiskerikontrollen så att kontrollen genomförs där den ger störst effekt.

Utredningens förslag i kombination med det pågående effektiviseringsarbetet består bland annat av:

- ett tydliggörande av verksamhetsgränserna,
- förbättrade rutiner för styrning och uppföljning,
- framtagande av resultatmätt för verksamheten,
- en fiskerikontroll i Fiskeriverkets regi som bedrivs också i senare led än vid landning (auktioner, beredningsindustrier och i distributionsledet),
- att pröva ett egenkontrollsystem för kvalitetskontrollen,
- ett utvecklat riskanalysbaserat system,
- teknikutveckling,
- begränsade landningshamnar, och
- en förbättrad samverkan.

Sammantaget medför dessa förslag samt redan pågående utvecklingsprojekt effektiviseringar inom kontrollen. Genom den effektiviserade kontrollen kommer möjligheterna att få avsättning för olagligt landad fisk att minska. Detta kommer i sin tur att generera effektivitetsvinster, bland annat i form av att de riktade kontrollerna inom det riskanalysbaserade systemet får större genomslagskraft.

Utredningen bedömer att ett så kallat nollalternativ, dvs. att inte göra något, medför högre totala kostnader jämfört med om utredningens förslag genomförs.

14.2 Berörda av förslagen samt övriga konsekvenser

De som berörs av utredningens förslag är regeringen, Kustbevakningen, Fiskeriverket och länsstyrelserna samt fiskerinäringen och möjligen också landets kommuner och län.

Utredningens förslag syftar till att minska brottslighet i form av att lättare upptäcka olagligt fiske. Förslagen om kontroll i senare led – berednings- och transportleden – i kombination med ett ökat fokus på bl.a. revisionsinriktade kontroller, kommer att öka förutsättningarna för att hitta och spåra brott mot fiskebestämmelserna och ekonomisk brottslighet. Enligt utredningens bedömning ökar möjligheten att upptäcka och stävja brott genom de samlade förslagen. Mindre olagligt landad fisk och mindre ekonomisk brottslighet ger ökade statsfinansiella intäkter genom att mer fisk kan beskattas.

Förslaget genererar positiva konsekvenser inom miljöområdet. En effektivare kontroll skapar förutsättningar för att minska olagligt fiske. Utredningens förslag skapar förutsättningarna för att minska möjligheterna till avsättning för icke-rapporterad fisk. Enligt den effektkedja som presenteras i kapitel 7 minskar belastningen på den gemensamma fiskeresursen om det olagliga fisket minskar vilket ökar förutsättningar för att nå målen om hållbar utveckling och biologisk mångfald.

Utredningen bedömer att både positiva och negativa konsekvenser för fiskeföretagen kan uppstå med anledning av förslagen. Överlag överväger dock de positiva konsekvenserna av förslagen. Förslaget om att pröva ett egenkontrollsystem kan komma att medföra ökade kostnader för näringen. Vid utformandet av ett egenkontrollsystem finns det emellertid ett antal fördelar även för den enskilde företagaren, vilket pekas på i kapitel 13. Den enskilde företagaren kan genom en så kallad servicetrappa ges tillfälle att upparbeta ett eget internt kvalitetssäkringssystem t.ex. vad gäller ekonomiadministration med mera. Ett sådant system ger effektivitetsvinster för företagen. En annan positiv effekt är att ökade möjligheter att stävja olagligt fiske minskar risken för snedvriden konkurrens mellan fiskeföretagen. De negativa konsekvenserna för

företagen härrör från förslaget om begränsade landningshamnar. Detta förslag kan dock enligt utredningen utformas så att konsekvenserna för de mindre fiskeföretagen minimeras.

När det gäller regionalpolitiska effekter bedömer utredningen att några negativa sådana effekter inte kommer att uppstå eftersom förslaget innebär att regionalpolitiska hänsyn ska tas.

Några jämställdhetspolitiska konsekvenser är inte troliga. Fisket är mansdominerat och förslagen bidrar vare sig till ökad eller minskad jämställdhet.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av sakkunnige Daniel Samuelson, Fiskeriverket

Utredaren föreslår en modell för ansvarsfördelningen för fiskerikontrollen som innebär att Kustbevakningen ansvarar för kontrollen till sjöss och vid landning medan Fiskeriverket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen. Detta ansvar innefattar all fiskerikontroll som inte utförs av någon annan såsom kontroll av handelsstandarder, transportkontroller, kontroll av fisket på inlandsvatten, samt möjligheter att möta EU:s krav om att frigöra resurser för att kontroll i berednings- och distributionsledet i övrigt. Utredaren väljer bort en modell (2b) som innebär att även kontrollen av landningar förs över till Fiskeriverket.

Grundat på vad som redovisas i betänkandet delar jag inte utredarens slutsats om lämplig ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter inom fiskerikontrollen. De argument som förs fram till stöd för förslaget är enligt min uppfattning mer förenliga med en fördelning av uppgifter enligt nämnda modell 2b. Det gäller bl.a. möjligheterna till och hittillsvarande erfarenheter av flexibilitet vid snabba förändringar på fiskerikontrollområdet samt förutsättningarna att utveckla och introducera ny fiskerikontrollteknik till nytta för administrativ och fysisk kontroll, exempelvis VMS-användning, e-rapportering, vägningssystem. Det poängteras också att fiskerikontrollen går mot ökade krav på kontroll i senare led varvid behovet av kontroll i verkets regi vid auktioner, beredningsindustrier och i transportled samt skapandet av egenkontrollsystem påpekas.

Det är enligt min uppfattning även viktigt att beakta att kontroller i senare led syftar till att säkerställa att regelverket för fisket och hanteringen av fisk följs t.o.m. landning och första försäljning av fisken. Det är med andra ord luckor/brister i bl.a.

landningskontrollen och vid första försäljningen som åtgärdas genom kontroller i senare led. Möjligheterna att styra kontrollinsatserna utefter kedjan är därför av stor betydelse för ett gott resultat. Mot den bakgrunden framstår det som mest ändamålsenligt och effektivt att samma organisation svarar för hela kedjan från landning och vidare. Dessutom innebär en lösning med verket som utförare att möjligheterna till samordningsvinster mellan den administrativa kontrollen och fältverksamheten avseende fiskerikontrollens tekniska utveckling, kvalitet och effektivitet kan tas tillvara. Även möjligheterna att anpassa fiskerikontrollens genomförande till regionalpolitiska behov förbättras liksom förutsättningarna att utveckla och integrera egenkontroll i fiskerikontrollen samt att pröva alternativa utföraralternativ för särskilda uppgifter såsom övervakning av vägning.

Utredningen har vidare enligt min mening inte fullt ut beaktat de tillkommande kostnaderna enligt modell 1. Fiskeriverket har under utredningsarbetet framfört att den modellen innebär att verkets kostnader för fiskerikontroll kan förväntas öka med 7–8 miljoner. Ett genomförande av modell 2b innebär naturligtvis ytterligare kostnader för Fiskeriverket. Med beaktande av de kostnadsbedömningar som Kustbevakningen och Fiskeriverket gjort bl.a. under utredningens arbete och de effektivitetsvinster en lösning enligt modell 2b kan förväntas ge för fiskerikontrollen och berörda myndigheter bör dock den merkostnaden som uppstår för Fiskeriverket kunna uppvägas av motsvarande kostnadsminskningar hos Kustbevakningen.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

Bet. 1992/93:JoU23 Fiskelag m.m.

Bet 1993/94:JoU24 Vissa fiskeripolitiska frågor

Bet 1995/96:JoU5 Ändringar i fiskelagen m.m.

Bet. 1996/97:JoU15 Skydd av hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald

Bet. 1996/97:JoU18 Fiske

Bet. 1996/97:JoU21 Lag om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde

Bet. 1997/98:JoU9 Hållbart fiske och jordbruk

Bet. 2001/02:MJU4 Åtgärder mot förorening från fartyg

Bet. 2002/03:MJU16 Ändringar i fiskelagen m.m.

Bet. 2003/04:MJU13 Kust- och insjöfiske samt vattenbruk

Prop. 1977/78:112 om riktlinjer för fiskeripolitiken, m.m.

Prop. 1981/82:114 med förslag till lag om tullverkets medverkan vid polisiär övervakning m.m.

Prop. 1984/85:143 om vissa frågor på fiskets område

Prop. 1992/93:232 om fiskelag m.m.

- Prop. 1993/94:158 Vissa fiskeripolitiska frågor
- Prop. 1995/96:8 Ändringar i fiskelagen m.m.
- Prop. 1996/97:62 Ändringar i lagen (1992:888) om uppgiftsskyldighet på jordbrukets och fiskets områden m.m.
- Prop. 1997/97:75 Skydd av hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald
- Prop. 1996/97:94 Lag om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde
- Prop. 1997/98:2 Hållbart fiske och jordbruk
- Prop. 1997/98:145 Svenska miljömål, miljöpolitik för ett hållbart Sverige
- Prop. 1998/99:1 utgiftsområde 23
- Prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 23
- Prop. 2000/01:139 Åtgärder mot förorening från fartyg
- Prop. 2002/03:41 Ändringar i fiskelagen
- Prop. 2003/04:51 Kust- och insjöfiske samt vattenbruk
- Prop. 2004/05:1 utgiftsområde 23
- Regeringens skrivelse 2001/02:15 Ansvarsfullt fiske – svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik
- SOU 1996:41 *Statens maritima verksamhet*
- SOU 1998:24 *Fiskeadministrationen i ett EU-perspektiv*
- SOU 1998:39 *Det finsk-svenska gränsälvssamarbetet*
- SOU 1998:61 *Livsmedelstillsyn i Sverige*
- SOU 1998:158 *Att komma åt oljeutsläppen*
- SOU 1999:3 *Yrkesfiskets konkurrenssituation*

SOU 2001:82 *Utvärdering av det fria handredskapsfisket*

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*

SOU 2003:72 *Havet – tid för en ny strategi*

SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet – behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna*

SOU 2004:100 *Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*

Ds 1997:81 *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*

Ds 2001:42 *Rättvisa och effektivitet – en idéanalys*

Regeringskansliets Faktapromemoria 2001/02:FPM108, Handlingsplan för att integrera miljöskyddskrav i den gemensamma fiskeripolitiken

Övrigt

Brottsförebyggande rådet, rapport 2003:1, *Förebygga brott – behov och metoder*

Eggert, Håkan och Ellegård, Anders, 2003, "Fishery control and regulation compliance: a case for co-management in Swedish commercial fisheries", artikel i *Marine Policy*, nr 27

Ekonomistyrningsverket, ESV 2000:21, *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*

Eurostat, 2004, *Fakta och grundläggande siffror om GFP*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

Coalition Clean Baltic, 2004, *Sustainable Baltic Sea Fisheries – the way forward*

Förenta nationernas jordbruks- och livsmedelsorganisation (FAO), Fisheries department, 2002, *The State of World Fisheries and Aquaculture*

- Finansdepartementet, 2004, PM, sammanställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2003 (dnr Fi2004/685)
- Fisheries Yearbook, 2003, data från 1993-2002, Europeiska kommissionen 2003
- Fiskeriverket, 1998-2004, årsredovisningar
- Fiskeriverket, Finfo 2001:11, *Catches of some "non-ICES" fish species in the Baltic*
- Fiskeriverket, Finfo 2001:1, *Fiske 2000 – en undersökning om svenskarnas sport- och husbehovsfiske*
- Fiskeriverket, 2001, *Småskaligt kustfiske och insjöfiske – en analys*
- Fiskeriverket, 2002, *Fakta om svenskt fiske och fiskkonsumtion, statistik till och med 2002*
- Fiskeriverket, Finfo 2002:7, *Fiskarkårens struktur samt fiskeflottans storlek och sammansättning*
- Fiskeriverket, Finfo 2002:9, *Local management of Baltic fish stocks – significance of migrations*
- Fiskeriverkets, 2002, *Strategiska svenska fiskehamnar och landningsplatser*
- Fiskeriverket, 2002, *Den svenska användningen av sanktioner i ärenden om överträdelse av fiskebestämmelser*
- Fiskeverket, 2003, *Förutsättningar för och biologiska och ekonomiska konsekvenser av ett dumpningsförbud ur ett nationellt perspektiv såväl som ur ett EU-perspektiv (delrapport 1)*
- Fiskeriverket, Finfo 2004:2, *Fiskeriintendentorganisationen 1905-1985*
- Fiskeriverket, 2004, *Förutsättningar för och biologiska och ekonomiska konsekvenser av ett dumpningsförbud ur ett nationellt perspektiv såväl som ur ett EU-perspektiv (delrapport 2)*
- Fiskeriverket, 2004, *Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997-2003 samt förslag på förändringar*

Fiskeriverket, 2004, Resultatbedömning och slutsatser om verksamheten inom EU:s gemensamma fiskeripolitik under år 2003 (Fiskeriverkets dnr ad 121-1-2004)

Fiskeriverket, 2004, *Resurs- och miljööversikt 2004*

Fiskeriverket, 2004, *Uppdrag angående orapporterat fiske*, (Fiskeriverkets dnr 121-3160-02)

ICES, 2003, *Environmental Status of the European Seas*

ICES, 2004, Report of the Baltic Fisheries Assessment Working Group, ICES CM 2004/ACFM:22

Jentoft, Svein, 1989, "Fisheries co-management, Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organizations", artikel i Marine Policy, april 1989

Kommissionen, 2002, *Fonden för fiskets utveckling, verksamhet och finansieringsmöjligheter*, Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer

Kommissionen, 2002, Meddelande från kommissionen om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, vägledande tidplan, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

Kommissionen, 2003, *Fonden för fiskets utveckling*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

Kommissionen, 2003, "Lika förutsättningar för ökad efterlevnad av EU:s fiskeriregler", artikel i Europeiskt fiske, nr 19

Kommissionen, 2004, Europeisk kod för hållbart och ansvarsfullt fiske, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

Kommissionen, 2004, "Frågor och svar om industrifisket", artikel i Europeiskt fiske, nr 22

Kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av Gemenskapens kontrollorgan för fisk och ändring av förordning

(EG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken, KOM (2004) 289, slutligt, 27.04.2004

Kommissionens meddelanden till rådet och europaparlamentet, Beteenden som utgör allvarliga överträdelse av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser, upptäckta under år 2000, KOM (2001) 650, slutligt, 12.11.2001

Kommissionens meddelanden till rådet och europaparlamentet, Beteenden som utgör allvarliga överträdelse av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser, upptäckta under år 2001, KOM (2002) 687, slutligt, 05.12.2002

Kommissionens meddelande, Efterlevnaden av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser, Arbetsplan och resultattabell, KOM (2003) 344, slutligt, 11.06.2003

Kommissionens meddelanden till rådet och europaparlamentet, Rapporter från medlemsstaterna om beteenden som utgjorde allvarliga överträdelse av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser under år 2002, KOM (2003) 782, slutligt, 15.12.2003

Kommissionens rapport om övervakning av medlemsstaternas genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken 2000-2002, KOM [2004] 849 slutlig, 04.01.2005

Kustbevakningen, 1998-2004, årsredovisningar

Kvale, S., 1996, *Interviews – an introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, Sage

Lindquist, A., och Melin, L., "Fiskets historia och ekonomiska betydelse", artikel i Kungliga skogs- och lantbruksakademiens tidskrift, 2001, nr 140:10

Livsmedelsekonomiska institutet, rapport 2004:5, *Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?*

Marine Resources Assessment Grup m.fl., 2004, *Study of the Impact and Feasibility of setting up a Community Fisheries Control Agency*, rapport till EU:s arbetsgrupp om inrättandet av en gemensam kontrollmyndighet

Naturvårdsverket m.fl., 2005, *Förutsättningar för fisketurismens utveckling i Sverige, rapport från ett regeringsuppdrag*

Norges Fiskarlag og Fiskeri- og havsbruksnaeringens landsforening industri og eksport, 2002, *Ikke bare fisk!*

Sherman, Lawrence (red.), *Evidence-Based Crime Prevention*, 2002, Routledge

Sportfiskarna, 2002, *Sportfiskarna verksamhetsår 2002*

Statskontoret, 2000:1, *Effektivare kustbevakning*

Statskontoret, 2004/361-5, *EU:s påverkan på svensk tillsyn*

Sveriges Fisketurismföretagare m.fl., 2002, *Fisketuristiskt företagande i Sverige 2002, En kartering och undersökning av fisketuristiska företag, deras ekonomi och resursutnyttjande*

Sveriges officiella statistik, 2004, Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2003, JO 56 SM0401

Sveriges officiella statistik, 2004, Saltsjöfiskets fångster under 2003, Jo 55 SM0402

Sveriges officiella statistik, 2004, Vattenbruk 2003, statistiska meddelanden JO 60 SM0401

Kommittédirektiv



Utvärdering av den svenska fiskerikontrollen

Dir.
2004:45

Beslut vid regeringssammanträde den 15 april 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utvärdera den svenska fiskerikontrollen. Utredaren skall

- analysera den svenska fiskerikontrollen med avseende på myndigheternas effektivitet, flexibilitet, resursutnyttjande och kostnadseffektivitet,
- överväga behovet av eventuella förändringar och
- ge förslag till förbättringar.

Effekterna av att kvalitetskontrollen överfördes till Kustbevakningen år 2000 skall ägnas särskild uppmärksamhet.

Bakgrund

I samband med regeringens beslut den 20 september 1999 om att överföra kvalitetskontrollen till Kustbevakningen (prop. 1999/2000:1, utg.omr. 23, bet. 1999/2000:MJU02, rskr. 1999/2000:91) beslöts att den svenska fiskerikontrollen skulle utvärderas senast år 2004.

Motivet för att överföra kvalitetskontrollen till Kustbevakningen var behovet av en effektivare och förbättrad fiskerikontroll. Genom den föreslagna åtgärden bedömde regeringen att ambitionsnivån skulle kunna förbättras för landningskontrollerna redan under år 2000. Vidare skulle man uppnå ekonomiska fördelar om kvalitets- och landningskontrollerna samordnades. En utökad myndighets-samordning bedömdes också kunna bidra till att rapporteringen och andra administrativa rutiner skulle kunna förbättras. Avgörande för regeringens bedömning var Kustbevakningens organisa-

tion liksom myndighetens regionala närvaro. Regeringen gjorde bedömningen att Kustbevakningen kunde utföra kvalitetskontrollen samt ett utökat antal landningskontroller utan att särskilda medel tillfördes.

Genomgripande förändringar har därefter genomförts inom kontrollområdet, t.ex. gemenskapens reglering av fisket i samband med reformeringen av den gemensamma fiskeripolitiken i december 2002. Dessutom står EU inför en utvidgning med nya medlemsländer. Vidare kommer en ny fiskerikontrollmyndighet att inrättas på gemenskapsnivå.

Fiskerikontrollen har i allt större utsträckning uppmärksammas under de senaste åren såsom regelefterlevnaden inom fiskeriområdet, t.ex. när det gäller att förhindra illegalt fiske och att se till att fiskekvoter inte får överskridas, att minimimåtten hålls, att rätt redskap används samt att det finns relevant dokumentation.

Fiskeriverkets roll och funktion

Fiskeriverket har, som ansvarig myndighet för den gemensamma fiskeripolitiken, det övergripande ansvaret för svensk fiskerikontroll. Myndigheten svarar bl.a. för normgivning, administrativ uppföljning och kontroll av fisket samt kontroll av marknadsordningen. Fiskeriverket har utöver sitt övergripande ansvar också ansvar för kontroll av fisk som återtas från marknaden.

Kustbevakningens roll och funktion

Kustbevakningen ansvarar för kontroll av fisket till sjöss samt landnings- och kvalitetskontroller i svenska hamnar. Verksamheten sker integrerat med myndighetens övriga kontroll- och tillsynsverksamhet, miljöskydd samt beredskap för räddningstjänst. Vid misstanke om brott mot gällande fiskebestämmelser har en kustbevakningstjänsteman därutöver samma befogenheter som tillkommer en polisman att vidta vissa inledande brottsutredande åtgärder.

Övriga berörda myndigheter

Andra myndigheter med uppgifter inom fiskerikontrollen är t.ex. Tullverket och Livsmedelsverket.

Arbetet inom EU

Sedan EU-inträdet omfattas Sverige av den gemensamma fiskeripolitiken, vilket bl.a. medfört en förändring och utveckling av den svenska fiskerikontrollen. Detta innebär att Sverige ansvarar för kontrollen av att EU:s fiskeripolitik följs på svenskt territorium och i marina farvatten, som lyder under svensk överhöghet eller jurisdiktion. Sverige skall, i enlighet med detta, inspektera och övervaka all verksamhet inom fiskerisektorn, vilket inbegriper fiske, omlastning, landning, saluföring, transport och lagring av fiskprodukter samt registrering av landningar och försäljning. Även verksamhet som bedrivs av fartyg från tredje land omfattas. Sverige skall också säkerställa att svenska fartyg utanför gemenskapens fiskezon kontrolleras på lämpligt sätt.

Inom ramen för detta arbete utarbetade kommissionen under år 2001 länderrapporter, där kommissionens syn på medlemsländernas fiskerikontroll redovisas. Gemenskapen har bidragit ekonomiskt till anskaffning av kontrollfartyg, teknisk utrustning samt utbildnings- och utvecklingsverksamhet. Vidare har samverkan mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen utvecklats, ett riskanalysbaserat kontrollsystem har utarbetats, informationsöverföringen har förbättrats, satellitövervakning har införts, m.m.

Den reformerade gemensamma fiskeripolitiken är i kraft sedan den 1 januari 2003. Genom reformen har fiskerikontrollen fått en central roll för att effektivt förbättra efterlevnaden av lagstiftningen samt för att därigenom säkerställa ett långsiktigt hållbart fiske. Fiskerikontrollen omfattar tillträdet till och utnyttjandet av fiskbestånd i hela fiskekedjan. Vidare gäller att bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken skall följas även när det gäller struktur- och marknadspolitiken.

Reformen har inneburit att ett nytt regelverk för gemenskapens fiskerikontrollverksamhet har fastställts. Medlemsländernas ansvar har tydligt definierats liksom villkoren för att få bedriva fiskeriverksamhet. Vidare behandlas metoder för kontroll och tillsyn samt samarbete respektive samordning mellan medlemsländerna. I gemenskapslagstiftningen ges en rättslig ram för hur fiskerikontrollen skall tillämpas inom gemenskapen. Utifrån dessa förutsättningar kan enskilda medlemsländer organisera sin nationella fiskerikontroll.

Ministerrådet (fiske) har vidare beslutat om ett enhetligt och effektivt genomförande av den gemensamma fiskerikontrollen där

det betonas att bestämmelserna om den gemensamma fiskeripolitiken skall tillämpas och genomföras på ett likartat sätt i medlemsländerna. I gemenskapsstrategin föreskrivs, såväl på kort som på lång sikt, åtgärder för att den gemensamma fiskeripolitiken skall genomföras enhetligt och effektivt.

Under de senaste åren har användningen av den moderna tekniken utvecklats inom fiskerikontrollen. Det är numera tekniskt möjligt att kartlägga ett fartygs rörelser med hjälp av positionsrapporter via satellit. Genom detta ges möjligheter till en förbättrad uppföljning, då fartygens position vid speciella rapporteringstillfällen kan följas. Inom EU gör man bedömningen att ökad användning av modern teknik är av stor vikt för den framtida fiskerikontrollen.

Under år 2003 genomfördes ändringar i fiskelagen, vilka bl.a. innebär utökade möjligheter att reglera fiskets bedrivande genom att tidsmässigt jämna ut landningarna och att styra fiskets verksamhet geografiskt. Vidare har bestämmelser om uppgiftsskyldighet och tillsynsansvar ändrats. Straffsatserna har höjts och möjligheter har införts att under viss tid återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd.

Regeringen har uppdragit åt Fiskeriverket att senast den 1 juni 2004 redovisa omfattningen av orapporterat fiske och övrig illegal hantering av fisk. I detta sammanhang skall det illegala fiskets betydelse för vetenskapliga uppskattningar av fiskbestånden beröras.

Problemområden

En effektiv fiskerikontroll är en förutsättning för en hållbar förvaltning av de gemensamma fiskbestånden. I kommissionens länderrapport från år 2001 om Sverige pekades på bristande samordning mellan såväl regeringen och dess myndigheter som mellan myndigheterna. Vidare framhölls bristande informationsutbyte mellan myndigheterna. När det gäller utförandekontrollen lyfte man fram brist på såväl utbildad personal som på praktiska anordningar för landningskontroller. Andra problemställningar var, enligt kommissionen, avsaknad av en helhetssyn på fiskerikontrollen, problem med att nå upp till kontrollnivåerna av vissa segment samt bristande övervakning av svenska fiskefartyg utanför nationellt vatten. För den administrativa kontrollen lyfte man fram

brister i dubbelkontroll av fångstuppegifter, beräkning av svenska fartygs fiskeansträngning, problem med segmentindelning av fiskeflottan samt brister i noggrannhet i såväl det nationella fartygsregistret som i sanktioneringssystemet.

Flertalet av dessa problem har åtgärdats. Fortfarande kvarstår dock behovet av en noggrannare analys av den svenska fiskerikontrollen.

Kommissionen har dessutom i samband med reformen av fiskeripolitiken tydligt lyft fram behovet av att medlemsländerna genomför den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser på ett likartat sätt inom hela gemenskapen.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utvärdera den svenska fiskerikontrollen. Utvärderingen skall bl.a. omfatta fiskerikontrollens flexibilitet, effektivitet, resursutnyttjande och kostnadseffektivitet samt myndigheternas användning av den samlade kompetensen. Vidare skall utredaren utvärdera om kontrollsystemet är verkningfullt, dvs. om fiskerikontrollen bedrivs på en sådan nivå att överträdelser kan beivras. Utredaren skall särskilt analysera i vilken utsträckning och på vilket sätt ansvariga myndigheter lever upp till de krav som regleras inom ramen för den gemensamma fiskerikontrollen och i svensk lag samt till de mål regeringen fastställt i regleringsbrevet.

Vidare skall utredaren utvärdera om bästa teknik och relevanta kontrollåtgärder används i enlighet med den gemensamma fiskerikontrollens krav. Kontrollens effektivitet skall studeras mot bakgrund av gällande regelverk som anger förutsättningarna för fisket och kontrollen. Särskilt skall utredaren beakta kommissionens påpekanden om problem i den svenska fiskerikontrollen, såsom t.ex. brister i samordning, utförande av landningskontroller, kontroll av pelagisk fisk, m.m. Vidare skall utredaren utvärdera hur samordningen med andra länder fungerar. Utredaren skall även analysera och utvärdera såväl fångstrapportering som effekter och utfall av den förändring av myndighetsansvaret som genomfördes år 2000 för kvalitetskontrollen samt beakta om särskilda medel har tillförts Kustbevakningen.

Utifrån kartläggningen av de svenska myndigheternas resurser och kompetens inom området skall förslag lämnas på hur resursen

bättre kan tillvaratas för att stärka den nationella fiskerikontrollen. Förslagen bör syfta till ett aktivt svenskt agerande inom ramen för det internationella samarbetet. Utvärderingen skall omfatta myndigheternas samverkan inom fiskerikontrollen för att förebygga och säkerställa att de beslutade förvaltningsåtgärderna på fiskets område genomförs, vilket bl.a. även omfattar brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder, inklusive sanktioner.

Utredaren skall utifrån ett framtidsperspektiv utvärdera om nuvarande kontrollorganisation är den mest lämpliga samt vid behov föreslå relevanta förändringar. Om utredaren finner det påkallat skall förslag lämnas på hur den framtida fiskerikontrollen bör organiseras för att ytterligare effektivisera och utveckla fiskerikontrollverksamheten. I detta sammanhang skall utredaren bl.a. föreslå effektivisering och utveckling av befintlig myndighetssamverkan, förändrade ansvarsområden för de berörda myndigheterna, samt andra alternativa lösningar för att effektivisera fiskerikontrollen. Möjligheter till kostnadseffektiva lösningar skall särskilt beaktas.

Utredaren skall vid utvärderingen analysera vilka effekter den nuvarande fiskerikontrollen har på företagen och hur den skulle kunna förenklas. Särskilt skall utredaren beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och utforma eventuella förslag så att företagsadministrativa kostnader hålls så låga som möjligt. Vad gäller förslagets konsekvenser för små företag skall utredaren samråda med Näringslivets Regelnämnd (NNR).

Utredaren skall vidare analysera samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser av eventuella förslag. Vid förslag med statsfinansiella effekter skall utredaren dessutom lämna förslag till finansiering.

I den utsträckning utredarens förslag kräver författningsändringar skall förslag presenteras.

Erfarenheter från andra länder

Utredaren skall inhämta information om fiskerikontrollarbetet såväl på gemenskapsnivå som i andra näraliggande länder. I detta sammanhang bör kunskap inhämtas om hur andra medlemsländer organiserar och genomför den nationella fiskerikontrollen, eftersom det är angeläget att det gemensamma regelverket tillämpas på likartat sätt i angränsande vatten.

Arbetsformer m.m.

Utredaren skall samråda med relevanta myndigheter och enskilda organisationer vars medlemmar berörs.

Avgränsning av uppdraget

Kartläggningen skall dels syfta till att skapa ett underlag för utredarens överväganden om den nuvarande fiskerikontrollen och dels ligga till grund för utvärdering av den svenska fiskerikontrollen. Även tillämpningen av regelverket för fiskerikontrollen skall studeras.

Det står också utredaren fritt att ta upp andra frågor, inom ramen för uppdraget, som blivit aktuella under utredningsarbetet.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 31 december 2004.

(Jordbruksdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
utvärdering av den svenska fiskerikontrollen**

**Dir.
2004:158**

Beslut vid regeringssammanträde den 4 november 2004

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen bemyndigade den 15 april 2004 chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera den svenska fiskerikontrollen. Enligt direktiven (dir. 2004:45) skall uppdraget redovisas senast den 31 december 2004.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 7 mars 2005.

(Jordbruksdepartementet)

Intervjustudie vid Kustbevakningen

Utredningen har genomfört en intervjustudie med Kustbevakningens personal ute i linjen. Syftet var att testa ett antal hypoteser om intresset och engagemanget, stödet, omfattning och samarbete inom det övergripande temat ”arbetsituationen inom fiskerikontrollen”.

Intervjustudiens metod, upplägg och genomförande

Metoden för intervjustudien tar utgångspunkt i de sju steg till en intervjuundersökning som Steinar Kvale presenterar i *InterViews – an introduction to qualitative research interviewing*, (1996). Den innebär att man i en intervjustudie bland annat formulerar temat, designen, en intervjuguide, översättningen från muntligt till text, analyserar materialet och verifierar materialet med avseende på reliabilitet och validitet och att rapporteringen bland annat tar hänsyn till olika etiska aspekter.

Intervjun – hypoteser och frågor

Det övergripande temat för intervjustudien har varit arbetsituationen inom fiskerikontrollen. Utifrån det övergripande temat har vi valt sju underteman: omfattning, genomförande, stöd, intresse, samarbete, kvalitetskontroll och riskanalys. Utifrån dessa teman har vi utarbetat ett frågeunderlag som utgångspunkt för intervjuerna. Informanterna har genom öppna frågor fått tillfälle dels att beskriva arbetet i övergripande ordalag, dels fritt få ventileras bl.a. eventuella problem som de upplevt i fiskerikontrollen.

Frågeunderlaget bestod av följande frågor:

Allmän beskrivning av arbetet, omfattning, genomförande och kvalitetskontrollen

1. Berätta kort om ditt arbete med fiskerikontrollen. (Beskriv en "vanlig" arbetsdag när du arbetar med fiskerikontroll.)
2. Bedömer du att det finns utrymme för ytterligare fiskerikontroller inom organisationen med befintliga resurser?
3. Hur arbetsintensiv är en vanlig arbetsdag?
4. Hur arbetar du med kvalitetskontrollen?

Intresse

5. Hur intressanta/engagerande är uppgifterna med fiskerikontroll jämfört med andra arbetsuppgifter?
6. Skiljer sig fiskerikontrolluppgifterna från övriga arbetsuppgifter på något sätt?
7. Påverkar ditt intresse/engagemang för arbetsfrågorna hur du utför fiskerikontrolluppgifterna?

Samarbete

8. Hur fungerar samarbetet med andra myndigheter (t.ex. Fiskeriverket, länsstyrelserna, Livsmedelsverket) i fiskerikontrollarbetet?

Stöd

9. Vilket stöd upplever du att du får för att fullgöra dina arbetsuppgifter inom fiskerikontrollen?
10. Vilken återkoppling/feed-back får du om de resultat som du presenterar i ditt arbete med fiskerikontroll?
11. Får du återkoppling/feed-back om hur det har gått med dina rapporter?

Risikanalyser

12. Arbetar du med riskanalys och i så fall hur?

Problem / övrigt

13. Upplever du några problem med fiskerikontrollen som arbetsuppgift som vi hittills inte tagit upp eller har du några ord i övrigt som du vill förmedla till utredningen?

Vi sökte med hjälp av frågorna bland annat testa om de följande fyra hypoteserna stämde eller inte:

Hypotes 1: Det finns en uppfattning i linjen hos Kustbevakningen att fiskerikontrollen skiljer sig från det övriga mer "brottsbekämpande" arbetet. Detta leder till att intresset och engagemanget för fiskerikontrollen är lägre än för övriga uppgifter. Detta påverkar utförandet av fiskerikontrollen negativt.

Hypotes 2: Det finns endast ett marginellt samarbete ute i linjen med andra myndigheter inom fiskerikontrollen.

Hypotes 3:

Det finns ett utrymme för ytterligare fiskerikontroller inom ramen för nuvarande resurser.

Hypotes 4:

Stödet i Kustbevakningens organisation ned till personalen i linjen har utvecklingspotential.

Urvalet

Från Kustbevakningen fick utredningen del av ett material bestående av samtliga inspektörer som gjort en fiskerikontroll under 2003, totalt 248 personer. Endast personer som genomfört minst tio eller fler kontroller år 2003 fanns med i det slutgiltiga urvalet av informanter, totalt 65 personer. Dessa 65 personer står för 2/3 av samtliga genomförda kontroller som Kustbevakningen gjorde under 2003. Från denna lista om 65 valde vi de 10 informanterna. Det handlar alltså om ett urval på strax över 15 % av de tjänstemän som utfört 2/3 av fiskerikontrollerna under år 2003. Det är således ett mycket omfattande urval. T.ex. kan man jämföra med telefonintervjuer i samband med valundersökningar där man intervjuar promillen av väljarkåren. Urvalet av de 10 informanterna fördelades på regioner (tre från väst, tre från syd, tre från ost och en från nord), kön, ålder, genomförda kontroller (mellan 11 och 91 kontroller per år). För att hamna i urvalet skulle tjänstemännen ha genomfört minst 10 kontroller, dvs. ca 1 kontroll per så kallad lista. En lista är en arbetsomgång om 3–4 veckor.

Varje intervju genomfördes under 1,5–2,5 timmar och i form av ett samtal. Inledningsvis presenterades utredningens direktiv och intervjuens syfte. Vi presenterade också hur materialet skulle komma att användas och att de avidentifierade anteckningarna kan komma att bli offentliga. Informanterna har inte gett uttryck för någon oro inför detta utan flera informanter har uttryckligen sagt att de gärna står för det de tycker. Informanterna presenteras inte vid namn i utredningen.

Intervjustudiens teman – vad svarade Kustbevakningens linjepersonal?

Omfattning

Detta var ett tema som våra frågor inte klarade av att besvara. Samtliga intervjuade hade svårt att besvara frågorna om det finns möjlighet att utföra fler kontroller. Någon påpekade att ”gör man fler tappar man kvalitet i det man gör”. Om fler kontroller genomförs riskerar kvaliteten på genomförda kontroller att försämrats och det finns en risk att man missar felaktigheter. Det finns också kustbevakare som aldrig gjort en fiskerikontroll för det finns inget fiske inom området som de arbetar med.

Genomförande, kvalitetskontroll, riskanalys och återkoppling

Hälften av de tio informanterna hade aldrig skrivit någon rapport i fiskekontrollsammanhang. Det verkar vara få rapporter om överträdelser som skrivs över huvud taget. Det huvudsakliga skälet till detta är att det aldrig är något fel på fiskarens redovisning – ”han ser ju när vi kommer”. Flera konstaterar att det aldrig är något fel på fiskarens redovisning. Några har lämnat över rapporter för ”smärre förseelser”.

På frågan om kvalitetskontrollen svara hälften av informanterna att de gör kvalitetskontroller men det handlar då i huvudsak om att kontrollera färskhetsgraden på fisken. ”Det ger sig själv med kvalitetskontrollen, det är ingen som säljer en sur fisk på ICA.” 3 av 10 kustbevakare gör aldrig någon kvalitetskontroll. ”Här landas det bara färsk fisk”. Kvalitetskontrollen upplevs sällan/aldrig medföra några upptäckter av fel/problem. Fisken/skaldjuren är färska då fiskaren går i hamn och minimimåtten hålls. I samband med frågan om kvalitetskontrollen klagar flera kustbevakare på bristande utbildning och att det är svårt att känna att man har grund för att döma bort ett parti fisk – ”det är mycket pengar i en landning”. Cirka hälften av informanterna anger att de har för dålig utbildning.

Risikanalyarbetet i fiskerikontrollen är inte spritt ute i linjen hos Kustbevakningen. Det riskanalysbaserade systemet har använts under två år men det är dålig eller ingen feedback från vare sig Fiskeriverket eller Kustbevakningen till personalen i linjen. Det är också uppenbart att linjepersonalen inte har lärt sig någon särskild

metod för riskanalys på fiskets område. Riskanalysen tenderar att komma uppifrån i form av den så kallade risklistan/objektslistan (objekt/fartyg som uppvisat misstänkta beteenden riskerar att hamna på risklistan). Listan verkar vara resultatet av ett ”uppifrån och nedperspektiv.”

Samtalen kom ofta in på alternativa sätt att genomföra kontroll i samband med frågan om riskanalys. Kustbevakarna menar att själva landningskontrollen inte leder till något eftersom ”vi aldrig hittar några fel”. De rutinmässiga kontrollerna är så pass tidskrävande så det finns inte tid att arbeta ”undercover” men som en informant säger: ”det har pratats om att vi ska arbeta mer på detta sätt.” De två som verkade ha arbetat mest med alternativa kontrollmetoder var också de som arbetade minst med fiskerikontroll. Där verkade man ha haft tid att arbeta mer med t.ex. spaning.

Intresse

Fem av de tio intervjuade beskrev arbetet med fiskerikontroll med ord som ”mycket intressant”, ”huvudintresse”, ”mycket viktig uppgift”, ”lika uppskattat som andra uppgifter” och ”eget frivilligt åtagande”. Dessa upplevdes som synnerligen engagerade i fiskerikontrolluppgiften.

Intresset för fiskerikontroll varierar dock mellan olika kustbevakare. I princip kan man säga att ju fler kontroller man genomför desto större intresse. Det finns intresserade och engagerade kustbevakare i varje region. De som genomför färre kontroller, mindre än 20 kontroller, har kanske gett sig in i arbetet som kustbevakare av andra skäl. Det kan vara ett miljöintresse eller intresse för frågor om farlig last. Det finns således inga indikationer på att det finns ett ointresse för arbetsuppgifterna som inverkar menligt på utförandet av fiskerikontrollen.

Den samlade bilden är att kustbevakarna är beredvilliga och plikttrogna. Den halva som inte upplevdes som mycket engagerade uttrycker inte heller alltid ett direkt ointresse för uppgiften. Den kustbevakare som uttryckte mest skepsis mot fiskerikontrollen sa: ”Man kan känna sig väldigt frustrerad när inte något annat av vikt blir gjort men det påverkar inte utförandet, man gör kontrollen och utför det, men inte med glädje.”

Några få kustbevakare påtalar att man upplever att landningskontrollerna tagit upp mer arbetstid den senaste tiden och att detta måste ha påverkat möjligheten att hålla en hög närvaro till sjöss.

Stöd

Hälften av de intervjuade anser att det formella stödet inom myndigheten är dåligt. Stödet varierar beroende på region men kritiken avsåg framför allt den centrala ledningen. Man tyckte också att det kunde dröja lång tid innan ett korrekt svar anlände på en fråga som skickats den formella vägen upp i organisationen. Frågor som förs uppåt i organisationen kan ibland "försvinna". Detta beror troligen till stor del på den hierarkiska organisationskedjan inom Kustbevakningen. Det var också så att information och stöd som spreds i organisationen spreds på olika sätt beroende på region och fiskehandläggare. Ena året kunde mängder med information om regler spridas i organisationen. Året efter kommer en ny handläggare och då kommer ingen information alls.

Tre av informanterna besatt så omfattande kunskaper inom fiskerikontrollen att de själva fungerade som "informella" stöd till andra i Kustbevakningens organisation. En person uttryckte det som att han var stödgivare snarare än stödmottagare. Cirka hälften av de tillfrågade kustbevakarna har på eget initiativ upparbetade kanaler för att fråga om regelverk och för att söka stöd. Några har skaffat sig stödpersoner i andra regioner än den egna.

De flesta vet vart de ska vända sig för att få stöd – antingen formellt eller informellt. Det finns flera informella kontaktytor till, som man beskriver det, "väldigt kunniga tjänstemän" som kan tolka reglerna. Det finns flera namn på personer (som återkommit vid flera tillfällen) som beskrivs som ytterst kompetenta men som inte är formellt utsedda som stöd-/kontaktpersoner inom fiskerikontrollen.

Det är inte orimligt att anta att stora delar av de som gör färre kontroller än 10 per år upplever stödet som dåligt. Vi kan konstatera att flera av dem som vi intervjuat har varit ytterst intresserade av fiskefrågor och fiskerikontroll. Den halva som vi intervjuade och som anser att det finns ett stöd inom organisation är antingen själva ett slags stödpersoner eller så har man fiskerikontrollen som sin huvudsakliga uppgift.

Flertalet av de vi intervjuade förmedlade en bild som gav oss intrycket att de var väldigt självgående och driftiga. Det fanns få eller inga tendenser till att man stillatigande väntade på information. Man sökte antingen genom egna informella kanaler eller genom de befintliga formella kanalerna efter stöd. De flesta satte stora förhoppningar kring bildandet av ett Fiskekompetenscentrumet (FKC).

Reglerna på fiskerikontrollens område

Åtta av de tio informanterna anser att reglerna är komplexa och oklara emellanåt. De två som inte har problem med regelverket arbetar dels mindre med fiskerikontroll än vad de övriga uppgett och dels arbetar de inom områden som väsentligt skiljer sig från de regioner – syd och väst – där fisket det yrkesmässiga fisket är störts. Kustbevakarna i linjen specialiserar sig, bland annat på grund av det komplexa regelverket.

Även de som själva formellt eller informellt fått rollen som stödpersoner anser att reglerna emellanåt kan vara mycket oklart formulerade. Detta bidrar till att det i kontrollsituationerna uppstår diskussioner om hur de ska tolkas och användas.

Samarbete

Sju av de intervjuade samarbetade någon gång med någon myndighet, främst polisen och länsstyrelserna men det är tydligt att kontakterna är ytterst tillfälliga. De mest konkreta fallen är inlån av polishelikopter och ett visst mått av samarbete med den danska fiskerikontrollen.

Slutsatser från intervjustudien

Det finns flera olika möjliga felkällor i en intervjustudie. Felkällorna måste beaktas när man tolkar resultatet av studien. Totalt sett genomfördes samtliga intervjuer under en treveckorsperiod. Det är inte omöjligt att frågorna och intervjusituationen spreds inom Kustbevakningen och att de som intervjuades i slutet av perioden hade en på förhand given bild av intervjusituationen vilket i sin tur kan ha påverkat deras svar. En annan möjlig felkälla

är självbilden. De flesta människor vill omedvetet eller medvetet ge en god bild av sig själva och sitt arbete. Dessutom finns alltid en risk av att den intervjuande parten påverkar informanten i en viss riktning. Därför kan en del av svaren inte ge en helt rättvisande bild. Formen för intervjustudien – ett öppet, informellt samtal kring frågor med en tematisk struktur – kan i någon mån kompensera ovan nämnda felkällor.

En sak som är viktig att utveckla något är antalet kustbevakare som utför kontroller. Vårt urval, som baseras på de 65 kustbevakare som genomfört 10 eller fler kontroller år 2003, står för ca 2/3 av Kustbevakningens alla fiskerikontroller. Det är emellertid alltid två personer som genomför en kontroll. Endast en person i varje par undertecknar den kontrollblankett som utfärdas efter kontrollens genomförande. Det innebär att det kan vara många fler än de 65 personer som fanns i urvalet som genomfört 2/3 av kontrollerna. På den inspektörslista som utredningen fick från Kustbevakningen genomfördes fiskerikontrollen av 247 personer. Det innebär att minst 247 personer av Kustbevakningens linjepersonal har gjort en eller fler fiskerikontroller under 2003. Det kan dock således även finnas personer som inte finns uppförda på listan från Kustbevakningen men som genomfört flera kontroller.

Den övergripande bilden utredningen har fått genom intervjustudien är tydlig – Kustbevakningens personal är inte genomgående ointresserade av uppgiften fiskerikontroll.

I och med att fisket längs den svenska kusten skiljer sig åt markant så skiljer sig också förutsättningarna för att bedriva fiskerikontroll åt. I vissa områden finns mycket fiske och där utförs också många fiskekontroller. I andra områden finns det många mindre båtar där och där är det ofta svårare att lokalisera båtarna. I ytterligare andra områden kan avstånden mellan landningshamnarna ställa till problem. Intervjustudien har därför inte kunnat ge oss ett svar på frågan om det är möjligt att öka omfattningen på kontrollerna utan att det skadar kvaliteten på utförandet.

Ett generellt problem är frånvaron av alternativa metoder för kontroll – det finns ett för litet utrymme för att göra ”undercoverarbete”.

Utredningen kan konstatera att kustbevakaren i linjen känner ett stort utbildningsbehov avseende utförandet av kvalitetskontrollen. Vidare gör utredningen bedömningen att det finns ett stort behov av utveckling av det riskanalysbaserade arbetet.

Vår bedömning är vidare att de fyra olika regionerna arbetar i viss utsträckning på olika sätt vilket också skapar en viss otydlighet i bl.a. hanteringen av rapporter om överträdelser. Stödet skiljer sig åt i de olika regionerna. Det kan bero på om handläggaren arbetar heltid eller deltid med fiskefrågorna. Dessutom skiljer sig stödet åt beroende på de olika handläggarnas arbetsätt. Vissa handläggare arbetar väldigt aktivt med information och andra inte. Sammanfattningsvis finns det ett omfattande behov av utvecklat stöd för linjepersonalen.

Åtta av tio anser reglerna så krångliga att det ofta uppstår diskussioner i kontrollsituationen. Bland dessa åtta finns ett flertal engagerade och på fiskets område mycket kunniga tjänstemän som fungerar som antingen formella eller informella stöd. Samtidigt upplever flertalet det formella stödet som dåligt och att det kan ta lång tid innan man får svar på en fråga.

Hypoteserna

Hypotes 1:

Det finns en uppfattning i linjen hos Kustbevakningen att fiskerikontrollen skiljer sig från det brottsbekämpande och polisiära arbetet. Detta leder till att intresset och engagemanget för fiskerikontrollen är lägre än för övriga uppgifter. Detta påverkar utförandet av fiskerikontrollen negativt.

Hypotesen stämmer inte. Snarare är slutsatsen från intervjustudien den motsatta. Kustbevakaren är med något undantag engagerad i fiskerikontrollen. Är kustbevakaren inte engagerad så påverkar det ändå inte utförandet menligt eftersom han/hon är plikttrogen.

Hypotes 2:

Det finns endast ett marginellt samarbete ute i linjen med andra myndigheter inom fiskerikontrollen.

Hypotesen stämmer. Samarbetet är i det närmaste obefintligt.

Hypotes 3:

Det finns ett utrymme för ytterligare fiskerikontroller inom ramen för nuvarande resurser.

Intervjustudien har inte kunnat verifiera eller falsifiera hypotesen.

Hypotes 4:

Stödet i Kustbevakningens organisation ned till personalen i linjen har utvecklingspotential.

Hypotesen stämmer. Stödbehovet är stort och det befintliga fungerar inte särskilt bra.

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndspanning. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat. Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering. Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inlåst?

En granskning av rymningarna från
Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred
2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med
försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytnings-
ärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för
tredjelandsmedborgare. [15]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid.
[25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd
och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och
Daisy. [26]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till
riksdagen och effektiv lokalförsörjning.
[7]

Reformerat system för insättnings-
garantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt
fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASKatt? – beskattning av avfall som
förbränns. [23]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-
konvention om stulna eller olagligt
utförda kulturföremål. [3]

Bokpriskommissionens slutrapport.

Det skall vara billigt att köpa böcker och
tidskrifter. [12]

Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?

Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna
och på renbetesfjällen. [17]

Den svenska fiskerikontrollen – en ut-
värdering. [27]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]

Postmarknad i förändring. [5]

Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]

Arbetslivsinriktad rehabilitering.

Framtida organisation för Arbetslivs-
tjänster och Samhall Resurs AB. [24]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.

Från införande till utförande. [10]