

Svenskt yrkesfiske och EU 1995–2020



Håkan Eggert
David Langlet



Håkan Eggert och David Langlet

Svenskt yrkesfiske och EU 1995–2020

– Sieps 2020:6 –

Rapport nr. 6
September 2020

Utgivningsorgan: Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författarna svarar själv för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: LuxLucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, september 2020

ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-86107-91-8

Förord

Sverige har år 2020 varit medlem i Europeiska unionen i 25 år. Effekterna av medlemskapet har varit genomgripande, såväl politiskt och ekonomiskt som rättsligt. De samhälleliga konsekvenserna har genom åren studerats ur flera discipliners perspektiv och täckt EU:s olika politikområden, institutionella utveckling och funktionssätt, liksom Sveriges inflytande och ställning i unionen.

Inför Sveriges kvartssekkellånga medlemskap i EU initierade Sieps en förstudie som identifierade politikområden och institutionella aspekter där det ännu i stor utsträckning saknas forskning. Studien visade att det fortfarande fanns behov av kunskap, bland annat om effekterna av reglerna för utstationering av arbetstagare och om utvecklingen inom politikområdena jordbruk, fiskeri och miljö. Hur svensk förvaltning och domstolsväsende har utvecklats under EU-medlemskapet visade sig vara ytterligare två områden där det finns behov av forskning.

I denna rapport undersöker Håkan Eggert och David Langlet, båda vid Göteborgs universitet, vilka effekter EU-medlemskapet har haft för svensk fiskeriförvaltning sedan 1995. De beskriver även den gemensamma fiskeripolitikens utveckling under denna period och analyserar den i relation till svenska prioriteringar och ambitioner.

Med detta bidrag i serien om Sverige efter 25 år i EU är det Sieps förhoppning att öka kunskapen om hur EU-medlemskapet har påverkat svenskt fiske och fiskeriförvaltning.

Göran von Sydow
Direktör

Om författarna

Håkan Eggert är sedan 2007 lektor och docent vid nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet. Hans forskning rör fiskerier, naturresursförvaltning, marina frågor, handel och värdering, vilka kombineras med olika aspekter från beteendeekonomi och/eller fältexperiment. Han undervisar i miljöekonomi sedan 1993 och är sedan 2005 programansvarig för kandidatprogrammet i samhällsvetenskaplig miljövetenskap. Håkan var rådgivare och gästprofessor för Environment for Development (EfD) Tanzania vid Universitetet i Dar es Salaam 2008/09. Han är biträdande redaktör för tidskrifterna *Marine Resource Economics* och *Environmental and Development Economics*. För närvarande leder han EfD:s SIDA-finansierade marina forskningsprogram med inriktning mot fiske och vattenbruk.

David Langlet är förste innehavare av den år 2015 inrättade professuren i havsförvaltningsrätt vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Han har tidigare arbetat som lektor i miljö rätt vid Stockholms universitet och innehaft en forskartjänst vid juridiska fakulteten vid Oxford University. Han är bland annat författare (med Said Mahmoudi) till *EU Environmental Law and Policy* (Oxford University Press, 2016) och redaktör (med Rosemary Rayfuse) för *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance* (Brill, 2018). Han är medordförande för Working Group on Balancing Economic, Social, and Ecological Objectives in Integrated Assessments (WGBESEO) inom Internationella havsforskningsrådet, ICES.

Författarnas tack

Tack till alla intervjupersoner, till Henrik Svedäng, Stockholms universitet, till Gustav Enhol Blomqvist, HaV, samt till Mats Ulmestrand och Daniel Valentinsson, Havsfiskelaboratoriet och SLU, som delade med sig av kunskaper och erfarenheter.

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Introduktion.....	9
2 Bakgrund.....	13
2.1 Svensk fiskeriförvaltning fram till 1995	13
2.2 Fiskets reglering inom EU	14
2.3 Svenskt yrkesfiske idag	24
2.4 Yrkesfiskets roll i fiskeripolitiken.....	29
3 EU:s fiskeriförvaltning från svenskt inträde 1995	30
3.1 EU:s fiskeriförvaltning i en internationell jämförelse.....	34
4 Effekter av det svenska EU-medlemskapet.....	37
4.1 Gränsen mellan gemensam och nationell fiskeripolitik.....	37
4.2 Fiskerikontroll	40
4.3 Landningsskyldigheten	45
4.4 Har EU-medlemskapet medfört ökade inkomster för svenska fiskare? ..	48
4.5 Effekter på svensk ekonomi.....	50
4.6 EU och miljöorganisationers roll i svensk fiskeripolitik	52
4.7 Vad hade hänt med svenskt fiske om vi valt att stå utanför EU?	53
5 Sverige och utvecklingen av EU:s fiskeripolitik	55
6 Diskussion och slutsatser.....	62
Referenser	66
Executive summary	77

Sammanfattning

Den övergripande frågeställning som behandlas i den här rapporten är hur svensk fiskeriförvaltning har påverkats av EU:s gemensamma fiskeripolitik, GFP, under 25 års medlemskap, 1995–2020. Rapporten belyser också den gemensamma fiskeripolitikens utveckling under denna period och diskuterar i vilken mån den varit i linje med officiella svenska önskemål.

Det svenska fisket och fiskeförvaltningen i en EU-kontext

Den gemensamma fiskeripolitiken karakteriseras av en hög grad av harmonisering och medlemsstaterna har som utgångspunkt överlämnat all kompetens att reglera marint fiske till EU. En del beslut, särskilt avseende det kustnära fisket, har emellertid delegerats tillbaka till de enskilda medlemsstaterna. Dessa har också ansvaret för politikens faktiska genomförande i många avseenden och därmed över olika beslut kopplade till detta.

Svenskt fiske omfattar i första ledet knappt 1 500 personer som årligen landar fisk till ett värde av omkring en miljard kronor. Värde- och sysselsättningsmässigt är det alltså en mycket liten del av svensk ekonomi. Samtidigt instämmer vi i den beskrivning som några år efter Sveriges inträde i EU gavs i SOU (1998):

Även om fisket i ekonomiska och andra avseenden är ett litet politikområde i Sverige, är det ett stort område i EU med betydande politisk sprängkraft. Besluten inom den gemensamma fiskeripolitiken och Sveriges agerande inom detta politikområde har på grund av sin speciella karaktär av fullt utvecklad gemenskapspolitik även stor betydelse för Sveriges roll som aktivt medlemsland i sin helhet och för vårt totala inflytande i EU-samarbetet.

Fiskeriförvaltning har fortfarande idag en politisk dignitet både i Sverige och inom EU som går utöver vad som motiveras av fiskets rent ekonomiska betydelse.

EU:s fiskeripolitiska historia och svenska ambitioner

EU:s gemensamma fiskeripolitik har utsatts för omfattande kritik, bland annat för att vara dyr, ofta ineffektiv och styrd av kortsiktiga hänsyn och intressegrupper. Genomförandet har varierat mellan och inom medlemsstaterna och efterlevnadskontrollen har brustit. Samtidigt kan i stort sett samma sak sägas om den svenska fiskeriförvaltningen vid tiden för Sveriges inträde i EU.

När Sverige gick med i EU dominerades den svenska fiskeripolitiken av näringspolitiska mål vilka hade närmast merkantila inslag. Målen har numera ändrats i riktning mot hållbar utveckling med fokus främst på de miljömässiga aspekterna medan social hållbarhet, såsom att främja sysselsättning i det

småskaliga kustfisket, emellanåt har lägre prioritet. Den ekonomiska hållbarheten har gynnats av den omorientering mot rättighetsbaserad förvaltning och individuella fångstandelar som skett för allt svenskt fiske av ekonomisk betydelse.

Sverige har ofta haft högre ambitioner än många andra europeiska länder vad gäller skydd av den marina miljön och hållbar förvaltning av fiskbestånd. Erfarenheten visar samtidigt att fiskerikontrollen i Sverige i viktiga avseenden var svagare än vad EU krävde ännu efter flera års medlemskap. Den svenska fiskeriförvaltningen har också varit dyr jämfört med många andra länder och Sverige har inte framstått som särskilt ambitiöst vad gäller att låta fisket bära sina egna kostnader.

EU:s fiskeripolitik har utvecklats betydligt sedan 1995. Regleringen har förenklats, även om den fortfarande är långt ifrån enkel. Möjligheterna till deltagande och regional förankring har stärkts. Subventioner som förstärker överfiske har minskats avsevärt, men tenderar att återkomma i nya varianter. Kontrollsystemet har moderniserats men genomförandet haltar fortfarande på många håll. Ekosystemansatsen har blivit en utgångspunkt för fiskeripolitiken, men vad den innebär konkret är fortfarande inte särskilt klart. Maximal hållbar avkastning har blivit det övergripande målet för beståndsförvaltningen, men det kan ifrågasättas om målsättningen fångar de ekologiska och andra värden som fiskeripolitiken vill skydda och främja. Sedan 1990-talet har betydande steg mot mer hållbar fisk tagits. Samtidigt har kritiken om kortsiktighet kvar mycket av sin relevans. Beslutade fiskekvoter är långt ifrån alltid i linje med de vetenskapliga råden och den katastrofala situationen för Östersjötorsken visar att de förväntningar som fanns på att fiskeriförvaltningen i Östersjön skulle förbättras av att bli en närmast intern fråga för EU har kommit på skam.

Trots försök av kommissionen har EU av politiska skäl inte kunnat hantera problemet med frånvaro av tydliga äganderätter i fisket, vilket skapar incitamentet att fånga så mycket som möjligt så snabbt som möjligt. Där har istället Sverige kunnat agera självt genom en övergång till individuella fångstandelar men har gjort det senare än en del jämförbara länder.

Mycket av den positiva utveckling som alltså har skett inom fiskeripolitiken, men som ännu bara delvis levererat de önskade resultaten, har legat i linje med Sveriges position i de återkommande revideringarna. Att fastslå exakt hur stor roll Sverige haft i detta ligger bortom den här analysen, men klart är att de idéer kring fiskeripolitik som Sverige, ibland på papper men delvis också i praktisk handling, omhuldat har fått allt större genomslag i den gemensamma politiken.

Effekter av EU-medlemskapet på svenskt fiske och fiskeriförvaltning

När det gäller frågan om Sverige har vunnit på medlemskapet kan det diskuteras ur olika perspektiv. Det framstår som sannolikt att svenska fiskare, även om de blivit avsevärt färre, i viss mån har vunnit ekonomiskt på medlemskapet och

tillgången till den gemensamma marknaden. Detta har också inneburit en internationalisering där svenska fiskare numera fiskar under dansk, tysk och finsk flagg och där det finns ett stort svenskt ägande i Litauens fiskeflotta. Svenskt fiske har även kunnat nyttja unionens delvis generösa stödinsatser.

Vad gäller miljöaspekterna är det möjligt att Sverige hade kunnat föra en mer miljömässigt radikal fiskeripolitik utanför EU. Men den faktiska skillnad en enskild, liten fiskerination kan göra är begränsad. Den möjlighet Sverige haft att föra en egen bevarandepolitik utanför EU har också i viss mån funnits kvar efter medlemskapet genom att EU ger enskilda medlemsstater en betydande kontroll över det fiske som bedrivs inom tolv sjömil¹ från kusten. Man måste också komma ihåg att även före EU-medlemskapet var fiskeripolitik en i viktiga avseenden internationell fråga vars ramar definierades genom förhandlingar med grannländer.

Sveriges EU-medlemskap sammanföll i stor utsträckning med ett ökat fokus på haven och deras tillstånd både internationellt och i Sverige. Det här är en utveckling som tillsammans med EU-medlemskapet bland annat har gjort att fiskefrågor periodvis hamnat högre på den politiska agendan och att miljöorganisationer blivit en viktig faktor i politikens utformande.

Sammantaget är det alltså en komplex bild som analysen av Sveriges 25 år inom EU ger. Att förvalta fisken är inte enkelt. I många fall finns inga alternativ till att göra det gemensamt. EU har mycket kvar att bevisa men det är lite som tyder på att Sverige skulle kunna göra ett bättre jobb, annat än för enskilda fisken, på egen hand. Svensk fiskeripolitik är inte heller någon modell av konsekvens och effektivitet för EU att ta efter, även om det finns områden där Sverige absolut är en positiv kraft och till och med kan tjäna som förebild.

Sveriges framtida ambitioner i fiskeripolitiken

Sverige bör fortsätta att driva på för en förenklad gemensam fiskeripolitik, som utgår från långsiktiga mål och planer och är tydlig med hur avvägningar sker mellan olika intressen. En utökning av rättighetsbaserat fiske inom unionen är önskvärt, liksom en bättre samordning mellan EU:s fiske- och miljöpolitik. För att stärka politikens trovärdighet och främja tillit mellan länder och fiskare är en fortsatt förstärkning och samordning av fiskerikontrollen viktig. Det är också viktigt att fortsätta utvecklingen i riktning mot integrerad flerartsförvaltning som också beaktar vidare ekosystemperspektiv, utan att glömma fiskets sociala dimension.

¹ En sjömil = 1 852 meter.

1 Introduktion

Yrkesfiske har historiskt varit ekonomiskt viktigt för Sverige. Sillperioderna, då sillen gick till i stora mängder under tre till fyra decennier för att sedan vara borta runt dubbla tiden, innebar stora ekonomiska effekter redan i slutet av 1100-talet. Fångsten av sill i Bohuslän under toppåret 1796 skattas till 250 000 ton vilket är i paritet med de totala årliga fångsterna av sill för den moderna svenska fiskeflottan (Lindqvist, 2002). I början av 1900-talet upphörde den senaste sillperioden. Några år senare infördes modern teknik som exempelvis trålfiske och sillperioderna i Bohuslän har därefter upphört. Vid samma tid började insikten växa om att mänsklig påverkan faktiskt kan minska tillgången på fisk drastiskt och det internationella havsforskningsrådet, kallat ICES efter det engelska namnet International Council for the Exploration of the Sea, bildades med medlemsländer belägna främst runt Östersjön (Ojaveer, 2002). I slutet av 1960-talet var Nordsjöns sillbestånd på väg mot kollaps och fisket efter sill stoppades helt eller delvis under 1970-talet. Samtidigt argumenterade många kuststater för utvidgade nationella fiskevatten till 200 sjömil och när FN:s havsrättskonvention utarbetades, och till slut antogs 1982, innebar det att kommersiellt fiske gick från att i stor utsträckning bedrivas på internationellt vatten till att runt 90 procent av fångsterna togs i områden under enskilda kuststaters exklusiva kontroll (Clark, 1990).

Fiskeriförvaltning vägledades länge främst av fiskeribiologer och andra naturvetare med det primära målet att ha fiskbestånd av en storlek som ger maximal avkastning i fysisk fångst. Under 1990-talet vidgades perspektiven något. Samhällsekonomiska perspektiv på fisket fick större uppmärksamhet, sportfiskare ville se inskränkningar av yrkesfisket för att gynna sportfisket, och miljöintresserade krävde att större vikt skulle ges till naturvärden i fiskeriförvaltningen. I mitten av 1990-talet började allmänheten intressera sig för yrkesfisket. Längre fiskestopp genomdrevs för att skydda Östersjötorsken och miljöorganisationer påtalade behovet av bevarad marin biodiversitet. Samtidigt upplevde yrkesfiskarkåren sig trängd av dålig lönsamhet, minskat antal yrkesutövare och av att utpekas som miljöbovar och skattesmitare.²

Under Sveriges 25 år i EU har fiskefrågan utvecklats vidare. Numera diskuteras ofta sociala och kulturella aspekter som bevarande av småskaligt fiske och unika fiskesamhällen. Samtidigt är kärnfrågan fortfarande hur fisket ska bedrivas hållbart utifrån ett ekonomiskt och ekologiskt perspektiv. Fisket har begränsad ekonomisk betydelse på nationell nivå i Sverige och i övriga EU-länder.³ Politiskt

² Hultkrantz m.fl. (1997) utkom med rapporten *Fisk och fusk* som väckte stor debatt i media.

³ Ett tungt skäl till att Norge och Island valt att stå utanför EU är sannolikt rätten att kontrollera sina egna fiskevatten. I dessa länder har fisket större respektive mycket större ekonomisk betydelse än i Sverige.

spelar dock fisket fortfarande en betydande roll. När EU och Storbritannien i början av 2020 närmade sig förhandlingar om sin relation efter brexit var handelsvillkor och fiske de frågor som stod högst på agendan. Frankrikes utrikesminister Jean-Yves Le Drian förutsåg i februari 2020 att Storbritannien och EU skulle slita varandra i stycken över handelsavtal. Han hoppades dock att de många frågorna skulle lösas snabbt och betonade särskilt en fråga som var viktig för honom, nämligen fisket (Guardian, 2020).

EU:s gemensamma fiskeripolitik, GFP (Common Fisheries Policy, CFP), och dess genomförande har varit föremål för omfattande kritik, såväl från forskningen (Khalilian m.fl., 2010; Wakefield 2018; Ask & Svedäng, 2019) som från EU:s egna institutioner (Europeiska kommissionen, 2008; Revisionsrätten, 2007). Som politikområde inom EU är fiskeripolitiken speciell genom att regleringen av det marina fisket är ett av få områden där EU har exklusiv kompetens,⁴ vilket innebär att medlemsstaterna har överfört all beslutsmakt till EU att utövas gemensamt inom ramarna för EU:s institutioner. Samtidigt har EU, särskilt avseende det kustnära fisket, i viss utsträckning återfört beslutanderätten till medlemsstaterna.

Detta arbete syftar inte i första hand till att utvärdera den gemensamma fiskeripolitiken i sig, utan att undersöka politikens påverkan på svensk fiskeriförvaltning. Rapporten belyser också i vilken mån den utveckling av den gemensamma fiskeripolitiken som skett under Sveriges tid som medlem varit i överensstämmelse med svenska preferenser och ståndpunkter.

Det grundläggande problemet med fiskeriförvaltning är att fisk rör sig och att det därför varit svårt att definiera äganderätt till fångsten. Istället har fiskare tävlat om att fånga fisken och när fisken väl är fångad har ofta ägandet varit tydligt definierat. Detta har i sin tur gett upphov till problemet med överkapacitet,⁵ vilket ofta medför nedfiskade bestånd, dålig lönsamhet och låga inkomster för yrkesfiskare. I princip har samhällsvetenskaplig forskning länge varit enig i att det är bristen på äganderätt (Gordon, 1954; Coase, 1960; Ostrom, 1990) som är huvudproblemet och att fritt tillträdes-fiske inte är hållbart.⁶

⁴ Som framgår närmare nedan är det själva fiskandet som ett sätt att nyttja marina biologiska resurser, inte regleringen av fiskets produkter och marknader, som är föremål för EU:s exklusiva kompetens. Övriga områden där EU har exklusiv kompetens att lagstifta är tullunionen, fastställandet av nödvändiga konkurrensregler för den inre marknadens funktion, den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, samt den gemensamma handelspolitiken, det vill säga regleringen av handel med tredje länder. Ingående av vissa internationella avtal omfattas också av exklusiv kompetens. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, art. 3.

⁵ Överkapacitet innebär att fiskeflottans fiskeförmåga överstiger vad som är optimalt för att fånga den ekonomiskt hållbara fångsten. Enkelt uttryckt att båtarna är för många och/eller för stora.

⁶ I takt med att Ostroms (1990) och andra forskares bidrag etablerat att allmänningar kan förvaltas hållbart har den tidigare populära termen allmänningarnas tragedi (tragedy of the commons) övergetts och ersatts med fritt tillträde (open access). Fram till andra halvan av 1970-talet rådde i praktiken fritt tillträde till många fisken i exempelvis Nordsjön.

Hur problemet ska lösas har däremot beskrivits på olika vis. Individuella fångstandelar föreslogs först av Christy (1974) och har blivit den vanligaste ansatsen för rättighetsbaserad fiskeriförvaltning. Arnason (2012) anger att runt 25 procent av de globala landningarna⁷ sker inom en förvaltning med individuella fångstandelar och omfattningen har ökat sedan dess. Christy (1982) beskriver också TURF, förkortat efter det engelska *territorial user right fisheries*. TURF är en sedan lång tid tillbaka existerande förvaltningsform där ett geografiskt avgränsat område kontrolleras av en grupp fiskare. Av naturliga skäl lämpar sig denna förvaltningsform bäst för arter med mycket begränsad rörlighet som exempelvis ostron, musslor och andra skaldjur. Ostrom (1990) beskriver framgångsrika exempel där allmänningar av olika slag förvaltas av en väldefinierad grupp av brukare.

Inom fiske beskrivs ansatser i denna anda ofta med den engelska termen co-management. Det svenska fisket av de pelagiska⁸ arterna sill, skarpsill, blåvitling, tobis, taggmakrill och makrill bedrivs sedan 2009 med individuella fångstandelar och sedan 2017 gäller detta även för torsk, havskräfta, nordhavsräka, bleka, vitling, gråsej, kolja och rödspätta (HaV, 2020). Grundreglerna för systemet med individuella fångstandelar finns i lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter med mer detaljerade regler i främst Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet. Det begränsade räkfisket i fjorden Gullmarn är ett framgångsrikt exempel på hur ett geografiskt avgränsat område enbart är tillgängligt för en grupp fiskare (Eggert & Ulmestrand, 2008). Siklöjromsfisket i Bottenviken (Rova, 2004) och räkfisket i Kosterfjorden är två småskaliga exempel på förvaltning i Ostroms anda.

Gemensamt för de tre ovan beskrivna typerna av rättighetsbaserad fiskeriförvaltning, individuella fångstandelar, TURF och co-management, är att de som äger rätten att fånga fisken också har ett motiv att vårda beståndet för framtida fångster. Samtidigt bör det framhållas att andra typer av ekosystemtjänster, som hur den specifika arten fungerar i näringskedjan, kanske inte beaktas av de som har rätten att fiska. Om exempelvis bottentrålfiske innebär bifångster av andra arter eller åstadkommer skador på botten och påverkar andra bottenlevande djur och växter negativt, så är det inte heller självklart att detta beaktas av dem med rätten att fiska. Om yrkesfiskare som företag ska

⁷ Totala globala landningar innefattar fisk och skaldjur men ej marina däggdjur, krokodiler och liknande, tång eller andra vattenlevande växter. Sedan 1988 har fångsterna varit förhållandevis konstanta runt 90 miljoner ton, som fördelas knappt 80 respektive drygt 10 miljoner ton på marint och inlandsfiske.

⁸ Inom fiske kallas bottenlevande arter som torsk, sej, rödspätta, ål, räka och havskräfta för demersala. De arter som bildar stim och simmar i de fria vattenmassorna långt ovanför botten kallas pelagiska och innefattar för svenskt fiske främst sill, skarpsill, blåvitling, tobis, taggmakrill och makrill.

undvika dessa negativa externa effekter⁹ innebär det kostnader, antingen direkta eller indirekta i form av exempelvis minskade fångster av den önskade fisken. Samtidigt kan en miljömedveten yrkesfiskare vidta åtgärder trots kostnaderna för att denne som individ känner större tillfredsställelse med att exempelvis minska bifångster. Generellt har införandet av rättighetsbaserat fiske inte heller inneburit att andra typer av regleringar tagits bort (Hannesson, 1996), vilket troligen speglar att reglerande myndighet sett ett behov av att behålla regleringarna.

Det svenska yrkesfisket har idag en mindre ekonomisk betydelse, men frågan om tillståndet för och användningen av våra hav är en stor och angelägen fråga för många svenskar. Som antyds i citatet nedan är det också ur EU-perspektiv ett angeläget politikområde:

Även om fisket i ekonomiska och andra avseenden är ett litet politikområde i Sverige, är det ett stort område i EU med betydande politisk sprängkraft. Besluten inom den gemensamma fiskeripolitiken och Sveriges agerande inom detta politikområde har på grund av sin speciella karaktär av fullt utvecklad gemenskapspolitik även stor betydelse för Sveriges roll som aktivt medlemsland i sin helhet och för vårt totala inflytande i EU-samarbetet. (SOU, 1998)

Resten av denna rapport är organiserad som följer. Vi inleder med ett avsnitt om svensk fiskeriförvaltning före EU-medlemskapet. Därefter introduceras fiskeripolitikens rättsliga grunder innan vi diskuterar fiskeriförvaltningen inom EU. Därefter redovisar vi resultaten av vår genomgång av litteratur och lagstiftning samt de intervjuer med åtta representanter för olika intressen inom svensk fiskeripolitik som genomförts.

⁹ Den negativa externa effekten är i detta fall att det samhälleliga värdet av ekosystemet minskar genom exempelvis botten-skador från trålning. Den enskilde fiskaren beaktar inte den kostnaden, de som köper fisken betalar inte för den extra kostnaden och de individer som faktiskt upplever en försämring blir inte kompenserade. Marknaden löser inte produktion och konsumtion på bästa sätt när negativa externaliteter förekommer. Negativa externa effekter är exempel på vad nationalekonomin kallar marknadsmisslyckande (Kolstad, 2011).

2 Bakgrund

2.1 Svensk fiskeriförvaltning fram till 1995

Svensk fiskeripolitik formulerades i 1978 års proposition om fiskefrågor med fem olika mål:

- a. inkomstmål
- b. produktionsmål
- c. effektivitetsmål
- d. konsumentmål
- e. regionalpolitiskt mål.

Dessa upprepas och tolkas ytterligare i en proposition 1984/85:143 om vissa frågor på fiskets område. Inkomstmålet innebär att de som arbetar i fiskerinäringen ska ha en social och ekonomisk standard som motsvarar den som erbjuds i andra näringar. Det regionalpolitiska målet hänger nära samman med inkomstmålet och samtidigt är ambitionen att yrkesfiske ska kunna bedrivas i hela Sverige. Konsumentmålet innebär att Sveriges konsumenter ska ha tillgång till sjömat av god kvalitet till rimliga priser. Produktions- och effektivitetsmålen är näraliggande med det gemensamma målet att industrin bör vara stabil och lönsam. Inom produktionsmålet rymdes också vad som idag närmast skulle kallas ett miljömål med ambitionen att hushålla med vatten och fiskeresursen (Hasselberg, 1997). Effektivitetsmålet fokuserade alltså på huruvida enskilda firmor kunde upprätthålla lönsamhet, men bedömdes inte från ett samhällsekonomiskt perspektiv såsom huruvida flottstorlek och fiskbestånd leder till mesta möjliga samhälleliga välfärd.

Flera av målen innebar målkonflikter och var omöjliga att uppfylla samtidigt. Att exempelvis stödja konsumtionsmålet genom frihandel och import för att erbjuda högsta kvalitet till lägsta möjliga pris för konsumenterna skulle uppenbart gå tvärs emot produktions-, effektivitets- och det regionalpolitiska målet eftersom svenska fiskare som inte klarar konkurrensen från utlandet skulle tvingas lämna yrket.

Bland de dominerande politiska partierna rådde en samsyn angående inkomst- och produktionsmålen samtidigt som regionalmålet också gavs stor uppmärksamhet. Konsument- och effektivitetsmålen beaktades knappt. När konsumenter berördes i den politiska debatten handlade det om att öka efterfrågan på sjömat och konsumenterna var främst betydelsefulla genom att bidra till att uppfylla inkomst- och produktionsmålen. När effektivitetsmålet behandlades var målet främst att stärka konkurrenskraften i svenskt fiske gentemot utländska konkurrenter.

Fiske- och jordbrukspolitik har präglats av ett historiskt behov av att klara livsmedelsförsörjning även under krigstillstånd, som bidragit till fokus på inhemsk produktion (Ask m.fl., 2015). Hultkrantz (1997) och Hasselberg (1997) fann att svensk fiskeripolitik 1950–1997 präglades av merkantilistiska idéer. Sverige skulle ha en inhemsk konkurrenskraftig fiskeflotta som försörjde den inhemska sjömatmarknaden, och eventuell export var positiv medan import var negativ eftersom den hotade svenskt fiske. På likartat vis var det att föredra om antalet sysselsatta i svenskt fiske kunde vidmakthållas och även miljöargumentet gynnade detta merkantilistiska perspektiv; lokalt producerad mat är bra eftersom utländsk mat kräver transporter, vilket är dåligt. Dessa faktorer kunde i sin tur motivera stödåtgärder som exempelvis bidrag och skatteundantag.

Ask m.fl. (2015) menar att svensk merkantilistisk fiskeripolitik har en lång historia. Redan under 1600-talet anställdes en ”generaldirektör för fiskerierna i riket” med hopp om en utveckling av fisket och därmed tillhörande skatteintäkter. I slutet av 1800-talet betalades statsbidrag för att bygga fiskehamnar och stödet fortsatte under nästan 100 år med ett gradvist avvecklande av statens engagemang till slutet av 1980-talet, då kommunerna tagit över. 1892 bildades Fonden för fiskerinäringens befrämjande med anslag från riksdagen. Här kunde hushållningssällskap och landsting få lån för låneunderstöd till investeringar i fiskebåtar, motorer, fiskeredskap, fiskförädlingsanläggningar eller fiskodling.

2.2 Fiskets reglering inom EU

Även om EU¹⁰ i grunden är ett politiskt projekt är unionen i hög grad också en rättslig struktur och en diskussion om EU:s fiskeripolitik behöver ge sig i kast med ett omfattande och delvis komplext rättsligt regelverk. EU:s regelverk existerar inte heller isolerat utan måste förhålla sig till en vidare internationellrättslig ordning med koppling till havet och nyttjandet av havets resurser. För att underlätta förståelsen av de följande diskussionerna om regleringen av fisket inom EU och i Sverige beskrivs först kortfattat de rättsliga förutsättningarna för staters reglering av fisket i olika delar av havet. Därefter ges en introduktion till den gemensamma fiskeripolitikens framväxt och centrala beståndsdelar.

2.2.1 Fiskeripolitikens internationellrättsliga grund

Rätten att bedriva fiske i havet har historiskt varit starkt omtvistad och stater har ofta haft olika och över tid skiftande uppfattningar om hur långt ut från kusten en stat har ensamrätt till fisket. Den tekniska utvecklingen inom fiskeindustrin, med allt större fartyg som kan fiska allt längre från sina hemmahamnar, har sedan 1800-talet lett till konflikter och önskemål från kuststater om att kunna stänga ute andra länders fiskeflotta från större områden.

¹⁰ Angående terminologi ska det nämnas att även om det som idag heter Europeiska unionen (EU) tidigare har haft andra beteckningar – Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Europeiska gemenskapen (EG) – och delvis mer begränsade kompetenser än idag använder vi här, för att inte i onödan komplicera läsningen, genomgående termen EU om det inte är viktigt att i ett visst sammanhang betona att det handlar om en av unionens företrädare.

Trots flera tidigare försök var det först genom utarbetandet av FN:s havsrättskonvention som en mer eller mindre global konsensus nåddes för hur långt ut från kusten en stat har exklusiv rätt att reglera fisket och andra marina resurser. Konventionen, som förhandlades under större delen av 1970-talet, antogs slutligen 1982, även om det dröjde ända till 1994 innan den ratificerats av tillräckligt många stater för att bli formellt bindande. Ett av dess viktigaste bidrag är att den definierar ett slags rättslig infrastruktur för haven i form av jurisdiktionszoner, inklusive den maximala tillåtna utsträckningen av dessa zoner och vilka rättigheter och skyldigheter olika stater har i zonerna. Zoner av betydelse för fisket är framförallt territorialhavet och den ekonomiska zonen. Båda mäts från den så kallade baslinjen, vilken som utgångspunkt utgörs av "lågvattnelinjen utmed kusten sådan den angivits i av kuststaten officiellt erkända storskaliga sjökort" (Havsrättskonventionen, art. 5). I områden "där kustlinjen är mycket oregelbunden och djupt inskuren, eller där en rad öar ligger utmed kusten i dess omedelbara närhet", kan kuststaten istället använda sig av räta baslinjer vilket innebär att man drar linjer som förbinder lämpliga punkter. Sådana punkter kan utgöras av den yttersta delen av en ö i anslutning till kusten. Räta baslinjer används i ganska stor utsträckning runt Sveriges kuster, främst på grund av de många öarna.

Utanför baslinjen ligger territorialhavet som får sträcka sig max tolv sjömil (drygt 22 km) ut från baslinjen (Havsrättskonventionen, art. 3). Om det är mindre än 24 sjömil till en annan stats motstående kust kan inte båda staterna inrätta så omfattande territorialhav, utan en avgränsning görs normalt mitt emellan de motstående kusterna, såvida inte staterna kommer överens om att dela havsområdet mellan sig på något annat sätt. Sveriges territorialhav sträcker sig sedan 1978 tolv sjömil räknat från baslinjerna med de begränsningar som följer av överenskommelser med Danmark, Finland och Norge. Tillsammans med inre vatten, det vill säga vatten innanför baslinjen i till exempel hamnar, flodmynningar och skärgårdar, utgör territorialhavet Sveriges sjöterritorium (lag (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner §1). Även om en kuststats suveränitet i territorialhavet är föremål för vissa begränsningar vad gäller sjöfart, gäller den fullt ut för fiske och annat nyttjande av marina resurser.

För stater som inrättat en ekonomisk zon, däribland alla kuststater i Sveriges närområde, sträcker sig zonen från territorialhavets yttre gräns till maximalt 200 sjömil (drygt 370 km) från baslinjen. För Sveriges del definieras den ekonomiska zonen utbredning, och därmed dess avgränsning mot grannländernas ekonomiska zoner, sedan 2018 av lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner. I den ekonomiska zonen har kuststaten suveräna rättigheter bland annat avseende utnyttjande och bevarande av alla naturtillgångar liksom en skyldighet att förhindra överexploatering av de levande resurserna (Havsrättskonventionen, art. 56 och 61). Rätten till alla former av fiske i zonen tillkommer alltså kuststaten.

Områden utanför någon stats ekonomiska zon kallas det fria havet. Där har som utgångspunkt ingen stat rätt att reglera fisket annat än det som bedrivs av de egna medborgarna eller med fartyg under statens flagg. Det har inrättats ett antal regionala förvaltningsorganisationer för fisket på det fria havet, men dessa bygger alla på principen att respektive stat ansvarar för sina medborgare och fartyg som för statens flagg. Vad gäller havsområden i Sveriges närhet täcks såväl Östersjön som Nordsjön helt av kuststaternas respektive territorialhav och ekonomiska zoner varför det inte finns något fritt hav där.

Centralt för havsrättens jurisdiktionsmodell är att stater uppträder i och utövar jurisdiktion i olika roller: som flaggstater, kuststater och hamnstater. Dessa begrepp avser en funktionell relation mellan en viss stat och ett bestämt geografiskt område (zon) eller ett fartyg. Alla stater med kust är kuststater i relation till särskilt definierade havsområden i anslutning till deras respektive kust. På samma sätt är de hamnstater i relation till fartyg som anlöper deras hamnar och flaggstater i relation till alla fartyg som är registrerade i deras skeppsregister och för deras flagg. Sverige är alltså kuststat i förhållande till sitt territorialhav och sin ekonomiska zon i Östersjön och i Västerhavet och flaggstat i relation till alla fartyg som för svensk flagg.

2.2.2 EU som regionalt fiskesamarbete

Att kuststater som Sverige har exklusiv kontroll över de levande resurserna i territorialhavet och den ekonomiska zonen innebär också att de kan disponera över dessa resurser, till exempel genom att upplåta fiskerättigheter till andra stater, eller genom att förvalta fiskeresurserna tillsammans med andra. Det senare är vad EU:s gemensamma fiskeripolitik handlar om, nämligen att det yrkesmässiga nyttjandet av marina fiskeresurser i alla medlemsstaters vatten regleras gemensamt inom ramarna för en sammanhållen fiskeripolitik.

Även om den nationella kontrollen över fisket nu i stor utsträckning utövas gemensamt inom EU krävs fortfarande samordning med stater som inte är EU-medlemmar. För Sveriges del sker sådant framförallt genom bilaterala avtal mellan EU och icke-medlemsstater i regionen. Vad gäller Östersjön är det bara med Ryssland som sådan samordning krävs eftersom alla övriga kuststater är EU-medlemmar. För Nordsjöns del behöver EU samordna fiskeriförvaltningen med Norge och efter brexit även med Storbritannien.

2.2.3 Fisket som rättsområde inom EU

Fisket är ett av de politikområden som är starkast präglad av EU. Det gäller särskilt det marina yrkesfisket, vilket är vad som här avses med ”fiske”, så länge inget annat anges. En viktig orsak är att det som på formellt EU-språk kallas ”[b]evarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken”, i praktiken all direkt reglering av hur det marina yrkesfisket bedrivs, är föremål för EU:s exklusiva lagstiftningskompetens (FEUF,¹¹

¹¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

art. 3). Det innebär att medlemsstaterna på det här området överlåt it all sin beslutandemakt till unionen för att utövas gemensamt inom ramarna för EU:s institutioner. Enligt vad som kommer att framgå av senare avsnitt har dessa institutioner delegerat tillbaka viss beslutskompetens, främst rörande det kustnära fisket, till de enskilda medlemsstaterna (se särskilt avsnitt 4.1). Men fisket är ändå, tillsammans med bland annat EU:s gemensamma handelspolitik, ett av de fåtal politikområden där medlemsstaterna som utgångspunkt är avskurna från möjligheten att fatta egna beslut. Det gäller oberoende av hur och i vilken omfattning EU har reglerat en viss fråga inom politikområdet genom att anta direktiv och förordningar. Sedan Lissabonfördraget trädde ikraft 2009 framgår detta uttryckligen av det så kallade funktionsfördraget (FEUF, art. 3). Men redan i slutet av 1970-talet började EU-domstolen utveckla en praxis med innebörden att regleringen av fisket var en angelägenhet uteslutande för det som nu är EU (Penas Lado, 2016).

Även marknadsregleringen, alltså det regelverk som tar sikte på marknaden för fiskets produkter snarare än själva fisket, är starkt harmoniserande. Här inskränks dock medlemsstaternas handlingsutrymme först när EU faktiskt har reglerat en viss fråga eftersom EU inte har exklusiv lagstiftningskompetens. Marknadsregleringen innefattar mekanismer för att motverka kraftiga prisfluktuationer på fisk. Här fortlever alltså den traditionella EU-synen på jordbruks- och fiskeripolitik där producenterna får offentligt stöd medan konsumenterna bidrar med skattemedel och samtidigt får dyrare produkter. Europeiska havs- och fiskerifonden kan bland annat ge stöd till skapande av producentorganisationer, till utarbetande av produktions- och saluföringsplaner, samt till kommunikations- och marknadsföringskampanjer (förordning 508/2014). Konkurrensverket sammanfattar problematiken väl i sitt yttrande över 2011 års förslag till ny förordning för havs- och fiskerifonden, då man ”ser en uppenbar risk att konsumenterna kommer att få betala för ökad lönsamhet i producentledet genom högre priser och sämre utbud” (Konkurrensverket, sid. 3, 2012).

Ytterligare en faktor som bidrar till att EU:s fiskereglering får en långtgående harmoniserande verkan är att den nästan uteslutande sker i form av förordningar. EU-lagstiftaren har huvudsakligen två typer av lagstiftningsinstrument till sitt förfogande: direktiv och förordningar. Medan medlemsstaternas myndigheter och domstolar ska tillämpa förordningar direkt i den form de beslutas inom EU beskriver direktiv istället ett visst rättsläge som medlemsstaterna ska uppnå. Hur detta görs är i stor utsträckning upp till varje medlemsstat att bestämma. Även om EU-domstolen utvecklat diverse krav på hur direktiv ska implementeras i medlemsstaternas rättsordningar, bland annat att det måste ske genom rättsligt bindande regler, innebär detta att direktivbestämmelser kan föras in i respektive nationell rättsordning på ett sätt som är anpassat till medlemsstatens rättsliga traditioner och förvaltningsstrukturer (Langlet & Mahmoudi, 2018). Nackdelen ur ett EU-perspektiv är att detta kan ge upphov till stora olikheter mellan medlemsländerna i hur direktivbestämmelserna faktiskt tolkas och genomförs.

Eftersom förordningar inte ska implementeras genom nationella rättsakter har de identiskt innehåll i alla medlemsstater (förutom eventuella variationer mellan olika språkversioner). Det skapar en mer enhetlig EU-reglering, även om det givetvis finns nationella variationer också i hur förordningar tillämpas. Det är i många avseenden en fördel på ett område som fiskeripolitiken som ju avser en i väldigt konkret mening delad resurs.

Trots att fiske nu alltså är föremål för en omfattande och i stor utsträckning enhetlig EU-reglering, dröjde det flera decennier från etablerandet av dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) 1957 till dess att ett gemensamt regelverk för fisket utvecklades. Under 1950- och 1960-talen framstod förvaltning av fiske inte som en angelägen gemensam fråga. En bidragande orsak var att de flesta kommersiellt intressanta fiskebestånd var, eller uppfattades vara, i gott skick och inte krävde några omfattande regleringar för sitt bevarande. Därtill bedrevs mycket av det atlantiska fisket och Nordsjöfisket i internationella vatten, varför regleringen inte sågs som en primär angelägenhet för föregångarna till dagens EU (Penas Lado, 2016). De dåvarande medlemsstaterna hade alla nöjt sig med att hävda ett tre sjömil brett territorialhav. Anledningen var i stor utsträckning taktisk. Man ville inte uppmuntra eller legitimera andra länders, däribland Islands och Norges, expanderande anspråk, eftersom dessa hotade att utestänga medlemsstaternas flottor från viktiga fiskeområden.

När det i mitten av 1970-talet stod klart att den internationella utvecklingen mot geografiskt allt mer omfattande anspråk på exklusiva fiskerättigheter inte gick att stoppa bytte medlemsstaterna taktik och utropade samordnat exklusiva fiskezoner på 200 sjömil att gälla från 1 januari 1977. Det innebar att det mesta av fisket därefter bedrevs inom "EU-vatten", det vill säga områden under medlemsstaternas exklusiva kontroll. Utvecklingen skapade också ett politiskt tryck på att kompensera de medlemsstater som hade lidit betydande förluster av traditionella fiskeområden genom att länder som Island utökade sina anspråk till 200 sjömil (Penas Lado, 2016).

Även om vissa ansatser till en gemensam förvaltning av fisket, främst i form av marknadsåtgärder, gjordes under 1970-talet, räknas 1983 allmänt som starten på den gemensamma fiskeripolitiken (Symes, 1997). Då hade de politiska förhandlingar och det lagstiftningsarbete som initierades vid tiden kring utropandet av utökade fiskezoner hunnit resultera i antagande och ikraftträdande av en förordning om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (förordning 170/83). Det var den första i raden av "grundförordningar" för den gemensamma fiskeripolitiken, här kallade GFP-förordningar. Den kom sedan att kompletteras med en stor mängd andra förordningar med specifika regler om till exempel tillåtna redskap i olika fisken, fördelning av fiskekvoter mellan medlemsstater och kontroll av fiskeriverksamheter. Fiskeripolitiken kom att omfatta dels en resurspolitik, det vill

säga en reglering av själva fiskeriverksamheten, dels en strukturpolitik, syftande till att modernisera och utveckla fiskesektorn och slutligen en marknadspolitik.

För att förstå logiken och strukturen i den gemensamma fiskeriförvaltningen är det viktigt att veta att den ursprungligen utvecklats inte så mycket med tanke på långsiktigt sunt nyttjande av fisk och marina ekosystem, utan främst i syfte att främja stabilitet på marknaden och fördela en begränsad resurs (fisken) på ett politiskt acceptabelt sätt mellan medlemsstaterna. De ursprungliga fördragen innehöll ingen särskild reglering av fiske utan det ingick i jordbrukspolitiken och fortfarande idag är målen för fiskeripolitiken desamma som målen för jordbrukspolitiken i fördragen (FEUF, art. 38). Holden (1994) menar att det kan ha varit tillfälligheter som gjorde att fisket inkluderades i jordbrukspolitiken, eller att det berodde på att fiske och jordbruk ofta behandlas som en gemensam fråga, till exempel i Sverige där de båda länge låg under jordbruksdepartementet. De ursprungliga medlemsländerna Belgien, Frankrike, Västtyskland, Italien och Nederländerna fångade 90 procent av sin fisk på internationellt vatten eftersom deras ekonomiska zon bara sträckte sig tre sjömil från kusten. Det sjätte ursprungliga medlemslandet Luxemburg saknar kust. Länderna hade därför inledningsvis inget direkt behov av att reglera fisket gemensamt och därmed få incitament att utveckla en specifik fiskeripolitik inom EU.

Khalilian m.fl. (2010) menar att det är olyckligt att fisket och jordbruket slogs ihop i fördraget. I Europa är äganderätten för marken oftast väldefinierad medan det inte var fallet med fiskerätter. Ett framgångsrikt jordbruk höjer det privata värdet av marken, medan detta incitament har saknats i fiske. Investeringar inom jordbruket, som maskiner, nya grödor eller gödningsmedel, leder vanligen till ökad produktivitet och högre avkastning. I ett fritt tillträdes-fiske skapas inga värden och förbättrad fisketeknik riskerar främst att leda till överfiske och ytterligare minskade bestånd. I ett välfungerande fångstandelsfiske finns ett ägande till fångsträtten definierat och ju bättre skick beståndet befinner sig i desto högre blir värdet på dessa fångsträtter. När en förbättrad fångstteknik införs innebär det att värdet på fångsträtterna och priset för att hyra en fångsträtt stiger, men beståndet minskar inte.

2.2.4 Instrument och principer för reglering av fisket

Resurspolitiken, eller regleringen av själva fiskeriverksamheten, har sedan början omfattat tre huvudsakliga delar:

1. reglering av fiskekapaciteten, det vill säga en reglering av hur många och hur stora eller kraftfulla fiskefartyg som finns i unionen
2. teknisk reglering av det sätt på vilket fisket bedrivs, däribland bestämmelser om tillåtna redskap, maskstorlekar och områden där visst fiske förbjuds eller begränsas samt
3. gränser för hur mycket fisk som får tas upp eller landas, TAC.

Något förenklat kan man säga att TAC handlar om att man inte ska ta upp för mycket fisk medan de tekniska begränsningarna syftar till att man inte ska fånga fel fisk, vilket vanligen innebär små och unga individer som ännu inte har fortplantat sig. I princip skulle TAC och tekniska regler utifrån ett biologiskt perspektiv räcka för en hållbar förvaltning av fiskresursen om de användes på rätt sätt och efterlevdes.

De ekonomiska drivkrafterna för överkapacitet åtgärdas däremot inte och förstärks istället genom införandet av TAC (Homans & Wilen, 1997). Om fiskeflottan har kapacitet att ta upp betydligt mer fisk än vad som tillåts finns också drivkrafter för otillåtet fiske och ett politiskt tryck på att höja TAC över vad som är långsiktigt hållbart. EU har hittills avstått från att centralt hävda behovet av rättighetsbaserad fiskeriförvaltning. Däremot har man satsat stora resurser på att ur ett resursförvaltningsperspektiv försöka reglera fiskeflottans storlek och sammansättning, utifrån ekonomiska och sociala motiv.

Medan TAC baserar sig på, eller åtminstone utgår ifrån, en bedömning av respektive fiskbestånds storlek och reproduktionsförmåga i syfte att förhindra överfiskning, säger det ingenting om vem som ska ta upp den fisk som får fiskas. Här kommer istället principen om så kallad relativ stabilitet in. En central fråga vid utarbetandet av 1983 års grundförordning var, föga förvånande, hur mycket av den tillgängliga fiskeresursen som respektive medlemsstats fiskeflotta skulle få ta upp. Förhandlingarna om detta var politiskt utmanande och när man väl hittat en acceptabel fördelning – baserad främst på historiskt fiske, men också behoven hos särskilt fiskeriberoende områden och kompensation för fiskemöjligheter som förlorats när den ekonomiska zonen etablerades – blev denna fördelningsnyckel bestående, om än med vissa undantag. Att stabiliteten är relativ innebär att det inte är en bestämd mängd fisk som varje medlemsstat är garanterad – något som är omöjligt eftersom tillgången varierar mellan åren – utan en viss andel av varje års TAC.

2.2.5 Reformering av fiskeripolitiken

Ett viktigt inslag i den gemensamma fiskeripolitiken har varit de återkommande revideringar som har genomförts med tioårsintervaller och bland annat resulterat i antagandet av en ny GFP-förordning. Medan 1992 års revidering var förhållandevis blygsam, även om den initierade utvecklingen mot flerartsförvaltning och fleråriga planer, innebar revideringen som beslutades 2002 viktiga förändringar. I princip avskaffades bidrag för byggande av nya fiskefartyg. Den pågående krisen för viktiga torskbestånd skapade också stöd för införandet av fleråriga återhämtningsplaner som begränsar fiskeansträngningen¹²

¹² Fiskeansträngning är ett mått på hur mycket som fiskas. Tanken är att det teoretiskt går att bedöma produktionsfaktorn kapital (där antas arbetskraften följa storlek på båten) och multiplicera den med använd tid. Om lastkapaciteten bruttoregister-ton (BRT) speglar fiskeförmågan kan ansträngningen mätas som BRT-dagar, så att 10 dagar med en 100-BRT-båt antas fiska lika mycket som 100 dagar med en 10-BRT-båt.

för bestånd utanför säkra biologiska gränser, samt en möjlighet att vid behov besluta om mindre ingripande fleråriga förvaltningsplaner för andra bestånd (Penas Lado, 2016). Involveringen av fiskets aktörer stärktes genom beslut om att inrätta regionala rådgivande nämnder (Regional Advisory Council, RAC; numera Advisory Council, AC) i syfte att skapa en bättre kunskapsbas för fiskeriförvaltningen och motverka konflikter (Linke m.fl., 2011). Jennings och Rice (2011) beskriver inrättandet av dessa nämnder som ett viktigt och överlag lyckat steg mot en mer inkluderande och även mer regionalt förankrad fiskeriförvaltning. Samtidigt är det svårt att bedöma huruvida de rådgivande nämnderna haft någon effekt för resultatet av förvaltningen (Andersen & Larsen, 2017). En rådgivande nämnd för Östersjön inrättades 2006 (nu delegerad förordning 2015/242).

Vad som utgjorde det långsiktiga målet för förvaltningen av bestånd som ansågs befinna sig inom säkra biologiska gränser blev dock inte klarlagt. Även om man samma år etablerat maximal hållbar avkastning (Maximal Sustainable Yield, MSY), som målet för fiskförvaltningen vid FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg, fanns detta inte med i den nya GFP-förordningen. Några år senare började det emellertid tillämpas som en icke-bindande princip för EU:s fiskeriförvaltning, även om maximal hållbar avkastning då framstod som ett avlägset mål för många bestånd (Penas Lado, 2016). Den tidigare målsättningen hade i princip varit att med tillämpning av en viss försiktighet hålla fiskbestånden ovanför sådana nivåer på vilka de riskerade att kollapsa (Salomon m.fl., 2014).

Den revidering som resulterade i 2013 års GFP-förordning fortsatte och stärkte i flera avseenden den pågående utvecklingen (Michanek & Christiernsson, 2014). Maximal hållbar avkastning fördes nu formellt in i lagstiftningen, främst genom ett mål om att de fiskade bestånden senast 2020 ska ha biomassanivåer över de som kan ge sådan avkastning. Att stärka det regionala inflytandet över fiskeriförvaltningen var ett starkt önskemål från många håll men rättsligt komplicerat, eftersom det i stort saknas förutsättningar i EU-rätten för att delegera beslut till regionala instanser (Long, 2010). Lösningen blev istället det som kallas "regionalt samarbete om bevarandeåtgärder" med innebörden att medlemsstater med ett direkt intresse i ett fiske gemensamt kan lämna förslag till Europeiska kommissionen (hädanefter kommissionen) avseende hur målen med den gemensamma fiskeripolitiken ska uppnås, till exempel avseende utformningen av fleråriga planer eller utkastplaner (förordning 1380/2013, art. 18). Det finns dock ingen skyldighet för medlemsstater att lämna sådana förslag och kommissionen är inte heller skyldig att besluta i enlighet med förslagen. Det kan därmed betraktas som en ganska svag form av regionalisering (Hegland m.fl., 2015).

Kommissionen föreslog också inledningsvis införandet av överlåtbara fångstkvoter men brist på politiskt stöd gjorde att det i slutändan bara resulterade

i en rättighet, men ingen skyldighet, för medlemsstaterna att använda sådana (förordning 1380/2013, art. 21). I praktiken innebär det lite eller ingen skillnad mot vad som har gällt tidigare.

Den kanske mest uppmärksammade frågan var beslutet att gradvis fasa in en landningsskyldighet med innebörden att all fisk som fångas och omfattas av en TAC måste tas ombord och landas (se närmare avsnitt 4.3 Landningsskyldigheten). Det innebär, med begränsade undantag, att det inte längre blev tillåtet att kasta tillbaka fångad fisk, till exempel därför att den anses för liten eller inte tillhör målarten för fisket.

Den nya GFP-förordningen innefattar också krav på att den gemensamma fiskeripolitiken ska genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen, för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras (förordning 1380/2013, art. 2). Användandet av en ekosystemansats har diskuterats länge inom fiskeriförvaltningen (Garcia m.fl., 2003) men den mer precisa definitionen och innebörden av detta har varierat över tid och beroende på lokala förhållanden (Long, 2012; Trochta m.fl., 2018). Flera olika, snarlika begrepp har också använts.¹³

Till skillnad från flera andra EU-rättsakter som föreskriver användandet av en ekosystemansats, innehåller GFP-förordningen en rätt omfattande definition av vad som avses med ekosystemansats i fiskeriförvaltningen:

[E]n integrerad ansats i fiskeriförvaltningen inom ekologiskt meningsfulla gränser som syftar 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, genom att beakta kunskaperna och osäkerheterna när det gäller ekosystems biotiska, abiotiska och mänskliga beståndsdelar. (Förordning 1380/2013, art. 4.)

Men även med denna definition återstår många frågor om vad en ekosystemansats innebär konkret samt hur olika typer av målsättningar ska avvägas mot varandra (Prellezo & Curtin, 2015). Det saknas också tydliga rättsliga krav som säkerställer att ansatsen tillämpas (Michanek & Christiernsson, 2014). I den vetenskapliga litteraturen finns det brett stöd för att ekosystembaserad förvaltning inbegriper bland annat effektiv involvering av aktörer, att förvaltningen sker på en relevant nivå och baserat på meningsfulla geografiska indelningar, att den tar hänsyn till

¹³ På engelska används ofta begreppen *ecosystem approach to (fisheries) management* eller *ecosystem-based (fisheries) management*. Om de anses ha olika innebörd eller vara mer eller mindre synonymer varierar mellan olika författare.

ekologisk såväl som social komplexitet, samt utgår från bästa möjliga kunskap (Murawski, 2007).

Ett centralt element i ekosystembaserad fiskeriförvaltning är att gå från förvaltning av enskilda arter till en modell som beaktar fiskets effekter på flera målarter tillsammans och även på andra arter med vilka dessa interagerar i ekosystemet (Möllman m.fl., 2014). Det innebär också att tillämpning av maximal hållbar avkastning kan vara svår att förena med ekosystembaserad förvaltning. Särskilt, som ofta är fallet, om maximal hållbar avkastning fastställs separat för enstaka arter eftersom den fiskeaktivitet som ska uppnå sådan avkastning för en art inte nödvändigtvis är förenlig med maximal hållbar avkastning för en annan art i samma ekosystem. Ett starkt fokus på maximal hållbar avkastning, liksom enartsförvaltning i allmänhet, riskerar också att vidare miljöhänsyn, som skydd av värdefulla bottenar eller balansen mellan olika nivåer i ekosystemet, kommer i skymundan, vilket kan få allvarliga konsekvenser (Prellezo & Curtin 2015; Trochta m.fl., 2018). Utvecklingen mot ekosystembaserad fiskeriförvaltning har gått långsammare inom EU än på flera andra håll. Det beror bland annat på att kortsiktiga intressen ofta har fått dominera de faktiska besluten inom den gemensamma fiskeripolitiken (Jennings & Rice, 2011).

2.2.6 Fiskeripolitikens externa dimension

Den gemensamma fiskeripolitiken har också vad som brukar kallas en extern dimension såtillvida att medlemsstaternas fiskeflottor fiskar bortom EU:s fiskevatten, dels på det fria havet och dels i andra staters fiskezoner. Det senare sker främst enligt avtal som EU slutit med tredje länder. På aggregerad EU-nivå kommer cirka 10 procent av fångsten från fiske på det fria havet och ungefär lika mycket från andra staters ekonomiska zoner till vilka EU-fartygen fått tillträde genom avtal mellan EU och respektive tredje land (Europeiska kommissionen, 2020a). EU:s internationella fiskeavtal kan delas in i två grupper. Dels avtalen med Island, Norge och Färöarna, som reglerar utbyte av fiskemöjligheter och förvaltning av delade fiskbestånd, dels det som numera kallas "partnerskapsavtal om hållbart fiske". De senare är avtal som EU ingår främst med så kallade AVS-länder (länderna i "Gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet") och som ger EU:s flotta rätt till fiske i dessa staters exklusiva ekonomiska zoner i utbyte mot ekonomiska bidrag och tekniskt stöd till förbättrad fiskeriförvaltning. Avtalen ska avse den del av den tillgängliga fiskeresursen som kuststaterna inte själva har kapacitet att utnyttja. De närmare villkoren för tillträde till fisken framgår av tidsbegränsade protokoll kopplade till avtalen. (Europaparlamentet, 2019).

EU-flottors fiske i främst utvecklingsländers vatten har varit utsatt för omfattande kritik, bland annat för att gå emot såväl EU:s egna målsättningar som dess internationella åtaganden avseende hållbar utveckling (Bretherton & Vogler, 2008; Antonova, 2016). Avtalen som möjliggör detta fiske kan också ses som ett sätt för EU att hantera sin egen överkapacitet genom att lokalisera

fisket till områden utanför EU. Avtalen var från början till stor del ett sätt att hantera förlusten av tillträde till områden där det tidigare varit fritt fiske men som kom att inkluderas i tredje länders exklusiva ekonomiska zoner. Regleringen av fiske i tredje länders vatten har dock skärpts gradvis. 2008 inrättades ett krav på tillstånd till fiskeriverksamhet för unionens fiskefartyg i vatten utanför EU:s vatten (förordning 1006/2008) vilket sedan vidareutvecklats med bland annat ökade krav på transparens avseende de unionsfartyg som fiskar i tredje länders vatten (förordning 2017/2403). Avtalen har också fått ökat fokus på tredjeländernas egna behov, även om det fortsatt finns kritik avseende bland annat effekter på det småskaliga fisket (Antonova, 2016). En stor utmaning är också att många av de aktuella länderna har svaga institutioner som har svårt att åstadkomma en hållbar fiskeriförvaltning, vilket ger en hög risk för överfiske och för att det stöd EU tillhandahåller inte ger önskad effekt (Blomquist, Hammarlund & Waldo, 2016). Ekonomiska och andra aspekter av dessa avtal diskuteras närmare i kapitel 3.

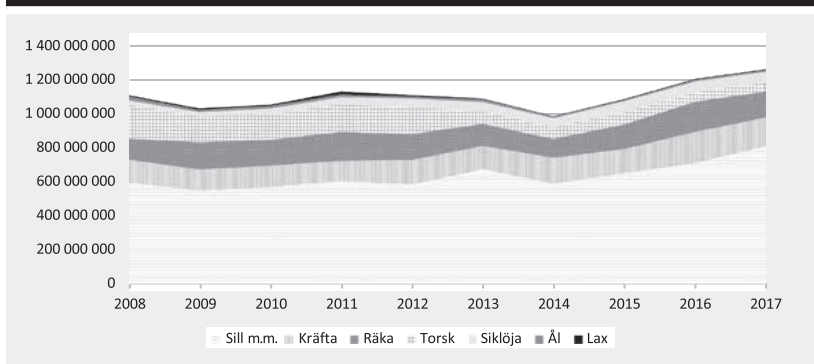
2.3 Svenskt yrkesfiske idag

Svenskt yrkesfiske har sedan EU-inträdet för 25 år sedan genomgått stora förändringar. Landningsvärdet i första ledet har emellertid varit förhållandevis stabilt och rört sig runt en miljard svenska kronor. Under 2016 och 2017 noteras en ökning och landningsvärdet¹⁴ uppgick då till drygt 1,2 miljarder. Lite förenklat beror det på att pelagiska arter som sill gett stora fångster och samtidigt betalas med ett högre kilopris. Totalt arbetade knappt 1 500 personer som fiskare under 2017, motsvarande knappt 800 helårsarbeten. Fisket kan delas in på olika vis men här utgår vi från fisken baserat på målart, det vill säga den art som man i första hand avser att fånga. Alla som har mer än hälften av sin inkomst från en viss art räknas in under det segmentet och segmentet "Sill m.m." inkluderar övriga pelagiska arter. Det sistnämnda är det överlägset största i både volym och värde. Huvudsakligen landas inom Sill m.m. sex pelagiska arter men dessa fartyg, som nästan genomgående är minst 18 meter, fångar i vissa fall även havskräfta, räka eller torsk. Figur 1 visar de olika segmentens totala landningsvärden under tio år.

Som framgår av figuren är landningsvärdena från ål och lax i det närmaste försumbara. Ålen som är en vandrande art och fiskas av flera europeiska länder har sedan slutet av 1900-talet en stadigt nedåtgående trend (Svedäng & Gipperth, 2012). 2013 förbjöds svenskt västkustfiske efter ål och även fisket i Öresund och längs Skåne och Blekinge är begränsat i tid. Ålfiske bedrivs med fasta (också klassificerade som passiva) redskap som ryssjor eller bottengarn där fiskare besöker fiskeplatserna med båt och hämtar eventuell fångst dagligen. 2017 var 108 fiskare aktiva ålfiskare motsvarande 45 helårsarbeten.

¹⁴ Landningsvärdet är värdet av fångsten i första led, vilket innebär det pris som betalas för fångsten på fiskauktionerna. För svenska landningar är Göteborg helt dominerande men det finns även mindre auktioner i Smögen och i Stockholm.

Figur 1 Landningsvärden i svenskt yrkesfiske baserat på målart under 2008–2017 *



*Diagrammet visar totala landningsvärden inklusive bifångster. För kräfta och råka innebär bifångsten betydande värden. Arterna anges nedifrån och upp, nederst sill m.m., följt av kräfta, råka och så vidare.

Källa: Havs- och vattenmyndighetens årliga inrapportering till EU:s datasammanställning (se Europeiska kommissionen, 2018a).

Lax fångas i Östersjön och under 2017 fanns 60 aktiva fiskare eller 16 helårsarbeten. Traditionellt användes drivgarn, som sätts ut med flöten i vattenytan och får driva med strömmen. De kan vara flera kilometer långa och bildar en nätvägg för fisk som simmar förbi. Ett problem med dessa passiva redskap är att de kan ge upphov till stora bifångster av sjöfågel och marina däggdjur som tumlare. Sedan 2008 är drivgarn förbjudna i Östersjön och svenskt laxfiske bedrivs numera nästan uteslutande utmed kusten med fasta redskap som fällor och ryssjor. Laxbeståndet i Östersjön har också påverkats negativt av laxsjukdomen M74. Laxfiske i Östersjön har länge varit ett konfliktområde mellan yrkesfiske och sportfiske. Sportfisket var drivande i att få till drivgarnsförbudet och har återkommande påtalat hur ett minskat yrkesfiske efter lax i Östersjön med ökande bestånd som följd skulle kunna leda till stora öknings av de samhällsekonomiska värdena från laxfiske genom ett ökat sportfiske i åar och älvar (Gefle Dagblad, 2008; Hasselberg, 1997).

Pelagiskt fiske har fram till tidigt 1980-tal och sedan mitten av 1990-talet varit den dominerande inkomstkällan för svenskt fiske. I figur 1 visas intäkter från alla pelagiska arter och alla typer av pelagiska fisken vilket innebär att ett antal mindre kustnära fisken också ingår, men nästan allt kommer alltså från vad som med svenska mått mäts större fartyg.¹⁵ I det storskaliga pelagiska fisket

¹⁵ De största fartygen inom den svenska flottan var länge under 900 bruttoregisterton (BRT), vilket kan jämföras med stora båtar i den norska och isländska flottan på 4–5000 BRT. Under 2010-talet har dock några av de stora svenska fiskebolagen sålt sina gamla båtar vidare till länder som Ryssland och Sydkorea och beställt större båtar. I juli 2019 levererades Sveriges största fiskefartyg Astrid på 2400 BRT, 70 meter och med en motor på 3000 kW. Den gamla Astrid var på 700 BRT och hade en nästan lika kraftig motor och därmed högre bränsleförbrukning per fångat ton. De nya båtarna kan stanna ute längre och därmed utnyttja lastkapaciteten bättre vilket innebär lägre bränsleförbrukning per landat ton också i det avseendet.

fångas sill för mänsklig konsumtion i Kattegatt, Skagerrak, Nordsjön, Norska havet och Nordatlanten, samt Östersjösill för konsumtion och för tillverkning av fiskmjöl/foder. Skarpsillen från Skagerrak används för konsumtion medan Östersjö- och Nordsjöskarpsill blir fiskmjöl/foder. Tobis och taggmakrill från Nordsjön och blåvitling från Nordatlanten blir också fiskmjöl/foder. Under 2017 utgjorde pelagiska landningar 64 procent av de totala landningarnas värde, vilket motsvarade drygt 800 miljoner kronor av totalt 1 260 miljoner i landningsvärde för det svenska fisket. Antalet sysselsatta var knappt 700.

Redan i slutet av 1990-talet fanns ett intresse bland svenska pelagiska producenter att övergå till individuella fångstandelssystem.¹⁶ Centralorganisationen Sveriges fiskares riksförbund var dock mycket kritisk och motverkade en sådan utveckling. En bit in på 2000-talet svängde Sveriges fiskares riksförbund och det pelagiska fisket följde utvecklingen i Danmark vilket ledde till ett system med individuella fångstandelar, som trädde i kraft 2009. Andelarna fördelades gratis till aktiva fiskare på basis av deras genomsnittliga historiska fångst. Inledningsvis skulle detta gälla under en prövoperiod på tio år, men i slutet av 2019 beslutades om en förlängning med tio år (HaV 2019a).

Internationella erfarenheter visar att transaktionspriser och årliga leasingpriser på fångstandelar är helt centrala både som signal till de inblandade aktörerna och som informationskälla för framtida utvärderingar. Trots detta gjordes inget försök att göra prisinformation systematiskt tillgänglig vare sig för inblandade aktörer eller för ansvariga myndigheter (Stage m.fl., 2015). När systemet är helt etablerat bör det årliga leasingpriset uppgå till 50 procent av landningsvärdet och förmögenhetsvärdet på kapitalet som ägande av fångstandelar innebär, till tio gånger detta, det vill säga 400 miljoner svenska kronor respektive 4 miljarder svenska kronor (Wilén, 2006). På sikt skulle alltså svensk fiskeriförvaltning kunna införa kostnadstäckning där industrin betalar för delar av fiskeriförvaltningens kostnad, vilket exempelvis sker på Island (Gunnlaugsson m.fl., 2018).

Räkfisket bedrivs på västkusten i Skagerrak och Nordsjön med jämförelsevis mindre bottentrålare.¹⁷ Redan före andra världskriget hade svenska västkustfiskare en självpåtagen reglering där man undvek att landa för mycket räka i en ambition att undvika prisfall om tillgången skulle vara alltför god under perioder. När fiskezonerna under senare delen av 1970-talet utökades till 200 sjömil från tidigare tolv sjömil innebar det att svenska fiskares tillgång till tidigare internationella vatten i många fall förlorades när vattnen kom under

¹⁶ Individual Transferable Quotas (ITQ), på svenska individuella fångstkvoter, innebär att för att få fiska och landa en art måste fiskaren äga rätten att landa en andel av årets anvisade totalfångst för den arten. Numera används ofta begreppet Catch shares vilket här översätts med individuella fångstandelar.

¹⁷ Bottentrålen är en lång nätkasse med oval öppning som släpas längs botten med hjälp av två vajrar efter båten och styrs med hjälp av två tunga trålbord som också följer botten. Svenska räkrålarer är 9–32 meter långa.

andra länders nationella kontroll (se vidare avsnitt 1.6). När en TAC – det vill säga total tillåten fångst ur ett visst bestånd – för räkbeståndet i Skagerrak och Nordsjön infördes 1992, innebar den självpåtagna ransoneringen att svenska fiskare fick halva kvoten jämfört med de danska när uppdelningen i detta fall baserades på historiska fångster (Eggert & Ulmestrand, 2008).¹⁸

Historiskt är de svenska räkbåtarna mindre och de har varit många till antalet. Drygt 60 svenska räkbåtar var aktiva 2015 medan det individuella fångstandelssystemet skyndat på rationaliseringen i Danmark ned till mindre än tio båtar. Under perioden 2008–2017 var intäkterna relativt stabila runt 150 miljoner kronor och runt 100 fiskare arbetade på räkbåtarna 2017. Det har dock varit debatt om räkfisket. Världsnaturfonden (WWF) uppmanade 2014 till bojkott av svenska räkor med hänvisning till att svenska fiskare dumpar stora mängder småräka. Storräka betalas i storleksordningen tio gånger mer per kilogram än småräka. Kombinationen många båtar och den stora skillnaden i kilopris skapade starka ekonomiska motiv för finsortering (high grading på engelska) av räka, det vill säga att stora mängder småräka dumpades i havet för att undvika att den svenska räkkvoten slog i taket och stängde fisket i förtid för svenska båtar.¹⁹ 2017 trädde EU:s utkastförbud (se vidare avsnitt 4.3) i kraft inom räkfisket, vilket innebär att all fångad räka måste landas och bokföras. För att hantera detta drev yrkesfisket på för att införa ett fångstandelssystem där större båtar kan hyra och sälja kvoter. För mindre båtar finns ett liknande system, men handeln mellan små och stora båtar är begränsad. Havs- och vattenmyndigheten valde en starkt fördelningspolitisk profil på tilldelningen. Grunden var genomsnittsfångster 2011–2014, men de mest aktiva båtarna fick bara 50–75 procent av sina historiska fångster. De minst aktiva båtarna fick tilldelningar på 150–600 procent av sina historiska fångster.

Kräftfisket bedrivs också på västkusten i Kattegatt och Skagerrak. Historiskt har svenska båtar ofta kombinerat räk- och kräfftiske och även kombinerat torsk- och kräfftiske har varit vanligt. I början av 1980-talet började havskräfta fångas kommersiellt också med burfiske, från att tidigare enbart ha fiskats genom bottentrålning. Numera tar ett 70-tal båtar 25–30 procent av den totala fångsten på 1 200 ton med bur, medan runt 70 båtar med bottentrål fångar resterande mängd. På grund av nedgången av kustnära torskbestånd och specialiseringen inom räkfisket har trålfisket efter kräfta minskat samtidigt som burfisket ökat. 2017 var antalet sysselsatta 260 personer och trots att landad vikt minskat 2008–2017 har värdet ökat till 160 miljoner kronor tack vare högre kilopris. De högre

¹⁸ Historiska fångster är den dominerande tilldelningsregeln när fiskekvoter införs både mellan och inom länder (Lynham, 2014).

¹⁹ Det danska räkfisket rationaliserades via införandet av individuella fångstandelar i slutet av 2000-talet och knappt tio båtar delar på dubbla kvoten som inte alltid fiskas upp. Därmed saknades motiv för finsortering. Danska fiskare landade fångster med en tredjedel stora räkor medan svenska båtar hade i genomsnitt hälften stora räkor. Skillnaden kan bero på ett mer selektivt svenskt fiske för att få högre andel stora räkor och/eller att svenska fiskare i högre utsträckning gör utkast.

priserna beror på att efterfrågan på skaldjur ökat men också på att burkräfta betalas betydligt högre per kilo än trålfångad kräfta. Utkastförbudet gäller trålfiskare medan burfiskare är undantagna och tvärtom uppmanas att sätta tillbaka små rombärande honor och fiskbifångst under vatten för att undvika att den tas av sjöfåglar.

Torskfisket har historiskt varit det näst viktigaste inom svenskt fiske. Under en glansperiod från tidigt 1980-tal och tio år framåt var torsk och torskliknande demersala²⁰ arter som kolja och sej tillsammans den värdefullaste fångsten inom svenskt fiske. Detta berodde på de gynnsamma förutsättningar för rekrytering (det vill säga antalet yngel som överlever, växer till sig och blir del av det fångstbara beståndet) och tillväxt som tillfälligt uppkom för torsken i Östersjön. Under sent 1970-tal hade Östersjötorsken en enorm tillväxt och den lekande biomassan (den del av beståndet som är könsmogen och reproducerar sig) ökade från 200 000 ton till 700 000 ton på 7–8 år. Det lönsamma torskfisket stimulerade ökande flottor för flertalet länder i Östersjön, ökat fisketryck²¹ och när de särskilt gynnsamma betingelserna för nyrekrytering uteblev minskade beståndet hastigt. 1991 bedömdes lekbiomassan²² till 100 000 ton.

Förvaltningen av torsken i Östersjön har sedan 1980-talet varit ett sorgebarn. Under 1990- och 2000-talet vidtogs traditionella åtgärder med ökade minimimått för landning, krav på selektionsutrustning för att undvika fångst eller skada på ung torsk samt fiskestopp under delar av året. Däremot vidtogs inga åtgärder för att ändra de ekonomiska incitamenten för överkapacitet och kapplöpning om fisken. Efter en bottennotering 1998 ökade beståndet långsamt under en tioårsperiod och förhoppningar väcktes om att återuppbyggnadsplanen för torsken fungerat, men istället har beståndet vänt nedåt. Tillåtna fångstkvoter har kontinuerligt minskats, torskindividerna har magrat och det har setts tydliga tecken på tusenbröder, det vill säga torsk under minimimåttet finns i så riklig mängd att det blir matbrist och minskad tillväxt bland dessa. Samtidigt fiskas torskar över minimimåttet upp alltför fort och Östersjöns östra bestånd saknar i stort sett stora individer, alltså äldre torsk i årsklasserna 6–10 år (Svedäng & Hornborg, 2014). I juli 2019 deklarerade Europeiska kommissionen (2019) ett totalt fiskestopp för större delen av Östersjön i ett försök att rädda det östra beståndet, som är det största och mest betydelsefulla torskbeståndet i Östersjön.

Svenskt fiske idag domineras totalt av fiske inom de fyra segmenten nordhavsräka, havskräfta, torsk och fiske efter sill och andra pelagiska arter. Alla dessa arter förvaltas numera inom ramen för individuella fångstandelar och för

²⁰ Angående begreppet demersal, se fotnot 8.

²¹ Fisketryck är kopplat till fiskerimortaliteten, det vill säga hur stor andel av beståndet som dör på grund av fiske. Ett ökat fisketryck innebär att en större andel av fångstbara torskar dör på grund av fiske.

²² Lekbiomassa är vikten av alla fiskar som bedöms könsmogna och därmed leker.

det pelagiska fisket är systemet i det närmaste fullt utvecklat. Det pelagiska fisket har också expanderat inom EU och svenska fiskeföretag har även verksamhet och kvotägarande i Danmark. Fiskena efter nordhavsräka och havskräfta längs den svenska västkusten är förhållandevis väl fungerande, men de låga nivåerna av kustnära torsk innebär inskränkningar i fiskena för att skydda torsken. Återuppbyggnaden av torskbestånden i Östersjön har hittills misslyckats och i början av 2020 ser alltså framtiden mörk ut för svenskt torskfiske.

2.4 Yrkesfiskets roll i fiskeripolitiken

Hegland och Raakjaer (2008) analyserar dansk fiskeripolitik under åren 1983–2007 och beskriver den som i mycket styrd av särintressen. Särskilt betydelsefulla har allianser mellan yrkesfiskets representanter och medlemmar av parlamentet varit. Eftersom fisket inte har betraktats som viktigt ur ett nationellt politiskt perspektiv har en liten grupp med kunskaper och stort engagemang kunnat ha ett större inflytande på politiken än vad som annars vore möjligt. Hultkrantz (1997), Hasselberg (1997) och Lövin (2007) ger alla en liknande beskrivning av svensk fiskeripolitik fram till EU-inträdet. Sveriges fiskares riksförbund tillsammans med ett fåtal medlemmar av riksdagen och regeringen var tongivande medan handläggare på Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket följde efter. I Isabella Lövins (2007) bok *Tyst hav – jakten på den sista matfisken* är en av de centrala uppgiftslämnarna Per Wramner, Fiskeriverkets generaldirektör under perioden 1989–1998, och här framträder också en bild av att maktbalansen består i slutet av 1990-talet. Den långa traditionen av samförståndsanda, med ursprung i Saltsjöbadsavtalet 1938, innebär att svensk fiskeripolitik baserades på samverkan och att särintressen skulle vara representerade. Fram till EU-inträdet innefattade detta endast yrkesfisket, fiskförädlingsindustrin och senare sportfiskets organisationer.

Hasselberg (1997) beskriver hur Sveriges fiskares riksförbund är tongivande i formulerandet av svensk fiskeripolitik fram till EU-inträdet, men att en förändring sker i mitten av 1990-talet. EU-inträdet spelar roll, men det är också en följd av att intresset för miljön ökat och nedfiskade bestånd nationellt och internationellt blir frågor som också berör den svenska allmänheten. Både Hultkrantz (1997) och Hegland och Raakjaer (2008) finner för Sverige respektive Danmark att det förelåg ett problem med vad som inom nationalekonomin kallas för *regulatory capture*. Innebörden är att när särintressen engageras i beslutsprocessen kan dessa ta kontroll över processen. Resultatet blir då att besluten främst gynnar dessa intressen men inte leder till det som vore önskvärt ur ett vidare samhällsperspektiv. För ett förhållandevis litet antal yrkesfiskare har olika beslut inom fisket stor betydelse och de har därför motiv att spendera resurser för att uppnå inflytande på besluten. Medborgare i allmänhet får stå för notan när besluten innebär kostnader, men utslaget på alla skattebetalare är dessa kostnader försumbara och enskilda medborgare saknar därför ekonomiska motiv att investera tid eller pengar i att påverka beslut i en annan riktning (Stigler, 1971).

3 EU:s fiskeriförvaltning från svenskt inträde 1995

EU:s gemensamma fiskeripolitik var vid Sveriges inträde i januari 1995 utformad som en flermålspolitik. För EU:s del gällde fyra hörnstenar: en bevarandepolitik, en strukturpolitik, en marknadspolitik och slutligen en extern fiskeripolitik där fiskeavtal med tredje land och förhandlingar i internationella organisationer ingår (Rodgers & Valatin, 1997).

Svensk stödverksamhet för fisket överfördes vid inträdet till EU och svenskt fiske fick därmed tillgång till potentiellt mycket större bidragsbelopp. Verktöget för genomförande av EU:s strukturpolitik är de så kallade strukturfonderna. Syftet med politiken är att anpassa fisket till behoven. Medel har funnits tillgängliga för projekt inom fiske- och vattenbruksanläggningar men även för marknads- och utvecklingsforskning. Här har funnits stöd för modernisering av fiskeflottan men även pengar för att eliminera överskottskapacitet genom skrotbidrag.

Problemet med överskottskapacitet och hur EU försökt hantera den är en intressant illustration av EU:s dilemma med fiskeripolitik. Från början av 1980-talet har EU haft så kallade flerårsstyrningsprogram.²³ Dessa drevs under mer än 20 år som avvecklingsprogram med målet att anpassa flottstorlek till lämplig fångstnivå med hänsyn till fiskbeståndens storlek. Fisket delades in i segment och fiskekapacitet mättes med grova variabler som motorstyrka och lastkapacitet. Målet var att fiskekapaciteten skulle begränsas och på sikt minskas.

Även om man skulle lyckas med att hålla statiska mått som motorstyrka och lastkapacitet konstanta, så sker emellertid en teknisk utveckling som gör att den verkliga fiskekapaciteten för konstant fiskekapacitet ändå ökar med ett par procent årligen (Marchal m.fl., 2001). Under perioden 1982–2006 betalades alltså bidrag till båtägare för att skrota fartyg,²⁴ till modernisering och till nybyggnation.

Utvärderingar av avvecklingsprogram inom yrkesfisket visar generellt att de misslyckats (Holland, Gudmundsson & Gates, 1999). Skrotningspremier innebär nästan alltid ett indirekt bidrag till kvarvarande båtar (Weninger & McConnell, 2000) och ett skyddsnät som ofta medför att kvarvarande båtägare

²³ Multi-annual guidance programme (MAGP) är den engelska termen.

²⁴ Ibland kunde bidraget också fås utan skrotning, och istället såldes båten vidare till tredje land utanför EU.

tenderar att överinvestera i fiskekapacitet och direkt motverka intentionen (Clark, Munro & Sumaila, 2005). När rättighetsbaserad fiskeriförvaltning som individuella fångstandelar införs är det industrin som står för kostnaden att skrota överflödiga fiskefartyg istället för att offentliga medel används för att subventionera näringen (Hannesson, 2004).

I juni 2008 hävdade Poul Degnol²⁵ att EU nu äntligen slutat med direkta bidrag till båtar. Kort därefter steg oljepriset till rekordnivå och senare samma år erbjöd EU undantag för nationellt stöd inom fisket. Frankrike gav då 55 procent bidrag till investeringar för fiskebåtar där bränsle utgjorde minst 30 procent av produktionskostnaden. Ett bivillkor var att flottkapaciteten inom segmentet skulle minskas med 30 procent. I norra Biscayabukten fick sex båtar bidrag och investerade i ett framgångsrikt snurrevadsfiske.²⁶ Detta ledde till en infekterad debatt och båtarna förbjöds tillträde till de omgivande regionerna Bretagne, Aquitaine och Poitou-Charentes (Gobillon & Wolff, 2017).

Svensk fiskeriförvaltning, här förstått som de aspekter av fiskeriförvaltningen som Sverige kan styra över trots EU-medlemskapet, har gradvis övergett sitt tidigare fokus på näringspolitik och inriktas numer i större utsträckning mot hållbar utveckling och framförallt de miljömässiga aspekterna (Martin Rydgren, Bengt Sjöstrand, personlig kommunikation) vilket också bekräftas av Riksrevisionen (2008, sid. 7):

Från att främst ha varit näringspolitiskt inriktade är målen nu utformade för att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling: ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Målen för lagstiftningen innebär att fisket ska vara lönsamt så att det går att försörja sig som fiskare. Samtidigt ska sysselsättningen i det småskaliga kustfisket främjas. Överfiske som hotar fiskbestånden ska stoppas.

Samtidigt finns kritik mot att möjligheterna att genomföra naturvårdskrav i relation till fisket fortfarande är begränsade (Christiernsson & Michanek, 2016).

EU:s marknadspolitik har målet att skapa en gemensam marknad där produktionen anpassas till efterfrågan vilket ska gynna både producenter och konsumenter. I praktiken liknar dock EU:s tillämpning av marknadspolitiken den tidigare beskrivna svenska tillämpningen av inkomst-, produktions- och konsumentmålen. Även här har en merkantilistisk syn dominerat: produktionen inom EU ska vara lönsam och konkurrenskraftig mot omvärlden. Att gynna konsumenter innebär enbart att de ska kunna köpa inhemskt producerad sjömat. När det gäller import har EU tillämpat tullar, kvoter och strafftullar

²⁵ Poul Degnol var vid tillfället vetenskaplig rådgivare åt kommissionen och har varit en nyckelfigur vid utformandet av fiskeripolitiken samt även varit avdelningschef på Havsforskningsrådet (ICES).

²⁶ Snurrevad liknar en träl men båten ligger stilla och vinschar in redskapet som främst fångar plattfisk och andra bottenlevande arter.

på exempelvis norsk odlad lax. Snarare än att erbjuda EU:s konsumenter odlad lax av högsta kvalitet till lägsta pris har åtgärderna inriktats på att försöka hålla liv i inhemska odlingsförsök, som trots förmånliga bidrag har haft svårt att visa lönsamhet (Asche, 1997).

Den externa fiskeripolitiken som innefattar fiskeavtal med tredje land och förhandlingar i internationella organisationer är en betydande utgiftspost. EU:s fiskeribudget har uppgått till 1 procent eller knappt därunder i förhållande till den totala budgeten. 2004 var fiskeribudgeten runt 9 miljarder svenska kronor vilket motsvarade 0,75 procent av den totala EU-budgeten. Något år innan användes närmare 25 procent av medlen, eller ungefär 2 miljarder kronor, för inköp av fiskerättigheter i främmande vatten för EU:s fiskare. EU:s fiskeflotta fångar ungefär 10 procent av sin fisk i dessa länders vatten. Grunden till dessa omfattande subventioner fanns i möjligheten att inrätta exklusiva ekonomiska zoner, eller fiskezoner på upp till 200 sjömil som fastslås i FN:s havsrättskonvention. De utvidgade zonerna gjorde att många fiskeområden där EU-flottan tidigare bedrivit fiske hamnade under tredje länders kontroll. Kuststaterna var dock förbundna att erbjuda fjärrfiskeflottor fortsatt tillträde, exempelvis genom att sluta fiskeriavtal, till de fiskbestånd de själva inte hade kapacitet att fiska (Hughes, 2004). 2015 hade EU 18 fiskeriavtal, vilka ger en totalersättning på mer än 100 miljoner euro per år (Blomquist, Hammarlund & Waldo, 2016).

Det är ett begränsat antal medlemsstater som utnyttjar fisket som avtalen med utvecklingsländer berättigar till. Sverige utnyttjar inte dessa avtal. EU-budgeten står för cirka 80 procent av ersättningen för fiskeriavtalen medan fartygsägarna står för de återstående ungefär 20 procenten. Dessa avtal innebär en komplex balansgång. Om EU sluter avtal finns vissa förhoppningar om att de mottagande länderna ska gynnas av ersättningen. Länder som själva har en måttlig inhemsk fiskekapacitet kan med hjälp av fiskeriavtal få ersättning och på så vis ett slags avkastning på sitt fiskekapital trots att de kanske saknar möjlighet att bedriva ett storskaligt inhemskt fiske. Att EU har ett avtal är sannolikt att föredra framför att enskilda fiskeföretag sluter avtal vilket också förekommit.²⁷ EU:s avtal kan också utgöra en motvikt till den stora globala expansion som den kinesiska fjärrflottan genomgått under 2000-talet (Cao m.fl., 2015).

Samtidigt finns risker med EU:s avtal. Först och främst är det ånyo en subvention för att upprätthålla en för stor EU-flotta. Det kan också innebära att inhemskt fiske i det tredje landet konkurreras ut. Om ledare för landet är korrupta finns risken att en mycket liten del av intäkterna kommer fattiga delar av befolkningen till del. I flera fall förekommer uppenbart överfiske där parterna ser till kortsiktig

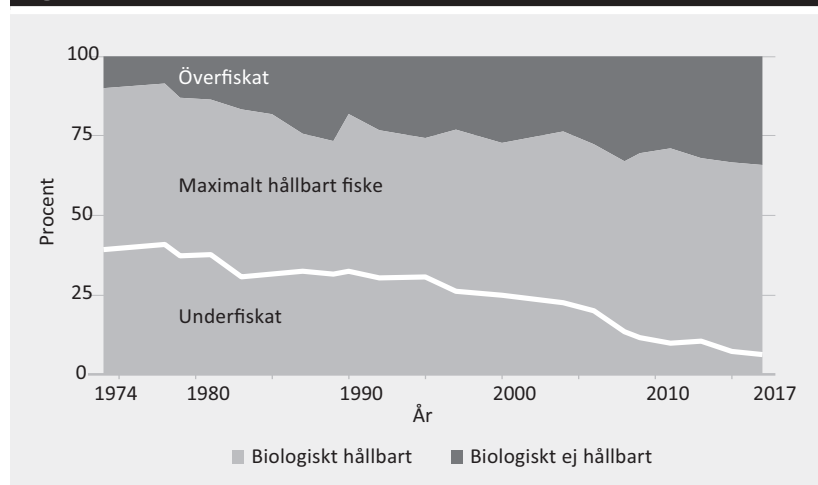
²⁷ SVT:s undersökande program Uppdrag granskning visade 2010 hur svenska fiskare med Marockos goda minne fiskade på det ockuperade Västsaharas vatten (<https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/svenska-fiskare-bidrar-till-ockupationen>)

vinning. Dessa tredje länder saknar nästan genomgående tillräckliga resurser för kontroll och övervakning (även inom EU där resurser för övervakning och kontroll borde finnas är detta ett stort problem, se avsnitt 4.2) så att fiskeregler följs, vilket innebär än större risk för rovfiske. Samtidigt innebär avtalen inkomster för länderna och i vissa fall kan EU-flottan bidra till spridningseffekter där exempelvis lokala landningar skapar arbetstillfällen, kompetensöverföring och förädlingsvärden (Hughes, 2004).

Bevarande av fiskbestånd är av naturliga orsaker centralt vid fiskeriförvaltning. Traditionellt har fiskbeståndens status varit den enda variabeln vid utvärdering av fisken. Ifall bestånden bedömts vara nära den storlek då de antas producera den maximalt hållbara fångsten har förvaltningen bedömts som framgångsrik även om det ekonomiska slöseriet i fisket har varit omfattande (Homans & Wilen, 1997). Det har också förekommit kritik mot samhällsekonomiskt lönsamma fisken, där alltså ekologi och ekonomi är i önskat skick, men en försämring skett av sociala aspekter, som exempelvis minskad sysselsättningsnivå eller att mindre båtar ersatts av större (Cheung & Sumaila, 2008). Det finns alltså ett behov av att utvärdera fisken utifrån ekologiska, ekonomiska och sociala variabler (Anderson m.fl., 2015).

Modern forskning har också bekräftat att god lönsamhet i fisket ofta har ett positivt samband med beståndsstorlek och att ökad lönsamhet i sådana fall kan åtföljas av positiva effekter också på sysselsättningen (Turris, 2010; Asche m.fl., 2018). När det gäller beståndens skick i världen gör FAO (2018) den globala bedömningen att år 2015 var 60 procent av bestånden i närheten av maximal hållbar avkastning, 7 procent var större än så medan 33 procent av bestånden

Figur 2 Globala trender i världens fiskebestånd 1974–2015



Källa: State of the World Fisheries and Aquaculture (FAO, 2018).

var överfiskade och betydligt mindre än vad de bör vara för att ge största möjliga avkastning. I figuren nedan från FAO (2018) visas trenden på global nivå. Det kan noteras att i polemiskt syfte summeras ofta de två översta, och formuleringar som ”mer än 90 procent av världens fiskbestånd är fullt utnyttjade eller överfiskade” används ofta. Maximal hållbar avkastning är i allmänhet målet för fiskeriförvaltning, så formuleringen är missvisande. Samtidigt har emellertid andelen överfiskade bestånd ökat från knappt 10 procent till 33 procent under 40 år, vilket signalerar problem.

Det förekommer flera definitioner av överfiske inom fiskeribiologi, men en motsvarande bedömning av EU:s fiskbestånd på basis av 397 bestånd fann att 69 procent av bestånden var överfiskade och 51 procent var utanför det som kallas säkra biologiska gränser (Froese m.fl., 2018). En kort sammanfattning av EU:s bevarandepolitik är alltså att den har misslyckats kapitalt. Studien finner också att bestånden i Norska havet och Barents hav, vilka huvudsakligen förvaltas av Norge, eller av Norge och Ryssland, är i klart bäst skick av de bestånd som ingår i studien. Samtidigt är Medelhavets bestånd i absolut sämst skick med mindre än 20 procent av bestånden utnyttjade på ett hållbart sätt. Hilborn m.fl. (2020) ger en något ljusare bild. De använder data av högre kvalitet men omfattar en mindre del av Medelhavets arter och finner då att bara 14 procent av EU:s bestånd är överfiskade. För EU:s fiske när inte Medelhavet inkluderas befinner sig en majoritet av bestånden i närheten av den nivå där de ger maximal hållbar avkastning.

3.1 EU:s fiskeriförvaltning i en internationell jämförelse

Marchal m.fl. (2016) jämför EU:s fiskeriförvaltning med Islands, Nya Zeelands och Australiens. Island och Nya Zeeland var tidiga med att pröva äganderättighetsbaserad förvaltning för runt 40 år sedan och införde allomfattande förvaltning med individuella fångstandelar 1986 respektive 1990. Australien har också ett flertal fisken som förvaltas med individuella fångstandelar.²⁸ Den generella slutsatsen i studien är att EU:s fiskeriförvaltning i jämförelse med de tre länderna är mindre framgångsrik både när det gäller att bevara fiskebestånd och att ur ett samhällsekonomiskt perspektiv förvalta resurserna effektivt. Studien använder företrädesvis data under cirka tio år fram till 2014 och författarna menar att EU hade ett större problem med överkapacitet vid periodens början, vilket delvis förklarar det sämre ekonomiska utfallet. EU:s årliga kostnader uppgår i genomsnitt för perioden till 14 procent av landningsvärdet medan motsvarande siffra är 2, 15 respektive 4 procent för Island, Nya Zeeland och Australien. Andelen av kostnaderna som utgör direkta subventioner är för EU 50 procent medan Island har 27 procent och de två övriga 0 procent. De tre jämförelseländerna utmärker sig också genom att fiskenäringen betalar

²⁸ Vi använder genomgående begreppet individuella fångstandelar vilket är en modern kompromiss av den tidiga termen Individual Transferable Quotas och den numera vanliga Catch shares.

och bidrar till att täcka offentliga kostnader för fiskeriförvaltning. Andelen fiskeriförvaltningskostnader som betalas av industrin uppgick till 65 procent på Island, 39 procent för Nya Zeeland och 36 procent för Australien. Motsvarande siffra för EU är noll.

Arnason m.fl. (2000) studerade fiskeriförvaltningens kostnader i Norge, Island och Newfoundland. Kostnaderna skattades för tre områden: för det första kontroll och övervakning, vilket för svenska förhållanden motsvarar Kustbevakningens och Havs- och vattenmyndighetens arbete, för det andra formulering, informering och genomförande av förvaltning och regler för fisket, vilket i Sverige motsvaras av Havs- och vattenmyndighetens arbete. Och slutligen skattas kostnaderna för marin forskning som innefattar beståndsuppskattning, prognoser och lämpligt fångstuttag, vilket i Sverige sköts av havsforskningslaboratoriet, Lysekil, Sveriges lantbruksuniversitet. Island lägger ungefär 3 procent, Norge runt 8 procent och Newfoundland 15–25 procent av landningsvärdet. Övriga studier som refereras anger fiskeriförvaltningskostnader i storleksordningen 7,5 procent för Storbritannien, 10 procent för Australien och 15 procent för USA.

1998 uppskattades (SOU, 1998) kostnaden för svensk fiskeriadministration till cirka 300 miljoner kronor fördelat på främst Fiskeriverket och Kustbevakningen, men också för länsstyrelserna och Jordbruksdepartementet. Svenskt landningsvärde för dessa år låg i närheten av 1 000 miljoner, så med bara kostnaderna för Fiskeriverket och Kustbevakningen var den svenska siffran 26 procent.

Carpenter och Kleinjans (2017) hamnar avsevärt högre i en jämförelse mellan tolv EU-länder för 2016. Svenska förvaltningskostnader skattas till 66 procent av landningsvärdet. Svenska landningar låg då i intervallet 100–110 miljoner euro. Skattefri diesel för fiskebåtar bokförs som en subvention, så Sveriges höga dieselskatt innebär en ökning på 21 procentenheter. Fiskeriförvaltningskostnader på 45 procent överstiger fortfarande med minst 12 procentenheter värdena för Italien, Irland, Polen, Danmark, Frankrike, Portugal, Spanien, Tyskland, Belgien, Nederländerna och Storbritannien.

Mangin m.fl. (2018) förstärker bilden av att svensk fiskeriförvaltning är kostsam. I studien jämför de 25 länder och beräknar kostnaden för fiskeriförvaltning per landad vikt fisk. Tre länder utmärker sig med extra hög kostnad. Irland toppar med cirka 800 US-dollar per ton landad fisk, Sverige är tvåa med 540 US-dollar och Kanada trea med 460 US-dollar per ton landad fisk. Som jämförelse är motsvarande värden för Norge 130, Danmark 120, Finland 60 och Island 20 US-dollar per landat ton med fisk.

EU lägger numera en budget som omfattar sju år, och för 2014–2020 har man ett totalbelopp på 7,4 miljarder euro för det som på engelska kallas European Maritime Affairs and Fisheries (Europeiska kommissionen, 2020b). 86 procent

av detta (6,4 miljarder euro) tilldelas Europeiska havs- och fiskerifonden. Enligt beskrivning fokuserar fonden på satsningar mot en hållbar framtid för europeisk fiskeindustri och kustsamhällen. Särskilt prioriteras återuppbyggnad av fiskbestånd, minskad marin miljöpåverkan från fisket och en gradvis eliminering av slösaktigt utkast inom fisket. Den årliga budgeten uppgår alltså till i genomsnitt 1,06 miljarder euro. Det ska jämföras med det totala landningsvärdet för EU 2018 som uppgick till 7,38 miljarder euro, vilket ger en utgift som motsvarar 14 procent av landningsvärdet (Europeiska kommissionen, 2020c). EU:s offentliga kostnader tycks inte minska kostnaderna för enskilda medlemsländers fiskeriförvaltning och intrycket av genomgången här ovan är att EU:s kostnader kan adderas till de nationella kostnaderna för fiskeriförvaltning.

4 Effekter av det svenska EU-medlemskapet

4.1 Gränsen mellan gemensam och nationell fiskeripolitik

Även om det här främst är en analys av EU:s gemensamma fiskeripolitik och dess påverkan på Sverige är det betydelsefullt att uppehålla sig en stund kring vad som inte omfattas av den EU-gemensamma regleringen och som alltså fortsatt att vara en mer eller mindre nationell angelägenhet också efter Sveriges EU-inträde. Utgångspunkten är visserligen att EU:s medlemsstater överlåtit all beslutsmakt avseende marint fiske till unionen. I praktiken finns det dock ett antal områden där en enskild medlemsstat kan formulera och genomföra en egen politik, mer eller mindre oberoende av EU. Antingen för att det handlar om frågor som helt enkelt faller utanför den gemensamma fiskeripolitiken eller för att man inom EU har beslutat sig för att delegera vissa beslut till de enskilda medlemsstaterna.

Betydelsefullt för Sverige med sina många sjöar är att sötvattensfiske, med undantag för vissa marknadsregler, inte omfattas av fiskeripolitiken som ju rör marint fiske. Sötvattensfisket i Sverige regleras istället helt och hållet genom den svenska fiskelagstiftningen, främst fiskelagen (lag 1993:787) och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (förordning 1994:1716). Det innebär inte att förvaltningen av sötvattensfisket är helt oberörd av EU-regler. Till exempel är fiskfaunans artsammansättning och förekomst en av de biologiska kvalitetsfaktorer som används för klassificering av ekologisk status i sjöar och floder enligt EU:s ramvattendirektiv (direktiv 2000/60/EG, bilaga V), vilket medför vissa krav på fiskeriförvaltningen för att direktivets mål om god ytvattenstatus ska kunna uppnås. Men det innebär ändå en stor möjlighet att fortsatt reglera fisket i sjöar och vattendrag på nationell nivå.

Ett annat mycket betydelsefullt undantag är att sportfisket, eller fritidsfisket, till största delen inte blivit föremål för reglering genom den gemensamma fiskeripolitiken trots att det på många håll är ett omfattande fiske, inte minst i termer av värdet på fångsten. I inledningen till GFP-förordningen konstateras visserligen att fritidsfiske kan ha betydande inverkan på fiskeresurserna och enligt den så kallade kontrollförordningen (förordning 1224/2009) ska medlemsstaterna se till att fritidsfiske på deras territorier och i EU:s vatten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Men vilka skyldigheter detta medför mer konkret specificeras inte. Ett tydligt krav är emellertid att saluföring av fångster från fritidsfiske i havet inte är tillåtet i medlemsstaterna (förordning 1224/2009, art. 55). På senare år kan man också se en tendens till större EU-inflytande över fritidsfisket. När det gäller fiskbestånd som omfattas av återhämtningsplaner finns det sedan 2013 vissa möjligheter för EU att besluta att fritidsfiske ska

underkastas särskilda förvaltningsåtgärder, som krav på fisketillstånd och fångstdeklarationer (förordning 1224/2009, art. 55).

En del tekniska åtgärder har också gjorts tillämpliga på fritidsfiske. Det gäller bland annat förbud mot vissa fiskeredskap och fiskemetoder, som att använda elektrisk ström och att fanga arter som är skyddade enligt EU:s livsmiljödirektiv (direktiv 92/43/EEG), såvida undantag inte har beviljats. Kommissionen har också givits möjlighet att besluta att regler om minsta referensstorlekar för bevarande ska tillämpas på fritidsfisket under vissa förutsättningar och för regioner där fritidsfiske har en betydande inverkan (förordning 2019/1241, art. 2, 7, 10, 13). Det har också införts en möjlighet för EU:s ministerråd att, när man fastställer TAC i vissa regioner, begränsa fritidsfisket i fall då den vetenskapliga rådgivningen visar att det fisket har en väsentlig effekt på ett visst bestånd (förordning 2018/973, art. 10). Ett tremånaders stopp för allt ålfiske, inklusive fritidsfiske, i EU-vatten beslutades 2019 (förordning 2019/124, art. 11). Trots dessa åtgärder är fritidsfisket fortfarande en huvudsakligen nationell politisk och rättslig angelägenhet.

En principiellt viktig fråga som ligger klart inom ramarna för den gemensamma fiskeripolitiken men där medlemsstaterna kan besluta mer eller mindre självständigt är hur de nationella kvoter som fastställs genom systemet med TAC:er och relativ stabilitet ska fördelas mellan enskilda fiskare eller fiskefartyg. Utöver krav på att fördelning av fiskemöjligheter ska ske enligt transparenta och objektiva kriterier ställer EU-rätten få krav på hur det ska göras. Dock förväntas medlemsstaterna genom fördelningen ”sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder” (förordning 1380/2013, art. 17).

Medlemsstaterna ges också uttryckligen en möjlighet att införa ett system med överlåtbara fiskeutnyttjanderätter. Närmare krav på hur det ska göras, om en medlemsstat vill utnyttja den möjligheten, uppställs inte utöver att det måste finnas ett register över rättigheterna (förordning 1380/2013, art. 21). Som diskuteras i avsnitt 2.3 har Sverige valt olika modeller för olika fisken.

Lika tillträde för unionsfiskefartyg till fisket i alla EU:s vatten är en principiell utgångspunkt för den gemensamma fiskeripolitiken (förordning 1380/2013, art. 5). Den modifieras visserligen av systemet med TAC:er och relativ stabilitet för kvoterade arter men det ger inte enskilda medlemsstater större inflytande över fiskets reglering. Det gör däremot det viktiga undantag från lika tillträde som gäller för vatten upp till tolv sjömil från baslinjerna,²⁹ vilket beslutats flera gånger för en begränsad period men hittills alltid förlängts. I sådana kustnära vatten får varje medlemsstat begränsa fisket till fiskefartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten från hamnar vid den angränsande kusten. Det ger dock inte någon rätt att

²⁹ I vissa fall gäller det istället från själva kusten.

utestänga fartyg som har rätt att fiska enligt befintliga grannförbindelser mellan medlemsstater samt enligt särskilda i GFP-förordningen listade arrangemang.

För Sveriges del framgår det att danska fiskare har rätt att bedriva fiske efter samtliga arter i Sveriges kustvatten i Skagerrak inom 4–12 sjömil, i Kattegatt inom 3–12 sjömil, och i Östersjön inom 3–12 sjömil. I Östersjön har även finska fiskare motsvarande rätt. Omvänt gäller att svenska båtar har rätt att fiska efter alla arter i danska kustvatten i Skagerrak inom 4–12 sjömil, i Kattegatt inom 3–12 sjömil, och i Östersjön inom 3–12 sjömil, liksom i Finlands kustvatten inom 4–12 sjömil. Samtidigt begränsas även detta fiske av relevant TAC för varje aktuell art (förordning 1380/2013, bilaga I).

I praktiken kan alltså Sverige stänga sina kustvatten ut till tolv sjömil för alla utländska fiskefartyg, med undantag för danska fartyg, och vad gäller Östersjön även finska. Men inte heller de har någon rätt att fiska närmare än tre eller fyra sjömil från baslinjen, varför området närmast kusten kan reserveras helt för inhemskt fiske.³⁰ Att denna möjlighet att ”stänga” det kustnära fisket för utländska fiskefartyg har utnyttjats framgår av fiskelagen (§ 13–13a).

Det nuvarande undantaget för fiske inom gränsen på tolv sjömil är tidsbegränsat till den 31 december 2022, men det har förnyats flera gånger tidigare och inget tyder på att så inte skulle ske igen. I GFP-förordningens inledning lyfts detta undantag från principen om fritt tillträde till fiskevatten fram som en mekanism som gynnat bevarandet genom att begränsa fiskeansträngningen i de mest känsliga delarna av EU:s vatten. Det ses också som ett sätt att bevara ett traditionellt fiske som en del kustsamhällen är beroende av för sin sociala och ekonomiska utveckling (förordning 1380/2013, skäl 19).

Kuststater, inklusive Sverige, har också vissa kompetenser som är mer specifikt inriktade på skydd av den marina miljön eller särskilda fiskbestånd. Inom tolv sjömil har enskilda medlemsstater rätt att anta åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen som gäller gentemot alla, det vill säga även sådana som inte generellt kan utestängas från det kustnära fisket. Denna möjlighet är emellertid föremål för ett antal villkor. Till dessa hör att åtgärderna inte får vara diskriminerande, det vill säga de får inte ge det egna landets fiskeflotta fördelar jämfört med fartyg från andra medlemsstater. Åtgärderna måste också ha föregåtts av samråd med andra berörda medlemsstater och de får inte avse frågor där EU redan vidtagit åtgärder särskilt för det aktuella området eller som specifikt avser det problem som medlemsstaten vill hantera (förordning 1380/2013, art. 20).

Varje medlemsstat har också en generell möjlighet att begränsa den egna fiskeflottans aktiviteter i syfte att bevara fiskbestånden i EU:s vatten. Sådana

³⁰ I Kattegatt gäller istället tre sjömil från kustlinjen.

åtgärder måste vara minst lika strikta som relevanta åtgärder som gäller enligt EU-rätten och allmänt förenliga med målen för den gemensamma fiskeripolitiken (förordning 1380/2013, art. 19). Den här möjligheten är inte begränsad till områden under den aktuella medlemsstatens jurisdiktion, men kan alltså bara avse den egna fiskeflottan. Vilken nytta som kan uppnås med sådana åtgärder, i termer av bevarande av fiskbestånd eller skydd av den marina miljön i vidare mening, är förstås beroende av i vilken utsträckning det fiske som begränsas ersätts av fiskare från andra medlemsstater. Exempelvis får svenska yrkesfiskare inte fiska hälleflundra under perioden den 20 december till den 31 mars, men motsvarande förbud saknas i Danmark (Fredrik Lindberg, personlig kommunikation).

Något som visserligen inte ger enskilda medlemsstater frihet att agera utifrån egna prioriteringar, men ändå möjliggör inskränkningar av fisket på en medlemsstats initiativ, är behörigheten att anta bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att efterleva skyldigheterna enligt vissa centrala bestämmelser i EU:s havsmiljödirektiv (direktiv 2008/56/EG), livsmiljödirektiv (direktiv 92/43/EEG) eller fågelskyddsdirektiv (direktiv 2009/147/EG) (Christiernsson, Michanek & Nilsson, 2015). Sådana åtgärder ska, förutom att uppnå målen med något av direktiven, avse områden under den enskilda medlemsstatens jurisdiktion, i praktiken främst den ekonomiska zonen eftersom reglerna om åtgärder innanför tolv sjömil är tillämpliga närmare kusten. Åtgärderna måste också vara förenliga med GFP-förordningens syften, och får som utgångspunkt inte beröra andra medlemsstaters fiskefartyg. Om åtgärderna berör andra medlemsstaters fiskeintressen är det bara kommissionen som, på en medlemsstats begäran, kan besluta om sådana åtgärder (förordning 1380/2013, art. 11). Att medlemsstaterna har ett mycket begränsat handlingsutrymme har bekräftats av EU-domstolen i ett mål om ett tyskt förbud mot yrkesmässigt havsfiske med släpande fångstredskap och förankrade nät inom Natura 2000-områden. Domstolen fann att Tyskland inte hade rätt att fatta ett sådant beslut, även om åtgärderna gjorde det möjligt att efterleva krav i livsmiljödirektivet, eftersom åtgärderna berörde andra medlemsstaters fiskefartyg (EU-domstolen mål C-683/16).

En enskild medlemsstat har emellertid rätt att – efter samråd mellan kommissionen, berörda medlemsstater och berörda rådgivande nämnder – vidta nödatgärder som påverkar andra medlemsstaters fiskefartyg, förutsatt att det finns bevis för ett allvarligt hot mot bevarandet av de marina biologiska resurserna eller mot det marina ekosystemet som förknippas med fiskeverksamhet. Sådana åtgärder ska avse den aktuella medlemsstatens maritima zoner och gälla en period på högst tre månader (förordning 1380/2013, art. 13).

4.2 Fiskerikontroll

För att få avsedd effekt är varje regelsystem beroende av att det efterlevs i praktiken. För att veta om så sker, och kunna vidta åtgärder om det inte sker, behövs ett fungerande kontrollsystem. I relation till den gemensamma fiskeripolitiken har

det ända sedan 1982 funnits ett gemensamt beslutat och i många fall komplext sådant system. Trots det har den gemensamma fiskeripolitiken ända från början varit förknippad med omfattade efterlevnadsproblem och bristfällig kontroll (Europeiska kommissionen, 2008; Hentati-Sundberg m.fl., 2014; Penas Lado, 2016).

På samma sätt som med de materiella reglerna om hur fisket ska bedrivas gäller också för kontrollreglerna att de visserligen beslutas på EU-nivå men att det med få undantag är nationella myndigheter och inspektörer från de enskilda medlemsstaterna som tillämpar dem.

Brister i efterlevnad och kontroll har i många fall bidragit till överutnyttjande av fiskeresurserna som i sin tur motiverat införandet av ytterligare och striktare regleringar, vilket ökat regleringsbördan och komplexiteten i regelverket. En komplexitet som i sig ofta uppfattats som en bidragande orsak till undermålig efterlevnad. Mycket tyder också på att enskilda medlemsstater har varit ovilliga att vidta effektiva kontrollåtgärder därför att man uppfattat att det skulle innebära en konkurrensnackdel för den egna fiskeflottan jämfört med andra medlemsstaters fiskare, vilka antas vara föremål för mindre efterlevnadskontroll (Penas Lado, 2016).

Vid tiden för det svenska EU-inträdet var kontrollen av svenskt fiske begränsad. Som exempel kan nämnas att även om det kalenderåret 1992 genomfördes 331 inspektioner av yrkesfiskefartyg till sjöss, förekom inte alls den sorts kontroller som redan på 1990-talet krävdes inom EU, där den invägda fisken kontrolleras mot försäljningsnota och loggbok. Fortfarande flera år efter EU-inträdet bedömdes det att landningskontrollen inte alls var tillräcklig enligt EU:s mål och att det fanns ett allmänt betydande behov av att utveckla kvaliteten och höja ambitionsnivån på den svenska fiskerikontrollen för att leva upp till EU-kraven (SOU, 1998).

Det fanns en kritik att Fiskeriverket följde yrkesfiskets vilja (Peterson, 2003). En intern rapport på Fiskeriverket (2002) konstaterade att Kustbevakningen under föregående år genomfört drygt 140 sjöinspektioner av drygt 1 400 aktiva fiskebåtar, vilket med dåvarande intensitet innebar i genomsnitt att en enskild fiskare inspekterades till sjöss en gång på tio år. Dessutom fanns möjligheter till undanmanövrar, som att "tråldraget ska avslutas först" vilket kunde fortgå i flera timmar. Vid parvis trålning kunde båtarna dela på sig och vid landningsinspektion kunde den inspekterade båten hänvisa till en annan båt som redan gått till en annan hamn. I rapporten nämndes också fall där bevisläget avseende misstänkta brott varit gott men där handläggningen varit så långsam att brotten blivit preskriberade under handläggningstiden. I december 2002 sändes ett avsnitt av tv-programmet Kalla fakta om torskfisket i Östersjön, där flera svenska fiskare intygade att risken för att åka fast är minimal och hur det finns olika möjligheter att minska risken för att det ska ske. Programmet väckte

stor uppmärksamhet och följdes bland annat av en interpellation från KD:s riksdagsman Sven Gunnar Persson samma månad (Interpellation, 2002).

Efter EU-inträdet omorganiserades Fiskeriverket och en separat kontrollavdelning tillkom 1997, vilket innebar en uppstramning av kontrollen. Ändå konstaterade en av handläggarna på kontrollavdelningen att påföljder för överträdelser ofta var så milda att det emellanåt var lönsamt att bryta mot regler och betala böterna (Peterson, 2003). Samtidigt finns bilden av Sverige som pådrivare i kontrollfrågor. Axel Wenblad (generaldirektör för Fiskeriverket 2005–2010) menar att Sverige var ganska ensamt om att värna Östersjöns fiskbestånd i början av 2000-talet. Det var enbart i Sverige som ett totalt fiskestopp för torsk diskuterades. Stiftelsen Baltic2020 och dess finansör, finansmannen Björn Carlsson, deltog aktivt i lobbying för att få EU att sätta TAC:er för torsk som faktiskt följde Internationella havsforskningsrådets (ICES) rådgivning, vilket skedde för första gången 2008/09.

Fiskerikontroll var en fråga som fick ökad uppmärksamhet. 1998 infördes i EU krav på användande av ett satellitbaserat övervakningssystem (Vessel Monitoring System, VMS). Från och med 1 januari 2000 skulle alla fartyg över 24 meter utrustas med en sändare som automatiskt och med bestämda intervaller skickar signaler med fartygets identitet, position samt datum och tid för positionen till Fiskeriverket (Peterson, 2003).

De av EU inrättade regionala rådgivande nämnderna skulle ta tillvara olika berörda parter intresse avseende fiskeriförvaltning. När regionala rådgivningsnämnden för Östersjön bildades 2006 blev den tidigare ordföranden för Sveriges fiskares riksförbund, Reine Johansson, ordförande och den första punkt som togs upp var kontrollfrågan. Den polska regeringen vid denna tid var uppenbart EU-kritisk och följde inte EU:s fiskereglering. Detta ledde till att kommissionen stoppade polskt fiske 2007 (Europaparlamentet, 2007). Samtidigt hade Fiskeriverket tagit över landningskontrollen från Kustbevakningen utan att ha verksamheten helt uppbyggd, vilket ledde till faktiska hot från kommissionen om stängning av svenskt fiske, som dock kunde avvärjas. På basis av biologisk rådgivning identifierades efter 2005 ett behov av att skydda reproduktionsområden för torsken i Kattegatt mellan Danmark och Sverige. Förhandlingar ledde till en bilateral överenskommelse mellan länderna. Ett kärnområde identifierades där inget fiske fick förekomma och ett omgivande område definierades där trålrestriktioner rådade.³¹

³¹ Tydliga indikationer visade att danska fiskare från fiskeläget Gilleleje vid Själlands nordspets bröt mot reglerna. Greenpeace fäste i hemlighet GPS på några Gillelejebåtar och spår visade att de befunnit sig på reglerade områden. Svensk kustbevakning ertappade danska trålare som bröt mot bestämmelserna. Ärendet överlämnades till Helsingborgs tingsrätt, men där stannade det och eventuella brott prövades aldrig av dansk rätt. Men den dåvarande danske fiskeriministern var upprörd över danska fiskares brott mot överenskommelsen (Axel Wenblad, personlig kommunikation).

Efter att ha granskat fiskerikontrollen i ett antal medlemsstater, dock inte Sverige, konstaterade EU:s revisionsrätt 2007 bland annat att de nationella systemen för insamling, validering och sammanställning av fångstuppgifter led av många och allvarliga brister, att inspektionssystemen inte garanterade att överträdelser förebyggdes och upptäcktes, liksom att det saknades garantier för att konstaterade överträdelser följdes upp och sanktionerades (Revisionsrätten, 2007). Året därpå talade kommissionen rentav om en ”misslyckad kontrollpolitik” som kunde få allvarliga konsekvenser för fiskeresurserna, fiskeindustrin och de regioner som var beroende av fisket (Europeiska kommissionen, 2008).

4.2.1 Det reformerade kontrollsystemet

Kontrollsystemet reformerades 2010 och den nuvarande kontrollförordningen (1224/2009) innebar när den beslutades ett antal förändringar jämfört med den tidigare fiskerikontrollen. Regelverket förenklades och merparten av bestämmelserna samlades i en förordning. Sanktionsmekanismerna har förstärkts, bland annat genom införandet av ett system med straffpoäng vid överträdelser. Det har även införts bland annat harmoniserade inspektionsrutiner, krav på elektronisk loggbok, särskilda kontrollåtgärder för fleråriga planer och utkast, samt krav på vissa åtgärder för att kontrollera fritidsfiske. Genom förordningen fick kommissionen också fler möjligheter att agera mot medlemsstater som inte uppfyller sina förpliktelser avseende fiskerikontroll (Penas Lado, 2016). Det finns också en europeisk fiskerikontrollbyrå som syftar till att främja samarbete och utbyte av goda lösningar.

Det system som upprättas genom kontrollförordningen ska tillämpas på all verksamhet som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, inklusive på unionens fiskefartyg när de fiskar utanför medlemsstaternas havsområden (förordning 1224/2009, art. 2). Samtidigt ska det gemensamma kontrollsystemet inte hindra enskilda medlemsstater från att tillämpa nationella kontrollåtgärder som går utöver förordningens minimikrav, förutsatt att de är förenliga med EU:s lagstiftning och den gemensamma fiskeripolitiken (art. 3).

För fiskefartyg med en total längd på tio meter eller mer är det ett krav att befälhavaren ska föra fiskeloggbok om sina fiskeinsatser. Där ska anges mängden av varje art som fångats och finns ombord och överstiger 50 kg i levande vikt. Av loggboken ska också framgå bland annat vilken typ av redskap som har använts, inklusive maskstorlek och dimension, samt en uppskattning av alla utkast överskridande 50 kg i levande vikt för arter som inte omfattas av landningsskyldigheten (art. 14).

Det finns också krav på så kallade landningsdeklarationer som ska ange alla mängder som har landats av varje art (art. 23). Förordningen förbjuder omlastning, det vill säga överföring av fiskeri- eller vattenbruksprodukter från ett fartyg till ett annat fartyg i unionens vatten såvida inte särskilt tillstånd lämnats (art. 20).

Medlemsstaterna är skyldiga att vidta administrativa eller straffrättsliga åtgärder mot dem som misstänks ha överträtt någon av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Sanktionerna för konstaterade överträdelser ska vara sådana att de effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av den överträdelse de har begått (art. 89).

Medlemsstaterna ska tillämpa ett pricksystem som innebär att ett lämpligt antal prickar tilldelas fiskelicensinnehavaren när en allvarlig överträdelse, så som brott mot landningsskyldigheten, har skett. När det totala antalet prickar uppgår till ett bestämt antal ska fiskelicensen automatiskt dras in under en period om minst två månader. Dras licensen in igen ökas tiden till först fyra, sedan åtta och vid fjärde indragningen till tolv månader. Om innehavaren tilldelas det fastställda antalet prickar en femte gång ska fiskelicensen dras in permanent. Efter tre år utan någon allvarlig överträdelse raderas alla prickar i fiskelicensen (art. 92).

I Sverige utdelas förhållandevis få prickar och det har ifrågasatts om systemet verkligen har en avskräckande effekt. Under 2019 (fram till början av december) beslutade Havs- och vattenmyndigheten om utdelning av prickar i totalt elva fall och ingen har hittills fått sin fiskelicens återkallad till följd av utdelade prickar (Juhlin & Wahtra, 2020).

Kommissionen har vissa egna inspektörer som kan närvara vid de nationella kontrollmyndigheternas kontroller. Under vissa förutsättningar får kommissionen också genomföra egna, så kallade autonoma inspektioner (art. 98–99). Om det visar sig att nationella myndigheter inte tillämpar fiskereglerna korrekt kan kommissionen i vissa fall tillfälligt hålla inne anslag från Europeiska fiskerifonden (art. 103) eller tillfälligt stänga ett visst fiske (art. 104). Om en medlemsstat har överskridit de kvoter som den har tilldelats ska kommissionen göra avdrag från medlemsstatens framtida kvoter (art. 105). Kommissionen kan också dra en medlemsstat inför EU-domstolen.³²

Efter en utvärdering 2017 av kontrollförfordningens effekter ansåg kommissionen att medlemsstaterna har införlivat de viktigaste kraven enligt förordningen och att de har de instrument, förfaranden och standarder som krävs för att säkerställa fungerande övervakning och inspektioner av fiskeverksamheten i hela EU. Användandet av VMS och elektroniska rapporteringssystem har förbättrat kontrollen och tillförlitligheten hos fångstdata. Kommissionen pekade också på ett ”allmänt erkännande” av att den gemensamma fiskeripolitikens regler följs i högre grad. Samtidigt konstaterades kvarvarande brister, särskilt avseende uppföljningen av överträdelser, inklusive tillämpningen av sanktions- och pricksystemet. Kommissionen betonade också vikten av en strikt och

³² EU har även ett regelverk som syftar till att motverka så kallat olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske) som riktar sig mot fartyg från länder utanför EU (förordning 1005/2008).

enhetlig tillämpning av detta system för att regelverket ska upplevas som rättvist (Europeiska kommissionen, 2017). Också EU:s revisionsrätt pekade samma år på fortsatta brister i tillämpningen av fiskerikontrollen, inklusive stora variationer i hur pricksystemet tillämpas liksom dokumenterade skillnader i volym mellan vad som uppges i landningsdeklarationer och den fisk som sedan säljs efter landning (Revisionsrätten, 2017).

Samtidigt som det alltså finns kvarvarande brister i kontrollen av den gemensamma fiskeripolitiken har kontrollsystemet genomgått en omfattande utveckling och modernisering sedan Sverige blev medlem av EU. Det finns heller knappast anledning att tro att den svenska kontrollen skulle ha varit bättre utanför EU, särskilt inte under Sveriges tidiga år som EU-medlem. Sveriges inträde i EU medförde en omfattande förändring och expansion av fiskerikontrollen eftersom den kontroll som hade bedrivits dessförinnan inte alls levde upp till EU:s krav. Det samlade intrycket är att det svenska EU-medlemskapet innebar en uppstramning av fiskerikontrollen och att medlemskapet samtidigt öppnade för svenska initiativ inom EU för att fortsätta på den linjen.

Havs- och vattenmyndigheten har fortsatt arbetet med teknisk och elektronisk utveckling av fiskerikontrollen (Jenny Nord, personlig kommunikation). I juli 2019 fick myndigheten ett regeringsuppdrag att utreda och föreslå hur ett försök med kamerabevakning kan utformas på olika typer av fartyg och bedöma inom vilket eller vilka fartygssegment ett sådant försök kan genomföras. Arbetet ska beakta vad som sker på EU-nivå och arbeta med en revidering av den nu gällande förordningen om fiskerikontroll avseende kamerabevakning (HaV, 2019b). Arbetet involverar och ska ske i dialog med Statens jordbruksverk, Datainspektionen, Kustbevakningen och andra berörda myndigheter och organisationer, inklusive fiskets organisationer, miljöorganisationer och forskning. Förslagen ska bygga på samråd med de parter som direkt berörs och möjligheten att utgå från frivillighet ska undersökas. Den 7 januari 2020 meddelade den danske fiskeriministern Mogens Jensen att trots kraftig och ihållande kritik från danska yrkesfisket så planeras elektronisk övervakning av havskräftefisket i Kattegatt. Jensen betonade i ett svar till Folketinget att videoövervakning kommer att ge en bättre överblick av torsk bifångsternas omfattning och därmed ge ytterligare information om hur det står till med torskbeståndet i Kattegatt (Fiskeritiderne, 2020).

4.3 Landningsskyldigheten

I många fisken, inte minst så kallade blandade fisken som inte är inriktade på en enskild art, är bifångsterna ofta omfattande och stora delar av fångsten kastas traditionellt tillbaka i havet, så kallat utkast. Ofta är fiskarna, eller de andra fångade organismerna, då redan döda eller för skadade för att återhämta sig, eller så äts de omgående upp av sjöfåglar som följer fiskefartygen. I samtliga fall leder det till en ökad dödlighet utan någon avsedd nytta. Motiven bakom utkast är många, däribland att fångsten av olika arter är under det tillåtna minimimåttet,

att de tillhör arter som inte får fångas eller för vilka kvoten redan är fylld eller att de helt enkelt inte är kommersiellt intressanta. Traditionellt har yrkesfisket sökt att utnyttja möjligheten att fånga fler arter samtidigt om det ökat intäkterna (Squires, 1987).

Åtminstone sedan det tidiga 1990-talet har kommissionen identifierat utkast som ett allvarligt problem. I 2013 års GFP-förordning beskrivs oönskade fångster och utkast som ett stort slöseri med resurserna och som att det motverkar hållbart nyttjande av marina ekosystem. I den senaste reformen av fiskeripolitiken enades man inom EU för första gången om kraftfulla åtgärder för att komma tillrätta med detta (förordning 1380/2013, art. 15). Landningsskyldigheten syftar till att minimera utkast och oönskade fångster och att påskynda utvecklingen av ett mer selektivt fiske (HaV, 2018).

När landningsskyldighet införs för ett fiskbestånd ökas normalt kvoterna för det beståndet utifrån logiken att kvoten då också omfattar en mängd fisk som även tidigare togs upp men kastades tillbaka igen. Det uttrycks i förordningen som att fiskemöjligheter nu fastställs för att återspegla fångster istället för att som tidigare återspegla landningar (förordning 1380/201, art. 16). Om det exempelvis funnits belägg för att den normala andelen individer under minimimåttet utgör en viktandel på 20 procent, så har kvoterna ökat med motsvarande vikt. Det finns alltså en uppenbar risk att landningsskyldighet för en art kan förstärka tendenser till överfiske om det förekommer utkast som inte upptäcks (Stockhausen, 2019).³³

Med start 2015 infördes landningsskyldighet gradvis. För pelagiskt fiske i Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön trädde en sådan skyldighet i kraft redan i januari 2015 för alla kvoterade arter. För bottenlevande (demersala) arter i samma områden började landningsskyldigheten fasas in 2016 och i Östersjön gäller skyldigheten från 2017 alla kvoterade arter i all typ av fiske. Sedan 2019 omfattas alla fångster av arter som är föremål för fångstbegränsningar, det vill säga kvoterade arter, med undantag för fångster i områden under tredje lands jurisdiktion.

Landningsskyldigheten innebär som utgångspunkt att fångsterna ska tas ombord och behållas ombord på fiskefartygen, registreras, landas och räknas av från tillämpliga kvoter, utom om fångsterna används som levande bete. Utkast är dock fortfarande tillåtet i vissa situationer. Ett viktigt undantag från landningsskyldigheten gäller arter som har en hög överlevnadsgrad när de släpps

³³ Om exempelvis en årlig kvot innan utkastförbudet var 8 ton, ökas den i detta exempel till 10 ton med utkastförbud. Vanligen har individer under minimimått betydligt lägre marknadsvärde. Om fisket fångar drygt 11 ton, varav drygt 2 är under minimimåttet, finns det ekonomiska motiv att kasta tillbaka drygt 1 ton av individerna under minimimåttet och landa 10 ton i enlighet med nya kvoten. Det finns ju inte något lagkrav på hur storlekssammansättningen på det som landas ska se ut. Dödligheten för utkast är ofta hög, 70–100 procent, och utfallet är alltså ökat överfiske.

tillbaka i havet. Vilka arter som omfattas ska framgå av fleråriga planer. Om en sådan plan inte upprättats, eller genom delegation i planen, kan kommissionen besluta om särskilda utkastplaner. Tre sådana planer har antagits för fisken av svenskt intresse. Exempel på undantag definierade i dessa planer är att torsk, rödspätta och lax som har fångats med bland annat tinor, ryssjor, fiskfällor eller bottengarn i Östersjön får släppas tillbaka i havet eftersom de anses ha god överlevnadsgrad.

Arter som det är förbjudet att fiska enligt den gemensamma fiskeripolitiken är också undantagna från utkastförbudet. De fleråriga planerna, eller utkastplanerna, kan också innehålla "undantag av mindre betydelse" (de minimis), vilka kan omfatta upp till 5 procent av den totala årliga fångsten av samtliga arter som omfattas av en landningsskyldighet. Sådana undantag ska tillämpas när ökad selektivitet är mycket svår att uppnå eller för att undvika oproportionerliga kostnader för hantering av oönskade fångster. Fångsterna ska i dessa fall registreras men inte avräknas från den berörda kvoten (förordning 1380/2013, art. 15).

För att inte landningsskyldigheten ska bli ett betydande hinder för fisket måste medlemsstaterna fördela kvoter mellan olika fartyg på ett sätt som i så hög grad som möjligt återspeglar den verkliga artsammansättningen av fiskerierna. När det råder obalans mellan tillgängliga kvoter och faktiska fiskemönster kan det i alla fall delvis hanteras genom att medlemsstaterna byter kvoter med varandra. Det föreslås också i GFP-förordningen att medlemsstaterna kan underlätta för fartygsägare att slå samman individuella kvoter, till exempel inom producentorganisationer, för att minska risken att en fylld kvot för en art blir ett hinder för ett enskilt fartyg att bedriva fiske, även om den nationella kvoten för den aktuella arten ännu inte är fullt utnyttjad.

På medlemsstatsnivå gäller också att fångster som omfattas av landningsskyldigheten och som överskrider kvoterna för de berörda bestånden, eller fångster av arter för vilka medlemsstaten inte har någon kvot, dras av från kvoten för målarten under förutsättning att de inte överstiger 9 procent av kvoten för den arten. Men det får bara göras om bestånden av icke-målarter ligger inom säkra biologiska gränser. Det finns också en möjlighet till flexibilitet mellan år på upp till 10 procent av tillåtna landningar (förordning 1380/2013, art. 15).

Landade fiskar som omfattas av landningsskyldighet och som understiger en särskild "minsta referensstorlek för bevarande" (MRB), fastställd per kvoterad art och havsområde, får inte användas för direkt mänsklig konsumtion. Istället kan de användas för tillverkning av bland annat fiskmjöl och fiskolja, sällskapsdjursfoder eller biogas. Syftet med regeln är att skapa incitament för att undvika att sådana individer fångas genom att fisk som säljs till dessa andra användningsområden normalt betingar ett lägre pris än fisk som ska ätas direkt av människor. Som exempel kan nämnas att minsta referensstorlek för bevarande för torsk fångad i Skagerrak/Kattegat är 30 centimeter.

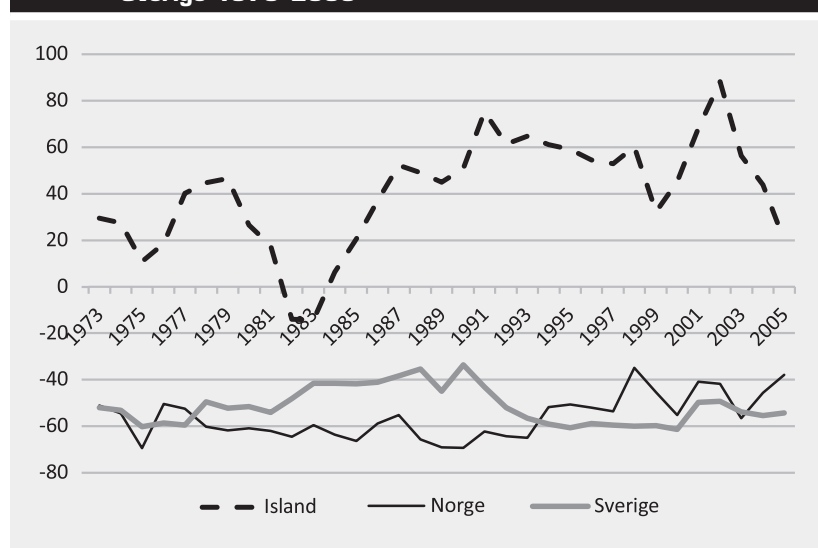
I Sverige gäller generellt en skyldighet att ”återutsätta” all fisk, antingen den är levande eller död, av en art som fångats när det råder förbud mot fiske efter arten, som fångats med redskap eller metod som inte är tillåten för arten, eller som inte håller för arten föreskrivet minimimått eller maximimått. Från denna skyldighet undantas nu alla arter som omfattas av landningsskyldighet enligt den gemensamma fiskeripolitiken (FIFS 2004:36 8§).

Rättighetsbaserade fiskeriförvaltningsländer som Nya Zeeland och Island var tidiga med att införa utkastförbud. Det är svårt att tänka sig ett enskilt svenskt genomförande av landningsskyldighet på grund av de kostnader som uppkommer och svårigheter med internationell konkurrens när olika villkor gäller. I det avseendet har alltså EU påverkat svensk fiskeriförvaltning.

4.4 Har EU-medlemskapet medfört ökade inkomster för svenska fiskare?

Antalet svenska yrkesfiskare vid EU-inträdet 1995 var runt 3 000 medan motsvarande siffra för 2017 var knappt 1 500. Svensk reallöneutveckling 1995–2018 innebar en ökning med 65 procent eller 2,2 procent per år (Ekonomifakta, 2020). Landningsvärdet på svenska fångster i fasta priser har inte motsvarat den ökningen, så enbart för att hålla jämna steg med övriga inkomster har det krävts en minskning av antalet yrkesfiskare. Eggert och Tveterås (2013) undersökte produktivitet utvecklingen inom svenskt, norskt och isländskt fiske under

Figur 3 Skillnad i genomsnittligt förädlingsvärde per fiskare och per arbetare i landets totala ekonomi för Island, Norge och Sverige 1973–2003



Källa: Eggert och Tveterås (2013).

perioden 1973–2003. I figuren nedan jämförs utvecklingen av förädlingsvärdet per yrkesfiskare med landets genomsnittliga förädlingsvärde³⁴ per yrkesverksam i landet.

Med undantag för två år i början av 1980-talet har isländska löner och produktivitet i fisket legat klart över landets genomsnitt och fisket har fungerat som en tillväxtmotor i landets ekonomi. Under den beskrivna trettioårsperioden är antalet yrkesverksamma fiskare på Island i det närmaste konstant. För Norge och Sverige är bilden den motsatta: löner och produktivitet i fisket har legat klart under respektive lands genomsnitt. Antalet yrkesfiskare minskade dramatiskt i de båda länderna, med drygt 50 respektive knappt 70 procent.

Den här bilden bekräftas också i två nyare studier. Nielsen m.fl. (2018) använder registerdata för att studera fiskares inkomster i Danmark, Norge, Sverige och Island med fokus på perioden 2002–2012. Notabelt är att antalet yrkesfiskare fortsätter att vara stabilt på Island medan antalet yrkesfiskare i Norge fortsätter att minska. Den genomsnittliga årliga yrkesinkomsten för förvärvsarbetande är förhållandevis lik. Danmark har den lägsta, 34 000 euro, följt av Sverige 35 000 euro, Norge 36 000 euro och slutligen Island med 38 000 euro. När det gäller genomsnittsinkomst för yrkesfiskare är skillnaderna betydande. Sverige ligger i botten med 31 000 euro, följt av Norge och Danmark med 50 000 euro medan motsvarande siffra för Island uppgår till 61 000 euro.

Svenskt yrkesfiske skiljer sig alltså från de tre grannländerna genom att svenska yrkesfiskare i genomsnitt tjänar mindre än svensken i genomsnitt. Island och Danmark har allomfattande rättighetsbaserad fiskeriförvaltning sedan en längre tid tillbaka. Norge har sedan 2007 olika former av individuella kvoter i alla fisken. Sverige införde individuella fångstandelar inom det pelagiska fisket i slutet av 2009. Det är självklart alltför få observationer att dra säkra slutsatser från, men studien bekräftar övriga globala erfarenheter att rättighetsbaserad fiskeriförvaltning stimulerar effektivitet och leder till ökade inkomster för fiskare.

Nordin m.fl. (2016) använder registerdata från Statistiska centralbyrån, som omfattar nästan 12 000 barn till svenska bönder och fiskare. De jämför hur inkomsten ser ut år 2012 för de av barnen som valt fiske eller jordbruk med inkomsten för deras syskon av samma kön som valt andra yrken. Resultatet visar att yrkesfiske innebär en 22 procent lägre inkomst i jämförelse med syskon av samma kön (motsvarande siffra för jordbruk var 28 procent). Valet att bli yrkesfiskare i Sverige leder alltså i allmänhet till lägre inkomst än om de valt en annan yrkesbana. Samtidigt är det så att egenföretagare ofta jobbar mer och har lägre inkomst än anställda, men att de ändå upplever större tillfredsställelse med sitt arbete (Benz & Frey, 2008).

³⁴ Förädlingsvärdet motsvarar summan av vinst, kapitalkostnad och löner. Om Island har ett betydligt högre värde för kapital per fiskare, så kan det förklara delar av differensen men högst osannolikt hela skillnaden.

Hur har utvecklingen sett ut sedan EU-inträdet och går det att säga något om huruvida EU-medlemskapet har påverkat svenska fiskares inkomster? Stigberg (1997) finner att svenska yrkesfiskare under inkomståret 1992 hade en månadsinkomst på drygt 7 200 kronor samtidigt som medelinkomsten för förvärvsarbete var drygt 13 700 kronor. Under 1992 tjänade alltså de 3 200 svenska yrkesfiskarna ungefär 53 procent av inkomsten för en genomsnittlig förvärvsarbete i Sverige. 2012 tjänade kvarvarande fiskare 89 procent av svenska förvärvsarbeteares medelinkomst. Nielsen m.fl. (2018) noterar att antalet deltidfiskare i Norge minskade mycket kraftigare än antalet heltidfiskare som följd av att förvaltningen utvecklades. Liknande resultat finner Abbott m.fl. (2010) för ett av de amerikanska fiskena utanför Alaska. Förvaltningsformerna är det mest avgörande för inkomster i fisket och där har som tidigare nämnts EU fullständigt delegerat beslut till nationell nivå.

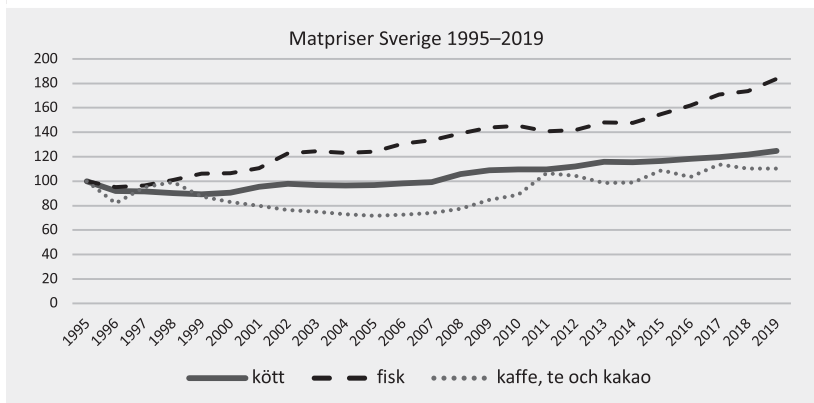
När det gäller den inre marknaden har EU påverkat priset på råvaror för sjömat i båda riktningarna. Tillgången till en större tullfri marknad har gynnat priser för export men samtidigt inneburit konkurrens på den svenska fiskmarknaden. EU har haft en ökande per capita-fiskkonsumtion och närmare 60 procent av EU:s fiskkonsumtion kommer från import (Europeiska kommissionen, 2018b), vilket antyder att efterfrågeeffekten dominerat över utbudseffekten. Svenska priser på fisk har också stigit mer än andra varor (se också följande avsnitt). Rimligen har EU-medlemskapet haft gynnsam effekt på Sveriges ekonomi och inneburit en högre medelinkomstnivå för yrkesaktiva i Sverige och därigenom lett till att fler lämnat fiskaryrket. Båda faktorerna har alltså sannolikt bidragit till att kvarvarande svenska fiskares inkomst ökat.

4.5 Effekter på svensk ekonomi

Statistiska centralbyrån (2020) redovisar prisutvecklingen för tre olika matgrupper och den varugrupp som ökat mest i pris under perioden 1995–2019 är fisk. I figur 4 visas utvecklingen från basåret 1995 då vardera varugruppen startar på index 100. De följande 25 åren är alltså den totala prisökningen 84, 25 och 10 procent för fisk, kött respektive kaffe, te och kakao. Vi saknar data för att avgöra hur stor del av den relativa prisökningen för fisk som följt av EU-medlemskapet. Men uppenbarligen finns det en mängd andra faktorer som också påverkar priset på fisk. Exempelvis har intresset för nyttiga fleromättade fettsyror som omega-3 och omega-6, vilka är vanliga i fisk, inneburit att fiskolja gått från att vara en lågprisprodukt till att bli en premiumolja som betingar ett högre pris än andra oljor (Misund m.fl., 2017).

Även om efterfrågan på svensk fisk ökat genom tillgång till en större tullfri marknad har också utbudet på andra matvaror som kan fungera som ersättning för fisk ökat och därmed troligen blivit billigare. Enligt uppgifterna i figur 4 ökade svenska fiskpriser med 28 procent från 2009 till 2019. Ridder (2020) redovisar prisutvecklingen för fisk och sjömat i Norge under samma tidsperiod och finner att de norska priserna under samma tidsperiod ökade med 42 procent. Vi saknar

Figur 4 Svensk matprisutveckling 1995–2019



Källa: Statistiska centralbyrån (2020).

möjlighet att bedöma ifall beräkningen av prisutvecklingen för sjömatindex i Sverige och Norge skiljer sig åt, men om vi väljer att godta denna jämförelse så har alltså svenskt EU-medlemskap inneburit lägre prisökningar på fisk än om vi valt att stå utanför. Enkelt uttryckt så har Norges tullmurar till skydd för inhemsk matproduktion inneburit generellt höga matpriser medan Sveriges EU-medlemskap inneburit tillgång till tullfritt kyckling-, nöt- och fläskkött från exempelvis Danmark och Irland, vilket pressat priserna också på fisk. Samtidigt har Norge varit ett av världens rikaste länder under denna period med en betydligt högre per capita-inkomst än Sverige med följderna att kostnaden för all produktion i Norge som kräver arbetskraft hamnat betydligt högre än i Sverige.

När Sverige och Norge folkomröstade om EU-medlemskap 1994 innebar resultatet en förändring av de skandinaviska förhållandena inom fiske och sjömatförädling. Sverige kom genom medlemskapet närmare Danmark och EU vilket bland annat inneburit att svenska fiskare numera återfinns också under finsk, tysk och dansk flagg. Svenska fiskeföretag har dotterbolag och kvotägarande i bland annat Danmark och Tyskland. EU-medlemskapet har sannolikt också varit en förutsättning för utvecklingen av ett stort svenskt ägande i Litauens fiskeflotta (Njord, 2016). För norska företag inom sjömatnäringen innebar det norska nejdet att de befann sig på fel sida av tullmuren avseende den stora europeiska matmarknaden. Kombinationen ett svenskt ja och ett norskt nej till EU har tillsammans med en allmän uppgång i den norska ekonomin varit drivande i utvecklingen mot att svenska anläggningar för sjömatförädling numera till allra största del ägs av norska företag (Tore Gustavsson, personlig kommunikation).

När Norge i slutet av 1970-talet utvidgade sin ekonomiska zon till 200 sjömil tappade svenskt pelagiskt fiske viktiga fiskevatten. Om Norge valt att gå med i EU hade sannolikt en del av svenskt fiske återupptagits i dessa områden. Svenskt

fiske har däremot i begränsad omfattning ändrat sina fångstplatser efter EU-medlemskapet. Genom delägande i andra nationers flotta har vissa områden tillkommit. Avtalen med tredje land har i ringa omfattning utnyttjats av svenska båtar och förutom visst fiske i det så kallade Smutthavet³⁵ på EU-kvot är det fortfarande fiske i svenskt närområde som gäller.

4.6 EU och miljöorganisationers roll i svensk fiskeripolitik

Fram till 1995 hade svenska miljöorganisationer ägnat fiskeriförvaltning mycket liten uppmärksamhet. Sportfiskarnas organisationer, som primärt är att betrakta som ett särintresse, hade dock använt miljöargument i sitt arbete från 1980-talet och framåt med målet att laxfisket i Östersjön med drivgarn skulle förbjudas. Argumenten var dels att förlorade nät innebar spökfiske och skador på den marina faunan, dels att ett minskat laxfiske i Östersjön skulle leda till ökade fångster och därmed ökade värden av fritidsfiske i svenska floder och älvar. Frågan om laxfisket var sannolikt den mest debatterade fiskerifrågan över huvud taget under början av 1990-talet (Hasselberg, 1997). Trots ett enhälligt stöd bland miljövänner och trots ett marginellt samhällsekonomiskt värde av yrkesfiske efter lax, som också gradvis sjönk i samma takt som priset på lax när Norges odlingar växte explosionsartat under 1990-talet och vidare in på 2000-talet, dröjde ett stopp till januari 2008 då EU:s reglering som förbjöd fiske efter lax med drivnät i Östersjön började gälla.

I samband med EU-inträdet blev också svenska miljöorganisationer mer aktiva i fiskefrågan. Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden och Greenpeace ordnade seminarier och debatter om fiske. Rapporter producerades inhemskt och även internationellt där forskare medverkade i frågor om illegalt fiske, subventioner, negativ miljöpåverkan från bottentrålning och effekterna av fjärrfiskeflottor i utvecklingsländer (Bonfil m.fl., 1998). I allmänhet var man vag kring hur fiskeriförvaltning borde bedrivas och det grundläggande argumentet att bristen på väldefinierade äganderätter är huvudproblemet ägnades liten uppmärksamhet i samband med EU-inträdet (Hannesson, 1993). I allmänhet beskrevs storskaligt yrkesfiske som ett problem och indirekt tycktes framtiden finnas i småskaligt fiske. Rättighetsbaserat fiske och framförallt individuella fångstkvoter var av ondo medan samförvaltningsinitiativ i linje med nobelpristagaren Elinor Ostroms forskning var att föredra (Eggert, 2001). När Östersjötorsken på nytt bedömdes vara under biologiskt säkra gränser i början av 2000-talet nådde denna fråga den allmänna debatten. I valrörelsen 2002 drev Miljöpartiet kravet om ett ensidigt fiskestopp för torsken i Östersjön. När Socialdemokraterna efter valet behövde stöd av Miljöpartiet för att säkra en riksdagsmajoritet ledde förhandlingarna till att regeringen försökte genomföra ett ettårigt totalt svenskt fiskestopp efter torsk i Östersjön. Förslaget genomfördes aldrig men visade hur långt fiskefrågor

³⁵ Smutthavet är den norska benämningen på det område av internationellt vatten som uppkommer i mellanrummet mellan 200 sjömilzoner för Island, Färöarna, Jan Mayen, Svalbard och norska fastlandet.

nått i den politiska debatten (Eggert & Olsson, 2009). När Isabella Lövin's bok *Tyst hav* utkom 2007 fick den stor medial uppmärksamhet och belönades med Stora journalistpriset. När författaren gick med i Miljöpartiet och valdes in i Europaparlamentet blev det också början på en framgångsrik politisk karriär.³⁶ Parallellt med EU-medlemskapet har även det globala miljöarbetet förstärkts, som tidigare nämnts i samband med exempelvis FN-konferenserna i Rio de Janeiro 1992 och Johannesburg 2002. Sammantaget har miljöorganisationerna fått ett ökat inflytande på fiskeripolitiken under Sveriges tid i EU vilket också har förstärkts av ett ökat globalt miljöarbete (Inger Näslund, Fredrik Lindberg, personlig kommunikation).

4.7 Vad hade hänt med svenskt fiske om vi valt att stå utanför EU?

Av förklarliga skäl är det svårt att uttala sig om det kontrafaktiska: vad hade hänt med svensk fiskeriförvaltning om vi stått utanför EU? I det här stycket resonerar vi ändå om vad det kunde inneburit. De naturliga jämförelseländerna är Finland, Danmark och Norge.

Det är uppenbart att Sverige hade haft större handlingsutrymme att utforma sin fiskeripolitik om man valt att inte gå med i EU, särskilt avseende fisket utanför territorialhavet. Samtidigt hade svenskt fiske redan före EU-inträdet omfattande interaktion med danskt fiske. Svenska båtar har i stor omfattning landat i danska hamnar och en stor del av svenska landningar har processats i dansk industri. Medan förändringar i norsk fiskeriförvaltning inte tycks ha påverkat Sverige, har svensk förvaltning tagit stort intryck av den danska utvecklingen. Kanske förstärktes denna trend av att Sverige kom med i EU. Utvecklingen mot ett rättighetsbaserat fiske inleddes i mindre skala redan på 1980-talet i Norge, men utan inflytande på Sverige. När Danmark däremot påbörjade förändringen i inledningen av 2000-talet har Sverige i princip med 5–10 års fördröjning kopierat danska reformer. Sannolikt hade den svenska utvecklingen följt den danska även om vi stått utanför EU.

När det gäller orientering mot effektivitet och lönsamhet har den utvecklingen också varit tydlig i Norge. Antalet sysselsatta yrkesfiskare har minskat drastiskt både i Sverige och i Norge. Norsk förvaltning har för alla betydande fisken numera individuella fångstandelar, men handeln mellan kvotägare är starkt reglerad i ett försök att upprätthålla fisket också i perifera områden och särskilt i norra Norge (Johnsen & Jentoft, 2018). Svenskt fiske har i mindre utsträckning haft glesbygds- och regionalstöd vilket sannolikt varit detsamma även utanför EU. Offentliga medel för olika former av stöd och utveckling, som svenska

³⁶ *Tyst hav – jakten på den sista matfisken* anspelar på Rachel Carsons klassiska bok *Tyst vår*, som i början på 1960-talet väckte miljörorelsen med hotet från användningen av bekämpningsmedel baserade på klorerade organiska kemikalier inklusive DDT, som på sikt kunde tysta fåglarna. Lövin är när detta skrivs (augusti 2020) avgående språkrör för Miljöpartiet, miljö- och klimatminister samt vice minister.

aktörer söker och får genom Europeiska havs- och fiskerifonden, hade rimligen varit betydligt mindre utanför EU.

Sverige och Finland skiljer sig från Danmark och Norge genom att de först nämnda kan betraktas som konsumentländer medan de sistnämnda är producentländer. Miljöorganisationerna har haft större genomslag i Sverige och Finland när det gäller exempelvis att välja bort hotade arter eller att prioritera certifierade fisken (Inger Näslund, personlig kommunikation). Detta har sannolikt del i att svensk förvaltning kommit längre i att integrera miljö- och fiskefrågor. För Havs- och vattenmyndigheten är fiskeriförvaltning bara en av flera verksamheter och när fisket ställs mot miljöfrågor finns inte längre någon prioritet att främja näringen (Martin Rydgren, personlig kommunikation). Huruvida en sådan trend påverkat Sverige annorlunda utanför EU låter vi vara osagt. När EU antar principer varierar efterlevnaden mellan länderna.

5 Sverige och utvecklingen av EU:s fiskeripolitik

Detta kapitel redogör för Sveriges officiella inställning till den gemensamma fiskeripolitiken sedan inträdet i unionen och undersöker i vilken utsträckning de reformer fiskeripolitiken genomgått legat i linje med Sveriges önskemål. Även om slutsatsen är att utvecklingen i viktiga avseenden överensstämmer med Sveriges positioner utgör det material som kapitlet baseras på inte grund för att kvantifiera Sveriges specifika bidrag till den utvecklingen.

Inför Sveriges inträde som medlem i EU 1995 låg fokus avseende fiskeripolitiken, åtminstone från officiellt håll, på de fördelar Sverige kunde få av medlemskapet. Regeringen menade att villkoren för den svenska fiskerinäringen skulle förbättras genom tullfrihet, ett visst utökat tillträde till resurser, samt tillgång till bidrag från EU:s strukturfonder. Att Sverige skulle ingå i den så kallade relativa stabiliteten i alla för Sverige viktiga fiskevatten, det vill säga Östersjön, Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön, ansågs också minska den osäkerhet som det dåvarande systemet med avtalsbundna rättigheter framförhandlade med enskilda grannländer var förenad med (prop. 1994/95:19). För Östersjön fanns ett samarbete sedan 1970-talet genom Internationella fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC).³⁷ IBSFC hade 1994 åtta parter, Sverige, Finland, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Ryssland och EU, som företrädde Danmark och Tyskland. Det är ett etablerat faktum att ju färre länder som ingår i ett fiskesamarbete desto större chans finns att nå den önskvärda samarbetslösningen (Hannesson, 1997). När också Polen, Estland, Lettland och Litauen gick med i EU 2004 var alltså fiskeriförvaltningen en fråga för två parter, EU och Ryssland. De tre helt dominerande arterna avseende landningsvärden, sill, skarpsill och torsk, dominerades totalt av EU-länderna (ICES, 2018). I princip handlar Östersjöförvaltningen alltså om huruvida en aktör, EU, ska förvalta fiskbestånden, vilket åtminstone på pappret väckte förhoppningar om en mer framgångsrik fiskeriförvaltning.

Ganska snart kom istället den gemensamma fiskeripolitikens tillkortakommanden mer i fokus och en svensk linje för fiskeripolitikens reformering utvecklades. Lite drygt sju år efter att Sverige blev medlem, i mars 2002, formulerade regeringen sin syn på fiskeripolitikens reformbehov i skrivelsen *Ansvarsfullt fiske – svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik* (Regeringen 2001/02). Inledningsvis ges där ett allmänt stöd för en gemensam fiskeripolitik där det övergripande ansvaret ligger på EU-nivå. En sådan politik anses bland annat ge Sverige större möjligheter att driva gemensamma krav på ett ansvarsfullt nyttjande av fiskeresurserna. Samtidigt anser regeringen att det är viktigt att kuststater får

³⁷ International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC).

fortsatt och förstärkt kontroll över en kustzon på tolv sjömil, bland annat för att det ger förutsättningar för ett ökat skydd i områden som ofta är yngel- och uppväxtområden för viktiga fiskbestånd. Även om skrivelsen ger uttryck för ett grundläggande stöd för principen om en gemensam fiskeripolitik innehåller den också en omfattande kritik av den existerande fiskeripolitiken. Bland annat beskrivs situationen för flera fiskbestånd som förvaltas gemensamt av EU som så allvarlig att drastiska åtgärder kan behöva vidtas, inklusive fiskestopp.

Fiskeripolitiken behöver enligt regeringen reformeras och genomförandet bli kraftfullare om fiskeresurserna ska kunna bevaras. Ett långsiktigt hållbart nyttjande kräver också att hänsyn tas till det marina ekosystemet. I princip, menar man, har möjligheten till en mer hållbar politik funnits inom ramen för existerande regelverk, men medlemsstaterna har inte kunnat enas om att vidta nödvändiga åtgärder. Bland de slutsatser regeringen drar av detta är att principen om integrering av miljöhänsyn i fisket behöver komma till tydligare uttryck i regelverket.

Behoven av reformering såväl som av en kraftfullare implementering anser regeringen finns inom fiskeripolitikens alla områden: resurs-, struktur- och marknadspolitiken samt fiskerikontrollen. Samtidigt måste också andra faktorer, utöver fisket, som påverkar fiskbestånden, som föroreningar och klimatförändringar beaktas (Regeringen 2001/02).

Det övergripande målet för den framtida gemensamma fiskeripolitiken bör, menade regeringen, vara att fiskeresurserna förvaltas i enlighet med försiktighetsprincipen och ekosystemansatsen på ett sådant sätt att de nyttjade fiskbestånden befinner sig inom säkra biologiska gränser med enbart naturligt betingade mellanårsvariationer. Bland de mer specifika målsättningar som regeringen uppställde var att fisket ska bedrivas utan ekonomiska subventioner som kan medföra en ökning av fångstkapaciteten, samt införande av långsiktiga förvaltningsplaner för alla viktiga kommersiella bestånd. Samtidigt ska politiken beakta att fiskerinäringen har stor regionalpolitisk betydelse i vissa områden. Ytterst ska en aktiv politik "åstadkomma ett långsiktigt hållbart och lönsamt fiske som säkrar råvarutillgången för Sveriges beredningsindustri och därmed främjar konsumenternas intresse av livsmedel av god kvalitet". Skrivelsen lyfter också fram de av riksdagen fastställda miljömålen, särskilt "Hav i balans och levande kust och skärgård", "Levande sjöar och vattendrag" samt "Bara naturlig försurning" som relevanta för fisket och fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt riksdagens beslut ska Sverige driva dessa inom EU (Regeringen, 2001/02).

När EU-kommissionen sju år senare, 2009, presenterade en så kallad grönbok om reformering av den gemensamma fiskeripolitiken, var målsättningen att åstadkomma "en fullständig och genomgripande reform av den gemensamma fiskeripolitiken och en ny mobilisering av fiskerisektorn [vilken] kan ge de dramatiska förändringar som krävs för att vända den nuvarande situationen".

(Europeiska kommissionen, 2009). I grönboken konstateras att redan 2002 års reform av fiskeripolitiken inneburit viktiga förändringar, bland annat införande av återhämtningsplaner och förvaltningsplaner, ökad involvering av aktörer, samt avskaffande av stödet för byggande av nya fartyg. Samtidigt erkänner kommissionen att de mål som fastställdes 2002 för att uppnå ett hållbart fiske generellt sett inte uppnåtts. Bland annat pekar man på att många av EU:s bestånd fiskas över maximal hållbar avkastning, samtidigt som bestånden skulle kunna öka och generera mer avkastning om de bara gavs några få år med lägre fisketryck. Flertalet av EU:s fiskeflottor skulle utan offentligt stöd gå med förlust eller generera mycket små vinster, till följd av ”kronisk överkapacitet”. Orsaken till situationen ser kommissionen i fem viktiga strukturella fel: överkapacitet i flottorna, vagt formulerade politiska mål, ett system för beslutsfattande som uppmuntrar till kortsiktigt tänkande, ett regelverk som inte ger näringen tillräckligt ansvar samt bristande politisk vilja att garantera efterlevnad. I problemformuleringen från kommissionen ingick inte bristen på väldefinierade äganderätter uttryckligen. Som konstaterats tidigare har EU lämnat mycket av ansvaret för utformning av förvaltning till den nationella nivån och medlemsländerna har valt olika vägar.

Inför 2012 års revidering av den gemensamma fiskeripolitiken tog emellertid kommissionen fram ett förslag om att introducera rättighetsbaserad fiskeriförvaltning (Europeiska kommissionen, 2011) och införa individuella fångstandelar. Förslaget använde begreppet överförbara fiskerättigheter (Transferable Fishing Concessions, TFC). Det huvudsakliga motivet som angavs var de misslyckade försöken att hantera problemen med överkapacitet. Under perioden 1994–2013 spenderade EU närmare 29 miljarder kronor på skrotning av fiskefartyg, men trots dessa gigantiska belopp ökade EU:s fiskekapacitet enligt uppskattning med 3 procent varje år.

Förslaget innehöll en mängd undantag för att det skulle kunna vinna gehör hos så många medlemsstater som möjligt. Småskaligt fiske med båtar under tolv meter som använder passiva redskap skulle undantas från reformen med överförbara fiskerättigheter. Man skulle införa olika spärrar för maximalt ägande av överförbara fiskerättigheter för att hindra ägarkoncentration. Det skulle införas särskilda nationella kvoter för småskaliga fisken i kustsamhällen där fiske är betydelsefullt. Det skulle råda begränsad handel inom olika sektorer utan tillåtelse för handel mellan sektorer.³⁸ Förslaget gav upphov till stor debatt och den dåvarande kommissionären för generaldirektoratet för havsfrågor och fiske, Maria Damanaki, presenterade tre förslag i en första diskussion med ministerrådet som handlade om att anta en allmän målsättning för fiske med maximal hållbar avkastning, att genomföra landningsskyldighet (utkastförbud), samt att medlemsländerna ska införa överförbara fiskerättigheter för sina storskaliga

³⁸ Innehavare av överförbara fiskerättigheter för demersal vitfisk skulle bara kunna sälja andelar till andra TFC-innehavare för demersal vitfisk och inte handla med innehavare av överförbara pelagiska fiskerättigheter.

fiskeflottor. De båda förstnämnda förslagen väckte gehör, men förslaget om överförbara fiskerättigheter ifrågasattes. Danmark var ordförandeland och den danske rådsordföranden betonade att Danmark redan anammat ett liknande system för hela sin fiskeriförvaltning och var positiva till det. Samtidigt framhölls att detta var en nationell fråga och redan i denna inledande förhandling bromsades ambitionen om överförbara fiskerättigheter. Formuleringen om att medlemsländerna ska införa överförbara fiskerättigheter ändrades till att medlemsländerna kan införa sådana rättigheter och i det avseendet var man alltså tillbaka på ruta ett (Erik Lindebo, personlig kommunikation).

Utöver maximal hållbar avkastning, utkastförbud och överförbara fiskerättigheter innehöll kommissionens förslag till en reviderad fiskeripolitik, inklusive en ny så kallad grundförordning, bland annat:

- en förlängning av begränsningarna av rätten att fiska inom tolv sjömil med hänvisning till att de gjort det möjligt att minska fisketrycket i de biologiskt mest känsliga områdena och att förbättra ekonomiskt för det småskaliga kustfisket
- en förändring av de fleråriga förvaltningsplanerna så att de i stället för att inriktas på ett visst bestånd inriktas på ett fiske, vilket ger färre planer som omfattar fler bestånd
- en viss decentralisering och minskad detaljstyrning avseende fleråriga planer och tekniska bevarandeåtgärder (Europeiska kommissionen, 2011).

Det kan konstateras att detta i väsentliga avseenden överensstämde med den politiska inriktning som den svenska regeringen givit uttryck för 2002. Att reformförslaget huvudsakligen överensstämde med svenska ståndpunkter bekräftas också av den raminstruktion som utarbetades inom Regeringskansliet för EU-förhandlingarna om den nya gemensamma fiskeripolitiken. Enligt instruktionen ställde sig Sverige överlag positivt till förslaget och hade som en av sina centrala målsättningar att förslaget skulle antas ”utan att det urvattnats på för regeringen angelägna områden” (Raminstruktion, 2011).

Av särskild betydelse för Sverige ansågs vara

- att försiktighetsprincipen tillämpas i fiskeriförvaltningen
- att unionens fiskeriförvaltning innefattar en ekosystemansats
- att miljöskyddskraven integreras i utformningen och genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken och verksamheten, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling
- att fiskeripolitiken bidrar till att bestånden håller sig inom gränsen för maximalt hållbart utnyttjad till 2015 samt
- att fiskeripolitiken ska ha som mål att fiskena är maximalt hållbart utnyttjade till 2015.

Instruktionen identifierar också ett antal önskade förbättringar av kommissionens förslag. Till dessa hör

- att ett generellt utkastförbud med en lista över undantag införs och att all kommersiell fångst landas och räknas av kvoten
- att flottornas kapacitet överensstämmer med fiskemöjligheterna
- en ökad regionalisering/decentralisering och mindre detaljreglering på rådsnivå
- att eventuell fiskeverksamhet i särskilda bevarandeområden sker på ett sådant sätt att det inte negativt påverkar de värden som områdena är utsedda för att skydda
- att EU:s fiskeavtal innehåller en särskild klausul om mänskliga rättigheter
- att subventioner upphör så att inga stöd för modernisering som innebär ökat fiske ges.

Vad gäller övriga medlemsstaters positioner i förhandlingarna var dessa överlag mer splittrade än vid tidigare reformer av fiskeripolitiken då det funnits två förhållandevis tydliga block, ett mer inriktat på att främja näringen och ett med mer fokus på bevarandeperspektivet (Penas Lado, 2016). Sedan 2002 års reform hade medlemsstaterna blivit fler och i för fiskeripolitiken relevanta avseenden mer olika. Medlemsstaternas positioner präglas i stor utsträckning av hur deras nationella fiskeintressen ser ut. Hit hör faktorer som om de, likt Frankrike, Italien, Portugal och Spanien, har en betydande internationell fiskeflotta som fiskar utanför EU:s vatten, om den inhemska konsumtionen av fisk är hög, om de som Danmark har en betydande fiskmjölsproduktion eller om de som bland andra Tjeckien och Österrike helt saknar kust (Keijzer, 2011). Vad gäller utkastförbud och maximal hållbar avkastning var dock positionerna förhållandevis traditionella och de pådrivande staterna fanns huvudsakligen i unionens norra delar medan sydliga medlemsstater i många fall var mer skeptiska till de föreslagna reformerna (Keating, 2013).

Om man ser till resultatet av förhandlingarna, särskilt 2013 års nya grundförordning, är utfallet i stora delar i linje med de svenska prioriteringarna. Bland annat har skrivningen om försiktighetsansatsen i den gemensamma fiskeripolitiken förtydligats, och en ekosystemansats har införts som ett uttryckligt mål för fiskeriförvaltningen, bland annat i syfte att sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön.

Till de nya målen hör också att successivt återställa och bevara populationer av fiskbestånd över biomassanivåer som kan ge maximal hållbar avkastning och att senast 2020 uppnå nyttjandetakten för maximal hållbar avkastning för alla arter. I konsekvens med detta ska åtgärder föreskrivas för att anpassa fiskeflottornas kapacitet till nivåer som är förenliga med sådana fiskbestånd. Det stämmer rätt

väl med den svenska ståndpunkten att fiskeripolitiken ska bidra till att bestånden håller sig inom gränsen för maximalt hållbart utnyttjande 2015, om än vid en något senare tidpunkt, samt att flottornas kapacitet ska överensstämma med fiskemöjligheterna. Svensk fiskeriförvaltning var också tidig med att arbeta för en digitaliserad datahantering, såsom elektroniska loggböcker och principen om full spårbarhet, vilket nu även har blivit ett EU-krav. Det sistnämnda innebär att fisken ska kunna följas hela vägen från den tid och plats då den fångas tills konsumenten betalar för den i detaljhandelsledet (HaV, 2019c).

Det tidigare existerande målet om förenlighet med unionens miljöpolitik har också förtydligats och kopplats till målet att senast 2020 uppnå en god miljöstatus i enlighet med EU:s havsmiljödirektiv (direktiv 2008/56/EG), vilket är i linje med den svenska betoningen av behovet av integrering av miljöskyddskraven.

Det är samtidigt viktigt att betona att detta handlar om målsättningar och principer, snarare än utfall som den reformerade fiskeripolitiken genererar med någon slags automatik. Att försiktighetsprincipen blivit ett tydligt mål för fiskeripolitiken är inte detsamma som att den tillämpas i fiskeriförvaltningen i enlighet med Sveriges målsättning. Men det är ett tydligt ställningstagande för att principen ska spela en central roll i denna tillämpning.

Grundförordningen från 2013 innefattar också en del mer konkreta regler som ligger i linje med de svenska önskemålen. Som diskuterats mer i detalj i avsnitt 4.3 innebär den införandet av en landningsskyldighet för fångster av alla arter som omfattas av fångstbegränsningar, såsom TAC, med vissa listade undantag, något som väl överensstämmer med den svenska förhandlingspositionen.

Förordningens regler om fiskekapacitet, vilka bland annat innebär att stöd inte får ges till ny kapacitet utan att befintlig kapacitet dras tillbaka, ligger också i linje med Sveriges fokus på att flottornas kapacitet ska överensstämma med fiskemöjligheterna. Dock kommer inte detta till rätta med den kapacitetsökning som följer av teknikutvecklingen i den befintliga flottan eller det faktum att fritt tillträde till fiskeresurser skapar incitament för överkapacitet för att hinna först med att fånga den tillgängliga fisken.

Vad gäller målsättningen att EU:s fiskeavtal med tredje länder ska innehålla en klausul om mänskliga rättigheter, är det fullt ut realiserat i kravet på att unionen ska se till "att hållbara fiskepartnerskapsavtal inbegriper en klausul om respekt för demokratiska principer och för de mänskliga rättigheterna vilken ska utgöra en väsentlig beståndsdel av sådana avtal". (förordning 1380/2013, art. 31) Slutligen innebär den nya förordningen också, i enlighet med Sveriges önskemål, en viss ökad regionalisering/decentralisering.

Vad gäller målsättningarnas omsättning i konkreta åtgärder är de årliga besluten om totalt tillåtna fångstmängder, TAC:er, av central betydelse. Trots skrivningar

om att ”säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt” och om tillämpning av ”försiktighetsmetoden” redan i 2002 års förordning har rådets beslut om TAC:er en lång och rätt konsekvent historik av att ligga betydligt över de vetenskapliga rekommenderade nivåerna. Dessvärre har detta fortsatt efter 2013 års reform. En studie finner att den genomsnittliga skillnaden mellan de vetenskapliga råden och beslutade TAC:er rent av har ökat de senaste åren (Borges, 2018). En annan bekräftar att TAC sätts högre än vad råden anger, men hävdar att trenden är att avvikelserna är avtagande och att TAC:er över tid har satts mer i linje med de vetenskapliga råden (Carpenter m.fl., 2016). Avvikelseerna undergräver trovärdigheten i flera av de övergripande målsättningarna som uttrycks i 2013 års förordning. Samtidigt har fiskdödligheten minskat i många bestånd sedan början av 2000-talet till följd av olika andra begränsningar av fisket. Det finns också en förhoppning om att de fleråriga förvaltningsplanerna ska främja mer långsiktiga beslut. Detta är dock en förhoppning som till stor del återstår att infria.

6 Diskussion och slutsatser

Fiske har idag en mycket begränsad ekonomisk betydelse för Sverige som nation och sysselsätter få personer. Även inom EU i stort är fisket en liten näring. Trots detta får fiskeripolitiken förhållandevis stor uppmärksamhet, inte minst avseende fiskets miljöeffekter. Sedan EU-inträdet har Sverige begränsade möjligheter att föra en nationellt beslutad fiskeripolitik eftersom det marina fisket är ett av de få politikområden där medlemsstaterna i princip överlätit all bestämmanderätt till unionen, även om viss beslutskompetens delegerats tillbaka till de enskilda staterna. Det gör att den gemensamt formulerade politiken får stor betydelse för fiskets utveckling i Sverige och för fiskbestånden i Sveriges närhet.

EU:s gemensamma fiskeripolitik och sättet den genomförts på har varit föremål för omfattande kritik. Och det har verkligen inte saknats anledningar till kritik. Fiskeripolitiken har överlag varit dyr och ofta ineffektiv, bitvis nästan ogenomträngligt komplex, många gånger styrd av kortsiktiga hänsyn och dominerad av intressegrupper. Genomförandet av de gemensamma reglerna har varierat kraftigt mellan och ibland också inom medlemsstaterna och efterlevnadskontrollen har ofta varit undermålig. Samtidigt kan man konstatera att mycket av detta också skulle kunna sägas om den svenska fiskeriförvaltningen vid tiden för Sveriges inträde i EU.

Vid tiden för inträdet var fokus i Sverige på de näringspolitiska målen vilka hade närmast merkantila inslag. Målen har sedan ändrats i riktning mot långsiktigt hållbar utveckling med fokus främst på de miljömässiga aspekterna medan social hållbarhet, såsom att främja sysselsättning i det småskaliga kustfisket, emellanåt har haft lägre prioritet. Den ekonomiska hållbarheten har gynnats av omorienteringen mot rättighetsbaserad förvaltning och individuella fångstandelar för allt svenskt fiske av ekonomisk betydelse.

Sverige har ofta haft högre ambitioner än många andra europeiska länder vad gäller skyddet av den marina miljön och långsiktigt hållbar förvaltning av fiskbestånden.³⁹ Men erfarenheten visar att fiskerikontrollen i Sverige i viktiga avseenden varit svagare än vad EU krävt ännu efter flera års medlemskap. Den svenska fiskeriförvaltningen har varit dyr jämfört med många andra länder och Sverige har inte framstått som särskilt ambitiöst vad gäller att låta fisket bära sina egna kostnader, något som varje enskild medlemsstat har möjlighet att besluta om.

³⁹ Se till exempel Regeringen 2008/09:170 (s. 14) enligt vilken "Sverige måste gå före och visa vägen framåt i havsmiljöarbetet".

EU:s fiskeripolitik har också utvecklats avsevärt under de 25 år Sverige har varit medlem. Regleringen har förenklats, även om den fortfarande är långt ifrån enkel, och möjligheterna till deltagande och regional förankring har stärkts. Utrymmet för subventioner som driver överfiske har minskats avsevärt, även om denna typ av åtgärder tenderar att återkomma i nya varianter.

Kontrollsystemet har moderniserats och förtydligats men genomförandet haltar fortfarande på många håll. Ekosystemansatsen har blivit en utgångspunkt för fiskeripolitiken, men många frågor återstår om hur den konkret ska genomföras och vad det betyder för avvägningen mellan olika mål och intressen. Principen om maximal hållbar avkastning har blivit det övergripande målet för beståndsförvaltningen. Det kan visserligen ifrågasättas om en sådan målsättning fångar in de många värden, ekologiska och andra, som fiskeripolitiken vill skydda och främja. Jämfört med situationen på 1990-talet är det emellertid ett betydande steg mot ett mer hållbart fiske.

Samtidigt har kritiken om kortsiktighet kvar mycket av sin relevans. Ännu är det långt kvar till en situation där alla beslutade fiskekvoter är i linje med de vetenskapliga råden. Den katastrofala situationen för Östersjötorsken visar också att de förväntningar som fanns om att fiskeriförvaltningen i Östersjön skulle förbättras av att bli en närmast intern fråga för EU har kommit på skam.

EU har av politiska skäl inte kunnat hantera problemet med frånvaron av tydliga äganderätter i fisket och incitamentet att fånga så mycket som möjligt så snabbt som möjligt. Där har istället Sverige kunnat agera på egen hand, om än senare än en del jämförbara länder. Övergången till individuella fångstandelar för havskräfte- och nordhavsräkefiskerna längs den svenska västkusten öppnar för ett mer ekonomiskt hållbart kustfiske. I ett internationellt perspektiv är dessa fiskens småskaliga men ytterligare redskapsutveckling är önskvärd för att avvärja hot om stängning av fiskerna för att skydda krisande torskbestånd.

Mycket av den positiva utveckling som alltså har skett inom fiskeripolitiken, men som ännu bara delvis levererat de önskade resultaten, har legat i linje med Sveriges position i de återkommande revideringarna. Att fastslå exakt hur stor roll Sverige har haft i detta ligger bortom den här analysen, men klart är att de idéer kring fiskeripolitik som Sverige omhuldat, ibland på papper men delvis också i praktisk handling, har fått betydande genomslag i den gemensamma fiskeripolitiken.

När det gäller frågan om Sverige har vunnit på EU-medlemskapet kan det diskuteras ur olika perspektiv. Det framstår som sannolikt att svenska fiskare, även om de blivit avsevärt färre, i viss mån har vunnit ekonomiskt på medlemskapet och tillgången till den gemensamma marknaden. Detta har också inneburit en internationalisering där svenska fiskare numera fiskar under dansk, tysk och finsk flagg och där det finns ett stort svenskt ägande i Litauens fiskeflotta

(Njord, 2016). De svenska fiskarna har också haft möjligheter att använda sig av unionens delvis generösa stödsatser.

Vad gäller miljöaspekterna är det naturligtvis möjligt att Sverige hade kunnat föra en mer miljömässigt radikal fiskeripolitik utanför EU. Men man måste samtidigt komma ihåg att den faktiska skillnad en enskild, relativt liten fiskerination kan göra är väldigt begränsad. En del av de möjligheter Sverige hade haft att bedriva en egen bevarandepolitik utanför EU har också funnits kvar trots medlemskapet eftersom EU ger medlemsstaterna betydande kontroll över fisket inom tolv sjömil från kusten. Och även före EU-medlemskapet var fiskeripolitiken i stor utsträckning en internationell fråga som definierades genom förhandlingar med grannländer.

Såväl sötvattensfisket som i stor utsträckning också fritidsfisket har huvudsakligen fortsatt att vara under svensk kontroll, även om EU på senare år har stärkt sina möjligheter att reglera fritidsfisket när detta har en påtaglig inverkan på förvaltningen av kommersiellt intressanta bestånd.

Sveriges EU-medlemskap sammanföll i stor utsträckning med ett ökat fokus på haven och deras tillstånd både internationellt och i Sverige. Det här är en utveckling som tillsammans med EU-medlemskapet bland annat gjort att fiskerifrågor periodvis hamnat högre på den politiska agendan och att miljöorganisationer blivit en viktig faktor i politikens utformande.

Sammantaget är det alltså en komplex bild som analysen av Sveriges 25 år inom EU ger. Att förvalta fisken är inte enkelt. I många fall finns inga alternativ till att göra det gemensamt. EU har mycket kvar att bevisa men det är lite som tyder på att Sverige skulle ha kunnat göra ett bättre jobb – annat än för enskilda fisken – på egen hand. Svensk fiskeripolitik är inte heller någon modell av konsekvens och effektivitet för EU att ta efter, även om det finns områden där Sverige absolut är en positiv kraft och till och med kan tjäna som förebild. Sverige kan vara en förebild när det gäller skydd av hotade arter som ålen eller att uppfylla delmålet om 10 procent skyddade kustnära områden inom FN:s hållbarhetsmål om att *bevara hav och marina resurser*. Att EU tar bort skatteundantaget på fossila bränslen för fiskebåtar och därmed låter dem betala kostnaden deras utsläpp orsakar är önskvärt, men här kan inte ett enskilt land gå före. Att låta fiskerieringen själv bära stora delar av förvaltningskostnaderna genom avgifter och skatter, som exempelvis Island har gjort, verkar än så länge långt borta för Sverige och ännu längre bort för EU.

Sverige bör fortsätta att driva på för en förenklad gemensam fiskeripolitik, som utgår från långsiktiga mål och planer och är tydlig med hur avvägningar sker mellan olika intressen. En utökning av rättighetsbaserat fiske inom unionen är önskvärt, liksom en bättre samordning mellan EU:s fiske- och miljöpolitik. För att stärka politikens trovärdighet och främja tillit mellan länder och fiskare är

en fortsatt förstärkning och samordning av fiskerikontrollen viktig. Vad gäller mer specifika frågor bör Sverige fortsätta driva på för att få till ett allmänt EU-skydd för ålens fortlevnad, och ett radikalt förslag vore att få Östersjöns alla EU-länder bakom en satsning på att avveckla allt kommersiellt laxfiske till förmån för laxrelaterad sportfisketurism i åar och älvar. Mer allmänt är det av stor vikt att försätta utvecklingen mot integrerad flerartsförvaltning som också beaktar vidare ekosystemperspektiv, utan att glömma fiskets sociala dimension.

Referenser

- Abbott, J.K., Garber-Yonts, B., & Wilen, J.E. (2010). Employment and remuneration effects of IFQs in the Bering Sea/Aleutian Islands crab fisheries. *Marine Resource Economics*, 25(4), 333–354.
- Andersen, P., & Larsen, V.B. (2017). *From open access to rights-based management fisheries*. Kap. 16 i Nedergaard, P., & Wivel, A. (red.) The Routledge handbook of Scandinavian politics. Routledge.
- Anderson, J.L., m.fl. (2015). The fishery performance indicators: A management tool for triple bottom line outcomes. *PLoS One*, 10(5), e0122809.
- Antonova, A.S. (2016). The rhetoric of “responsible fishing”: Notions of human rights and sustainability in the European Union’s bilateral fishing agreements with developing states. *Marine Policy*, 70, 77–84.
- Arnason, R. (2012). Property Rights in Fisheries: How Much Can Individual Transferable Quotas Accomplish? *Review of Environmental Economics and Policy*, 6(2), 217–236.
- Arnason, R., Hannesson, R., & Schrank, W.E. (2000). Costs of fisheries management: the cases of Iceland, Norway and Newfoundland. *Marine Policy*, 24, 233–243.
- Asche, F. (1997). Trade Disputes and Productivity Gains: The Curse of Farmed Salmon Production. *Marine Resource Economics*, 12, 67–73.
- Asche, F., m.fl. (2018). Three pillars of sustainability in fisheries. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(44), 11221–11225.
- Ask L., & Svedäng H. (2019). En näring i nationens tjänst – utvecklingen av fisket och fiskeriförvaltningen i Sverige. Havsmiljöinstitutets rapport nr 2019:7.
- Ask, L., Gustavsson, T., & Westerberg, H. (2015). Varför har fiskeriförvaltningen inte varit lyckosam? Aqua reports 2015:14. Sveriges lantbruksuniversitet.
- Benz, M., & Frey, B.S. (2008). The value of doing what you like: Evidence from the self-employed in 23 countries. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 68 (3–4), 445–455.
- Björk, L., Eggert, H., & Sterner, T. (2018). Bringing equity and distributional concerns into fisheries management. Presenterad vid WCERE (The 6th World Congress of Environmental and Resource Economists), Göteborg, 25–29 juni 2018.
- Blomquist, J., Hammarlund, C., & Waldo, S. (2016). Fiske i fjärran vatten: En studie om EU:s fiskeriavtal med utvecklingsländer. 2016:12. Stockholm: Steps.
- Bonfil, R., m.fl. (1998). *The Footprint of Distant Water Fleets on World Fisheries*. Godalming, Surrey, U.K.: WWF International, Endangered Seas Campaign.

- Borges, L. (2018). Setting of total allowable catches in the 2013 EU common fisheries policy reform: possible impacts. *Marine Policy*, 91, 97–103.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (2008). The European Union as a Sustainable Development Actor: the Case of External Fisheries Policy. *European Integration*, 30:3, 401–417.
- Cao, L., m.fl. (2015). China's aquaculture and the world's wild fisheries. *Science*, 347(6218), 133–135.
- Carpenter, G., & Kleinjans, R. (2017). Who gets to fish? The allocation of fishing opportunities in EU Member States. London: New Economics Foundation. Hämtad 2020-01-20: <http://neweconomics.org/2017/03/who-gets-to-fish>
- Carpenter, G., Kleinjans, R., Villasante, S., & O'Leary, B. C. (2016). Landing the blame: The influence of EU Member States on quota setting. *Marine Policy*, 64, 9–15.
- Cheung, W.W., & Sumaila, U.R. (2008). Trade-offs between conservation and socio-economic objectives in managing a tropical marine ecosystem. *Ecological Economics*, 66(1), 193–210.
- Christiernsson, A., & Michanek, G. (2016). Miljöbalken och fisket. *Nordisk miljörättslig tidskrift*, (1), 11–28.
- Christiernsson, A., Michanek, G., & Nilsson, P. (2015). Marine Natura 2000 and Fishery – The Case of Sweden. *Journal for European Environmental and Planning Law*, 12(1), 22–49.
- Christy Jr., F.T. (1982). Territorial use rights in marine fisheries: definitions and conditions. Fishery Development Planning Service. FAO Fishery Policy and Planning Division.
- Christy, Jr., F.T. (1974). Fishermen's quotas, Occasional Paper 19, The Law of the Sea Institute, University of Rhode Island, Kingston.
- Clark, C.W. (1990). *Mathematical bioeconomics*. Andra upplagan. New York: Wiley.
- Clark, C.W., Munro, G.R., & Sumaila, U.R. (2005). Subsidies, buybacks, and sustainable fisheries. *Journal of Environmental Economics and Management*, 50(1), 47–58.
- Coase, R.H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- Cueff, J.C. (2007). A case study of fishing vessel capacity management public buyout schemes: community experience through the multi-annual guidance programmes and ways forward. Fisheries buybacks, 75–80. I Curtis, R., & Squires, D. (red.) (2008). *Fisheries buybacks*. John Wiley & Sons.
- Direktiv 92/43/EEG. Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter [1992] EGT L 206/7.
- Direktiv 2008/56/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) [2008] EUT L 164/19.

- Direktiv 2009/147/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar [2010] EUT L 20/7.
- Eggert H., & Tveterås, R. (2013). Productivity development in Icelandic, Norwegian and Swedish fisheries, *Applied Economics*, 45:6, 709–720.
- Eggert, H. (2001). ”Svenskt fiske – framtida förvaltningsmöjligheter”. I Ackefors, H. (red.) Svenska fiskets framtid och samhällsnytta, *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift*. Årg. 140, nr 10. 111–122.
- Eggert, H., & Olsson, B. (2009). ”Valuing multi-attribute marine water quality” *Marine Policy*, 33 (2), 201–206.
- Eggert, H., & Ulmestrand, M. (2008). Tenure rights and stewardship of marine resources – A co-managed Swedish shrimp fishery in a marine reserve. FAO FISHERIES TECHNICAL PAPER, 504, 21.
- Ekonomifakta (2020). Real löneutveckling i Sverige. Hämtad 2020-01-13: <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Loner/Loneutveckling-och-inflation/>
- EU-domstolen mål C-683/16 Deutscher Naturschutzring
ECLI:EU:C:2018:433
- Europaparlamentet (2019). Internationella förbindelser inom fisket. Hämtad 2020-01-20: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/119/internationella-forbindelser-inom-fisket>.
- Europaparlamentet (2007). Ban on cod fishing in the Baltic Sea – P-4521/2007. Hämtad 2020-05-04: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2007-4521&language=EN>
- Europeiska kommissionen (2008). Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om förslaget till rådets förordning om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, Bryssel den 14.11.2008, KOM(2008) 718 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2009). Grönbok – reform av den gemensamma fiskeripolitiken Bryssel 22.4.2009 KOM(2009)163 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2011a). GFP reform – Transferable Fishing Concessions. Hämtad 2020-01-14: https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/tfc_en.pdf
- Europeiska kommissionen (2011b). Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den gemensamma fiskeripolitiken, Bryssel 13.7.2011, KOM(2011) 425 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2017). Genomförande och utvärdering av förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs i enlighet med artikel 118, REFIT, Utvärdering av kontrollförordningens effekter, Bryssel 24.4.2017, COM(2017) 192 final.

- Europeiska kommissionen (2018a). The 2018 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 18-07). Hämtad 2020-01-13: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/2018-annual-economic-report-eu-fishing-fleet-stecf-18-07>
- Europeiska kommissionen (2018b). The EU fish market – 2018 edition is out! Hämtad 2020-02-17. https://ec.europa.eu/fisheries/press/eu-fish-market-2018-edition-out_en
- Europeiska kommissionen (2019). "Commission approves emergency measures to protect eastern Baltic cod" Hämtad 2020-02-05: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4149
- Europeiska kommissionen (2020a). Fishing outside the EU. Hämtad: 2020-02-21: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international_en
- Europeiska kommissionen (2020b). European Maritime Affairs and Fisheries. Hämtad 2020-01-13: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/spending/topic/eu-funding-programmes-2014-2020/heading-2-sustainable-growth-natural-resources_en
- Europeiska kommissionen (2020c). The EU fish market. Hämtad 2020-01-13: https://ec.europa.eu/fisheries/press/eu-fish-market-2018-edition-out_en
- Europeiska kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1575 av den 23 juni 2017 om ändring av delegerad förordning (EU) 2015/242 om närmare bestämmelser om de rådgivande nämndernas funktion inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken [2017] EUT L 239/1.
- FAO (2018). *The state of world fisheries and aquaculture 2018*. Food and Agriculture Organization, Rome. Hämtad 2020-01-13: <http://www.fao.org/state-of-fisheries-aquaculture>
- Fiskeritiderna (2020). Minister: Kameraövervakning kommer nu. Hämtad 2020-01-07: <https://fiskeritidende.dk/nyheder/fiskeri/2020/januar/minister-kameraovervaagning-kommer-nu/>
- Fiskeriverket (2002). *Sanktioner i ärenden om överträdelser av fiskeribestämmelser*. Intern rapport.
- Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.
- Froese, R., m.fl. (2018). Status and rebuilding of European fisheries. *Marine Policy*, 93, 159–170.
- Förordning 170/83. Rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna [1983] EGT L 24/1.
- Förordning 1005/2008. Rådets förordning nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999 [2008] EUT L 286/1.

- Förordning 1006/2008. Rådets förordning (EG) nr 1006/2008 av den 29 september 2008 om tillstånd till fiskeverksamhet för gemenskapens fiskefartyg i vatten utanför gemenskapens vatten och om tillträde för fartyg från tredjeland till gemenskapens vatten, om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93 och (EG) nr 1627/94 och om upphävande av förordning (EG) nr 3317/94 [2008] EUT L 286/33.
- Förordning 1224/2009. Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs [...] [2009] EUT L 343/1.
- Förordning 2017/2403. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2403 av den 12 december 2017 om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1006/2008 [2017] EUT L 347/81.
- Förordning 2019/124. Rådets förordning (EU) 2019/124 av den 30 januari 2019 om fastställande för år 2019 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten [2019] EUT L 29/1.
- Förordning 2019/1241. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder [...] [2019] EUT L 198/105.
- Garcia, S.M., Zerbi, A., Aliaume, C., Do Chi, T., & Lasserre, G. (2003). The ecosystem approach to fisheries. Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook. FAO Fisheries Technical Paper 443. Rom: FAO.
- Gefle dagblad (2008). 400 abborrar på fyra timmar! 10 januari. Bengt Moberg skriver om sportfiske i GD. Hämtad 2020-05-04: <https://www.gd.se/artikel/400-abborrar-pa-fyra-timmar>
- Gobillon, L., & Wolff, F.C. (2017). The local effects of an innovation: Evidence from the French fish market.
- Gordon, H.S. (1954). The economic theory of a common-property resource: the fishery. *The Journal of Political Economy*, 62(2), 124–142.
- Guardian (2020). Brexit: Britain and EU 'will rip each other apart' in trade talks. Hämtad 2020-05-25: <https://www.theguardian.com/politics/2020/feb/16/brexit-britain-and-eu-will-rip-each-other-apart-in-trade-talks>
- Gunnlaugsson, S.B., Kristofersson, D., & Agnarsson, S. (2018). Fishing for a fee: Resource rent taxation in Iceland's fisheries. *Ocean & coastal management*, 163, 141–150.
- Hannesson, R. (1993). *Bioeconomic Analysis of Fisheries*. Oxford: Fishing News Book.
- Hannesson, R. (1996). On ITQs: an essay for the special issue of Reviews in Fish Biology and Fisheries. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 6(1), 91–96.

- Hannesson, R. (1997). Fishing as a Supergame. *Journal of Environmental Economics and Management*, 32(3), 309–322.
- Hannesson, R. (2004). *The privatization of the oceans*. MIT Press: Cambridge.
- Hasselberg, Y. (1997). Mål och makt i svensk fiskeripolitik. I Hultkrantz, L., Hasselberg, Y., & Stigberg, D. Fisk och Fusk – mål, medel och makt i fiskeripolitiken. Finansdepartementet, Stockholm.
- HaV (2016). Individuell tilldelning av årliga demersala fiskemöjligheter. Hämtad 2020-01-15: <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/regler-/information-om-landningsskyldigheten/individuell-tilldelning-av-arliga-demersala-fiskemojligheter.html>
- HaV (2018). Information om landningsskyldigheten. Hämtad 2020-01-16: <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/regler-/information-om-landningsskyldigheten.html>
- HaV (2019a). Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om ändring i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet. HVMFS 2019:20.
- HaV (2019b). Uppdrag att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras. Hämtad 2020-01-17: <https://www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/foresla-hur-forsok-med-kamerabevakning-av-fiskefartyg-kan-genomforas-for-att-se-till-landningsskyldigheten-efterlevs-2019.html>
- HaV (2019c). Spårbarhet av fiskeriprodukter. Hämtad 2020-01-16: <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/handel--sparbarhet/sparbarhet-av-fiskeriprodukter/sparbarhet-av-fiskeri--och-vattenbruksprodukter.html>
- HaV (2020). Årliga demersala fiskemöjligheter. Hämtad 2020-01-20: <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/licenser-och-tillstand/sarskilda-tillstand/arliga-demersala-fiskemojligheter.html>
- Hegland, T.J., Raakjær, J., & Tatenhove, J.V. (2015). Implementing ecosystem-based marine management as a process of regionalisation: Some lessons from the Baltic Sea. *Ocean & Coastal Management* 117, 14–22.
- Hegland, T.J., & Raakjaer, J. (2008). Implementation Politics – the case of Denmark under the Common Fisheries Policy. I Gezelius, S.S., & Rakjaer, J. (red.) *Making Fisheries Management Work*. Berlin: Springer Science + Business Media B.V.
- Hentati-Sundberg, J., Hjelm, J., & Österblom H. (2014). Does fisheries management incentivize non-compliance? Estimated misreporting in the Swedish Baltic Sea pelagic fishery based on commercial fishing effort, *ICES Journal of Marine Science* 71(7), 1846–1853. doi:10.1093/icesjms/fsu036
- Hilborn, R., m.fl. (2020). Effective fisheries management instrumental in improving fish stock status. *Proceedings of National Academy of Science, PNAS*, först publicerad 13 januari 2020 <https://doi.org/10.1073/pnas.1909726116>

- Holden, M., & Garrod, D. (1996). *The Common Fisheries Policy: origin, evaluation and future* (No. Ed. 2). Fishing News Books Ltd, London.
- Holland, D. S., & Brazee, R. J. (1996). Marine reserves for fisheries management. *Marine Resource Economics*, 11(3), 157–171.
- Holland, D., Gudmundsson, E., & Gates, J. (1999). Do fishing vessel buyback programs work: a survey of the evidence. *Marine Policy*, 23(1), 47–69.
- Homans, F.R., & J. E. Wilen. 1997. A Model of Regulated Open Access Resource Use. *Journal of Environmental Economics and Management*; 32: 1–21.
- Hughes, S. (2004). Effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder. SLI-rapport 2004:6.
- Hultkrantz, L. (1997). En misslyckad politik. I Hultkrantz, L., Hasselberg, Y., & Stigberg, D. Fisk och Fusk – mål, medel och makt i fiskeripolitiken. Finansdepartementet, Stockholm.
- ICES (2018). Baltic Fisheries Assessment. ICES WGBFAS REPORT 2018. ICES ADVISORY COMMITTEE. ICES CM 2018/ACOM:11
- Interpellation (2002). Överfisket i Östersjön och det svenska torskstoppet. Interpellation 2002/03:89, Persson, Sven Gunnar (kd).
- Jennings, S., & Rice, J. (2011). Towards an ecosystem approach to fisheries in Europe: a perspective on existing progress and future directions. *Fish and Fisheries*, 12: 125–137.
- Johnsen, J.P., & Jentoft, S. (2018). Transferable quotas in Norwegian fisheries. I *Fisheries, quota management and quota transfer* (121–139). Springer, Cham.
- Juhlin, M., & Wahtra, J. (2020). Digitaliserad tillsyn och regelefterlevnad inom yrkesfisket – konkreta möjligheter med fokus på hållbarhet, delstudie 7, 2020-02-06, www.treskargardar.com.
- Keating, D. (2013). MEPs threaten to halt CFP talks – MEPs voice concern over uncompromising position of member states, European Voice/ Politico 2 maj 2013. Besökt 2020-02-20: <https://www.politico.eu/article/meps-threaten-to-halt-cfp-talks/>.
- Keijzer, N. (2011). Fishing in troubled waters? An analysis of the upcoming reform of the Common Fisheries Policy from the perspective of Policy Coherence for Development, European Centre for Development Policy Management, Discussion Paper No. 120.
- Khalilian, S., Froese, R., Proelß, A., & Requate, T. (2010). Designed for failure: a critique of the Common Fisheries Policy of the European Union. *Marine Policy*, 34(6), 1178–1182.
- Kolstad, C. (2011). Intermediate environmental economics: International edition. OUP Catalogue.
- Konkurrensverket (2012). Marknadsreglering av fisk missgynnar konsumenter. Hämtad 2020-01-17: <http://www.konkurrensverket.se/nyheter/marknadsreglering-av-fisk-missgynnar-konsumenter/>
- Langlet, D., & Mahmoudi, S. (2018). *EU Environmental Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press.

- Lindquist, A. (2002). Herring periods of Bohuslan: a cross-sectorial approach. *ICES Marine Science Symposia*, 215, 343–351.
- Linke, S., Dreyer, M., & Sellke, P. (2011). The Regional Advisory Councils: what is their potential to incorporate stakeholder knowledge into fisheries governance? *AMBIO* 40, 133–143.
- Long, R. (2010). The Role of Regional Advisory Councils in the European Common Fisheries Policy: Legal Constraints and Future Options. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 25, 289–346.
- Long, R. (2012). Legal Aspects of Ecosystem-Based Marine Management in Europe. I Chircop, A., McConnell, M. L., & Coffen-Smou, S. (red.) *Ocean Yearbook*. The Hague: Hjhoff.
- Lövin, I. (2007). *Tyst hav – jakten på den sista matfisken*. Stockholm: Ordfront.
- Lynham, J. (2014). How Have Catch Shares Been Allocated? *Marine Policy*, 44, 42–48.
- Mangin, T., m.fl. (2018). Are fishery management upgrades worth the cost? *PloS one*, 13(9), e0204258.
- Marchal, P., m.fl. (2016). A comparative review of fisheries management experiences in the European Union and in other countries worldwide: Iceland, Australia, and New Zealand. *Fish and Fisheries*, 17(3), 803–824.
- Marchal, P., Nielsen, J. R., Hovgård, H., & Lassen, H. (2001). Time changes in fishing power in the Danish cod fisheries of the Baltic Sea. *ICES Journal of Marine Science*, 58(1), 298–310.
- Michanek, G., & Christiernsson A. (2014). Adaptive Management of EU Marine Ecosystems – About Time to Include Fishery. *Scandinavian Studies in Law*, 59, 228–234.
- Misund, B., Oglend, A., & Pincinato, R.B.M. (2017). The rise of fish oil: From feed to human nutritional supplement. *Aquaculture Economics & Management*, 21(2), 185–210.
- Murawski, S.A. (2007). Ten myths concerning ecosystem approaches to marine resource Management. *Marine Policy*, 31, 681–690.
- Möllmann, C., m.fl. (2014). Implementing ecosystem-based fisheries management: from single-species to integrated ecosystem assessment and advice for Baltic Sea fish stocks. *ICES Journal of Marine Science*, 71:5, 1187–1197.
- Nielsen, M., m.fl. (2018). The myth of the poor fisher: evidence from the Nordic countries. *Marine Policy*, 93, 186–194.
- Njord (2016). Största fiskerinationerna i EU. Hämtad 2020-01-21: <https://fiske.zaramis.se/2016/10/05/storsta-fiskerinationerna-i-eu/>
- Nordin, M., Blomquist, J., & Waldo, S. (2016). The income penalty of farming and fishing: results from a sibling approach. *European Review of Agricultural Economics*, 43(3), 383–400.
- Ojaveer, E. (2002). The role of ICES in the assessment and management of resources in the Baltic Sea. I *ICES Marine Science Symposia*, 215: 582–589.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Penas Lado, E. (2016). *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability* Chichester: Wiley-Blackwell.
- Peterson, T. (2003). När källan sinar. Samspelet mellan ekologi, produktionsförhållanden, sociokulturella – och politiska faktorer gällande Östersjöns torskbestånd från 1970-talet till 2003. Magisteruppsats i miljöhistoria. Institutionen för Tema, Vatten i natur och samhälle, Linköpings universitet.
- Pokki, H., Virtanen, J., & Karvinen, S. (2018). Comparison of economic analysis with financial analysis of fisheries: Application of the perpetual inventory method to the Finnish fishing fleet. *Marine Policy*, 95, 239–247.
- Prellezo, R., & Curtin, R. (2015). Confronting the implementation of marine ecosystem-based management within the Common Fisheries Policy reform. *Ocean & Coastal Management*, 117, 43–51.
- Regeringens skrivelse 2001/02:152 Ansvarsfullt fiske – svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik (Regeringen 2001/02).
- Regeringen 1994/95. Prop. 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.
- Regeringen 2008/09. Prop. 2008/09:170 En sammanhållen svensk havspolitik.
- Revisionsrätten (2007). Särskild rapport nr 7/2007 om kontroll-, inspektions- och sanktionssystemen när det gäller bestämmelserna för bevarande av gemenskapens fiskeresurser samt kommissionens svar (i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget) (2007/C 317/01).
- Revisionsrätten (2017). European Court of Auditors 2017. EU fisheries controls: more efforts needed, Special Report No 08/2017.
- Ridder, M. (2020). Consumer price index (CPI) of fish and seafood in Norway 2009–2019. Hämtad 2020-02-17: <https://www.statista.com/statistics/583445/consumer-price-index-cpi-of-fish-and-seafood-in-norway/>
- Riksrevisionen (2008). RiR 2008:23. Statens insatser för ett hållbart fiske. Hämtad 2020-01-20: <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2008/statens-insatser-for-ett-hallbart-fiske.html>
- Rodgers, P.E., & Valatin, G.B. (1997). *The Common Fisheries Policy Beyond 2002: Alternative options to the TACs and Quota system for the conservation and management of fisheries resources*. European Parliament, Directorate General for Research, E-7/Final, EN-3-1997, Luxembourg.
- Rova, C. (2004). Flipping the pyramid: lessons from converting top-down management of bleak-roë fishing (Doctoral dissertation, Luleå tekniska universitet).
- Salomon, M., Markus, T., & Dross, M. (2014). Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU's Common Fisheries Policy. *Marine Policy*, 47, 76–84.

- Sobrinho, J.M., & Sobrido, M. (2017). The Common Fisheries Policy: A Difficult Compromise Between Relative Stability and the Discard Ban. I Andreone G. (red.) *The Future of the Law of the Sea*, Cham: Springer, 23–43.
- Stigberg, D. (1997). Svensk fiskerinäring – effektivitet, stöd och kontroll. I Hultkrantz, L., Hasselberg, Y., & Stigberg, D. Fisk och Fusk – mål, medel och makt i fiskeripolitiken. Finansdepartementet, Stockholm.
- SOU 1998:24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Hämtad 2020-01-15: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/1998/01/sou-199824/>
- Squires, D. (1987). Public regulation and the structure of production in multiproduct industries: an application to the New England otter trawl industry. *The Rand Journal of Economics*, 232–247.
- Stage, J., Christiernsson, A., & Söderholm, P. (2015). Samhällsekonomisk utvärdering av havsmiljöarbete. Exemplet överförbara fiskerättigheter. Havsmiljöinstitutets rapport 2015:5.
- Statens livsmedelsekonomiska institut, SLI (2004). Effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder. SLI-rapport 2004:6. Lund: SLI.
- Statistiska centralbyrån 2020. Hämtad 2020-02-17. <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/kpi/>
- Stigberg, D. (1997). Svensk fiskerinäring – effektivitet, stöd och kontroll. I Hultkrantz, L., Hasselberg, Y., & Stigberg, D. Fisk och Fusk – mål, medel och makt i fiskeripolitiken. Finansdepartementet, Stockholm.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 3–21.
- Stockhausen, B. (2019). How the implementation of the Landing Obligation was weakened. I Uhlmann, S.S., Ulrich, C., & Kennelly, S.J. (red.) *The European Landing Obligation*. Cham: Springer, 165–178.
- Svedäng, H., & Gipperth, L. (2012). Will regionalisation improve fisheries management in the EU? An analysis of the Swedish eel management plan reflects difficulties. *Marine Policy*, 36(3), 801–808.
- Svedäng, H., & Hornborg, S. (2014). Selective fishing induces density-dependent growth. *Nature communications*, 5, 4152.
- Symes, D. (1997). The European Community's common fisheries policy. *Ocean & Coastal Management*, 35(2–3), 137–155.
- Trochta, J.T., m.fl. (2018). Ecosystem-based fisheries management: Perception on definitions, implementations, and aspirations. *PLoS ONE* 13 (1): e0190467.
- Turris, B.R. (2010). A rejoinder to E. Pinkerton et al., the elephant in the room: The hidden costs of leasing individual transferable fishing quotas. *Marine Policy*, 34(3), 431–436.
- Wakefield, J. (2018). The Ecosystem Approach and the Common Fisheries Policy. I Langlet, D., & Rayfuse, R. (red.) *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Weninger, Q., & McConnell, K.E. (2000). Buyback programs in commercial fisheries: efficiency versus transfers. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 33(2), 394–412.
- Wilén, J.E. (2006). Why fisheries management fails: treating symptoms rather than the cause. *Bulletin of Marine Science*, 78(3), 529–546.

Intervjuer:

Tore Gustavsson, tidigare ekonom, Fiskeriverket

Erik Lindebo, generaldirektoratet för havsfrågor och fiske vid Europeiska kommissionen

Fredrik Lindberg, Sveriges Fiskares Producentorganisation

Jenny Nord, utredare, Havs- och vattenmyndigheten

Inger Näslund, Expert på havs- och fiskefrågor, Världsnaturfonden

Martin Rydgren, utredare, Havs- och vattenmyndigheten

Bengt Sjöstrand, tidigare biolog och medlem av ICES

beståndsuppskattningsgrupper, Havsfiskelaboratoriet i Lysekil

Axel Wenblad, generaldirektör Fiskeriverket 2005–2010

Executive summary

This report examines how the European Union's (EU) Common Fisheries Policy (CFP) has influenced Swedish fisheries management during the 25 years of Swedish EU membership 1995–2020. It also looks at the extent to which the development of EU fisheries policy during the same period has been consistent with official Swedish preferences.

The common fisheries policy is characterised by a high degree of harmonisation and the member states have in principle delegated all competence to regulate marine fisheries to the EU. Some decisions, particularly regarding coastal fishing have, however, been delegated back to the individual member states. These are also responsible for the actual implementation of the policy and many decisions related to that.

Swedish fisheries involve fewer than 1500 people working with catching and landing seafood amounting to a value of about SEK one billion annually. This makes fisheries a minor part of the Swedish economy. At the same time, it is an area that can generate political interest far beyond its purely economic importance.

In that sense, Sweden is likely similar to Britain. When the United Kingdom in February, 2020, was about to leave the EU, trade and fisheries seem to be the most urgent areas for negotiations. The Guardian reported on the coming negotiations between the EU and Britain:

Britain and the European Union are going to rip each other apart in talks over a future trade deal, the French foreign minister, Jean-Yves Le Drian, has predicted. He continued: "Let us hope that it is done as quickly as possible even if there are many subjects and that we have substantial points to manage," said Le Drian. "I have one in particular (...) which is the question of fish".

The Guardian, 16 February 2020

Over the years, the Common Fisheries Policy has been the subject of extensive criticism, including being too expensive, inefficient, and guided by myopic preferences and stakeholders. Moreover, despite being an extensively harmonised area of EU law, the implementation of the policy has varied greatly among the EU member states. Monitoring and enforcement have also often failed. At the same time, similar criticism could also be directed at Swedish fisheries management at the time of Sweden joining the EU.

At the time of Sweden's entry, the national policy for fisheries was predominantly focused on bolstering competitiveness with foreign fisheries, ensuring that fishers earned a reasonable salary and that remote areas be able to provide

steady employment within fisheries. Today, the objectives are more oriented towards sustainable development, with a focus on ecological aspects and with lower priority given to community aspects such as small-scale coastal fisheries. Economic sustainability has benefitted from fisheries management based on rights and individual catch shares, a management approach that now comprises all Swedish fisheries of economic importance.

Regarding protection of the marine environment and sustainable management of fish stocks, Sweden has often espoused more ambitious policies than most other European countries. However, Swedish monitoring and enforcement of fisheries has been below EU requirements several years after entering the Union. At the same time, the cost of Swedish fishery management has exceeded those of many other member states. To date, Sweden has appeared to be less ambitious than other member nations regarding cost recovery and letting the industry cover its own costs.

The Common Fisheries Policy has developed significantly since 1995. Fisheries regulation has been simplified – although it is still far from simple. Possibilities for participation as well as regional stakeholder involvement have been improved. Subsidies that reinforce overfishing have been reduced substantially. Yet, they tend to re-appear in new forms. The monitoring system has been modernised, but is not fully implemented everywhere. While ecosystem-based management is said to be fundamental for the Common Fisheries Policy, it is still unclear what that really means in practise. Maximum sustainable yield (MSY) is an overall objective for stock management, but it is questionable how well it addresses ecological and other relevant values the common policy aims to protect and promote. Important steps towards sustainable fisheries have been taken since the 1990s. Still, the critique of myopic behaviour is still relevant. Agreed-upon fish quotas are regularly still set above the advice given by the biological expertise. The disastrous situation for the Baltic cod shows that the Union has not been able to deliver on the expectation that fisheries management in the Baltic Sea would be improved by becoming an almost fully internal EU affair.

Despite attempts by the Commission, political resistance has prevented the EU from addressing the lack of well-defined property rights that generate incentives to catch as much fish as possible as soon as possible. In this area, Sweden has been able to act on its own and gradually introduced rights-based fisheries management, although at a slower pace than some comparable countries.

Much of the progress made in developing the Common Fisheries Policy – although the desired results have only partly materialised – is in line with Sweden's position in the recurring reforms of the policy. To what extent this is due to Sweden influencing these revisions is beyond the scope of this report. However, it is clear that the ideas on fisheries policy espoused by Sweden have been influential in the formulation of the common policy.

As to whether Swedish fisheries have benefitted from the EU membership, the answer may depend on the perspective taken. The number of Swedish fishers has been reduced substantially during the years of EU membership. At the same time, the remaining fishers are better off and have benefitted from access to the common market. The membership has also facilitated an internationalisation of the Swedish fishing sector with Swedish fishers now operating under Danish, German, and Finnish flags. In addition, a large share of the fishing fleet in Lithuania nowadays has Swedish ownership. Swedish fishers have also benefitted from the quite generous support schemes available from the Union.

Regarding environmental policy linked to fisheries management it is likely that Sweden could have gone further had it stayed outside the EU. However, the difference a single small fisheries nation can make is limited, and it should be recalled that also before the EU membership, Swedish fisheries policy was to a large extent defined by multilateral negotiations with neighbouring countries. Due to some decision-making authority being delegated from the EU back to the individual member states, Sweden has also largely retained the ability to pursue its own conservation policy within the 12 nautical-mile limit as an EU member.

Sweden joining the Union coincided with increased attention to the state of the oceans both in Sweden and internationally. This development together with the EU membership was a major factor in repeatedly putting fisheries at the top of the political agenda and leading to an increased influence of environmental non-governmental organisations on the design of fisheries policy.

The results of Sweden's 25 years of EU membership with respect to fisheries are mixed and complex. Managing fisheries is no simple task, and doing it alone is often not an option. The EU has a lot left to prove in the field of fisheries management but, at the same time, there is little evidence that Sweden would overall be able to do it better outside the Union. Swedish fisheries policy is not a state of the art, either in terms of consistency or efficiency, that the EU should aim to emulate. However, there are areas where Sweden has contributed to push boundaries and where Sweden may even serve as a role model.

Sweden should continue to push for a simplified Common Fisheries Policy based on long-term goals with a transparent process where trade-offs between various objectives are clearly presented. An increased use of rights-based fisheries management within the Union is desirable; the same goes for improved coordination between fisheries and environmental policies. In order to increase the policy's credibility and promote trust among member states and fishers, a continued reinforcement and coordination of monitoring and enforcement is required. Also important is continued development of multispecies management with a clear ecosystem-based approach, without neglecting the social dimension of fisheries policy.

”Att förvalta fisken är inte enkelt. I många fall finns inga alternativ till att göra det gemensamt. EU har mycket kvar att bevisa men det är lite som tyder på att Sverige skulle ha kunnat göra ett bättre jobb – annat än för enskilda fisken – på egen hand.”

Håkan Eggert och David Langlet



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.