



Förordning om fiskemöjligheter i Östersjön 2025

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2024) 386

Celexnummer 52024PC0386

Förslag till RÅDETS FÖRORDNING om fastställande för 2025 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön och om ändring av förordning (EU) 2024/257 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten.

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 26 augusti 2024 ett förslag till reglering av fiskemöjligheter för 2025 för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön och i vissa andra vatten. Fastställande och fördelning av fiskemöjligheter i Östersjön görs genom att fastställa maximal tillåten fångst (TAC) och kvoter samt därtill knutna villkor.

Kommissionens förslag reglerar i Östersjön arterna torsk, sill/strömming, skarpsill, lax och rödspätta. Förslaget avser TAC i två förvaltningsområden för torsk, fyra förvaltningsområden för sill/strömming, två förvaltningsområden för lax, samt ett förvaltningsområde som omfattar hela Östersjön för skarpsill respektive rödspätta. Utanför Östersjön avser kommissionens förslag vitlinglyra.

Därtill innehåller kommissionens förslag även lekfredningsperioder för torsk samt fortsatta begränsningar för fritidsfiske på torsk och lax i Östersjön under 2025. I syfte att komma till rätta med den felrapportering av lax (som öring) som tidigare år framgått av Internationella havsforskningsrådets (ICES) vetenskapliga råd föreslår kommissionen också ett fortsatt förbud mot att fiska öring utanför fyra nautiska mil.

Regeringens övergripande målsättning är att förvaltningsåtgärder ska beslutas i linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål och principer. När det gäller fiskemöjligheter anser regeringen således att det är angeläget att nå målen om bestandsstorlek över den nivå som kan ge maximal hållbar avkastning (MSY), att den gemensamma fiskeripolitikens mål om landningsskyldighet möjliggörs, att den vetenskapliga rådgivningen, ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen utgör grunden för besluten och att den fleråriga Östersjöplanen för torsk, sill/strömning och skarpsill ska tillämpas för de bestånd som omfattas av planen. Osäkerheterna i beståndsuppskattningarna ska beaktas. Att bestånden snabbt återhämtas till säkra biologiska gränser är en förutsättning för fiskets långsiktiga hållbarhet. Regeringen anser vidare att förvaltningen av fisk och dess predatorer samt fisket ska styras av alla tre hållbarhetsdimensioner: den miljömässiga, den ekonomiska och den sociala, men att det är centralt att den kortsiktiga förvaltningen utformas för att kunna möjliggöra långsiktig hållbarhet (prop. 2023/24:156).

Regeringen stödjer kompletterande åtgärder (inkl. lekfredningsperioder) som är i linje med den fleråriga planen i syfte att åtgärderna ska bidra till återhämtade fiskbestånd samt att det hållbara kustnära fiskets konkurrenskraft värnas och är långsiktigt livskraftigt. Regeringen anser att dessa åtgärder ska vara ändamålsenliga, grundas på vetenskapliga råd och inte oproportionerligt drabba det svenska kustnära fisket, som är beroende av livskraftiga bestånd. Detta i syfte att åtgärderna ska bidra till återhämtade fiskbestånd samt att det hållbara kustnära fiskets konkurrenskraft värnas och är långsiktigt livskraftigt.

Mot denna bakgrund stödjer regeringen preliminärt den övergripande inriktningen i kommissionens förslag, men anser att Sverige bör verka för att förslaget i delar justeras så att slutresultatet bidrar till återhämtning av bestånden, blir ändamålsenligt, grundat på vetenskapliga råd och ekosystemansatsen och inte oproportionerligt drabbar det svenska lokala kustnära fisket. Det innebär att regeringen har för avsikt att i särskilda fall, så som för sill/strömning i centrala Östersjön, verka för en mer försiktig ansats än den övergripande inriktningen i kommissionens förslag. Regeringen anser vidare att förslaget i delar bör justeras något i syfte att mildra de negativa effekterna för det svenska lokala kustnära fisket som är beroende av livskraftiga bestånd. Regeringen anser att storlek på bifångstkvot bör beakta nuvarande beståndssituation för associerade arter och anpassas i enlighet med en ekosystemansats i blandfisket.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen lämnar årligen förslag om fiskemöjligheter i Östersjön för nästkommande år. Kommissionen definierade i sitt årliga meddelande om den gemensamma fiskeripolitikens genomförande de grundläggande principer som kommissionen avser utgå ifrån när den presenterar förslag om fiskemöjligheter genom fastställande av maximal tillåten fångst (TAC) och kvoter för 2025. Meddelandet diskuterades vid Jordbruks- och fiskerådet i juni 2024.

Den 26 augusti 2024 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om fastställande av fiskemöjligheter i Östersjön för 2025 samt vissa fiskemöjligheter i vatten utanför Östersjön.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag för 2025 reglerar i Östersjön arterna torsk, sill/strömring, skarpsill, lax och rödspätta samt i viss mån öring samt vitlinglyra i Nordsjön. Kommissionen har angett att förslaget till TAC och kvoter för 2025 i Östersjön överensstämmer med målen och principerna i den gemensamma fiskeripolitiken, inklusive målet om beståndsstorlek över den nivå som kan ge maximal hållbar avkastning (MSY) samt med den fleråriga Östersjöplanen för torsk, sill/strömring och skarpsill i Östersjön.

Kommissionens förslag avser TAC för de två förvaltningsområdena för torsk, TAC för de fyra förvaltningsområdena för sill/strömring, TAC för de två förvaltningsområdena för lax samt TAC för skarpsill och rödspätta i hela Östersjön under 2024. Förslaget avser även TAC för vitlinglyra i Nordsjön för perioden 1 november 2024 till 31 oktober 2025 som beslutas gemensamt med Storbritannien. Såvitt gäller sill/strömring i centrala Östersjön innebär kommissionens förslag en ökning av TAC med cirka 100 procent jämfört med 2024, vilket motsvarar den lägsta nivån i MSY-intervallet utifrån årets rådgivning från ICES för beståndet.

Utöver detta innebär kommissionens förslag ett förbud mot riktat fiske av torsk i hela Östersjön och västlig sill och att endast oundvikliga bifångster är tillåtna av dessa bestånd. Tilldelningen av kvot för bifångster för östlig och västlig torsk i Östersjön och för västlig sill i Östersjön föreslås minskas avsevärt. Givet att

ytterligare minskningar av bifångstkvoterna för torsk och sill till synes inte beaktar risken för bifångster mot bakgrund av beståndsstatus för övriga arter, riskerar förslaget att leda till negativa socioekonomiska effekter för såväl fiskenäring som fiskberedningsföretag och kustsamhällen i alla medlemsstater runt Östersjön. Det riskerar också att underminera landningsskyldigheten.

I och med att det befintliga undantaget från förbudet mot riktat fiske av västlig sill med passiva redskap föreslås tas bort medför förslaget negativa konsekvenser för svenska småskaliga fiskare som fiskar sill till livsmedelsproduktionen eftersom Sverige har valt att begränsa det riktade fisket efter andra arter i både Östersjön, Skagerrak och Kattegatt. Effekten av ett begränsat undantag för småskaligt riktat fiske med passiva redskap inom den kvot som förväntas beslutas bedöms vara marginell för återhämtningen av västlig sill mot bakgrund av att en majoritet av västlig sill tas som bifångst i riktat fiske efter andra arter i Nordsjön. ICES pekar också på att negativ påverkan från annan mänsklig aktivitet påverkar beståndssituationen för sill/strömming och torsk. Särskilt för torskbestånden lyfts påverkan från parasiter och predation från ökade sälbestånd och andra fiskerioberoende aktiviteter som en mycket större negativ påverkan än fiskets påverkan. En snabb återhämtning av torskbestånden och den västliga sillen kan därmed inte förväntas. Till ovan redovisade utmaningar kommer de negativa effekterna av Ryska Federationens väpnade angrepp på Ukraina.

Utöver förslag till TAC innebär kommissionens förslag också förslag om lekfredningsperioder för torsk samt att fritidsfisket på torsk fortsätter att begränsas på EU-nivå under 2025. Så som lekfredningsperioderna för torsk är utformade väntas förslaget få negativa konsekvenser för det svenska kustnära fisket samt för de svenska beredningsföretag som är beroende av råvara från dessa fisken och därmed sysselsättningen i svenska kustsamhällen. Så som undantagen från lekstängningsperioderna är utformade bedöms dock de negativa konsekvenserna mildras för det berörda svenska kustnära fisket och berörda beredningsföretag som nyttjar andra arter än torsk. Kommissionen föreslår också att förlänga förbudet mot att fiska öring utanför fyra nautiska mil som infördes 2019 för att komma till rätta med den felrapportering av lax (som öring) vilket det Internationella havsforskningsrådet (ICES) lyft fram. När det gäller lax föreslår kommissionen att återgå till den reglering som funnits på plats under 2022 och 2023. Regleringen medger ett fortsatt hållbart fiske på de starka laxbestånden i norra Östersjön, samtidigt som skyddet för svaga laxbestånd

vidhålls. Detta genom att endast tillåta ett riktat kustnära laxfiske i norra Östersjön under sommaren, medan riktat fiske i södra Östersjön, där de flesta svaga laxälvar finns, är förbjudet. Även fritidsfiske på lax fortsätter att regleras på EU-nivå under 2025. Kommissionen föreslår att fritidsfisket ska förbjudas i de områden där yrkesfiske efter lax är förbjudet och även omfatta odlad lax. Detta förslag förväntas ge negativa socioekonomiska effekter för fritidsfisketurismen som i nuläget kan bedriva ett riktat fiske efter odlad lax i Östersjön under befintlig reglering.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik är ett fullständigt harmoniserat politikområde.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Förslaget har inga budgetära konsekvenser för statsbudgeten. Förslaget bedöms inte heller få några ekonomiska följder för Europeiska unionens budget.

Kommissionen har inte presenterat någon uttrycklig jämförbarhetsanalys av förslaget.

En analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna av kommissionens förslag har redovisats i samband med redovisningen av förslagets innehåll.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning är att förvaltningsåtgärder ska beslutas i linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål och principer. Bland dessa mål och principer ingår både ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen.

Regeringen anser således att fiske- och vattenbruksverksamheterna ska vara miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende. Därtill ska verksamheterna bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen som en del av ett långsiktigt hållbart livsmedelssystem samtidigt som det hållbara småskaliga fiskets konkurrenskraft, som är beroende av livskraftiga bestånd, långsiktigt värnas. Regeringens målsättning är därför också att åtgärderna ska

vara i linje med relevanta delar av Livsmedelsstrategin, Agenda 2030 och proposition 2023/24:156, Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske. . Regeringen anser vidare att förvaltningen av fisk och dess predatorer samt fisket ska styras av alla tre hållbarhetsdimensioner: den miljömässiga, den ekonomiska och den sociala men att det är centralt att den kortsiktiga förvaltningen utformas för att kunna möjliggöra långsiktig hållbarhet (prop. 2023/24:156).

När det gäller fiskemöjligheter anser regeringen således att det är angeläget att nå målen om beståndsstorlek över den nivå som kan ge maximal hållbar avkastning (MSY), att den gemensamma fiskeripolitikens mål om landningsskyldighet möjliggörs, att den vetenskapliga rådgivningen, ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen utgör grunden för besluten och att den fleråriga Östersjöplanen för torsk, sill/strömning och skarpsill ska tillämpas för de bestånd som omfattas av planen och med hänsyn till osäkerheter i beståndsuppskattningarna. Det innebär att regeringen har för avsikt att i särskilda fall, så som för sill/strömning i centrala Östersjön, verka för en mer försiktig ansats än den övergripande inriktningen i kommissionens förslag Regeringen bedömer vidare att fiskemöjligheterna ska syfta till att bevara och möjliggöra skyndsamt återhämtning av fiskbestånden, bidra till ökad produktionskapacitet, samt att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras och på det sätt även bidra till återhämtning av Östersjöns havsmiljö. Att bestånden snabbt återhämtas till säkra biologiska gränser är en förutsättning för fiskets långsiktiga hållbarhet. Regeringen stödjer kompletterande åtgärder som är i linje med Östersjöplanen för torsk, sill/strömning och skarpsill i Östersjön för att säkerställa en snabb återgång av de berörda bestånden till nivåer som överstiger den nivå som kan ge MSY. Därtill anser regeringen att åtgärder ska vara ändamålsenliga och grundas på vetenskapliga råd. Metodik för att ta fram nivån på oundviklig bifångstkot för torsk bör vara baserad på vetenskaplig rådgivning. Om vetenskaplig rådgivning inte är tillgänglig, bör det berörda blandfisket ges incitament att öka selektiviteten för att torskbestånden ska ges bättre förutsättningar till återhämtning.

Historiskt sett har merparten av fångstkvoterna tagits upp av det storskaliga pelagiska trålfisket. Regeringen anser att det svenska kustnära fiskets konkurrenskraft ska värnas och vara livskraftigt och att grunden för detta är livskraftiga bestånd. Fiskemöjligheterna ska inte utformas på ett sätt som

oproportionerligt drabbar näringarna i Sverige. Syftet är att värna det hållbara fiskets konkurrenskraft och att bidra till levande kustsamhällen. Givet beståndssituationen för torsk stödjer regeringen åtgärder för skydd av torskens lek, och anser att utformningen ska återspegla bästa tillgängliga vetenskap och omfatta de djup där torsk potentiellt leker samtidigt som negativa effekter bör undvikas för det svenska småskaliga kustnära fisket efter andra arter än torsk i områden och djup där det kan påvisas att torsk inte leker.

När det gäller fritidsfiske anser regeringen generellt att reglering av fritidsfiske i första hand är varje medlemsstats ansvar och att EU-lagstiftning på detta område endast bör övervägas i specifika fall och om den kan tillföra mervärde. Givet beståndssituationen för vissa av Östersjöns bestånd och det faktum att fritidsfisket i betydande omfattning bidrar till fiskedödligheten för dessa bestånd anser regeringen att det för närvarande finns ett mervärde i att reglera fritidsfisket av torsk och lax i vissa områden i Östersjön inom ramen för denna förordning. Regeringen anser att regleringen av fiskemöjligheterna för lax bör utformas och fastställas på en nivå som medger ett fortsatt hållbart fiske på de hållbara laxbestånden och odlad lax samtidigt som skyddet för de svaga laxbestånden ökas ytterligare och förekomst av laxsjukdomar beaktas.

När det gäller kontroll och efterlevnad konstaterar regeringen att regelffterlevnaden är ett viktigt element för att säkerställa ett hållbart fiske och understryker vikten av att fiskets aktörer konkurrerar på lika villkor genom att kontrollkraven uppfylls på ett likvärdigt sätt i medlemsstaterna. Regeringen anser således att det är angeläget att medlemsstaterna kommer till rätta med de fall av bristfällig regelffterlevnad som påträffas och stödjer att medlemsstaterna tillsammans med kommissionen och EU:s fiskerikontrollmyndighet (EFCA) fortsätter sitt arbete i syfte att uppnå ett hållbart fiske.

I linje med ovan angivna ståndpunkter stödjer regeringen preliminärt den övergripande inriktningen i kommissionens förslag, dock anser regeringen att det finns behov att i särskilda fall verka för en mer försiktig ansats än den övergripande inriktningen i kommissionens förslag. Särskilt i fråga om sill/strömming i centrala Östersjön är regeringens utgångspunkt att kvoterna inte bör öka utan minska jämfört med nu gällande kvoter. Kvoterna bör därför sättas mer restriktivt än kommissionen föreslår. Regeringen anser vidare att förslaget i delar bör justeras något i syfte att mildra de negativa effekterna för det svenska lokala kustnära fisket som är beroende av livskraftiga bestånd.

Regeringen anser att storlek på bifångstkvot bör beakta nuvarande beståndssituation för associerade arter och anpassas i enlighet med en ekosystemansats i blandfisket. Regeringen anser att de åtgärder som följer av havsmiljöpropositionen om en hållbar fiskförvaltning med kompletterande förvaltning av predatorer, tillsammans med aviserade permanenta regleringar avseende pelagiskt trålfiske inom hela området upp till 12 nautiska mil från baslinjen i Östersjön, ska kunna bidra till en starkare integrering i, och växelverka med, havsmiljöarbetet

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har lämnat preliminära synpunkter på kommissionens förslag både i det regionala forumet för Östersjön, Baltfish, samt i rådets förberedande organ. Flera medlemsstater har framfört preliminära önskemål om de högsta möjliga fångstnivåerna inom de ramar som ställs i den gemensamma fiskeripolitiken och i Östersjöplanen och ifrågasätter därmed kommissionens förslag om lägre fångstnivåer. Dessa länder understryker vikten av att socio-ekonomiska effekter beaktas och att oproportionerliga negativa effekter begränsas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har inte yttrat sig.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats. Regeringen har dock berett yrkesfiskets organisationer, Fiskbranschens riksförbund, företrädare för berörda fiskberedningsföretag, Sportfiskarna, företrädare för turboatsnäringen, Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden (WWF), Baltic Waters 2030, Coalition Clean Baltic (CCB), Stiftelsen för Östersjöaxälvar i samverkan (ÖIS) och Fiskesekretariatet (FISH) möjlighet att vid samrådsmöten under augusti 2024 yttra sig om fastställande av nästa års fiskemöjligheter. Berörda länsstyrelser har hösten 2024 beretts möjlighet att yttra sig genom Havs- och vattenmyndigheten.

Den rådgivande nämnden för Östersjön (BSAC) har lämnat synpunkter direkt till kommissionen. BSAC har också direkt till Baltfish och Östersjöns medlemsländer lämnat specifika synpunkter om effekterna av kommissionens

förslag, och bland annat framhållit de negativa effekterna för fiskenäringarna och de beredningsföretag som är beroende av råvara från fiske i Östersjön.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 43.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen anger att förslaget omfattas av unionens exklusiva befogenhet i enlighet med artikel 3.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig. Kommissionen anger vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Regeringen delar kommissionens bedömning.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag till förordning kommer att diskuteras i det regionala forumet för Östersjön, Baltfish, samt i rådet under september och oktober 2024 med målsättningen att rådet ska nå en politisk överenskommelse vid Jordbruks- och fiskerådet den 21–22 oktober 2024.

4.2 Fackuttryck och termer

TAC: Total Allowable Catch; Maximal tillåten fångst

Kvot: Kvoten är den del av TAC som en medlemsstat tilldelats enligt en fast fördelningsnyckel