

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22: MJU6

Åtgärder för att rädda fiskbestånden i Östersjön

Sammanfattning

Med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska

- snarast vidta åtgärder för att dels flytta ut trålgränsen på prov, dels begränsa det trålfiske som tillåts innanför trålgränsen. Undantag ska kunna ges till det småskaliga fisket och till fiskefartyg som fiskar för direkt användning som livsmedel och vars landningar sorteras
- i ljuset av ny evidensbaserad kunskap om den biologiska interaktionen mellan olika bestånd och delbestånd begära att kommissionen tar fram kriterier för en reviderad förvaltningsplan för Östersjöns fiskbestånd
- delta aktivt i de olika regionala samarbetsorganen och i Internationella havsforskningsrådet (ICES)
- vid beslut om fiskekvoter och tilldelning av fiskekvoter beakta dels det småskaliga fisket, dels fiske för direkt användning som livsmedel och vars landningar sorteras samt den förädlings- och beredningsindustri som är beroende av detta fiske
- vidta regellättnader vid licensgivning för småskaligt fiske och fiskförädling, bl.a. för att underlätta för nyrekrytering och generationsskiften
- öka jakten på skarv genom att tillåta allmän skydds jakt på skarv på eget initiativ och utreda möjligheterna till allmän jakttid på skarv samt överväga ytterligare åtgärder för att begränsa skarvstammens tillväxt
- öka jakten på säl genom större licenstilldelning för säljakt och genom att underlätta för de jägare som jagar säl
- verka för att begränsa storspiggens beståndstillväxt
- ta initiativ för att få bättre kunskapsunderlag om vattenkraftverkens ekologiska betydelse och passagelösningar samt för fler åtgärder i fråga om vattenkraftverkens påverkan på hotade arter.

I betänkandet finns det en reservation (V, MP) där det yrkas avslag på utskottets förslag till tillkännagivande om förvaltningen av skarv, en reservation (V, MP) där det yrkas avslag på utskottets förslag till tillkännagivande om förvaltningen av säl och en reservation (KD) där det yrkas avslag på utskottets förslag till tillkännagivande om att flytta ut trålgränsen. I betänkandet finns det också ett särskilt yttrande (M).

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram förslag till tillkännagivanden.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Utskottets överväganden.....	12
Fiskereglerande åtgärder	12
Icke fiskereglerande åtgärder.....	38
Reservationer	56
1. Utflyttning av trålgränsen, punkt 1 (KD).....	56
2. Förvaltningen av skarv, punkt 6 (V, MP)	56
3. Förvaltningen av säl, punkt 7 (V, MP)	57
Särskilt yttrande	58
Förslagen om åtgärder för att rädda fiskbestånden i Östersjön (M).....	58

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Fiskereglerande åtgärder

1. Utflyttning av trålgränsen

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att flytta ut trålgränsen och tillkännager detta för regeringen.

Reservation 1 (KD)

2. Översyn av förvaltningsplanen för Östersjöns fiskbestånd

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om en översyn av förvaltningsplanen för Östersjöns fiskbestånd och tillkännager detta för regeringen.

3. Sveriges deltagande i regionala samarbetsorgan och i Internationella havsforskningsrådet (ICES)

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om Sveriges deltagande i regionala samarbetsorgan och i Internationella havsforskningsrådet (ICES) och tillkännager detta för regeringen.

4. Beaktande av det småskaliga fisket och fiske för direkt användning som livsmedel vid beslut om fiskekvoter och tilldelning av fiskekvoter

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att vid beslut om fiskekvoter och tilldelning av fiskekvoter beakta dels det småskaliga fisket, dels fiske för direkt användning som livsmedel vars landningar sorterar och tillkännager detta för regeringen.

5. Regellättnader vid licensgivning för småskaligt fiske

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om regellättnader vid licensgivning för småskaligt fiske och tillkännager detta för regeringen.

Icke fiskereglerande åtgärder

6. Förvaltningen av skarv

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om förvaltningen av skarv och tillkännager detta för regeringen.

Reservation 2 (V, MP)

7. Förvaltningen av säl

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om förvaltningen av säl och tillkännager detta för regeringen.

Reservation 3 (V, MP)

8. Förvaltningen av storspigg

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om förvaltningen av storspigg och tillkännager detta för regeringen.

9. Kunskapsunderlaget om vattenkraftverkens ekologiska betydelse

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om kunskapsunderlaget om vattenkraftverkens ekologiska betydelse och tillkännager detta för regeringen.

Stockholm den 18 november 2021

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Kristina Yngwe

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kristina Yngwe (C), Maria Gardfjell (MP), Jessica Rosencrantz (M), Hanna Westerén (S), Isak From (S), John Widegren (M), Runar Filper (SD), Elin Segerlind (V), Betty Malmberg (M), Martin Kinnunen (SD), Malin Larsson (S), Magnus Oscarsson (KD), Marlene Burwick (S), Jakob Olofsgård (L), Ulrika Heie (C), Markus Selin (S) och Yasmine Eriksson (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Vid utskottets sammanträde den 22 juni 2021 väckte Moderaterna, Vänsterpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet var för sig utskottsinitiativ om åtgärder för att på olika sätt skydda sill/strömming och andra hotade fiskbestånd i Östersjön. Utskottet beslutade den 26 augusti 2021 att inleda beredningen av de fyra utskottsinitiativen som ett ärende.

Vid utskottets sammanträde den 26 augusti 2021 väckte Sverigedemokraterna ett utskottsinitiativ om olika åtgärder för att skydda kustfisket i Östersjön. Utskottet beslutade den 31 augusti 2021 att inleda beredning även av detta utskottsinitiativ tillsammans med övriga fyra initiativ om fiskeripolitiska åtgärder.

Vid utskottets sammanträde den 7 september respektive den 12 oktober 2021 beslutade utskottet i enlighet med 10 kap. 9 § riksdagsordningen att utskottet ska hämta in upplysningar i ärendet från företrädare för olika organisationer, universitet och departement m.m.

Utskottet beslutade den 21 september 2021 att upplysningar i ärendet skulle hämtas in under utskottets sammanträde den 19 oktober 2021.

Informationsinhämtningen genomfördes digitalt. Deltog gjorde företrädare för Coalition Clean Baltic (CCB), Fiskbranschens riksförbund, Havs- och Kustfiskarnas producentorganisation (HKPO), Internationella havsforskningsrådet (ICES), Marint centrum i Simrishamn, Näringsdepartementet, Producentorganisationen Kustfiskarna Bottenhavet, Sportfiskarna, Stockholms universitets Östersjöcentrum, Sveriges fiskares producentorganisation (SFPO), Svenska jägareförbundet, Sveriges lantbruksuniversitet institutionen för akvatiska resurser (SLU Aqua) och Swedish Pelagic Federation producentorganisation (SPF).

Under förra riksmötet (februari 2021) besökte Miljömålsberedningens ordförande och hennes medarbetare utskottet för att presentera sitt delbetänkande Havet och människan (SOU 2020:83). I betänkandet gör Miljömålsberedningen ett antal bedömningar och lämnar förslag i fråga om åtgärder för att skydda hotade fiskbestånd i bl.a. Östersjön.

Under förra riksmötet (februari 2021) besökte även företrädare för Havs- och vattenmyndigheten utskottet för att informera om kunskapsinhämtning och faktiska förvaltningsåtgärder för ökat skydd av sill/strömming i Östersjön samt Bottenhavet och Bottenviken.

Även kommissionär Virginijus Sinkevičius, som ansvarar för kommissionens arbete med miljö-, havs- och fiskerifrågor, besökte utskottet under förra riksmötet (juni 2021). Utskottet och kommissionären diskuterade då kommissionens arbete med bl.a. marinbiologisk mångfald, förvaltningen av Östersjön, hållbart fiske och fiskerikontroll.

Bakgrund

Situationen för sill/strömning och andra viktiga bestånd i Östersjön

Sillen/strömningen¹ är Östersjöns vanligaste fisk. En stor del av livet lever den ute i öppet hav, men sommartid kommer den in till kusten för lek. Sillens/strömningens lekvandring till kusten utgör grunden för det huvudsakliga kustfisket i Östersjön, liksom för fritidsfisket. Det är svårt att överskatta sillens/strömningens betydelse för Sverige. Sillen/strömningen är avgörande för Östersjöns födoväv, och dess betydelse för Östersjöns ekosystem är central. Den är även ekonomiskt sett den mest betydelsefulla arten och har varit en av de viktigaste proteinkällorna under hundratals år.

Sill/strömning i Östersjön delas förvaltningsmässigt in i fyra huvudbestånd: ett i Bottniska viken, ett i Egentliga Östersjön (dvs. centrala, södra och norra Östersjön samt Gdanskbukten), ett i Rigabukten och ett i västra Östersjön. Enligt de beståndsuppskattningar som görs är bestånden i Bottniska viken och Egentliga Östersjön ungefär lika stora, med en lekbiomassa (den del av beståndet som uppnått könsmodnhet) på 0,4 respektive 0,6 miljoner ton. Bestånden i Rigabukten och det västra beståndet är mycket mindre.

Kust- och fritidsfiskare har under flera års tid vittnat om att förekomsten av sill/strömning har minskat kraftigt i skärgården. Småskaligt fiske, som här definieras som allt fiske som bedrivs med fartyg under 12 meter med passiva redskap, går generellt med ekonomisk förlust, och detta gäller särskilt fisket längs ostkusten. Landningsdata visar att det småskaliga kustnära fiskets fångster, som främst går till humankonsumtion, har minskat kontinuerligt sedan 1990-talet. Havs- och vattenmyndighetens data² visar även att under perioden 2010–2019 har det svenska yrkesfisket överlag minskat, både vad gäller det totala antalet fartyg och den infiskade volymen.

Även forskningen gör tydlig en kritisk situation för sill/strömmingsbestånden. Enligt Internationella havsforskningsrådets (ICES) senaste vetenskapliga utlåtanden för Östersjön, som offentliggjordes i maj respektive september 2021³, uppskattas det att biomassan av flera fiskbestånd i Östersjön, inte minst när det gäller vissa av sill/strömmingsbestånden, ligger under säkra biologiska nivåer. ICES bedömer att biomassan av sill/strömning i västra Östersjön respektive centrala Östersjön ligger under livskraftiga nivåer. Rekryteringen har varit svag i många år och har sjunkit till en historiskt låg nivå, och ICES upprepar därför sin rekommendation om nollfångster för fjärde året i rad. Två av bestånden ligger enligt ICES:s uppskattning på livskraftiga nivåer, detta gäller sill/strömning i Rigabukten respektive Bottniska viken. Även skarpsill bedöms ligga på livskraftiga nivåer.

¹ Sill och strömning är samma art, *clupea harengus*. Vad fisken kallas beror på var den fiskats. Namnet strömning används för sill fångad i Östersjön norr om Kalmar, längre söderut och på Västkusten används namnet sill.

² Se prop. 2021/22:1 utg. omr. 23.

³ <https://www.ices.dk/advice/Pages/Latest-Advice.aspx>.

Det finns forskare som menar att ICES överskattar beståndens storlek. Även ICES framhåller att det finns en risk med att de vetenskapliga beräkningarna överskattar tillgången på fisk. Vidare lyfter Naturvårdsverket fram i 2020 års uppföljning av miljömålen att andelen hållbart nyttjade bestånd har minskat från drygt 50 procent 2016 till 42 procent 2018. Enligt Naturvårdsverket beror minskningen på att flera bestånd av sill/strömning i Östersjön inte längre nyttjas på ett hållbart sätt.

Enligt uppgift från SLU Aqua beror de minskade fångsterna av sill/strömning främst på att förekomsten av stor strömning minskat drastiskt. Eftersom kustfisket och fritidsfisket riktas helt mot stor strömning har fångsterna minskat kraftigt trots att det fortfarande finns livskraftiga bestånd men dessa består alltså av storleksmässigt små individer. Även kustfiskare vittnar om att strömningen är för liten för att fastna i garnen.

SLU Aqua redovisar att det finns flera möjliga förklaringar bakom den förändrade storleksstrukturen, bl.a. att fiske, även då det bedrivs i enlighet med målet om maximal hållbar avkastning (maximum sustainable yield, MSY⁴), ofta leder till att ett fiskbestånds storleksstruktur förskjuts mot mindre storlekar. En annan förklaring kan vara variationen i tillgången på sill/strömning mellan olika kuststräckor. Även om kunskapsläget inte är helt klarlagt finns det med mycket stor sannolikhet lokala lekbestånd av sill/strömning inom de två stora förvaltningsenheterna i Östersjön. Ett högt fisketryck lokalt kan därmed riskera att kraftigt minska förekomsten av lokala bestånd. En ytterligare förklaring är fiskeridödlighet till följd av säl- och skarvpredation.

Enligt ICES:s senaste uppskattningar ligger även andra viktiga bestånd i Östersjön under livskraftiga nivåer, inte minst laxbeståndet och de västra och östra torskbestånden. Framför allt det östra torskbeståndet är extremt litet och individerna mår allt sämre. Hoten mot torsken i Östersjön är dessutom många: hårt fisketryck, döda bottnar, födobrist, parasitangrepp och växande sälpopulationer. Trots en kraftig begränsning i fisket under flera års tid finns det inga tecken på att torsken är på väg att återhämta sig.

Miljömålsberedningens delbetänkande Havet och människan

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 2010:74) med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och Generationsmålet kan nås. Kommittén har antagit namnet Miljömålsberedningen (M 2010:04). Enligt tilläggsdirektiv som regeringen fattade beslut om den 31 maj 2018 (dir. 2018:44) ska Miljömålsberedningen föreslå en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för att bevara och hållbart nyttja hav och marina resurser. Strategin ska bidra till att relevanta delar av Generationsmålet och de berörda miljö kvalitetsmålen nås, och därmed även bidra

⁴ I enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken måste levande marina biologiska resurser nyttjas på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och bevaras över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning (MSY).

till att genomföra mål 14 i Agenda 2030 om att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt.

I december 2020 presenterade Miljömålsberedningen sitt delbetänkande Havet och människan (SOU 2020:83). Miljömålsberedningen framhåller att syftet är att skapa bättre förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård och samtidigt miljökvalitetsmålet Ingen övergödning. För att fånga upp fler påverkansfaktorer på havsmiljön som behöver åtgärdas lämnar Miljömålsberedningen förslag som omfattar verksamheter inom fler politikområden och utgiftsområden än vad som vanligtvis ingår i området havsmiljö. Två särskilda frågor har genomsyrat hela arbetet med strategin. Den första frågan är kopplingen mellan hav, klimatförändringen och havsförurning. Den andra frågan är ekosystemansatsen och ekosystem-baserad förvaltning.

I betänkandet lämnar Miljömålsberedningen ett betydande antal förslag och bedömningar som direkt eller indirekt berör fiskeriförvaltningen i Östersjön. Flera förslag bidrar till att harmonisera genomförandet av EU-direktiv och förordningar som sätter mål för havsmiljöarbetet. Det handlar bl.a. om EU:s gemensamma fiskeripolitik⁵ och art- och habitatdirektivet⁶. Förslagen syftar till att underlätta harmonisering i alla steg i genomförandet från t.ex. statusbedömningar, miljökvalitetsnormer, åtgärdsplaner och utvärdering samt rapportering. Miljömålsberedningen föreslår i detta sammanhang även en utvecklad rådgivning för fisk- och havsmiljöförvaltningen.

Miljömålsberedningen lämnar även flera förslag för att få fram nödvändiga data och underlag om havsmiljön. Det handlar om att organisera miljöövervakning och datavårdskap samt att genomföra marin kartering. Miljömålsberedningen bedömer att det saknas forskning och kunskap inom flera olika områden som är väsentliga för att vidta rätt åtgärder för att kunna nå miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Miljömålsberedningen anser att det finns ett fortsatt stort behov av rättsliga regleringar. Framst gäller det tillämpningen av befintliga regelverk som t.ex. regleringar av fiske med stöd av EU:s gemensamma fiskeripolitik, regleringar av fritidsbåtar i skyddade områden eller beslut om flytt av farleder för internationell sjöfart bort från områden med höga naturvärden.

Miljömålsberedningen lämnar även förslag i fråga om ett mer effektivt åtgärdsarbete, bl.a. en särskild satsning för att återfå stor fisk i kustvatten.

Miljömålsberedningens bedömningar och förslag bereds inom Regeringskansliet.

⁵ Europaparlamentets och rådet förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

⁶ Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Utskottets tidigare uttalanden om åtgärder för ett hållbart fiske

Det finns en synnerligen bred samsyn i miljö- och jordbruksutskottet om att fiske ska bedrivas på ett sätt som är miljömässigt hållbart. Det finns även ett synnerligen stort stöd för att fisket ska förvaltas på ett sätt som är förenligt med den gemensamma fiskeripolitikens mål om att uppnå nytta i ekonomiskt och socialt hänseende och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen.

Utskottet har under flera års tid (senast i bet. 2020/21:MJU8) påpekat det centrala i att fiskemöjligheter ska följa vetenskapliga rekommendationer och att försiktighetsprincipen ska tillämpas i det fall tillräcklig kunskap om beståndssituationen inte finns att tillgå. Vidare har utskottet vid ett flertal tillfällen uttalat att det är av största vikt att Sverige driver på för att de beslut som fattas inom EU ska leda till en hållbar förvaltning av fiskeresurserna.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anfört om att regeringen ska verka för effektivare uppföljningssystem inom fiskeområdet (bet. 2017/18:MJU13 punkt 10, rskr. 2017/18:182). Enligt utskottet finns det brister i det nuvarande uppföljningssystemet för fiskbestånden som bl.a. gör det svårt att bedöma behovet av fiskevårdande åtgärder och resursutnyttjande. Bland annat saknas viss fångststatistik, och enligt utskottets mening behövs det fler provfiske, undersökningar och utvärderingar. Utskottet anser det särskilt oroande att rapporterade fångstdata inte är tillförlitliga och att lika-behandlingen av fiskeoperatörer brister när sanktioner tillämpas.

Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att den ska verka för ett fortsatt och intensifierat regelförenklingsarbete för svenskt yrkesfiske som även inbegriper det småskaliga kustfisket (bet. 2018/19:MJU3 punkt 3, rskr. 2018/19:131). Utskottet konstaterade då att trots de åtgärder som regeringen vidtagit upplevs regelmassan fortfarande som betungande för det yrkesmässiga fisket i allmänhet och för det småskaliga kustnära fisket i synnerhet. Bland annat av denna anledning är fiskerinäringen en utsatt yrkeskår och inte den konkurrenskraftiga och miljömässigt hållbara näring som utskottet skulle önska.

Utskottet har vidare framfört att det krävs åtgärder för att flera fiskbestånd i kustområden, både i Östersjön och Västerhavet, ska kunna återhämta sig. Utskottet har i detta sammanhang särskilt noterat det arbete som pågår vid ansvariga myndigheter för att sammanställa kunskap och utreda förutsättningarna för att justera trålgränsen och trålfiskeområden (se t.ex. bet. 2020/21:MJU8). Utskottet har i överläggning med regeringen tydliggjort vikten av att Östersjöns fiskbestånd förvaltas utifrån den kunskap som finns om dels biologiska interaktioner mellan olika fiskarter, dels genetiskt skilda delbestånd av sill/strömming. Utifrån detta bör det inhämtas data om de olika delbestånden, och det bör vidare göras en översyn av förvaltningsplanerna för flera bestånd.

EU-gemensam fiskeripolitik och nationella åtgärder

EU:s gemensamma fiskeripolitik karakteriseras av en mycket hög grad av harmonisering och medlemsstaterna har som utgångspunkt överlämnat all kompetens att reglera marint fiske till EU. EU har exklusiv befogenhet att vidta åtgärder som gäller bevarandet av marina biologiska resurser, dvs. endast EU får anta rättsligt bindande beslut på området.

Den gemensamma fiskeripolitiken har reviderats betydligt sedan Sveriges inträde i EU 1995. Medan EU:s beslutandemakt alltjämt är mycket omfattande när det gäller marint fiske finns det frågor om det kustnära fisket över vilka lagstiftningskompetensen delegerats tillbaka till medlemsstaterna. Lika tillträde för unionsfiskefartyg till fisket i alla EU:s vatten är av principiell betydelse för den gemensamma fiskeripolitiken (förordning 1380/2013, artikel 5). Ett undantag från lika tillträde som gäller för vatten upp till tolv nautiska mil från baslinjerna har beslutats flera gånger för en begränsad period och hittills alltid förlängts. I grundförordningens inledning lyfts detta undantag fram som en mekanism som gynnat dels bevarandet av de mest känsliga delarna av EU:s vatten, dels traditionellt fiske som en del kustsamhällen är beroende av för sin sociala och ekonomiska utveckling (skälsats 19). I sådana kustnära vatten får varje medlemsstat begränsa fisket till fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten från hamnar vid den angränsande kusten (artikel 20). Det ger dock inte någon rätt att utestänga fartyg som har rätt att fiska enligt befintliga grannförbindelser mellan medlemsstater. Därutöver har möjligheterna till deltagande och regional förankring stärkts genom åren.⁷ Det finns med andra ord ett betydande lagstiftningsutrymme för enskilda medlemsstater att själva vidta åtgärder i syfte att utveckla det kustnära fisket i en viss riktning.

Miljömålsberedningen (SOU 2020:83) påpekar att artikel 20 aldrig har använts som rättslig grund för att införa regleringar i svenska vatten som påverkar grannländers fiske. Beredningen framhåller att en fråga som har väckts till Miljömålsberedningen är varför Sverige inte fullt ut använder det nationella handlingsutrymmet inom den gemensamma fiskeripolitiken.

⁷ Eggert, Håkan och Langlet, David (2020) *Svenskt yrkesfiske och EU 1995–2020*, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), rapport 2020:6.

Utskottets överväganden

Fiskereglerande åtgärder

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen det som utskottet anför om att flytta ut trålgränsen, en översyn av förvaltningsplanen för Östersjöns fiskbestånd, Sveriges deltagande i regionala samarbetsorgan och i Internationella havsforskningsrådet (ICES), beaktande av småskaligt fiske och fiske för direkt användning som livsmedel vid beslut och tilldelning av fiskekvoter samt regellättnader vid licensgivning för småskaligt fiske.

Jämför reservation 1 (KD).

Bakgrund

Utflyttning av trålgränsen

Historiskt fiskades sill/strömring enbart i kustnära områden, och då främst med skötar (nät), ryssjor och not (vad). Som en följd av minskad tillgång till fiskevatten i Nordsjön och Atlanten i samband med att ländernas exklusiva ekonomiska zoner (EEZ) flyttades ut till 200 nautiska mil ökade trålfisket i centrala Östersjön under 1970-talet. I Bottniska viken dröjde det till 1990-talet innan trålfisket efter strömring blev omfattande.

Enligt uppgift från SLU Aqua är sill/strömmingsfisket utbrett över nästan hela Östersjön, med undantag för Bottenviken längst i norr där fisket är mindre på grund av den låga salthalten. Båtar registrerade i Finland, Polen och Sverige dominerar i fisket efter sill/strömring, men med olika aktivitet i olika områden.

Sverige som land fiskade länge förhållandevis lite i Östersjön. Enligt SLU Aqua förfogar Sverige i dagsläget över ca 30 procent av de totala fiskemöjligheterna för sill/strömring i centrala Östersjön. I Bottniska viken är motsvarande siffra 20 procent, medan Finland förfogar över den resterande delen. I dagsläget står det pelagiska trålfisket för den absoluta merparten av fångsterna, och uttaget domineras av ett fåtal stora båtar, dvs. båtar över 24 meter. Enligt producentorganisationen för det svenska pelagiska fisket (Swedish Pelagic Federation, SPF) står det pelagiska fisket för ca 90 procent av den totala fångstvolymen och ca två tredjedelar av det totala landningsvärdet.

SLU Aqua redovisar att det under de senaste åren har skett en förskjutning av det pelagiska trålfisket så att en större andel av fångsterna sker närmare den svenska kusten. Mönstret ses både i södra Bottenhavet och längs kusten från Stockholms skärgård till Hanöbukten. Det pelagiska trålfisket sker främst under vintern, vilket är den tid på året när sill/strömring ofta ansamlas för att

vandra mot kusten för lek. Ett sådant koncentrerat fiske riskerar enligt SLU Aqua att påverka lokala lekbestånd. Även Stockholms universitets Östersjöcentrum beskriver denna utveckling. Fisket efter sill/strömning som sker nära kusten har ökat både i absoluta tal och i proportion till utsjöfisket.

Den absoluta merparten av fångsten av sill/strömning går till tillverkning av fiskmjöl. Den internationella efterfrågan på fiskmjöl är hög, och samtidigt har efterfrågan på strömning för konsumtion minskat, delvis på grund av dioxinproblematiken. Det småskaliga kustnära fisket, dvs. fiske med passiva redskap och vars fångster främst går till humankonsumtion, har minskat kontinuerligt sedan 1990-talet både sett till antalet fiskare och fångsterna per båt. De minskande fångsterna är i sin tur en följd av den minskade förekomsten av stor strömning och därmed minskad lönsamhet samt ökad störning och predation från bl.a. säl.

Förutsättningarna för att reglera trålfiske varierar beroende på om fisket sker innanför eller utanför den s.k. trålgränsen som reglerar trålfiskets tillträde till kustnära områden. Innanför trålgränsen är trålfiske förbjudet i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. I föreskrifterna finns dock flera undantag från förbudet. Utanför trålgränsen regleras trålfiske inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik.

När det gäller en utflyttning av trålgränsen kan följande noteras. I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (nedan grundförordningen) framgår de grundläggande reglerna för den gemensamma fiskeripolitiken. När det gäller tillträde till fiskevatten är huvudregeln att unionsfiskefartyg ska ha lika tillträde till unionens vatten (artikel 5.1). Medlemsstaterna har emellertid befogenhet att i vatten upp till tolv nautiska mil från baslinjen som är under dess överhöghet eller jurisdiktion begränsa tillträdet för andra medlemsstaters fiskefartyg, utan att det påverkar tillämpningen av befintliga grannavtal (artikel 5.2).

I syfte att skydda bottenarna från fysisk påverkan och värna hotade fiskbestånd flyttade dåvarande Fiskeriverket i januari 2004 ut trålgränsen tre respektive fyra nautiska mil från den svenska kusten beroende på kuststräcka. Detta innebar att man flyttade ut gränsen så långt som man bedömde möjligt med hänsyn till avtal om gemensamt fiske med andra länder.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter råder ett generellt förbud mot trålfiske innanför trålgränsen, dock med vissa undantag. Sverige har begränsat tillträdet på så vis att det endast är Danmark och Finland av medlemsstaterna som tillåts bedriva fiske inom den svenska tolvmilsgränsen. Danmark har förenklat uttryckt rätt till tillträde i Kattegatt in till tre nautiska mil från kustlinjen och i Skagerrak in till fyra nautiska mil från baslinjen. Danmark och Finland har tillträde till fiske in till fyra nautiska mil från baslinjen i Östersjön. Sverige har motsvarande rätt att fiska på danskt och finskt vatten.

I tillägg till de tillträden som framgår av grundförordningen har EU och Norge ett avtal som anger att norska fiskefartyg har tillträde in till fyra nautiska mil från den svenska och danska baslinjen i Skagerrak, och tvärtom. När dessa länders fartyg fiskar innanför den svenska tolvmilsgränsen styr respektive

mellanstatliga avtal vilka regler de ska följa. Avtalen med Finland respektive Norge och Danmark om fiske i Skagerrak föreskriver kuststatsjurisdiktion, dvs. att respektive lands fiskare ska följa kuststatens regler förutsatt att Sverige antagit regler i enlighet med EU:s regelverk. Avtalet med Danmark om fiske i Kattegatt och Östersjön föreskriver flaggstatsjurisdiktion, vilket innebär att de danska fiskarna i relevanta områden, utöver det EU-gemensamma regelverket, ska följa sina nationella regler.

I budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 20 och 23) redovisas att Sverige inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken fortsätter att vara pådrivande i EU för ett starkare samarbete som anpassar bl.a. fångstmetoder för att uppnå hållbara fiskbestånd. Goda och långsiktiga förutsättningar är viktiga för fiskerinäringen och dess företag i Sverige, inte minst för det kustnära fisket. Regeringen fortsätter även arbetet med att införa nödvändiga regleringar i fråga om fiske, inklusive bottenrålning, för att nå bevarandemålen i marina skyddade områden och föreslår ytterligare resurser för detta arbete.

Havs- och vattenmyndigheten fick i januari 2020 i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (nedan fiskeförordningen) för att genomföra ett generellt förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen samt att utreda hur en möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen. I uppdraget ingick även att redovisa hur ett generellt stopp för bottenrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför den nuvarande trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.

Uppdraget redovisades den 1 september 2020. När det gäller frågeställningen om ett generellt förbud mot bottenrålning i svenska marina skyddade områden utanför trålgränsen och dess tillämpning även för utländska fartyg ger Havs- och vattenmyndigheten en analys av möjliga förfaranden inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik. Bland annat redogör myndigheten för att medlemsstaterna enligt artiklarna 11 och 18 i grundförordningen ges ett mandat att införa nödvändiga bevarandeåtgärder för att leva upp till skyldigheter som följer av artikel 6 i art- och habitatdirektivet (direktiv 92/43/EEG), artikel 4 i fågeldirektivet (direktiv 2009/147/EG) eller artikel 13.4 i havsmiljödirektivet (direktiv 2008/56/EG). I korthet innebär förfarandet en s.k. regionaliserad process som bygger på att berörda medlemsstater ska samarbeta för att ta fram gemensamma rekommendationer om fiskeregleringar. Under förutsättning att medlemsstaterna är överens antar kommissionen rekommendationerna genom delegerade akter. Den initiativtagande medlemsstaten ska tillhandahålla relevant information om de begärda åtgärderna till kommissionen och de andra medlemsstater som har direkt förvaltningsintresse, inbegripet skälen för dessa, vetenskapliga belägg som stöd och detaljer om hur de begärda åtgärderna ska genomföras och verkställas i praktiken. Om de berörda medlemsstaterna inte kan enas om en gemensam rekommendation, eller om den gemensamma rekommendationen inte anses vara förenlig med de krav som uppställs,

får kommissionen lägga fram ett förslag genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. kommissionen lägger fram ett förslag till en förordning, ett direktiv eller ett beslut som Europaparlamentet och rådet antar gemensamt (artikel 289 och 294 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget).

Myndigheten bedömer att det är inom ramen för detta förfarande som Sverige kan arbeta för ett generellt stopp mot bottentrålning i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen, och att detta kan tillämpas även på utländska fiskefartyg. Myndigheten påpekar att det inte är myndigheten själv utan regeringen som avgör om Sverige ska lyfta upp frågan med berörda medlemsstater, för Östersjöns del det regionala organet Baltfish.

Myndigheten bedömer vidare att även artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder m.m. skulle kunna bidra i detta sammanhang eftersom bestämmelsen ger utökad möjlighet att argumentera för att andra livsmiljöer än de som kopplas till Natura 2000-nätverket ska kunna skyddas. Det finns krav på att kunna påvisa att bevarandeåtgärderna är nödvändiga för att följa unionens miljölagstiftning och myndigheten betonar därför att det är viktigt att kunna presentera ett evidensbaserat underlag.

Myndighetens förslag har remitterats, och beredning pågår inom Regeringskansliet.

I Miljömålsberedningens delbetänkande Havet och människan (SOU 2020:83) lämnas ett antal förslag och bedömningar i fråga om trålfiske. Det föreslås att

1. Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att bedöma behov av ändringar av de s.k. inflyttningsområdena för trålgränsen och även ta fram förslag till utflyttningsområden utanför trålgränsen där visst fiske kan behöva begränsas.
2. om det finns behov ska Havs- och vattenmyndigheten ta fram ett samrådsunderlag och på regeringens uppdrag inleda samråd med berörda medlemsstater för att införa bevarandeåtgärder/regleringar för fiske i utflyttningsområdena.
3. Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att ta fram ett samrådsunderlag och genomföra samråd med Finland och Danmark för att införa tidsbegränsade regleringar (försiktighetsåtgärder) av pelagiskt trålfiske inom hela eller delar av området från Ålands hav ned till Kalmarsund, med fokus på Stockholms skärgård. Åtgärderna medför behov av samråd med yrkesfisket.
4. 20 § fiskelagen ändras så att föreskrifter får meddelas om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens och fiskets intressen, dvs. att begränsningen om att regleringar inte får införas som avsevärt kan försvåra fisket tas bort.

Miljömålsberedningens förslag har remitterats och beredning pågår inom Regeringskansliet.

Havs- och vattenmyndigheten lämnade under riksmötet 2020/21 information till utskottet om sitt arbete, bl.a. i fråga om skyddet av sill/strömning och myndighetens översyn av trålgränsen. Myndigheten presenterade bl.a. sin analys av orsakerna till den minskade förekomsten av sill/strömning och varför den minskat i storlek, hur detta påverkar det storskaliga pelagiska fisket efter sill/strömning i det småskaliga kustnära fisket samt vilka åtgärder som kan vidtas. Myndigheten har identifierat tio åtgärdsområden, bl.a. skydd av rekryterings- och uppväxtområden för sill/strömning. Åtgärderna innefattar även nationell reglering av dels fiske i nationellt förvaltade trålfiskeområden innanför trålgränsen, dels förvaltning av fiske utanför trålgränsen med stöd av artikel 19 och 20 i grundförordningen. De identifierade åtgärderna gäller även förvaltning av fiske då det rör flera medlemsstater utanför trålgränsen. Enligt myndigheten kan detta regleras med stöd av dels den gemensamma fiskeripolitiken genom ett regionalt arbetssätt inom det regionala organet Baltfish, dels havsmiljödirektivet.

Under utskottets informationsinhämtning den 19 oktober 2021 lämnade ett antal organisationer kommentarer om vilken effekt en utflyttning av trålgränsen skulle ha på sill/strömmingsbestånden och det fiske som är beroende av dessa. Stockholms universitets Östersjöcentrum framhöll bl.a. att trålgränsfrågan handlar om dels huruvida inflyttningssområdena ska stängas helt eller reserveras för fartyg mindre än 20/24 meter, dels huruvida trålgränsen ska flyttas ut för att skydda sillen/strömningen under perioder då bestånden står i tätta stim nära kusten. Östersjöcentrum bedömde att en utflyttning kan vara ett sätt att skydda bestånden från överexploatering. Östersjöcentrum framhöll vidare att skyddsåtgärder behövs längs hela ostkusten och att vid en utflyttning av trålgränsen till 12 nautiska mil utanför baslinjen bör även Bottenhavet ingå. Samtidigt redovisade Östersjöcentrum att en utflyttning av trålgränsen är *en* av många möjliga åtgärder.

Likaså Sveriges fiskares producentorganisation (SFPO), Fiskbranschens riksförbund, Sportfiskarna och Marint centrum i Simrishamn framhöll att en utflyttning av trålgränsen vore en bra åtgärd för att skydda bestånden. Flera organisationer underströk att utflyttningen bör undanta fiske till humankonsumtion. SFPO tillade att det måste finnas undantag för småskaliga fiskare om en tolvmilgräns införs annars tappar man en hel yrkeskår och den kunskap som finns där. Sportfiskarna framhöll att dispenser innanför trålgränsen för storskaligt trålfiske bör upphöra, och att det storskaliga trålfisket bör begränsas till vissa platser. Även Marint centrum i Simrishamn och Fiskbranschens riksförbund anförde att en utflyttning av trålgränsen bör åtföljas av undantag för konsumtionsfiske. Coalition Clean Baltic (CCB) framhöll att förslagen om att flytta trålgränsen är bra och att det är möjligt. CCB underströk dock att det är viktigt att fundera noga över vilka båtar som ska flyttas. Storlek och fiskeredskap är inte direkt relevanta paramterar eftersom det kan kasta ut småskaligt fiske för humankonsumtion. Dessa aspekter måste också tas i beaktande i kvotsättningen.

I fråga om en utflyttning av trålgränsen påpekade SLU Aqua att samtidigt som åtgärder behövs för att öka mängden stor strömming måste flera aspekter tas i beaktande för att beräkna effekten av en sådan åtgärd. Det är viktigt att betänka att bestånden övervintrar på stora djup. SLU Aqua har tagit fram data för vad en utflyttning av trålgränsen till 12 nautiska mil skulle kunna innebära för skyddet av just djupområdena. I subdivision 25 i söder skulle en utflyttning av trålgränsen inte skydda några av dessa djupområden, men i subdivision 27 och 29 skulle det skydda relativt stora djupområden och till viss del även i Bottniska viken.

SLU Aqua framhöll vidare att det är viktigt att förstå att kustfisket och utsjöfisket är ute efter samma fiskar; på vintern finns bestånden i utsjön på djupt vatten och är då exponerade för det pelagiska fisket, och på sommaren är de inne i kustzonen för att leka och äta upp sig. Kopplingen mellan kust och hav är alltså viktig. En åtgärd som enligt SLU Aqua troligen skulle ha en säkrare effekt på att återfå en högre andel stor sill/strömming är att minska den generella fiskeridödligheten, dvs. att sänka fiskemöjligheterna.

Även Swedish Pelagic Federation (SPF) lyfte fram att lägre kvoter kan vara en effektivare åtgärd för att skydda bestånden än vad en utflyttning av trålgränsen skulle vara. SPF framhöll bl.a. att det är kvoterna som ytterst avgör mängden fångad fisk, inte trålgränsen. En förflyttning av trålgränsen skulle dessutom missgynna svenskt yrkesfiske på flera sätt. De småskaliga och regionala fartygen skulle få det svårt att stanna kvar eftersom fartyg under 12 meter inte kan fiska så långt ut, och regionalfartygen, dvs. de större än 12 meter, skulle förlora fiskeplatser. Därmed skulle den lokala beredningsindustrin få stå tillbaka. SPF redovisade dessutom att ca 95 procent av konsumtionssillen fiskas inom 4–12 nautiska mil från baslinjerna och att en utflyttning av trålgränsen skulle innebära att fartygen måste leta mer efter fisken, vilket skulle ha en högre miljökostnad.

Producentorganisation Kustfiskarna Bottenhavet framförde bl.a. ett förslag om en stängning av trålfisket i ett givet område under en viss tid. Förslaget innebär att ett djupområde utanför Söderhamn skyddas från fiske under tre vintermånader. Organisationen framhöll att fisken samlas i området vintertid, och att under de senaste åren har fisket i området ökat med flera hundra procent. Av erfarenhet kan man säga att när strömmingen i början av vintern lämnar kusten ökar fisket i detta område. Producentorganisationen påpekade att fiskefria områden är ett vedertaget sätt att skydda bestånden på.

Sportfiskarna framförde ett förslag om att det inrättas ett fredningsområde i anslutning till Finngrundet i södra Bottenhavet för att skydda strömming under perioden november–april. Effekterna av fredningsområdet ska följas upp av SLU, och undantag bör utformas för det kustnära yrkesfisket för lokala marknader och lokal förädling. Även SLU Aqua kommenterade möjligheten med fredningsområden och de aspekter som då bör beaktas. Stockholms universitets Östersjöcentrum framförde att förslagen om tidsbestämda skyddsområden i Bottenhavet bör tillstyrkas.

Utskottet har behandlat frågor om trålfiske inklusive utflyttning av trålgränsen vid upprepade tillfällen de senaste åren. Utskottet har då anfört, bl.a. i betänkande 2020/21:MJU8 Fiskeripolitik, att utskottet ser mycket positivt på att Sverige är pådrivande i EU för ett starkare samarbete för att uppnå hållbara fiskbestånd och stärka den biologiska mångfalden. Utskottet har särskilt noterat att regeringen arbetar för att minska bottentråling i känsliga områden i Sverige och EU samt det arbete som pågår vid de ansvariga myndigheterna.

Översyn av förvaltningsplanen för Östersjöns fiskbestånd

Fiskeripolitikens övergripande bestämmelser framgår av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken m.m. (nedan grundförordningen). Bland annat fastställs i artikel 2 att den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt och socialt hänseende och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpa försiktighetsansatsen i fiskförvaltningen och ska säkerställa att de levande marina biologiska resurserna nyttjas på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning (maximum sustainable yield, MSY).

De viktigaste fiskbestånden i EU förvaltas på EU-nivå genom dels årliga fångstbegränsningar (redovisas i avsnittet nedan), dels fleråriga förvaltningsplaner. De fleråriga förvaltningsplanerna för EU:s fiskevatten är ett centralt verktyg i fiskförvaltningen för att se till att fiskbestånd utnyttjas på ett hållbart sätt. De fleråriga planerna ska innehålla ett mål för maximal hållbar avkastning (MSY) och en tidsfrist för att uppnå detta mål. Planerna ska även bidra till att bl.a. eliminera utkast samt minimera inverkan på marina ekosystem. Östersjöns förvaltningsplan, även kallad den fleråriga planen för Östersjön, framgår av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd. Baserat på vetenskaplig rådgivning fastställer planen mål för fiskeridödlighet (F) som intervall, med en övre och en undre gräns för de bestånd som forskarna kan ta fram en analytisk beståndsanalys för. För de bestånd som inte har en analytisk beståndsanalys, ska fiskeridödlighet sättas enligt försiktighetsansatsen. Utöver intervall för fiskeridödlighet ger planen kommissionen befogenhet att anta kompletterande bestämmelser genom delegerade akter inom vissa områden, bl.a. bevarandeåtgärder för vissa arter, genomförande av landningsskyldigheten samt tekniska åtgärder. Planen har reviderats sedan den antogs, bl.a. med anledning av det akuta läget för det östra torskbeståndet.

Ekosystemansatsen, som har sitt ursprung i Konventionen om biologisk mångfald, är en vägledande princip i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Enligt

Miljömålsberedningen (SOU 2020:83) innebär ekosystemansatsen att naturvärden bevaras och naturresurser nyttjas miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart, med målet att säkerställa att ekosystemen används inom sina gränser. Det betyder bl.a. att fisket inte bör påverka marina pelagiska (djur som lever i den fria vattenmassan) och bentiska (djur som lever på och under botten) arter, livsmiljöer och näringsvävar negativt så att dess långsiktiga produktionskapacitet försämras eller att biologisk mångfald påverkas negativt.

Enligt skälsats 13 i grundförordningen är det nödvändigt att införa en ekosystemansats i fiskeripolitiken för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön. Ekosystemansatsen syftar på så sätt till att förvalta användningen av naturresurser, med beaktande av fiskeverksamhet och annan mänsklig verksamhet, samtidigt som man bevarar både den biologiska rikedom och de biologiska processer som är nödvändiga för att skydda livsmiljöernas sammansättning, struktur och funktion i det berörda ekosystemet.

Havs- och vattenmyndigheten har vid upprepade tillfällen pekat på att fiskeriförvaltningen traditionellt bygger på att utvecklingen av varje bestånd analyseras var för sig och att fisketrycket ses som den främsta orsaken till beståndets utveckling. Myndigheten fick 2016 i uppdrag av regeringen att ta fram en strategi för en ekosystembaserad fiskförvaltning. Regeringen har genom ändringen av uppdraget 2018 tydligt signalerat att en ekosystembaserad fiskförvaltning är en integrerad del av havsförvaltningen. Från och med 2018 har regeringen ändrat uppdraget till ett mål och återrapporteringskrav i årsredovisningen där Havs- och vattenmyndigheten ska redogöra för hur myndigheten arbetar för att en ekosystembaserad fiskförvaltning ska vara en integrerad del i att uppfylla målen i havs- och vattenförvaltningen samt miljömålen.

I rapport 2020:3 framhåller Havs- och vattenmyndigheten att

för att fisk och fiske ska kunna förvaltas i enlighet med en ekosystemansats, behövs förståelsen av fiskens roll i ekosystemet samt hur förvaltningen av fisken på olika sätt kan påverka vilka ekosystemtjänster vi får idag och i framtiden. Även kunskap om hur bestånden samspekar med andra arter och miljöfaktorer behöver lyftas in för att kunna ge en mer nyanserad bild av beståndsutvecklingen, t.ex. födotillgång, predation från andra arter eller ändringar i fiskens livsmiljöer. Förståelsen behöver stärkas av vilka indirekta effekter fiske på en art kan få på näringsväven och om det kan påverka våra möjligheter att nå mål för andra arter, livsmiljöer eller ekosystemtjänster, t.ex. hur förekomst av större rovfiskar påverkar algutväxt och därmed badvattenkvalitet.

Mot denna bakgrund lämnar Miljömålsberedningen (SOU 2020:83) en analys av de delar av fiskförvaltningen som direkt eller indirekt kan förväntas ha betydelse för att nå de havsanknutna miljö kvalitetsmålen. Beredningen framhåller att förvaltningen av fisk främst styrs av mål inom EU:s gemensamma fiskeripolitik och nationella näringspolitiska mål. Det är dock flera mål inom det miljöpolitiska området som har och successivt får större betydelse för

förvaltningen av fiskbestånden och fisket, inte minst målet om god miljöstatus i EU:s havsmiljödirektiv, som även den gemensamma fiskeripolitiken ska bidra till. Därtill finns det ett antal strategier på såväl europeisk som nationell nivå som direkt eller indirekt påverkar förvaltningen av fiskbestånden.

Miljömålsberedningen lämnar vidare ett antal förslag och bedömningar i fråga om förvaltningen av Östersjöns fiskbestånd. Beredningen bedömer att all förvaltning av fiskresurser ska vara ekosystembaserad och att en ekosystembaserad fiskförvaltning är en förutsättning för att uppfylla miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård och mål 14 i Agenda 2030. Beredningen föreslår således att regeringen integrerar frågor om hållbar förvaltning av fiskresurserna med havsmiljöförvaltningen och att Havs- och vattenmyndighetens instruktion ändras så att det framgår att myndigheten ska tillämpa en ekosystemansats samt att hållbar förvaltning av fiskresurserna integreras med havsmiljöarbetet.

Miljömålsberedningen lämnar vidare bedömningar och förslag i fråga om målen och rådgivningen för fiskförvaltningen. Beredningen bedömer att fiskeripolitiken inte lever upp till målet i artikel 2 i EU:s gemensamma fiskeripolitik som slår fast att fiskeripolitiken ska vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet. Utformningen av rådgivningen för hållbar förvaltning av fiskresursen, både inom EU och nationellt, behöver därför ses över. Beredningen har uppfattat att aktörer med ansvar för förvaltning av havsmiljön men även flera inom den svenska fiskförvaltningen ser detta som viktigt och prioriterat.

Mot denna bakgrund föreslår beredningen att

- Havs- och vattenmyndighetens instruktion tydliggörs så att det framgår att myndigheten inom sitt ansvarsområde ansvarar för ett samordnat genomförande av EU:s miljölagstiftning, inklusive EU:s gemensamma fiskeripolitik, med hänsyn till bl.a. miljö kvalitetsnormer, rådgivning, genomförande av åtgärder samt uppföljning och utvärdering
- regeringen aktivt verkar inom EU, Baltfish och Scheveningen för att främja att rådgivning från ICES om fiskekvoter och tekniska regleringar inom fiskeripolitiken även ska bidra till att nå fastställda förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet
- regeringen med stöd av ICES tar fram ett förslag till hur en samlad rådgivning för fiskeripolitikens mål för beståndsförvaltning, inklusive delbestånd, och de delar inom havsmiljödirektivets kvalitativa deskriptorer som berör fisk, kan utformas.

Beredningen anför vidare att kunskapen om fiskens roll i ekosystemet samt interaktioner mellan utsjö och kust måste utvecklas. Därför föreslås att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att ta fram ett samlat kunskapsunderlag om olika fiskarters betydelse för den marina näringsväven och interaktioner dem emellan, både för utsjö och kust. Kunskapsunderlaget ska bidra med underlag för bl.a. en utvecklad rådgivning för hållbar förvaltning av fiskresurserna. Miljömålsberedningen bedömer också att det behövs

en satsning för återhämtning av flera fiskbestånd i kustområden, både i Östersjön och Västerhavet. Alla delar av fiskens livsförutsättningar behöver inkluderas och därför behöver flera förslag till styrmedel och åtgärder ingå, från förvaltningen av fisk i utsjön till fysiska åtgärder på land. Beredningen föreslår ytterligare åtgärder i denna del. Miljömålsberedningens bedömningar och förslag bereds inom Regeringskansliet.

Som redovisats ovan har flera av sill/strömmingsbestånden uppvisat en negativ utveckling under de senaste åren. Näringsdepartementet framhåller att orsakerna till de nedåtgående bestånden inte är entydiga eftersom det saknas tillräckliga kunskapsunderlag. Det är många faktorer utöver fisket som kan påverka sillen eller strömmingen, och det behövs ytterligare kunskaper. Enligt regeringen är det viktigt att stödja ICES i deras arbete med att utveckla råden för att tillämpa ekosystemansatsen i fiskförvaltning. Det är dessutom viktigt att Sveriges nationella datainsamlingsprogram för bestånd har hög kvalitet för att ge ICES bakgrundsdata som gör att de ger råd som är baserade på bästa tillgängliga kunskap. Regeringen har därför gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att under 2021 formulera ett projekt till ICES om framtida scenarier för Östersjön och dess fiskbestånd.

Uppdraget redovisades den 26 oktober 2021. I redovisningen framhåller myndigheten att trots flera existerande direktiv och strategier finns det i dag ingen gemensam vision för hur Östersjöns ekosystem ska förvaltas, baserat på såväl sammanvägt önskvärt tillstånd för Östersjön som önskvärd samhällsutveckling och förväntade klimatförändringar, och som kan användas för att vägleda en ekosystembaserad förvaltning. För att närma sig en sådan vision krävs ett förbättrat tvärvetenskapligt kunskapsunderlag.

Myndigheten redovisar därefter sitt förslag på ansats och möjligt upplägg för ett sådant projekt i form av en kort projektbeskrivning, grov tids- och kostnadsuppskattning samt möjlig finansiering. Sammanfattningsvis ska projektets resultat syfta till att

- öppna för en vetenskapligt grundad politisk diskussion om Östersjöns förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster till nytta för samhälle och sektorer i regionen
- ge vetenskapligt underbyggt stöd för Östersjöländerna att, i ett senare steg, kunna diskutera den gemensamma målbilden för förvaltning av Östersjöns ekosystem, och identifiera eventuella målkonflikter
- utgöra underlag för att utveckla en ekosystembaserad förvaltning som tar hänsyn till belastningar från källa till hav och som avser samband mellan drivkrafter, aktiviteter, belastningar, status och olika ekosystemkomponenter
- ge en förbättrad grund för vetenskaplig rådgivning till förvaltande myndigheter på olika förvaltningsnivåer
- stärka möjligheterna att nå de mål som är satta i ett flertal nationella och internationella processer t.ex. det svenska miljömålssystemet, FN Agenda 2030, Helsingforskonventionens (Helcom) handlingsplan för Östersjöns

miljö (Baltic Sea Action Plan, BSAP), EU:s strategi för Östersjöregionen, EU:s gröna giv, den gemensamma fiskeripolitiken och vattendirektivet. Det kan användas för att i samverkan med grannländer stärka havsplaneringen nationellt och gränsöverskridande samt genomförandet av havsmiljödirektivet.

Projektet föreslås drivas med ICES som plattform för genomförandet, alternativt av vetenskapliga partner under ledning av ett sekretariat, där internationell samverkan säkras genom nätverk och workshoppar ledda av ICES. Myndighetens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Vidare har regeringen gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att utreda hur fiskeregleringarna kan utvecklas för att skydda kustlekande bestånd av sill i norra Egentliga Östersjön. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2022. Syftet är att öka kunskapen och hantera befintliga kunskapsluckor för att på så sätt försöka fastställa orsakssamband utifrån en ekosystemansats. Tillräckliga vetenskapliga underlag som tydliggör orsakssamband är en förutsättning för att bedöma vilka åtgärder som är rätt att vidta för att bevara och förvalta fiskbestånden.

I februari 2021 beslutade Havs- och vattenmyndigheten om ett långsiktigt åtgärdsprogram för att öka skyddet av sill/strömming i Östersjön och Bottenviken. Bland åtgärderna ingår bl.a. beslut om ett utökad och samordnat kustnära provtagningsprogram, vilket myndigheten bedömer är en förutsättning för att få ett förbättrat kunskapsunderlag om kustnära bestånd, delbestånd eller subpopulationer av sill/strömming och andra kustbestånd som underlag för relevanta förvaltningsmöjligheter. Enligt uppgift från myndigheten pågår ett arbete med att undersöka kostnadsnivå, innehåll och metodik för ett sådant provtagningsprogram. Detta arbete innebär att analysera om hur myndigheten ska samla in data och förvalta bestånd som migrerar mellan kust och utsjö. Programmet gäller hela den svenska kusten. Havs- och vattenmyndigheten ska också genomföra pilotprojekt för en ekosystembaserad havsförvaltning. Stockholms skärgård och Bottenhavet är två av de planerade pilotområdena. I arbetet ska myndigheten undersöka strömmingens roll för ekosystemet men även dess samhällsekonomiska, sociala och kulturella betydelse i de lokala kustsamhällena.

Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten har haft i uppdrag att utforma en gemensam strategi för fiskets framtid samt nya sektorspecifika handlingsplaner. Strategin och planerna ska, med ett långsiktigt perspektiv, bidra till en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja i enlighet med bl.a. målen i livsmedelsstrategin. Strategin med tillhörande handlingsplaner redovisades i juni 2021. Strategin innehåller 15 delmål och kommer att vara styrande för de båda myndigheternas arbete med en koordinerad förvaltning och främjande där ekologi, ekonomi och social hållbarhet ska vara vägledande. Handlingsplanerna syftar till att slå fast vilka åtgärder och aktiviteter som behöver vidtas inom respektive sektor för att nå de strategiska målen. Åtgärderna beskrivs med avseende på syfte, bakgrund och genomförande. Flera åtgärder,

inte minst på förvaltningsområdet, är av sektorsövergripande karaktär eftersom näringarna i många fall står inför gemensamma utmaningar. Ett målområde handlar om väl förvaltade och fungerande ekosystem vilket innehåller att antal delmål med tillhörande aktiviteter, bl.a. i fråga om vetenskapliga underlag för ekosystembaserad fiskförvaltning.

Vid utskottets informationsinhämtning den 19 oktober 2021 kommenterade ett antal organisationer det rådande kunskapsläget om hur sill/strömmingsbestånden är grupperade och vad detta innebär för förvaltningen av bestånden. SLU Aqua framhöll att den genetiska bakgrundskunskapen om bestånden börjar klarna och att det är betydande skillnader mellan höst- och vårlekande strömming och att det även finns skillnader mellan bestånd. Forskningen har de verktyg som krävs för att kunna identifiera bestånd inom Östersjön, och det pågår ytterligare forskning vid SLU Aqua om beståndens populationsstruktur för att tydliggöra hur enhetliga bestånden är.

Stockholms universitets Östersjöcentrum påpekade att den samlade kunskapen i dag är så pass omfattande att vi med god säkerhet kan säga att sill/strömmingsbestånden är uppdelade i enskilda lokala bestånd. Sill/strömming i Östersjön består därmed av många stora och små bestånd, vilket betyder att om fisket tar bort för många individer kan de enskilda bestånden försvinna och återhämtningen ta mycket lång tid, kanske flera decennier.

Kustfiskarna Bottenhavet framhöll att det främsta problemet för dem är att strömmingen är för liten och inte längre fastnar i garnen. Situationen förvärras av att nuvarande förvaltningsmodell inte tar hänsyn till storleken på fisken utan bara att den förväntas bli lekmogen. Kustfiskarna Bottenhavet tillade att det är mycket troligt att det finns flera bestånd i Bottenviken, och att yrkesfiskarna är de som först märker när bestånden fallerar. De forskare som hämtar in prover i dag kanske har ett resultat om några år och då kan det vara för sent.

Sportfiskarna påpekade bl.a. att den nuvarande förvaltningen inte tar hänsyn till regionala bestånd och inte heller till beståndens storleks- och åldersstruktur. Sportfiskarna framhöll därför att Sverige behöver verka för en sammanhållen och harmoniserad rådgivning som utgår både från den gemensamma fiskeripolitiken och havsmiljöpolitiken, och organisationen hänvisar till de förslag Miljömålsberedningen presenterat i denna del. Ett konkret exempel kan vara att tillämpa havsmiljödirektivets deskriptor om kommersiellt fiske (D3) och målet om naturlig ålders- och storleksstruktur (D3C3). Vidare framhöll Coalition Clean Baltic (CCB) att ekosystemet i Östersjön är i extrem obalans och att det inte längre finns ett förvaltningssystem att förlita sig på. Utformningen av förvaltningen av Östersjön kräver politisk viljeriktning och en vilja att gå före andra medlemsstater.

Den 5 oktober överlade utskottet med regeringen om fiskemöjligheterna i Östersjön för 2022. Överläggningen motiverade statssekreteraren att göra ett tillägg till den svenska ståndpunkten i fråga om att regeringen bör be kommissionen att ICES ska ta fram data över hur stor biomassan av sill/strömming är samt hur storleksfördelningen ser ut i de olika delbestånden. I konsekvens med

detta ska regeringen även uttala att en översyn av den gällande förvaltningsplanen för torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön bör genomföras. Statssekreteraren åtog sig att till samrådet i EU-nämnden den 8 oktober 2021 återkomma med en förtydligande text om fångad fisk och humankonsumtion.

Vid samrådet i EU-nämnden framförde näringsminister Ibrahim Baylan att utskottsmajoriteten och regeringen inte är oense om sakfrågan utan snarare huruvida den ska tas upp i en förhandling om fiskekvoterna eller ej. Statsrådet föreslog att regeringen skulle be Havs- och vattenmyndigheten och SLU att ta fram en sammanställning och uppdatering av hur myndigheternas beslutade arbete med analyser och åtgärder fortgår. Med den sammanställningen som underlag kan regeringen sedan åta sig att föra en dialog med kommissionen om att be ICES att utvärdera databiomassan av sill och strömming samt hur storleksfördelningen ser ut i de kartlagda delbestånden. Inga avvikande meningar anmäldes i denna del.

Sveriges deltagande i regionala samarbetsorgan och Internationella havsforskningsrådet (ICES)

Miljömålsberedningen (SOU 2020:83) redovisar att fiskförvaltningen inkluderar en stor mängd aktörer, vilket är ett resultat av att förvaltningen av fiskeresursen både är en del av havsmiljöförvaltningen och en näringslivsfråga med en utvecklad sektorsförvaltning. De gemensamt förvaltade bestånden ligger under EU:s kompetens där en stor mängd aktörer behöver involveras i förvaltningen av varje bestånd, däribland regionala rådgivande nämnder, de regionala fiskerisamarbetena Baltfish och Scheveningen samt Havsmiljökonventionerna Helcom (Helsingforskommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö), i synnerhet Helcom Fish, och Oskar (Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten). Miljömålsberedningen framhåller att i arbetet med att nå de havsanknutna miljö kvalitetsmålen och mål 14 i Agenda 2030 är regionalt samarbete en nyckelfaktor. Miljömålsberedningen bedömer att en sammanhållen och harmoniserad rådgivning för fiskeripolitiken och havsmiljöförvaltningen är grundläggande för att säkerställa en ekosystembaserad förvaltning i Östersjön och Nordsjön.

Som redovisats ovan är MSY det styrande målet för förvaltningen av fiskbestånden, och fiskemöjligheter beslutas med utgångspunkt i vetenskapliga råd från ICES. Alla frågor om rådgivning till ICES inom fiskeripolitiken beslutas av EU och inriktningen anges av rådet. Även regionala havskonventioner, regionala fiskeriorganisationer (RFMO:er) och enskilda medlemsstater kan ställa frågor till ICES. Som oberoende forskningsråd beslutar dock ICES självständigt om de vill åta sig en rådgivande uppgift.

ICES håller successivt på att utveckla sin ekosystemförvaltning. Bland annat gör ICES översikter av ekosystem i olika havsområden för olika havsområden där de på en ganska övergripande skala anger miljöstatus, trender och viktiga påverkansfaktorer. Miljömålsberedningen påpekar att ICES används

nu även i större utsträckning för att ge råd inom arbetet med havsmiljödirektivet, men än så länge är detta en rådgivningsprocess som till stor del är frikopplad från fiskeripolitik.

Merparten av de aktörer Miljömålsberedningen haft kontakt med anser att grundprincipen bör vara att Sverige behöver verka genom EU för att kommissionen med stöd av rådet ska utöka sin beställning till ICES till att inkludera ekosystemeffekter av fiske och att Sverige både kan och bör verka för detta. Enligt beredningen är det viktigt att ha i åtanke och kommunicera hur rådgivningen kan ge långsiktigt hållbara fiskresurser som säkrar ett ekonomiskt lönsamt yrkesfiske på lång sikt.

Mot denna bakgrund föreslår Miljömålsberedningen att regeringen aktivt verkar inom EU, Baltfish och Scheveningen för att främja att rådgivning från ICES om fiskekvoter och tekniska regleringar inom fiskeripolitiken även ska bidra till att nå fastställda förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet. Miljömålsberedningen föreslår även att regeringen med stöd av ICES tar fram ett förslag till hur en sådan samlad rådgivning kan utformas. Beredningen framhåller att förslaget i denna del innebär en administrativ uppgift för både Näringsdepartementet och Miljödepartementet men att detta bedöms ligga inom ramen för Regeringskansliets ordinarie verksamhet.

Miljömålsberedningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Beaktande av småskaligt fiske och fiske för direkt användning som livsmedel vid beslut om och tilldelning av fiskekvoter

Som redovisas ovan fastställer grundförordningen i artikel 2 att den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt och socialt hänseende och sysselsättningshänseende samt med målet om att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpa försiktighetsansatsen i fiskförvaltningen och ska säkerställa att de levande marina biologiska resurserna nyttjas på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning (MSY).

Ett av de mest centrala verktygen i fiskeriförvaltningen är rådets årliga beslut om fiskemöjligheter i EU:s vatten. Kommissionen utarbetar förslag till total tillåten fångstmängd (total allowable catch, TAC) utifrån vetenskapliga råd om tillståndet för beståndet. Råden kommer från rådgivande organ, i huvudsak från ICES och den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF). ICES koordinerar övervakning och forskning i Nordatlanten inklusive Nordsjön och Östersjön. ICES tar även fram vetenskapliga publikationer, information och förvaltningsråd. Alla frågor om rådgivning till ICES inom fiskeripolitiken beslutas av EU, och inriktningen anges av Jordbruks- och fiskerådet. Även regionala havskonventioner, regionala fiskerierorganisationer och enskilda medlemsstater kan ställa frågor

till ICES. Som oberoende forskningsråd beslutar dock ICES självständigt om ifall de vill åta sig en rådgivande uppgift.

Varje år redogör kommissionen i ett meddelande till rådet och Europaparlamentet för de framsteg som har gjorts för att uppnå ett mer hållbart fiske i EU. I det senaste meddelandet (COM(2021) 279) konstaterar kommissionen bl.a. att för de bestånd som endast förvaltas av EU i Atlanten, Östersjön och Skagerrak/Kattegatt fastställdes den totala tillåtna fångstmängden (TAC) i enlighet med MSY för samtliga bestånd för 2021, vilket innebär att EU inte fångar mer fisk än vad de berörda fiskbestånden kan bygga upp igen varje år. Detta gäller dock inte för sydvästlig Östersjösill. För bestånd som saknar analytisk vetenskaplig rådgivning om maximal hållbar avkastning ökade antalet fångstbegränsningar som grundas på vetenskaplig försiktighetsrådgivning samtidigt som ytterligare bevarandeåtgärder infördes för sydvästlig Östersjösill, för torsk i östra Östersjön samt i Skagerrak/Kattegatt, vilka är bestånd som inte har god biologisk status.

Kommissionen framhåller vidare att antalet fartyg i EU:s fiskeflotta fortsätter att minska men att fisket alltjämt är lönsamt. Socioekonomiska data visar att lönsamheten för EU-fiskare tenderar att förbättras där flottorna är beroende av bestånd som fångas hållbart och tenderar att stagnera där bestånden är överexploaterade. Kommissionens data visar även att det finns stora skillnader i lönsamhet mellan flottkategorier och fiskeregioner. Östersjön, tillsammans med Medelhavet, är de regioner där de ekonomiska resultaten är som sämst.

Under de senaste åren har kvoterna för vissa sill/strömmingsbestånd gått ned. Fiskemöjligheterna för sill i västra Östersjön halverades under 2021 jämfört med 2020 eftersom detta bestånd då bedömdes vara under säkra biologiska gränser. Fiskemöjligheterna för sill/strömming i centrala Östersjön sänktes med 36 procent jämfört med 2020. Fiskemöjligheterna för de andra bestånden som är av betydelse för svenska yrkesfiskare, framför allt sill/strömming i Bottenhavet, stannade på samma nivå som under 2020 eller ökades lite.

I maj 2021 presenterade ICES sin rådgivning för fiskemöjligheterna i Östersjön för 2022. ICES bedömer att biomassan av sill/strömming i västra Östersjön respektive centrala Östersjön ligger under livskraftiga nivåer. Rekruteringen har varit svag i många år och har sjunkit till en historiskt låg nivå, och ICES upprepar därför sin rekommendation om nollfångster för fjärde året i rad. Två av bestånden ligger enligt ICES:s uppskattning på livskraftiga nivåer, detta gäller sill/strömming i Rigabukten respektive Bottniska viken.

ICES:s rådgivning för 2022 har mött kritik, bl.a. i den del som gäller fisket efter sill/strömming. SLU Aqua har i tidigare sammanhang framfört att det främst är stor strömming som det är ont om, och om man vill se en utökad hänsyn till att bestånden ska ha en sund storleksstruktur så behöver både förvaltning och forskning fokusera på att utveckla och förändra de förvaltningsmål som styr besluten på EU-nivå. Stockholms universitets Östersjöcentrum har i tidigare sammanhang påpekat att det i rådgivningen finns ett stort risktagande. En förklaring bakom bristen på större strömming kan vara att beståndets storlek har överskattats. Likaså Sportfiskarna har i

tidigare sammanhang riktat kritik mot den nya rådgivningen och bedömt att nuvarande förvaltningsmodell fallerar.

Även enligt ICES finns det problem med den nuvarande beståndsanalysen och ICES har i sina biologiska råd därför varit tydlig med att fiskeridödligheten måste hållas nere. Rådet har dock ofta satt fiskekvoterna högre än vad ICES rekommenderat. Även enligt Stockholms universitets Östersjöcentrum är beståndsuppskattningar ofta osäkra och att risken för att kvoter sätts för högt i förhållande till vad bestånden tål är därför betydande. Enligt Östersjöcentrum bör denna osäkerhet leda till att kvoter sätts *under* MSY, dvs. lägre än vad den maximalt hållbara nivån anger.

I augusti 2021 redovisade kommissionen sitt förslag till fiskemöjligheter för 2022 i fråga om vissa bestånd eller grupper av bestånd för de medlemsstater som fiskar i Östersjön (COM(2021) 491). Kommissionen framhåller att förslaget ingår i en långsiktig strategi för att fisket ska anpassas till och ligga kvar på långsiktigt hållbara nivåer, vilket i sin tur ska leda till ett stabilt fisketryck, större kvoter och således bättre inkomster för yrkesfiskarna. Kommissionen föreslår en kraftig minskning av fiskemöjligheterna i alla medlemsstater jämfört med 2021, inte minst när det gäller just sill/strömning.

Under ministerrådet den 11–12 oktober 2021 beslutade EU:s fiskeministrar om att göra stora sänkningar av fiskemöjligheterna i Östersjön för 2022 i linje med kommissionens förslag (rådets förordning 2021/1888). Fiskemöjligheterna för sill i västra Östersjön sänks kraftigt (–50 procent jämfört med 2021). Rådet beslutade också att det riktade fisket av sill i västra Östersjön förbjuds, dock med undantag för fiske av västra beståndet i syfte att mildra de socioekonomiska effekterna för fartyg under 12 meter som använder passiva redskap. Stora sänkningar (–45 procent) införs också på fiskemöjligheterna för sill/strömning i centrala Östersjön. En viss sänkning (–5 procent) beslutades även för sill/strömning i Bottniska viken. Kvoten för skarpsill (+13 procent) och rödspätta (+25 procent) ökas.

Stora sänkningar beslutades för laxkvoterna, framför allt i huvudbassängen, och förbud mot riktat laxfiske införs i ett antal områden. I samma områden som riktat yrkesfiske på lax förbjuds, begränsas också fritidsfiske av lax på en striktare nivå än tidigare. Vidare förbjuds riktat torskfiske i hela Östersjön under 2022. Endast en liten bifångstkvot har fastställts för de två bestånden av torsk. Även fritidsfisket på torsk i västra och östra Östersjön regleras hårt under 2022 med hänsyn till de svaga torskbestånden. Lekstängningsperioder kommer också att införas under 2022 för skydd av torsk, dock med vissa undantag, bl.a. för småskaligt fiske som använder passiva redskap och för fiskefartyg som fiskar på pelagiska bestånd för direkt användning som livsmedel och vars landningar sorteras (se artikel 7.2 c och 7.3 c förordning 2021/1888).

I Sverige beslutar Havs- och vattenmyndigheten om hur de fiskemöjligheter som Sverige har tilldelats ska fördelas mellan fartyg. Av artikel 17 i grundförordningen framgår att medlemsstaterna ska tillämpa transparenta och objektiva kriterier, inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. De

kriterier som används får bl.a. inbegripa fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer. Inom ramen för de fiskemöjligheter som de tilldelats ska medlemsstaterna sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder såsom minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer.

År 2009 infördes ett system med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket, dvs. fiske av bl.a. sill/strömming. Syftet är att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart. Som redovisats ovan står det pelagiska fisket för ca 90 procent av den totala fångstvolymen av sill/strömming och ca två tredjedelar av det totala landningsvärdet. Under de senaste åren har andelen foderfiske ökat och andelen konsumtionsfiske minskat (Havsmiljöinstitutets rapport 2020:1). Likaså Miljömålsberedningen (SOU 2020:83) redovisar att endast ca 17 procent av all fisk som svenska fiskare fick fånga under 2019 gick till konsumtion i någon form: fryst, färskt eller processat livsmedel. Fiske som går till foder kan indirekt bidra till livsmedelsstrategin om dessa inte exporteras.

År 2017 införde myndigheten ett nytt sätt att fördela fiskemöjligheter inom det demersala fisket, dvs. fiske efter bottenlevande arter. Detta innebar en modernisering av regelverket för det kustnära fisket i många led. Inom systemet har det införts s.k. koncentrationsnivåer (högsta möjliga innehav av en kvot under året) för att värna det småskaliga fisket så att inte fiskemöjligheterna koncentreras till ett fåtal licensinnehavare. För vissa fartyg har fiske även kunnat bedrivas inom de s.k. kustkvoterna, oftast utan fångstbegränsningar. Vid utformningen av det nya systemet togs också särskild hänsyn till det småskaliga fisket med passiva redskap som fiskar inom kustkvoter som inte är fördelade på individuell nivå. Tidigare veckoransoner av kustkvoten togs bort, och fisket kan i stället bedrivas utan fångstbegränsningar efter nästan samtliga arter.

I juni 2020 fick Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag av regeringen att redovisa vilka kriterier myndigheten tillämpar vid fördelningen av svenska fiskemöjligheter för att skapa incitament för fiskefartyg att använda selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bl.a. minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer. Uppdraget redovisades i april 2021 och är inriktat på det demersala fisket. Myndigheten framhåller att i dagens demersala system att fördela fiskemöjligheter premieras på olika sätt de som använder mer selektiva och skonsamma fiskemetoder. Fisket på kustkvoterna, som sker med passiva redskap, ges första prioritet vid den nationella kvotfördelningen. På så sätt premieras fiske som innebär mindre påverkan på botten och lägre bränsleåtgång jämfört med fisket med bottenrål. Grundtilldelningen och tilldelningen av bifångster är avhängigt av att licensinnehavarens egen fångsthistorik inte når upp till dessa nivåer.

Vidare har Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att inom ramen för sitt arbete med ett hållbart nyttjande och en hållbar förvaltning av fiskeresurserna

redovisa hur myndigheten beaktat fiskerinäringens förutsättningar och vilka effekter myndighetens arbete och förvaltningsbeslut har haft på fiskerinäringens utveckling. I arbetet ska myndigheten särskilt belysa utvecklingen av det småskaliga kustnära fisket. I fråga om kustkvoterna finns det enligt Havs- och vattenmyndigheten oklarheter inom näringen när det gäller det småskaliga kustnära fiskets tillgång till Sveriges fiskekvoter. Kustkvoterna är främst tillgängliga för mindre fartyg som bedriver fiske med vissa passiva redskap. Dessa fartyg omfattas varken av det ovan beskrivna demersala systemet eller av det pelagiska systemet. Dessa oklarheter anses leda till en osäkerhet för denna del av yrkesfisket eftersom de mellan åren inte vet hur stor andel av kvoterna de kommer att få tillgång till. Därför avser Havs- och vattenmyndigheten att utreda möjligheterna att ha som målsättning att kustkvoterna ska vara tillräckligt stora för att myndigheten ska ha goda möjligheter att tillgodose regionala och småskaliga fiskeintressen samtidigt som tilldelningen till det fiske som bedrivs utanför kustkvoten inte får bli för låg. Detta arbete bedrivs inom ramen för utvecklingen av de demersala och pelagiska systemen.

I samband med att rådet enades om fiskemöjligheter i Östersjön för 2020 (förordning (EU) 2019/1838) ställde Östersjöländerna och kommissionen sig även bakom ett gemensamt politiskt uttalande om en mildring av de socioekonomiska effekterna som följer av de omfattande fiskerestriktioner rådet enats om i Östersjön för 2020, framförallt avseende östlig torsk, västlig torsk och västlig sill. Östersjöns medlemsstater erkände i det gemensamma uttalandet också behovet av skyndsamma och effektiva åtgärder för att hantera källorna till Östersjöns dåliga miljöstatus och grundproblemet för Östersjöns ekosystem. I det politiska uttalandet erkände Östersjöländerna även att om medlemsstater behöver anpassa flottkapaciteten för att hantera nedgången inom fisket så kommer de att lägga fram en handlingsplan för detta i enlighet med reglerna i den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen uppmanas i uttalandet också att föreslå åtgärder för att lindra de socioekonomiska effekterna av rådets politiska överenskommelse genom att bl.a. skyndsamt föreslå ändringar av förordningen om europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF-förordningen) för perioden 2014–2020. Det gemensamma politiska uttalandet var en förutsättning för flera av Östersjöns medlemsstater att ställa sig bakom de omfattande fiskerestriktionerna i Östersjön för 2020 och förordningen och uttalandet ska således ses som ett paket.

Vid utskottets informationsinhämtning den 19 oktober 2021 kommenterade flera organisationer det bekymmersamma läget för det småskaliga kustnära fisket och att det småskaliga fisket bör premieras i fråga om tilldelningen av kvoter. Havs- och kustfiskarnas producentorganisation (HKPO) framförde att man måste börja använda ekosystemanstasen så att alla åtgärder hänger ihop och att Havs- och vattenmyndigheten behöver ha andra riktlinjer om det småskaliga fisket ska värnas och bevaras. Även Marint centrum i Simrishamn underströk vikten av att förvaltningen riktas in på att öka humankonsumtionsfisket. Den beslutade neddragningen av den centrala sillkvoten för 2022 ska

därför enbart belasta industrifisket, vilket innebär att det krävs en fast minimigräns för regionalkvoten. Marint centrum efterfrågade även en större flexibilitet, t.ex. i fråga om att fiskare som tidigare fiskat torsk i stället kan tillåtas att fiska andra arter.

Likaså Fiskbranschens riksförbund framhöll att humankonsumtionsfisket måste prioriteras. Riksförbundet bedömde att den nuvarande strukturen i fiskeflottan inte är anpassad att fiske för humankonsumtion utan till foder. En förvaltning som främjar konsumtionsfiske kräver att fartygen får förutsägbarhet i fisket med mindre dagliga fångster. Detta bör beaktas i kvottilldelningen. Vidare behöver hela förädlingskedjan tas i beaktande och inte enskilda båtar för då blir fisket volymdrivet. Riksförbundet föreslog mot denna bakgrund att regeringen i Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev tydliggör att kvottilldelningen måste främja humankonsumtion, dvs. det fiske som genererar livsmedel. De kvoterna ska stärkas. Även Sportfiskarna och SFPO efterfrågade att regelverket utformas så att det gynnar det kustnära yrkesfisket, och Sportfiskarna efterfrågade att undantagen även tar hänsyn till lokala marknader och lokal förädling.

Näringsdepartementet framhöll att samtidigt som rådets beslut om 2022 års fiskekvoter för Östersjön sammantaget innebär en minskning av Sveriges totala fiskemöjligheter så fick Sverige under förhandlingarna gehör för vissa begränsade undantag för att mildra konsekvenserna för det småskaliga kustnära fisket och berörda lokala beredningsföretag. Ett begränsat lokalt fiske ska ha förutsättningarna att kunna fortsätta, understryker regeringen. Departementet framhöll även att Havs- och vattenmyndigheten under de senaste åren har fattat beslut om fiskemöjligheter som syftar till att skapa flexibilitet, förutsättningar för en fortsatt utveckling av det småskaliga kustnära fisket samt möjligheter till nyetablering. Som exempel höjde myndigheten 2019 kustkvoterna för sill och skarpsill i beslutet om att förnya de överförbara fiskerättigheterna för det pelagiska fisket.

Departementet påminde även om det statsrådet framförde vid samrådet i EU-nämnden den 8 oktober 2021, nämligen att regeringen stöder kompletterande åtgärder som är i linje med fleråriga planer och anser att lekstängningsperioder ska vara ändamålsenliga, grundas på bästa tillgängliga vetenskap och inte oproportionerligt drabba det svenska kustnära fisket och beredningsindustrin negativt. Mot den här bakgrunden stöder regeringen att torskenslek ska skyddas, men regeringen välkomnar att hänsyn också har tagits till det lokala fisket och de företag som bereder fisken till human konsumtion. Detta är mycket viktigt för de berörda kustområdena, bl.a. Simrishamn. Vid ministerrådsmötet verkade således regeringen för att lekfredningsperioderna utformas så nära kommissionens förslag som möjligt.

Regellättnader vid licensgivning till småskaligt fiske

Av rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma

fiskeripolitiken efterlevs (kontrollförordningen) framgår att innehavaren av en fiskelicens har rätt att i enlighet med nationella bestämmelser använda en viss fiskekapacitet för att yrkesmässigt nyttja levande akvatiska resurser (artikel 4.9) samt att gemenskapens fiskefartyg får användas för yrkesmässigt nyttjande av levande akvatiska resurser endast om de har en giltig fiskelicens (artikel 6). Detta innebär att den som ska fiska yrkesmässigt i havet och sälja fångsten behöver en fiskelicens.

Av 29–32 §§ fiskelagen (1993:787) framgår bestämmelserna om fiskelicens⁸ och personlig fiskelicens⁹. Av 30 § följer att fiskelicens får beviljas givet att olika villkor uppfylls, bl.a. att fisket bedrivs i näringsverksamhet, har anknytning till svensk fiskerinäring samt att tillgången på fisk beaktas när frågan om licens prövas första gången. Att bedriva fiske i näringsverksamhet bygger på definitionerna i inkomstskattelagen (1999:1229) och bedöms utifrån omfattning och varaktighet. Genom fiske med stöd av licens är företagaren underställd flera skyldigheter, bl.a. att rapportera sin fångst.

Ansökan om fiskelicens görs till Havs- och vattenmyndigheten (HVMFS 2014:19). En fiskelicens gäller för fiske i havet och i högst fem år, vilket normalt är den tid som beviljas innan fiskelicensen behöver förnyas. Myndigheten gör en bedömning av tillgången på de arter som den sökande vill fiska efter samt av den allmänna tillgången på fiskarter som är lämpliga för yrkesmässigt fiske. Bedömningen gäller därför inte alltid bara för de arter som angetts i ansökan. Havs- och vattenmyndigheten använder informationen från bl.a. ICES för att få vetenskapliga biologiska bedömningar av tillgången på fisk. Myndigheten kan inte dra tillbaka eller återkalla en fiskelicens om tillgången på fisk minskar. Detta innebär att det måste göras en långsiktig bedömning om den allmänna tillgången på fisk och inte bara den enskilda arten.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den ska verka för ett fortsatt och intensifierat regelförenklingsarbete för svenskt yrkesfiske som även inbegriper det småskaliga kustfisket (bet. 2018/19: MJU3 punkt 3, rskr. 2018/19:131).

Havs- och vattenmyndigheten har i uppdrag att inom ramen för sitt arbete med ett hållbart nyttjande och en hållbar förvaltning av fiskresurserna redovisa hur myndigheten beaktat blå näringars förutsättningar, inklusive fiskerinäringens och vattenbrukets, och vilka effekter myndighetens arbete och förvaltningsbeslut har haft på fiskerinäringens utveckling. Redovisningen ska särskilt belysa hur det småskaliga kustnära fisket har utvecklats. I Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2020 gav regeringen myndigheten mål och återrapporteringskrav när det gäller regelverk och regelförenklingar. Myndigheten ska redovisa effekter av de insatser som vidtagits för att säkerställa att regelverket för den gemensamma fiskeripolitiken genomförs på

⁸ Fiskelicens är en sådan licens som avses i artikel 4.9 i förordning (EG) nr 1224/2009 och som ger en fysisk eller juridisk person rätt att nyttja ett visst fiskefartyg för yrkesmässigt fiske i havet.

⁹ Personlig fiskelicens är en sådan licens som avses i 9 a och 29 a §§ fiskelagen (1993:787) och som ger en fysisk person rätt att fiska yrkesmässigt utan fiskefartyg i havet.

ett effektivt sätt. Havs- och vattenmyndigheten ska särskilt redovisa effekter av det arbete som vidtagits för att se till att de regelverk och rutiner som myndigheten förfogar över är kostnadseffektiva och förenklar för medborgare och företag. Uppdraget redovisades i maj 2021 och beredningen pågår inom Regeringskansliet.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat reglerna om fiskelicenser i syfte att underlätta generationsskiften och nyrekrytering inom fiskerinäringen i Sverige, t.ex. i betänkande 2019/20:MJU11 Fiskeripolitik. Utskottet har bl.a. uppmärksammat att medelåldern inom yrkesfisket i Sverige är hög och att det finns behov av nyrekrytering av yngre fiskare, bl.a. för att öka konkurrenskraften samt för att möjliggöra kunskapsöverföring till nästa generation. Utskottet har noterat att Havs- och vattenmyndigheten har tagit hänsyn till detta och uppdaterat regelverket kring licensgivning 2020.

Utskottet har även uppmärksammat att under de senaste åren har Havs- och vattenmyndigheten infört bestämmelser för att underlätta byte av tillståndshavare för fiskare med vissa särskilda tillstånd. För de särskilda tillstånden för fiske efter torsk i Östersjön, för fiske inom effortregleringen i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön samt för fiske efter havskräfta med bottentrål försedd med artsorterande rist går det numera att byta tillståndshavare under förutsättning att minst motsvarande kapacitet, räknat i fiskefartygets bruttotonnage och motorstyrkans kilowatt, förs ut ur fisket (HVMFS 2018:10).

Som utskottet också framhållit i tidigare sammanhang har miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp gjort en utvärdering av det system med överlåtbara fiskerättigheter inom det pelagiska fisket som infördes 2009 (2016/17:RFR7). Det konstaterades då att systemet har underlättat generationsväxlingar inom befintliga fiskeföretag och rekrytering av ungdomar till fartygsbesättningarna. Samtidigt har det försvårat för nya fiskare utan tidigare anknytning till fisket att komma in i det pelagiska fisket. Enligt utvärderingen är fisket väsentligt för att behålla och skapa arbete på landsbygden längs med kusterna, och det är viktigt att följa utvecklingen och arbeta för förbättrade möjligheter för ungdomar att komma in i näringen. Det konstaterades vidare att de pelagiska kustkvoterna är viktiga i det sammanhanget, då kustfisket ofta är den enda möjligheten att starta eget företag som pelagisk fiskare.

Som beskrivits ovan har Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten haft i uppdrag att utforma en gemensam strategi för fiskets framtid samt nya sektorsspecifika handlingsplaner. Strategin och planerna ska, med ett långsiktigt perspektiv, bidra till en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja i enlighet med bl.a. målen i livsmedelsstrategin. I juni 2021 överlämnade myndigheterna en gemensam strategi för svenskt fiske och vattenbruk för 2021–2026 till regeringen. En åtgärdsplan i handlingsplanen för yrkesfisket handlar om nyrekrytering av yngre till yrkesfisket. Myndigheterna framhåller att första gången frågan om licens prövas ska tillgången på fisk beaktas. En nyetablering kan därför endast beviljas om tillgången på fisk tillåter det samt om fisket ska ske i näringsverksamhet. Därför behöver det utredas om det finns

möjligheter att göra tillägg i fiskelagen så att yngre enklare kan beviljas licens. Myndigheterna framhåller vidare att den samlade översikten som SLU årligen ger ut över statusen av fisk- och skaldjurbestånd i svenska vatten, den s.k. Resurs- och miljööversikten, behöver innehålla mer information kring arter där dataunderlaget är bristfälligt. Då skulle försiktighetsansatsen inte behöva tillämpas i lika stor utsträckning vid bedömning om en nyetablering i fråga om licens kan beviljas. Vidare anför myndigheterna att yrkesfisket behöver göras mer attraktivt och tillgängligt för yngre genom exempelvis utbildnings- och informationssatsningar.

Utskottets ställningstagande

Behovet av ytterligare fiskereglerande åtgärder

Utskottet har under lång tid följt utvecklingen av Östersjöns fiskbestånd och det fiske som bedrivs i området och kan dessvärre konstatera att flera av bestånden ligger på oroväckande låga nivåer med en bekymmersam situation för det småskaliga kustfisket som följd. Ett långsiktigt ohållbart fiske, övergödning, miljögifter, klimatförändringar och snabbt växande säl- och skarvpopulationer har lett till att bl.a. torskbestånden, framför allt det östra torskbeståndet, är extremt pressade. En liknande utveckling för sill/strömmingsbestånden vore förödande för såväl Östersjöns ekosystem som det småskaliga kustnära fisket.

Det är därför med stor oro som utskottet nu noterar att sill/strömmingsbestånden i Östersjön inte bara befinner sig på historiskt låga nivåer utan att situationen är akut. Samtidigt som utskottet ser positivt på de bevarandeåtgärder som vidtas, på såväl europeisk som nationell nivå, vittnar de sjunkande beståndsuppskattningarna om att nuvarande åtgärder inte är tillräckliga. Bestånden är trängda, och ytterligare åtgärder krävs för att säkerställa dels ett biologiskt starkare bestånd, dels större individer. Regeringen måste därför skyndsamt vidta åtgärder för att rädda sill/strömmingsbestånden i Östersjön samt det småskaliga fiske som är beroende av dem.

Utskottet är väl medvetet om att problembilden är komplex och att en mångfald av åtgärder krävs för att råda bot på situationen. Inom ramen för detta betänkande behandlar utskottet ett antal av de frågeställningar som enligt utskottet bör prioriteras i åtgärdsarbetet.

Utflyttning av trålgränsen

Utskottet vill inledningsvis framhålla att trålgränsen skapades för att skydda lekande och uppväxande bestånd vid kusten och samtidigt gynna småskaliga lokala kustfiskare. Utskottet noterar att nuvarande regleringar tillåter ett betydande trålfiske även innanför trålgränsen längs stora delar av ostkusten. Utskottet noterar även att trålfiskets fångster av sill/strömming i centrala Östersjön och Bottniska viken har ökat mycket kraftigt under de senaste åren och att en större andel av fisket flyttat närmare den svenska ostkusten.

Utskottet kan konstatera att såväl yrkesfiskarna som forskningen rapporterar om en minskad andel stor strömming längs den svenska kusten och att bestånden uppvisar en lägre biomassa, långsammare tillväxt och tidigare könsmognad. Utskottet bedömer därmed att de nuvarande regleringarna för att skydda kustlekande bestånd inte ger det skydd som bestånden behöver. Därtill bedömer utskottet att den nationella rådigheten när det gäller att införa bevarandeåtgärder på svenskt territorialvatten i dagsläget inte används fullt ut. I likhet med Miljömålsberedningen noterar utskottet att artikel 20 i grundförordningen aldrig har använts som rättslig grund för att införa regleringar i svenska vatten som påverkar grannländers fiske.

Mot denna bakgrund anser utskottet att regeringen snarast bör agera för att dels flytta ut trålgränsen på prov, dels begränsa det trålfiske som tillåts innanför trålgränsen. Åtgärderna ska följas upp och utvärderas vetenskapligt. Utskottet konstaterar att frågan är mycket komplex och att ett antal aspekter måste beaktas i detta sammanhang. Detta får dock inte innebära att inga åtgärder vidtas. Ett möjligt första steg är att dispensgivningen till stora fartyg att tråla innanför trålgränsen upphör. Vidare bör samråd inledas med Danmark och Finland om fiskeavtalen med en utflyttning av trålgränsen som mål. En ytterligare möjlig åtgärd är att begränsa det storskaliga trålfisket efter sill-/strömming på vissa platser och tider. Utskottet är väl medvetet om att besluten behöver vara vetenskapligt väl underbyggda och att det därutöver kommer att behöva vara nödvändigt att följa upp och utvärdera effekterna av de åtgärder som vidtas. Utskottet noterar här det forsknings- och utredningsarbete som redan pågår vid universitet och ansvariga myndigheter.

Utskottet vill vidare framhålla vikten av att möjligheter till begränsade undantag kan ges, dels för det småskaliga fisket som använder passiva redskap, dels för fiskefartyg som fiskar för direkt användning som livsmedel och vars landningar sorteras. Utskottet ser ett stort värde i att en levande, lokalt förankrad fiskenäring med tillhörande förädling och beredningsindustri bibehålls. Detta är viktigt för jobb, företagande och besöksnäringarna i de ofta små lokalsamhällena, och därmed även för ambitionen om livskraftiga lokalsamhällen på landsbygd och i skärgård.

Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen.

Översyn av förvaltningsplanen för Östersjöns fiskbestånd

Utskottet kan konstatera att flera av de kommersiellt viktigaste bestånden i Östersjön befinner sig på kritiskt låga nivåer, vilket vittnar om ett ekosystem i stor obalans. Utskottet vill i detta sammanhang understryka att sillens/strömmingens värde inte går att överskatta. Arten är den i särklass viktigaste för svenskt fiske i Östersjön, såväl värde- som volymmässigt, och har så varit i hundratals år. Arten är även helt avgörande för Östersjöns ekosystem eftersom bestånden utgör föda åt andra fiskar, fåglar och däggdjur. Hotet mot sill-/strömmingsbestånden är således ett hot mot hela havs- och skärgårdsmiljön.

Därtill är hotet mot arten också ett hot mot det kustnära småskaliga sill/strömmingsfisket, som är viktigt för att upprätthålla livskraftiga samhällen längs stora delar av Östersjökusten.

Utskottet noterar att Havs- och vattenmyndigheten helt nyligen redovisade ett förslag till uppdrag till ICES om framtida scenarier för Östersjön och dess fiskbestånd. Utskottet vill framhålla det som myndigheten konstaterar i denna del, nämligen att det trots flera existerande direktiv och strategier inte finns någon gemensam vision för förvaltningen av Östersjöns ekosystem som kan användas för att vägleda en ekosystembaserad förvaltning. Utskottet noterar även att Miljömålsberedningen har utrett möjligheter att utveckla den vetenskapliga rådgivningen. Utskottet kan konstatera att beredningen bl.a. föreslår att regeringen med stöd av ICES tar fram ett förslag till hur en samlad rådgivning för fiskeripolitikens mål för beståndsförvaltning, inklusive delbestånd, och de delar inom havsmiljödirektivets kvalitativa deskriptorer som berör fisk, kan utformas.

I likhet med Miljömålsberedningen bedömer utskottet att den nuvarande rådgivningen bygger på en alltför grov upplösning för vissa bestånd, inte minst i fråga om sill/strömmingsbestånden. Utskottet påminner om att den samlade rådgivningen oftast inte tar hänsyn till t.ex. samspelet mellan olika delbestånd och beståndet i stort, trots att forskningen i dag är tämligen enig om att sill/strömming består av många olika delbestånd. Utskottet påminner även om att forskningen under decennier har pekat på att det är viktigt med en förvaltning som ser fiskbestånden som en del av ekosystemen. Det har visat sig upprepade gånger att en enartsförvaltning som inte tar hänsyn till ekosystemeffekter inte fungerar. Att då fortsätta med den nuvarande förvaltningsplanen är enligt utskottets bedömning inte hållbart.

Mot denna bakgrund vill utskottet framhålla den vetenskapliga utvecklingen och ny evidensbaserad kunskap om den biologiska interaktionen mellan olika fiskarter i Östersjön samt klarläggandet av att det finns flera genetiskt olika delbestånd av sill och strömming i Östersjön. Mot denna bakgrund anser utskottet att regeringen ska verka för att en ny översyn av den gällande förvaltningsplanen för torsk, sill, strömming och skarpsill i Östersjön genomförs. Utskottet anser att regeringen ska begära att kommissionen tar fram kriterier för en reviderad plan för att på så sätt utveckla en mer lokalanpassad förvaltning. Denna plan ska ha sin utgångspunkt i ny evidensbaserad kunskap om de olika fiskbestånden i Östersjön och deras biologiska interaktion.

Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen.

Sveriges deltagande i regionala samarbetsorgan och i Internationella havsforskningsrådet (ICES)

Utskottet konstaterar att ett aktivt och väl fungerande regionalt och internationellt samarbete är en förutsättning för att nå de havsanknutna miljökvalitetsmålen och mål 14 i Agenda 2030. När det gäller Sveriges nyttjande av sitt medlemskap i ICES ser utskottet mycket positivt på att regeringen i

tidigare sammanhang åtagit sig att be SLU och Havs- och vattenmyndigheten att ta fram en sammanställning och uppdatering av hur myndigheternas beslutade arbete med analyser och åtgärder fortgår. Med den sammanställningen som underlag avser regeringen sedan att föra en dialog med kommissionen om att be ICES att utvärdera data över biomassan av sill/strömning samt hur storleksfördelningen ser ut i de kartlagda delbestånden. Utskottet tar fasta på att regeringen aviserat att återkomma i frågan till miljö- och jordbruksutskottet så fort information finns tillgängligt. Inte desto mindre vill utskottet tydliggöra vikten av att Sverige i det regionala samarbetet inom den gemensamma fiskeripolitiken, inom Baltfish och Scheveningen och inom de regionala rådgivande nämnderna samt inom Helcom ska vara pådrivande för att den vetenskapliga rådgivningen från ICES säkerställer en ekosystembaserad förvaltning i Östersjön och Nordsjön. Utskottet anser även att regeringen ska se till att Sverige aktivt förvaltar sitt medlemskap i ICES genom att ta till vara möjligheten att begära underlag från ICES, både via kommissionen och direkt som enskild medlemsstat eller tillsammans med andra medlemsstater.

Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen.

Beaktande av småskaligt fiske och fiske för direkt användning som livsmedel vid beslut om och tilldelning av fiskekvoter

Utskottet har vid upprepade tillfällen framhållit att den i särklass viktigaste mekanismen inom den gemensamma fiskeripolitiken när det gäller fiskbeståndens förvaltning är rådets årliga beslut om kvoter. Utskottet har även framhållit det grundläggande i att kvoterna fastställs utifrån vetenskapliga rekommendationer och att försiktighetsprincipen tillämpas när det inte finns tillräcklig kunskap om beståndssituationen. Nu, liksom tidigare år, finns det en mycket stor enighet i riksdagen i denna fråga.

Utskottet kan samtidigt konstatera att de vetenskapliga uppskattningarna av Östersjöns fiskbestånd är behäftade med en viss osäkerhet. Utskottet har därför i andra sammanhang framhållit vikten av försiktighet om vi ska nå målen om ett långsiktigt hållbart fiske för alla bestånd. Detta gäller framför allt de två torskbestånden och det västra sillbeståndet för vilka situationen är särskilt bekymmersam.

Det finns även en stor enighet i riksdagen i fråga om att det småskaliga fisket och att fiske för direkt användning som livsmedel och vars landningar sorteras ska värnas. Utskottet bedömer att den nuvarande kvottilldelningen i alldeles för låg grad tar i beaktande detta fiske som bedrivs av en redan utsatt yrkeskår.

Regeringen bör därför vidta åtgärder för att det småskaliga fisket, fisket som går direkt till livsmedel och tillhörande förädling och beredningsindustri inte drabbas oproportionerligt negativt vid t.ex. kraftiga kvotsänkningar. Utskottet ser mycket positivt på att regeringen i förhandlingarna om 2022 års fiskemöjligheter i Östersjön drivit frågan om att justera förbudet mot riktat

sillfiske i syfte att mildra de negativa effekterna för det lokala kustnära human-konsumtionsfisket och lokala beredningsföretag. Utskottet ser också positivt på det rådet enades om i fråga om undantag från fredningsperioderna för att skydda lekande torsk. Utskottet bedömer samtidigt att åtgärder även krävs på nationell nivå i tilldelningen av fiskekvoter för att det småskaliga fisket ska gynnas, t.ex. genom att småskaliga fiskare ska ha del i den EU-beslutade bifångstkvoten eller att de minskade fångstkvoterna för sill/strömming främst ska belasta det pelagiska fisket.

Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen.

Regellättnader vid licensgivning för småskaligt fiske

Utskottet konstaterar att hotet mot sill/strömmingsbestånden också är ett hot mot småskaliga yrkesfiskare och fiskförädlare. Dessa näringsidkare är viktiga för att upprätthålla livskraftiga samhällen längs stora delar av Östersjökusten och har även stor betydelse för kustsamhällens möjlighet till utveckling och lokala arbetstillfällen såväl inom fiske som beredningsindustri. Utskottet kan vidare konstatera att denna typ av fiske oftast bedrivs med passiva redskap och mindre trålar med artsorterande rist, vilket gynnar ett hållbart fiske och har lägre påverkan på fiskbestånden.

Det är utskottets bestämda uppfattning att det småskaliga kustfisket och den förädling som är beroende av detta fiske måste värnas. Nu, liksom tidigare år, råder det bred enighet i utskottet om vikten av att regeringen och den ansvariga myndigheten kontinuerligt arbetar för att minimera administrativt krångel och kostnader för denna yrkesgrupp. Liksom tidigare år fäster utskottet också stor vikt vid förbättrade möjligheter för ungdomar att komma in i fiskerinäringen. Generationsväxlingen och nyrekryteringen i svenskt yrkesfiske behöver underlättas. Om den nationella fiskeriförvaltningen bättre tillgododrar det småskaliga kustfiskets intressen kommer dessa insatser också att bidra till livsmedelsstrategins mål om långsiktigt hållbara och konkurrenskraftiga företag.

Utskottet välkomnar de åtgärder som regeringen vidtagit på området, och noterar särskilt de aktiviteter som aviseras i den gemensamma strategin för svenskt yrkesfiske. Utskottet anser dock att det krävs ytterligare konkreta åtgärder för att minska regelkrånglet, särskilt när det gäller fiskelicensgivningen. För att underlätta för nyrekrytering och generationsväxling anser utskottet att underlag ska tas fram i samverkan med berörda länsstyrelser vid varje ny ansökan om licens. Samtidigt som det fiske som sker ska vara miljömässigt hållbart anser utskottet att det är mycket problematiskt att bristfälliga beståndsuppskattningar medför avslag på ansökningar om licens. Det bristfälliga dataunderlaget kring aktuella arter behöver åtgärdas och kompletteras med den lokalkännedom som länsstyrelserna har. Då skulle försiktighetsansatsen inte behöva tillämpas i lika stor utsträckning när frågan om licens prövas första gången. Utskottet anser vidare att regeringen ska se över regel-

verket för att möjliggöra för innehavare av enskild fiskerätt i kust- och skärgård med tillhörande förädling i form av t.ex. rökeri eller restaurang att beviljas fiskelicens efter tillstyrkan från den berörda länsstyrelsen.

Detta bör riksdagen tillkänna för regeringen.

Icke fiskereglerande åtgärder

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen det som utskottet anför om förvaltning av skarv, säl respektive storspigg samt behovet av bättre kunskapsunderlag om vattenkraftverkens ekologiska betydelse.

Jämför reservation 2 (V, MP) och 3 (V, MP).

Bakgrund

Förvaltningen av skarv

Det finns i Sverige två olika arter av skarv: storskarv och toppskarv. Toppskarven är en nykomling i den svenska faunan och den första häckningen i modern tid noterades 2004 (Naturvårdsverkets förvaltningsplan för skarv 2014). Storskarven förekommer i två olika underarter: nominatrasen av storskarv och mellanskarv. Nominatrasen häckar huvudsakligen i Nordatlanten medan mellanskarven förekommer allmänt längst Sveriges kuster och särskilt i Östersjön och Bottenviken, men även i ett antal större insjöar. I Europa har mellanskarven genomgått en mycket omfattande populationsökning från mitten av 1900-talet.

De övergripande målen för viltvården i Sverige är att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillkommer naturligt i landet samt att främja en lämplig utveckling av viltstammarna med hänsyn tagen till allmänna och enskilda intressen. När det gäller förvaltningen av skarv är det framför allt EU:s lagstiftning som sätter ramarna för den svenska förvaltningen. Fågeldirektivet (direktiv 2009/147/EG) innehåller regler till skydd för samtliga fågelarter som förekommer naturligt inom EU, liksom för deras ägg, bon och livsplatser. Enligt direktivet är medlemsstaterna skyldiga att införa ett generellt system för skydd av samtliga fåglar som ska förbjuda att man avsiktligt dödar eller fångar dessa fåglar. Skarven omfattas av detta regelverk.

Enligt fågeldirektivet får medlemsstaterna medge undantag från förbudet om att avsiktligt döda eller fånga listade arter av vissa angivna anledningar, om det inte finns någon annan lämplig lösning. Undantag får bl.a. göras av hänsyn till människors hälsa och säkerhet respektive flygsäkerheten, för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten eller för att skydda flora och fauna. De fågelarter som är upptagna i bilaga II till direktivet

får med hänsyn tagen till populationsnivå, geografisk spridning och reproduktion inom gemenskapen jagas i enlighet med nationell lagstiftning. Skarven är inte upptagen i bilaga II till direktivet. Fågeldirektivet medger således inte s.k. allmän jakt på skarv i enlighet med nationell lagstiftning. För detta krävs en ändring i direktivets bilagor.

Fågeldirektivet har genomförts i svensk rätt genom bl.a. bestämmelser i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Av 23 a och 24 §§ jaktförordningen följer att länsstyrelsen får fatta beslut om skydds jakt på skarv om det inte finns någon annan lämplig lösning och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Beslut om jakt får dock endast fattas med hänsyn till vissa intressen som anges i förordningen, såsom allmän hälsa och säkerhet, eller andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön. Skydds jakt får även meddelas för att förhindra allvarlig skada på t.ex. fiske, vatten eller annan egendom och för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter.

Inom ramen för EU:s gröna giv presenterade kommissionen våren 2020 en strategi för biologisk mångfald (COM(2020) 380). I strategin tar kommissionen fasta på vikten av att marina resurser används hållbart och att en förutsättning för att nå detta är att EU:s gemensamma fiskeripolitik genomförs fullt ut men även att havsmiljödirektivet och art- och habitatdirektivet genomförs i sin helhet. I maj 2021 presenterade kommissionen en ny strategi för en hållbar blå ekonomi i EU (COM(2021) 240). Även i denna strategi framhåller kommissionen att bevarande och skydd av biologisk mångfald borde betraktas som grundläggande principer för maritim ekonomisk verksamhet så som fiske, bioteknik och turism.

Naturvårdsverket har det övergripande nationella ansvaret för genomförandet av viltförvaltningspolitiken, däribland frågor som berör förvaltningen av stora fåglar. Naturvårdsverket tar som en del av detta arbete fram nationella förvaltningsplaner, bl.a. för skarv. Länsstyrelserna har det regionala ansvaret inom viltförvaltningen. Utifrån de nationella förvaltningsplanerna tar sedan länen fram regionala förvaltningsplaner. Länsstyrelserna ansvarar för inventering, som ofta genomförs i samarbete med jägare och andra naturintresserade. I varje län finns en viltförvaltningsdelegation som fattar övergripande beslut om viltförvaltningen i länet, bl.a. om övergripande riktlinjer för viltförvaltning. Om det är motiverat kan länsstyrelsen i enlighet med gällande författningar besluta om skrämselåtgärder eller skydds jakt, vilket i dag regelbundet sker vid flera länsstyrelser. Länsstyrelsen kan även med stöd av jaktförordningen (1987:905) besluta om rätt att göra ingrepp i fåglars bon eller förstöra fåglars ägg.

I Naturvårdsverkets nationella förvaltningsplan för skarv från 2014 redogörs för den aktuella forskningen, den nationella bilden av skarvpopulationen och de konflikter som finns i frågan. Förvaltningsplanen har karaktären av en

vägledning. I förvaltningsplanen rekommenderar Naturvårdsverket att länsstyrelserna tar fram en förvaltningsplan som tar upp regionala förhållanden. En sådan plan bör innehålla en kartläggning av känsliga områden och sårbara fiskpopulationer samt vilka åtgärder som kan vara lämpliga i de olika områdena. Länsstyrelsen i Stockholms län och länsstyrelsen i Gävleborgs län har tagit fram regionala förvaltningsplaner för skarv.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade 2018 om skydds jakt på storskarv vid fasta och rörliga fiskeredskap, vid fiskodling, vid utsättningsplatser samt vid fredningsområden för fisk samt för att skydda bestånd av abborre (ref 21813-1741-2018). Detta länsövergripande beslut möjliggjorde för enskild att bedriva skydds jakt under de givna villkoren utan att ansöka vid varje given skadesituation eller tillfälle. Beslutet överklagades. I ett avgörande från kammarrätten i Stockholm framgår att kammarrätten har gjort bedömningen att den föreslagna skydds jakten på skarv är berättigad och står i proportion till ändamålet med jakten (mål nr 8465-18). Kammarrätten tolkar i sitt avgörande tillämpningen av fågeldirektivets undantagsregler. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd (mål nr 1668-19 och 1669-19).

Naturvårdsverket ska enligt 2 § jaktförordningen vart sjätte år se över jakttiderna i förordningen. I samband med jaktöversynen 2019/2020 (NV-08122-18) föreslog Naturvårdsverket att storskarv ska få jagas på en enskilds initiativ vid fasta och rörliga fiskeredskap, fiskodling och utsättningsplatser samt i fredningsområden för fisk. Förslaget gäller under vissa perioder och längre än 300 meter från en boplats för bl.a. skarv. Enligt Naturvårdsverket beviljas i dag skydds jakt på storskarv i relativt stor omfattning av länsstyrelsen. För den enskilde skulle förslaget innebära en möjlighet att förebygga skada när behovet uppstår utan särskilt beslut från länsstyrelsen. Förslaget ligger i linje med strategin för svensk viltförvaltning, dvs. att viltförvaltningen aktivt ska bidra till att förebygga skador och andra problem, att regler ska förenklas där det är möjligt samt att beslut ska fattas så nära de människor som berörs som möjligt.

Den 6 maj 2021 beslutade regeringen om nya tider för jakt. Regeringen beslutade bl.a., i linje med Naturvårdsverkets förslag, att skydds jakt på storskarv på en enskilds initiativ får ske enligt 26 § jaktförordningen i enlighet med vad som anges i förordningens bilaga 4. Av bilaga 4 följer att jakt på storskarv för att förebygga skador av vilt får ske

- vid fasta och rörliga fiskeredskap samt inom ett avstånd av 300 meter från sådana redskap för att förebygga skada. Jakten får dock inte ske närmare än 300 meter från boplats för skarv, havsörn eller fiskgjuse. Jakten får ske under perioden den 1 augusti–28 (29) februari.
- vid fiskodling och utsättningsplatser (inom sju dygn innan och sju dygn efter utsättningsstillfälle) samt inom ett avstånd av 300 meter från sådana områden den 1 juli–30 juni.
- i fredningsområden för fisk den 1 augusti–28 (29) februari.

Miljömålsberedningens delbetänkande Havet och människan (SOU 2020:83) innehåller ett antal bedömningar och förslag som rör skarv. Miljömålsberedningen bedömer att det behövs en helhetssyn i förvaltningen av fiskbestånden och bestånden av säl och skarv som tar hänsyn till både fiskets, sälens samt skarvens påverkan på näringsväven. Förvaltningen av säl och skarv behöver i större utsträckning genomföras regionalt, där länsstyrelserna har en viktig samordnande roll, men utifrån nationella mål och riktlinjer. Miljömålsberedningen förslår även att Naturvårdsverket uppdaterar den nationella förvaltningsplanen för skarv. Miljömålsberedningens förslag har remitterats, och beredning pågår inom Regeringskansliet.

Miljömålsberedningen ger även en översyn av olika skadeförebyggande åtgärder när det gäller skarv. Enligt 29 § jaktförordningen är det länsstyrelserna som beslutar om skydds jakt på skarv. Jaktförordningens 23 a § anger att om det inte finns någon annan lämplig lösning, och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, får beslut om skydds jakt även avse att göra ingrepp i fåglars bon eller förstöra fåglars ägg. Om man kan visa att det finns stor sannolikhet för allvarlig skada i en sjö, ett vattendrag eller något annat begränsat vattenområde med en känslig fiskfauna, eller andra skyddsvärden, kan man bedriva jakt i syfte att decimera antalet födosökande och/eller häckande fåglar för att förebygga skador i just detta område. Att förstöra ägg genom prickning eller oljering har använts som ett alternativ eller komplement till jakt med skjutvapen. Metoden ger dock ingen direkt effekt på skadebildningen. För att uppnå en decimering av antalet predaterande fåglar och därigenom minska skadorna krävs att åtgärden genomförs systematiskt under flera år. Man bör vid förstöring av ägg noga beakta risken för att orsaka onödigt lidande med hänsyn till fosterutvecklingen. Det finns också risker med att fåglarna störs på häckningsplatser, t.ex. finns risken att de sprider sig över större områden.

Miljömålsberedningen redovisar vidare att den återrapportering som finns visar att det faktiska uttaget ofta skiljer sig från det antal som besluten givit tillstånd till. För 2018 beviljades det ca 68 beslut om skydds jakt på totalt drygt 12 000 fåglar. Enbart 2 857 fåglar rapporterades in som fällda. Detta kan ha flera olika orsaker, och som varierar från fall till fall, bl.a. bristande resurser. Jakten/oljeringen/äggprickningen ska utföras av någon, som ska vara insatt och kompetent på området. Detta kräver både tid och pengar.

Havs- och vattenmyndigheten har haft i uppdrag att ta fram förslag till åtgärder som inte är fiskereglerande för att bidra till återhämtning av torskbestånden i svenska vatten. Uppdraget delredovisades i juni 2020. En åtgärd som föreslås är att lokalt begränsa förekomsten av skarv och säl. Myndigheten redovisar att försök pågår redan lokalt men att effekterna av åtgärden på torsk och ekosystem ännu är oklara. Det behövs ytterligare försök och utvärdering för att undersöka potentialen i att begränsa säl- och skarvpopulationerna. Åtgärden är relevant framför allt för torskbestånden i östra och västra

Östersjön samt för kustnära bestånd i Kattegatt och Skagerrak, och myndigheten bedömer att eventuella effekter bör kunna ses inom 5–10 år och att man i detta sammanhang bör vara vaksam på risken för oönskade effekter på andra arter eller delar av ekosystemet.

Vid utskottets informationsinhämtning den 19 oktober 2021 anförde Svenska Jägareförbundet att säl- och skarvstammarna äter väldigt mycket fisk. Förbundet hänvisade till studier som gjorts vid Stockholms universitet och SLU Aqua som uppskattar att säl och skarv tillsammans äter ca 200 000 ton fisk om året. Förbundet anförde att jakt på skarv kräver betydande resurser och att jägaren är kompetent och insatt, t.ex. har adekvat lokalkännedom. Förbundet framhöll att jägarna dessutom själva bekostar jakten, så som arrende och andra omkostnader. Förbundet framhöll vidare att jakt på skarv är ett adaptivt verktyg, och kan vara mycket effektivt när populationstopparna är höga. Jakt är dessutom lättstyrt och självreglerande. På senare år har beslut fattats som underlättar jakt på skarv, men samtidigt är jakten inte tillräcklig i förhållande till populationsstorleken. Svenska Jägareförbundet framhöll att myndigheternas beslut ofta är långsamma och att det krävs åtgärder som underlättar för jägarna och på så sätt ökar avskjutningarna.

Även Sportfiskarna anförde att det behövs förändringar i förvaltningen av skarv. Sportfiskarna framförde att den nationella förvaltningsplanen för skarv bör ses över och att det krävs en förbättrad samordning mellan länsstyrelser och Havs- och vattenmyndigheten. Vidare bör regeringen underlätta för fleråriga tillstånd för skydds jakt samt utöka användningen av oljering av ägg.

Sportfiskarna framförde vidare att regeringen bör ge Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket i uppdrag att koordinera förvaltningen av säl, skarv och fiskbestånden. Regeringen bör vidare ge länsstyrelserna ett tydligt uppdrag att leda och samordna genomförandet av förvaltningsplanerna samt stärka finansieringen av forskning och uppföljning, vilket behövs för en ny nationell inventering av skarvbeståndet.

Förvaltningen av säl

I svenska vatten förekommer tre arter av säl: gråsäl, knobbsäl och vikaresäl. Gråsäl finns i hela Östersjön, i söder ner till Blekinge. Tidigare fanns en egen population av gråsäl på västkusten, men nu förekommer enbart enstaka individer. Då gråsälarna är rörliga förvaltas hela populationen i Östersjön som en enhet. Knobbsäl förekommer längs västkusten och söderut till Öresund samt i ett begränsat område på södra Öland och södra Smålandskusten. Vikare förekommer i Bottniska viken och norra Kvarken. Antalet vikare har varierat kraftigt beroende på rådande isförhållanden eftersom vikaresälerna föder sin kut i en grotta som honan gräver i isen.

Populationen av gråsäl i Östersjön samt knobbsäl i Västerhavet bedömdes av Naturvårdsverket 2019 nå gynnsam bevarandestatus (Naturvårdsverkets

rapport 6914). För knubbsäl i Östersjön och vikare är statusen fortfarande otillfredsställande på grund av övergödning och miljögifter samt att populationerna är för små i relation till referensvärdena.

Samtliga tre sälarter som förekommer i svenska vatten är listade i art- och habitatdirektivets bilagor 2 och 5 över arter som kräver särskilt skydd. Vidare ingår samtliga tre sälarter i bedömningen av god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet. Sälart i Östersjön omfattas även av Helcoms rekommendation Conservation of seals in the Baltic Sea area från 2006. Rekommendationen anger tre mål för säl förvaltningen som innebär att populationsstorleken ska tillåtas öka mot det antal som ekosystemet kan upprätthålla, att utbredningen långsiktigt ska tillåtas expandera till lämpliga föryngringsområden i hela Östersjön samt att hälsostatusen ska vara så god att populationens fortlevnad säkerställs. Mot denna bakgrund är arterna fredade i Sverige genom 3 § jaktlagen (1987:259). Vidare följer det av artskyddsförordningen (1998:179) att särskilda bevarandeområden behöver utses. I Sverige finns därför speciella sälskyddsområden upprättade. Även vissa marina naturreservat kan ha regleringar som liknar de i sälskyddsområdena.

Av jaktförordningen (1987:905) framgår att Naturvårdsverket kan fatta beslut om skyddsjakt på samtliga sälarter. För gråsäl kan myndigheten även fatta beslut om licensjakt. Skydds- eller licensjakt på säl kan tillåtas bl.a. om det inte finns någon annan lämplig lösning och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakttiderna är satta för att ge så goda förutsättningar som möjligt för jakten samtidigt som hänsyn tas till sälarnas behov av ro under kutningstiden. Vid inventering kan vissa områden under en period vara undantagna från jakttiden.

Våren 2019 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om licensjakt på säl (bet. 2018/19:MJU9, rskr. 2018/19:173). Miljö- och jordbruksutskottet uttalade följande i sitt betänkande:

De senaste åren har antalet sälart ökat utmed Sveriges kustlinje. Sälart orsakar stora skador för kustfisket. Detta medför en ökad ekonomisk börda för yrkesfiskarna som redan är hårt pressade. Att vi har starka stammar av vilt i Sverige är i grunden givetvis bra. Alltför stora stammar kan dock skapa problem, både för människor och för ekosystemet. Att införa licensjakt på säl kan vara ett sätt att minska konflikten mellan sälarna och fiskenäringen. Enligt utskottets bedömning kan en licensjakt på säl under nuvarande förutsättningar införas utan att sälarternas bevarandestatus hotas. Detta bör ges regeringen till känna.

I ljuset av riksdagens tillkännagivande gav regeringen i juli 2019 Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att uppdatera förvaltningsplanen för gråsäl. Regeringen bedömde då att gråsälpopulationen har haft en mycket gynnsam tillväxt under de senaste åren och att arten bedöms ha gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Regeringen redovisade att antalet gråsäl i Östersjön uppgår till mellan 38 000 och 50 000 individer.

En ny förvaltningsplan för gråsäl presenterades i slutet av 2019.¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten lyfter fram i förvaltningsplanen att förvaltning av säl är en komplex fråga och därför beroende av en ekosystembaserad förvaltning som innebär att förvaltningen tar hänsyn till hur människan och olika arter samspelar och påverkar varandra. Förvaltningen behöver vara adaptiv, dvs. anpassas till ny kunskap och nya ekologiska, ekonomiska och sociala förutsättningar. Av förvaltningsplanen för gråsäl framgår att de övergripande målen för gråsälpopulationen är att den ska ha gynnsam bevarandestatus, och dess påverkan på människans intressen ska vara neutral eller positiv. Förvaltningsplanen har följande tre delmål:

1. Kunskap och dialog om sälens roll i ekosystemet, inklusive dess påverkan på fisk och fiske, i regionalt och nationellt perspektiv ska öka.
2. Förutsättningarna för samexistens mellan en gråsälpopulation med gynnsam bevarandestatus och hållbara fiskenaeringar ska förbättras.
3. Förvaltningsåtgärder, inklusive jakt, ska utvärderas vetenskapligt för att säkerställa att målen i förvaltningsplanen uppfylls.

I juli 2019 beslutade regeringen även om en ändring i jaktförordningen som gör det möjligt för Naturvårdsverket att besluta om licensjakt på gråsäl. Förutsättningen är att detta sker efter att Havs- och vattenmyndigheten har hört och efter bedömning av om det är vetenskapligt befogat ur ett ekosystemperspektiv. Förordningsändringen trädde i kraft den 29 november 2019 och upphör att gälla den 1 januari 2022, om inte en vetenskaplig utvärdering visar att regeringen bör förlänga möjligheten att besluta om licensjakt.

I april 2020 beslutade Naturvårdsverket om licensjakt på sammanlagt 2 000 gråsäl under perioden den 20 april 2020–31 januari 2021. I mars 2021 beslutade Naturvårdsverket om licensjakt på sammanlagt 2 000 gråsäl i samtliga län som har kust mot Östersjön under perioden den 20 april 2021–31 december 2021.

Havs- och vattenmyndigheten har tillsammans med Naturvårdsverket haft i uppdrag att genomföra en vetenskaplig utvärdering av en eventuell beståndsreglerande jakt på gråsäl. Uppdraget redovisades i juni 2021. Redovisningen är i första hand en jämförelse mellan 2019 då skyddsjakt var den jaktform som bedrevs, och 2020 fram t.o.m. 31 januari 2021 då den huvudsakliga jaktformen för gråsäl bedrevs efter ett beslut om licensjakt för 2 000 gråsäl i hela Östersjön. Insamling av data har begränsats till södra Östersjön där interaktionen med torsk är stor och där det fanns andra kända faktorer. Myndigheterna framhåller att ekosystem förändras som regel långsamt och orsaksamband behöver därför studeras över längre tidsperioder för att kunna dra säkra, vetenskapligt underbyggda slutsatser om hur olika åtgärder påverkar bestånd av arter.

¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2019, Nationell förvaltningsplan för gråsäl i Östersjön, Rapport 2019:24.

Av utvärderingen framgår att ungefär hälften av maximalt tillåtet antal om 2 000 sälar fälldes såväl 2019 som 2020 samt att det var ca 20 procent av jägarna som fällde ca 80 procent av sälarna. Baserat på det insamlade materialet ser man att det var en större andel årsungar som fälldes 2020 och en större andel juvenila sälar (framför allt 1–2 åringar) 2019, medan fördelningen mellan honor och hanar inte visar på någon större skillnad. Gråsälarna i det undersökta området tycks ha mer sill och skarpsill i dieten än tidigare samt storleken på torsk i dieten ser ut att vara mindre än året innan licensjakten startade.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket föreslår att licensjakten ska fortsätta samtidigt som effekterna av jakten följs upp och utvärderas löpande i enlighet med målen i förvaltningsplanen och att flerartsmodellen för förvaltning utvecklas vidare. Därutöver bör även möjligheterna för en geografisk fördelning av jakten utredas vidare. Den kontinuerliga utvärderingen av licensjakten bör även väga in intressen hos de människor som lever i och av ekosystemet. Utvärderingen bereds inom Regeringskansliet.

EU har av djurskyddsskäl beslutat att förbjuda handeln med sälprodukter. Handeln med sälprodukter (vilket innefattar alla produkter som kommer från sälar, t.ex. kött, olja, späck, organ, omega 3-kapslar, betar, obehandlade och behandlade skinn) regleras i EU-förordningen om handel med sälprodukter (förordning [EG] nr 1007/2009), lagen (2011:1070) om handel med sälprodukter och förordningen (2010:1491) om handel med sälprodukter. Näringsutskottet föreslog ett tillkännagivande i april 2020 om att regeringen bör agera för att Sverige ska kunna handla med sälprodukter, som kött och skinn. Näringsutskottet anser att förbudet mot handel med sälprodukter skapar etiska problem eftersom den säl som jagas inte kan omhändertas annat än för jägarens eget bruk. Kammaren biföll utskottets förslag (bet. 2019/02:NU15, rskr. 2019/20:222).

Som redovisas ovan har Havs- och vattenmyndigheten haft i uppdrag att ta fram förslag till åtgärder som inte är fiskereglerande för att bidra till återhämtning av torskbestånden i svenska vatten. Uppdraget delredovisades i juni 2020. En åtgärd som föreslås är att lokalt begränsa förekomsten av bl.a. säl. Myndigheten redovisar att försök redan pågår lokalt men att effekterna av åtgärden på torsk och ekosystem ännu är oklara. Det behövs ytterligare försök och utvärdering för att undersöka potentialen i att begränsa säl- och skarvpopulationerna. Åtgärden är relevant framför allt för torskbestånden i östra och västra Östersjön samt för kustnära bestånd i Kattegatt och Skagerrak, och myndigheten bedömer att eventuella effekter bör kunna ses inom 5–10 år och att man i detta sammanhang bör vara vaksam på risken för oönskade effekter på andra arter eller delar av ekosystemet.

I sitt delbetänkande Havet och människan (SOU 2020:83) framhåller Miljö- och naturvetenskapliga rådets utredning att de senaste decenniernas ökning av sälpopulationerna har lett till en ökad konflikt med framför allt det kustnära fisket. Konflikten mellan säl och fiske är till stor del beroende på vilken typ av fiske som bedrivs. Det är främst det kustnära fisket med passiva redskap (nät, garn, burar m.m.) som

bär de ekonomiska konsekvenserna av fler sälar. Sälén innebär flera olika typer av negativa konsekvenser för fisket med passiva redskap, t.ex. minskad intäkter på grund av att sälén vittjar passiva redskap. Havs- och vattenmyndigheten fördelar årligen 20 miljoner kronor för sälskador (utg.omr. 23, anslaget 1:7). Ersättningen per fiskare uppgår i genomsnitt till ca 42 000 kronor per år. Enligt Miljömålsberedningens sammanställning (SOU 2020:83) har antalet fiskare som fått ersättning för sälskador legat mellan 350–400 per år sedan 2006.

Enligt Miljömålsberedningen behövs det en helhetssyn i förvaltningen av fiskbestånden och bestånden av säl och skarv som tar hänsyn till både fiskets, sälens samt skarvens påverkan på näringsväven. Förvaltningen av säl och skarv behöver i större utsträckning genomföras regionalt, där länsstyrelserna har en viktig samordnande roll, men utifrån nationella mål och riktlinjer. Samexistens mellan sälbestånd som når gynnsam bevarandestatus, yrkesfiske och företagande som nyttjar sälén som resurs genom sälsafari eller säljakt, behöver utvecklas genom ökad kunskap och om artens påverkan på ekosystemet och geografisk kartläggning av olika områdens lämplighet för t.ex. säljakt, sälsafari, kustnära fiske och eventuella fredningsområden. Miljömålsberedningen förslår även att regeringen verkar inom EU för undantag från förbudet om försäljning av sälprodukter för sälpopulationer som når gynnsam bevarandestatus. Miljömålsberedningens förslag har remitterats och beredning pågår inom Regeringskansliet.

Som svar på interpellation 2020/21:728 anförde dåvarande landsbygdsminister Jennie Nilsson den 18 juni 2021 bl.a. följande om licensjakt på säl:

Det finns i dag livskraftiga populationer av gråsäl och vikare i Östersjön samt knobbsälar i Västerhavet. Gråsälpopulationen i Östersjön har haft en mycket stark tillväxt de senaste åren och bedöms nu ha gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Gråsälén är vår största sälart och har ett relativt stort födöbehov. Det kan tillsammans med andra påverkansfaktorer medföra negativa effekter på flera olika fiskbestånd. Jag är även medveten om att sälarna orsakar skada eftersom de kan ta fisk direkt ur fiskenäten och förstöra fiskeredskap.

— — —

Regeringen är medveten om att säljakt är tidskrävande och förenad med kostnader för den enskilde jägaren. Det är inte heller möjligt för en jägare att sälja till exempel sälskinn eller kött på grund av EU-förbudet mot handel med sälprodukter. Regeringen bedömer att möjligheterna att i nuläget driva frågan om att häva EU-förbudet mot handel av sälprodukter är mycket små. Inför 2021 har regeringen i Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev beslutat att högst 3 miljoner kronor får fördelas till länsstyrelserna för att användas till ersättning för hanteringskostnader av gråsälar som skjutits med stöd av beslut från Naturvårdsverket avseende skydds jakt och licensjakt. Inför kommande havs, fiskeri- och vattenbruksprogram har regeringen även för avsikt att föreslå att en stödåtgärd inkluderas som ger möjlighet till ersättning för hanteringskostnader för fällda sälar vid skydds jakt eller licensjakt.

När det gäller jakt i skyddade områden är det sedan länge möjligt att bedriva olika sorters aktiviteter som till exempel jakt och fiske om det inte motverkar syftet med skyddsändamålet. Sammantaget har jag och regeringen vidtagit flera åtgärder i syfte att underlätta förvaltningen av

sälpopulationerna. Vi följer den här frågan mycket noga och kommer outtröttligt att fortsätta arbetet för friska hav, livskraftiga fiskbestånd och levande kustsamhällen.

När det gäller ersättning för säljakt innehåller det nya operativa programmet för europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF) för perioden 2021–2030 en ny åtgärd som innebär att ersättning kan ges för rötning av sälkadaver för att på så sätt kostnadskompensera de som sysslar med skyddsjakt. Ersättningsnivån är ännu oklar.

Jakten på säl kommenterades av Svenska Jägareförbundet vid utskottets informationsinhämtning den 19 oktober. Förbundet framhöll att jakt på säl är ett adaptivt verktyg som kan vara effektivt för att reducera populations-topparna. Förbundet framförde att adekvata regleringar för säljakt har tagit lång tid att få på plats, och att det behöver vidtas åtgärder för att göra det enklare för jägarna. Förbundet anförde vidare att licensjakten på 2 000 individer inte sänker populationen. Några av anledningarna är att antalet aktiva säljägare har minskat och därmed har kunskapen om säljakt nästan försvunnit. Det är dessutom dyrt att jaga säl och man ska kunna bärga bytet, vilket är omständligt. Vidare är det ett problem att säl inte är eftertraktat som livsmedel och att det dessutom finns ett förbud mot att sälja sälprodukter. Förbundet anförde att ett beslut borde kunna tas för att tillåta försäljning av sälprodukter och på så sätt öppna upp för omhändertagande och förädling av bytet, i likhet med det åtgärds paket för vildsvin som ligger inom ramen för livsmedelsstrategin. Säl bör kunna ses som en naturresurs som kan användas.

Även Sportfiskarna kommenterade förvaltningen av säl i ljust av de minskade sill/strömmingsbestånden. Sportfiskarna framförde ett förslag om att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket i uppdrag att koordinera förvaltningen av säl, skarv och fiskbestånden. Regeringen bör även ge länsstyrelserna ett tydligt uppdrag att leda och samordna genomförandet av förvaltningsplanen samt stärka finansieringen av forskning.

Förvaltningen av storspigg

Storspigg finns allmänt i södra och mellersta Sverige och längs Norrlandskusten. I Miljömålsberedningens delbetänkande Havet och människan (SOU 2020:83) redovisas att det har under senare år skett en kraftig expansion av storspigg i hela Östersjön. År 2015 fanns det femtio gånger mer spigg i Östersjön än under 1980-talet. I de områden där storspiggen expanderar är det konstaterat att bestånden av bl.a. abborre och gädda minskar, medan t.ex. mört inte verkar bli påverkad eller till och med ökar. En teori är att storspiggens kraftiga expansion i skärgården kan vara en effekt av det storskaliga fisket på strömming samt att det även påverkar balansen mellan strömming, sill, skarpsill och storspigg i utsjön. Detta behöver dock undersökas närmare. Spiggens tillväxt kan också vara resultat av ett regimskifte i Östersjön där effekterna av mer näringsriktigt vatten börjar få genomslag. Länsstyrelserna i Skåne, Blekinge, Kalmar och Gotland föreslår att det genomförs försök med

reduktionsfiske på storspigg på kuststräckor för att utröna bifångsterna i ett sådant fiske och effekten på kustfisksamhället.

Havs- och vattenmyndigheten har under sommaren 2020 gett två uppdrag till SLU Aqua om spigg. SLU Aqua ska till december 2021 genomföra projektet Spigg i Östersjön. SLU Aqua ska även genom projektet Spiggens roll i ekosystemet analysera risker och möjligheter med ett kommersiellt spiggfiske. Analyserna ska inkludera risk för bifångster och felrapportering samt eventuella miljövinster av ett kommersiellt spiggfiske.

En forskargrupp vid bl.a. Stockholms universitet och SLU har följt utvecklingen av storspiggens utbredning längs den svenska ostkusten under 40 års tid. Forskningen visar en kraftig ökning av storspigg i Östersjön och att denna sker på bekostnad av rovfiskarna abborre och gädda. Konsekvensen blir att ekosystemets strukturer och processer drastiskt förändras. Nästa forskningsprojekt vid Stockholms universitet är att fastställa orsakerna till spiggökningen samt att föreslå hur man bäst kan åtgärda problemet.

Kunskapsunderlaget om vattenkraftverkens ekologiska betydelse m.m.

Många fiskarter vandrar mellan olika livsmiljöer under delar av sina liv, t.ex. mellan sött och salt vatten. I Sverige finns drygt 2 000 vattenkraftverk och runt 10 000 dammar, vilka på olika sätt hindrar fiskar från att vandra fritt.

Av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (vattendirektivet) följer att gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område är att nå god ekologisk och kemisk status hos akvatiska ekosystem och främja en hållbar vattenanvändning. Vattendirektivet har genomförts i svensk lagstiftning genom bl.a. vattenförvaltningsförordningen (2004:660), som är meddelad med stöd av 5 kap. miljöbalken. Enligt 6 kap. vattenförvaltningsförordningen ska vattenmyndigheterna upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet. Vattenförvaltningsförordningen innehåller uppgifter om vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Enligt 6 kap. 5 § ska ett åtgärdsprogram för ett vattendistrikt bl.a. innehålla

- åtgärder för att i den mån det behövs åstadkomma omprövning av tillstånd till eller villkor för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet,
- åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön, särskilt de åtgärder som behövs för att kunna nå nödvändig ekologisk status eller god ekologisk potential.

Det pågår en miljöanpassning av svensk vattenkraft med ambitionen att nå målen i dels EU-rätten, dels energiöverenskommelsen. Sedan januari 2019 har Sverige ett nytt regelverk som innebär att alla vattenkraftverk ska förses med moderna miljötillstånd (prop. 2017/18:243, bet. 2017/18:CU31, rskr. 2017/18:383). Det nya regelverket innebär en skyldighet att ha moderna miljövillkor för alla vattenverksamheter som har eller har tillkommit för att ha en funktion för att producera vattenkraftsel. Det är verksamhetsutövaren som

ska ansvara för att ansöka om omprövning av tillståndet. I prövningen ska det finnas ett nationellt helhetsperspektiv med avvägningar mellan behovet av åtgärder som förbättrar vattenmiljön och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. För helhetssynen ska regeringen se till att det finns en nationell plan som ska vara vägledande för myndigheternas arbete med prövningarna och för vattenförvaltningen. Under de närmaste 20 åren är det tänkt att alla gamla miljö tillstånd ska omprövas. Detta ska ske i tur och ordning enligt den nationella planen för omprövning av vattenkraften.

Av energiöverenskommelsen följer att vattenkraftsbranschen fullt ut ska finansiera kostnaderna för arbetet med att säkerställa att verksamheter och anläggningar åtgärdas så att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter och att sådan finansiering ska utgå från en fondlösning. Det kan t.ex. handla om kostnader för omprövning av verksamheter. År 2019 bildade åtta vattenkraftsföretag Vattenkraftens Miljöfond Sverige AB som ansvarar för att finansiera nödvändiga miljöåtgärder för omställningen av vattenkraftsverksamheter i Sverige. Vattenkraftsföretagen har till fonden anförtrott 10 miljarder kronor vilka ska betalas ut under 20 år. Målet är att all svensk vattenkraft ska miljöanpassas under denna tid. Fonden har som syfte att förena produktion av vattenkraftsel med moderna miljövillkor. Detta ska ske enligt den nationella planen för omprövning av vattenkraft, med största möjliga nytta för såväl miljön som den nationella tillgången till el. EU:s ramdirektiv för vatten och svenska miljö kvalitetsmål sätter också mål för hur svensk vattenkraft ska bli långsiktigt hållbar. Miljöinsatserna ska gynna såväl fiske och turism som lokal utveckling, och verka för att både nationella och internationella miljö mål i vattenverksamheter uppnås. Verksamhetsutövare som producerar vattenkraftsel samt omfattas av den nationella planen kommer att kunna ansöka om finansiering från fonden. För att få finansiering från fonden måste anläggningen uppfylla vissa grundläggande kriterier. Fonden finansierar upp till 85 procent av kostnaderna för utredning, prövning av miljöåtgärderna i domstol och själva genomförandet av de åtgärder som domstolen beslutat. Fonden kan också ersätta eventuella produktionsförluster. Vattenkraftsägarna får själva svara för 15 procent av de miljöåtgärdsrelaterade kostnaderna samt de första 5 procenten av produktionsbegränsningarna.

Ålen är en art som påverkas särskilt negativt av vattenkraften, men även av ett antal ytterligare faktorer. År 2007 antog rådet förordning (EG) nr 1100/2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål (nedan ålförordningen). Förordningen fastställer en ram för skydd och hållbar användning av beståndet av europeisk ål, och innebär bl.a. att varje medlemsstat ska upprätta en förvaltningsplan för ål.

Utskottet har vid upprepade tillfällen, bl.a. i betänkande 2018/19:MJU3 Fiskeripolitik, anfört att det krävs kraftfulla åtgärder för att fler ålar ska överleva. I fråga om turbindödlighet är målet i den nationella förvaltningsplanen för ål att reducera turbinrelaterad dödlighet i vattendrag där ålen måste passera minst ett vattenkraftverk så att minst 40 procent av all blankål kan utvandra till kusten. Havs- och vattenmyndigheten fick i sitt regleringsbrev för 2015 i

uppdrag att analysera behovet av planen och vid behov föreslå en revidering mot bakgrund av målen i ålförordningen och den vetenskapliga rådgivningen. När det gäller förbättrade utvandringmöjligheter för blankål konstaterar Havs- och vattenmyndigheten att de kortsiktiga åtgärderna hittills har prioriterats. Vid utvärderingen av de genomförda åtgärderna och påverkan från turbinrelaterad dödlighet i vattenkraftverk konstaterar myndigheten att det är långt till det uppsatta målet i förvaltningsplanen. Myndigheten framhåller att vattenkraften i hög grad påverkar dödlighet för utvandrande blankål och förhindrar naturlig uppvandring av ålyngel i inlandsvatten. Åtgärder för att förbättra upp- och nedströmsvandring förbi kraftverk styr därför också i hög grad förväntad effekt av de åtgärder som genomförs via fiskereglering och utsättning av ålyngel. Havs- och vattenmyndigheten anser därför att arbetet med delar i den nuvarande förvaltningsplanen som behandlar påverkan från vattenkraft bör utvecklas för att effektivisera det långsiktiga åtgärdsarbetet. När det gäller stödutsättning av ålyngel anser myndigheten att utsättningsplanen inom den nuvarande förvaltningsplanen bör ses över.

För att uppnå målet om minskad turbindödlighet tecknade dåvarande Fiskeriverket en avsiktsförklaring med ett antal kraftbolag våren 2010. Avsiktsförklaringen genomfördes 2010–2017 i huvudsak genom programmet Krafttag ål, för vilket man satte upp två mål: dels att reducera turbinrelaterad dödlighet till max 50 procent i ett antal utvalda vattendrag, dels att vidtagna åtgärder skulle resultera i en ökad blankålsutvandring med 100 000 blankålar per år. Ambitionen var att påbörja arbetet med kortsiktiga åtgärder såsom utsättningar och fångst/nedtransport av blankål för att sedan ersätta dessa med långsiktiga tekniska åtgärder. Programmet utvärderades 2017, och det konstaterades då att målet om 50 procents överlevnad var långt ifrån uppnått. De vidtagna åtgärderna (inklusive fångst/nedtransport av blankål) hade då bidragit med ca 15 procents ökad överlevnad. Målet om en ökad blankålsutvandring med 100 000 per år ansåg Havs- och vattenmyndigheten däremot vara uppnått till följd av de ålutsättningarna som genomfördes i bolagens regi. Dock förväntas dessa åtgärder i praktiken ge effekt först om 10–20 år då den utsatta ålen blir könsmogen och övergår till blankål. Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten kan det även konstateras att långsiktiga åtgärder än så länge uteblivit. Åtgärder som genomförts är i första hand fångst/nedtransport av blankål samt utsättning av ålyngel. Havs- och vattenmyndigheten betonade särskilt behovet av mer långsiktiga åtgärder i samband med det regeringsuppdrag som utfördes 2015.

Havs- och vattenmyndigheten rapporterade hösten 2018 de åtgärder som vidtagits inom den svenska ålförvaltningsplanen. I fråga om turbindödlighet framhåller myndigheten att detta är ett område som myndigheten framöver avser att fokusera på. Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten pågår det nu förhandlingar mellan myndigheten och de sex största kraftbolagen om former för det fortsatta åtgärdsarbetet. Enligt myndigheten är målet att nå långsiktiga lösningar.

En annan källa till negativ påverkan på marina arter är anläggandet av marina vindkraftverk. Miljömålsberedningen (SOU 2020:83) redovisar att när havsbaserad vindkraft byggs används det oftast någon form av pålningsteknik för att få ned konstruktionen i botten. Detta innebär att ett fundament, en balk eller spont hamras eller vibreras ned i botten, vilket kan generera mycket höga ljudnivåer som sprids ut i vattnet och ner i botten. Ljudnivåerna är så höga att marina organismer kan störas, skadas eller t.o.m. dödas. Alla fiskar som har studerats hittills har möjlighet att höra ljud, även om arterna varierar i sin känslighet. Vilket spektrum de hör inom skiljer sig också åt. I havens mörka miljö är ljud av kritisk betydelse för många fiskarters liv. Bland annat är ljudet viktigt för att kommunicera, undvika rovfiskar, finna byte, lära sig om den omgivande miljön och orientera sig. I grunda vatten som Östersjön breder ljudet ut sig mellan botten och ytan och i de stora haven finns en ständigt närvarande ljudkanal. Sammantaget blir resultatet att ljudet transporteras långa sträckor. Eftersom ljud däremot överförs dåligt från vatten till luft är människor sällan uppmärksamma på allt det ljud som pågår under ytan. Miljömålsberedningen framhåller att sådan stress hos fiskar stör tillväxten, att fiskarnas kommunikation försämras och att leken störs. Dessutom störs däggdjurens orientering och parning.

Mot denna bakgrund föreslår Miljömålsberedningen att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att fastställa minst en miljö kvalitetsnorm för kontinuerligt undervattensbuller senast 2023. Beredningen föreslår även att Havs- och vattenmyndigheten ska få ett utökat ansvar när det gäller samordning av frågor om undervattensbuller. Förslaget kan väntas leda till att fler aktörer blir medvetna om undervattensbullers effekter på marina ekosystem. Förhoppningsvis leder det till bättre informerade beslut när det gäller mänsklig verksamhet som orsakar undervattensbuller. Förslaget kan komma att påverka bl.a. sjöfartsnäringen. Beredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Enligt Energimyndigheten uppstår den största påverkan på marint liv när vindkraftverken anläggs. När en vindkraftspark etableras till havs tillförs en ny typ av livsmiljöer med hård botten och vertikala ytor i området. Detta kan i sin tur innebära att balansen mellan arter som lever där påverkas, vissa gynnas, andra kan missgynnas. De ekologiska förhållandena skiljer sig åt mellan olika planerade vindparkområden. Det går därför inte utan vidare att överföra erfarenheter från ett område till ett annat. Noggranna undersökningar av lokala förhållanden, arter och habitat, krävs alltid innan lokaliseringens lämplighet kan bedömas. Energimyndigheten framhåller vidare att de flesta negativa effekter kan minimeras genom olika teknikåtgärder. Studier visar att lokala förhållandena har stor betydelse för hur det marina livet påverkas. Det är viktigt med noggrann planering för att undvika etablering i särskilt känsliga områden, eller vid vissa tidpunkter på året.

Inom forskningsprogrammet Vindval pågår studier om hur vindkraften påverkar marint liv. Energimyndigheten har beviljat medel till en uppdatering av syntesrapporten Vindkraftens effekter på marint liv från 2012. Den upp-

daterade syntesrapporten kommer att innehålla ett särskilt avsnitt om förutsättningarna för havsbaserad vindkraft att gynna biologisk mångfald. Rapporten ska även utvärdera om vindkraften kan bidra till ökad s.k. konnektivitet i ett landskapsperspektiv, till gagn för biologisk mångfald. Projektet pågår till 31 januari 2022.

Ett annat projekt som beviljats medel är Marin medvind som syftar till att ta fram ett planeringsunderlag för en hållbar utbyggnad av vindkraft till havs i Bottenviken, Bottenhavet och Egentliga Östersjön. För att underlaget ska vara relevant för industrin kommer olika typer av vindkraftsfundament att beaktas och man planerar att kartlägga miljöer där dessa är lämpliga. Projektet består av flera delar som bl.a. omfattar en översikt över relevant EU- och nationell lagstiftning relaterad till miljöpåverkan av havsbaserad vindkraft samt att utarbeta kriterier för att möta lagkraven. Forskarna kommer även att kvantifiera påverkan på arter och habitat samt skapa en kriterielista i dialog med vindkraftsbranschen för att identifiera områden som är intressanta för vindkraftsetablering. Projektet avslutas den 31 december 2021.

Utskottets ställningstagande

Behovet av ytterligare icke fiskereglerande åtgärder

Som utskottets framhåller ovan så är det hög tid att regeringen vidtar kraftfulla åtgärder för att beskydda Östersjöns känsliga ekosystem. Utskottet ser tydliga signaler om att fiskeriförvaltningen i flera avseenden behöver justeras för att bättre värna de utsatta bestånden. I tidigare avsnitt redogör utskottet för de fiskereglerande åtgärder som utskottet anser ska prioriteras. Utskottet kan samtidigt konstatera att Östersjöns fiskbestånd står inför en rad utmaningar och hot som ligger utanför fiskeriförvaltningens kontroll. Problembilden är mycket komplex och en mångfald av insatser krävs för att rädda Östersjöns känsliga ekosystem och därmed även det småskaliga fiske som är beroende av det. I följande avsnitt redogör utskottet för de icke fiskereglerande åtgärder som utskottet anser att regeringen bör vidta.

Förvaltningen av skarv

Det finns i utskottet ett mycket stort engagemang för att åstadkomma en fungerande viltförvaltning som tar hänsyn till de verksamheter och människor som berörs. I fråga om förvaltningen av skarv ser utskottet positivt på att regeringen under senare år fattat beslut som underlättar skyddsjakt. Skyddsjakt på skarv är ett adaptivt verktyg och kan vara mycket effektivt när populations-topparna är höga. Jakt är dessutom lättstyrt och självreglerande. Utskottet välkomnar därför den översyn och revidering som har gjorts av jakttiderna samt att skyddsjakt på eget initiativ ska tillåtas i ett antal situationer.

Samtidigt bedömer utskottet att det kan ifrågasättas huruvida omfattningen av nuvarande skyddsjakt är tillräcklig i förhållande till populationsstorleken. Utskottet noterar att skarvstammen växer kraftigt och att detta innebär en

avsevärd belastning på redan trängda fiskbestånd. Utskottet anser därför att regeringen kan gå längre och dels tillåta allmän skydds jakt på eget initiativ, dels utreda möjligheterna till allmän jakttid för skarv.

Därutöver bedömer utskottet att det finns anledning för regeringen att vidta ytterligare åtgärder för att begränsa skarvstammens tillväxt. Till att börja med anser utskottet att regeringen ska se över möjligheterna för fleråriga tillstånd för skydds jakt samt möjliga komplement till skyddsjakten, t.ex. oljering och prickning av ägg. Utskottet vill vidare framhålla att det finns goda exempel på regionala förvaltningsplaner för skarv men konstaterar samtidigt att det kan vara problematiskt att de ser olika ut i olika län. Det kan därför finnas anledning att överväga en nationell förvaltningsplan för skarv. I samma syfte finns det enligt utskottets bedömning anledning att vidta åtgärder för att åstadkomma en bättre samverkan mellan länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten för att beslut i frågor som gäller förvaltning av skarv ska vara likvärdiga i hela landet.

Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen.

Förvaltningen av säl

Utskottet konstaterar inledningsvis att populationerna av gråsäl och vikare i Östersjön i dag bedöms som livskraftiga. I synnerhet gråsälspopulationen har vuxit kraftigt i antal och är nu den talrikaste sälarten i svenska hav. Utskottet vill vidare framhålla att sälen orsakar betydande svårigheter för kustfisket, i synnerhet för det småskaliga fisket, både när det gäller skador på fiskeredskap och fångst som tas från dessa redskap. Därutöver har sälmask en mycket negativ påverkan på torskbeståndens kondition och möjlighet till återhämtning. Sälens beståndstillväxt har på så sätt mycket kännbara konsekvenser för fiskbestånden och för kustfisket.

Våren 2019 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att införa licensjakt på säl. Utskottet har med stort intresse följt regeringens arbete för att tillmötesgå riksdagens uppmaning och ser i flera avseenden mycket positivt på de åtgärder som regeringen genomfört. Utskottet noterar att en eventuell beståndsreglerande jakt på gråsäl nyligen utvärderats och att ansvariga myndigheter mot denna bakgrund föreslagit att licensjakten på gråsäl bör fortsätta. Utskottet noterar särskilt att ansvariga myndigheter i denna del anser att intressena hos de människor som lever i och av ekosystemet bör vägas in i beslut om säljakt. Utskottet noterar även att det enligt Miljömålsberedningen behövs en helhetssyn i förvaltningen av fisk- och sälbestånd som tar hänsyn till bl.a. sälens påverkan på näringsväven.

Mot bakgrund av sälens goda populationstillväxt och de utredningar som har gjorts i frågan anser utskottet att regeringen bör vidta åtgärder för att öka jakten på säl. Detta bör ske genom en större licenstilldelning för säljakt framför allt på gråsäl, men även vikare och knobbsäl bör övervägas i syfte att få till en beståndsreglerande jakt. Reglerna för jakt på säl bör således ses över.

Utskottet är väl medvetet att sälen utgör en del i ett komplext marint ekosystem. Liksom utskottet anfört tidigare i frågan bedömer dock utskottet att en licensjakt på säl under nuvarande förutsättningar kan införas utan att sälarternas bevarandestatus hotas.

Utskottet vill vidare framhålla att det behövs incitament för att underlätta för de jägare som jagar säl. Enligt myndigheternas ovan nämnda utvärdering fälls det årligen endast ca 1 000 sälar av ett maximalt tillåtet antal om 2 000 individer. Den stora majoriteten av dessa sälar fälls dessutom av ett litet antal jägare. Utskottet har inom ramen för detta ärende tagit del av uppgifter från aktiva jägare om hur dyrt och omständligt säljakt är och att det dessutom kräver en hög kompetens och lokalkännedom hos jägaren. Utskottet anser att regeringen behöver vidta åtgärder för att underlätta för de jägare som jagar säl bl.a. för att säkerställa att tillräckligt många sälar fälls och att den viktiga kompetens bevaras som dessa jägare besitter.

Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen.

Förvaltningen av storspigg

Som utskottet tidigare konstaterat befinner sig Östersjöns ekosystem i en mycket allvarlig obalans. Ett hårt fisketryck har effekter på hela ekosystemet, inte bara på just de arter som fiskas. Ett exempel på detta är den kraftiga expansionen av storspigg i hela Östersjön. Utskottet noterar att det 2015 fanns femtio gånger mer spigg i Östersjön än det gjorde under 1980-talet. En teori är att storspiggens ökning i skärgården kan vara en effekt av det storskaliga fisket på sill/strömming och att detta i sin tur påverkar balansen mellan bestånd i utsjön.

Utskottet ser positivt på att åtgärder vidtas för att dels öka kunskapsunderlaget om storspiggens påverkan på ekosystemet, dels begränsa dess fortsatta tillväxt. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att länsstyrelserna i Skåne, Blekinge, Kalmar och Gotland föreslagit reduktionsfiske på storspigg längs kuststräckor för att uttröna bifångsterna i ett sådant fiske och effekten på kustfisksamhället. Utskottet anser att regeringen bör verka för att åtgärder vidtas för att begränsa storspiggens tillväxt.

Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen.

Kunskapsunderlaget om vattenkraftverkens ekologiska betydelse

Utskottet noterar att hoten mot Östersjöns fiskbestånd är många. Vid sidan av ett hårt fisketryck pressas bestånden även av effekterna av bl.a. klimatförändringarna, miljögifter och övergödning. En ytterligare negativ påverkan härstammar från vattenkraftverken och de vandringshinder som dessa utgör. Fiskens vandringsvägar har i många vattendrag påverkats negativt genom dämning eftersom detta försämrar fiskens rekryteringshabitat. Detta har i sin tur minskat, och i vissa fall slagit ut, lokala bestånd. Eftersom ytan av lämpliga reproduktionsområden längs kusten är mycket liten relativt tillgången på

vuxna fiskars habitat, är mängden lek- och uppväxtområden en grundläggande faktor som påverkar mängden vuxen fisk.

Utskottet bedömer att kunskapsläget om vattenkraftverkens påverkan på hotade bestånd bör utvecklas för att tydliggöra vattenkraftens ekologiska betydelse och vad som krävs för att göra den miljömässigt mer hållbar i framtiden. Samtidigt som kunskapsläget kontinuerligt förbättras bedömer utskottet att det finns flera kunskapsluckor som man bör ta itu med, t.ex. i fråga om passagelösningar. Regeringen bör därför ta initiativ för bättre kunskapsunderlag samt ökade åtgärder i fråga om vattenkraftverkens påverkan på hotade arter, inte minst den akut hotade ålen.

Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen.

Reservationer

1. **Utflyttning av trålgränsen, punkt 1 (KD)**

av Magnus Oscarsson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Kristdemokraterna reserverar sig mot utskottets förslag om en utflyttning av trålgränsen. Kristdemokraterna anser att en gedigen utredning om konsekvenserna av en utflyttning av trålgränsen bör göras innan ett sådant beslut drivs igenom. Framför allt bör konsekvenserna för det småskaliga fisket för human-konsumtion beaktas och hur fiskpopulationerna bäst kan gynnas samt vilken geografisk utsträckning som den flyttade trålgränsen bör omfatta. Sambandet med andra länders tillträde till fisket innanför tolv milsgränsen bör också stå klart.

Mot denna bakgrund bör riksdagen avslå utskottets förslag.

2. **Förvaltningen av skarv, punkt 6 (V, MP)**

av Maria Gardfjell (MP) och Elin Segerlind (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vi reserverar oss mot utskottets förslag om förvaltningen av skarv. Vi hänvisar till att Miljömålsberedningen nyligen lämnat ett antal väl avvägda bedömningar och förslag på åtgärder i fråga om den svenska skarvförvaltningen. Vi noterar att dessa förslag nu bereds inom Regeringskansliet, och vi anser att riksdagen inte ska föregå det arbete som därmed redan pågår.

Mot denna bakgrund bör riksdagen avslå utskottets förslag.

3. Förvaltningen av säl, punkt 7 (V, MP)

av Maria Gardfjell (MP) och Elin Segerlind (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Ställningstagande

Vi reserverar oss mot utskottets förslag om förvaltningen av säl. Vi hänvisar till att Miljömålsberedningen nyligen lämnat ett antal väl avvägda bedömningar och förslag på åtgärder i fråga om sälförvaltningen. Vi noterar att dessa förslag nu bereds inom Regeringskansliet, och vi anser att riksdagen inte ska föregå det arbete som därmed redan pågår.

Mot denna bakgrund bör riksdagen avslå utskottets förslag.

Särskilt yttrande

Förslagen om åtgärder för att rädda fiskbestånden i Östersjön (M)

Jessica Rosencrantz (M), John Widegren (M) och Betty Malmberg (M) anför:

Vi moderater vill avge följande särskilda yttrande om Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22:MJU6 Åtgärder för att rädda fiskbestånden i Östersjön.

Av innehållet i betänkandet framgår det att en majoritet i utskottet har bedömt att frågor som rör förvaltningen av storspigg samt vattenkraftverkens ekologiska betydelse ska behandlas. Vi delar inte den uppfattningen. Vi har dock inte reserverat oss eftersom vi och vårt parti inte har något att invända när det gäller sakfrågorna.

Vi vill också uttrycka vår förväntan om att de åtgärder som föreslås då det gäller en utflyttning av trålgränsen, ska kunna möjliggöra just detta samtidigt som de bilaterala avtal som finns kan hanteras. Vi menar att det vore ytterst olyckligt om en utflyttning av trålgränsen skulle få effekter som begränsar endast svenskt fiske. Det vore vare sig önskvärt eller rimligt.