



Riksrevisionens styrelses framställning angående statens insatser för ett hållbart fiske

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat statens insatser inom fiskeriområdet. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Statens insatser för ett hållbart fiske* (RiR 2008:23).

Riksrevisionens granskning visar att statens samlade insatser för fiskeripolitiken inte har varit effektiva. I flera väsentliga avseenden rör sig Sverige bort från målen. Skäl till detta är enligt Riksrevisionen att de olika styrmedlen inom området motverkar varandra och att regeringen inte på något tydligt sätt har prioriterat mellan olika motstridiga mål. Granskningen visar även att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken som inte har utnyttjats på ett effektivt sätt. Riksrevisionen har också funnit att viktig analys och återrapportering för uppföljning av målen saknas, något som försvårar prioriteringar av kostnadseffektiva styrmedel.

Styrelsen anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med de förslag till ändringar av lagstiftningen och andra åtgärder inom området som kan vara nödvändiga för att fiskeripolitiken ska genomföras på ett effektivt sätt. Rättsläget bör också klargöras med avseende på möjligheter och skyldigheter inom fiskeripolitiken. Regeringen bör också i ökad utsträckning använda det nationella handlingsutrymmet.

Styrelsen anser därtill att regeringen bör genomföra regelbundna analyser och uppföljningar inom fiskeripolitiken i syfte att bättre kunna bedöma om de olika styrmedlen är kostnadseffektiva och leder till ökad måluppfyllelse. Regeringen bör också regelbundet återrapportera resultatet av analyserna och uppföljningarna till riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund till granskningen	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	5
Rekommendationer till regeringen	10
Rekommendationer till Fiskeriverket	11
Styrelsens överväganden	12
Översyn av statens insatser	12
Förbättrad uppföljning och återrapportering.....	13
Styrelsens förslag.....	13

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår styrelsen följande:

1. Översyn av statens insatser

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör genomföra en översyn statens insatser för att säkerställa ett hållbart fiske och därefter återkomma till riksdagen med förslag på de lagändringar och andra åtgärder som kan vara nödvändiga.

2. Förbättrad uppföljning och återrapportering

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör förbättra uppföljningen och återrapporteringen till riksdagen avseende effekterna på måluppfyllelsen av statens insatser inom fiskeriområdet.

Stockholm den 21 januari 2009

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Göran Arnell

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Björn Hamilton (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Agneta Lundberg (s), Ulla Löfgren (m) och Helena Höij (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat statens insatser inom fiskeriområdet. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Statens insatser för ett hållbart fiske* (RiR 2008:23). Rapporten publicerades i november 2008.

Bakgrund till granskningen

Överkapaciteten i fiskeflottan är en viktig orsak till att flera fiskbestånd i dag är överfiskade.¹ Det innebär att fisket måste minska till mer hållbara nivåer så att fiskbestånden får chans att återhämta sig.

Fiskeripolitiken i Sverige är en del av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP). Målen och lagstiftningen för fiskeripolitiken har under de senaste decennierna förändrats. Från att främst ha varit näringspolitiskt inriktade är målen nu utformade för att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Målen för lagstiftningen innebär att fisket ska vara lönsamt så att det går att försörja sig som fiskare. Samtidigt ska sysselsättningen i det småskaliga kustfisket främjas. Överfiske som hotar fiskbestånden ska stoppas.

Den övergripande inriktningen för den gemensamma fiskeripolitiken slår också fast att EU:s medlemmar ska tillämpa försiktighetsprincipen genom att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser och arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem samt minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen.²

Sett ur ett kortsiktigt perspektiv finns det konflikter mellan de ekonomiska, sociala och ekologiska målen för fisket. Exempelvis kan fiske med stora trålfartyg vara det mest effektiva fisket sett ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Däremot kan ett storskaligt och effektivt trålfiske – sett ur ett socialt perspektiv – hota sysselsättningen inom ett småskaligt kustnära fiske. Sett ur ett ekologiskt perspektiv kan fiskbestånden decimeras kraftigt av ett intensivt trålfiske. Representanter för Europeiska kommissionen, regeringen, Fiskeriverket och fiskeribranschen var vid en hearing i april 2008 eniga om att nuvarande insatser inte är tillräckliga för att nå något av de uppsatta målen för den gemensamma fiskeripolitiken.

¹ Flera fiskbestånd är i dag överfiskade enligt Internationella Havsforskningsrådet, Ices (Baltic Sea Advice 2008). Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008, Miljömålen nu är det bråttom, s. 154, slår fast att överkapaciteten i den svenska fiskeflottan är en viktig orsak till överfisket.

² Artikel 2 rådets förordning (EG) nr 2371/2002.

Revisionsfrågor

Riksrevisionens granskning har utgått från följande revisionsfrågor:

- Har statens insatser varit effektiva när det gäller att främja intentionerna med fiskeripolitiken?³
- Har regeringen och myndigheterna uppfyllt sina skyldigheter inom fiskeripolitiken i enlighet med lagstiftningen?

Riksrevisionens bedömningsgrunder

För att bedöma utfallet av statens insatser inom fiskeripolitiken använder Riksrevisionen följande bedömningsgrunder i granskningsrapporten.

Den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. I detta syfte ska gemenskapens medlemsstater tillämpa försiktighetsprincipen genom att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser, arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem och minimera fiskets påverkan på de marina ekosystemen. De ska sträva efter att gradvis genomföra ett synsätt i fiskeriförvaltningen som grundar sig på ekosystemen. Medlemsstaterna ska också bidra till ett effektivt fiske inom ramen för en ekonomiskt lönsam och konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring som ger en rimlig levnadsstandard till dem som är beroende av fisket samt ta hänsyn till konsumenternas intressen.

Riksdagen har i de senaste årens budgetbetänkanden slagit fast följande mål för politikområdet Livsmedelspolitik, i vilket fiskeripolitiken ingår. Målet för livsmedelspolitiken är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion som speglar konsumenternas efterfrågan. För kust- och insjöfisket samt för fritidsfisket och vattenbruket har riksdagen dessutom beslutat om följande mål.

En ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna inom ramen för de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen ska bidra till att återskapa och bevara den biologiska mångfalden samt bidra till utvecklingen av ett livskraftigt, ekologiskt hållbart och därmed miljöanpassat fiske. Kust- och insjöfisket samt vattenbruket och fritidsfisket ska bidra till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Fiskerinäringens, miljöorganisationers och andra berörda intressenters inflytande och ställning i förvaltningen av fiskresurserna ska stärkas. Slutligen ska konsumenternas krav på säkra livsmedel, näringsriktig kost samt hållbar produktion beaktas.⁴

³ Med fiskeripolitiken avses både EU:s gemensamma fiskeripolitik och Sveriges nationella fiskeripolitik.

⁴ Bet. 2003/04: MJU13 s. 13, rskr. 2003/04:186.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att de samlade insatserna har varit ineffektiva. I flera väsentliga avseenden rör sig Sverige bort från målen, trots sedan länge väl kända problem, många styrmedel och stora offentliga utgifter. Regeringen och myndigheterna har inte heller sett till att lagstiftningen följs fullt ut.

Måluppfyllelsen

Av granskningen framgår att måluppfyllelsen minskar för det ekonomiska målet om ett lönsamt fiske. För en stor del av yrkesfiskarna minskar lönsamheten, och totalt för yrkesfisket har nettovinsten minskat kraftigt de senaste åren. Måluppfyllelsen minskar också för det sociala målet som innebär att sysselsättningen inom det småskaliga kustfisket ska främjas. Antalet dagar till sjöss i kustfisket minskade från knappt 78 000 år 2002 till knappt 62 000 år 2007. Inte heller målen om en miljömässigt hållbar utveckling nås. Enligt miljömålsrapporteringen är situationen för flera fiskbestånd kritisk och har i vissa fall blivit värre. Dessutom har arternas inbördes förhållanden förändrats betydligt, vilket kan påverka hela ekosystemet.

Insatser inom fiskeripolitiken

Förädlingsvärdet för det svenska saltsjöfisket var 340 miljoner kronor år 2006. Samma år fanns det 1 267 aktiva fiskefartyg med totalt 1 601 yrkesfiskare sysselsatta ombord (med yrkesfiske avses saltsjöfiske när inget annat anges).

För att kunna styra och påverka yrkesfisket i riktning mot målen och enligt lagstiftningen förfogar den svenska staten över ett antal styrmedel, främst bevarande-, struktur- och kontrollåtgärder. Användningen av flertalet styrmedel är delegerad av regeringen till Fiskeriverket som är förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna, men även andra myndigheter och departement har tillgång till styrmedel som påverkar yrkesfisket.

Riksrevisionens granskning visar att insatserna inte har använts effektivt för att nå målen. Samhällets direkta och indirekta utgifter för olika styrmedel inom fiskeripolitiken är dessutom större än yrkesfiskets förädlingsvärde. De är i huvudsak:

- Utgifter för bevarandeåtgärder är enligt Fiskeriverket i det närmaste omöjliga att enkelt redovisa.
- Utgifter för olika direkta och indirekta stöd till yrkesfiske i saltvatten är följande.
 - Strukturstöd 5,1 miljoner kronor (netto utbetalade medel 2007),
 - A-kassa till yrkesfiskare vid fiskestopp 26,9 miljoner kronor (2007),
 - Fartygsbidrag till fiskeföretag vid fiskestopp 13,5 miljoner kronor (2007),
 - Befrielse från bränsleskatter 222,4 miljoner kronor (2006).

- Kostnader för fiskerikontroll (för både yrkes- och fritidsfiske i söt- och saltvatten) är totalt
 - 44,7 miljoner kronor för Fiskeriverket (2007),
 - 101,5 miljoner kronor för Kustbevakningen (2007).

Oklar prioritering av mål och styrmedel

Regeringen har enligt Riksrevisionen inte på ett tydligt sätt prioriterat mellan olika motstridiga mål, vilket har bidragit till att statens insatser inte har varit effektiva. Trots otydlig prioritering mellan målen har regeringen gett Fiskeriverket omfattande befogenheter med en långtgående föreskriftsrätt och en mängd olika styrmedel. Nya styrmedel har dessutom tillkommit när målen har ändrats. Fiskeriverket har i sin tur inte beslutat om någon tydlig prioritering av vad som ska uppnås med varje styrmedel som myndigheten förfogar över.

Analys av Sveriges nationella handlingsutrymme saknas

Det nationella handlingsutrymmet inom den gemensamma fiskeripolitiken har enligt Riksrevisionen inte klarlagts. Regeringen och Fiskeriverket har inte, utifrån målen och intentionerna med lagstiftningen, genomfört någon övergripande rättslig analys av vilka skyldigheter och möjligheter Sverige har att använda olika styrmedel.

Avsaknaden av rättslig analys medför att det saknas överblick över vad som är möjligt för regeringen eller Fiskeriverket att styra på nationell nivå och vad som endast kan påverkas via förhandlingar i EU. Den medför också en brist på transparens för yrkesfiskarna i fråga om vilka regler som följer av EU:s regelverk respektive vilka regler som riksdagen, regeringen och Fiskeriverket har beslutat.

Användningen av vissa styrmedel är reglerad av EG-rätten och internationella överenskommelser, exempelvis storleken på Sveriges fiskekvoter. Andra styrmedel kan bestämmas helt eller delvis av Sverige, som strukturstöd och utfärdande av olika tillstånd och licenser. Ytterligare andra styrmedel ligger utanför den direkta fiskeripolitiken, men har ändå avgörande betydelse för yrkesfiskets förutsättningar och för om de direkta styrmedlen kan användas kostnadseffektivt. Det gäller framför allt yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter. I den allmänna debatten framhålls ofta olika insatser inom fiskeripolitiken som på förhand bestämda av EU. Riksrevisionens juridiska analys visar att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken. För strukturstöden har det nationella handlingsutrymmet successivt ökat.

Det nationella handlingsutrymmet kan användas mer effektivt

Riksrevisionen konstaterar att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken som regeringen och Fiskeriverket inte har använt på ett effektivt sätt för att nå målen.

Sverige har möjlighet att införa egna, mer långtgående regler för svenska yrkesfiskare, vilket sällan har använts. Ett exempel på styrmedel som hade kunnat användas mer effektivt för att nå målet om en miljömässigt hållbar utveckling är minimimått på fisk och maskstorlekar i nät. De flesta av de svenska reglerna på detta område överensstämmer exakt med EU:s.

Fiskeriverket har vidare möjlighet att mer aktivt och i större utsträckning utnyttja sin föreskriftsrätt och sin tillståndsgivning. Exempelvis skulle fartygstillstånden kunna användas mer aktivt för att förändra fiskeflottans struktur och minska överkapaciteten i fiskeflottan. Fiskeriverket kan också i högre grad fördela de svenska kvoterna på fartygsnivå för att främja sysselsättningen i det kustnära fisket och därmed bidra till att uppnå det sociala målet att främja sysselsättningen i det kustnära fisket. Det finns också möjlighet att använda en större del av strukturstöden för skrotning av fiskefartyg i syfte att minska överkapaciteten i fiskeflottan, vilket skulle bidra till att nå det ekonomiska målet om lönsamhet. En minskad kapacitet i fiskeflottan skulle också bidra till att minska överfisket och nå målet om ett miljömässigt hållbart fiske, eftersom hotade fiskbestånd då skulle få ökad möjlighet att återhämta sig.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att vissa regler är helt nationella. Sveriges regler om yrkesfiskelicens är helt nationella, vilket innebär att Sverige skulle kunna beakta kvoternas storlek när fiskelicenser omprövas. Denna prövning görs i dag bara vid utfärdandet av nya licenser. Regeringen avstod uttryckligen från att föreslå möjligheten att beakta fiskbeståndens status vid omprövning av yrkesfiskelicenser när reglerna infördes 1993.

Det finns också nationella styrmedel, vid sidan av fiskeripolitiken, som har stor betydelse för yrkesfisket. Svenska fiskeföretag är befriade från energi-, koldioxid- och svavelskatter. Skattebefrielsen motverkar målen om en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Skattebefrielsen motsvarar drygt 200 miljoner kronor per år. Sedan år 2004 finns ett nationellt handlingsutrymme att bestämma om yrkesfisket ska ha en sådan skattebefrielse eller inte. Granskningen visar att regeringen inte har informerat riksdagen om denna möjlighet.

Väsentliga brister i analys och återrapportering

Viktig analys och återrapportering för uppföljning av målen saknas enligt Riksrevisionen. Det försvårar prioriteringar av kostnadseffektiva styrmedel som ger önskad effekt på målen. Flera av de omfattande bristerna i Fiskeriverkets årsredovisning avser områden där regeringen inte på ett tydligt sätt har begärt återrapportering i regleringsbrevet för Fiskeriverket. Regeringen har följaktligen inte heller rapporterat relevant information till riksdagen.

Trots att Fiskeriverket är förvaltningsmyndighet för fiskeripolitiken ger myndighetens rapportering inte en samlad överblick över statens insatser inom området. Det saknas t.ex. en fullständig redovisning av de direkta och indirekta stöden till yrkesfisket.

Det finns vidare brister i Fiskeriverkets utvärdering och rapportering av olika insatsers kostnader och effekter. Riksrevisionen har bl.a. funnit att Fiskeriverket har svårt att urskilja kostnaderna för bevarandeåtgärder. Fiskeriverket mäter inte heller de direkta effekterna av alla styrmedel.

Jämförelser och övergripande analyser av utvecklingen inom yrkesfisket försvåras bl.a. annat av att vissa redovisningar innefattar fiskefartyg som inte har någon fångst och av att Fiskeriverket redovisar data om fiskeflottan enligt två, ej jämförbara, indelningar i fartygssegment.

Minskad överkapacitet för att åstadkomma balans mellan fiskeflottans kapacitet och dess fiskeansträngning i förhållande till den tillgängliga kvoten är ett viktigt mål för den gemensamma fiskeripolitiken. Granskningen visar dock att det inte framgår av Fiskeriverkets årsredovisning hur kapaciteten i förhållande till den tillgängliga kvoten utvecklas över tiden.

Fiskeriverket redovisar i årsredovisningen att kapaciteten i fiskeflottan har minskat under senare år. Att antalet aktiva fiskefartyg faktiskt har ökat något mellan 2002 och 2006 framgår inte av årsredovisningen.

Stöden motverkar måluppfyllelsen

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att flera styrmedel motverkar varandra. Fiskeriverket har inte gjort någon övergripande analys av hur de olika styrmedlen påverkar varandra i förhållande till måluppfyllelsen.

Möjligheten att använda skrotningsbidraget som ett kostnadseffektivt styrmedel för att uppnå balans mellan fiskeflottans kapacitet och kvoten försvåras av olika direkta och indirekta stöd till yrkesfisket. Ju större de direkta och indirekta stöden till fisket är, desto större måste skrotningsbidraget vara för att vara ett ekonomiskt fördelaktigt alternativ.

Befrielsen från energi-, koldioxid- och svavelskatter bidrar också till att det kostar betydligt mindre för yrkesfisket än det annars skulle ha gjort att öka fiskeansträngningen. Samtidigt är det inom flera segment önskvärt att i stället minska fiskeansträngningen för att nå fiskeripolitikens mål om ett miljömässigt hållbart fiske.

Även målet om att stödja småskaligt kustfiske motverkas enligt Riksrevisionen av skattebefrielsen. Det är det storskaliga trålfisket som får störst värde av skattebefrielsen eftersom detta fiske använder mest bränsle. Den genomsnittliga skattebefrielsen för de största fiskefartygen är över en miljon kronor per år och fiskefartyg.

Även andra styrmedel kan enligt Riksrevisionen motverka varandra. Att överkapaciteten i fiskeflottan inte har åtgärdats i tillräcklig grad innebär ett ökat tryck även på andra styrmedel. Dålig lönsamhet på grund av överkapacitet kan öka incitamenten för yrkesfiskare att försöka kringgå olika bestämmelser. Det kan i sin tur leda till ett ökat behov av kontroller. När Fiskeriverket förnyar yrkesfiskelicenser utan att beakta fiskbeståndens status och kvoternas utveckling, ökar det i sin tur trycket på ersättning vid fiskestopp.

Brister i genomförandet av fiskerikontrollen

Granskningen visar att det finns ett antal luckor och brister i det svenska kontrollsystemet som medför att det är möjligt att undvika kontroller. Till exempel kan yrkesfiskare upprätta dokumentation i efterhand om de märker att en bordnings- eller landningskontroll är på väg att genomföras. Att det är tillåtet att landa de flesta arter av fisk i hela Sverige, att det finns ett relativt litet antal landningskontrollanter och att få kontroller utförs på helgerna medför också att det går att undvika att bli kontrollerad. Vissa typer av kontroller som handels- och transportkontroller genomförs sällan av Fiskeriverket.

Det finns enligt Riksrevisionen även brister i den kedja som ska säkerställa att överträdelser av reglerna för yrkesfisket leder till sanktioner. Till exempel saknar Fiskeriverket för närvarande befogenhet att beslagta fisk, redskap och fiskefartyg. Kustbevakningen har inga egna förundersökningsledare för misstänkta brott mot fiskerilagstiftningen, vilket myndigheten har för miljöbrott. De misstänkta fiskeribrott som överlämnas till polisen för utredning blir dessutom ofta så lågt prioriterade av polisen att de hinner preskriberas innan de når domstol. I de fall ett åtal leder till fällande dom är straffen ofta mycket låga i förhållande till värdet av de olagliga fångsterna.

De riskanalyser som kontrollerna ska baseras på har hittills varit outvecklade. Det finns också brister i samordningen mellan Kustbevakningens och Fiskeriverkets kontrollinsatser. Den ofullständiga uppföljningen av effekter och kostnader för olika typer av kontroller har medfört att det saknas beslutsunderlag för att prioritera fördelningen mellan olika kontroller.

Återkommande brister i uppfyllandet av lagstiftningen

Sverige har på flera områden fått kritik av kommissionen för att inte uppfylla kraven inom den gemensamma fiskeripolitiken. Huvudsakligen avser kritiken att kontrollsystemet i flera viktiga avseenden inte når upp till EU:s regler. Det ärende som nu ligger hos kommissionen är inte avslutat. Kommissionen har också kritiserat Sverige för att inte ha följt den gemensamma fiskeripolitikens regler om fisketillstånd. Det finns också allvarliga brister när det gäller Fiskeriverkets förvaltning av strukturstöden. Andelen felaktiga utbetalningar är betydligt högre än de 2 procent som kommissionen accepterar. Internrevisionen för EU:s strukturfonder har vid flera tillfällen riktat stark kritik mot Fiskeriverkets hantering av strukturstöden.

Rekommendationer till regeringen

- Styr fiskeriförvaltningen genom tydliga prioriteringar av vad som ska uppnås inom de ekonomiska, sociala och miljömässiga målen för fiskeripolitiken. Säkerställ att den övergripande måluppfyllelsen inte minskar som följd av att olika styrmedel motverkar varandra.

- Överväg om yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter kan reduceras eller avskaffas. Föreslå riksdagen de lagändringar som krävs.
- Använd styrmedlen samordnat och kostnadseffektivt så att fartygssegment med överkapacitet minskar. Överväg om särskilda ersättningar och bidrag vid fiskestopp kan reduceras eller avskaffas samt om skrotningsbidraget bör ökas. Använd yrkesfiskelicenserna för att anpassa antalet yrkesfiskare till tillgängliga kvoter. Föreslå riksdagen de lagändringar som krävs. Se till att överkapaciteten minskas till minsta möjliga kostnader.
- Säkerställ att Sveriges nationella handlingsutrymme används effektivt för att nå målen. Utred rättsläget och klargör Sveriges möjligheter och skyldigheter inom fiskeripolitiken. Regeringen och myndigheterna behöver ett sådant underlag som grund för strategisk styrning, förhandlingar och normgivning.
- Kräv att Fiskeriverket regelbundet analyserar och återrapporterar den grundläggande information som behövs för att kunna bedöma om olika styrmedel leder till ökad måluppfyllelse på ett kostnadseffektivt sätt.
- Se till att Fiskeriverket och Kustbevakningen samordnar sina rutiner och IT-system så att kontrollen blir effektiv. Utred om det finns rättsliga hinder för samarbetet mellan myndigheterna.
- Åtgärda brister i kedjan av kontroller, utredningar och sanktioner så att överträdelser i hög grad upptäcks, utreds och beivras. Följ upp och säkerställ att administrativa och straffrättsliga sanktioner skapar önskvärda ekonomiska incitament och har tillräckligt avskräckande effekter. Föreslå riksdagen de lagändringar som krävs.

När rättsläget har klarlagts och grundläggande samlad information om effekterna av statens insatser och utvecklingen i förhållande till målen har tagits fram, finns det även möjlighet att tillgodose riksdagen med det underlag som vid ett flertal tillfällen har efterfrågats.

Rekommendationer till Fiskeriverket

- Använd Sveriges nationella handlingsutrymme mer effektivt för att nå ökad måluppfyllelse. Använd styrmedlen aktivt för att på ett kostnadseffektivt sätt nå de nuvarande övergripande målen för lagstiftningen.
- Överväg särskilt om skrotningsbidragen kan höjas eller differentieras för att minska de fartygssegment som har överkapacitet.
- Analysera vad olika typer av styrmedel, särskilt olika typer av kontroller, kostar och vad de ger för effekter.

- Fortsätt att utveckla och genomföra de projekt som är inriktade på att åtgärda brister i kontrollsystemet så att det effektivt avskräcker från och upptäcker överträdelser.
- Förbättra årsredovisningen avseende överblick, grundläggande information och en redovisning av kostnader för olika styrmedel och vilka effekter de har på måluppfyllelsen.
- Åtgärda bristerna i administrationen och kontrollen av utbetalningar av strukturstöd.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Statens insatser för ett hållbart fiske* (RiR 2008:23) bör överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning därtill vill styrelsen anföra följande.

Fiskeripolitiken i Sverige är en del av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Från att ha varit näringspolitiskt inriktade är målen för fiskeripolitiken nu utformade för att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling; ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Dessa mål har riksdagen slagit fast i de senaste årens budgetbetänkanden.

Riksrevisionens granskning visar emellertid att statens samlade insatser inom fiskeripolitiken har varit ineffektiva. I flera avseenden rör sig Sverige bort från målen. Enligt Riksrevisionen motverkar olika styrmedel varandra, och regeringen har inte på något tydligt sätt prioriterat mellan dessa.

Granskningen visar även att det nationella handlingsutrymmet inom den gemensamma fiskeripolitiken inte har utnyttjats på ett effektivt sätt.

Riksrevisionens granskning visar också att viktig analys och återrapportering för uppföljning av målen saknas. Det försvårar prioriteringar av kostnadseffektiva styrmedel. Det försvårar också möjligheten att lämna relevant information till riksdagen.

De förslag styrelsen lämnar ska ses mot denna bakgrund.

Översyn av statens insatser

I granskningen redovisar Riksrevisionen en rad områden där insatser som rör fiskerinäringen motverkar att fiskeripolitiken genomförs på ett effektivt sätt. Exempel som ges i granskningen på områden där det finns sådana insatser är befrielse från energi- och koldioxidskatter, stöd, tillståndsgivning samt fiskerikontrollen.

Riksrevisionens granskning visar också att det nationella handlingsutrymmet inom den gemensamma fiskeripolitiken inte har klarlagts. Avsaknaden av rättslig analys medför att det saknas överblick av vad som är möjligt för regeringen eller Fiskeriverket att styra på nationell nivå och vad som endast kan påverkas via förhandlingar i EU. Granskningen visar dock att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken och att Sverige bl.a. har möjlighet att införa egna, mer långtgående regler för svenska yrkesfiskare, vilket sällan har använts. Styrelsen anser därför dels att rättsläget bör klargöras med avseende på möjlighet och skyldigheter inom fiskeripolitiken, dels att regeringen i ökad utsträckning bör använda det nationella handlingsutrymme som finns inom fiskeripolitikens område.

Mot denna bakgrund anser styrelsen att regeringen snarast bör se över vilka åtgärder som behöver genomföras för att säkerställa statens insatser för

ett hållbart fiske. Regeringen bör återkomma till riksdagen med de förslag till ändringar av lagstiftningen och andra åtgärder inom området som kan vara nödvändiga för att fiskeripolitiken ska genomföras på ett effektivt sätt.

Förbättrad uppföljning och åiterrapportering

Riksrevisionens granskning visar att det saknas tydliga prioriteringar av vad som långsiktigt ska uppnås inom de ekonomiska, sociala och miljömässiga målen för fiskeripolitiken. Någon övergripande analys av hur de olika styrmedlen påverkar varandra i förhållande till måluppfyllelsen har inte heller genomförts. Trots dessa oklarheter har regeringen gett Fiskeriverket omfattande befogenheter med en långtgående föreskriftsrätt och en mängd olika styrmedel.

Enligt Riksrevisionen saknas tillräcklig uppföljning av hur statens insatser påverkar målen inom fiskeripolitikens område. Utan en sådan uppföljning försvåras regeringens prioriteringar av kostnadseffektiva styrmedel som ger önskad effekt på målen. Av granskningen framgår att det i det befintliga uppföljningsmaterialet saknas en fullständig redovisning av de direkta och indirekta stöden till yrkesfisket. Det finns också brister i rapporteringen av olika insatsers kostnader och effekter.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser styrelsen att regeringen bör genomföra regelbundna analyser och uppföljningar inom fiskeripolitiken i syfte att bättre kunna bedöma om de olika styrmedlen är kostnadseffektiva och leder till ökad måluppfyllelse. Regeringen bör också regelbundet åiterrapportera resultatet av analyserna och uppföljningarna till riksdagen.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis och mot bakgrund av ovanstående överväganden att riksdagen begär att regeringen

- genomför en översyn av statens insatser för att säkerställa ett hållbart fiske och därefter återkommer till riksdagen med förslag på de lagändringar eller andra åtgärder som kan vara nödvändiga samt
- förbättrar uppföljningen och åiterrapporteringen till riksdagen avseende effekterna på måluppfyllelsen av statens insatser inom fiskeriområdet.