



Digitaliserad tillsyn och regelefterlevnad inom yrkesfisket – konkreta möjligheter med fokus på hållbarhet

Delstudie 7

Digitaliserad tillsyn och regelefterlevnad inom yrkesfisket – konkreta möjligheter med fokus på hållbarhet

Delstudie 7

Författare: Mariell Juhlin, Julia Wahtra

Granskare: Saga Ekelin

2020-02-06

www.treskargardar.com

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Syfte och mål.....	7
1.2 Genomförande.....	7
1.3 Definitioner	8
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Tre Skärgårdar och Agenda 2030:s globala miljömål	8
2 Principer för regelutformning och tillsyn	9
2.1 Internationella erfarenheter	9
2.2 Svenska förutsättningar	10
3 Regelverk med relevans för yrkesfisket	11
3.1 EU regelverk.....	11
3.2 Nationella regelverk	11
3.3 Sanktioner och påföljder	12
3.4 Havs- och Vattenmyndighetens regleringsbrev och strategi	12
3.5 Finland (fokus Åbo) och Åland	13
4 Nuläge.....	15
4.1 Den svenska fiskeflottan med fokus på Östersjön	15
4.2 Tillsyn av yrkesfisket.....	15
4.3 Yrkesfiskarnas syn på tillsyn och regelefterlevnad	19
4.4 Nuläge Finland (fokus Åbo) och Åland	20
4.5 Samarbeten mellan myndigheter och EU-länder i tillsynsarbetet	21
4.6 Digitala initiativ kopplat till tillsyn och efterlevnad från andra delar av världen	23
5 Faktorer som påverkar regelefterlevnaden inom yrkesfisket	25
5.1 Ekonomiska faktorer	25
5.2 Sociologiska och psykologiska faktorer	28
5.3 Övriga faktorer inklusive digitaliseringen	29
6 Mer hållbart fiske genom digitaliserad tillsyn och regelefterlevnad.....	30
6.1 Strategiförflyttningar	30
6.2 Nyttor förknippade med ökad digitalisering av fiskeresan jämfört med idag	31
6.3 Hur digitaliseringen kan bidra till ett mer hållbart fiske	33
7 Slutsatser och rekommendationer	34
7.1 Slutsatser.....	34
7.2 Rekommendationer	35

Referenser	36
Bilagor	37
Bilaga 1. Intressenter.....	37
Bilaga 2. Begreppet skärgård.....	38

Sammanfattning

De globala hållbarhetsmålen syftar till att skapa hållbara hav och marina resurser såväl som en hållbar konsumtion och produktion vilket innebär att framtidens yrkesfiske måste vara hållbart för att kunna fortgå. Det faktum att fisken i havet utgör en gemensam resurs innebär att yrkesfisket inom de tre skärgårdarna Stockholm, Åland och Åbo idag framförallt regleras genom EU:s gemensamma fiskeripolitik och kvotsystem, men även genom nationella lagar och föreskrifter. Lagstiftningens möjligheter att leverera önskade effekter påverkas i yrkesfiskets fall av ett stort antal andra faktorer där tillsyn och efterlevnad utgör en del, men där andra delar – inklusive ekonomiska, sociala, tekniska faktorer och beteenden – också spelar roll.

Regelverken är omfattande och innehåller bestämmelser om vad som får fiskas, var, när, hur och av vem. Att följa upp i vilken utsträckning som yrkesfiskets aktörer följer de regler som är satta att följa åligger sedan respektive tillsynsmyndighet inom de tre skärgårdarna, i Sveriges fall huvudsakligen Havs- och Vattenmyndigheten (HaV).

Myndighetens tillsynsaktiviteter omfattar i dagsläget många processer som är analoga och kräver mycket handpåläggning. Yrkesfiskets egen rapportering och den data som utgör underlag för uppföljning är av varierande kvalitet och i vissa fall fördröjd. Överlag är myndighetens uppdrag komplext och kostsamt att leverera i praktiken. Fysiska kontroller och specifika pådrag innebär stora investeringar i tid och resurser, vilket innebär att inte alla fiskare omfattas. Alla yrkesfiskare kan dock omfattas av påföljder för brister i loggboksrapporteringen eller administrativa missar i samband med, eller efter, fiskeresan men detta innebär inte i förlängningen en garanti för ett hållbart fiske.

Delstudien visar att utmaningarna är många och att dagens tillsynsmodell och processer för regelefterlevnad inte skapar ideala förutsättningar för ett hållbart yrkesfiske. Samtidigt som majoriteten av yrkesfiskare vill göra rätt finns fortsatt möjligheter och incitament att felrapportera fångster eller dess sammansättning, vilket i sin tur kan leda till överfiske. Att yrkesfiskets egen rapportering sedan i stor utsträckning används för skattningar av bestånd och kvoter kan i förlängningen innebära ett icke hållbart nyttjande av havet och marina resurser. Trots etablerade samarbeten mellan myndigheter och aktörer runt Östersjön saknas enhetliga data och standarder som underlättar tillsyn, regelefterlevnad och korrekt kvotuppföljning.

Samtidigt som dagens system har brister öppnar digitaliseringen upp för helt nya möjligheter att bedriva tillsyn som skapar reella förutsättningar för ett hållbart yrkesfiske inom området tre skärgårdar. Genom att digitalisera yrkesfiskets faktiska beteenden med fokus på själva fiskeansträngningen – via sakernas internet (IoT – Internet of Things), geopositionering, sensorteknik och liknande – kan helt nya typer av mer tillförlitliga realtidsdata genereras. Dessa i sin tur reducerar incitamenten till överfiske och felrapportering samt öppnar för upp en mer hållbar, lokal beståndsförvaltning ledd av yrkesfiskarna.

Ett digitaliserat yrkesfiske ger även grund för automatiserad självrapportering i syfte att reducera regelbördan och minimera den enskilde yrkesfiskarens kostnad för regelefterlevnad. Bättre tillgång till grunddata över faktiska beteenden kombinerat med ökad automatisering, AI (artificiell intelligens) och maskininlärning kan också bidra till att göra myndigheternas tillsyn effektivare, mer precis, snabbfotad och proaktiv genom att automatisera riskbedömning och respons. Det kan även skapa grund för ett skifte från kontroll till dialog samt lösgöra resurser till stöd för yrkesfiskare som vill följa lagen samtidigt som det säkrar underlag för att utdela påföljder för den som aktivt väljer att inte följa lagen.

För att nå dit krävs ett ökat helhetsperspektiv och ett skifte i ansvarsfördelning mellan myndighet och yrkesfiskare genom ökad självreglering, automatiserad tillsyn och beteendestrategier. Detta öppnar upp för att skifta myndighetens fokus från kontroll till service för det stora flertalet samtidigt som det kan ge ökade möjligheter att följa upp och försvåra för den som inte följer lagen. Det i sin tur kräver att samtliga regelverk som rör yrkesfisket uppdateras så att all digital evidens får samma tyngd som den analoga.

För att riktigt dra nytta av digitaliseringens möjligheter att skapa ett hållbart yrkesfiske krävs även utökat samarbete och samverkan mellan myndigheter och lokala aktörer i Sverige, Norden och EU. Större samverkan mellan offentlig och privat/ideell sektor kan också vara relevant för att få tillgång till nya och

bättre tillsynsdata som i sin tur kan bidra till bättre underbyggda beslut. Ett skifte mot att främja det när- och småskaliga kustfisket över det storskaliga har även bättre förutsättningar att generera samhällsekonomiska värden som är förenliga med de globala hållbarhetsmålen.

1 Inledning

Den här studien har initierats som en del av projektet Tre Skärgårdar, vilket genomförs av Anthesis tillsammans med Digital riktning och Coinnovate, på uppdrag av Havs- och Vattenmyndigheten (HaV). Kortfattat är projektets övergripande mål är att undersöka, utveckla samt ge förslag på hur ekosystemen och deras tjänster kan stödja och stimulera en sund samhällsekonomisk utveckling i de tre skärgårdsområdena: Stockholm, Åland och Åbo. Tre Skärgårdar syftar även till att skapa starka nätverk och nya samarbeten i Östersjöregionen.

Arbetet inom projektet har bland annat omfattat genomförande av ett antal delstudier inklusive föreliggande studie. Bakgrunden till studien är mångfacetterad. Dels utgör yrkesfisket en traditionell näring inom de tre skärgårdarna, dels spelar det en central roll i möjliggörandet av ett hållbart nyttjande av havets resurser. En grundbult för ett hållbart yrkesfiske är att det bedrivs i samklang med havets ekosystem och samhället i stort. För att säkerställa detta ansvarar myndigheterna inom tre skärgårdar för tillsyn och uppföljning av yrkesfiskets regelefterlevnad. I och med digitaliseringen öppnas helt nya möjligheter upp för att både förbättra hållbarheten i nyttjandet av våra hav och dess fiskeresurser samtidigt som det kan effektivisera tillsynen och minimera regelbördan för yrkesfisket.

1.1 Syfte och mål

Syftet med delstudien är att utforska hur dagens tillsyn av yrkesfisket och regelefterlevnaden inom sektorn skulle kunna förbättras genom att dra större nytta av digitaliseringens möjligheter. Detta inkluderar att införa nya digitala arbetsmetoder, använda nya digitala innovationer samt inleda nya samarbeten som genererar nya digitala data m.m.

Delstudien förväntas även visa hur en ökad digitalisering av tillsyn och regelefterlevnad skulle kunna bidra till ett mer hållbart fiske. Detta samtidigt som den minimerar regelbördan för yrkesfisket och möjliggör för en snabbare och mer träffsäker tillsyn utifrån myndighetshåll, framförallt hos Havs- och Vattenmyndigheten.

Geografiskt ligger fokus i huvudsak på Östersjön, och specifikt området Stockholms, Ålands och Åboskärgårdar, i den mån det är möjligt att säkra relevant information.¹ Mer specifikt ska delstudien söka svar på följande frågor:

- Vilka regelverk styr yrkesfisket idag och hur fungerar tillsynen av regelefterlevnaden? Vad är idag svårt att följa upp på ett kostnadseffektivt eller meningsfullt sätt? Vilka gemensamma utmaningar finns i området?
- Genom digitaliseringen, vilka möjligheter finns för att förbättra tillsyn och regelefterlevnad så att förutsättningar för ett mer hållbart yrkesfiske skapas nu och i framtiden? Vilka åtgärder skulle krävas för att dra nytta av möjligheterna? Vilka gemensamma möjligheter finns inom området?

1.2 Genomförande

Studien är framförallt kvalitativ och inkluderar både intervjuer med ett antal intressenter och en skrivbordsundersökning som omfattar genomgång av publicerad och grå litteratur.² Urvalet av intressenter har gjorts genom snöbollsmetoden³ och har avsett att reflektera framförallt myndighetsutövare, men även relevanta representanter för yrkesfisket. Se intressentlista i Bilaga 1.

¹ Eftersom tillsynen utförs av nationella myndigheter i respektive område kommer delar av analysen att fokusera på den övergripande styrningen på ett nationellt plan och inte specifikt på de tre skärgårdarna.

² Enligt Karolinska Institutets Universitetsbibliotek är grå litteratur: "den typ av material som inte riktigt går att placera in i de gängse publikationstyper som ges ut av vanliga förlag. Det kan vara rapporter, avhandlingar, manuskript, kliniska riktlinjer, framtagna av myndigheter, universitet och andra organisationer och företag".

³ Snöbollsmetoden är en metod som används inom forskningen för att göra urval. Metoden innebär att personer i det initiala urvalet rekommenderar nya personer som skulle vara lämpliga att också ingå. På så vis får man en "snöbollseffekt" där nya personer rekommenderas till dess att forskarna bedömer att urvalet är tillräckligt stort.

1.3 Definitioner

I rapporten omfattar tillsyn alla aktiviteter som genomförs av det offentliga⁴ för att främja och kontrollera regelefterlevnaden hos tänkta målgrupper. Detta kan omfatta: förebyggande aktiviteter såsom tillhandahållande av information eller vägledning; datainsamling och analys; inspektioner och kontroller; varningar och krav på rättelse; böter, åtal m.m.

De två övergripande typerna av yrkesfiske som huvudsakligen analyseras i rapporten omfattar fiske på pelagiska arter som befinner sig i den fria vattenmassan samt fiske på demersala arter som innefattar fisk och skaldjur som lever på eller nära botten. Exempel på pelagiska arter är sill, skarpsill, makrill, blåvitling samt tobis och demersala arter är exempelvis räka, torsk, kolja samt havskräfta.

1.4 Avgränsningar

Rapporten kan inte anses vara heltäckande. Regelverken och dess tillsyn är komplexa och studien har genomförts under en relativt kort tidsperiod. Underlaget för rapporten baserar sig främst på intervjuer men även på skriftliga källor, publicerade och icke-publicerade. Författarna har ombesörjt att validera information som återberättats i intervjuerna med andra, oberoende källor men reserverar sig för eventuella faktafel. Det bör även tilläggas att möjligheterna att förbättra tillsynen med hjälp av digitaliseringen och nya samarbeten är omfattande. Därför kan rapporten inte heller sägas täcka alla framtida möjligheter som digitaliseringen möjliggör.

1.5 Tre Skärgårdar och Agenda 2030:s globala miljömål

FN har tagit fram 17 hållbarhetsmål under namnet Agenda 2030, se figur på nästa sida. Huvudmålen handlar om att minska extrem fattigdom, ojämlikheter och orättvisor, men också om att sätta fokus på miljöfrågor, fred och rättvisa samt de pågående klimatförändringarna. Alla de 17 målen relaterar till varandra och är i stort odelbara. Det övergripande målet är att arbeta för en hållbar och rättvis framtid. Alla deltagande länder har åtagit sig att arbeta kollektivt med de 17 huvudmålen och deras delmål, med sikte på år 2030. När det kommer till enskilda projekt och studier kan det däremot vara lämpligt att fokusera på enstaka huvudmål.

I projektet Tre Skärgårdar ligger fokus på en hållbar och levande skärgård. Det är därför naturligt att relatera till de hållbarhetsmål som berör hav, klimat och biologisk mångfald. Projektet relaterar överlag starkast till fem mål; 6. Rent vatten och sanitet för alla, 11. Hållbara städer och samhällen, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald samt 17. Genomförande och globalt partnerskap. För yrkesfisket, och därmed den här delstudien, är flera av målen relevanta, med fokus på ett hållbart yrkesfiske. Relevanta mål är 9. Hållbar industri, innovationer och infrastruktur, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 13. Bekämpa klimatförändringarna, 14. Hav och marina resurser, 17. Genomförande och globalt partnerskap.



Figur 1. De 17 globala målen för hållbar utveckling.⁵

⁴ Omfattar framförallt myndigheter men kan även innefatta länsstyrelser, regioner och kommuner.

⁵ Regeringskansliet/FN.

2 Principer för regelutformning och tillsyn

Utformning av strategier och processer för tillsyn av regelefterlevnad sker inte i ett vacuum. I det här kapitlet belyses god praxis och erfarenheter kring vilka principer som är relevanta vid utformningen av regler och dess tillsyn.

2.1 Internationella erfarenheter

Lagar och regler är nödvändiga för att samhällen och ekonomier ska fungera. De utgör viktiga verktyg för att uppnå sociala, ekonomiska och miljöpolitiska målsättningar.⁶ Under senare år har det funnits en trend både inom EU och OECD att försöka utforma regelverk som maximerar önskvärda effekter utan att skapa för stora regelbördor. En viktig del i detta har varit införandet av krav på konsekvensanalyser innan ny lagstiftning införs (ex ante) och i vissa fall även krav på uppföljning och utvärdering efter implementering (ex post). På EU-nivå finns till exempel krav på genomförande av både konsekvensanalyser och utvärderingar av ny och befintlig lagstiftning.⁷ En viktig del i lagstiftningsarbetet ex ante handlar då om att tydliggöra vilka målsättningar som ska följas upp efter implementering.

Samtidigt som processerna vid ny regelutformning förbättrats på många håll har inte samma fokus lagts på verkställandet av ny lagstiftning trots att tillämpningen är helt avgörande för att uppnå önskade resultat, men även för att upprätthålla förtroendet för lagstiftaren. En väl utformad tillsynsstrategi kan skapa incitament som minskar behovet av aktiva övervakningsinsatser och därmed hålla nere regelbördan för näringslivet såväl som offentlig sektors kostnader för tillsynen. Det är dock ofta en utmaning att genomföra tillsyn som levererar bästa möjliga resultat genom en hög regelefterlevnad samtidigt som kostnaderna hålls nere både för det offentliga och de målgrupper som omfattas.

Enligt OECD levererar regleringar inte alltid önskade effekter eller kan rent utav helt misslyckas, vilket kan bero på otillräcklig efterlevnad. Detta har i många fall lett till ökade krav på regleringar utan att först försöka förstå de underliggande orsakerna.⁸ OECD menar att det inte längre räcker att anta att målgruppen ska vara medveten om eller förstå hur man följer en ny regel när den publiceras. Det krävs även fokus på att göra efterlevnaden så lätt som möjlig, särskilt för mindre företag, för att upprätthålla förtroendet för systemet då en positiv inställning ökar den frivilliga regelefterlevnaden.

En annan viktig poäng som OECD lyfter fram är att myndigheter behöver fokusera uppföljningen av regelefterlevnad på data om målgruppens beteenden och faktiska effekter (till exempel på miljö och hälsa) istället för att följa upp de egna aktiviteterna (till exempel hur många tillslag som görs). Vidare menar OECD att det krävs en integrerad strategi och samordning mellan utveckling och uppföljning av regelverk och efterlevnad för att åstadkomma regleringar som lätt kan efterlevas.

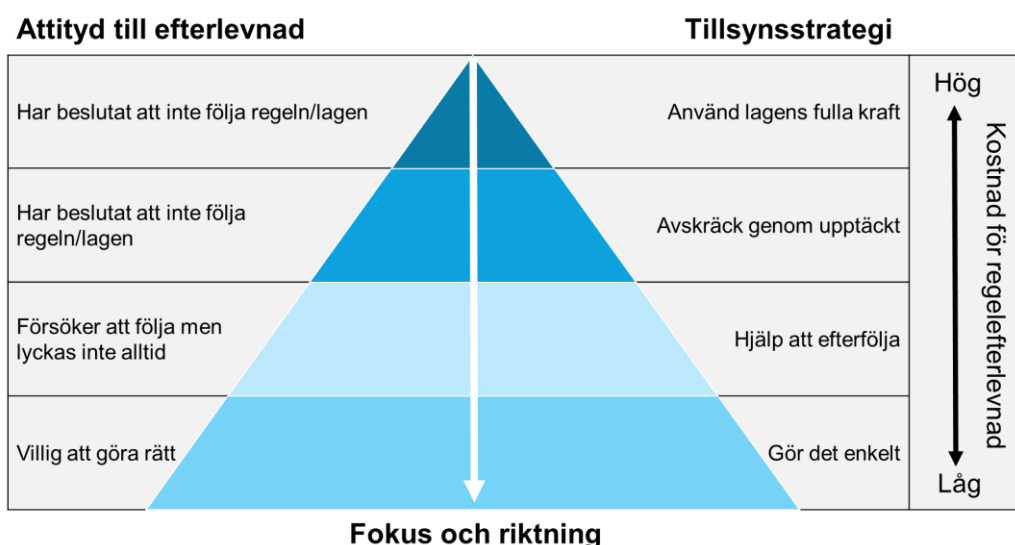
Det australiensiska skatteverket ATO⁹ är en föregångare som utformat en tillsynsmodell som bygger på att göra det så enkelt som möjligt att följa regelverket för den som är villig att följa lagen, vilket samtidigt håller nere kostnaderna för myndigheten, se modell på nästa sida (Figur 2). En central tanke i modellen är att myndigheten kraftigt kan öka efterlevnaden och samtidigt hålla nere regelbördan genom att göra det så enkelt som möjligt för medborgare och företag att göra rätt. Modellen innebär även att fokus och riktning för tillsynen flyttas från de som är villiga att göra rätt till de som inte vill följa lagen.

⁶ OECD (2014). Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing.

⁷ Se till exempel Impact Assessment Guidelines och REFIT inom EU.

⁸ OECD (2000). Reducing the risk of policy failure: Challenges for regulatory compliance.

⁹ Australian Taxation Office.



Figur 2. Modell för tillsyn och reglefterlevnad.¹⁰

En annan åtgärd som regeringar på olika håll i världen använt för att minska regelbördan, och göra det lättare för företag att göra rätt från början, har varit att införa så kallade "one-stop-shops". Detta handlar ofta om att samlokalisera olika tillståndsfunktioner på ett och samma ställe – till exempel för att hantera både nyregistrering av företag och initial tillståndsgivning – vilket minimerar företagarens behov av flera parallella myndighetskontakter och risken för fördröjningar. Framförallt är denna typ av åtgärder tänkta att minska regelbördan för de allra minsta företagen. Sedan 2005, och som en del av Lissabonfördraget¹¹, finns krav på varje EU medlemsland att erbjuda one-stop-shops för företagsregistrering. I det senare Servicedirektivet¹² utökades detta genom att också specificera att registreringen via en one-stop-shop även ska kunna ske på distans och på digital väg.

2.2 Svenska förutsättningar

I Sverige omfattas ny regelgivning av krav på konsekvensutredningar.¹³ Kravet omfattar att särskilt belysa effekter för företag vilket är av relevans för såväl förvaltningsmyndigheter och utredningar/kommittéer som för Regeringskansliet. Däremot görs utvärderingar av regelverk inte lika rutinmässigt utan mer beroende på behov (*ad hoc*). I sin senaste genomlysning av läget rekommenderar OECD att Sverige ska göra fler ex post-utvärderingar på olika områden.¹⁴ Detta skulle stärka evidensen för reglefterlevnaden och tillsynens effektivitet.

Vad gäller ingripanden från en tillsynsmyndighet bör de enligt Regeringen vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. Vad gäller sanktionsavgifter bör de ses som ett komplement till andra ingripandemöjligheter och bara förekomma inom klart avgränsade rättsområden där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse skett eller ej.¹⁵

Den svenska regeringen har, i linje med EU-lagstiftningen och tanken om one-stop-shops, etablerat myndighetssamverkan¹⁶ som genom Verksam.se tillhandahåller en digital plattform som underlättar nyregistrering av, och tillståndsgivning för, företag.

¹⁰ Framtagen baserat på Australienska Skatteverket, ATO.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0033&from=SV>

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=sv>

¹³ Kommittéförordningen (SFS 1998:1474). Konsekvensutredningsförordningen (SFS 2007:1244).

¹⁴ OECD (2019). Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris.

¹⁵ Statskontoret (2012). Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn. Om offentlig sektor.

¹⁶ Framförallt mellan Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket.

3 Regelverk med relevans för yrkesfisket

Det finns flera regelverk och föreskrifter som är relevanta för tillsynen och uppföljningen av yrkesfiskets regelefterlevnad – både på nationell och på europeisk nivå. Det som framförallt reglerar yrkesfisket i de tre skärgårdarna är den gemensamma fiskeripolitiken, vilken beslutas inom EU.

I Sverige är HaV ansvarig myndighet för genomförandet av EU:s regelverk samt för den nationella fiskerilagstiftningen. Finlands motsvarighet är Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) som ansvarar för samtliga fiskeriärenden och på Åland är det Fiskeribyrån som har detta till uppgift. Fiskeribyrån tillhör Ålands landskapsregerings näringsavdelning.

3.1 EU regelverk

Den senaste gemensamma fiskeripolitiken som antogs inom EU trädde i laga kraft den 1 januari 2013. I samband med detta tillkom en ny grundförordning, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.¹⁷ EU kan använda sig av olika typer av rättsakter för att uppnå målen i EU-fördragen och för förordningar gäller att de är bindande och ska tillämpas i sin helhet av medlemsstaterna.¹⁸

Därtill införs kompletterande lagstiftning nationellt av respektive land. I grundförordningen om den gemensamma fiskeripolitiken finns bestämmelser om de mål som förordningen ska uppnå och hur de ska uppnås. Dessa mål handlar bland annat om att den gemensamma fiskeripolitiken ska se till att fiske- och vattenbruksverksamheter är långsiktigt miljömässigt hållbara. Det sätt som verksamheterna förvaltas på ska också vara förenligt med målen om att uppnå ekonomisk, social och sysselsättningsmässig nytta samt bidra till en tryggad livsmedelsförsörjning.

En central del i uppföljningen av yrkesfiskets regelefterlevnad är landningsskyldigheten som även den regleras i grundförordningen. Europeiska Kommissionen har också antagit två utkastplaner för Östersjön, en som reglerar torsk och rödspätta, och en som reglerar lax. I utkastplanerna anges mer detaljerade bestämmelser för genomförandet av landningsskyldigheten gällande dessa arter. En ytterligare EU-förordning som är mycket viktig för arbetet med tillsyn och uppföljning är Kontrollförordningen (EG) nr 1224/2009. I den finns bestämmelser om kontroll av fisket och dess saluföring. Förordningen reglerar även viktiga kontrollinstrument såsom fiskelagbok, vägning samt vissa typer av sanktioner.

3.1.1 Kvoter

De årliga fiskekvoterna som finns tillgängliga för varje medlemsstat (TAC)¹⁹ beslutas också genom EU-förordningar. Dessa fördelas sedan mellan yrkesfiskarna av respektive medlemsstat. För kvotfisket i Östersjön är det under år 2020 Rådets förordning (EU) 2019/1838 som reglerar fiskemöjligheterna för kvotbelagda fiskbestånd och grupper av fiskbestånd. De fiskarter som regleras med hjälp av kvoter i Östersjön är sill/strömming, torsk, rödspätta, lax och skarpsill. Kvoterna fastställs per art och per område och anges oftast genom total levande vikt i ton.

3.2 Nationella regelverk

Förutom bestämmelser på EU-nivå så finns det flera olika nationella regelverk som kompletterar EU:s gemensamma fiskeripolitik. Fiskelagen (1993:787) och Förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen är två av de mest huvudsakliga regelverken när det gäller bestämmelser för fisket i Sverige. Motsvarande regelverk för Finland och Åland är Lag om fiske (379/2015) och Förordning om fiske (1360/2015) respektive Landskapslag (1956:39) om fiske i landskapet Åland och Landskapsförordning (1957:35) angående verkställighet och tillämpning av landskapslagen om fiske. Dessa nationella lagar har både inbördes likheter och olikheter för att passa rådande förutsättningar i de tre skärgårdarna, men de har alla gemensamt att de måste rätta sig efter EU:s lagstiftning om den gemensamma fiskeripolitiken.

¹⁷ Lagstiftning som rör yrkesfisket: <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/lagstiftning/lagstiftning-som-ror-yrkesfisket.html>

¹⁸ Europeiska unionen (2019). Förordningar, direktiv och andra rättsakter.

¹⁹ Total Allowable Catch.

3.3 Sanktioner och påföljder

Möjligheterna för att utdela sanktioner och påföljder vid överträdelser inom yrkesfisket regleras både via EU-lagstiftning och genom de nationella regelverken. Bland annat kan ett pricksystem tillämpas, vilket EU har initierat genom artikel 92 i Kontrollförordningen (EG) nr 1224/2009). Här står det att medlemsländerna ska använda sig av ett pricksystem för allvarliga överträdelser samt vid överträdelser i samband med landningsskyldigheten. Vad som anses som en allvarlig överträdelse framgår av rådets förordning (EG) nr 1005/2008, vilken utgör grunden för EU:s gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske – så kallat IUU-fiske.²⁰ Överträdelser gällande landningsskyldigheten regleras däremot i Kontrollförordningen.

I Sverige finns det, förutom EU:s regelverk, kompletterande bestämmelser för pricksystemet i Fiskelagen (1993:787). Regeringen bestämmer vilken myndighet som ska stå för prövningen av utdelning av prickar och i Sverige är det HaV som ansvarar för detta.²¹ Här står exempelvis vilka brott och överträdelser som leder till utdelning av prickar och om påföljder såsom tillfälligt verksamhetsförbud eller återkallad licens. Hur många prickar som ska utdelas för respektive överträdelse eller brott regleras i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 som innehåller mer detaljerade bestämmelser för hur reglerna i kontrollförordningen ska genomföras. Här står det t.ex. mer utförligt vilka regler som gäller för loggbok och vägning.²²

Utöver pricksystemet så har HaV befogenhet att besluta om administrativa sanktionsavgifter, både med stöd i EU:s regelverk och av Fiskelagen (1993:787). Dessa kan t.ex. delas ut vid fel som har gjorts avsiktligt, men också till följd av oaktsamhet, exempelvis vid loggboksrapportering.

Givet att yrkesfiskets förutsättningar, verksamheter och flottsammansättning utvecklas över tid förväntas även en förändrad karaktär för de överträdelser som görs. Detta innebär att regelverken löpande behöver uppdateras för att stämma överens med verkligheten, även om det i praktiken är svårt inte minst på grund av komplexiteten i systemet och att alla medlemsländer måste komma överens om EU-gemensam lagstiftning. En nyttillkommen förordning för 2019 inkluderar Europaparlamentets och Rådets Förordning (EU) 2019/1241 som, förutom ändring av tidigare förordningar, handlar om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder. I förordningen beskrivs t.ex. bestämmelser kring tekniska åtgärder vad gäller fångst och landning av marina biologiska resurser samt användning av fiskeredskap.

3.4 Havs- och Vattenmyndighetens regleringsbrev och strategi

Principiella ramar och förutsättningar för HaV:s verksamhet styrs av Regeringens regleringsbrev och av myndighetens instruktion, vilken utgörs av Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.²³

I det årsvisa regleringsbrevet får HaV sitt regeringsuppdrag.²⁴ Här framkommer även vilka krav myndigheten har på sig när det gäller återrapportering samt ekonomiska förutsättningar. När det kommer till det som rör fisket i Sverige så har HaV till uppgift att genomföra EU:s gemensamma fiskeripolitik. Därtill ska de redovisa de insatser som har gjorts för att trygga ett effektivt genomförande av regelverket för den gemensamma fiskeripolitiken, speciellt vad gäller införandet av landningsskyldigheten. HaV ska även redovisa hur de arbetar mot att en ekosystembaserad fiskförvaltning ska bli en integrerad del i att uppfylla målen i havs- och vattenförvaltningen.²⁵ Ett annat fiskerelaterat

²⁰ Illegal, Unreported and Unregulated fishing.

²¹ Miljö- och jordbruksutskottet (2011). Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2011/12: MJU20. Införande av ett pricksystem på fiskets område.

²² <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/lagstiftning/lagstiftning-som-ror-yrkesfisket.html>

²³ HaV:s instruktion och regleringsbrev: <https://www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/medarbetarsidor/styrdokument-och-arbetsatt/instruktion-och-regleringsbrev.html>

²⁴ Ibid.

²⁵ Grundar sig i EU:s ramdirektiv för vatten och EU:s havsmiljödirektiv.

uppdrag är att HaV ska redogöra för hur genomförandet av det nya spårbarhetssystemet för fiskeri- och vattenbruksprodukter löper på.

Förutom regleringsbrevet så har HaV sin verksamhetsstrategi för 2018 till 2020 – Source to Sea – att förhålla sig till i sitt arbete. I verksamhetsstrategin presenteras HaV:s övergripande myndighetsuppdrag, de politikområden som de berörs av inom hav, vatten och fiske samt vilka verksamhetsområden som ryms inom myndigheten.²⁶ De grundläggande uppgifterna som myndigheten har finns i HaV:s myndighetsinstruktion och dessa omfattar bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskresurserna.

Vad gäller fiske så ska arbetet främja ett hållbart fiske i såväl Sverige, som i Europa och globalt. Detta intresse är samstämmigt med Sveriges politik för global utveckling och Agenda 2030. Genom fiskförvaltningen reglerar och kontrollerar HaV nyttjandet av havets fisk- och skaldjursresurser. De stödjer också, tillsammans med Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), regeringen med kunskap och råd i förhandlingsprocesserna om den gemensamma fiskeripolitiken inom EU. Det är dessa processer som ligger till grund för beslut om kvoter och olika regleringar inom yrkesfisket.

3.5 Finland (fokus Åbo) och Åland

Det finns flera NTM-centraler i Finland vilka tillsammans har till uppgift att främja den regionala utvecklingen i landet.²⁷ Enligt myndighetens strategidokument för 2016-2019 är dess vision "Hållbar tillväxt och välfärd med regionala starkheter".²⁸ Arbets- och näringsministeriet sköter den övergripande styrningen av NTM-centralerna, men verksamheten leds också av andra ministerier inom de olika ansvarsområdena, som är: *näringar, arbetskraft och kompetens, trafik och infrastruktur* samt *miljö och naturresurser*. Inom området *näringar* ingår ansvar för fiskerihushållning och fiskeriärenden. Detta delas tillsammans med jord- och skogsbruksministeriet och båda dessa samhällsorgan utgör statliga fiskerimyndigheter. Enligt 3 kap. 20 § i Lag om fiske (379/2015) ingår det i NTM-centralens uppgifter att

1. svara för den fiskeriförvaltning som åligger staten,
2. bevaka det allmänna fiskeriintresset samt främja ett hållbart fiske och en hållbar vård av fiskresurserna,
3. lämna fiskeriområdena sakkunnighjälp,
4. se till att fiskeriområdena handlar i enlighet med lag och sina stadgar samt planen för nyttjande och vård och fullgör de uppgifter som åligger dem, samt vidta åtgärder för att avhjälpa brister och missförhållanden,
5. styra och övervaka den fiskerirådgivning som utförs med statsmedel,
6. handlägga ärenden som rör upprätthållandet av kontakter mellan fiskerimyndigheterna och fiskeriområdena, samt
7. sköta de övriga uppgifter den har enligt denna lag.

Av de regionala NTM-centralerna är det tre stycken som sköter administrationen av fiskeriuppgifter, men övriga fiskeritjänster finns tillgängliga för allmänheten på samtliga kontor. De tre NTM-centralerna med administrativt ansvar ligger i Egentliga Finland, Norra Savola och Lapland, men när det kommer till övervakning av det kommersiella fisket i havet så är det NTM-centralen i Egentliga Finland, med kontor i Åbo, som ansvarar för detta.²⁹

²⁶ HaV (u.å.). Verksamhetsstrategi 2018 – 2020. Source to Sea. Göteborg.

²⁷ <http://www.ely-keskus.fi/sv/web/ely/ely-keskukset;jsessionid=1496734D99618AB6C5BDC56BAE0C4C8C>

²⁸ Regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas strategidokument 2016–2019:

<https://vm.fi/dms-portlet/document/0/398387>

²⁹ <https://mmm.fi/sv/fiskar/fiskerinarang>

De samarbetar även med Ålands landskapsregering och Gränsbevakningsväsendet i Finland. Gränsbevakningsväsendets åtaganden innebär bl.a. att de ska övervaka havsområdet, avvärja miljöskador till havs och bekämpa fiskeribrott. Dessutom har Västra Finlands sjöbevakningssektion tilldelats ett specifikt uppdrag att verka som riksomfattande centrum för fiskerikontroll.³⁰ Det är EU:s kontrollförordning som säger att samtliga medlemsstater ska driva centrum för fiskerikontroll med uppgift att övervaka verksamheten inom yrkesfisket och fiskeansträngningen³¹. I Sverige finns centrum för fiskerikontroll på HaV.

Ålands landskapsregering är regeringen till det självstyrda öriket Åland samt dess förvaltningsorgan, vilket består av Regeringskansliet och ett flertal olika avdelningar.³² En av dessa är Näringsavdelningen, till vilken Fiskeribyrån tillhör. Fiskeribyrån har ansvar för den allmänna förvaltningen och styrningen av fiskerinäringen på Åland samt uppföljning av beståndsstatusen och beståndsvårdande insatser.³³

Deras övergripande mål är att den åländska fiskerinäringen ska vara konkurrenskraftig, ekonomiskt lönsam samt ekologiskt och socialt hållbar. Bestånd och ekosystem som nyttjas av fiskerinäringen ska också skyddas och vårdas för fortsatt leverans av högklassig råvara för livsmedel. Eftersom Åland är en del av republiken Finland, men med ett eget självstyrande parlament, så har de ett nära samarbete när det gäller fiskeriförvaltningen.

³⁰ Centrum för fiskerikontroll i Finland: <https://www.raja.fi/fiskerikontroll>

³¹ I gemenskapslagstiftningen definieras ett fartygs fiskeansträngning som produkten av dess kapacitet och aktivitet.

³² Landskapsregeringen på Åland: <https://www.regeringen.ax/om-landskapsregeringen>

³³ Fiskeribyrån: <https://www.regeringen.ax/landskapsregeringens-organisation/naringsavdelningen/fiskeribyrån>

4 Nuläge

I detta kapitel ges en övergripande beskrivning av hur tillsyn och uppföljning av yrkesfiskets regelefterlevnad går till idag inom de tre skärgårdarna, vilka verktyg/metoder som används i arbetet och i vilken utsträckning tillsynen sker analogt eller digitalt. Exempel på några av respektive myndighets huvudsakliga tillsynsaktiviteter innan, under och efter fiskeresan beskrivs. Informationen bygger på de intervjuer som har genomförts (se Bilaga 1) samt skrivbordsstudier. Vidare återges hur myndigheter samarbetar nationellt och inom Östersjöområdet. Några exempel på digitala initiativ kopplat till tillsyn och regelefterlevnad från andra delar av världen beskrivs också.

4.1 Den svenska fiskeflottan med fokus på Östersjön

Kvoterade arter som fiskas av svenska fiskefartyg i Östersjön är sill, skarpsill, lax, torsk och rödspätta.³⁴ Det bedrivs även yrkesfiske på flertalet andra icke-kvoterade arter i Östersjön såsom siklöja, abborre och gädda. Det pelagiska fisket på sill och skarpsill står emellertid för den absoluta majoriteten av de svenska fångsterna mätt i ton. Enligt HaV:s officiella statistik stod fångst av sill och skarpsill i Östersjön och Öresund för 86 589 respektive 49 088 ton (i levande vikt) av de totala fångsterna år 2018.³⁵

Detta kan jämföras med fångstvikterna för lax och torsk i samma område som uppmättes till 194 respektive 2 771 ton (i levande vikt). Vidare stod foderfisken, framförallt bestående av sill och skarpsill, för ca 63 % av den totala fångsten samma år. När det kommer till landning av fångster så görs detta primärt i Sverige eller i Danmark. Det senare gäller i huvudsak för de svenska pelagikerna och under 2018 stod landningar i utlandet, då företrädesvis i Danmark, för 58 % av den totala ilandförda fångsten, vilket motsvarar 38 % av det totala fångstvärdet.

Enligt HaV:s officiella statistik visar antalet fartyg i den svenska fiskeflottan på en nedåtgående trend. Mellan 2009 och den 31:e december år 2018 har antalet fartyg minskat från 1 406 till 1 162. En av förklaringarna till den nedåtgående trenden är införandet av det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter.³⁶ Den 12:e december 2019 fanns det 30 st. särskilda tillstånd för pelagiskt fiske och år 2009, d.v.s. samma år som det nya pelagiska systemet infördes, hade 81 fartyg sådana tillstånd.³⁷ För samma datum (2019-12-12) fanns det 19 st. pelagiska båtar under 12 meter, 3 st. mellan 12–15 meter och 24 st. över 15 meter. Detta inkluderar emellertid även sådana pelagiska fartyg som inte har krav på särskilt tillstånd för pelagiska arter för att bedriva fiske.

Förutom att det för vissa typer av fiske krävs särskilda tillstånd, gäller krav på fiskelicens för samtliga som bedriver yrkesmässigt fiske i havet. Den 12:e december 2019 fanns det i Sverige 1 080 fiskelicenser utfärdade för fiske i havet. Fiskelicensen är knuten till fiskefartyget, men den kan innehas av en fysisk eller juridisk person. För fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna gäller personliga fiskelicenser.

4.2 Tillsyn av yrkesfisket

I HaV:s verksamhet ingår att utöva tillsyn för att säkerställa att EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, relevanta föreskrifter samt nationella bestämmelser om fisket efterlevs (5 kap. 4 § Förordning 1994:1716). Arbetet omfattar bl.a. distribuering av fiskelicenser och olika typer av tillstånd, realtidsövervakning samt insamling av t.ex. loggboksuppgifter, landningsdeklarationer och avräkningsnotor. I tillsynsarbetet ingår också kontroller – både administrativa och fysiska, upprättande och förvaltning av spårbarhetssystem för grossistledet inom fisket samt uppföljning av överträdelser och beslut om eventuella påföljder.

³⁴ Svenska kvoter i Östersjön 2020: <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/kvoter-och-fiskestopp/kvoter-i-ostersjon.html>

³⁵ HaV (2018). Det yrkesmässiga fisket i havet 2018. Definitiva uppgifter. Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden JO 55 SM 1901.

³⁶ Pelagiska fiskerättigheter kan överlåtas permanent och pelagiska fiskemöjligheter tillfälligt under året.

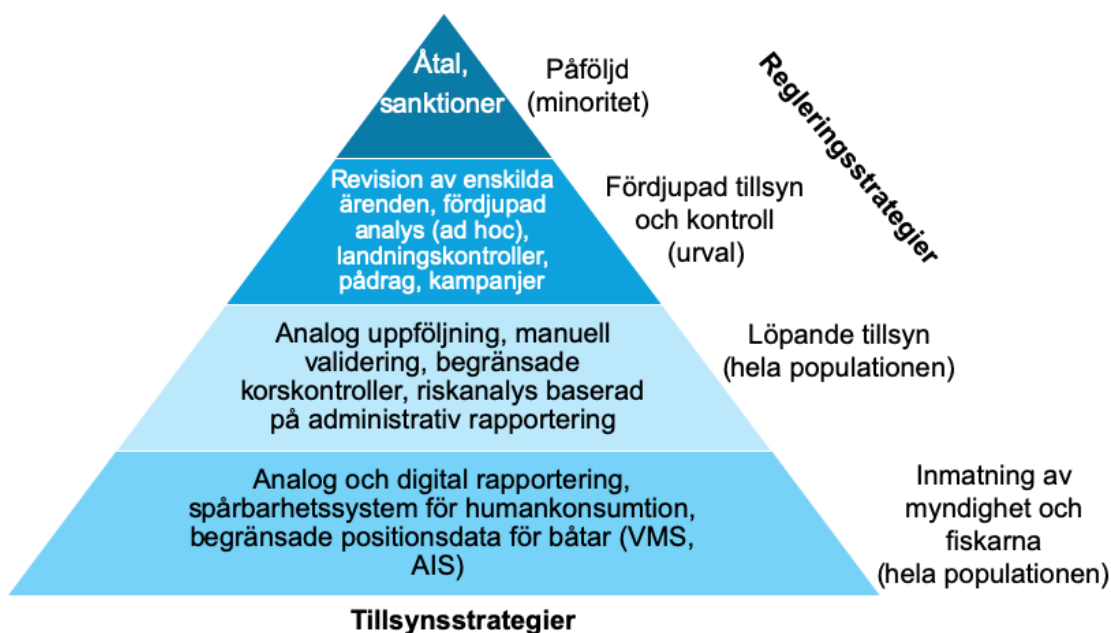
³⁷ Krav på särskilt tillstånd styrs av vilka fiskeredskap som används t.ex. trålens djup och omkrets: <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/licenser-och-tillstand/sarskilda-tillstand/fiske-efter-pelagiska-arter.html>

De olika delarna i tillsynen kan delas upp i aktiviteter som utförs innan, under och efter fiskeresan. I Figur 3 visas en förenklad bild av HaV:s huvudsakliga tillsynsaktiviteter genom fiskeresan där data och uppgifter samlas in via olika system, vilka kan vara mer eller mindre integrerade. De fångstuppgifter som fiskarna själva rapporterar in via sina landningsdeklarationer, eller alternativt uppgifterna från landningskontrollen om en sådan har gjorts, används för avräkning och uppföljning av de svenska fiskekvoterna. Lagring av data sker i HaV:s databas Havsbanken.



Figur 3. HaV:s huvudsakliga aktiviteter inom tillsyn och uppföljning under fiskeresan.

De tillsyns- och uppföljningsaktiviteter som HaV utför innan, under och efter fiskeresan kräver i regel mycket manuell handpåläggning och den tillsynsmodell som utgör grunden för verksamheten är i hög utsträckning analog, se Figur 4.



Figur 4. Modell som visar nuläget för HaV:s reglerings- och tillsynsstrategi.³⁸

4.2.1 Tillståndsgivning

Den analoga tillsynsmodellen genomsyrar hela kedjan av aktiviteter under fiskeresan, med start i processerna för distribuering av fiskelicenser och tillstånd. Dessa är principen helt analoga från ansökningsförfarandets början och fram till beslutsförfattande.

Manuell handläggning av licenser och tillstånd upptar därför en stor del av arbetet för HaV:s tillståndsenhet. En avgörande parameter för om tillstånd kan beviljas är att den biologiska statusen för aktuellt fiskebestånd ska vara tillräckligt god och klara av ytterligare fisketryck. I dagsläget är det många bestånd som är svaga, vilket försvårar nyetablering av yrkesfiskare.

³⁸ Framtagen baserat på Australienska Skatteverket, ATO.

4.2.2 Tillsyn under fiskeresan

När det är dags för avresa så rapporterar fiskaren uppgifter om datum, tid och hamn m.m. analogt eller digitalt. Vilket rapporteringsverktyg som används av respektive fiskefartyg skiljer sig åt, framförallt beroende på fartygets längd och beroende på havsområde – Östersjön eller Västerhavet. Fiskarna har också en begränsad valfrihet att själva välja vilket rapporteringssystem som de vill använda sig av. Fiskefartyg över 12 m måste rapportera via den e-loggbok (vCatch) som HaV tillhandahåller, medan de mellan 8–12 m (Östersjön) får välja mellan att rapportera via pappersloggbok eller e-loggbok.

Fiskefartyg under 8 m (Östersjön) använder sig antingen av en elektronisk kustfiskejournal eller en journal som fylls i via pappersblankett. Dessa mindre fiskefartyg under 8 m har även möjlighet att rapportera via den pappersbaserade fiskeloggboken. I nästa steg, under själva fiskeresan, rapporterar fiskaren in information till HaV med hjälp av respektive rapporteringsverktyg som har med fiskeansträngningen att göra. Detta inkluderar uppgifter om fångst och om de fiskeredskap som använts, datum, tid, position, m.m.

För fiskefartyg från 8 m och uppåt gäller generellt sett att rapporteringen ska ske till HaV under varje fiskeresan. För kustfiskejournalerna gäller månadsvis rapportering, förutom för makrill och lax där rapportering ska göras inom två dagar efter fiskeresan. I tabell 1 redovisas hur många fiskefartyg som rapporterade via respektive system år 2018. En majoritet använde sig alltså av de analoga rapporteringssystemen. Dock svarar dessa viktmässigt för mindre andel av fisket eftersom det främst är småskaliga yrkesfiskare som använder de pappersbaserade systemen.

Tabell 1. Antal rapportörer per rapporteringsverktyg år 2018.³⁹

Rapporteringsverktyg	Antal rapportörer
E-loggbok	157
Pappersloggbok	254
E-journal	210
Pappersjournal	365

Under fiskeresans gång kan HaV i varierande utsträckning övervaka fiskefartygen via satellitbaserade övervakningssystem. För fiskefartyg från 12 m och uppåt gäller att de ska ha VMS (Vessel Monitoring System) installerat.⁴⁰ Detta är ett system som tillåter HaV att kontrollera uppgifter om fångstområde i loggböckerna för att se till att fångsten räknas av från rätt kvot och för att säkerställa att det inte fiskas i områden med fiskeförbud. VMS används också som planeringsunderlag för Kustbevakningens och HaV:s inspektioner till sjöss och kontroller vid landning.

Förutom VMS-utrustning så måste fiskefartyg över 15 m vara utrustade med Automatic Identification System (AIS). AIS-systemet sänder ut information betydligt tätare än VMS:en, som endast skickar ut en punkt i timmen, men signalerna ökar i mellanrum desto längre bort från land fiskefartyget befinner sig. AIS är egentligen ett sjösäkerhetssystem, men det kan alltså även användas i fisketillsynssyften.

Den information som fås består bl.a. av fartygsidentitet, position, kurs och fart. Informationen samlas i Sjöbasis, ett system för sjöbaserad informationssamordning, som Kustbevakningen har utvecklat på uppdrag av Regeringen⁴¹. I Sjöbasis samlas även sjölägesinformation från Försvarsmakten och

³⁹ Baserat på statistiskt underlag från HaV.

⁴⁰ Geografisk spårbarhet av fiskefartyg – VMS: <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/rapportering-och-e-tjanster/geografisk-sparbarhet-av-fiskefartyg---vms.html>

⁴¹ Sjöbasis: <https://www.kustbevakningen.se/granslos-samverkan/sjoovervakningsuppdraget/samverkan-sjoinformation/>

Sjöfartsverket. På Uppföljningsenheten på HaV används exempelvis AIS-data för att avgöra om ett fiskefartyg som befinner sig i ett skyddat område har trålen ute genom att analysera hastighet och färdmönster.

När ett fiskefartyg är färdig med sin fiskeansträngning och ska landa sin fångst i hamn så är det många som har krav på föransmälan. Om fiskefartyget ska förhandsanmäla sin ankomst till hamn innan landning så är det befälhavaren ombord som är ansvarig för detta.⁴² För de med pappersloggbok görs föransmälan via telefonsamtal till Centrum för Fiskerikontroll (FMC) på HaV, medan de med e-loggbok gör detta i e-loggbokssystemet. Olika bestämmelser för t.ex. tid då föransmälan ska vara inskickad gäller för olika typer av fiske. Syftet med förhandsanmälan är att HaV:s fältkontrollanter, eller andra myndighetskontrollanter, ska kunna vara redo att kontrollera fångsten i samband med landningen.

4.2.3 Tillsyn vid och efter landning

Vid landning måste fiskefartygen deklarerar sin fångst via en landningsdeklaration. Hur och när detta ska göras beror på vilket loggboks- eller journalsystem som respektive fiskefartyg använder sig av. De uppgifter som ska framgå i deklarationen är datum och tid för landning samt fångstmängder (vikt), fångstområden, beredning, skick och storleksfördelning. Vid landningen gör HaV:s fältkontrollanter ibland en landningskontroll för att säkerställa att fiskaren har uppgett rätt information och för att upptäcka eventuella fel/överträdelser. Uppräkta överträdelser kan leda till en sanktionsavgift.

Hur kännbar sanktionsavgiften är beror exempelvis på om det är en stor- eller småskalig yrkesfiskare som drabbas. För stora pelagiker med tusentals ton sill/skarspill i lasten är sanktionsavgiften för t.ex. fel viktuppskattning av bifångsten generellt en obetydlig andel av vad den totala fångsten är värd. Sanktionen innebär då snarare ett signalvärde om att ett fel har begåtts, än en kännbar ekonomisk påföljd.

De svenska fältkontrollanterna kan endast kontrollera de fartyg som landar i Sverige. På samma vis kan svenska kontrollanter endast göra landningskontroller för svenska fartyg som landar i andra länder, t.ex. Danmark och Norge, genom att samarbeta med dessa länders kontrollanter. Ibland görs också särskilda pådrag eller kampanjer för att fokusera kontroller på ett särskilt område eller typ av fiske. Dessa styrs till största delen av EU:s fiskeripolitik och genomförs delvis tillsammans med andra medlemsstater. Sverige har också en viss möjlighet att initiera egna pådrag/kampanjer. Det är då Uppföljningsenheten på HaV som ansvarar för dessa och till grund för beslut ligger riskanalyser utifrån bl.a. den data som fiskarna själva rapporterar in till HaV samt utredarnas egen uppfattning om var särskilda insatser är nödvändiga.

När fisken är landad säljs den antingen via fiskauktioner, direkt till konsument (max 30 kg för privat konsumtion) eller köps direkt av en fångstmottagare. Det senare är framförallt relevant för sill och skarspill som ska användas för fiskmjölsproduktion. Sedan den första januari 2019 gäller att försäljningar av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter för humankonsumtion ska rapporteras i det av HaV utvecklade spårbarhetssystemet.⁴³

Fiskprodukter (hela/skurna/malna) som ingår i spårbarhetssystemet är färsk/frusen/upptinad och torkad/rökt fisk samt rå fisk inlagd i lake. Gemensamt för alla produkter är att de ska användas som livsmedel. Spårbarhetssystemet inleds när fiskpartiet för första gången tillhandahålls på marknaden till det att detaljisterna övertar partiet. Fisken gör sitt första insteg på marknaden när den köps av fångstmottagaren som sedan rapporterar uppgifter om partiet och köptillfället till HaV genom så kallade avräkningsnotor. Dessa kan lämnas elektroniskt eller via papper och olika tidsfrister för rapportering gäller beroende på vilket alternativ som används.⁴⁴

⁴² <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/lagstiftning/lagstiftning-som-ror-yrkesfisket/forhandsanmalan.html>

⁴³ Spårbarhetssystemet: <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/handel--sparbarhet/sparbarhet-av-fiskeriprodukter/sparbarhet-av-fiskeri--och-vattenbruksprodukter.html>

⁴⁴ För elektronisk rapportering gäller att detta måste göras max 24 timmar efter försäljningen och för papper är tidsfristen 48 timmar.

I dagsläget råder begränsade möjligheter för att göra korskontroller mellan t.ex. landningsdeklarationer och avräkningsnotor för att säkerställa korrekt rapportering från det att fisken fångas och genom spårbarhetssystemet. För att korskontroll ska kunna göras krävs att uppgifter om datum och koder i landningsdeklarationen går att härleda till motsvarande avräkningsnota.

4.2.4 Sanktioner

Det är den Juridiska enheten på HaV som ansvarar för bl.a. utdelning av prickar, sanktionsavgifter, varningar, återkallelser av licens och tillstånd samt övriga administrativa sanktioner vid överträdelser inom yrkesfisket.⁴⁵ De olika påföljderna beslutas i enlighet med fiskerilagstiftningen. Under år 2018 handlade Juridiska enheten på HaV ca 140–150 ärenden. Under året (2019) fram till slutet på november månad i år hade HaV beslutat om 82 sanktionsavgifter.

Den absolut största andelen av överträdelser består av loggboksfel, framförallt överskridna toleransmarginaler. Resterande har främst att göra med att loggboksblad inte har skickats in i tid samt överträdelser kopplade till förhandsanmälan. Därtill har HaV under samma period 2019 åtalat 15 ärenden. I de straffrättsliga ärendena i domstol företrädes HaV av den Juridiska enheten.

Gällande prickar så har HaV under 2019 (fram till början av december) tagit 11 beslut om prickutdelning där sex var till följd av domslut och fem till följd av sanktionsbeslut. Dessutom har HaV i nio ärenden under samma period beslutat att inte dela ut prickar. Det finns frågetecken kring huruvida pricksystemet innebär en avskräckande effekt och egentlig påföljd givet den ringa användningen. Utdelning av tillräckligt många prickar för att orsaka återkallad fiskelicens har heller inte inträffat sedan införandet.

4.3 Yrkesfiskarnas syn på tillsyn och regelefterlevnad

Generellt ser flertalet yrkesfiskare att dagens regelverk och regler är för många och för rigorösa, vilket försvårar regelefterlevnad. Yrkesfisket upplever det även många gånger som att de förväntas begå, och vilja, göra fel snarare än tvärtom d.v.s. följa regelverken och andra bestämmelser. Det förekommer också en bristande tro från HaV:s sida gällande yrkesfiskarnas vilja och förmåga att utöka användningen av digitala hjälpmedel. Detta trots att en betydande del av kåren, tillsammans med sina branschorganisationer, ställer sig positiva till detta. Exempelvis har en positiv inställning till digitala verktyg för viktuppskattning och bestämmande av artfördelning av fångsten uttryckts. Ett exempel på detta är att Swedish Pelagic Federation har efterfrågat utveckling av ett system med fiskeräkande kameror för bättre fångstuppskattningar.⁴⁶

Det är en psykologisk påfrestning för de storskaliga fiskarna som sanktioneras p.g.a. fel fångstrapportering trots att de gjort sitt yttersta för att göra rätt, även om den ekonomiska sanktionen endast är kännbar för småskaliga yrkesfiskare. En stor del av yrkesfisket efterfrågar också fler landningskontroller och framförallt fullständiga landningskontroller så att de räknas in i statistiken. Synen på de svenska landningskontrollerna och fältkontrollanterna är i stort mycket positiv och de anses som viktiga för regelefterlevnaden.

Vissa delar av yrkesfiskarkåren upplever att EU, Sverige och relevanta myndigheter har misslyckats med att bevara och gynna det småskaliga fisket. De menar att politiker och beslutsfattare förbiser viktiga lokala och hållbara fiskenärningar i dessa geografiskt omfattande beslut. Ett exempel på detta är torskfisket på Åland som nu drabbas av EU-beslutet om torskfiskeförbud (Rådets Förordning (EU) 2019/1838). Detta drabbar en handfull fiskare på Åland som livnär sig på torskfisket och vars framtid därför upplevs som mycket oviss i nuläget.⁴⁷ Om beslutet förblir intakt riskerar det att leda till ett minskat antal åländska yrkesfiskare.

⁴⁵ Den Juridiska enheten på HaV: <https://www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/organisation/avdelningen-for-verksamhetsstod/juridiska-enheten.html>

⁴⁶ <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7348303>

⁴⁷ ÅSUB (2019). Fiskerinäringsens betydelse för samhällsekonomin på Åland. Rapport 2019:8, Mariehamn.

4.4 Nuläge Finland (fokus Åbo) och Åland

I detta avsnitt ges en kort presentation av fiskeflottorna i Finland respektive Åland samt en sammanfattning av hur tillsynsverksamheten av yrkesfisket fungerar i nuläget.

4.4.1 Åbo

NTM-centralens arbete med tillsyn och uppföljning av yrkesfiskets regelefterlevnad är mycket likt Havs- och Vattenmyndighetens. Processer för ansökan och godkännande av fiskelicenser och tillstånd görs via pappersblanketter och även loggböckerna är delvis analoga. Precis som i Sverige finns det en e-loggbok, vilken bör användas av alla fiskefartyg över 12 m, med det finns särskilda undantag för de med fartyg mellan 12–15 m som innebär att de får lov att rapportera analogt.

Kustfiskare under 10 m har möjlighet att rapportera helt elektroniskt, men detta görs endast i begränsad utsträckning framförallt p.g.a. den höga medelåldern hos många av kustfiskarna. För fartyg mellan 10–12 m finns det ingen möjlighet att rapportera elektroniskt. E-loggboken har NTM-centralen utvecklat själva och den upplevs fungera bra med ett relativt stabilt system. Angående regler och rutiner för VMS och AIS så är dessa i stort sett samma som i Sverige.

Yrkesfisket i Finland innefattar både pelagiskt och demersalt fiske. Fiskeflottan kan delas in i två delar med kustfiskefartyg under 12 m (3 150 st.) vilka huvudsakligen fiskar icke-kvoterade arter samt lax (kvoterad). Den andra delen är högsjöfartyg, 12 m eller längre (56 st.), vilka framförallt fiskar sill och skarpsill. Torskfisket är väldigt litet och bedrivs så gott som uteslutande av åländska fiskefartyg.

Den pelagiska flottan som fiskar under finsk flagg ägs till stor del av estniska företag. Under senare år har även en större del av lossningarna koncentrerats till Estland där fångsten går till fiskmjölstillverkning, men också till Kasnäs i Finland som sedan 2016⁴⁸ har en egen fiskmjölsfabrik. Dessförinnan skedde majoriteten av lossningarna i Norrsundet i Gävle kommun.

När det gäller spårbarhet och uppföljning i de senare delarna av handelsledet så måste fångstmottagarna (eller uppköparna som de också kallas) rapportera avräkningsnotor innehållande uppgifter om det parti som de har köpt av fiskaren. NTM-centralen gör löpande korskontroller mellan de fångstuppgifter som fiskaren angett i loggboken (som matas in i datasystem) och de som fångstmottagaren rapporterar via avräkningsnotorna. Dock använder sig fångstmottagarna av fiskarens uppgifter för att fylla i avräkningsnotorna, vilket innebär att om fiskarna har angett fel uppgifter i sina loggböcker (framförallt artbestämning är relevant) så upptäcks endast den här diskrepansen om en landningskontroll utförs av NTM-centralen.

Fångstmottagarna har heller inga incitament att kontrollera fiskarens angivna uppgifter. Förutom de kampanjer och pådrag som styrs via EU så har NTM-centralen byggt upp ett nationellt system för riktade kontrollerinsatser. Detta baseras på EFCA:s⁴⁹ rekommenderade system, men med ett antal tillägg och anpassningar. Ett system för riktade kontroller inom lax och det pelagiska fisket är nu snart färdigställt och har delvis börjat tas i bruk.

Ärenden gällande sanktioner eller utdelning av prickar vid överträdelser skickas från NTM-centralen till Livsmedelsverket som är ansvariga för att hantera dessa. Under 2019 har ungefär 100 sanktioner utfärdats, men inga prickar. Majoriteten av sanktionerna har att göra med fel fångstuppskattningar d.v.s. utanför toleransmarginalen på 10 %, och för sena loggboksinlämningar.

4.4.2 Åland

Landskapsregeringen har, genom sin Fiskeribyrå, under året (2019) inlett ett utvidgat arbete inom tillsyn av yrkesfisket, vilket dessförinnan var relativt begränsat och med mycket få fiskerikontroller. Detta grundar sig i att Åland har en mindre fiskarkår som framförallt ägnar sig åt småskaligt kustfiske. Kustfisket bedrivs främst efter arterna torsk- och lax (kvoterade) samt på olika sorters fjällfisk såsom abborre,

⁴⁸ <https://svenska.yle.fi/artikel/2016/03/31/nya-fabriken-i-kasnas-i-full-gang>

⁴⁹ European Fisheries Control Agency: <https://www.efca.europa.eu/en>

gädda, gös och sik (icke-kvoterade).⁵⁰ Totalt rör det sig om ca 200 fiskare, varav ett 20-tal är aktiva yrkesfiskare. Det finns sedan 2014 även två storskaliga pelagiker i fiskeflottan vilka har sill- och skarpsillkvot registrerad på Åland, men verksamheten drivs av finska företag. De landar inte på Åland utan i t.ex. Sverige, Danmark eller Finland, varför landningskontroller av dessa fiskefartyg inte är relevant för Landskapsregeringen. Sill och skarpsill, som i stor utsträckning härleds till de två pelagikernas fångster, står för 98,4 % av den totala fångstvolymen på Åland och fisken säljs primärt till fiskmjölsfabriker.⁵¹

Satsningen på ett intensifierat arbete med tillsyn av det åländska fisket har inkluderat anställning av en inspektör som i två år ska arbeta med att bygga upp en rutin kring rutiner och kontroller. En stor del av arbetet i den inledande fasen har bestått i att möta, och samtala med, yrkesfiskarna. Inspektören har även varit ute hos fiskegrossisterna för att sprida information och en tillsynsplan är under framtagande. Som en del i den nytillkomna verksamheten har kontakt även tagits med finska inspektörer för att utveckla ett närmare samarbete, men kontakten med HaV och de svenska inspektörerna är däremot inte lika etablerad. De centrala yrkesfiskeverksamheterna på Åland inkluderar fiske av lax, torsk och sill vilka är kvoterade arter och det är framförallt för torsk och lax som kontrollinsatser kommer att riktas.

Gällande loggboks- och journalsystem så är det endast de två pelagikerna som rapporterar via en e-loggbok. Det är också bara dessa två som har geografiska spårbarhetssystem. De båtar över 10 m som fiskar lax och torsk använder sig av en pappersbaserad loggbok och de mindre båtarna under 10 m har en pappersbaserad kustfiskejournal för att rapportera fångstrelaterade uppgifter.

Dock måste de fiskare med båtar under 10 m, och som fiskar lax, lämna in en s.k. lossningsanmälan till Landskapsregeringen i samband med landning. Lossningsanmälan måste vara Landskapsregeringen tillhanda senast 48 timmar efter landning. Den här tidsfristen ska emellertid ses över då det tidigare har orsakat kvotöversstigning för lax. Detta pga. att den fördröjda rapporteringsmöjligheten på 48 h gjort att Landskapsregeringen inte kunnat stänga den åländska laxkvoten i tid. Enligt de nya bestämmelserna som är på gång så ska lossningsanmälan skickas in innan fiskebåten kommer in till hamn, istället för senast 48 timmar efter, vilket samtidigt underlättar för landningskontroller.

Alla de uppgifter som fås in via pappersbaserade loggböcker och kustfiskejournaler angående fiske av de kvoterade arterna förs genom manuell handpåläggning in i ett datasystem på Landskapsregeringen. Detta möjliggör korskontroll med de uppgifter om partiet som grossisten (uppköparen) senare rapporterar in till Landskapsregeringen via ett elektroniskt system.

Systemet för inrapportering av avräkningsnotor är detsamma som används i Finland och det har ersatt det gamla systemet som tidigare användes. På grund av småskaligheten i det åländska laxfisket, och systemet för korskontroller, har Landskapsregeringen i princip koll på varenda lax som fiskas och säljs vidare i handelsledet. Det är dessutom endast två grossister som köper upp all lax, vilket förenklar tillsynsarbetet och inspektören kan också vara på plats i fiskehamnen för att utföra kontroll när landning sker.

Precis som i Finland hanteras sanktionsärenden och prickar av Livsmedelsverket i Finland. T.ex. har fiske efter lax med olagliga redskap skickats hit, men de hanterar också andra brott mot fiskerireglerna. Utöver dessa administrativa sanktioner så innebär den geografiska begränsningen och småskaligheten i fisket att ordet sprids fort, vilket också motverkar regelöverträdelse – påföljder statuerar exempel.

4.5 Samarbeten mellan myndigheter och EU-länder i tillsynsarbetet

HaV har, som tidigare nämnts, huvudansvaret i Sverige för tillsynen av yrkesfiskets regelefterlevnad, men fiskeritillsyn ingår även i andra myndigheters verksamheter.⁵² Tillsammans med länsstyrelserna, Kustbevakningen och sjöpolisen arbetar HaV med tillsyn av fisket längs kusten, i havet och i de stora

⁵⁰ ÅSUB (2019).

⁵¹ Ibid.

⁵² Tillsynsvägledning inom fiskerilagstiftningens område: <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/provning-och-tillsyn/fisketillsyn.html>

sjöarna (Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön), men vem som ansvarar för den operativa tillsynen ute i fält varierar.

När det gäller kontroll av havsfisket så samarbetar HaV med Kustbevakningen som har ansvaret för sjökontrollen d.v.s. fiskekontroller ute till sjöss. Kustbevakningen har befogenhet att utföra landningskontroller, men detta hör inte till deras primära tillsynsaktiviteter, utan i regel står HaV för dessa. Kustbevakningens tillsynsarbete omfattar bl.a. kontroll av fiskeredskap och redskapens märkning samt utmärkning, förbudsområden och förbudstider samt fångster.

Länsstyrelserna har också ett visst ansvar för fisketillsyn eftersom de har hand om fiskevård och den regionala fiskförvaltningen. Ett viktigt uppdrag är att de förordnar fisketillsynsmän och medverkar i utbildningen av dessa. Fisketillsynsmän har till uppgift att se till efterlevnaden av föreskrifterna för fisket och fiskevården i fiskelagen, författningar med stöd av fiskelagen samt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I praktiken innebär tillsynsarbetet framförallt kontroll av fritidsfiskare, fiskekort, redskap och fiskeförbud. Som tidigare nämnts samverkar HaV också med andra medlemsstater genom gemensamma pådrag och kampanjer inom ramen för EU:s fiskeripolitik. Här är den s.k. Joint Deployment Plan (JDP)⁵³ en viktig plattform för gemensamma inspektions- och övervakningsinsatser mellan EU:s medlemsländer.

Precis som HaV, samverkar NTM-centralen med andra finska myndigheter inom tillsynen av yrkesfiskets regelefterlevnad. NTM-centralen i Egentliga Finland, med övervakningsansvar för det kommersiella fisket i havet, samarbetar framförallt med Ålands landskapsregering och Gränsbevakningsväsendet. NTM-centralen och Ålands landskapsregering övervakar lossningen av fångster samt den första handeln med fisk medan Gränsbevakningsväsendet å sin sida sköter centrumet för fiskerikontroll.⁵⁴ Det i Åbo placerade centrumet för fiskerikontroll följer alla fiskefartyg som seglar under finsk flagg genom satellitsystem (d.v.s. VMS/AIS).⁵⁵ Detta görs oberoende av på vilket lands vatten fartygen färdas och i vilken hamn de är stationerade och även andra staters fiskefartyg övervakas om de tar sig fram på vatten som omfattas av Finlands jurisdiktion.

Därtill har NTM-centralen ett väl fungerande samarbete med andra nationella myndigheter med tillsynsansvar t.ex. Forsstyrelsen och polisen.⁵⁶ Den åländska Landskapsregeringen, genom sin Fiskeribyrå, samarbetar även med andra myndigheter i tillsynen av yrkesfisket, då i huvudsak med Sjöbevakningen på Åland. Samarbetet är extra aktivt under den period när laxfisket är som mest intensivt. Då åker tjänstepersoner från Fiskeribyrån med ut i Sjöbevakningens båtar för övervakning och kontroll. Under resterande del av året rapporterar Sjöbevakningen till Landskapsregeringen om de upptäcker överträdelser inom det åländska fisket när de utför sin löpande sjöövervakning.

Vidare har NTM-centralen, förutom med Landskapsregeringen i Åland, en väl utvecklad kontakt med svenska HaV där de besöker varandra och delar med sig av kunskap och erfarenheter. Exempelvis har de ett djupt samarbete angående laxen. Det finns också automatiska kanaler mellan de tre skärgårdarna för delning av uppgifter. T.ex. om en svensk aktör säljer sin fångst i Finland så skickar uppgifterna om partiet automatiskt till Sverige. De delar även information i specifika fall om nödvändigt. Inom ramen för JDP har den danska Fiskeristyrelsens och HaV:s fältkontrollanter samarbetat genom gemensamma landningskontroller på de stora svenska pelagikerna som i stor utsträckning landar i Danmark.

Syftet med den gemensamma kampanjen var att undersöka de indikationer som funnits om att fel artfördelning mellan skarpsill och sill ofta noteras i fiskarnas loggböcker särskilt som skillnader i standarder kan få olika utfall för kvotavräkningen. I dagsläget finns ingen gemensam standard vad gäller kontroller och för att t.ex. en dansk landningskontroll ska bedömas som tillräcklig måste den följa HaV:s krav för kontroller. Endast fullständiga kontroller enligt dessa parametrar kan användas som underlag för

⁵³ Om JDP: <https://www.efca.europa.eu/en/content/joint-deployment-plans-eu-waters>

⁵⁴ Om övervakning av kommersiellt fiske och kvotuppföljning: <https://mmm.fi/sv/fiskar/fiskerinarang>

⁵⁵ Om Centrumet för fiskerikontroll: <https://www.raja.fi/fiskerikontroll>

⁵⁶ Lagen om fiske (379/2015) 12 kap 99 §.

Sveriges kvotavräkning. I praktiken innebär detta att en ofullständig kontroll är detsamma som att HaV accepterar fiskarens egna fångstuppgifter för kvotavräkning.

Förutom ovan nämnda bilaterala samarbeten finns det etablerade samarbeten inom EU. En viktig plattform för samarbetet kring tillsyn av yrkesfisket är European Fisheries Control Agency (EFCA)⁵⁷ – ett EU-organ med uppdrag att verka för den högsta möjliga standarden för kontroll, tillsyn och övervakning inom den gemensamma fiskeripolitiken. Här möts ansvariga myndigheter inom de olika EU-länderna. Baltfish finns också, vilket är ett projekt för regionalt samarbete där Östersjöländerna träffas för att diskutera fiskeriförvaltning. Ordförandeskapet för Baltfish roterar årsvis och just nu är Finland ordförandeland.

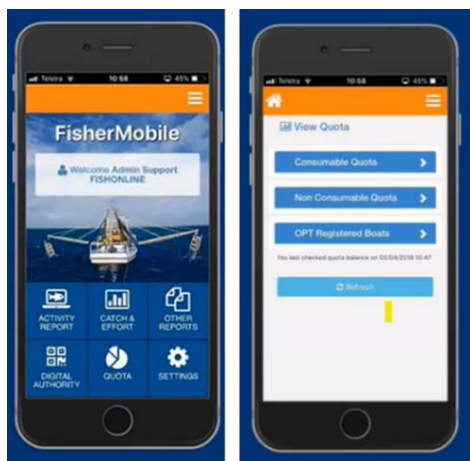
4.6 Digitala initiativ kopplat till tillsyn och efterlevnad från andra delar av världen

Idag erbjuder flertalet länder, inklusive de inom de tre skärgårdarna, i olika utsträckning sina yrkesfiskare möjligheten att rapportera in sina fiskeaktiviteter via e-loggböcker. Därpå jämför ansvariga myndigheter ofta vad som självrapporterats i loggböckerna med faktiska satellitpositioner för att upptäcka eventuella diskrepanser som sedan utreds och eventuellt sanktioneras.

Det finns dock länder runtom i världen som har kommit längre när det gäller digitalisering av tillsyns- och regelefterlevnadsarbetet, vilka andra kan lära av. Några länder och delstatsregeringar erbjuder sina yrkesfiskare betydligt fler onlinetjänster i syfte att förbättra regelefterlevnaden och effektivisera tillsynen. Till exempel så tillhandahåller delstatsregeringen i New South Wales, Australien, till sina yrkesfiskare FishOnline⁵⁸ – ett webbaserat system som möjliggör tillgång till säker information, självbetjäning och rapportering av både affärsrelaterade transaktioner och fångster dygnet runt. Beroende på fiskarens behov kan systemet nå antingen via ett datorgränssnitt (FisherDirect) och via en mobilapplikation (FisherMobile).

FisherDirect erbjuder inte bara yrkesfiskare möjlighet att förnya licenser, rapportera fångster, se hur de ligger till med sin kvot och betala fakturor, utan systemet utgör även en marknadsplats för försäljning av verksamheter eller för överföringar av kvoter och licenser. Genom systemet kan fiskarna också nominera agenter, till exempel bokföringskonsulter, som behöver tillgång till systemet. FisherMobile ger fiskare möjlighet att interagera med FishOnline-systemet direkt från mobilen.

Funktionerna som ingår inkluderar bland annat möjlighet att skicka fångst- och ansträngningsrapporter i realtid och få information om kvotbalanser och tillstånd i realtid, se exempel i Figur 5. För att ytterligare underlätta för fiskarna finns korta instruktionsvideor för varje moment och funktionalitet i FishOnline.

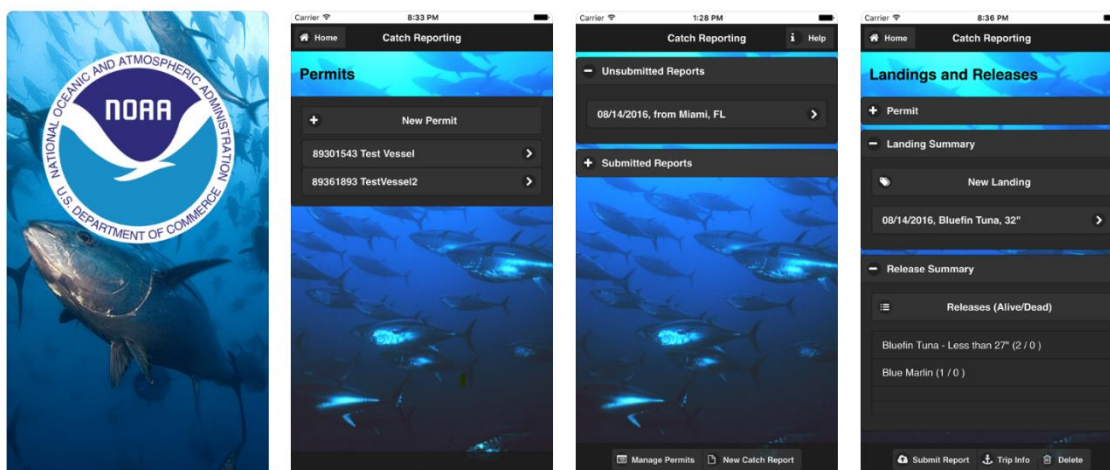


Figur 5. FisherMobile – startsida och realtidskvoter. (Källa: NSW Government).

⁵⁷ EFCA: <https://www.efca.europa.eu/en>

⁵⁸ <https://www.dpi.nsw.gov.au/fishing/commercial/fishonline>

Ett annat exempel är Amerikanska National Marine Fisheries Service (NMFS) mobila app Catch Reporting. Mobilappen ger fiskare⁵⁹ möjlighet att rapportera bland annat fångst och landningar under själva fisketuren eller vid senare tillfälle.⁶⁰ Informationen lagras i enheten och fiskaren kan skicka in rapporten när en internetanslutning är tillgänglig, se Figur 6 nedan. Via NMFS online kan fiskare även köpa och förnya tillstånd för fiske av bland annat tonfisk, svärdfisk och hajar eller uppdatera tillståndsinformation.



Figur 6. Catch Reportings mobila app – startsida, tillstånd, fångst- och landningsrapporter. (Källa: NMFS).

Gemensamt för de båda mobilapparna är att fokus ligger på att tillgängliggöra information i realtid och underlätta fiskarnas rapportering samt minska felrapporteringen. Genom att göra det möjligt att se sin uppdaterade kvot i realtid via appen kan även risken för överfiske reduceras. En utmaning till havs är naturligtvis fortfarande den mobila täckningen som försvårar realtidsrapportering och interaktion.

Hur stor andel av fiskarna som faktiskt använder apparna och huruvida det finns andra system har inte gått att efterforska inom ramen för delstudien. Det är heller inte möjligt att utläsa om positionsdata eller andra data automatiserats för att förbättra tillsynen vid exempelvis landningskontroll.

⁵⁹ Gäller de som har tillstånd att fiska arter som: blåfenad tonfisk, blå marlin, vit marlin, segelfisk och svärdfisk.

⁶⁰ Alla landningar med blåfenad tonfisk och döda kasseringar, och svärdfisk och billfish (vit och blå marlin, segelfisk och rundspjutfisk) landningar måste rapporteras till NOAA Fisheries inom 24 timmar efter det att fartyget återvänt.

5 Faktorer som påverkar regelefterlevnaden inom yrkesfisket

Yrkesfiskets regelefterlevnad påverkas av en rad faktorer som är viktiga att ha i beaktande för att optimera uppföljningen och tillsynen så att förutsättningar för ett hållbart fiske skapas. Beteenden påverkas till exempel av ekonomiska, psykologiska, och sociologiska faktorer, men kan även påverkas av andra drivkrafter som till exempel teknisk utveckling. Några av faktorerna är sannolikt specifika just för yrkesfisket. I det här kapitlet kommer vi att utforska några av de dessa faktorer och drivkrafter.

5.1 Ekonomiska faktorer

5.1.1 Externa effekter en grundutmaning

Fisken i havet är en gemensam resurs som innebär att ingen äger den eller på något annat sätt har ensamrätt till den. I den meningen är det en kollektiv vara. Samtidigt är det inte en kollektiv vara utifrån att den som tar upp och förbrukar fisken samtidigt minskar utrymmet för andra att ta upp och förbruka samma fisk. Frånvaron av ägare ger upphov till en externalitet⁶¹ som leder till ett marknadsmisslyckande, vilket innebär att en "fri marknad" inte uppnår en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning.⁶² Detta utifrån att fiskarna kommer att fiska för mycket för att behålla sin inkomst, vilket gör att fångsterna minskar och fisken tar slut ännu snabbare.

Överfisket kan i sin tur kan få negativa externa effekter i form av ett rubbat ekosystem som påverkar rekreativ aktivitet såsom fritidsfiske negativt. Lösningen på den här typen av problem från samhällets sida omfattar vanligen att införa regleringar, skatter, avgifter och/eller subventioner som gör att marknadsaktörerna behöver ta hänsyn till och internalisera de externa effekterna. I praktiken kan det vara förenat med stora svårigheter att identifiera och kvantifiera storleken på de externa effekterna. Gemensamma resurser, som till exempel fisken i havet, kan fortfarande överutnyttjas om risken för upptäckt är låg. Överfiske handlar inte heller bara om att mer fiskas än vad som är hållbart för fiskarnas fortbestånd och för ekosystemet som helhet. Det kan även handla om att det är för många små fiskar eller fiskar i köns mogen ålder som tas upp, vilket påverkar ekosystemet negativt.

5.1.2 Incitament

Ett alternativ till reglering för att hantera externa effekter, till exempel överfiske eller miljöförstöring, handlar om att skapa bättre incitament. På miljöområdet finns två huvudsakliga sätt att göra detta på. Det ena sättet handlar om att införa skatter eller påföljder för den som genererar effekterna, t.ex. förorenar eller överfiskar. Det andra sättet omfattar att skapa en marknad där "rätten" till att exempelvis förorena upp till en viss nivå köps och säljs.

Sådana incitamentbaserade system kan generera mer valfrihet för aktörerna att agera jämfört med tvingande reglering. Huruvida de är mer effektiva än reglering handlar i många fall om huruvida de överensstämmer med verkligheten. Utsläppsrättigheter kan bara uppnå lägre utsläpp om det inte finns för många och om det inte samtidigt står aktörerna helt fritt att släppa ut utan konsekvens. Samma utmaning finns vad gäller kvoter inom yrkesfisket.

Idag finns ett kvotsystem inom EU med begränsningar för hur mycket som får fiskas av flertalet arter inom det pelagiska och demersala fisket. En utmaning med förutbestämda kvoter är att det lätt skapar en diskrepans mellan ramverket och ekosystemets verkliga dynamik. Samtidigt som det i en ideal värld skulle vara bättre med ett flexiblere system, som utgår ifrån hur det faktiskt ser ut, så har flexibilitet också historiskt sett resulterat i överfiske.⁶³

På liknande vis som utsläppsrättigheter kan många av kvoterna inom det pelagiska fisket köpas och säljas mellan olika aktörer. Vissa kvoter är personliga och andra gemensamma, vilket genererar olika drivkrafter.

⁶¹ En externalitet eller extern effekt kan vara både positiv och negativ och uppstår om en ekonomisk transaktion påverkar nyttan för tredje part. I fallet där yrkesfiskare fiskar för mycket och fångsterna minskar i ett havsområde föreligger en negativ externalitet – en allmänningens tragedi.

⁶² Brännlund, R., Kriström, B. (2012). Miljöekonomi. Studentlitteratur AB, Lund.

⁶³ Sissenwine, M., Mace, P., Lassen, H. (2014). Preventing overfishing: evolving approaches and emerging challenges, ICES Journal of Marine Science, Volume 71, Issue 2, January/February 2014.

Där kvoten påverkar det egna företagens möjligheter till avkastning finns incitament att inte rapportera in all fångst, eller korrekt artsammansättning, för att inte få slut på kvoten. Utan effektiv tillsyn finns alltså ett inbyggt ekonomiskt incitament att under- eller felrapportera. Diskrepansen i artsammansättning i rapporterad jämfört med faktisk fångst bland stora svenskregistrerade pelagiker som landat i Danmark är ett exempel på detta.

Enligt HaV:s egna beräkningar skulle överfisket bland de stora pelagikerna i Östersjön kunna vara så stort som 50 000 ton skarpsill beräknat på 2018 års kvot.⁶⁴ Detta i sig blir än mer problematiskt givet att kvoternas storlek i sin tur primärt baseras på beståndsskattningar som utgår från yrkesfiskarnas egna uppskattningar. Med andra ord, om det fiskas mer än vad som registreras kommer beståndet att överskattas och leda till en negativ spiral där kvoterna sätts för högt utifrån det verkliga beståndet.

Problemet är inte unikt för Sverige, utan samma problematik förekommer i det finska pelagiska fisket. I viss mån provtrålar forskningsinstitut och myndigheter för att försöka få oberoende data för beståndet, men det utgör inte det viktigaste underlaget i beräkningarna. Beståndsskattningen blir extra problematisk vad gäller de stora pelagikerna som omsätter mycket stora fångster. Felrapporteras det inom den delen av yrkesfisket kan det lätt skapa ohållbara skevheter i systemet.

I den meningen finns ett stort behov av att fokusera tillsynssystemet på de större pelagikerna, framförallt vid landning. Idag fokuserar riskuppföljningen i stora delar på missar i den administrativa rapporteringen. Detta gör att pelagiker som sköter sin rapportering felfritt, och landar i andra länder, i princip kan rapportera utifrån sin egen kvotavräkning vilket inte skapar rätt incitament för regelefterlevnad.

5.1.3 Övriga styrverktyg

Utöver kvoter finns andra verktyg som det offentliga kan använda för att styra yrkesfisket och dess fångster. Detta kan till exempel omfatta olika typer av restriktioner såsom begränsning av fiskenäringens produktionsfaktorer inklusive tillåten motorstyrka, lagliga redskap, lastutrymme eller mängd dagar som fiske får bedrivas.⁶⁵ Ytterligare restriktioner kan handla om fångstregler som t.ex. minimistorlek på den fisk som får tas upp. Inom EU används den här typen av styrverktyg i olika utsträckning. Exempelvis begränsas den totala fiskekapaciteten i varje medlemsstat till en viss nivå som skattas utifrån volymen på samtliga slutna utrymmen i fartygen och maskinstyrkan i kilowatt.⁶⁶

Ett annat exempel på styrverktyg är det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter som infördes 2009 i Sverige. Dess syfte är att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan bidrar till bevarandet av fiskeresurser och till ett fiske som i övrigt är ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart.⁶⁷ Bakgrunden till beslutet handlade om överkapacitet och minskad lönsamhet.

Enligt en utredning av miljö- och jordbruksutskottet⁶⁸ har antalet fiskefartyg sedan införandet blivit färre samtidigt som utvecklingen har gått mot allt större båtar och det har skett en ägarkoncentration inom flottan. Enligt den officiella statistiken har dock det totala uttaget av fisk inte förändrats – eftersom kvoterna styr detta. Även kvotnyttjandet är oförändrat. Således menar utredningens författare att det pelagiska fisket har blivit mer ekonomiskt hållbart, men det är oklart om fisket har blivit mer miljömässigt och socialt hållbart.

⁶⁴ Havs- och Vattenmyndigheten (2019). Uppföljning av pelagisk kampanj och pådrag under första kvartalet 2019, Dnr: 2930–19, 2019-08-22.

⁶⁵ Brady, M. och Waldo, S. (2008). Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1. Finansdepartementet, Stockholm.

⁶⁶ HaV:s officiella statistik:
<https://www.havochvatten.se/download/18.409a918216ae55e1cb7848e2/1559293215849/officiell-statistik-JO55SM1901.pdf>

⁶⁷ Miljö- och jordbruksutskottet (2017). Uppföljning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket: <https://data.riksdagen.se/fil/DCC736FC-69D6-4E99-804F-1AC67CBDC04C>

⁶⁸ Miljö- och jordbruksutskottet (2017).

Historiska exempel har tidigare visat att färre men större båtar inte automatiskt innebär mindre fångster, utan kan istället ge motsatt effekt, potentiellt med negativ inverkan på fiskerinäringens hållbarhet.⁶⁹ I en tidigare statlig utredning⁷⁰ konstateras också att ett grundläggande problem inom fiskeripolitiken är att en gynnsam företagsekonomisk utveckling inom yrkesfisket samtidigt resulterar i ökade investeringar i teknik, utrustning och större båtar, som i sin tur gör det effektivare att lokalisera och fånga fisk. Större och färre fartyg kan alltså innebära en ökad ekonomisk hållbarhet, men medför samtidigt risk för den miljömässiga hållbarheten eftersom större båtar automatiskt innebär ökade fångstmöjligheter.

Ekonomiska styrmedel, såsom överlåtbara fiskerättigheter, kan även orsaka en negativ inverkan på social hållbarhet då de mindre resursstarka aktörerna slås ut till fördel för de större⁷¹ s.k. fördelningseffekter. Detta innebär t.ex. att stora pelagiker med goda ekonomiska förutsättningar gynnas på bekostnad av de små. Eftersom små- och storskaliga fiskare samsas om samma gemensamma fiskeresurs innebär en utökad kvot för småskaligt fiske inte nödvändigtvis att det gynnas, då deras fiskemöjligheter är direkt beroende av andras, däribland de storskaliga fiskeaktörerna.

Trots att rättighetsbaserad fiskeriförvaltning i teorin har möjlighet att bidra till ett hållbart fiske, kan ett sådant system också ge upphov till negativa effekter på hållbarheten i fisket om det inte är optimalt utformat. Grundtanken är att ett rättighetsbaserat system skapar en närmare koppling mellan storleken på fiskebestånden och fiskarnas vinster, vilket medför att en bättre förvaltning av bestånden leder till ökad lönsamhet för fiskaren.⁷²

För att systemet ska fungera optimalt utifrån en samhällsekonomisk synvinkel måste äganderätterna emellertid utformas baserade på fiskets ekologiska och sociala förutsättningar, och kvoterna likaså. Så har fallet inte alltid varit historiskt. T.ex. gällande kvoterna där de maximalt tillåtna fångsterna, som beslutas genom politiska förhandlingar mellan medlemsstaterna i EU, har varit högre än vad de vetenskapliga råden har rekommenderat.⁷³

Andra exempel på styrverktyg som inverkar på vad som fiskas är minimimått för fångad fisk. I Mälaren och Hjälmaren tillämpas detta under reglering av ansvarig länsstyrelse samt tillhörande tillsynsmän i området. Det finns också restriktioner för vilka redskap som får användas. Som helhet upplevs systemet fungera mycket bra. Utvärderingar visar att ökade minimimått och skärpta regler kring redskap för fiske på gös i Hjälmaren respektive i Mälaren, har föranlett en mycket positiv effekt på storleksfördelningen och åldersstrukturen hos beståndet samtidigt som lönsamheten inom yrkesfisket har gynnats.⁷⁴

De skärpta reglerna infördes år 2001 för Hjälmaren och år 2012 för Mälaren (i båda dessa sjöar är gös den absolut viktigaste arten för yrkesfisket). Under den femåriga perioden innan regeländringarna var storleken på fångsterna av gös i Mälaren i snitt 161 ton per år, vilket kan jämföras med fångsten för år 2017, fem år efter införandet, som var 177 ton.⁷⁵

I Hjälmaren gav restriktionerna ännu större effekt då medelfångsten ökade från 59 ton per år under 1996-2000 till 153 ton per år under 2001-2007, vilket gjorde att det årliga värdet av den fiskade gösen i Hjälmaren ökade från cirka 2 miljoner kr för perioden 1996-2000 till 6,8 miljoner kronor för perioden 2001-2007.⁷⁶ Alltså kan den här typen av reglering leda till ökad hållbarhet inom alla tre dimensioner – miljömässig, ekonomisk och social – med en tydlig förbättring för det småskaliga fisket.

Möjlighet att använda sig av den här typen av reglering för havsfisket innebär dock flertalet svårigheter. Dels är begränsningar i form av minimimått svåra att införa inom det pelagiska fisket efter sill och

⁶⁹ Islands sillfiske minskade från 200 till 30 fartyg mellan år 1980 och 1995, men trots detta fördubblades fångsterna enligt Frost och Lindebo, 2003.

⁷⁰ Miljövårdsberedningen (2006). Strategi för ett hållbart fiske, promemoria 2006:1, Jo 1968: A.

⁷¹ Miljövårdsberedningen (2006).

⁷² Brady, M och Waldo, S. (2008).

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Jordbruksverket (018). Lägesrapport för utvecklingen av svenskt yrkesfiske. Rapport 2018:22.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Länsstyrelsen Örebro län (2008). Höjt minimimått på gös ger ökad avkastning i fisket. Publ. nr 2008:41.

skarspill, vilket dominerar i Östersjön, då båda dessa arter är mycket svåra att särskilja med blotta ögat. De är också relativt små och, som tidigare nämnts, fiskas ofta i extremt stora mängder vilket gör att fiskarna lätt smetas ihop i tanken eller när de pumpas in/ut ur fartyget.

Vidare konkurrerar det småskaliga kustfisket med det storskaliga fisket ute till havs, till skillnad från insjöfisket. Detta ger upphov till ytterligare utmaningar i att hitta rätt styrverktyg för att gynna den småskaliga delen, vilket är viktigt eftersom den här typen av fiske bidrar med flertalet samhällsekonomiska värden såsom levande kustområden, turism och attraktiva boendemiljöer.⁷⁷ Detta är exempel på s.k. positiva externa effekter som yrkesfiskare producerar utan att få betalt för dem. De företagsekonomiska vinsterna har också stor betydelse i många skärgårdsområden, t.ex. utgör fiskerinäringen i genomsnitt över 40 % av den totala omsättningen i den Åländska skärgården.⁷⁸

Eftersom yrkesfisket utgör en del av den marina näringen som helhet, påverkas också andra näringar i sektorn av förändringar som rör själva yrkesfisket, vilket kallas för multiplikatoreffekter.⁷⁹ För det småskaliga kustfisket kan sådana multiplikatoreffekter innebära påverkan på mindre beredningsindustrier, restauranger och hotellverksamhet. Sett till de svaga nettovinsterna inom det småskaliga mellan 2008 och 2016 kan sådana multiplikatoreffekter ha uppstått.⁸⁰

Att stärka det småskaliga fisket bör därför vara prioriterat, särskilt eftersom det utgör en mycket viktig faktor för att uppnå det av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård"⁸¹ och även med tanke på de positiva externa effekter som det ger samhället. En fiskeripolitik som syftar till rationalisering av flottan för att enbart maximera de företagsekonomiska vinsterna tar inte hänsyn till sådana ytterligare samhällsekonomiska värden som det småskaliga fisket producerar.

5.2 Sociologiska och psykologiska faktorer

5.2.1 Beteendeinsatser och "nudging"

Psykologiska och sociologiska faktorer, inklusive flockbeteende och grupptillhörighet, kan ha inverkan på hur människor väljer att bete sig. En viktig del i detta är att individen är medveten om vilka konsekvenser – positiva eller negativa – som olika val innebär vilket påverkar individens beteende. Men beteenden kan även påverkas omedvetet av olika faktorer, vilket uppmärksammas genom nobelpristagare Richard Thalers forskning om så kallad "nudging". En nudge – eller en puff – är en beteendeinsats som underlättar för individer att fatta beslut som främjar deras välfärd utan att för den delen begränsa deras handlingsfrihet.⁸²

Thaler och Sunstein⁸³ menar att "nudges" kan komplettera, eller kanske till och med ersätta, traditionell reglering genom att skapa högre måluppfyllelse för lägre kostnad på ett mindre invasivt sätt. Utan att gå så långt som att ersätta traditionell reglering så kan nudging användas i kombination med andra regulatoriska strategier (t.ex. reglering eller incitament) för att skapa önskade beteenden som förbättrar effektiviteten på ett icke invasivt, systematiskt och evidensbaserat sätt.

Det australiensiska skatteverket använder till exempel beteendemässiga insiktsprinciper i sin myndighetsutövning för att underlätta regelefterlevnad och tillsyn. Detta omfattar bland annat att göra det så enkelt som möjligt för skattebetalarna att göra rätt för sig genom att skicka sms-påminnelser och ge medborgarna realtidsåterkoppling på lämnad information via webben.⁸⁴ Svenska skatteverket har

⁷⁷ Waldo, S och Lovén, I. (2019). Värden i svenskt yrkesfiske. AgriFood Economics Centre, Rapport 2019:1, Lund.

⁷⁸ ÅSUB (2019).

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Waldo, S. och Lovén, I. (2019).

⁸¹ <http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard/>

⁸² Ramsberg, F. (2016). "När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om "nudging", Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

⁸³ Thaler, R och Sunstein, C. (2008). Nudge - Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness, Yale University Press.

⁸⁴ <https://www.ato.gov.au/>

också arbetat med att göra det så enkelt så möjligt för skattebetalare att göra rätt för sig sedan slutet av 1980-talet då en förenklad självdeklaration infördes.⁸⁵

Möjligheten för medborgare att årsdeklarera genom ett enkelt sms sätter en hög ribba för vad som skulle kunna vara möjligt att uppnå även på andra håll inom myndighetsvärlden. En viktig framgångsfaktor i Skatteverkets omfattande förändringsresa var att gå ifrån ett fokus på kontroll till ett fokus på service och en tro på att varje individ *vill* göra rätt för sig, inte att de *ska* göra rätt för sig. Vad gäller yrkesfisket, finns stora möjligheter att dra fördel av beteendevetenskap för att underlätta regel efterlevnaden.

5.2.2 Kultur

Yrkesfiskare har ofta en särskilt stark yrkesidentitet och gemenskap som innebär att fisket ses som en livsstil och inte enbart en sysselsättning. Traditionella fiskesamhällen har växt fram och format en identitet och en platstillhörighet med utgångspunkt i fisket. Detta i sig kan ge positiva externa effekter för den kustnära turismen. Dock utmanas yrkesfiskets betydelse som identitetsskapare och kulturbärare bland annat genom att yrkeskåren är ålderstigen. Det blir också svårare och svårare att bo och arbeta i fiskets närhet vilket framförallt drabbar de lite mindre kustnära fiskarna. Detta handlar om en kombination av låga inkomster och dålig lönsamhet⁸⁶ men även om en stigande prisbild på kustnära bostäder som gör att traditionella näringar har svårare att överleva.⁸⁷

5.3 Övriga faktorer inklusive digitaliseringen

Övriga faktorer som kan påverka beteenden kan till exempel vara tekniska. Digitaliseringen och den tekniska utvecklingen innebär till exempel helt nya sätt att överbrygga externa effekter och skapa en fungerande marknad. Till exempel kan ny teknik, såsom blockkedjan, överbrygga informationsasymmetrier mellan yrkesfiskare och konsumenter.⁸⁸ Genom blockkedjan skapas genuin spårbarhet av all fisk som fiskas genom hela leverans- och livsmedelskedjan vilket förhindrar fusk och minskar incitament för felrapportering/överfiske. Användning av sensorer och AI, t.ex. ansiktigenkänning av fisk direkt på båtarna, skulle kunna minska risken för felrapportering av arter.

Faktum är att den nya tekniken öppnar upp för att digitalisera samtliga fångster för att helt eliminera risken för felrapportering, oavsett om den är avsiktlig eller ej. En sådan utveckling öppnar upp för automatisering av manuella processer som idag är källa till felmarginaler. AI och robotar kan också hjälpa till att identifiera vilken fisk som finns var, och reducera risken för stora bifångster genom att analysera stim innan trålning.⁸⁹

Digitaliseringen av fisket innebär även potentiellt att det kan självreglera i högre utsträckning istället för att staten kontrollerar marknaden. Elinor Ostroms teorier⁹⁰ (Nobelpris 2009) om att allmänningar bäst förvaltas genom regler som sätts upp av brukarna själva, och som understöds av sanktionsmöjligheter för dem som bryter mot dessa regler, kommer i ett nytt ljus givet digitaliseringen och förutsatt att det möjliggör för ökad transparens mellan brukarna.

Det är möjligt att den ökade transparens och möjlighet att kommunicera som data och digitala verktyg medför, kan stärka yrkesfiskarnas intressegemenskap och generera bättre lösningar. En svaghet är möjligen att allmänningar i större skala – som i det här fallet över landsgränser – kan vara svåra att hantera. Sannolikt innebär dock digitaliseringen en större möjlighet till självreglering som kan bidra till en positiv beteendeförändring överlag.

⁸⁵ Stridh, A. och Wittberg, L. (2015). Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet, Skatteverket.

⁸⁶ Waldo, S. och Lovén, I. (2019). Värden i svenskt yrkesfiske. Agrifood economics Centre, RAPPORT 2019:1.

⁸⁷ Boverket (2006) Vad händer med kusten? – Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden, Boverket, januari 2006.

⁸⁸ Juhlin, M. (2019). Digitaliseringens och delningsekonomins möjligheter med fokus på livet i havet, Tre Skärgårdar.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ostrom, E. (1990). Governing the Commons. Cambridge University Press.

6 Mer hållbart fiske genom digitaliserad tillsyn och regelefterlevnad

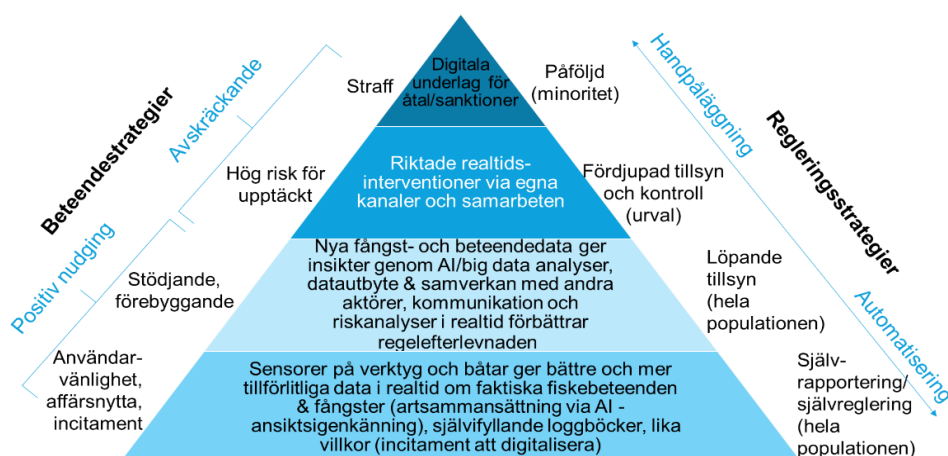
Digitaliseringen öppnar inte enbart upp nya möjligheter för att förbättra regelefterlevnad och tillsyn inom yrkesfisket. Den öppnar även upp för helt nya sätt att komma tillrätta med de marknadsmisslyckanden som från början ligger till grund för offentlig reglering och tillsyn av fisket. Till exempel kan digitalisering av faktiska fiskebeteenden ge upphov till mer tillförlitliga data om var det fiskas, vad som fiskas, med vilka redskap som det fiskas och hur mycket fångst det genererar samt fångstens artsammansättning. Detta ökar den verkliga spårbarheten och hjälper fiskare att göra rätt från början samtidigt som det minskar kontrollbördan för både yrkesfiskare och myndigheter.

Ökad digitalisering av fiskebeteenden öppnar i sin tur upp för att till exempel ge yrkesfisket ett större ansvar för en mer hållbar fiskeförvaltning. Detta skapar i sin tur möjlighet till ökad spårbarhet genom hela livsmedelskedjan, vilket i sig gynnar ett mer hållbart fiske. Digitaliseringens möjligheter är många, samtidigt som de är förenliga med flertalet utmaningar. I det här kapitlet diskuterar vi både möjligheter och utmaningar förknippade med att skapa ett mer hållbart fiske, genom att dra nytta av den potential som digitaliseringen innebär.

6.1 Strategiförflyttningar

För att dra nytta av digitaliseringen i syfte att generera ett mer hållbart fiske krävs olika strategier beroende på intressentperspektiv, se Figur 7 nedan. Utifrån regleringsperspektivet kan ett större fokus på självreglering och automatiserad självrapportering flytta ett större ansvar för efterlevnaden från myndighetsidan till yrkesfiskaren, jämfört med idag. För att det ska fungera väl, och utan att addera en regelbörda, krävs i sin tur beteendestrategier där frivillig regelefterlevnad bland yrkesfiskare uppmuntras genom användarvänlighet och andra typer av incitament.

Sammantaget innebär den här typen av förflyttningar att förutsättningarna för tillsyn kraftigt förbättras i och med att mindre resurser behöver läggas på handpåläggning tidigt i processen (t.ex. inmatning av data) och mer på att följa upp faktiska överträdelser senare i tillsynsprocessen. Bättre input och beteendedata från fiskarna själva innebär att myndigheten kan arbeta datadrivet genom hela tillsynsarbetet. Detta innebär i sin tur stora möjligheter till automatisering av riskanalyser och evidensbaserat realtidsagerande jämfört med idag. Om själva fiskeansträngningen i sig ger ett digitalt avtryck i överensstämmelse med verkligheten skulle det till och med kunna vara så att fisket bidrar till faktiska realtidsdata över bestånden och öppnar upp för en mer hållbar fiskeförvaltning. Detta i sin tur minskar incitamenten till överfiske, eftersom det inte längre går att överfiska obemärkt. Figur 7 illustrerar hur de olika strategierna skulle kunna interagera för att skapa bättre förutsättningar för ett mer hållbart fiske, samtidigt som det minimerar regelbördan och effektiviserar tillsynen.



Figur 7. Modell illustrerande möjligheterna till mer hållbart fiske och minskad regelbörda genom digitaliserad tillsyn.⁹¹

⁹¹ Inspirerad av ATO.

6.2 Nyttor förknippade med ökad digitalisering av fiskeresan jämfört med idag

I följande del konkretiseras nyttorna av en ökad digitalisering av tillsynen och regelefterlevnaden av fiskeresan, i enlighet med ovanstående modell, jämfört med nuläget.

6.2.1 Tillståndsgivning

Idag är tillståndsprocessen i huvudsak analog. Ett enkelt sätt att dra nytta av digitaliseringens möjligheter vore att tillåta fiskare att ansöka om tillstånd digitalt. Detta sker redan idag på andra håll i världen, exempelvis i Kanada⁹², USA⁹³ och New South Wales i Australien.⁹⁴ Sverige skulle kunna gå längre och erbjuda en typ av "digital one-stop-shop"⁹⁵ för tillståndsgivning inom yrkesfisket. Det skulle inte bara förenkla och snabba upp processen för fiskaren utan även effektivisera och förenkla myndighetens administration och samarbetet med andra myndigheter.

För att ytterligare underlätta för presumtiva fiskare skulle en sådan digital tillståndstjänst kanske till och med kunna inlemmas i existerande plattformar som till exempel Verksam.se. Rättssäkerheten vid digital tillståndsgivning skulle kunna säkras via användningen av digitala eller mobila bankID:n, precis som sker redan idag via t.ex. Verksam.se.

En annan potentiell positiv sidoeffekt av en digitaliserad tillståndsgivning är att det offentliga får en bättre översyn av marknadens funktionssätt i realtid. I några av de länder som nämns ovan innebär den digitala tillståndsgivningen att myndigheterna har bättre översyn över vem som äger vilka tillstånd samt när de säljs och/eller överläts till andra.

6.2.2 Tillsyn under fiskeresan

Den största nyttopotentialen av en ökad digitalisering rör själva fiskeansträngningen. En ökad digitalisering av alla fiskebeteenden och processer som rör yrkesfisket innebär bättre förutsättningar för fiskaren att göra rätt från början, men även för det offentliga att utöva proportionell och effektiv tillsyn.

Både i USA och i delar av Australien erbjuds kommersiella yrkesfiskare möjlighet att rapportera in sina fiskeaktiviteter digitalt. Detta omfattar dessutom smartphone appar som gör att rapporteringen kan ske via mobilen. I Sveriges fall finns det ingen anledning att stanna där. I enlighet med den strategiförflyttning som beskrivs i modellen ovan skulle HaV kunna gå ännu längre genom att möjliggöra automatiserad rapportering av positioner och fiskeaktiviteter under fiskeresan via en ny e-loggbok för samtliga registrerade yrkesfiskare, inte bara de större.

Om e-loggboken är utformad så att den är användarvänlig finns även stora möjligheter att den underlättar (snarare än försvårar) regelefterlevnaden hos yrkesfiskaren. Ökad digitalisering skulle i sin tur ge upphov till bättre grunddata som i förlängningen ger HaV bättre underlag för realtidsanalyser och tidsenlig uppföljning. En enkel åtgärd vore att se till att alla fiskefartygs positioner är kända i realtid genom att göra till exempel AIS obligatoriskt, oavsett fartygsstorlek, och inte möjligt att stänga av.

Detta skulle sedan kunna utgöra en kanal för tvåvägskommunikation mellan myndigheten och fiskaren där fiskaren får information, notiser och/eller "puffar" om vad som gäller och som till exempel larmar om hen närmar sig ett känsligt område. Detta kan då ske automatiskt i realtid via e-loggbokssystemet och/eller över en smartphone-applikation.

Istället för självskattning av fångstens kvantiteter och artsammansättning skulle, i en ideal värld, digitaliseringen även kunna möjliggöra att den faktiska fångstansträngningen ligger till grund för skattningar av beståndet och hur mycket som kan fiskas på ett hållbart sätt. Tekniken för att digitalisera

⁹² <https://fishing-peche.dfo-mpo.gc.ca/>

⁹³ <https://hmspermits.noaa.gov/permitList>

⁹⁴ <https://www.dpi.nsw.gov.au/fishing/commercial/licensing-forms>

⁹⁵ Enligt EU:s Servicedirektiv ska länder möjliggöra för företagsregistrering via en one-stop-shop vilket även ska kunna ske digitalt på distans vilket kan tolkas som en slags "digital one-stop-shop". Detta skulle kunna utgöra inspiration för införandet av en digital one-stop-shop för tillståndsgivning inom yrkesfisket t ex via Verksam.se.

fiskarens fiskebeteenden och processer finns redan, till exempel genom sensorer, även om väderförhållanden på båtarna samt begränsad mottagning av signaler över havet kan utgöra begränsningar.⁹⁶ AI-lösningar för att artbestämma fångst digitalt finns också idag, även om de kan ha begränsningar p.g.a. de praktiska förhållanden som råder på fartygen.⁹⁷

Helt avgörande för att få till ett fungerande system handlar om att utforma det så att det ligger i allas intresse att använda och underhålla utrustning och tekniska lösningar. Därför är det viktigt att eventuella lösningar inte ses som tillägg som kan "rundas" vid eventuella driftsavbrott. Eventuella undantag skulle snabbt minska systemets legitimitet och skapa incitament för oregistrerat fiske. I ett framtida scenario där hela fångstansträngningen registreras digitalt bör det inte gå att vare sig fiska eller sälja sin fångst utan att ha en fungerande lösning för digital fiskeansträngning på plats.

6.2.3 Tillsyn vid och efter landning

En ökad digitalisering av fiskarens faktiska fiskebeteenden och fångster skulle även ge tillsynsmyndigheten, i det här fallet HaV, bättre underlag för att automatisera riskanalyser. Det underlättar även att koncentrera fysiska kontroller till de fiskare vid och efter landning som väljer att inte följa lagen, snarare än till de som gjort administrativa missar - vilket ofta är fallet idag. Ökad digitalisering av själva fångstansträngningen för kvotavräkning skulle även effektivt kunna ta bort möjligheten till överfiske och incitamenten för felrapportering. Om digital spårning av alla fångster sedan kopplas på för alla fångster, inte bara de för humankonsumtion, skulle det inte heller vara möjligt att sälja fisk som inte landats på laglig väg. Detta kan till exempel ske genom blockkedjan.

Ökad digitalisering skulle även kunna göra det möjligt att bättre och effektivare samarbeta med andra offentliga instanser i Sverige och runt Östersjön (inklusive myndigheter, länsstyrelser och kommuner), så att den som befinner sig närmast ett identifierat riskobjekt kan agera på ett informerat sätt och ge rätt underlag för påföljder.

6.2.4 Sanktioner

En ökad digitalisering skulle även kunna ge bättre underlag i straffrättsliga ärenden, givet att regelverket och domstolsväsendet hänger med i utvecklingen. Det är helt nödvändigt att digitala avtryck får samma juridiska "vikt" som analog information. Möjligheten att automatisera beteenden och "puffar" kan även minimera andelen ärenden som går vidare i systemet och tar upp resurser p.g.a. administrativa missar, för att istället fokusera resurser och påföljder på de som med berätt mod inte följer lagen.

6.2.5 Datadrivna och målstyrda arbetssätt

Som en del av tillsynen och uppföljning av regelefterlevnaden samlas idag data in på många olika sätt med olika fördröjning beroende på kategori av yrkesfiskare. Vissa fiskare har e-loggbok medan andra har pappersbaserade loggböcker. På grund av de senare, står myndigheten fortfarande för inmatning av loggboksinformation in i de egna systemen. Fiskarna uppskattar i sina loggböcker själva både fångststorlek och artbestämning oberoende av typ av loggbok.

Detta innebär att den information som används för att följa upp regelefterlevnaden och utöva tillsyn idag inte är jämförbar mellan yrkesfiskare, och i visst fall inte ens relevant när den väl nått myndigheten. Eftersom de fysiska kontrollerna är relativt få och påföljderna milda, framförallt ju större fångstens värde är, finns incitament att felrapportera (vilket bekräftats via kontroller, se tidigare avsnitt).

Ett stort fokus på korrektheten i yrkesfiskarnas administrativa rapportering kan innebära att de som överfiskar, men sköter sin rapportering felfritt, löper mindre risk att kontrolleras än motsatsen. Mindre fiskefartyg som landar i Sverige kan därmed löpa större risk för att utsättas för fullständig kontroll än stora pelagiker som landar fångster i andra länder. Trots försök att använda andra oberoende datamängder, till exempel AIS-data, för att nansera uppföljningen kvarstår praktiska hinder som att

⁹⁶ T.ex. kan fukt kombinerat med höga salthalter och hårda väderförhållanden innebära att teknik har en låg livslängd.

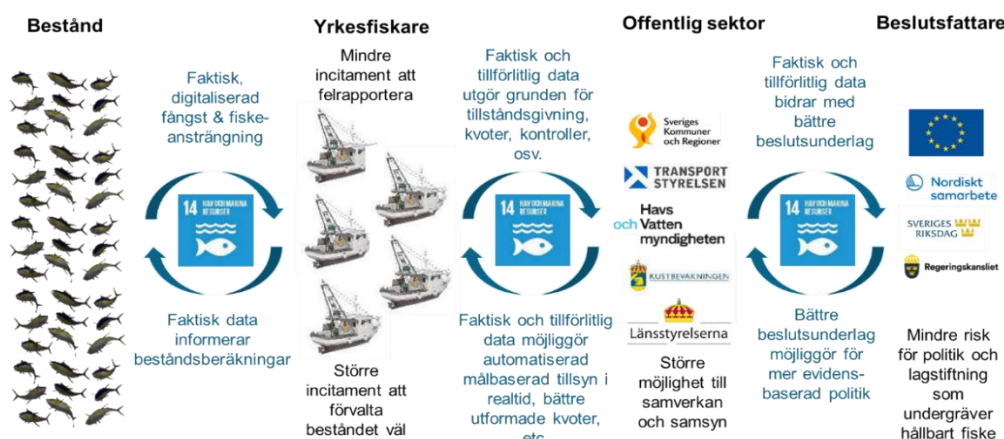
⁹⁷ För pelagiker som ligger ute länge till havs med stora fångster är till exempel risken för "ketchupfisk" stor, d.v.s. att fångsten bryts ner till oigenkännlighet.

fiskare kan stänga av sin AIS. Med andra ord finns idag svaga förutsättningar att skapa mer hållbara hav och marina resurser utifrån det tillsynsfokus, de strategier och den data som används.

En digitaliserad fiskeresor innebär dock helt nya möjligheter att skifta fokus från kontroll till faktisk målstyrning med fokus på ett mer hållbart fiske, som möjliggörs av datadrivna arbetssätt. Som beskrivet i de olika stegen ovan finns alla möjligheter att göra allt från själva fiskeansträngningen till artsammansättning och faktiska positioner digitala. Detta i sin tur skulle generera nya och mer tillförlitliga data vars analys och respons kan automatiseras för att skapa större mervärde i form av reell information kring hur hållbart fisket egentligen är relativt bestånden.

6.3 Hur digitaliseringen kan bidra till ett mer hållbart fiske

Genom att digitalisera fångst- och fiskeansträngningen minskar yrkesfiskarens incitament och/eller möjlighet att överfiska/felrapportera samtidigt som det skapar förutsättningar för en aktiv del i förvaltningen av bestånden. Det i sin tur ger det offentliga bättre underlag för kvotberäkning och för att utfärda tillstånd som håller sig inom ramen för ett hållbart fiske samtidigt som det möjliggör för en effektivare riskbaserad tillsyn i realtid. Sammantaget innebär detta att beslutsfattare får tillgång till beslutsunderlag av bättre kvalitet som möjliggör för en mer evidensbaserad politik, se figur 8.



Figur 8. Hur digitalisering kan bidra till ett mer hållbart fiske.

Skillnaden från nuläget är betydande. Till exempel beräknas kvoterna för olika arter i dagsläget till största delen från uppgifter lämnade av fiskarna, vilka under rådande strukturer har incitament att underrapportera och överfiska. Visserligen baseras kvoterna också till viss del på uppgifter från vetenskapliga/oberoende provtagningar⁹⁸ men diskrepanser, tidsförskjutningar och politik leder ofta till en ond cirkel som sammantaget inte möjliggör för ett hållbart fiske. En digitaliserad fiskeansträngning skulle också i större utsträckning kunna undanröja den största problematiken med dagens yrkesfiske, d.v.s. att uttaget inte alltid håller sig inom ramen för vad som är långsiktigt förenligt med hållbara hav eller marina resurser, och utgöra underlag för väl avvägda åtgärder.

6.3.1 Internationell samverkan

Givet att en stor andel av den pelagiska flottan i både Sverige, Finland och på Åland landar sina fångster i andra länder än där de är registrerade så har myndigheterna mycket att vinna på fler gemensamma satsningar för standardiserade kontroller och utbyte av information. Detta underlättar speciellt när fiskarna ändrar sina landningsmönster t.ex. till att landa i andra länder. En ökad digitalisering kan i det fallet göra det möjligt att hitta gemensamma lösningar och standarder så att kontroller kan utföras beroende på fiskarens faktiska läge och risk men oberoende av nationell tillhörighet. Fler gemensamma satsningar och beslutsunderlag baserade på faktiska data kring beståndens utveckling och välmående i relation till den faktiska fiskeansträngningen kan även utgöra bättre underlag för effektivare förordningar och arbete på EU-nivå.

⁹⁸ Till exempel SLU i Sverige och Naturresursinstitutet i Finland.

7 Slutsatser och rekommendationer

7.1 Slutsatser

- Det är framförallt EU-gemensamma regler och förordningar som utgör grunden för tillsynen av yrkesfisket inom området Stockholms, Ålands och Åbos skärgårdar, inklusive reglering av kvoter, påföljder och kampanjer/pådrag.
- Dagens tillsynsmodell och processer för regelefterlevnad skapar inte ideala förutsättningar för ett yrkesfiske som bidrar till hållbara hav och marina resurser.
 - Yrkesfiskets incitament att felrapportera artsammansättningen i fångsten kan i förlängningen leda till överfiske av vissa arter samt utgöra underlag för felaktiga beståndsuppskattningar, som i sin tur riskerar att bidra till icke-hållbara kvotnivåer. Utmaningen är gemensam för området.
 - Själva tillsynen, inklusive uppföljning och kontroller, är i stora delar fokuserad på yrkesfiskarens administrativa rapportering. Den har liten koppling till den faktiska fiskeansträngningen och där eventuella diskrepanser i artsammansättningen innebär inga eller lindriga påföljder för yrkesfiskaren. Utmaningen är gemensam för området.
 - Etablerade samarbeten mellan myndigheter och administrativa instanser inom området varierar i kvalitet och omfattning. Trots goda exempel på samarbete och gemensamma kontroller, saknas enhetliga data och standarder för att underlätta tillsyn och efterlevnad.
- En digitalisering av alla aspekter av fiskeresan inom yrkesfisket, inklusive själva fiskeansträngningen, skulle ge bättre förutsättningar för ett hållbart yrkesfiske inom området.
 - Genom att digitalisera yrkesfiskets faktiska fiskebeteenden, inklusive själva fiskeansträngningen, kan helt nya typer av mer tillförlitliga realtidsdata genereras, vilka reducerar incitamenten till överfiske och felrapportering samt öppnar upp för en mer hållbar, lokal beståndsförvaltning ledd av yrkesfiskarna.
 - Ett digitaliserat yrkesfiske öppnar upp för möjligheten att automatisera rapporteringen, i syfte att reducera regelbördan och minimera den enskilde yrkesfiskarens kostnad för regelefterlevnad.
 - Bättre tillgång till data över faktiska beteenden kombinerat med ökad automatisering, AI och maskininlärning kan bidra till att göra myndigheternas tillsyn effektivare, mer precis, snabbfotad och proaktiv. Detta genom att automatisera validering, korskontroller, riskbedömning och respons. Det kan även skapa grund för ett skifte från kontroll till dialog, samt lösgöra resurser till stöd för yrkesfiskare som vill följa lagen. Detta samtidigt som det säkrar underlag för påföljder för den som aktivt väljer att inte följa lagen.

7.2 Rekommendationer

- Staten och offentlig förvaltning bör sträva efter att underlätta digitaliseringen av alla aspekter inom yrkesfisket genom samarbeten och smarta lösningar som håller nere kostnaden och underlättar för ökad regelefterlevnad och tillsyn.
 - Digitaliseringen bör fokusera på att möjliggöra tillsyn av yrkesfiskets bidrag till ett mer hållbart hav och marina resurser för att säkra ett helhetsperspektiv och ge upphov till evidensbaserade beslutsunderlag.
- Ansvaret för ökad regelefterlevnad bör skiftas från myndighetsidan över till yrkesfiskaren genom ökad självreglering, automatiserad tillsyn och beteendestrategier.
 - Det offentliga bör stötta yrkesfiskarna att digitalisera alla aspekter av fiskeresan – inklusive fiskeansträngningen – oavsett storlek på båt eller rörelse genom att tillhandahålla rätt verktyg och göra det så lätt som möjligt.
 - Digitala verktyg och lösningar riktade till yrkesfiskare bör genomsyras av fokus på användarvänlighet, affärsnytta och automatisering för att minimera regelbördan. De bör kopplas till existerande plattformar såsom Verksam.se för att maximera nyttor och myndighetssamverkan.
 - Konsekvensanalyser bör underbygga huruvida lösningar ska upphandlas från privat sektor eller sam- och/eller egenutvecklas inom det offentliga.
- Det offentliga bör effektivisera och förbättra tillsynen av yrkesfisket genom att automatisera riskbedömningar och skifta riskfokus samt påföljder till de som aktivt väljer att inte följa lagen.
 - Tills dess att modern teknik automatiskt kan ge en korrekt artsammansättning av fångsten bör fel i självrapporteringen av artsammansättningen bli möjliga att sanktionera.
 - Till dess att modern teknik automatiskt kan bestämma fångstens korrekta vikt bör toleransmarginalen för viktavvikelser göras större än idag samtidigt som sanktionerna för överträdelser görs mycket mer kännbara genom att koppla sanktionerna till fångstens ekonomiska värde.
- Samtliga regelverk som rör yrkesfisket behöver uppdateras för att vara teknikneutrala så att all digital evidens och digitala spår får samma legala tyngd som analoga versioner.
- För att riktigt dra nytta av digitaliseringens möjligheter krävs utökat samarbete och samverkan mellan myndigheter och lokala aktörer i Sverige, Norden och EU. Detta i syfte att till exempel utbyta standardiserad information, harmonisera kraven vid landningskontroller, genomföra fysiska kontroller utifrån närhetsprincipen eller till och med möjliggöra för en digital marknadsplats av kvoter inom området.
- Tydliga strategier och angreppssätt, som är förenliga med myndighetsutövning och gällande lagstiftning, kommer även att krävas för att möjliggöra ett utökat samarbete med privat och ideell sektor. Detta för att till exempel ta del av data från andra relevanta källor.
- Det när- och småskaliga kustfisket bör främjas i större utsträckning än idag givet att det har större förutsättningar än det storskaliga yrkesfisket att generera samhällsekonomiska värden och multiplikatoreffekter förenliga med de globala hållbarhetsmålen.

Referenser

- Boverket (2006). Vad händer med kusten? – Erfarenheter från kommunal och regional planering samt EU-projekt i Sveriges kustområden, Boverket, januari 2006. Tillgänglig: https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2006/vad_hander_med_kusten.pdf
- Brady, M och Waldo, S. (2008). Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1. Finansdepartementet, Stockholm.
- Europeiska unionen (2019). Förordningar, direktiv och andra rättsakter. Tillgänglig: https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_sv [2019-11-26].
- Frost, H. och Lindebo, E. (2003). Alternative Management Systems in EU Fisheries. Födovareökonomisk Institut, Köpenhamn.
- Havs- och Vattenmyndigheten (u.å.). Verksamhetsstrategi 2018 – 2020. Source to Sea. Göteborg.
- Havs- och Vattenmyndigheten (2018). Det yrkesmässiga fisket i havet 2018. Definitiva uppgifter. Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden JO 55 SM 1901. Tillgänglig: <https://www.havochvatten.se/download/18.409a918216ae55e1cb7848e2/1559293215849/officiell-statistik-JO55SM1901.pdf>
- Havs- och Vattenmyndigheten (2019). Uppföljning av pelagisk kampanj och pådrag under första kvartalet 2019, Dnr: 2930–19, 2019-08-22.
- Jordbruksverket (2018). Lägesrapport för utvecklingen av svenskt yrkesfiske. Rapport 2018:22. Tillgänglig: https://www2.jordbruksverket.se/download/18.2bde8b22168e97625b722de8/1550145926087/ra18_22.pdf
- Juhlin, M. (2019). "Digitaliseringens och delningsekonomis möjligheter med fokus på livet i havet", Tre Skärgårdar. <https://treskargardar.files.wordpress.com/2019/12/rapport-delstudie-2-digitalisering-och-delningsekonomi-slutrapport.pdf>
- Lagen om fiske (379/2015). Jord- och skogsbruksministeriet, Helsingfors. Tillgänglig: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150379#L12P99>
- Länsstyrelsen Stockholm (2019). Skärgårdsfakta. Grafiska kartor 2019. Fakta 2019:9. Tillgänglig: <https://skargardsstiftelsen.se/lattlast/vad-ar-stockholms-skargard/>
- Länsstyrelsen Örebro län (2008). Höjt minimimått på gös ger ökad avkastning i fisket. Publ. nr 2008:41. Tillgänglig: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:863534/FULLTEXT01.pdf>
- Miljö- och jordbruksutskottet (2011). Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2011/12: MJU20. Införande av ett pricksystem på fiskets område.
- Miljö- och jordbruksutskottet (2017). Uppföljning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket. Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/DCC736FC-69D6-4E99-804F-1AC67CBDC04C>
- Miljövårdsberedningen (2006). Strategi för ett hållbart fiske. Promemoria 2006:1, Jo 1968: A.
- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons. Cambridge University Press.
- Ramsberg, F. (2016). När det rätta blir det lätta – en ESO-rapport om "nudging". Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:7. Finansdepartementet, Stockholm.
- Sissenwine, M., Mace, P., Lassen, H. (2014). Preventing overfishing: evolving approaches and emerging challenges, ICES Journal of Marine Science, Volume 71, Issue 2, January/February 2014. Pages 153–156, <https://doi.org/10.1093/icesjms/fst236>.
- Statskontoret (2012). Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn. Om offentlig sektor.
- Stridh, A, och Wittberg, L. (2015). Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet. Skatteverket.
- Sundblom, D. & Liljeroth, P. (2018). Morgondagens Skärgårdsbo. Migrationsinstitutet, Åbo.
- Thaler, R och Sunstein, C. (2008). Nudge - Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness. Yale University Press.
- Waldo, S. och Lovén, I. (2019). Värden i svenskt yrkesfiske. AgriFood Economics Centre, Rapport 2019:1, Lund.
- ÅSUB (2019). Fiskerinäringens betydelse för samhällsekonomin på Åland. Rapport 2019:8, Mariehamn.

Bilagor

Bilaga 1. Intressenter

Namn	Organisation
Elin Hedman	HaV, (F) ⁹⁹ , Östersjöenheten för fältkontroll
Hans Grimby	HaV, (F), Uppföljningsenheten
Henrik C Andersson	Länsstyrelsen i Stockholm
Mats Börje	HaV, (F), Uppföljningsenheten
Antonia Karlsson Fonseca	HaV, (F), Dokumentations- och övervakningsenheten
Arne Andersson	HaV, (F), Dokumentations- och övervakningsenheten
Sandra Höglund	HaV, (F), Dokumentations- och övervakningsenheten
Patrizia Jaconelli	HaV, (F), Dokumentations- och övervakningsenheten
Ulrika Parsons	HaV, (F), Dokumentations- och övervakningsenheten
Kaj Mattsson	Åbolands Fiskarförbund
Peter Ronelöv Olsson	Sveriges fiskares producentorganisation (SFPO)
Fredrik Lindberg	Sveriges fiskares producentorganisation (SFPO)
Petra Jörstun	HaV, (D) ¹⁰⁰ , Enheten för systemutveckling
Roger Thilander	Göteborgs Fiskauktion
Rune Wikström	Yrkesfiskare, Wikströms fisk
Simon Easterling	HaV, (V) ¹⁰¹ , Juridiska enheten
Maria Boshnakova	HaV, (V), Juridiska enheten
Linus Vedung	HaV, (F), Uppföljningsenheten
Peter Johansson	HaV, (D), Enheten för IT-styrning och analys
Anton Paulrud	Swedish Pelagic Federation Producers Organisation
Patrik Persson	HaV, (F), Tillståndsenheten
Patrik Lundin	Ålands landskapsregering, Fiskeribyrån
Noél Holmgren	Institutionen för akvatiska resurser, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)
Lars Sundqvist	NTM-centralen, Finland

⁹⁹ Avdelningen för fiskförvaltning.

¹⁰⁰ Avdelningen för digital utveckling.

¹⁰¹ Avdelningen för verksamhetsstöd.

Bilaga 2. Begreppet skärgård

En skärgård är en samling av öar, skär och holmar omgivna av vatten i anknytning till en kust. Skärgården kan delas upp i öar med fast landförbindelse och öar utan fast landförbindelse. Vissa menar dock att den egentliga skärgården endast omfattar öar som inte har fast förbindelse till fastlandet, se t.ex. Skärgårdsstiftelsens beskrivning av Stockholms skärgård.¹⁰²

Med Stockholms skärgård avses öarna som tillhör de åtta skärgårdskommunerna i Stockholms län; Norrtälje, Österåker, Vaxholm, Värmdö, Tyresö, Haninge, Nynäshamn och Södertälje. Kuststräckan i dessa kommuner ingår inte i skärgården. I detta område finns det omkring 30 000 öar, varav knappt 200 är bebodda (Länsstyrelsen Stockholm, 2019).

Region Stockholm delar i sin statistik in skärgårdens öar i fyra kategorier:

- öar med fast landförbindelse (bro, tunnel)
- öar med statlig färja
- öar utan fast landförbindelse (enskild färja, reguljär trafik, saknar kollektivtrafik)
- kärnöar

Inom projektet Tre Skärgårdar fokuseras på de tre senare kategorierna vilket innebär att öar med bro eller tunnel till fastlandet inte ingår.¹⁰³

Kärnöar är större öar utan fast landförbindelse men som Regionen uppskattar ska kunna erbjuda en grundläggande samhällsservice och infrastruktur, som allmän båttrafik året runt. Möjligheter till utveckling ska ges till företag, verksamheter och bebyggelsestruktur. Utpekade kärnöar är Arholma, Tjockö, Ramsö, Gällnö, Runmarö, Nämdö, Svartsö, Ingmarsö, Möja, Sandhamn, Ornö och Utö.¹⁰⁴

Åland är uppdelat på Mariehamns kommun, landsbygden och skärgården. Till landsbygden räknas samtliga kommuner på fasta Åland förutom Mariehamn och skärgården utgörs av öarna utanför fasta Åland, d.v.s. de som ingår i skärgårdskommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar, Sottunga och Vårdö.¹⁰⁵

Åbolands skärgård består av Pargas och Kimitoöns kommuner. Precis som de svenska skärgårdskommunerna utgörs en stor del av dem av öar med vägförbindelse till fastlandet. Med utgångspunkt i postområden kan skärgården (öar utan fast landförbindelse) klassificeras som Lillandet, Nagu, Pärnäs, Nötö, Korpo, Korpoström, Utö, Norrskata, Houtskär, Mossala och Iniö i Pargas kommun samt Vänoxa, Hitis, Rosala och Högsåra Kasnäs i Kimitoöns kommun. Dessutom finns ett antal områden som delar postnummer med fastlandet; Attu, Mielisholm och Sorpo i Pargas Stad samt Vänö, Biskopsön, Lövä i Kimitoöns kommun. Kasnäs i Kimitoöns fick fast vägförbindelse 2011 (Sundblom & Liljeroth, 2018).

¹⁰² <https://skargardsstiftelsen.se/lattlast/vad-ar-stockholms-skargard/>

¹⁰³ Dessa öar är Vindö och Djurö i Värmdö kommun, Muskö i Haninge kommun, Döderö med flera samt Mörkö och Eriksö med flera i Södertälje kommun, Singö, Fogdö, Väddö, Björkö, Vätö, Västerö-Humlö, Storö-Fårholmen, Svartnö, Solö, Furusund och Eknö-Klobben i Norrtälje kommun samt Himmelsö med flera, Torö, Svärdsö och Oxnö i Nynäshamns kommun.

¹⁰⁴ Länsstyrelsen har valt att komplettera kärnöarna med Yxlan, Blidö och Ljusterö, och benämner dessa öar skärgårdssamhällen. Under 2018 beslutades det om en ny regional utvecklingsplan, RUF 2050, där även Gräskö och Landsort utpekades som kärnöar.

¹⁰⁵ <https://www.asub.ax/sv/befolkning-beskrivning-statistiken>

Tre Skärgårdar

Projektet Tre Skärgårdar stimulerar till idéskapande och utreder utvecklingsmöjligheter i skärgårdsområdet Stockholm-Åland-Åbo.

Vi samlar företag, myndigheter och organisationer i ett innovationskluster för att ge dem möjlighet att påverka projektets aktiviteter.

www.treskargardar.com

