



RIKSREVISIONEN

RiR 2008:23

Statens insatser för ett hållbart fiske

ISBN 978 91 7086 162 8

RiR 2008:23

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen
Jordbruksdepartementet

Datum 2008-11-05
Dnr 31-2007-1151

Statens insatser för ett hållbart fiske

Riksrevisionen har granskat statens insatser inom fiskeriområdet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Fiskeriverket och Kustbevakningen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Fiskeriverket. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Lena Björck* har varit föredragande. Biträdande granskningsenhetschef *Hans Folkesson*, revisionsledare *Adam Sandebring* och revisionsdirektör *Fredrik Engström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Lena Björck

För kännedom:
Fiskeriverket
Kustbevakningen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	15
1.1 Motiv för granskning	16
1.2 Revisionsfrågor	17
1.3 Avgränsningar	18
1.4 Bedömningsgrunder	18
1.5 Metod	20
1.6 Rapportens disposition	20
2 Insatsområden och ansvarsfördelning	23
2.1 Insatsområden inom fiskeripolitiken	23
2.2 Ansvariga myndigheter för fiskeripolitiken	24
3 Statens insatser inom fiskeripolitiken	29
3.1 Krav och möjligheter	29
3.2 Sammanfattande iakttagelser	34
4 Bevarandeåtgärder	35
4.1 Krav och möjligheter	35
4.2 Effekter och redovisning av bevarandeåtgärder	38
4.3 Yrkesfiskelicenser och tillstånd	39
4.4 Fiskets bedrivande	43
4.5 Sammanfattande iakttagelser	44
5 Strukturåtgärder	47
5.1 Krav och möjligheter	47
5.2 Användning av strukturstöd	50
5.3 Förvaltning och finansiell kontroll av strukturstöden	53
5.4 Befrielse från energiskatt och koldioxidskatt	56
5.5 Stöd via a-kassan	59
5.6 Effekter av olika strukturåtgärder	59
5.7 Sammanfattande iakttagelser	65
6 Den svenska kontrollen av yrkesfisket	67
6.1 Krav och möjligheter	67
6.2 Kontrollsystemet	68
6.3 Kontrollsystemet och EU:s regler	70
6.4 Brister och luckor i kontrollsystemet	71
6.5 Kontrollernas kostnader och effekter	75
6.6 Sammanfattande iakttagelser	75
7 Slutsatser och rekommendationer	77
7.1 Insatserna har inte varit effektiva för att nå målen	78

7.2 Återkommande brister i uppfyllandet av lagstiftningen	84
7.3 Riksrevisionens rekommendationer	84
Käll- och litteraturlista	87
Ordlista	95
Bilaga 1 Användning av Sveriges nationella handlingsutrymme för bevarandeåtgärder	99
Bilaga 2 Användning av Sveriges nationella handlingsutrymme i fråga om kontrollåtgärder	103
Bilaga 3 Revisionsorganens och kommissionens kritik	105

Sammanfattning

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

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

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

Riksrevisionen har granskat om statens insatser har varit effektiva när det gäller att främja intentionerna med lagstiftningen inom fiskeripolitiken och om regeringen och myndigheterna har uppfyllt sina skyldigheter inom fiskeripolitiken i enlighet med lagstiftningen.

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

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

Riksrevisionens granskning är en del av en gemensam Östersjögranskning. Riksrevisionens motsvarigheter i Danmark, Tyskland, Polen, Litauen, Lettland, Estland, Ryssland och Finland genomför parallella granskningar som rör det marina livets tillstånd i Östersjön. Den danska riksrevisionen kommer att sammanställa en gemensam Östersjörapport som kommer att publiceras i december 2008.

Insatser inom fiskeripolitiken

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

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

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

- Utgifter för bevarandeåtgärder är enligt Fiskeriverket i det närmaste omöjliga att enkelt redovisa.
- Utgifter för olika direkta och indirekta stöd till yrkesfiske i saltvatten är:
 - Strukturstöd 5,1 miljoner kronor (netto utbetalade medel 2007).
 - A-kassa till yrkesfiskare bland annat vid fiskestopp 26,9 miljoner kronor (2007).
 - Fartygsbidrag till fiskeföretag vid fiskestopp 13,5 miljoner kronor (2007).
 - Befrielse från bränsleskatter 222,4 miljoner kronor (2006).
- Kostnader för fiskerikontroll (för både yrkes- och fritidsfiske i sötvatten och saltvatten) är totalt:
 - 44,7 miljoner för Fiskeriverket (2007).
 - 101,5 miljoner kronor för Kustbevakningen (2007).

Oklar prioritering av mål och styrmedel

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

Övergripande analys av Sveriges nationella handlingsutrymme saknas

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

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

Användningen av vissa styrmedel är reglerad av EG-rätten och internationella överenskommelser, exempelvis storleken på Sveriges fiskekvoter. Andra styrmedel kan bestämmas helt eller delvis av Sverige, som strukturstöd och utfärdande av olika tillstånd och licenser. Ytterligare andra styrmedel ligger utanför den direkta fiskeripolitiken, men har ändå avgörande betydelse för yrkesfiskets förutsättningar och för om de direkta styrmedlen kan användas kostnadseffektivt. Det gäller framför allt yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavel-skatter.

I den allmänna debatten framhålls ofta olika insatser inom fiskeripolitiken som på förhand bestämda av EU. Riksrevisionens juridiska analys visar att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken. För strukturstöden har det nationella handlingsutrymmet successivt ökat.

Det nationella handlingsutrymmet kan användas mer effektivt

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

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

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

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

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

Väsentliga brister i analys och återrapportering

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

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

Det finns brister i Fiskeriverkets utvärdering och rapportering av olika insatser kostnader och effekter. Fiskeriverket har exempelvis svårt att urskilja kostnaderna för bevarandeåtgärder. Fiskeriverket mäter inte heller de direkta effekterna av alla styrmedel.

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

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

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

Stöden motverkar måluppfyllelsen

Flera styrmedel motverkar varandra. Fiskeriverket har inte gjort någon övergripande analys av hur de olika styrmedlen påverkar varandra i förhållande till måluppfyllelsen.

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

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

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

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

Brister i genomförandet av fiskerikontrollen

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

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

De riskanalyser som kontrollerna ska baseras på har hittills varit outvecklade. Det finns också brister i samordningen mellan Kustbevak-

ningens och Fiskeriverkets kontrollinsatser. Den ofullständiga uppföljningen av effekter och kostnader för olika typer av kontroller har medfört att det saknas beslutsunderlag för att prioritera fördelningen mellan olika kontroller.

Återkommande brister i uppfyllandet av lagstiftningen

Sverige har på flera områden fått kritik av kommissionen för att inte uppfylla kraven inom den gemensamma fiskeripolitiken. Huvudsakligen avser kritiken att kontrollsystemet i flera viktiga avseenden inte når upp till EU:s regler. Det ärende som nu ligger hos kommissionen är inte avslutat. Kommissionen har också kritiserat Sverige för att inte ha följt den gemensamma fiskeripolitikens regler om fisketillstånd.

Det finns också allvarliga brister när det gäller Fiskeriverkets förvaltning av strukturstöden. Andelen felaktiga utbetalningar är betydligt högre än de två procent som kommissionen accepterar. Internrevisionen för EU:s strukturfonder har vid flera tillfällen riktat stark kritik mot Fiskeriverkets hantering av strukturstöden.

Rekommendationer till regeringen

- Styr fiskeriförvaltningen genom tydliga prioriteringar av vad som ska uppnås inom de ekonomiska, sociala och miljömässiga målen för fiskeripolitiken. Säkerställ att den övergripande måluppfyllelsen inte minskar som följd av att olika styrmedel motverkar varandra.
- Överväg om yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter kan reduceras eller avskaffas. Föreslå riksdagen de lagändringar som krävs.
- Använd styrmedlen samordnat och kostnadseffektivt så att fartygssegment med överkapacitet minskar. Överväg om särskilda ersättningar och bidrag vid fiskestopp kan reduceras eller avskaffas samt om skrotningsbidraget bör ökas. Använd yrkesfiskelicenserna för att anpassa antalet yrkesfiskare till tillgängliga kvoter. Föreslå riksdagen de lagändringar som krävs. Se till att överkapaciteten minskas till minsta möjliga kostnader.
- Säkerställ att Sveriges nationella handlingsutrymme används effektivt för att nå målen. Utred rättsläget och klargör Sveriges möjligheter och skyldigheter inom fiskeripolitiken. Regeringen och myndigheterna behöver ett sådant underlag som grund för strategisk styrning, förhandlingar och normgivning.

- Kräv att Fiskeriverket regelbundet analyserar och återrapporterar den grundläggande information som behövs för att kunna bedöma om olika styrmedel leder till ökad måluppfyllelse på ett kostnads-effektivt sätt.
- Se till att Fiskeriverket och Kustbevakningen samordnar sina rutiner och IT-system så att kontrollen blir effektiv. Utred om det finns rättsliga hinder för samarbetet mellan myndigheterna.
- Åtgärda brister i kedjan av kontroller, utredningar och sanktioner så att överträdelser i hög grad upptäcks, utreds och beivras. Följ upp och säkerställ att administrativa och straffrättsliga sanktioner skapar önskvärda ekonomiska incitament och har tillräckligt avskräckande effekter. Föreslå riksdagen de lagändringar som krävs.

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

Rekommendationer till Fiskeriverket

- Använd Sveriges nationella handlingsutrymme mer effektivt för att nå ökad måluppfyllelse. Använd styrmedlen aktivt för att på ett kostnadseffektivt sätt nå de nuvarande övergripande målen för lagstiftningen.
- Överväg särskilt om skrotningsbidragen kan höjas eller differentieras för att minska de fartygssegment som har överkapacitet.
- Analysera vad olika typer av styrmedel, särskilt olika typer av kontroller, kostar och vad de ger för effekter.
- Fortsätt att utveckla och genomföra de projekt som är inriktade på att åtgärda brister i kontrollsystemet så att det effektivt avskräcker från och upptäcker överträdelser.
- Förbättra årsredovisningen avseende överblick, grundläggande information och en redovisning av kostnader för olika styrmedel och vilka effekter de har på måluppfyllelsen.
- Åtgärda bristerna i administrationen och kontrollen av utbetalningar av strukturstöd.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Flera fiskbestånd är i dag överfiskade.¹ Trots stora insatser under de senaste trettio åren är miljötillståndet i Östersjön och Västerhavet fortsatt dåligt. Fortfarande är läget mycket allvarligt för flera fiskarter och bestånd, till exempel torsk och ål. Orsaken till överfiskningen är i grunden en alltför stor och effektiv fiskeflotta.² Det innebär att fisket måste minska till mer långsiktigt hållbara nivåer för att bestånden ska få en chans att återhämta sig.

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

Fiskeripolitiken i Sverige är en del av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP). Målen och lagstiftningen för fiskeripolitiken har under de senaste decennierna förändrats. Från att ha varit näringspolitiskt inriktade har de kommit att bli alltmer inriktade mot en långsiktigt hållbar utveckling med ekonomiska, sociala och miljömässiga mål. Målen innebär att det ska gå att försörja sig som fiskare. Samtidigt ska sysselsättningen i det småskaliga kustfisket främjas. Överfiske som hotar fiskbestånden ska stoppas.

Den övergripande inriktningen för den gemensamma fiskeripolitiken slår också fast att EU:s medlemmar ska tillämpa försiktighetsprincipen genom att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser, arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem samt minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen.³

Sett ur ett kortsiktigt perspektiv finns det konflikter mellan de ekonomiska, sociala och ekologiska målen för fisket. Exempelvis kan fiske med stora trålfartyg vara det mest effektiva fisket sett ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Däremot kan ett storskaligt och effektivt trålfiske – sett ur ett socialt perspektiv – hota sysselsättningen inom ett småskaligt kustnära

¹ Enligt det Internationella havsforskningsrådet ICES, *Baltic Sea Advice 2008*.

² Att överkapaciteten, på europeisk nivå, är en viktig orsak till detta framgår bland annat av rapporten *Reflections on the common fisheries policy* (Sissenwine och Symes, 2007) till kommissionen. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008, *Miljömålen – nu är det bråttom*, s. 154, slår fast att överkapaciteten i den svenska fiskeflotta är en viktig orsak till överfisket. Miljömålsrådet följer upp och utvärderar de nationella miljö kvalitetsmålen. Regeringen har inrättat Miljömålsrådet för att samordna arbetet mellan myndigheterna och se till att myndigheternas resurser utnyttjas effektivt.

³ Artikel 2 rådets förordning (EG) 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart nyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

fiske. Sett ur ett ekologiskt perspektiv kan fiskbestånden decimeras kraftigt av ett intensivt trålfiske.

Representanter från Europeiska kommissionen, regeringen, Fiskeriverket och fiskeribranschen var vid en hearing i april 2008 eniga om att nuvarande insatser inte är tillräckliga för att nå något av de uppsatta målen för den gemensamma fiskeripolitiken.⁴

1.1 Motiv för granskning

Fiskeripolitiken utformas till stor del gemensamt med övriga medlemsstater inom EU. Vissa problem med fisket ligger genom denna gemensamma förvaltning utanför vad en enskild stat direkt kan påverka. Till exempel sätts de fiskekvoter som förhandlas fram inom EU ofta högre än vad som är biologiskt hållbart. Det kan också finnas brister i andra staters efterlevnad av gemensamma överenskommelser.

Även om fiskeripolitiken till stor del är gemensamt utformad har EU:s medlemsstater ett nationellt handlingsutrymme inom vilket de kan styra och påverka det egna fisket, och därigenom även de fiskbestånd som de nyttjar. Den svenska staten kan till exempel enskilt påverka den svenska fiskeflottans struktur och aktiviteter genom att besluta om vilka fartyg som får tillstånd att fiska, vad de får fiska samt var och när de får fiska. Den svenska staten kan också påverka fiskeflottans lönsamhet genom att besluta om stödets inriktning och omfattning. Det är också nationella beslut som ligger till grund för utformningen av det svenska kontrollsystemet.

Miljö- och jordbruksutskottet har uttalat att det är av stor vikt att fiskerikontrollen förbättras och att detta sker skyndsamt. Arbetet med fiskeripolitiken måste enligt utskottet utgå från vetenskapliga bedömningar av bestånden och fiskemöjligheterna. Vidare ska försiktighetsprincipen tillämpas och miljöaspekterna beaktas.⁵

Riksdagen vill förbättra strukturåtgärderna. Riksdagen konstaterar att målet för omstruktureringen av fiskeflottan har varit otydligt. De fiskepolitiska insatserna har ännu inte varit tillräckliga för att skapa en anpassning av fiskekapaciteten i förhållande till fiskemöjligheterna. Fiskeflottan bör enligt riksdagen få en sådan struktur att fiskeresursen säkras samtidigt som yrkesfisket ges rimliga förutsättningar att verka inom ramen för en hållbar utveckling.⁶ Riksdagen har också efterlyst bättre uppföljning och redovisning. I de senaste årens budgetbetänkanden betonar riksdagen att det är svårt att

⁴ Hearing om EU:s fiskeripolitik arrangerad av Jordbruksdepartementet, Rosenbad 9 april 2008.

⁵ Bet. 2001/02: MJU 23 s. 13 och 25–27, rskr. 2001/02:321.

⁶ Bet. 2007/08: MJU 2 s. 39, rskr. 2007/08:93.

utifrån regeringens redovisning göra en helhetsbedömning av resultaten av de statliga insatserna.⁷

Kommissionen har också vid flera tillfällen kritiserat Sverige för brister i fiskeriförvaltningen.⁸

1.1.1 *En del av en gemensam Östersjögranskning*

Riksrevisionens granskning av statens genomförande av fiskeripolitiken är en del av en gemensam Östersjögranskning. Riksrevisionens motsvarigheter i Danmark, Tyskland, Polen, Litauen, Lettland, Estland, Ryssland och Finland genomför alla parallella granskningar som rör det marina livets tillstånd i Östersjön.

Som deltagare i den samordnade granskningen har Riksrevisionen rapporterat in viss information om den svenska statens insatser inom fiskeripolitiken till ett sekretariat vid Danmarks riksrevision. Den danska riksrevisionen sammanställer sedan en gemensam Östersjörapport.

1.2 Revisionsfrågor

Granskningen utgår från följande två revisionsfrågor:

- Har statens insatser varit effektiva när det gäller att främja intentionerna med fiskeripolitiken?
- Har regeringen och myndigheterna uppfyllt sina skyldigheter inom fiskeripolitiken i enlighet med lagstiftningen?⁹

I granskningen definieras effektivitet som att verksamheten ska bedrivas så att målen uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.

Frågorna om statens insatser inom fiskeripolitiken är effektiva och om staten uppfyller sina skyldigheter i enlighet med lagstiftningen är nära sammankopplade. Att staten arbetar på ett effektivt sätt för att nå de övergripande målen för fiskeripolitiken är av stor vikt för att nå ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskresursen. Att uppfylla lagstiftningens krav är ett

⁷ Bet. 2006/07:MJU 2 s. 34 ff., rskr. 2006:07/67 och 68; bet. 2007/08:MJU 2 s. 42 ff., rskr. 2007/08:93.

⁸ Formell underrättelse 2004/2270, K(2006) 385, Europeiska gemenskapernas kommission, 2006-02-01; *Evaluation Report of Catch Registration in Baltic Sea Member States 2005–2006*, European Commission, Director General for Fisheries and Maritime Affairs, Control and Enforcement, Fisheries Inspection, January 2007; *Mission Report SE-2007-01-A*; *Mission Report SE-2007-02-A*; *Mission Report SE-2007-03-A*, European Commission, Director General for Fisheries and Maritime Affairs.

⁹ Med lagstiftningen avses såväl EU:s rättsakter som nationella författningar i form av lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter och i förekommande fall förtydligade genom förarbeten.

första steg mot måluppfyllelse, men detta är inte tillräckligt för att garantera insatsernas effektivitet.

1.3 Avgränsningar

Riksrevisionens inriktning i granskningen har inte varit att kontrollera om alla skyldigheter har uppfyllts enligt lagstiftningen. Lagstiftningen på området är mycket omfattande och detaljrik. Granskningen har i stället inriktats mot i vilken utsträckning de övergripande målen för lagstiftningen har uppnåtts, och om förvaltningen har varit effektiv.

Riksrevisionens granskning avser främst regeringens, Fiskeriverkets och Kustbevakningens insatser inom fiskeripolitiken.¹⁰ Granskningen är huvudsakligen inriktad på åren 2002 – 2007. Vi har inte granskat regeringens och Fiskeriverkets förhandlingsarbete inom EU. Inom Fiskeriverket har granskningen inte avsett verksamhetsgrenen Kunskapsuppbyggnad. Granskningen fokuserar främst på saltsjöfiske. Sötvattenfiske och vattenbruk, det vill säga fiskodling, ingår inte.

Även ett flertal andra myndigheter har uppgifter inom fiskeripolitiken. Det gäller framför allt länsstyrelserna men även Livsmedelsverket, Sjöfartsverket och Tullverket. Granskningen vad gäller dessa myndigheter avser endast Fiskeriverkets och Kustbevakningens samverkan med dem.

1.4 Bedömningsgrunder

1.4.1 *Den gemensamma fiskeripolitiken*

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

¹⁰ Med fiskeripolitiken avses både EU:s gemensamma fiskeripolitik och Sveriges nationella fiskeripolitik.

bruksnäring som ger en rimlig levnadsstandard till dem som är beroende av fisket samt ta hänsyn till konsumenternas intressen.¹¹

1.4.2 Den nationella fiskeripolitiken

Riksdagen har i de senaste årens budgetbetänkanden slagit fast följande mål för politikområdet Livsmedelspolitik, i vilket fiskeripolitiken ingår.¹² Målet för livsmedelspolitiken är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion som speglar konsumenternas efterfrågan.¹³

För kust- och insjöfisket samt för fritidsfisket och vattenbruket har riksdagen dessutom beslutat om följande mål:

*En ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna inom ramen för de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen ska bidra till att återskapa och bevara den biologiska mångfalden samt bidra till utvecklingen av ett livskraftigt, ekologiskt hållbart och därmed miljöanpassat fiske. Kust- och insjöfisket samt vattenbruket och fritidsfisket ska bidra till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Fiskerinäringens, miljöorganisationers och andra berörda intressenters inflytande och ställning i förvaltningen av fiskresurserna ska stärkas. Slutligen ska konsumenternas krav på säkra livsmedel, näringsriktig kost samt hållbar produktion beaktas.*¹⁴

1.4.3 Effektivitet

Enligt 1 § budgetlagen ska en hög effektivitet eftersträvas i statens verksamhet. Med detta menas att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål riksdagen har satt uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser.¹⁵

¹¹ Artikel 2.1 rådets förordning (EG) nr 2371/2002.

¹² Se till exempel bet. 2004/05:MJU 2, s. 37, rskr. 2004/05:128–129 och bet. 2006/07:MJU2, s. 34, rskr. 2006/07:67–68.

¹³ Regeringen föreslår i prop. 2008/09:1 utgiftsområde 23 att riksdagen godkänner att bland annat målen för livsmedelspolitiken upphör att gälla. Regeringens mål för utgiftsområdet ska i stället uttryckas i den gemensamma visionen "Bruka utan att förbruka". Visionen har delats in i tre strategiska inriktningsmål som enligt regeringen kommer att utgöra strukturen för regeringens redovisning och uppföljning.

¹⁴ Bet. 2003/04:MJU13 s. 13, rskr.2003/04:186. "Kust- och insjöfiske samt vattenbruk".

¹⁵ Lag (1996:1059) om statsbudgeten, prop. 1995/96:220 avsnitt 5.1.

1.4.4 Årsredovisning

En myndighets årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag ska avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs.¹⁶

1.5 Metod

För att besvara revisionsfrågorna och granska om den svenska statens *bevarandeåtgärder*, *strukturåtgärder* och *kontrollsystem* uppfyller EU:s och riksdagens intentioner har tre analyser genomförts:

1. Juridisk analys
2. Analys av ekonomiska data
3. Analys av kontrollsystemet

Analyserna syftar också till att klargöra ansvarsfördelningen mellan de inblandade departementen och myndigheterna. Ett syfte med den juridiska analysen har vidare varit att bedöma om det finns ett nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken och om det är så omfattande att det har betydelse för Sveriges möjligheter att nå målen inom fiskeripolitiken. Den EG-rättsliga delen av analysen, i synnerhet beträffande det nationella handlingsutrymmet, har kvalitetssäkrats av Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. Analysen av ekonomiska data har kvalitetssäkrats av extern ekonomisk expertis. Även Riksrevisionens finansiella revision har medverkat i bedömningarna.

Analyserna grundas på styr- och uppföljningsdokument, redovisning, statistik, intervjuer och deltagande observation. Information för att besvara revisionsfrågorna har framför allt inhämtats från Fiskeriverket, Kustbevakningen, Jordbruksdepartementet och Generaldirektoratet för fiske- och havsfrågor.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel två, *Insatsområden och ansvarsfördelning*, görs en översiktlig genomgång av fiskeripolitikens tre insatsområden: bevarandeåtgärder, strukturåtgärder och kontroller av yrkesfisket. Det innehåller också en genomgång av vilka departement och myndigheter som har huvudansvar för att genomföra fiskeripolitikens olika delar.

I kapitel tre, *Statens insatser inom fiskeripolitiken*, behandlas några grundläggande frågor om hur staten har verkställt fiskeripolitiken. I kapitlet

¹⁶ 1 kap. 4 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, FÅB.

behandlas Sveriges nationella handlingsutrymme inom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Kapitlet innehåller även en redogörelse av de generella brister som finns i myndigheternas och regeringens rapportering.

Kapitel fyra till sex behandlar statens verkställande av de tre insatsområdena inom fiskeripolitiken. Kapitel fyra har titeln *Bevarandeåtgärder*, kapitel fem *Strukturåtgärder* och kapitel sex *Den svenska kontrollen av yrkesfisket*. Dessa kapitel har alla samma struktur. Efter en kort presentation av insatsområdet följer en genomgång av de krav som ställs på det enskilda insatsområdet. För varje insatsområde ges också exempel på vilka möjligheter det finns för den svenska staten att använda det nationella handlingsutrymme som ges av EG-rätten. Efter det följer en genomgång av de iakttagelser som har gjorts på respektive insatsområde. Kapitlen avslutas med en sammanfattning av dessa iakttagelser.

Granskningens revisionsfrågor handlar både om statens insatser är effektiva och om de uppfyller lagstiftningen. Då iakttagelserna på de olika insatsområdena ofta behandlar frågor om såväl effektivitet som regel efterlevnad är rapportens innehåll inte direkt disponerad efter revisionsfrågorna. Med de iakttagelser som presenteras i kapitel tre till sex som underlag besvarar vi i stället de båda revisionsfrågorna i kapitel sju *Slutsatser och rekommendationer*.

2 Insatsområden och ansvarsfördelning

Det svenska yrkesfisket förvaltas genom tre typer av åtgärder – bevarandeåtgärder, strukturåtgärder och kontrollåtgärder. Fiskeriverket är förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna, men i förvaltningen deltar även andra myndigheter, främst Kustbevakningen.

2.1 Insatsområden inom fiskeripolitiken

2.1.1 *Bevarandeåtgärder ska förhindra överutnyttjande*

Bevarandeåtgärderna syftar till att förhindra att fiskbestånden överutnyttjas. Åtgärderna omfattar: att anta återhämtningsplaner, att anta förvaltningsplaner, olika typer av fångstbegränsningar, att fastställa antal och slag av fartyg som har rätt att fiska, att begränsa fiskeansträngningen, att införa olika slags incitament (även ekonomiska) för att främja ett mer selektivt eller skonsamt fiske och att bedriva pilotprojekt om alternativa typer av fiskeriförvaltningsmetoder.

Det finns också ett antal tekniska bestämmelser som utgör bevarandeåtgärder exempelvis regler för fiskeredskapens funktion, antal och storlek, fångstmetoder och fångstsammansättning. Vidare kan fiskeaktiviteter begränsas eller helt förbjudas inom vissa zoner eller under vissa perioder. Begränsningarna av fisket kan också avse minsta fiskstorlek som får behållas ombord eller landas, eller andra särskilda åtgärder för att minska fiskets inverkan på de marina ekosystemen.

2.1.2 *Strukturåtgärder och andra stöd till yrkesfisket*

Strukturåtgärderna syftar främst till att ge stöd till omstruktureringen och utvecklingen av fiskerinäringen. Stödåtgärder till yrkesfiske och vattenbruk har under programperioden 2000–2006 administrerats genom Fonden för fiskets utveckling (FFU).¹⁷ Ett viktigt mål för fonden är att nå balans mellan fiskeflottans kapacitet och fiskeansträngningen. Fonden ska dessutom vara ett instrument för EU:s allmänna strukturpolitik inom ramen för EU:s strukturfonder.

Utöver strukturstödet kan staten även använda andra ekonomiska styrmedel för att påverka yrkesfisket. Det ekonomiskt viktigaste indirekta stödet till yrkesfisket är befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter. Ett annat

¹⁷ År 2007–2013 vidtar en ny stödprogramperiod.

stöd är att yrkesfisket har särskilda regler för att erhålla ersättning från a-kassan.

2.1.3 *Kontroller av att yrkesfisket följer reglerna*

Kontrollsystemet ska säkerställa att reglerna i fiskeripolitiken efterlevs. Det bygger huvudsakligen på följande rapportering, som ska lämnas in till Fiskeriverket¹⁸:

- Yrkesfiskaren ska föra loggbok under varje fiskeresor och upprätta en deklaration av landad fångst.
- Kustfiskare med mindre fiskefartyg ska upprätta kustfiskejournal i stället för loggbok.
- Den första köparen av fångsten ska lämna en avräkningsnota till fiskauktionen eller upprätta en särskild deklaration om övertagande.
- Transportörer av fisk ska upprätta särskilda transportdokument.

Fiskeriverket ska använda rapporteringen som underlag för kvotavräkning¹⁹ och kontroller. Uppgifterna i de olika rapporterna ska dessutom kontrolleras mot varandra för att upptäcka avvikelser där uppgifterna inte överensstämmer (så kallade korskontroller). Fiskeriverket ska även planera och genomföra landningskontroller av fiskfångster i hamn, handelskontroller, transportkontroller²⁰ och kvalitetskontroller. Kustbevakningen ska genomföra fiskekontroller till sjöss. Vid dessa ska Kustbevakningen bland annat kontrollera att fiskefartygen använder rätt redskap, fiskar vid rätt tidpunkt och inom rätt område.

2.2 **Ansvariga myndigheter för fiskeripolitiken**

Fiskeripolitiken ingår i utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar som tillhör politikområdet Livsmedelspolitik. Jordbruksdepartementet ansvarar för utgiftsområdet och Fiskeriverket är förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Myndigheten har också ett sektorsansvar för miljöfrågor.

Ett antal myndigheter har särskilt utpekade ansvarsområden inom fiskeripolitiken. Myndigheterna lyder under fyra olika departement:

¹⁸ Här bortser vi från landningar i andra medlemsstater.

¹⁹ Med kvotavräkning avses Fiskeriverkets arbete med att se till att svenska yrkesfiskare inte överskrider de kvoter som Sverige tilldelats inom den gemensamma fiskeripolitiken.

²⁰ Transportkontroller utanför hamnområdena ska utföras av Polisen. Fiskeriverket är dock ansvarig myndighet för all fiskerikontroll i Sverige, inklusive transportkontrollen.

Tabell 1. Departement och myndigheter med ansvar för fiskeripolitiken

Departement	Myndigheter
Jordbruksdepartementet	Fiskeriverket Livsmedelsverket
Försvarsdepartementet	Kustbevakningen
Näringsdepartementet	Sjöfartsverket
Finansdepartementet	Tullverket Länsstyrelserna

För att kunna styra och påverka yrkesfisket i riktning mot målen och enligt lagstiftningen förfogar den svenska staten över ett antal styrmedel. Användningen av flertalet styrmedel är delegerad av regeringen till Fiskeriverket, men även andra myndigheter och departement har tillgång till styrmedel. Nedan följer en översikt över några viktiga styrmedel på området.

Tabell 2. Några styrmedel inom fiskeriförvaltningen

	Styrmedel	Beslutas av
Regeringen (Finansdepartementet) / riksdagen	Skatteregler för yrkesfisket	Sverige
Regeringen (Arbetsmarknads- departementet) / riksdagen	Regler för a-kassan	Sverige
Kustbevakningen	Kontroller till sjöss	EU/Sverige
Fiskeriverket	Föreskriftsrätt	EU/Sverige
Resursavdelningen	Licenser och tillstånd	EU/Sverige
	Strukturstöd	EU/Sverige
	Förvaltnings- och återhämtningsplaner	EU/Sverige
	Regler för redskapsutformning	EU/Sverige
Kontrollavdelningen	Kontroller	EU/Sverige
	Begränsningar av fiskeansträngningen	Sverige

2.2.1 Fiskeriverket

Fiskeriverket har huvudansvaret för bevarandet och nyttjandet av Sveriges fiskeresurser. Myndigheten har tre verksamhetsgrenar: Kunskapsuppbyggnad, Naturresursförvaltning och Fiskerikontroll. Myndighetens huvudkontor ligger i Göteborg. Myndigheten hade 2007 cirka 300 anställda på tolv orter och ett ramanslag på 129,1 miljoner kronor. Fördelningen av årsarbetskrafter mellan verksamhetsgrenarna framgår av tabellen nedan.

Tabell 3. Årsarbetskrafter per verksamhetsgren

Verksamhetsgren	2005	2006	2007
Kunskapsuppbyggnad	187	187	192
Naturresursförvaltning	61	63	73
Fiskerikontroll	30	30	46
Total	278	280	311

Källa: Fiskeriverkets årsredovisning 2007.

2.2.2 Kustbevakningen

Kustbevakningen har ansvar för att kontrollera fisket till sjöss. Kustbevakningens verksamhet är geografiskt uppdelad i fyra regioner: nord, ost, syd och väst. Myndighetens centrala ledning är lokaliserad till Karlskrona.

Tabell 4. Kostnader för Kustbevakningens fiskerikontroll (miljoner kronor)

	2005	2006	2007
Fiskerikontroll	98,5	112,9	101,5

Källa: Kustbevakningens årsredovisning 2007.

Fiskerikompetenscenter (FKC) är formellt en del av Kustbevakningen, vid centret arbetar personal från Fiskeriverket och Kustbevakningen i gemensamma lokaler. Centret utgör en nationell samverkande resurs vars huvudsakliga uppgift är att följa, granska och övervaka fisket, stärka samarbetet mellan myndigheterna och utveckla kompetensen inom myndigheterna samt arbeta med att effektivisera det riskanalysbaserade kontrollarbetet. Centret fungerar även som en kontaktpunkt mot den egna myndigheten, näringen, andra myndigheter med uppgifter inom fiskerikontrollen samt mot kontrollmyndigheter i andra länder. Centret tar emot föranmälningar från yrkesfisket och lämnar ut information i olika frågor.

2.2.3 Övriga myndigheter med ansvar inom fiskeripolitiken

Länsstyrelserna har regionalt ansvar för flera fiskerelaterade verksamheter. Länsstyrelserna beviljar bidrag till fiskerinäringen och fiskevården samt utfärdar tillstånd för fiskodlingar och utsättningar av fisk. De förordnar även fisketillsynsmän som ska kontrollera att bestämmelserna om fiske efterlevs vid kuster och i insjöar. Länsstyrelserna har även ett informationsansvar beträffande fisket i länen gentemot yrkes- och fritidsfisket.

Livsmedelsverket ansvarar för kontroll av hygien vid hantering av fisk ombord på fiskefartyg samt vid landning, import och transport av fisk.

Myndigheten har även i uppdrag att se till att EU:s föreskrifter om konsumentinformation för fiske- och vattenbruksprodukter följs.

Sjöfartsverket svarar för skeppsmätningen och sjöfartsregistret. Myndighetens uppgifter ligger till grund för Fiskeriverkets fiskefartygsregister.

Tullverket svarar, utöver sina uppgifter vid import av fisk och fiskprodukter till Sverige, även för kontroll av transportdokument vid import av fisk.

3 Statens insatser inom fiskeripolitiken

I detta kapitel behandlas några grundläggande och verksamhetsöver- skridande frågor om hur regeringen och myndigheterna har verkställt fiskeri- politiken.

Fiskeripolitiken utformas delvis gemensamt av EU:s medlemsstater och delvis nationellt. Det innebär att myndigheterna på området styrs av beslut och lagstiftning framtagna både inom EU och av den svenska staten.²¹ Inom EU är det kommissionen genom Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske som ansvarar för fiskeriförvaltningen och i regeringen är det Jordbruks- departementet. Både EU och den svenska staten ställer krav på den svenska fiskeriförvaltningen. Kraven finns främst i följande dokument:

Tabell 5. Dokument med krav på fiskeriförvaltningen

Avsändare	Verksamhetsområde	Dokument
EU	Resursförvaltning	EG-förordningar
EU	Kontroll	EG-förordningar
EU	Strukturstöd	EG-förordningar
EU	Datainsamling	EG-förordningar
Riksdagen	Alla	Fiskelagen Lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken
Regeringen	Alla	Instruktion
Regeringen	Alla	Regleringsbrev
Regeringen	Alla	Förordningar

3.1 Krav och möjligheter

3.1.1 EU lägger grunden men bestämmer inte allt

Grunden för regleringen av yrkesfisket fastställs genom gemensamma EU- beslut. I vissa frågor måste Sverige rätta sig efter EU:s bestämmelser, men i andra frågor finns det ett nationellt handlingsutrymme.

EU:s medlemsstater ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av EG-fördraget eller av åtgärder som vidtagits av EU:s institutioner. De ska också underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs och avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets

²¹ Jfr kapitel 3.1 i SOU 2005:27 *Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering*.

mål uppnås.²² Det är i första hand kommissionen som vakar över att medlemsstaterna följer bestämmelserna i EG-fördraget. Så är det även inom den gemensamma fiskeripolitiken. EG-domstolen är högsta uttolkare av EG-rätten.²³

Huvudprincipen om kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna inom den gemensamma fiskeripolitiken är sedan 1979 att det endast är EU som har rätt att vidta åtgärder för bevarande av havets resurser.²⁴ Principen avser såväl bevarandeåtgärder som struktur- och kontrollåtgärder, men i praktiken finns det ett nationellt handlingsutrymme (se nedan). Grunden för den gemensamma fiskeripolitiken utgörs huvudsakligen av drygt fyrtio EG-förordningar. Dessa är till alla delar bindande och utgör omedelbart gällande rätt i medlemsstaterna. De har företrädare framför eventuellt motstridiga nationella bestämmelser. Medlemsstaterna får inte omformulera EG-förordningarna i nationell lagtext. Däremot krävs, enligt förordningarna, att medlemsstaterna vidtar olika slags verkställande åtgärder för att underlätta tillämpningen av förordningarna.²⁵

Frågor som inte regleras i EU:s rättsakter, eller som uttryckligen överlämnas till medlemsstaterna att besluta om, utgör medlemsstaternas nationella handlingsutrymme. Medlemsstaterna kan också införa vissa särskilda regler för respektive lands yrkesfiskare.²⁶ Sådana regler kan vara lika långtgående eller mer långtgående än den gemensamma fiskeripolitikens regler. Vissa EG-förordningar medger också att medlemsstaterna inför nationella undantag från den gemensamma fiskeripolitikens regler.²⁷

²² Artikel 10 i EG-fördraget.

²³ Om kommissionen anser att en medlemsstat inte har följt EG-rätten, sker först underhandskontakter för att utreda de faktiska omständigheterna och nå en överenskommelse. Om en överenskommelse inte nås skickar kommissionen en formell underrättelse till medlemsstaten, som följs av ett så kallat motiverat yttrande om medlemsstaten inte lämnar ett tillfredsställande svar eller rättar sig efter kommissionens uppfattning. Därefter kan kommissionen inleda en fördragsbrottsalan vid EG-domstolen. Om medlemsstaten inte följer en fällande dom, får kommissionen väcka en ny talan mot medlemsstaten och begära att domstolen ska förelägga medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller ett löpande vite. En sådan dom kan bli mycket kostsam för medlemsstaten. Bland annat har Frankrike i ett fall av brott mot den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser dömts att betala ett standardbelopp på 20 miljoner euro och ett löpande vite på cirka 58 miljoner euro per sexmånadersperiod (Bernitz och Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 131 f, jämför EG-fördraget artikel 226 och 228.2). Sverige riskerar i ett pågående förfarande inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens att dömas att betala cirka 200 miljoner kronor i böter för underlåtenhet att följa en dom om fördragsbrott rörande tvärvillkoren i EU:s gårdsstöd. Det förfarandet har dock ännu inte avgjorts i dess första steg, nämligen om ett fördragsbrott föreligger eller inte.

²⁴ EG-domstolens dom i mål nr 804/79 (bland annat domskäl 17 och 18 samt 28 och 29), Kommissionen mot Storbritannien och Nordirland.

²⁵ Jämför Bernitz och Kjellgren, *Europarättens grunder*, s. 29.

²⁶ Inom EU gäller en allmän princip som ger medlemsstaterna rätt att införa mer långtgående regler för de egna näringsidkarna. Principen har fastslagits av EG-domstolen i ett flertal avgöranden. Främst brukar i dessa sammanhang nämnas målet C 98/86, Mathot.

²⁷ Som exempel kan nämnas artikel 10.2 rådets förordning (EG) nr 1098/2007 av den 18 september 2007 om upprättande av en flerårig plan för torskbestånden i Östersjön och det fiske som utnyttjar de bestånden, om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 och upphävande av förordning (EG) nr 779/97.

EU:s och medlemsstaternas beslutskompetens varierar inom områdena bevarandeåtgärder, strukturåtgärder och kontrollåtgärder. Det saknas klara skiljelinjer mellan den nationella lagstiftningen och EG-rätten. För bevarande-, struktur- och kontrollområdena tillsammans har medlemsstaterna dock ett betydande nationellt handlingsutrymme. Inom flera områden, bland annat sötvattensfisket, har EU avstått från reglering. I de flesta fall regleras dessutom tillståndsgivningen gentemot yrkesfisket av medlemsstaterna. I sådana fall är det upp till medlemsstaterna att avgöra omfattningen av den nationella regleringen.²⁸ På strukturåtgärdernas område har medlemsstaterna ett stort nationellt handlingsutrymme.

Riksdagen godkände år 2004 regeringens förslag om mål och inriktning för kust- och insjöfisket samt vattenbruket. Regeringen framhöll i sitt förslag bland annat att EU:s reform år 2003, av den gemensamma fiskeripolitiken, delvis har ökat medlemsstatens handlingsutrymme. Det gäller enligt regeringen särskilt fiskeflottans utveckling. Den svenska fiskeripolitiken kan enligt regeringen dessutom utvecklas inom ramen för EU:s regelverk och genom ett ökat utnyttjande av medlemsstatens möjligheter till nationella regleringar.²⁹

EU ger sedan 2004 medlemsstaterna rätt att avgöra om yrkesfisket ska vara befriat från energi- och koldioxidskatter på fartygsbränslet, eller om denna befrielse ska tas bort.³⁰ Regeringen har inte redovisat denna valmöjlighet till riksdagen.

Fiskeriverket har en, i jämförelse med andra myndigheter, långtgående föreskriftsrätt.³¹ Den utövas genom föreskrifter i Fiskeriverkets författningssamling. Antalet regler i föreskrifterna uppgår till flera hundra.³²

Regeringen tillsatte i oktober 2007 en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till en förändrad fiskelagstiftning.³³

²⁸ Bilaga till e-post från Fiskeriverket 2008-08-28, s. 2 och 9.

²⁹ Bet. 2003/04: MJU 13, rskr. 2003/04:186 samt prop. 2003/04:51 avsnitt 3.2. *Kust- och insjöfiske samt vattenbruk.*

³⁰ E-post från Skatteverkets rättsavdelning 30 maj 2008. Se vidare avsnitt 5.4. Det fiske som omfattas av det utökade nationella handlingsutrymmet är havsfisket som inte avser internationella transporter samt insjöfisket. E-post från Finansdepartementet 2008-09-15.

³¹ Intervju Fiskeriverket 2008-03-19.

³² Den svenska fiskelagen (1993:787) omfattar rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. Även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen omfattas i de fall det särskilt anges. Den reglerar själva fisket och verksamheten fram till landningen och fiskarens rapportering av fångsten. Föreskriftsrätten för själva fisket regleras i 19–24 §§. Lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken lämnar bland annat bemyndiganden för marknads- och strukturfrågor. Jämför prop. 1995/96:8, avsnitt 5. Den lämnar även i 3 § bemyndiganden rörande fiske som inte utgör yrkesmässigt fiske enligt fiskelagen. Den närmare regleringen av yrkesfisket omfattas till stor del av regeringens och Fiskeriverkets kompetensområde, genom ett antal bemyndiganden i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Förordningen innefattar de flesta av regeringens föreskrifter och bemyndiganden inom fiskeriområdet.

³³ Dir. 2007:125 En ny fiskelagstiftning. Förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna som gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket samt den biologiska mångfalden. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2009.

3.1.2 *Regeringen och Fiskeriverket har inte utrett det nationella handlingsutrymmet*

Varken regeringen eller Fiskeriverket har gjort någon samlad rättslig analys av det nationella handlingsutrymmet inom den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskeriverket har inte heller gjort någon sammanställning över vilka av de av EU lämnade dispensmöjligheterna som utnyttjats respektive inte utnyttjats av myndigheten eller regeringen. Enligt Fiskeriverket har regeringen försett myndigheten med bland annat de bemyndiganden som behövs för att den ska kunna utföra sitt uppdrag. Myndigheten framhåller att en mycket viktig del av dess uppdrag går ut på ett aktivt arbete inom EU. När Fiskeriverket tillämpar regeringens bemyndiganden ska myndigheten beakta den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser, vilket sker fortlöpande och med beaktande av olika förändringar inom regelverket.³⁴

3.1.3 *Det är svårt att få överblick över statens insatser*

Det finns inget dokument som ger en överblick över all verksamhet inom fiskeriförvaltningen. För att få en helhetsbild krävs en genomgång av såväl flera nationella rapporteringar som flera EU-rapporteringar, se sammanställningen nedan.

Tabell 6. Återrapportering av fiskeripolitiken

Mottagare	Återrapporteringsdokument
Jordbruksdepartementet	Fiskeriverkets årsredovisning Årligt uppdrag att redovisa insatser inom den gemensamma fiskeripolitiken
Försvarsdepartementet	Kustbevakningens årsredovisning
Miljödepartementet	Miljömålsrapporteringen
EU	Övervakningskommitténs årliga rapport till kommissionen
EU	Förvaltningskommitténs sammanträden och rapporter

3.1.4 *Det saknas viss grundläggande rapportering i årsredovisningen*

Viss grundläggande rapportering saknas i Fiskeriverkets årsredovisning. Ett exempel avser målet att anpassa fiskeflottans kapacitet och fiskeansträngningen till fiskekvoterna.³⁵ Fiskeriverket redovisar inte hur kapaciteten har utvecklats i förhållande till de tilldelade kvoterna. Det går alltså inte att utläsa ur årsredovisningen, eller någon annan rapportering, om Sverige närmar sig

³⁴ Bilaga till e-post från Fiskeriverket 2008-08-28, s. 1 och 9 samt e-post från Fiskeriverket 2008-09-16.

³⁵ Fiskeflottans kapacitet mäts som motorstyrkan mätt i kW eller som det samlade bruttotonnaget, bruttoton. Fiskeansträngning mäts som fiskeansträngning, exempelvis antal tråldrag multiplicerat med motorstyrka. Hur kapaciteten och fiskeansträngningen utvecklas i förhållande till fiskekvoten är centralt för att beskriva om målen uppfylls.

detta mål eller om situationen har försämrats. Rapporteringen är inriktad på enskilda insatser utan att kopplingen till de övergripande målen om ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart fiske har tydliggjorts.³⁶

Det finns också brister i årsredovisningens information om kostnaderna för de insatser som görs för att nå olika mål. Exempelvis går det inte att utläsa ur rapporteringen hur stora resurser som använts för att utveckla nya redskap, en åtgärd som Fiskeriverket framhåller som strategiskt viktig för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen. Rapporteringen ger heller ingen samlad överblick över de direkta och indirekta stöden till yrkesfisket. Regeringen har inte begärt motsvarande åiterrapportering i regleringsbrevet för Fiskeriverket.³⁷

Riksrevisionen har i en revisionsrapport rekommenderat Fiskeriverket att ytterligare utveckla arbetet med indikatorer för att underlätta läsarens bedömning av de effekter och måluppfyllelse som presenteras i årsredovisningen.³⁸

I årsredovisningen saknas en analys av hur mycket olika insatser kostar och vilka effekter som de ger. Fiskeriverket har dock med hjälp av Ekonomistyrningsverket påbörjat ett projekt under 2007 som syftar till att bryta ned de övergripande målen i olika prestationer och att följa upp prestationernas effekter och kostnader.³⁹

3.1.5 Riksdagen har efterfrågat bättre rapportering från regeringen

Riksdagen har efterlyst bättre uppföljning och redovisning om fiskeriförvaltningen från regeringen. I de senaste årens budgetbetänkanden betonar riksdagen att det är svårt att utifrån regeringens redovisning göra en helhetsbedömning av resultaten av de statliga insatserna. Enligt riksdagen gäller detta främst i förhållande till den ekologiska och den ekonomiska dimensionen av livsmedelspolitiken. För den sociala dimensionen anser riksdagen att det är svårt att bedöma resultatet av de statliga insatserna, utifrån regeringens redovisning.⁴⁰

³⁶ Iakttagelsen grundar sig på Fiskeriverkets årsredovisningar 2002–2007.

³⁷ Enligt regleringsbrevet för Fiskeriverket avseende 2007 gäller följande mål för verksamhetsområde Fiske: Ett ekologiskt hållbart nyttjande av fiskeresursen. En ekonomiskt och socialt hållbar utveckling och tillväxt av landsbygden. Att miljö kvalitetsmålen Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård och Storslagen fjällmiljö enligt prop. 2004/05:150 uppnås. Regeringen har begärt en redovisning av i vilken utsträckning målen är uppfyllda och att Fiskeriverket översiktligt ska beskriva vilka åtgärder som har vidtagits för att nå respektive mål. Myndigheten ska också analysera resultaten.

³⁸ *Revisionsrapport 32-2007-0653*, Riksrevisionen, 2008-04-23. Rapporten har lämnats till Fiskeriverkets ledning, med en kopia till Jordbruksdepartementet.

³⁹ Intervju stabschef och ekonomichef vid Fiskeriverket 2008-06-12.

⁴⁰ Bet. 2006/07: MJU2 s. 35, rskr.2006/07:67 och 68 och bet. 2007/08: MJU2 s. 40 ff., rskr.2007/08:93.

3.2 Sammanfattande iakttagelser

- Fiskeriverket och regeringen har inte genomfört någon övergripande rättslig analys av kraven och möjligheterna inom fiskeripolitiken, vilket innebär att det nationella handlingsutrymmet inte har klarlagts.
- Det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken.
- Medlemsstaternas befogenhet att sedan 2004 avgöra om yrkesfiskets befrielse från energi- och koldioxidskatter ska vara kvar eller avskaffas har inte redovisats av regeringen till riksdagen. Riksdagen har därmed inte fått nödvändigt underlag för att kunna ta ställning till om yrkesfisket ska ha fortsatt befrielse från dessa skatter eller inte.
- Det saknas viss grundläggande rapportering i Fiskeriverkets årsredovisning; det framgår exempelvis inte hur fiskekapaciteten har utvecklats i förhållande till de tilldelade kvoterna. Det finns också brister i Fiskeriverkets utvärdering av insatsernas kostnader och effekter. Det gäller till exempel i fråga om hur stora resurser som har använts för att utveckla nya redskap. Fiskeriverket har angett redskapsutveckling som strategiskt viktig för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen.
- Rapporteringen ger ingen samlad överblick över de direkta och indirekta stöden till yrkesfisket.
- Riksdagen har efterfrågat bättre information från regeringen när det gäller resultaten av de statliga insatserna på fiskeripolitikens område.

4 Bevarandeåtgärder

Bevarandeåtgärder syftar till att förhindra att fiskbestånden överutnyttjas.

Till bevarandeåtgärder räknas att⁴¹

- anta återhämtningsplaner
- anta förvaltningsplaner
- begränsa fångsterna
- fastställa antal och typ av fartyg som har rätt att fiska
- begränsa fiskeansträngningen
- införa olika slags incitament (även ekonomiska) för att främja ett mer selektivt eller skonsamt fiske
- bedriva pilotprojekt om alternativa typer av fiskeriförvaltningsmetoder
- anta tekniska bestämmelser om bland annat
 - fiskeredskapens utformning, antal och storlek, fångstmetoder och fångstsammansättning,
 - områden eller perioder inom vilka fiskeaktiviteter är förbjudna eller begränsade,
 - minsta fiskstorlek som får behållas ombord eller landas, och
 - särskilda åtgärder för att minska fiskeverksamhetens inverkan på de marina ekosystemen och på arter vilka inte utgör så kallade målarter.

4.1 Krav och möjligheter

I vissa frågor måste Sverige rätta sig efter EU:s bestämmelser inom den gemensamma fiskeripolitiken. I andra frågor finns det ett nationellt handlingsutrymme.

EU:s förordningar inom den gemensamma fiskeripolitiken ställer uttryckliga krav på medlemsstaterna. Medlemsstaterna kan välja att utnyttja uttryckliga undantagsmöjligheter från EU:s regler.⁴² Frågor som överlämnats till medlemsstaterna eller som inte regleras av EU utgör medlemsstaternas nationella handlingsutrymme. Medlemsstaterna kan också införa vissa särskilda regler för ländernas egna yrkesfiskare. Sådana regler kan vara lika långtgående eller mer långtgående än EU:s regler.

⁴¹ Artikel 4.2 i rådets förordning nr 2371/2002.

⁴² Som exempel kan nämnas artikel 10.2 i rådets förordning (EG) nr 1098/2007.

4.1.1 *Det nationella handlingsutrymmet förefaller begränsat ...*

Det uttryckliga handlingsutrymmet för nationella bevarandeåtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken är begränsat. Enligt EG-domstolen är det sedan 1979 endast EU som har rätt att vidta åtgärder för bevarande av havets resurser. Yrkesfiskarna i medlemsstaterna har enligt domstolen lika rätt till fiskresurserna.⁴³ Denna grundläggande princip framkommer även i 2002 års reform av den gemensamma fiskeripolitiken. EU:s fiskefartyg ska ha lika tillträde till alla gemenskapens vatten. Tillträdet kan begränsas av rådet genom bestämmelser om exempelvis återhämtningsplaner och förvaltningsplaner.⁴⁴

4.1.2 *... men i praktiken är det betydande*

Det nationella handlingsutrymmet är i praktiken betydande. Det övergripande handlingsutrymme som EU ger medlemsstaterna för nationella bevarandeåtgärder består huvudsakligen av följande delar:

- Medlemsstaterna får vidta nödatgärder som får tillämpas under högst tre månader. Nödatgärderna förutsätter att det finns tecken på ett allvarligt och oförutsett hot mot bevarandet av levande akvatiska resurser eller mot det marina ekosystemet på grund av fiskeriverksamhet i en medlemsstats farvatten.⁴⁵
- Inom en gräns på 12 sjömil ut från kust får medlemsstaterna vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeriresurserna och för att minimera fiskets inverkan på bevarandet av de marina ekosystemen. Åtgärderna måste vara lika för yrkesfiskare från alla medlemsstater, vara förenliga med den gemensamma fiskeripolitikens mål och de får inte vara mindre stränga än den gällande EG-lagstiftningen.⁴⁶
- Medlemsstaterna har en allmän rätt att vidta åtgärder i egna vatten som endast berör landets egna fiskefartyg. Även dessa åtgärder måste vara förenliga med målen för den gemensamma fiskeripolitiken och får inte vara mindre stränga än den gällande EG-lagstiftningen.⁴⁷

⁴³ EG-domstolens dom i mål nr 804/79 (bland annat domskäl 17 och 18, samt 28 och 29), Kommissionen mot Storbritannien och Nordirland.

⁴⁴ Artikel 17 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002.

⁴⁵ Artikel 8 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002.

⁴⁶ En förutsättning är att EU inte har antagit åtgärder för bevarande och förvaltning särskilt för det berörda området. Tolvmilsgränsen inskränks i praktiken för Sveriges del genom särskilda överenskommelser med Finland och Danmark; dessa överenskommelser är en del av den gemensamma fiskeripolitiken. I Östersjön och Skagerrak inskränks det svenska nationella handlingsutrymmet till 4 sjömil. I Kattegatt går gränsen vid 3 sjömil. Se Artikel 9, 17.2 samt bilaga I punkt 10 till rådets förordning (EG) nr 2371/2002.

⁴⁷ Artikel 10 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002. Åtgärderna ska avse medlemsstaternas åtgärder som endast gäller fiskefartyg som för deras flagg.

- Medlemsstaterna har också en utökad rätt till nationella åtgärder som endast berör fiskefartyg som är registrerade i respektive medlemsstat. Sedan 1998 gäller denna utökade rätt villkor eller arrangemang för tekniska åtgärder i syfte att skydda unga exemplar av marina organismer. De tekniska åtgärderna kan antingen komplettera åtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken eller sträcka sig utöver dess minimikrav.⁴⁸ En likartad rätt till nationella åtgärder gäller sedan 2006 specifikt för fisket i Östersjön, Öresund och Bälten. De tekniska åtgärderna som medlemsstaterna bemyndigas att vidta kan antingen komplettera åtgärderna i den gemensamma fiskeripolitiken eller gå längre än dessa krav.⁴⁹
- De totala fiskekvoterna och varje medlemsstats del av dessa fastställs årligen genom gemensamma beslut i EU:s ministerråd. Däremot avgör varje medlemsstat nationellt hur dess fiskekvoter ska fördelas inom yrkesfisket. Medlemsstaterna ska själva övervaka kvotuttaget. De får sinsemellan, helt eller delvis, byta de tilldelade kvoterna.⁵⁰

Fiskeriverket följer generellt sett reglerna inom den gemensamma fiskeripolitiken både när det gäller minimimått på fisk och på maskstorlekar i fiskredskap. För vissa fisken och områden har Fiskeriverket infört nationella och mer långtgående regleringar.⁵¹ Myndigheten anser dock att det i första hand är lämpligt att arbeta på EU-nivå när det gäller åtgärder som ska gälla på havsområden där flera medlemsstater har tillträde till fiske.⁵² Ensidiga svenska åtgärder är då inte att föredra.⁵³

I bilaga 1 redovisar vi det nationella handlingsutrymmet för ett flertal svenska bevarandeåtgärder, bland annat tillstånds- och licensgivning samt minimimått på fisk. Vi redogör också ytterligare för hur Fiskeriverket tillämpar den gemensamma fiskeripolitikens möjligheter till åtgärder som endast berör svenska fiskefartyg.

⁴⁸ Artikel 46 rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer. Åtgärderna kan avse bestämmelser för släpredskap och fasta redskap, villkor för användning (till exempel områden), minimistorlekar på marina organismer och geografiska begränsningar avseende specifika arter.

⁴⁹ Artikel 26 rådets förordning (EG) nr 2187/2005 av den 21 december 2005 om bevarande av fiskeresurser genom tekniska åtgärder i Östersjön, Bälten och Öresund, om ändring av förordning (EG) nr 1434/98 och om upphävande av förordning (EG) nr 88/98. Åtgärderna kan bland annat avse redskapens utformning (till exempel maskstorlek) och deras användning, förbjudna fiskeredskap och fiskemetoder, beräkning av procentandelar för målarter, nedsänkningstid, begränsningar av tillåtna fiskeområden, begränsningar av så kallade osorterade landningar samt minsta landningsstorlek (minimimått på fisk). Artikel 26 i rådets förordning (EG) nr 2187/2005 har ett vidare tillämpningsområde än artikel 46 rådets förordning (EG) nr 850/98 och artikel 10 i grundförordningen i fråga om syftet med åtgärderna. Förutom att "bevara och förvalta bestånd" får åtgärder även vidtas i syfte att "minska effekterna av fisket på det marina ekosystemet".

⁵⁰ Artikel 20.3 och 20.5 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002.

⁵¹ E-post från Fiskeriverket 2008-04-11 s. 2.

⁵² Bilaga till e-post från Fiskeriverket 2008-08-28 s. 2.

⁵³ Intervju Fiskeriverket 2008-04-14.

4.1.3 *Bevarandeåtgärder ska användas mer aktivt*

Jordbruksutskottet uttalade år 1997 att såväl det svenska fisket som fisket inom EU ska bedrivas på ett hållbart sätt.⁵⁴ Miljö- och jordbruksutskottet har också vid flera tillfällen uttalat att Sverige ska fortsätta att sträva efter att försiktighetsprincipen tillämpas och att fiskekvoter och förvaltningsåtgärder baseras på den vetenskapliga rådgivningen från Internationella havsforskningsrådet (ICES).⁵⁵ Begränsningar i fiskets bedrivande utifrån art och geografiskt område ska enligt utskottet användas som mer aktiva förvaltningsinstrument.⁵⁶

I fråga om kust- och insjöfiske samt vattenbruk har riksdagen uttalat att en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskeresurserna inom ramen för de nationella miljö kvalitetsmålen ska bidra till att återskapa och bevara den biologiska mångfalden. Den ska också bidra till utvecklingen av ett livskraftigt, ekologiskt hållbart och därmed miljöanpassat fiske.⁵⁷

4.2 Effekter och redovisning av bevarandeåtgärder

4.2.1 *Fiskeansträngningen har inte minskat i takt med kvoten*

Utöver att minska kapaciteten i fiskeflottan kan Fiskeriverket styra balansen mellan fiskeansträngning (produkten av fiskefartygens kapacitet och aktivitet) och tillgänglig kvot genom att minska fiskeansträngningen, exempelvis via fiskestopp.

Fiskeansträngningen varierar något mellan åren, men uppvisar ingen entydig riktning.⁵⁸ Fiskeansträngningen är en viktig komponent för att kunna bedöma om Sverige närmar sig målet om balans mellan fiskeansträngningen och fiskekvoterna. De tillgängliga kvoterna har minskat under senare år, vilket innebär att Sverige rört sig längre bort från målet om balans mellan fiskeansträngningen och de tilldelade kvoterna.

Fiskeansträngningen redovisas inte i Fiskeriverkets årsredovisning. Inte heller balansen mellan fiskeansträngningen och fiskemöjligheten (fiskemöjligheten kan uttryckas som tillgänglig kvot) redovisas i myndighetens årsredovisning. Regeringen har inte, i regleringsbrevet för Fiskeriverket, begärt återsrapportering av hur fiskeansträngningen har utvecklats.

⁵⁴ Bet. 1997/98:JoU 9 s. 17–20, rskr. 1997/98:116 över prop. 1997/98:2 *Ett hållbart fiske och jordbruk*.

⁵⁵ Till exempel bet. 2005/06:MJU27, rskr. 2005/06:48 och 2005/06:49.

⁵⁶ Bet. 2003/04:MJU 13 s. 21, rskr.2003:04:186.

⁵⁷ Bet. 2003/04:MJU13 s. 5 och 13, rskr.2003/04:186.

⁵⁸ Riksrevisionens analys av Fiskeriverkets data.

4.2.2 *Fiskeriverket har svårt att urskilja bevarandeåtgärderna och kostnaderna för dessa*

Av Riksrevisionens granskning framgår att Fiskeriverket har svårt att redovisa bevarandeåtgärderna samt att bedöma kostnaderna och kostnadseffektiviteten för dem.⁵⁹ Enligt Fiskeriverket är det i det närmaste omöjligt att enkelt redovisa bevarandeåtgärderna och framför allt att beräkna kostnaderna för dessa. Myndigheten anger att den har i uppdrag att verka för såväl bevarande som nyttjande. Dessa arbetsuppgifter går ofta hand i hand, vilket enligt myndigheten framgår av regleringsbrevet.⁶⁰ Enligt Fiskeriverket finns det en tydligare redovisning av kostnaderna för de bevarandeåtgärder som omfattats av Fiskeriverkets miljömålsarbete. För dessa kostnader har regeringen efterfrågat en särskild redovisning för åren 2004–2006.⁶¹

4.2.3 *Fiskeriverket har ett uppdrag att inrätta fiskefria områden*

Fiskeriverket inrättade ett fiskefritt område runt Gotska Sandön år 2007. Fiskeriverket har också ett uppdrag från regeringen att inrätta ytterligare tre helt fiskefria områden vardera i Östersjön och Västerhavet till år 2010.⁶²

4.3 Yrkesfiskelicenser och tillstånd

4.3.1 *Yrkesfiskelicenserna skulle kunna anpassas till tilldelade kvoter*

För att få bedriva yrkesmässigt fiske på allmänt vatten krävs en yrkesfiskelicens. Antalet yrkesfiskelicenser har minskat från 2 227 stycken år 2002 till 1 865 stycken år 2007, se nedanstående tabell.

Tabell 7. Antal yrkesfiskelicenser för saltsjö- och sötvattenfiske

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antal licenser	2 227	2 066	1 913	1 902	1 880	1 865

Källa: E-post från Fiskeriverket 2008-08-26.

De grundläggande kraven för yrkesfiskelicens är att fisket har väsentlig betydelse för sökandens försörjning och väsentlig anknytning till svensk

⁵⁹ Riksrevisionen har under granskningen begärt att Fiskeriverket ska redovisa myndighetens bevarandeåtgärder under perioden 2002–2007, samt kostnaderna för dessa.

⁶⁰ Enligt Fiskeriverkets regleringsbrev för år 2007 gäller "Ett ekologiskt hållbart nyttjande av fiskeresursen" som mål för verksamhetsområde Fiske.

⁶¹ E-post från Fiskeriverket 2008-07-24.

⁶² Uppdrag till Fiskeriverket 2005-12-20. Enligt riksdagsbeslut ska fiskeförbudet i dessa områden gälla allt fiske och under hela året.

fiskerinäring.⁶³ Giltighetstiden för en yrkesfiskelicens är enligt Fiskeriverkets regler högst fem år. Därefter måste licensen förnyas.⁶⁴

EU har inga bestämmelser om yrkesfiskelicenser.⁶⁵ Det betyder att möjligheten att påverka fisket via utfärdandet av licenser ingår i det nationella handlingsutrymmet.⁶⁶ Syftet med införandet av krav på yrkesfiskelicens var att balansera antalet yrkesfiskare mot tillgängliga fiskresurser.⁶⁷

Sverige har alltså möjlighet att införa regler om omprövning av yrkesfiskelicenser exempelvis när kvoterna minskar. Sådana regler skulle kunna bidra till att åstadkomma balans mellan fiskeansträngning och fiskekvot, genom att de skulle kunna ge en möjlighet att minska antalet licensierade yrkesfiskare när kvoterna minskar. Vid första ansökan om yrkeslicens ska tillgången på fisk beaktas.⁶⁸ När reglerna om yrkesfiskelicens infördes år 1993, avstod regeringen dock uttryckligen från att införa möjligheten att beakta fiskbeståndens status vid förnyelsen av en yrkesfiskelicens.⁶⁹ Därför prövar Fiskeriverket normalt endast kravet att fisket ska vara av väsentlig betydelse för sökandens försörjning när myndigheten behandlar ansökningar om förnyelse.⁷⁰

Däremot har Fiskeriverket sedan 2003 möjlighet att inskränka yrkesfiskelicenserna till visst fiske, vilket regeringen framhöll som väsentligt.⁷¹ Samma år fick Fiskeriverket även möjlighet att helt fritt fördela kvoterna inom yrkesfisket. Miljö- och jordbruksutskottet har framhållit att uttrycket visst fiske kan avse lokala eller regionala anpassningar, men även bestämmelser som hänför sig till fartygsstorlek eller art.⁷² Fiskeriverket har använt befogenheten att inskränka yrkesfiskelicenser till visst fiske för en mindre del, cirka 5,5 procent, av det totala antalet gällande licenser. De flesta

⁶³ Se 30 § fiskelagen (1993:787). Regeringen eller Fiskeriverket meddelar föreskrifter om anknytningsvillkoret till fiskerinäringen.

⁶⁴ 2 kap. 1 § 9 st. FIFS 2004:25.

⁶⁵ Jfr. 2007/08:RFR 3 s. 122 ff., prop. 1992/93:232 s. 54 f.

⁶⁶ 6 och 30 §§ fiskelagen (1993:787).

⁶⁷ Enligt regeringen fanns det risk för att Sveriges då förestående EG-inträde skulle medföra en risk för att fiskare från andra länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) skulle etablera sig i Sverige för att få del av de i förhållande till EG större fiskekvoterna. Vidare bedömde regeringen att det inte fanns något biologiskt eller kommersiellt utrymme för någon utökad kapacitet inom det svenska yrkesfisket. Se prop. 1992/93:232 s. 54.

⁶⁸ 30 § 2 st. fiskelagen (1993:787).

⁶⁹ Se prop. 1992/93:232 s. 55. Fiskeriverket och en del andra remissinstanser hade framfört att en licens ska kunna återkallas på grund av ändrade förhållanden, till exempel ändrad tillgång på fisk. Departementschefen ansåg att en sådan möjlighet inte borde införas, eftersom den skulle påverka yrkesfiskarens möjlighet att finansiera sin utrustning och i hög grad öka risken för kapitalförstöring. I stället skulle kvotering och fiskevårdsföreskrifter användas för att komma tillrätta med följderna av variationer i fisktillgången.

⁷⁰ 2 kap. 5 § 3 st. FIFS 2004:25 om resurstillsättning och kontroll på fiskets område.

⁷¹ Prop. 2002/03:41 s. 17. Jfr 2 kap. FIFS 2004:25 om resurstillsättning och kontroll på fiskets område.

⁷² Bet. 2003/04: MJU13 s. 20, rskr. 2003/04:186 *Kust- och insjöfiske samt vattenbruk*. Utskottet ansåg det också angeläget att dessa styrmedel används på ett sådant sätt att etablering av småskalig och lokalt förankrad verksamhet främjas.

inskränkningarna avser förbud mot fiske av ål och pigghaj. Dessa förbud avvecklas successivt av Fiskeriverket och regleras i stället genom särskilda fisketillstånd.⁷³

4.3.2 *Fiskeriverket har inte sammanställt uppgifter om användningen av särskilda fisketillstånd*

De särskilda fisketillstånden kompletterar fartygstillstånden genom att fiskefartygen tillåts att fiska under bestämda perioder i särskilda områden. De övergripande reglerna bestäms inom den gemensamma fiskeripolitiken. Medlemsstaterna har rätt att nationellt införa bland annat individuella fördelningar av fisketillstånd.⁷⁴

Fiskeriverket meddelar särskilda tillstånd för många olika typer av fiske. Dessa används som ett styrmedel för att bland annat begränsa tillträdet till fisket. Bland annat meddelar myndigheten sådana tillstånd för fiske efter ål, pigghaj och fiske med bur efter kräfta. Särskilda tillstånd kan även avse själva fiskeansträngningen. Torskfisket i Östersjön är ett fiske där EU kräver särskilda tillstånd. Som huvudregel får medlemsstaterna meddela torskstillstånd endast till fartyg som bedrev torskfiske där under år 2005. Det finns dock ett nationellt handlingsutrymme att meddela torskstillstånd även till andra fartyg. Fiskeriverket har till och med augusti 2008 utnyttjat denna möjlighet.⁷⁵

Fiskeriverket har inte sammanställt uppgifter om de särskilda tillstånden eller hur dessa har använts. Därmed saknas underlag för att bedöma om beviljandet av särskilda tillstånd har genomförts i linje med de övergripande målen för fiskeripolitiken. Fiskeriverket arbetar dock med att utveckla ett IT-system för att sammanställa alla särskilda tillstånd.⁷⁶

⁷³ Bemyndigandet har utnyttjats av Fiskeriverket för inskränkningar i cirka 110 (5,5 procent) av de totalt nära 2 000 yrkesfiskelicenserna. Se e-post från Fiskeriverket 2008-08-26.

⁷⁴ Artikel 8 rådets förordning (EG) nr 1627/94 av den 27 juni 1994 om allmänna bestämmelser för särskilda fisketillstånd samt artikel 9 i rådets förordning (EEG) 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk.

⁷⁵ Som förutsättning gäller att medlemsstaten garanterar att minst motsvarande kapacitet förhindras från att fiska i Östersjön med utrustning för torskfiske, se artikel 10.1 och 2 rådets förordning (EG) nr 1098/2007. Varje medlemsstat ska upprätta, underhålla och på sin webbplats offentliggöra vilka fartyg som har tillstånd för torskfiske i Östersjön. Se även FIFS 2008:20; ändring av 4 kap. 8 d § FIFS 2004:25 om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

⁷⁶ E-post från Fiskeriverket 2008-08-26. Myndigheten uppger som svar på en förfrågan från Riksrevisionen att det inte finns någon sammanställning över de särskilda fisketillstånden. Fiskeriverkets föreskrifter om de särskilda fisketillstånden lämnas i 4 kap. FIFS 2004:25, FIFS 2004:36 och FIFS 2004:37.

4.3.3 *Fartygstillstånden har inte använts så att antalet aktiva fiskefartyg har minskat*

Ett fartygstillstånd är ett grundkrav från EU för att ett fartyg överstigande fem meters längd ska få användas i yrkesmässigt fiske. EU reglerar även vilka uppgifter som ska ingå i fartygstillstånden och att medlemsstaternas utfärdande av tillstånden måste överensstämja med EU:s regler om förvaltningen av fiskeflottans kapacitet. De närmare kraven för utfärdande och återkallelse av fartygstillstånd ingår i medlemsstaternas nationella handlingsutrymme.⁷⁷

Till och med år 2002 delade EU in fiskefartygen i olika segment. Sedan dess är segmentindelningen frivillig för medlemsstaterna. Fiskeriverket har valt att behålla segmentindelningen som en grund för myndighetens regler om fartygstillstånd samt in- och utförsel av fiskefartyg till eller från fiskeflottan.⁷⁸ Fiskeriverket skulle därmed kunna tidsbestämma fartygstillstånden beroende exempelvis på storleken av den tilldelade kvoten. Myndigheten bestämmer själv balansen mellan fartygssegmenten genom regler om in- eller utförsel i segmenten. Till exempel har Fiskeriverket bestämt att införsel av fartygskapacitet med hemmahamn i Västra Götalands, Hallands, Skåne eller Blekinge län i princip ska motsvaras av en motsvarande utförsel med 110 procent. För fartyg med hemmahamn i övriga Sverige och som endast fiskar i Östersjön gäller utförselkrav på 100 procent.⁷⁹ Dessa regler har hittills inte medfört att antalet aktiva fiskefartyg har minskat (se även avsnitt 5.6.2 om fiskeflottans struktur). En minskad överkapacitet är nödvändig för att nå målen om en ekonomiskt och miljömässigt hållbar utveckling.

4.3.4 *Europeiska kommissionen har kritiserat Sverige för att inte ha följt regler om fisketillstånd*

Kommissionen påtalade i en formell underrättelse 2006 att Sverige inte hade säkerställt svenska fiskefartygs anmälningsplikt beträffande fiskeredskap, enligt de gemenskapsregler som fastställde fiskemöjligheter för 2004.⁸⁰

⁷⁷ Se artikel 2, 5 och 7 i kommissionens förordning (EG) nr 1281/2005 av den 3 augusti 2005 om förvaltning av fiskelicenser och de uppgifter som åtminstone måste ingå i sådana licenser. Fiskeriverket lämnar föreskrifter om fartygstillstånd i 3 kap. FIFS 2004:25 om resurstillträde och kontroll på fiskets område. Fiskeriverkets delegerade föreskriftsrätt anges i 2 kap. 20 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, se även 21 § 2 st fiskelagen (1993:787).

⁷⁸ Fiskeriverket protokoll 2003-12-23, Avdelningen för resursförvaltning, dnr 222-4097-03. Fartygstillstånden kan beviljas med särskilda inskränkningar som kan avse fångstområden, fångstmetoder, redskap och fiskarter. De kan förenas med villkor om att fartygskapacitet (mätt i vikt och maskinstyrka) ska föras ut ur den svenska fiskeflottan.

⁷⁹ www.fiskeriverket.se/vanstermeny/yrkesfiske/tillstand/fartygstillstand.4.28e4ca7c10e9e5e8f9c80001768.html. 2008-08-27.

⁸⁰ EG-kommissionens formella underrättelse 2004/2270, den 7 februari 2006, s. 3 ff. Se vidare rådets förordning (EG) nr 2287/2003 om fastställande för år 2004 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i gemenskapens vatten, bilaga V punkt 7.

Enligt kommissionen hade Sverige inte säkerställt att fiskefartyg under svensk flagg hade anmält vilka typer av fiskeredskap som de avsåg att använda innan de gick in i vissa tillståndspliktiga fiskeområden. Därmed hade de berörda fiskefartygen inte rätt att fiska i områdena, vilket de ändå gjorde. Efter att de svenska myndigheterna hade underrättat fiskefartygens befälhavare om anmälningsskyldigheten gav myndigheterna, enligt kommissionen, dessutom retroaktiva tillstånd att fiska i de berörda fiskeområdena. Iakttagelserna framfördes i kommissionens formella underrättelse 2006 om brister i det svenska kontrollsystemet.⁸¹

4.4 Fiskets bedrivande

4.4.1 *Fiskeriverket kan fördela Sveriges kvoter mer aktivt*

Sett till värdet av landad fångst är den största delen av de svenska fiskekvoterna inte fördelade på fartygsnivå.⁸² Alla svenska yrkesfiskare har rätt att fiska på de kvoter som Fiskeriverket inte har fördelat på fartygsnivå. Fördelningen av fiskemöjligheterna mellan olika kategorier av yrkesfiskare avgörs av Fiskeriverket genom ett utökat bemyndigande från år 2003. Fiskeriverket hade i en framställning till regeringen om utökade befogenheter framhållit behovet av att kunna jämna ut landningarna tidsmässigt, säkerställa en hög kvalitet på den landade fisken, använda regionala kvoter, individuella kvoter eller kvoter för vissa bestämda områden.⁸³

De fartygsfördelade kvoterna år 2007 motsvarade mindre än hälften av det totala landningsvärdet. Den fartygsfördelade kvantiteten var 183 000 ton. Samtliga fartygsfördelade kvoter avsåg det pelagiska fisket (det vill säga det fiske som bedrivs i det öppna havet ovanför bottenskiktet). Samma år fördelade Fiskeriverket 2 000 ton av dessa kvoter till det kustnära fisket. Därutöver fördelade myndigheten 15 000 ton sill och skarpsill i Östersjön för regionala åtgärder samt 3 000 ton sill för fartyg som endast fiskade i Bottenhavet/Bottenviken.⁸⁴

4.4.2 *Förbud mot utkast av fisk har dröjt men är under beredning*

Ett betydande problem är att yrkesfisket kastar oönskade fångster överbord, så kallade utkast. Regeringen bedömde 2006 att omfattningen av utkast av

⁸¹ Se avsnitt 6.3.1.

⁸² E-post från Fiskeriverket 2008-09-18. Ungefär 95 procent av det svenska landningsvärdet avser kvoterade arter, se bet. 2007/08:MJU2 bilaga 3 s. 97. Se 2007/08:RFR3 *Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet*, s. 133.

⁸³ Se prop. 2002/03:41 s. 12 ff., bet. 2002/03:MJU 16, rskr. 2002/03:173.

⁸⁴ E-post från Fiskeriverket 2008-09-18.

oönskad fisk var så omfattande att de tillsammans med de höga uttagen medförde en så hög fiskedödlighet att fiskbestånden i flera fall var direkt hotade. Svenska fiskare kastar, enligt regeringen, 5–20 procent av all torsk som de fångar, 50 procent av havskräftan, 85 procent av vitlingen samt mer än 50 procent av rödspotta, rödtunga och kolja överbord. Största delen av fiskfångsten kastas för att fiskarna är för små för att de ska vara tillåtna att landa, för att fångsten ger ett för lågt pris eller för att kvoten är slut.⁸⁵ Utkast av fångster som får landas enligt gällande regler men som ger ett för lågt pris kallas för "high-grading". I Danmark är high-grading förbjudet sedan år 2002. Förbudet innebär att all fångad fisk som enligt EU:s regelverk är tillåten att landa, måste föras iland. Regeringen framhöll 2006⁸⁶ att ett svenskt förbud, trots svårigheterna att kontrollera efterlevnaden, snarast borde införas även i Sverige. Fiskeriverket avser att införa ett high-grading-förbud under 2008.⁸⁷

4.5 Sammanfattande iakttagelser

- Fiskeriverket har inte redovisat fiskeansträngningen i årsredovisningen. Regeringen har inte begärt sådan återrapportering i Fiskeriverkets regleringsbrev. Därmed saknas underlag för att bedöma måluppfyllelse när det gäller balans mellan fiskeansträngning och tilldelad kvot.
- Det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom området bevarandeåtgärder. Det gäller viktiga styrmedel som till exempel vilka minimimått på fisk och skaldjur som ska tillåtas samt tillstånds- och licensgivning. I fråga om vilka minimimått på fisk och minsta maskstorlekar i fiskeredskap som ska tillåtas har Fiskeriverket generellt sett valt att inte införa mer långtgående regler än vad EU föreskrivit. Yrkesfiskeslicenserna kan i högre grad användas som styrmedel, till exempel i fråga om att inskränka licenser till visst fiske. Fiskeriverket har endast använt denna befogenhet för en mindre del av det totala antalet gällande licenser. Fiskeriverket kan använda fartygstillstånden mer aktivt för att förändra fiskeflottans struktur. Myndigheten skulle exempelvis kunna tidsbestämma fartygstillstånden beroende på storleken av de tilldelade fiskekvoterna.
- Miljö- och jordbruksutskottet har uttalat att begränsningar i fiskets bedrivande utifrån art och geografiskt område ska användas som mer aktiva förvaltningsinstrument.

⁸⁵ Regeringens skrivelse 2005/06:171 *Vissa fiskeripolitiska frågor*, s. 52 f.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Ärendet har meddelats till EU-kommissionen och bereds fortfarande av Fiskeriverket. Se e-post från Fiskeriverket 2008-08-28.

- Fiskeriverket har svårt att urskilja bevarandeåtgärderna och kostnaderna för dessa. Det innebär att det är mycket svårt att bedöma sådana åtgärders kostnadseffektivitet.
- Fiskeriverket har inte sammanställt uppgifter om de särskilda tillstånden eller hur de har använts. Därmed saknas underlag för att bedöma om beviljandet av särskilda tillstånd har genomförts i linje med målen för fiskeripolitiken.
- Europeiska kommissionen har kritiserat Sverige för att inte ha följt regler om fisketillstånd inom den gemensamma fiskeripolitiken. Sverige hade inte säkerställt att fiskefartyg under svensk flagg hade anmält vilka typer av fiskeredskap som de avsåg att använda innan de gick in i vissa tillståndspliktiga fiskeområden.
- Den största delen av de svenska kvoterna är inte fördelade på fartygsnivå, sett till landningsvärde. De kvoter som Fiskeriverket fördelade till det kustnära fisket och/eller regionala åtgärder utgjorde en liten del av de totala kvoterna.
- Ett svenskt förbud mot utkast av fisk har dröjt men är under beredning.

5 Strukturåtgärder

Det råder sedan länge överkapacitet i den svenska fiskeflottan. En viktig uppgift för att nå målen för fiskeripolitiken är att skapa balans mellan fiskeflottans kapacitet och kvoterna.

Fiskeriverket har beräknat hur mycket kapacitet som fiskeflottan bör minska med till år 2015 för att fiskeföretagen ska kunna uppnå företags-ekonomisk lönsamhet. Beräkningarna visar en överkapacitet för torsk-fiskefartygen på minst 50 procent, för de pelagiska trålarna minst 30 procent och för räktrålarna minst 10 procent.

Strukturstöden beslutas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Stöden kan, bland mycket annat, ges som ersättning till yrkesfiskare som vill upphöra med fiske och skrota sitt fartyg eller för vidareutveckling av redskap.

Utöver strukturstöden har staten påverkat yrkesfiskets ekonomiska förutsättningar och struktur via befrielse från bränsleskatter och särskilda regler för a-kasseersättning.

Faktaruta

För att minska överkapaciteten i EU:s fiskeflottor och åstadkomma balans mellan kapaciteten och de tillgängliga fiskkvoterna får de så kallade referensnivåerna inte överskridas. Referensnivån är den samlade kapaciteten i fiskeflottan mätt som motorstyrka och bruttoton. När ett fartyg skrotas med strukturstöd måste dess kapacitet föras ut från fiskeflottan, vilket innebär att referensnivån för medlemsstaten minskas med motsvarande kapacitet. På detta sätt ska fartygsflottan inte kunna öka, utan i stället successivt minska genom stöden.

5.1 Krav och möjligheter

Huvudprincipen om EU:s exklusiva beslutanderätt inom den gemensamma fiskeripolitiken gäller även för strukturåtgärderna.⁸⁸ Medlemsstaternas nationella handlingsutrymme är dock betydande.

Medlemsstaterna ska enligt EU:s regelverk vidta åtgärder för att anpassa kapaciteten för sina fiskeflottor så att en stabil och varaktig balans uppnås mellan fiskekapaciteten och fiskemöjligheterna (det vill säga tillåten mängd

⁸⁸ Se avsnitt 4.1.1 angående EG-domstolens dom i mål nr 804/79 (bland annat domskäl 17 och 18, samt 28 och 29), Kommissionen mot Storbritannien och Nordirland.

som får fiskas enligt den tilldelade kvoten). Ett led i det arbetet är att se till att de fastställda referensnivåerna för fiskeflottan i varje medlemsstat inte överskrids.⁸⁹

Målen för strukturstöden för perioden 2000–2006, som administreras inom fonden för fiskets utveckling (FFU), var bland annat att bidra till att en hållbar balans mellan fiskeresurser och utnyttjandet av dessa uppnås.⁹⁰ Medlemsstaterna ska på nationell nivå säkerställa att stöden för omstrukturering genom EU:s strukturstödsprogram överensstämmer med deras förpliktelser inom den gemensamma fiskeripolitiken.⁹¹ Målen för programperioden 2007–2013, som administreras inom ramen för den Europeiska fiskerifonden är, liksom tidigare, att främja hållbar balans mellan resurserna och gemenskapsfiskeflottans fiskekapacitet.⁹²

Särskilda tak- och golvbelopp gäller för båda programperioderna i fråga om EU:s finansiering i förhållande till nationell finansiering.⁹³ För programperioden 2000–2006 reglerade EU även maximalt tillåtna stöd till enskilda mottagare och att kommissionen skulle godkänna medlemsstaternas program ned till enskilda åtgärder.⁹⁴ I övrigt bemyndigade EU medlemsstaterna att, under vissa närmare förutsättningar, ge strukturstöd till fiskerinäringen inom ett antal områden. De områden som kunde bli föremål för stöd var förnyelse och modernisering av fiskeflottan, småskaligt kustfiske och socioekonomiska åtgärder. Till den sistnämnda kategorin hörde bland

⁸⁹ För att följa referensnivåerna har EU infört ett system för inträde/utträde av fiskefartyg i medlemsstatens fiskeflotta bland annat innebär att för inträde utan offentligt stöd ska i princip lika stor kapacitet föras ut som förs in. Inträde av fartygskapacitet med offentligt stöd ska neutraliseras av utförelse av minst lika stor kapacitet för fartyg upp till 100 ton. För fartyg över 100 ton ska minst 1,35 gånger denna kapacitet föras ut ur flottan. Om offentligt stöd beviljas för skrotning ska den indragna kapaciteten automatiskt dras av från referensnivåerna för respektive lands kapacitet. Se artikel 11–13 rådets förordning (EG) nr 2371/2002. I 4 kap. förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ges mer detaljerade föreskrifter om strukturåtgärder med mera för fiskerinäringen; bemyndigandet fastställs i 2 § lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

⁹⁰ Artikel 1.2 rådets förordning (EG) nr 1263/1999 av den 21 juni 1999 om Fonden för fiskets utveckling, FFU. FFU:s insatser delas in i olika program, beroende på vilken region som berörs av insatserna. För regioner som är stödberättigade enligt de allmänna strukturfondernas mål 1, ingår FFU:s insatser i programplaneringen för detta mål. För regioner utanför mål 1, regleras FFU:s insatser av ett samlat programdokument för varje medlemsland. I Sverige omfattar FFU tre olika program; utanför Mål 1, Mål 1 norra Norrland och Mål 1 södra skogslänen.

⁹¹ Artikel 2.4 rådets förordning (EG) nr 1263/1999.

⁹² Artikel 4 b) rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden, EFF.

⁹³ Enligt artikel 53.4 i rådets förordning (EG) nr 1198/2006 ska EFF-fonden utgöra minst 20 procent av de totala offentliga utgifterna per prioriterat område. Det skulle kunna betyda att de 70 miljonerna från fonden skulle kunna drygas ut till 350 miljoner med hjälp av svenska offentliga medel varje år.

⁹⁴ Bilaga IV till rådets förordning (EG) nr 2792/1999 av den 17 december 1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskerisektorn. För perioden 2000–2006 gav EU också rätt till så kallat ökat skrotningsbidrag. Målet var att hjälpa medlemsstaterna att ytterligare minska fiskeansträngningen enligt de återhämtningsplaner som rådet hade antagit. Se artikel 2 rådets förordning (EG) nr 2370/2002 av den 20 december 2002 om införande av en nödatgärd från gemenskapen för skrotning av fiskefartyg. Artikel 19.3 rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna.

annat så kallat fartygsbidrag. EU angav här de ändamål som fartygsbidrag kan utbetalas för. Medlemsstaterna fick avgöra de närmare förutsättningarna för och med vilka belopp fartygsbidrag skulle utbetalas.⁹⁵

För strukturstödsperioden 2007–2013 har EU överlämnat fler beslutsbefogenheter till medlemsstaterna jämfört med den föregående perioden. Kommissionen ska inte längre godkänna de nationella programmen på en så detaljerad nivå som ned till enskilda åtgärder. Målen för strukturstödsperioden ska eftersträvas inom ramen för ett partnerskap mellan kommissionen och medlemsstaten. Ansvar ska utövas på lämplig territoriell nivå enligt varje medlemsstats institutionella system och EU:s regler.⁹⁶

Vid sidan av strukturstöden beslutar medlemsstaterna själva om direkta och indirekta subventioner till fisket.⁹⁷ I fråga om energi- och koldioxidskatter på bränsle, har medlemsstaterna sedan år 2004 ett handlingsutrymme att avgöra om yrkesfisket (havsfisket som inte avser internationella transporter samt insjöfisket) ska befrias från sådana skatter eller inte.⁹⁸

EU:s regelverk ställer alltså vissa krav i syfte att uppnå de övergripande intentionerna med lagstiftningen. Inom ramen för dessa krav finns emellertid ett nationellt handlingsutrymme där den nationella styrningen av medlen har avgörande betydelse för effekterna av statens insatser och om insatserna är kostnadseffektiva.

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat sig för en mer effektiv styrning och uppföljning av stöden. Skrotningsbidragen bör enligt riksdagen kunna göras mer träffsäkra och inriktas på de delar av fiskeflottan som har överkapacitet.⁹⁹ Enligt miljö- och jordbruksutskottet ska kraven på in- och utförsel av fartyg i fiskeflottan användas som mer aktiva förvaltningsinstrument.¹⁰⁰

5.1.1 *Den svenska författningsregleringen*

Förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen preciserar bland annat kraven för EU-stöd.¹⁰¹ Enligt förordningen kan stöd medges med högst de stödnivåer som gäller enligt EU:s förordningar.¹⁰² I Fiskeriverkets författningssamling kompletterar och inskränker myndigheten reglerna för struk-

⁹⁵ Artikel 8–12 rådets förordning (EG) nr 2792/1999. Se även e-post från Fiskeriverket 2008-07-24.

⁹⁶ Artikel 8 och 9 rådets förordning (EG) nr 1198/2006.

⁹⁷ En viktig förutsättning är dock att sådana stöd är i överensstämmelse med EU:s regler om statsstöd.

⁹⁸ Se avsnitt 5.4 nedan.

⁹⁹ Bet. 2006/07:MJU 2 s. 35, rskr. 2006/07:67–68; bet. 2007/08:MJU 2 s. 39, rskr. 2007/08:93.

¹⁰⁰ Bet. 2003/04:MJU 13 s. 21, rskr. 2003/04:186.

¹⁰¹ 4 kap. 9 § förordningen (1994:1716) i dess lydelse till och med den 30 april 2008.

¹⁰² 4 kap. 1 § 2 st förordningen (1994:1716) i dess lydelse till och med den 30 april 2008. Efter denna tidpunkt reglerar inte förordningen storleken av skalorna för strukturstöden till det svenska yrkesfisket.

turstöd.¹⁰³ De svenska stödnivåerna var för programperioden 2000–2006 avsevärt lägre än EU:s nivåer.¹⁰⁴ Stödnivåerna har ökat upp till EU:s maximibelopp under några särskilda skrotningskampanjer.

5.2 Användning av strukturstöd

5.2.1 *En tiondel av stöden har gått till skrotning*

Strukturstöden till fisket har under de senaste åren omfattat cirka 150 miljoner kronor per år. Stöden finansieras till stor del av EU-medel, se tabellen nedan. Medlemsländerna har stora möjligheter att själva bestämma hur mycket stöd de vill begära och hur stöden ska fördelas mellan olika insatsområden.

Sverige har valt att sprida stöden på en stor mängd olika insatsområden. Den enskilt mest betydande svenska stödåtgärden är bidrag till förädling och saluförande (20 procent) och går alltså inte direkt till fiskeflottan.

Ungefär en tiondel av stöden har använts för skrotningsbidrag. Syftet med skrotningsbidragen är att de ska minska fiskeflottans kapacitet. Sverige använder en något lägre andel stöd som skrotningsbidrag än genomsnittet för EU. Vissa länder använde betydligt större del av strukturstöden till skrotningsbidrag än Sverige. Till exempel använde Polen 38 procent av stöden för detta ändamål.¹⁰⁵

En mindre del av stöden, 1,2 miljoner kronor totalt under hela perioden 2000–2006, har använts för utveckling av fiskeredskap. Syftet är bland annat att göra fisket mer hållbart med mindre bifångster.

Fram till och med år 2004 beviljades även medel för nybyggnation av fiskefartyg. Efter 2004 är sådana stöd inte tillåtna inom den gemensamma fiskeripolitiken.¹⁰⁶

¹⁰³ Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2001:1) om statligt stöd till fiskerinäringen.

¹⁰⁴ Ibid 4 §. Till exempel medgav 4 § FIFS 2001:1 ett nationellt maximalt stödbelopp på 8 000 kronor per bruttoton vid skrotning av fiskefartyg. Detta innebar maximala stödbelopp med 800 000–2 392 000 kronor för fartyg med en vikt mellan 100–299 ton. Enligt EU:s stödskalor kunde stöd för skrotning av fartyg av motsvarande storlek betalas ut med 2 700 euro per bruttoton och ett engångsbelopp på 232 000 euro. Detta motsvarade cirka 4 800 000–9 900 000 kronor (vid en antagen valutakurs av 1 euro = 9,5 kronor), se bilaga IV 1. tabell 1 rådets förordning (EG) nr 2792/1999.

¹⁰⁵ Avser fondens användning från 2000 fram till och med 2005. Eurostat, 2006.

¹⁰⁶ Redan i programdokumentet från 2001 fanns nedskärningskrav inom alla segment i fiskeflottan utom för fartyg mindre än 12 meter fiskande med passiva redskap, ett mer miljövänligt, småskaligt kustfiske.

Tabell 8. Strukturstöd till fiskeribranschen i Sverige åren 2002–2007, netto utbetalade medel, miljoner kronor

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Strukturstöd EU kr	85	77,3	80	76	89,3	56,1
Strukturstöd inhemsk finansiering* kr	61	61,7	63,1	53,2	69,3	39,9
Totalt stöd kr	145,9	139	143,1	129,2	158,6	96,1
Därav stöd inriktade mot fiskeflottan** inklusive skrotningsbidrag kr	45,6	19,3	13,7	5,3	14,4	5,1

Källa: Fiskeriverkets bearbetning

*I inhemsk finansiering ingår Fiskeriverkets anslag och annan svensk finansiering.

**Främst skrotning, nybyggnation och de fartygsbidrag som betalas ut vid fiskestopp, det vill säga åtgärder som var inriktade mot fiskeflottan.

*** Stöden betalas ut i efterhand vilket innebär att utbetalningarna 2007 avser stödperioden 2000–2006. Medel har ännu inte börjat betalas ut för stödperioden 2007–2013.

5.2.2 Låg efterfrågan på medel ur strukturfonden

De svenska ansökningarna om medel från Fonden för fiskets utveckling (FFU) har inte nått upp till den anslagna ramen. Strukturstöden har alltså inte kunnat användas fullt ut. I princip alla som har sökt stöd och uppfyllt de formella kraven har också fått stöd. Stöden har, enligt den halvtidsutvärdering som Inregia AB genomfört på uppdrag av Fiskeriverket, varit efterfrågestyrda snarare än styrda av de mål som de syftar till att uppnå.¹⁰⁷ Fiskeriverket har i sina föreskrifter bestämt att den storlek på skrotningsbidrag som maximalt ska kunna betalas ut ligger avsevärt lägre än de nivåer som EU:s regelverk tillåter.

Som en reaktion på den låga efterfrågan har arbetet inom FFU varit fokuserat på en hög nyttjandenivå, både vad gäller fattade beslut och utbetalade medel. Detta har skett bland annat genom riktade informationsinsatser och genom ett utvecklat samarbete mellan länsstyrelserna och Fiskeriverket. Övervakningskommittén¹⁰⁸ har fattat beslut om omföringar i

¹⁰⁷ Halvtidsutvärdering av gemenskapens strukturåtgärder inom fiskesektorn 2000-2006, Inregia AB december 2003. Riksrevisionens genomgång av protokoll från sekretariatet för övervakningskommittén för fiskenäringen utanför mål 1, 2002–2008.

¹⁰⁸ Övervakningskommittén utses av medlemsstaten och har till uppgift att säkerställa kvaliteten på genomförandet av programmet. Ordförande är Jordbruksdepartementets representant. Fiskeriverket står för sekretariatet. Såväl företrädare för länsstyrelser, Nutek, kommissionen och branschföreträdare ingår i övervakningskommittén.

programmet för att tillgodose efterfrågan och utvecklingsbehovet inom näringen.¹⁰⁹

5.2.3 Otydliga prioriteringar för kommande stödperiod

Planerna för kommande stödperiod visar inte hur mycket resurser som ska användas för exempelvis skrotningsbidrag.

Det framgår inte av Regeringskansliets nationella strategiska plan för fiskenäringen i Sverige 2007–2013 hur mycket medel eller hur stor andel av medlen som kommer att avsättas för exempelvis skrotning.¹¹⁰ Skrotning ingår i ett prioriterat område som enligt planen ska omfatta 25 procent av medlen. I samma prioriterade område ingår även medel för fyra andra typer av åtgärder.

Sveriges förslag till operativt program för Europeiska fiskerifonden 2007–2013 har utarbetats av Fiskeriverket. Ramböll Management utförde på uppdrag av Fiskeriverket en förhandsbedömning av programförslaget. Utvärderingen visade bland annat att programmet är mycket brett och innefattade i princip allt som går att göra enligt förordningen.¹¹¹ I den slutliga versionen av programmet har Fiskeriverket, enligt egen uppgift, beaktat rekommendationerna från Ramböll Managements utvärdering.

I det slutliga programmet saknas dock fortfarande en tydlig prioritering. Det framgår inte av planen hur pengarna ska fördelas mellan olika prioriterade åtgärder.

Olika åtgärder som förväntas bidra till olika mål ingår i samma prioriterade område. I den slutliga versionen finns fem prioriterade områden och inom det prioriterade området 1 (det finns ingen prioriteringsordning mellan de prioriterade områdena 1–5) ska särskilt prioriteras:

- skrotning av fartyg för att minska kapaciteten i fiskeflottan,
- åtgärder som ökar lönsamheten i det småskaliga fisket,
- socioekonomiska åtgärder, särskilt för att öka yrkesmässiga kunskaper hos yngre fiskare,
- selektivt fiske och förebyggande av skador orsakade av rovdjur,
- förbättrad arbetsmiljö, säkerhet och produktkvalitet.

¹⁰⁹ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 13, s. 62.

¹¹⁰ Varje medlemsstat ska ta fram en nationell strategisk plan som är vägledande för det nationella operativa programmet, se artikel 15 rådets förordning (EG) nr 1198/2006 samt artikel 3 kommissionens förordning (EG) nr 498/2007 av den 27 mars 2007 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1198/2006 om Europeiska fiskerifonden.

¹¹¹ Utvärderingen visade även att programmet inte var fullständigt och måste kompletteras och eller utvecklas på många ställen för att uppfylla de krav som ställs på ett operativt program i förordningen.

Några nya anslag har inte beviljats och för att nå Fiskeriverkets kvantifierade mål om en minskning av fiskeflottan skulle, enligt Fiskeriverket, hela den nationella medfinansieringen behöva användas enbart för skrotningsbidrag.

I stället innebär planen att många olika åtgärder får stöd, samtidigt som erfarenheten från tidigare stödperiod visar att intresset för att söka medel har varit lågt. Inför den kommande stödperioden är enligt Fiskeriverket emellertid intresset mycket stort; över 20 ansökningar om skrotningsbidrag har inkommit.¹¹²

5.3 Förvaltning och finansiell kontroll av strukturstöden

Varje medlemsstat ska utfärda riktlinjer för utformningen av de nationella förvaltnings- och kontrollsystemen för strukturstöden.¹¹³ De nationella förvaltningssystemen för strukturstöden enligt FFU bygger på följande delar.¹¹⁴

Den nationella förvaltningsmyndigheten ansvarar för genomförandet av insatserna enligt strukturstödsprogrammen. Myndigheten ska se till att de särskilda villkoren för stöd iakttas. Den ska dessutom försäkra sig om att förmånstagarna har nödvändig teknisk kapacitet, att företagen är finansiellt bärkraftiga och att de följer samtliga bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken innan stöd beviljas. Om det under stödperioden skulle visa sig att stödmottagaren inte följer den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser ska hela eller delar av stödet återbetalas i förhållande till hur allvarlig överträdelsen är.¹¹⁵

De utbetalande myndigheterna ansvarar för att ansökningarna om utbetalning från strukturstödsprogrammen sammanställs och skickas in till kommissionen. De utbetalande myndigheterna tar sedan emot utbetalningarna från kommissionen.¹¹⁶

Fiskeriverket är både förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för FFU i Sverige. Myndighetens resursavdelning ansvarar för dessa

¹¹² Fiskeriverkets hemsida 2008-08-25.

¹¹³ Artikel 2 kommissionens förordning (EG) nr 438/2001 av den 2 mars 2001 om genomförandebestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen för stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna. Medlemsstaterna ska bland annat säkerställa att förvaltningsmyndigheterna och de utbetalande myndigheterna får tillräcklig vägledning beträffande de förvaltnings- och kontrollsystem som behövs för att garantera en sund ekonomisk förvaltning av strukturfonderna i överensstämmelse med allmänt vedertagna normer och principer. Detta gäller särskilt för att se till att alla ansökningar om stöd från gemenskapen är korrekta, att de följer reglerna och att de kan anses stödberättigande.

¹¹⁴ Artikel 9 och 34 rådets förordning (EG) nr 1260/99.

¹¹⁵ Artikel 18 rådets förordning (EG) nr 2792/1999 av den 17 december 1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskerisektorn.

¹¹⁶ Den utbetalande myndigheten ska också lämna så kallade utgiftsdeklarationer till kommissionen för att kunna få betalningar ur FFU. Se artikel 32 i rådets förordning (EG) nr 1260/99.

funktioner.¹¹⁷ Beslut om stöd fattas av såväl Fiskeriverket som av länsstyrelserna. På länsstyrelserna finns också beredningssekretariat för fonden. FFU har en särskild övervakningskommitté som utses av regeringen.¹¹⁸

Internrevisionen vid Länsstyrelsen i Gävleborgs län har tidigare ansvarat för EU-revisionen av FFU. Från april 2008 ansvarar Ekonomistyrningsverkets (ESV) avdelning för EU-revision för denna revision.¹¹⁹

Medlemsstaterna ska också svara för finansiell kontroll av utbetalade stöd, bland annat för att kontrollera att förvaltnings- och kontrollsystemen är effektiva. Den finansiella kontrollen ska utföras på ett urval bestående av minst 5 procent av de totala stödberättigade utgifterna.¹²⁰ Kommissionen accepterar att maximalt 2 procent av de kontrollerade stödberättigade utgifterna är felaktiga.¹²¹ I Sverige ansvarar Fiskeriverkets kontrollavdelning för denna kontroll.¹²²

5.3.1 *Hög andel fel i beviljade och utbetalade medel*

Andelen felaktiga utbetalningar i Sverige är betydligt högre än de två procent fel som kommissionen accepterar, se nedanstående tabell. De felaktiga utbetalningarna avser medel från såväl EU som från den svenska statsbudgeten.

Fiskeriverket har för perioden 2000–2006 handlagt 2 688 stycken ansökningar om stöd från FFU. Antalet beviljade stöd uppgår till 2 653 stycken.

¹¹⁷ Se 4 kap. 4–6 §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen i dess lydelse till och med den 30 april 2008. Enligt de svenska kompletterande reglerna ska Fiskeriverket kontrollera att utbetalningen är förenlig med EU:s regelverk innan stöd betalas ut. Om kontrollen visar att en utbetalning skulle strida mot EU:s regler, ska Fiskeriverket besluta att inte betala ut stödet och sända tillbaka stödärendet till den myndighet eller arbetslöshetskassa som har beviljat stödet. Fiskeriverket har delegerat föreskriftsrätt för att meddela ytterligare föreskrifter om stöd samt föreskrifter för länsstyrelsens handläggning av stödärenden, om det underlag som krävs för utbetalning av stöd och om återkrav. Se 23 § 2 st. enligt den per 2007-03-01 upphävda förordningen (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder.

¹¹⁸ Se 4 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

¹¹⁹ Enligt artikel 13 i kommissionens förordning (EG) nr 438/2001 ska medlemsstaterna senast den 30 juni varje år underrätta kommissionen om hur de under det föregående kalenderåret har tillämpat förordningens artikel 10 om urvalskontroll av insatser inom strukturstöden; en så kallad artikel 13-rapport. Denna uppgift har till och med 2007 ålegat Internrevisionen vid Länsstyrelsen i Gävleborg och därefter ESV:s avdelning för EU-revision. ESV avdelning för EU-revision har även till uppgift att lämna en så kallad avslutsdeklaration för FFU till kommissionen. Se artikel 38.1 f i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 samt artikel 15 i kommissionens förordning (EG) nr 438/2001.

¹²⁰ Artikel 10 i kommissionens förordning (EG) nr 438/2001.

¹²¹ Decision of the Commission: Guidelines on closure of assistance (2000–2006) from the Structural Funds, bilaga 2 punkt 3.7.

¹²² De sammanlagda granskade beloppen uppgår till följande andelar av totala stödberättigade utgifter för perioden 2000–2007: För mål 1 Norra 14,2 procent, mål 1 Södra 13,4 procent och utanför mål 1 6,2 procent. Se ESV, Avdelningen för EU-revision, Revisionsrapport. Systemrevision år 2007 avseende Fonden för fiskets utveckling (FFU) för programmen Utanför mål 1, mål 1 Norra Norrland och mål 1 Södra Skogslänen, dnr 292/2008.

Tabellen nedan visar Fiskeriverkets kontrollavdelnings samt resursavdelnings skattning av felprocenten.¹²³

Tabell 9. Beviljade strukturstöd (i tkr) och sammanställning ackumulerad* felprocent

Program	FFU EU-medel Stödperioden 2000–2006	Total svensk offentlig finansiering, 2000–2006	Total offentlig finansiering	Ackumulerad felprocent 2006 enligt kontroll- avdelningen (FiV)	Ackumulerad felprocent 2007 enligt kontroll- avdelningen (FiV)	Resurs- avdelningens skattning av felprocenten 2006 ¹²⁴ (FiV)
Utanför Mål 1	439 995	351 661	791 656	6,0 %	5,4 %	1,97 %
Mål 1 Norra	41 202	18 678	59 880	29,8 %	34,1 %	2,3 %
Mål 1 Södra	27 986	7 795	35 781	11,6 %	48,1 %	10,3 %

Källa: Fiskeriverket 2008-06-18.

* Uttrycket ackumulerad felprocent innebär att fel som rättats till har dragits ifrån och att nyttkomna fel har lagts till.

Som framgår av tabellen är andelen felaktiga utbetalningar hög för det program som avser åtgärder utanför strukturfondernas mål 1. För programmen mål 1 norra och södra är andelen mycket hög, och har dessutom ökat.

Såväl de externa revisionsorganen och Fiskeriverkets internrevision¹²⁵ som kommissionen har kritiserat den svenska administrationen av de tre strukturstödsprogrammen inom FFU. För en utförlig beskrivning av kritiken, se bilaga 3.

I december 2008 ska kommissionen avgöra storleken på slutbetalningen från FFU. De medel som beviljats på svensk nationell nivå, men som ännu inte ersatts av kommissionen, uppgick i mitten av juni 2008 till totalt cirka 48 miljoner kronor.¹²⁶

¹²³ E-post från Fiskeriverket 2008-06-18. I fråga om misstänkta oegentligheter har Fiskeriverket rapporterat 15 ärenden till kommissionens enhet för bedrägeribekämpning, Olaf. Av dessa ärenden gjorde Fiskeriverket en åtalsanmälan till Ekobrottsmyndigheten i fyra fall. E-post från Fiskeriverket 2008-06-17.

¹²⁴ I de fall Fiskeriverkets kontrollavdelning och resursavdelning har olika uppfattning om vilka åtgärder som bör vidtas, fattar Fiskeriverkets generaldirektör beslut om eventuella åtgärder i enlighet med en överenskommelse mellan kontrollavdelningen, internrevisionen och resursavdelningen. Den felprocent som resursavdelningen angett är den felprocent som kvarstår efter att ärendet avgjorts av generaldirektören, det vill säga ärenden som blir föremål för återkrav eller indragning. Se Fiskeriverkets svar 2008-06-18 på ESV:s utkast till revisionsrapport.

¹²⁵ Fiskeriverkets internrevisions årsrapporter för verksamhetsåren 2002–2007.

¹²⁶ Beloppet avser cirka 44,5 miljoner utanför mål 1, till ca 2 miljoner för mål 1 Norra Norrland och till cirka 1,5 miljoner för mål 1 Södra Skogslänen. Se e-post från Fiskeriverket 2008-06-18.

5.3.2 *Bristerna i hanteringen av stöd kan medföra ekonomiska konsekvenser*

Följden av brister i förvaltnings- och kontrollsystemen kan bli att kommissionen håller inne hela eller delar av slutbetalningen för programperioden 2000–2006.¹²⁷ Om så sker kan statens budget belastas av ytterligare utgifter, eftersom utbetalningarna redan har beslutats. Vidare förutsätter utbetalningar under programperioden 2007–2013 att revisionsmyndigheten utfärdar dels ett inledande yttrande, dels ett årligt yttrande under perioden. Det inledande yttrandet avser frågan om Sveriges förvaltnings- och kontrollsystem överensstämmer med EU:s krav. Det årliga yttrandet avser frågan om Sveriges underlag för utbetalningar från kommissionen är korrekta. Om det inledande yttrandet innehåller reservationer om brister som inte rättas till, kan Sverige tills vidare bli utan EU-stöd för den kommande strukturstödsperioden 2007–2013. Om felfrekvensen är fortsatt hög under perioden, kan revisionsmyndighetens årliga yttrande medföra att kommissionen håller inne utbetalningar.¹²⁸ Dessa förhållanden kan i sin tur medföra att finansieringen av strukturstöden i högre grad kommer att belasta den svenska statsbudgeten.

5.4 Befrielse från energiskatt och koldioxidskatt

5.4.1 *Sverige får bestämma energi- och koldioxidskatter för yrkesfisket*

Medlemsstaterna inom EU har tidigare varit skyldiga att undanta yrkesfiske inom gemenskapens farvatten från punktskatter (i Sverige energiskatt och koldioxidskatt)¹²⁹ på bränsle. Sedan den 1 januari 2004 är det möjligt för varje

¹²⁷ Se avsnitt 1 och 2 i kommissionens riktlinjer för kommissionens avdelningar om principer, kriterier och vägledande nivåer för finansiella korrigeringar enligt artikel 39.3 i förordning (EG) nr 1260/1999. Bryssel den 2.3. 2001. K(2001)476.

¹²⁸ Artikel 61.1.e ii) och artikel 71.2 rådets förordning (EG) nr 1198/2006. Det årliga yttrandet ska ange huruvida förvaltnings- och kontrollsystemet fungerar effektivt för att ge en rimlig garanti för att de utgiftsdeklarationer som lämnats in till kommissionen under det året är korrekta och som en följd av detta en rimlig garanti för att de underliggande transaktionerna är lagliga och korrekta. ESV har den 30 oktober 2008 lämnat ett inledande yttrande jämte rapport avseende de svenska förvaltnings- och kontrollsystemen för programperioden 2007–2013 till regeringen. Det inledande yttrandet ska lämnas till kommissionen inom 12 månader efter att det operativa programmet godkändes, vilket för Sveriges del innebär att yttrandet ska lämnas till kommissionen senast den 19 december 2008. Yttrandet innehåller i nuläget ett antal reservationer om brister. Se ESV, Utlåtande jämte rapport om förvaltnings- och kontrollsystemens förenlighet utfärdat enligt artikel 71.2 rådets förordning (EG) nr 1198/2006 och artikel 50 kommissionens förordning (EG) nr 498/2007, dnr 10-209/2008, 2008-10-30.

¹²⁹ Med punktskatt avses alla indirekta skatter (med undantag av mervärdesskatt) som beräknas direkt eller indirekt på kvantiteten av energiprodukter och elektricitet när de frisläpps för förbrukning, se artikel 4.2 i 2003 års energiskattedirektiv. Sverige har valt att dela upp den harmoniserade punktskatten i två separata skatter, en energiskatt och en koldioxidskatt. Därutöver tas en nationell svavelskatt, som inte omfattas av reglerna i 2003 års energiskattedirektiv, på bränslen, jfr prop. 2006/07:13 s. 50.

medlemsstat att avgöra om yrkesfisket i såväl insjöarna som haven¹³⁰ även fortsättningsvis ska befrias från energi- och koldioxidskatter.¹³¹ Sverige har behållit denna skattebefrielse.¹³²

Den årliga skattebefrielsen till yrkesfisket motsvarar över 200 miljoner kronor per år.¹³³ Det kan jämföras med den samlade nettovinsten i fisket som var drygt 68 miljoner kronor år 2006.

Ett viktigt mål inom fiskeripolitiken är att anpassa fiskeansträngningen till fiskemöjligheten, det vill säga till tilldelad kvot.

Skattebefrielsen motverkar det målet eftersom den bidrar till att det kostar betydligt mindre än det annars skulle ha gjort för yrkesfiskarna att öka fiskeansträngningen, samtidigt som det inom flera segment vore önskvärt att i stället minska fiskeansträngningen för att nå målen. Marginalkostnaden för exempelvis ett extra tråldrag blir avsevärt lägre än vad den skulle ha varit utan skattebefrielse.

För att ta ett räkneexempel använder en bottentrålare i genomsnitt 1000 liter bränsle per fiskeansträngning.¹³⁴ Skattebefrielsen blir då i exemplet nära 4 000 kronor per fiskeansträngning. Skattebefrielsen innebär också att så kallad high-grading när fiskaren kastar tillbaka olönsamma fångster i havet blir mer ekonomiskt lönsam än den annars skulle ha varit.

Även målet om att stödja småskaligt kustfiske motverkas av skattebefrielsen. Det är det storskaliga trålfisket som gynnas mest av skattebefrielsen eftersom det använder mest bränsle. Ungefär hälften av allt bränsle används av de 92 fiskefartyg som är över 24 meter och bedriver storskaligt fiske. Följaktligen tillfaller även hälften av skattebefrielsen, cirka 100 miljoner kronor per år de 92 största fiskefartygen (av totalt 1 267 aktiva fiskefartyg i fiske-

¹³⁰ Förutsättningen är att det är fråga om sådant havsfiske som inte innefattar internationella transporter eller transporter mellan gemenskapens medlemsstater, se noten nedan.

¹³¹ Se rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (2003 års energiskattedirektiv); artikel 14.1 c, 14.2 och 15. 1 f. Tidigare gällde rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor (mineraloljedirektivet). Uttrycket "gemenskapens farvatten" i artikel 8.1 c första stycket i direktiv 92/81/EEG, vilken motsvaras av artikel 14.1 c i 2003 års energiskattedirektiv, har varit aktuell för EG-domstolens tolkning i mål C-391/05, se e-post från Skatteverkets rättsavdelning 30 maj 2008. Vad som alltid måste skattebefrias är dock "internationella transporter och transporter mellan gemenskapens medlemsstater, jämför artikel 14.2 i energiskattedirektivet.

¹³² Skattebefrielsen regleras i 6 a kap. 1 § 4 punkten, lagen (1994:1776) om skatt på energi.

¹³³ Det finns olika sätt att beräkna hur stor den samlade skattebefrielsen till yrkesfisket är, därför redovisar vi flera skattningar. Koldioxidskatten är 2 883 kr per m³ för samtliga oljekvaliteter medan energiskatten varierar. Sammantaget blir skattesubventionen då 3,65 kr eller 4,16 kr per liter beroende på typ av oljekvalitet. Årsförbrukningen för samtliga segment inom yrkesfisket var enligt Fiskeriverket 60 020 559 liter år 2006. Det innebär att skattebefrielsen motsvarar mellan 219,1 miljoner kronor och 249,7 miljoner kronor.

¹³⁴ Svenska bottentrålare användes för drygt 25 000 fiskeansträngningar under 2006. Under samma år använde fiskefartygen i detta segment drygt 25 miljoner liter bränsle. I genomsnitt användes alltså cirka 1 000 liter bränsle per fiskeansträngning. Data om fiskeansträngningar och bränsleförbrukning i olika segment har hämtats från Fiskeriverket.

flottan). Den genomsnittliga skattebefrielsen för de största fiskefartygen är alltså över en miljon kronor per år och fiskefartyg.

Yrkesfisket är den tredje största branschen i Sverige när det gäller koldioxidutsläpp i förhållande till förädlingsvärde. År 2004 var koldioxidutsläppen 461 kg per miljon kronor i förädlingsvärde. Det kan jämföras med genomsnittet för hela näringslivet som var 28 kg per miljon kronor förädlingsvärde.¹³⁵ Fisket har alltså, relativt sett, mycket höga utsläpp av koldioxid. Eftersom yrkesfisket är befriat från energi- och koldioxidskatter är incitamenten att använda mer energisnåla motorer eller fiskemetoder mindre än de annars skulle ha varit.

5.4.2 Effekterna av befrielsen från energi- och koldioxidskatter har inte rapporterats

Fiskeriverket har inte rapporterat till regeringen om de negativa effekter skattebefrielsen har för flera av de övergripande målen för fiskeripolitiken.

Regeringen i sin tur har inte rapporterat till riksdagen om skattebefrielsens negativa effekter för möjligheterna att nå målen inom fiskeripolitiken, eller att Sverige sedan år 2004 har ett handlingsutrymme att avgöra om yrkesfisket¹³⁶ även fortsättningsvis ska befrias från energi- och koldioxidskatter. Frågorna berörs inte i regeringens proposition *Anpassningar av energibeskattningen till energiskattedirektivet, m.m.* (Prop. 2006/07:13) eller i regeringens promemoria 27 juni 2006, *Anpassning av energibeskattningen till energiskattedirektivet m.m.*¹³⁷

Sjöfartsverket har dock i ett regeringsuppdrag från 2004 uttryckligen diskuterat skattebefrielsen även för yrkesfisket samt några tänkbara följder av en eventuell beskattning.¹³⁸ Sjöfartsverket har enligt rapporteringen av regeringsuppdraget haft samråd med Naturvårdsverket och Skatteverket, dock inte med Fiskeriverket. Många länder har skattebefrielse för yrkesfisket, men exempelvis Estland förefaller ha använt det nationella handlingsutrymmet och har viss beskattning av bränslet i yrkesfisket.¹³⁹

¹³⁵ Miljöräkenskaper, SCB.

¹³⁶ Här avses havsfiske som inte kan anses avse internationella transporter samt insjöfiske.

¹³⁷ Skatteutskottets betänkande 2006/07:SkU5 Anpassningar av energibeskattningen till energiskattedirektivet, m.m. berör inte heller frågan om skattebefrielse för yrkesfisket.

¹³⁸ Beskattning av sjöfartens bränslen. Dnr 0302-04-02397, 2004-12-30. Förutsättningar för och effekter av beskattning enligt det nya energiskattedirektivet. Slutredovisning av regeringsuppdrag.

¹³⁹ Estonian Alcohol, Tobacco and Fuel Excise Duty Act, § 74, ikraftträdande från och med den 1 januari 2007.

5.5 Stöd via a-kassan

5.5.1 Särskilda a-kasseregler för yrkesfiskare

Utöver de generella a-kassereglerna kan yrkesfiskare även få ersättning när de inte kan fiska på grund av oväder eller av de fiskestopp som Fiskeriverket/EU beslutar om.

Sveriges Fiskares arbetslöshetskassa (SFA) administrerar a-kassan till yrkesfiskare. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom arbetsmarknadsavgifter och medlemsavgifter.

Under 2007 betalade a-kassan ut 27,4 miljoner kronor varav 26,9 miljoner kronor gick till yrkesfiskare i saltsjöfiske.¹⁴⁰ Arbetslöshetsersättningen avsåg 46 874 dagar. Ersättningen fördelade sig på 836 ersättningstagare, vilket innebär att varje ersättningstagare i genomsnitt fick ersättning i 56 dagar. Den enskilt största arbetslöshetsorsaken under 2007 var fiskestopp som beslutats av Fiskeriverket eller EU.

A-kassan administrerar även utbetalningar av ekonomiskt stöd (fartygsbidrag) på uppdrag av Fiskeriverket. Ersättningen avser fasta kostnader för fiskefartygen under perioder då fiskestopp införts av Fiskeriverket.¹⁴¹ Under 2007 har torskfiskeföretag fått 13,5 miljoner kronor sådan ersättning för vissa av de perioder då torskfiske var förbjudet i Östersjön. Fiskeriverket har motiverat stödet med att de svenska torskfiskefartygen befinner sig i en svår ekonomisk situation.¹⁴²

5.6 Effekter av olika strukturåtgärder

5.6.1 Bristande redovisning av långvarig överkapacitet i fiskeflottan

Enligt målet om att anpassa fiskeflottans kapacitet till kvoten borde kapaciteten minska, särskilt inom vissa segment. Utvecklingen visar inte att

¹⁴⁰ A-kassan skattar att endast en mindre del, totalt endast cirka en halv miljon kronor per år av a-kasseersättningen går till yrkesfiskare verksamma inom sötvattenfiske.

¹⁴¹ Lag (1976:447) om rätt för erkänd arbetslöshetskassa att pröva fråga om statsbidrag till fiskeföretag, Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, Fiskeriverkets föreskrifter om statligt stöd till fiskerinäringen (FIFS 2001:1).

¹⁴² Fiskeriverkets plan för anpassning av fiskeflottan: torskfiske i Östersjön, 2008-03-18, dnr 40-1337-08 s. 5.

statens insatser haft en sådan effekt. Tvärtom bedöms överkapaciteten ha ökat enligt Fiskeriverkets senare bedömningar.¹⁴³

Överkapaciteten redovisas i Fiskeriverkets årsredovisning endast per fiske (art). Fiskeriverket har inte redovisat hur stor del av fiskeflottans kapacitet eller antal fiskefartyg som skulle behöva tas ur bruk för att nå balans mellan kapaciteten och kvoten eller för att nå företagsekonomisk lönsamhet. Regeringen har inte begärt denna återrapportering i regleringsbrevet avseende Fiskeriverket.

5.6.2 *Brister i redovisningen – antalet aktiva fiskefartyg har ökat något*

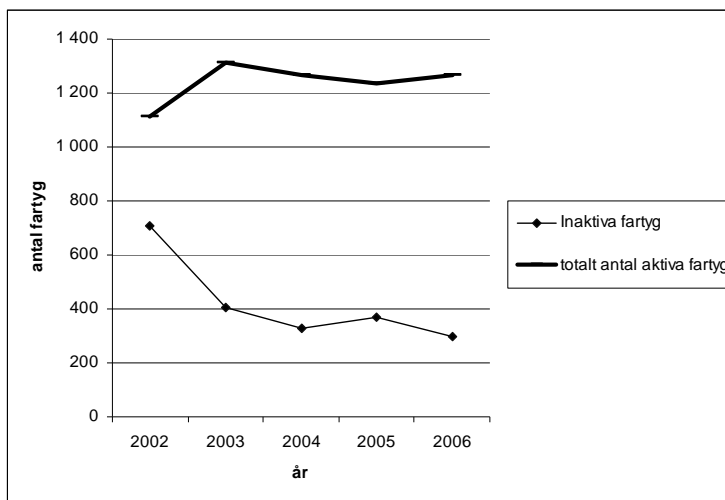
Det går inte att utläsa ur Fiskeriverkets årsredovisning hur stor del av kapaciteten som består av aktiva fartyg. Det beror på att redovisningen även innefattar inaktiva fiskefartyg.

Enligt EU ska samtliga fiskefartyg, även fiskefartyg som inte har registrerat någon fångst, räknas med i de så kallade referensnivåerna.

Enligt Fiskeriverkets rapportering till EU har fiskeflottans kapacitet minskat något. I den rapporteringen ingår dock även fartyg som är inaktiva, det vill säga som inte har redovisat någon fångst. Den redovisade minskningen avser i huvudsak fiskefartyg som redan var inaktiva när de togs ur flottan. Om endast aktiva fartyg räknas så har fiskeflottans kapacitet tvärtom ökat något, såväl mätt i kW som i bruttoton.

¹⁴³ I programkomplementet för Strukturstöd till fiskenäringen utanför mål 1 2000–2006 fanns stora nedskärningskrav i flera segment. Det saknades nedskärningskrav för segment 1, kravet var 2,2 procent nedskärning för segment 2, 0,5 procent för segment 3, 26,4 procent för segment 4, 18,4 procent för segment 5 och 26,1 procent för segment 6. I det operativa programmet för perioden 2007–2013 visar beräkningarna att det fordras ännu större minskningar än vad som krävdes enligt det tidigare programmet. Kapaciteten måste minska med cirka 50 procent inom det demersala torskfisket och med 10 procent inom räksegmentet. Vidare råder en överkapacitet inom det pelagiska segmentet och enligt beräkningarna bör cirka 30 procent av kapaciteten inom det pelagiska segmentet skrotas eller på annat vis försvinna ur den svenska flottan för att nå en balans mellan fiskeflottans kapacitet och kvoten.

Diagram 1. Förändring av antalet aktiva och inaktiva fiskefartyg



Källa: RiR:s bearbetning av Fiskeriverkets data

5.6.3 Olika indelningar av fiskefartyg försvårar jämförelser

Jämförelser och övergripande analyser försvåras dels av att vissa redovisningar innefattar fiskefartyg som inte har någon fångst, dels av att Fiskeriverket redovisar data enligt två olika indelningar i fartygssegment.

Sverige får bestämma om fiskeflottan ska delas in i olika fartygssegment och vilka dessa i så fall ska vara.

Fiskeriverket har valt en egen indelning i fartygssegment som inte överensstämmer med den segmentsindelning som EU:s datainsamlingsförordning om ekonomiska data för fisket grundas på. Detta försvårar jämförelser av data som bland annat behövs för att åstadkomma en övergripande samlad analys av utvecklingen inom yrkesfisket i förhållande till de övergripande målen för fiskeripolitiken. Exempelvis är det svårt att jämföra förädlingsvärde eller vinster med kapaciteten i olika segment. Det är också svårt att jämföra ekonomiska data såsom bränsleförbrukningen med fångsterna i olika segment eller att jämföra förädlingsvärdet med fiskeansträngningen. För att göra sådana jämförelser är det nödvändigt att gå tillbaka till grundmaterialet på fartygsnivå och bearbeta data.

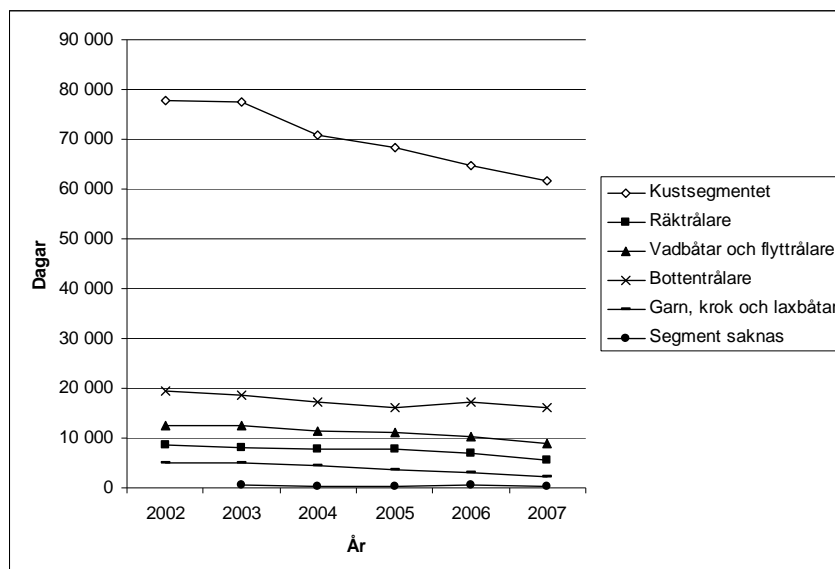
5.6.4 Färre dagar till sjöss för kustfiskare

Antalet dagar som fiskefartygen är till sjöss har minskat under perioden 2002–2007. Minskningen har framför allt skett i kustsegmentet. Enligt målet om en socialt hållbar utveckling är det enligt riksdagen framför allt syssel-

sättningen inom kustfisket som ska främjas, vilket alltså inte återspeglas i resultatet.¹⁴⁴

Eftersom antalet aktiva fiskefartyg har ökat något under perioden tyder det minskade antalet dagar till sjöss på ett minskat kapacitetsutnyttjande inom yrkesfisket.

Diagram 2. Antal dagar till sjöss per fartygssegment



Källa : Fiskeriverket.

5.6.5 Försämrade lönsamhet i yrkesfisket

Yrkesfiskets förädlingsvärde¹⁴⁵ och nettovinst¹⁴⁶ har minskat över tiden. Utvecklingen inom yrkesfisket har rört sig bort från målet om ett ekonomiskt hållbart fiske. Se även diagram i avsnitt 5.6.6.

Förädlingsvärdet är ett mått på det mervärde som kvarstår efter att kostnader för insatsvaror har dragits ifrån intäkterna. Det ska täcka räntekostnader, andra fasta kostnader och arbetskraftskostnader inklusive löner samt återinvesteringar.

Förädlingsvärdet per fartyg har minskat kraftigt under perioden. Förädlingsvärdet varierar naturligtvis mellan fartyg i olika segment, men Fiskeriverket bedömer att förädlingsvärdet ofta är så lågt att det knappast

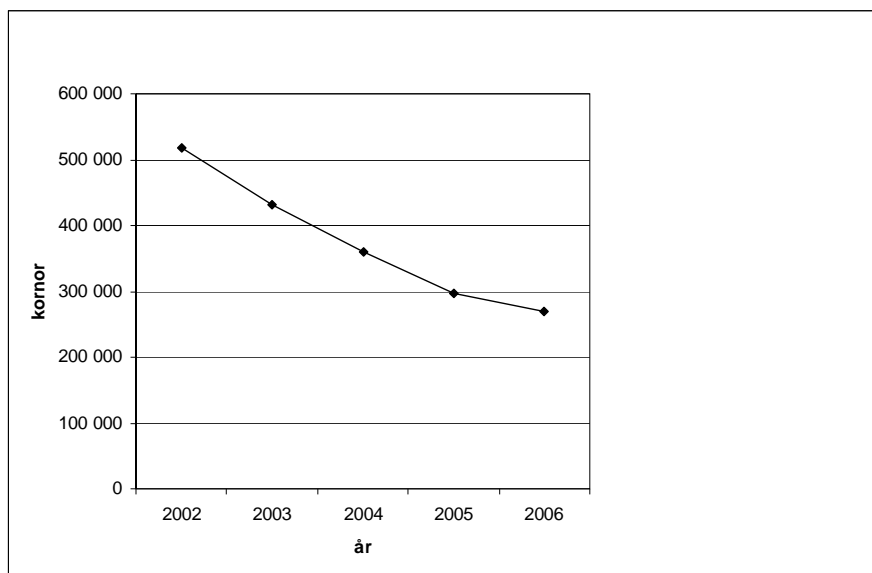
¹⁴⁴ Även fartygskapaciteten inom kustfisket har minskat.

¹⁴⁵ Riksrevisionen har använt Fiskeriverkets uppgifter om förädlingsvärde i löpande priser från saltsjöfisket som den svenska fiskeflottan bedriver. Statistiska centralbyrån redovisar andra uppgifter i nationalräkenskaperna. En viktig skillnad är att de uppgifter som publiceras här enbart avser saltsjöfiske. I nationalräkenskaperna innefattas hela fiskebranschen, alltså även sötvattenfiske och fiskodling.

¹⁴⁶ Fiskeriverkets uppgifter om nettovinst i saltsjöfisket.

kan täcka samtliga fasta kostnader och samtidigt ge yrkesfiskarna skäliga löner.¹⁴⁷

Diagram 3. Förädlingsvärde per fartyg (ej inaktiva)



Källa: Fiskeriverket

5.6.6 Stödet till fisket är nästan lika stort som förädlingsvärdet

De samlade direkta och indirekta stöden¹⁴⁸ till yrkesfisket uppgick till 283 miljoner kronor 2006 och förädlingsvärdet uppgick till 340 miljoner kronor samma år.

Utgifterna för olika direkta och indirekta stöd till yrkesfiske i saltvatten är:

- Strukturstöd 5,1 miljoner kronor (netto utbetalade medel 2007).
- A-kassa till yrkesfiskare vid fiskestopp 26,9 miljoner kronor (2007).
- Fartygsbidrag till fiskeföretag vid fiskestopp 13,5 miljoner kronor (2007).
- Befrielse från bränsleskatter 222,4 miljoner kronor (2006).

För stora bottentrålare (24–40 meter) översteg skattebefrielsen det genomsnittliga förädlingsvärdet både 2005 och 2006.¹⁴⁹ I genomsnitt motsvarade skattebefrielsen för bränslet per fiskefartyg i detta segment 1,255 miljoner kronor. Förädlingsvärdet uppgick till cirka en miljon kronor per fiskefartyg. Därutöver tillkommer direkta och indirekta stöd i form av a-kassa och

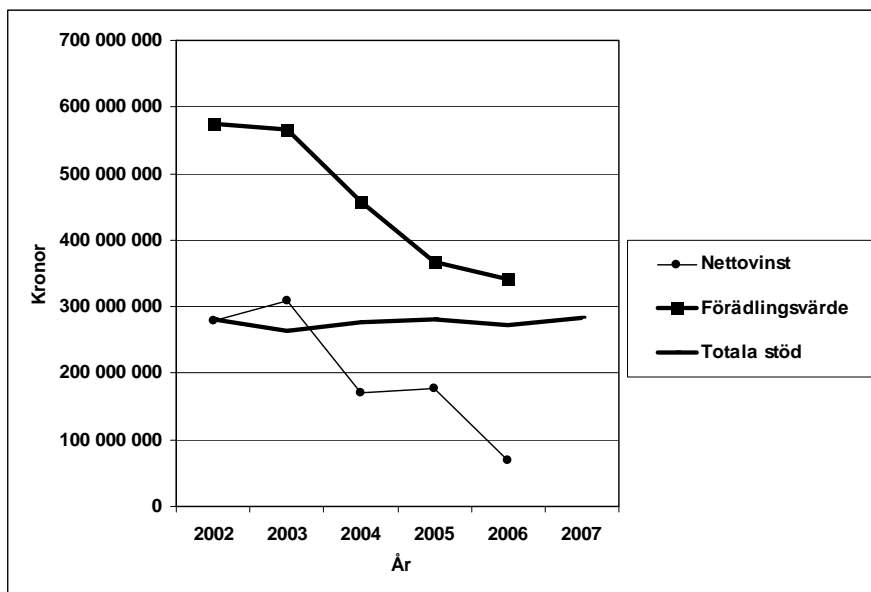
¹⁴⁷ Fiskeriverkets hemsida 2008-08-14.

¹⁴⁸ Samhällets övriga kostnader för fiskeripolitiken, exempelvis för kontrollen, ingår inte i denna beräkning.

¹⁴⁹ Data för 2007 var inte tillgängliga hos Fiskeriverket vid tiden för denna rapportens publicering i november 2008.

fartygsstöd vid fiskestopp samt eventuell del av strukturstödet, men dessa poster kräver omfattande bearbetningar för att de ska kunna fördelas per segment. I genomsnitt hade fartygen i detta segment, trots skattebefrielse och eventuella stöd, nära 300 000 kronor i förlust per fartyg år 2006.¹⁵⁰

Diagram 4. Fiskeflottans förädlingsvärde och nettovinst i förhållande till direkta och indirekta stöd



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Fiskeriverket (förädlingsvärde, nettovinst och fiskeflottans del av strukturstöden), Skatteverket (skattesatser för energi- och koldioxidskatt)¹⁵¹ samt Fiskarnas a-kassa (Fartygsbidrag och a-kassa). Fiskeriverkets data om bränsleförbrukning för 2007 var ännu inte klara vid tiden för denna rapportens publicering. I diagrammet baseras värdet av skattebefrielsen 2007 på ett genomsnitt av bränsleförbrukningen åren 2002–2006 och gällande skattesats 2007.

A-kassan har skattat den del av a-kassan som går till yrkesfiskare verksamma i sötvatten till cirka 500 000 kronor per år. I redovisningen har därför 500 000 kronor per år räknats bort för att redovisningen endast ska motsvara den del som gått till yrkesfiskare verksamma i saltvatten.

5.6.7 Olika styrmedel motverkar varandra

I en enskild fiskares ekonomiska kalkyl över om han ska ansöka om skrotningsbidrag eller inte ligger vinstmöjligheter, möjligheter till stöd och skattebefrielse. I den andra vågskålen ligger skrotningsbidragets storlek. Det betyder att ju större de direkta och indirekta stöden till fisket är, desto större måste skrotningsbidraget vara för att bli ett ekonomiskt fördelaktigt alternativ.

¹⁵⁰ Redovisningen grundas på Fiskeriverkets uppgifter om bränsleförbrukning, förädlingsvärde och nettovinst samt skattesatser enligt Skatteverket.

¹⁵¹ För flytande bränslen undantas yrkesfisket även från en svavelskatt med 27 kr per m² för varje tiondels viktprocent svavel, vilken ej tagits hänsyn till i ovanstående beräkning.

Möjligheten att använda skrotningsbidraget som ett kostnadseffektivt styrmedel för att uppnå balans mellan fiskeflottans kapacitet och kvoten försvåras av olika direkta och indirekta stöd till fisket. Fiskeriverket har inte rapporterat detta till regeringen.

Tidigare har yrkesfiskets intresse för skrotningsbidrag varit ännu lägre än 2008 då läget, enligt Fiskeriverket, har förbättrats och det har kommit in ett tjugotal ansökningar.

5.7 Sammanfattande iakttagelser

- Medlemsstaternas nationella handlingsutrymme är betydande i fråga om strukturåtgärder. Sverige har valt att använda ungefär en tiondel av strukturstöden för skrotning i syfte att minska överkapaciteten i fiskeflottan. Efterfrågan på stöd har varit låg, och alla tillgängliga medel har inte använts för strukturstödsperioden 2000–2006. Planerna för kommande stödperiod visar inte hur mycket resurser som ska användas för exempelvis skrotningsbidrag.
- Andelen felaktiga utbetalningar av strukturstöd är betydligt högre än de 2 procent fel som kommissionen accepterar.
- Sedan år 2004 finns ett ökat nationellt handlingsutrymme att besluta om yrkesfisket ska belastas med energi- och koldioxidskatter på fartygsbränsle eller inte. Regeringen har inte rapporterat detta till riksdagen.
- Yrkesfiskets befrielse från energi- och koldioxidskatter bidrar till att det kostar betydligt mindre än det annars skulle ha gjort att öka fiskeansträngningen, samtidigt som det inom flera segment är önskvärt att i stället minska fiskeansträngningen för att nå målen. Även målet om att stödja småskaligt kustfiske motverkas av skattebefrielsen; den gynnar det storskaliga trålfisket eftersom det använder mer bränsle. Ju större de direkta och indirekta stöden till fisket är, desto större måste skrotningsbidraget vara för att bli ett ekonomiskt fördelaktigt alternativ. Skattebefrielsen motverkar därmed den minskning av överkapaciteten i fiskeflottan som är nödvändig för att nå målet om ett ekonomiskt hållbart fiske. Fiskeriverket har inte rapporterat till regeringen om de negativa effekter skattebefrielsen har för flera av de övergripande målen för fiskeripolitiken. Regeringen har inte rapporterat till riksdagen om skattebefrielsens negativa effekter för möjligheterna att nå flera av de övergripande målen inom fiskeripolitiken.

- Fiskeriverket har inte redovisat i årsredovisningen hur stor del av fiskeflottans kapacitet eller antal fiskefartyg som skulle behöva tas ur bruk för att nå balans mellan kapaciteten och kvoten eller för att nå företagsekonomisk lönsamhet. Regeringen har inte heller begärt denna information i regleringsbrevet för Fiskeriverket.
- Antalet aktiva fiskefartyg har ökat något mellan 2002 och 2006.
- Jämförelser och övergripande analyser försvåras dels av att vissa redovisningar innefattar fiskefartyg som inte har någon fångst, dels av att Fiskeriverket redovisar data enligt två olika indelningar i fartygssegment.
- Antalet dagar till sjöss har minskat under perioden 2002–2007. Minskningen har framför allt skett i kustsegmentet.
- De samlade direkta och indirekta stöden till yrkesfisket uppgick till 283 miljoner kronor 2006, och förädlingsvärdet uppgick till 340 miljoner kronor samma år.

6 Den svenska kontrollen av yrkesfisket

Det huvudsakliga syftet med den svenska fiskerikontrollen är att se till att Sverige inte överskrider de kvoter som fastställts inom EU och att reglerna för fiskets bedrivande efterlevs.

Fiskeriverket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen i Sverige. Det innebär bland annat att myndigheten är skyldig att samla in dokumentation från yrkesfisket. Myndigheten ska följa upp att de svenska kvoterna inte överskrids samt genomföra olika typer av kontroller.¹⁵² Kustbevakningen ska kontrollera efterlevnaden av fiskebestämmelser till havs.

Fiskeriverkets totala kostnader för fiskerikontrollen var cirka 44,7 miljoner och Kustbevakningens totala kostnader cirka 101,5 miljoner kronor 2007.¹⁵³

6.1 Krav och möjligheter

Kontrollsystemet ska säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken följs, till exempel att yrkesfiskarna har fiskat enligt gällande regler och att deras fångster har registrerats. Medlemsstaterna ska se till att kontrollen bedrivs effektivt och får tillräckliga resurser. Varje medlemsstat ska inom sitt territorium säkerställa bästa möjliga kontroll och noga övervaka verksamheten inom fiskerisektorn. Medlemsstaternas inspektions- och tillsynsåtgärder ska noga dokumenteras, vara effektiva, proportionella och verka preventivt. Medlemsstaterna är också skyldiga att se till att lämpliga åtgärder vidtas mot fysiska eller juridiska personer som inte följer bestämmelserna.¹⁵⁴

EU:s regler för fiskerikontrollen är mycket detaljerade. Parallellt med förordningarnas regler ställer ministerrådet upp särskilda kriterier för kontrollnivåerna av till exempel torskfångster.¹⁵⁵ Kriterierna för den kontrollen

¹⁵² Fiskeriverket övertog ansvaret för landningskontrollerna från Kustbevakningen den 1 januari 2007.

¹⁵³ I kostnaderna ingår även kontroller av sportfiske och fiske i sötvatten.

¹⁵⁴ Artiklarna 23–25 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 (ingår i kapitel IV, Gemenskapens system för kontroll och tillsyn), kompletterade av bland annat artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (kontrollförordningen).

¹⁵⁵ De uppställda kontrollnivåerna kallas för ”benchmarks”.

är dock till stor del flexibelt utformade och ger utrymme för kontrollurval på grundval av nationella riskanalyser.¹⁵⁶

De svenska reglerna om kontrollåtgärder beslutas av Fiskeriverket.¹⁵⁷ Reglerna är en blandning mellan föreskrifter som ska underlätta tillämpningen av EU:s regler och föreskrifter som ingår i det nationella handlingsutrymmet. Reglerna kan dessutom ha olika grader av självständighet gentemot EU:s regler. I många fall är det svårt att avgöra var gränsen går mellan vilka regler som verkställer EU:s krav och vilka som är ett uttryck för Fiskeriverkets styrning inom det nationella handlingsutrymmet. Det är också svårt, enligt Fiskeriverket, att bedöma vilka regler som går längre än EU:s förordningar.¹⁵⁸ I bilaga 2 redovisar vi bland annat hur Fiskeriverket har använt det nationella handlingsutrymmet för några av insatserna inom fiskerikontrollen.

Enligt den gemensamma fiskeripolitiken krävs tillförlitlig dokumentation så att fisken kan spåras från fångst till konsumtion.¹⁵⁹

I fråga om samverkan med andra myndigheter, har Fiskeriverket uppgiftsskyldighet till bland annat Kustbevakningen.¹⁶⁰

6.2 Kontrollsystemet

Kontrollsystemet utgår från den dokumentation som yrkesfiskarna är skyldiga att lämna. Dokumentationen ligger sedan till grund för administrativa och fysiska kontroller i olika led.

Yrkesfiskarna ska under varje fiskeresor registrera bland annat uppgifter om fångstplats samt fångad art och vikt i ett loggboksblad.¹⁶¹ Vid landningen av fångsten ska de upprätta en landningsdeklaration. Loggboksbladen och landningsdeklarationen ska inom 48 timmar efter landningen lämnas in till

¹⁵⁶ Se artikel 24.2 och bilaga 1 artikel 4 till rådets förordning (EG) nr 1098/2007. För nivån på hamninspektioner anger rådet att noggrannheten som allmän regel bör motsvara vad som skulle uppnås av en enkel stickprovsmetod, där inspektionerna ska omfatta 20 viktprocent av all torsk som landas i en medlemsstat. Nivån på flygövervakningen och inspektionerna till sjöss ska utföras enligt flexibla kriterier på grundval av riskanalyser. Endast försäljningsinspektion av torskfångster är bestämd till en viss nivå; medlemsstaterna ska inspektera 5 procent av den torsk som erbjuds till försäljning vid auktioner.

¹⁵⁷ Fiskeriverkets bemyndigande framgår bland annat av 2 kap. 7 och 14 §§ samt 5 kap. 1 och 4 §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

¹⁵⁸ Bilaga till e-post från Fiskeriverket 2008-08-28 s. 8.

¹⁵⁹ Se avsnitt 2.1.3. Fiskeriverket ska svara för registrering och kontroll av uppgifter från fiskeloggböcker, landningsdeklarationer, avräkningsnotor samt uppgifter från det satellitbaserade övervakningssystemet (VMS). Uppgifterna ska också kontrolleras mot varandra för att man ska kunna upptäcka eventuella skillnader. Sedan den 1 januari 2007 ansvarar Fiskeriverket också för landnings- och kvalitetskontroller i svenska hamnar. Fiskeriverket ska även utföra kontroll av handelsstandarder (kvalitet, storleksortering etcetera) vid auktioner och annan försäljning i första handelsledet.

¹⁶⁰ Fiskeriverket ska enligt 5 kap. 1 a § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen lämna de uppgifter om fiskefartyg, yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd som Kustbevakningen behöver för sin verksamhet inom fiskerikontrollen.

¹⁶¹ 6 kap. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

myndigheterna i den medlemsstat där landningen äger rum. Kustfiskare¹⁶² ska lämna in motsvarande information till Fiskeriverket i kustfiskejournaler som ska rapporteras in månadsvis.

När fisken säljs ska det också upprättas en avräkningsnota i det första handelsledet, som även den ska innehålla information om var fångsten tagits upp och dess vikt och art. I de fall fångsten inte säljs direkt utan transporteras till annan plats än där den landats, ska fångsten åtföljas av ett transportdokument som ska innehålla i stort sett samma information som landningsdeklarationen. Inom 48 timmar efter den första försäljningen eller landningen ska också avräkningsnotorna och i vissa fall kopior av transportdokumenten lämnas in till de behöriga myndigheterna.

Informationen i loggböckerna och kustfiskejournalerna ska kontrolleras av medlemsstaterna. Den ligger sedan till grund för Fiskeriverkets avräkning av Sveriges kvoter.

Det svenska kontrollsystemet kan delas in i ett antal kontrolltyper. Alla kontrolltyper ingår i en kedja som ska täcka hela processen från fångsten till den slutliga försäljningen av fisken. I praktiken består kontrollerna av ett antal kontrollinsatser som specificeras i handböcker och kontrollformulär för de olika kontrolltyperna.

Tabell 10. Kontrolltyper

Kontrolltyp	Ansvarig myndighet
Kontroll till havs	Kustbevakningen
Landningskontroll	Fiskeriverket (sedan 1 jan 2007)
Transportkontroll	Fiskeriverket
Handelskontroll	Fiskeriverket
Kvalitetskontroll	Fiskeriverket
Dokumentkontroll	Fiskeriverket

När Fiskeriverkets tjänstemän, vid genomförande av någon av nämnda kontroller, upptäcker en misstänkt överträdelse lämnar de en rapport till myndighetens egna utredare. Utredarna fattar sedan beslut om underlaget är tillräckligt för att göra en åtalsanmälan eller vidta andra åtgärder, till exempel att återkalla tillstånd. Sedan den 1 augusti 2008 har myndigheten möjlighet att utdela administrativa sanktioner till yrkesfiskare som begår lindrigare överträdelser. De administrativa sanktionerna kan innebära antingen en temporär indragning av yrkesfiskelicensen eller en avgift.

Om Kustbevakningen upptäcker några allvarliga överträdelser till havs lämnar myndigheten över sina rapporter till polisen som sedan sköter förundersökningen av ärendet. Överträdelser som omfattas av det

¹⁶² Yrkesfiskare som fiskar i Västerhavet med fartyg med en största längd av tio meter och yrkesfiskare som fiskar i Östersjön med fartyg med en största längd av åtta meter.

administrativa sanktionssystemet ska Kustbevakningen överlämna till Fiskeriverket för handläggning och beslut.

6.3 Kontrollsystemet och EU:s regler

6.3.1 *Kommissionen har upprepade gånger riktat kritik mot Sverige för att kontrollsystemet inte når upp till kraven*

Kommissionen har vid ett flertal tillfällen kritiserat Sverige för att kontrollsystemet inte uppfyller kraven i gemenskapens lagstiftning.

Sverige mottog 2006 en formell underrättelse om att den svenska förvaltningen inte levde upp till skyldigheterna rörande återhämtningsplanen för torsk, övervakningen av landning av fisk för industriändamål samt för brister i uppföljningen av överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken.¹⁶³

Kommissionen genomförde vidare en utvärdering av Östersjöstaternas dokumentation av fiskfångster 2005–2006. Enligt utvärderingen följer inte Sverige EG-lagstiftningen på en rad punkter. Den mest uppmärksammade iakttagelsen var att skillnaden i vikt mellan kontrollerade landningar och icke kontrollerade landningar av torsk var cirka 21,5 procent i Sverige. Kommissionens beräkning baserades dock på ett begränsat urval av landningar.¹⁶⁴

Under 2007 genomförde kommissionens inspektörer tre oanmälda inspektioner av kontrollsystemet i Sverige avseende fisket efter torsk i Östersjön. Vid alla tre tillfällena upptäcktes brister, dels i yrkesfiskets rapportering, dels i Fiskeriverkets uppföljning av överträdelserna.¹⁶⁵

För 2007 beräknade kommissionen att yrkesfisket systematiskt underreporterat sina torskfångster med 17 procent. Underrapporteringen beräknades som skillnaden i landad vikt mellan kontrollerade och icke kontrollerade landningar, baserat på ett urval av landningar. Efter att Fiskeriverket räknat igenom samtliga landningar av torsk i östra Östersjön justerades den skattade underrapporteringen till 8 procent. Fiskeriverket genomförde inte motsvarande beräkningar för landningar av andra fiskarter.

¹⁶³ Europeiska gemenskapernas kommission (2006), *Formell underrättelse angående vissa krav på kontroll och övervakning av fiskeriverksamhet som föreskrivits i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 om införandet av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (KOM:s ref SG-Greffé (2206) D/200550), ärendenummer 2004/2270, 2006-02-08.*

¹⁶⁴ Europeiska gemenskapernas kommission (2007), *Evaluation Report of Catch Registration in Baltic Sea Member States 2005–2006*, European Commission, Directorate General for Fisheries and Maritime Affairs, Control and Enforcement, Fisheries Inspection, January 2007.

¹⁶⁵ Europeiska gemenskapernas kommission (2007), *Mission Report SE-2007-01-A, Mission Report SE-2007-02-A, Mission Report SE-2007-03-A*, Directorate General for Fisheries and Maritime Affairs.

Upptäckten av att yrkesfisket systematiskt underrapporterade sina fångster medförde att Fiskeriverket stoppade torskfisket i östra Östersjön när 91 procent av kvoten nåtts 2007.

Mot bakgrund av de brister kommissionen uppmärksammat, upprättades en skriftlig överenskommelse mellan kommissionen och kontrollavdelningen vid Fiskeriverket. I överenskommelsen åtog sig Fiskeriverket att vidta en rad förbättringsåtgärder. Förbättringsåtgärderna var ett villkor för att få fortsatt ekonomiskt stöd från EU till det svenska kontrollsystemet.¹⁶⁶

Kommissionens ärende, som inleddes med den formella underrättelsen om brister i kontrollsystemet, är ännu inte avslutat. Om Sverige inte rättar till bristerna i kontrollsystemet kan det leda till ett formellt yttrande från kommissionen och därefter eventuellt en talan om fördragsbrott inför EG-domstolen.¹⁶⁷ Skulle Sverige inte följa domstolens avgörande, kan kommissionen väcka en ny talan vid domstolen och begära att domstolen ska utdöma böter mot Sverige. Sådana böter kan bli mycket kännbara.¹⁶⁸

6.4 Brister och luckor i kontrollsystemet

Fiskeriverkets totala kontroller av fisket kostade cirka 44,7 miljoner kronor och Kustbevakningens totala kontroller kostade drygt 101,5 miljoner kronor under 2007.¹⁶⁹ Samma år genomförde Fiskeriverket 732 landningskontroller och Kustbevakningen genomförde 514 bordningar av yrkesfiskefartyg.¹⁷⁰

6.4.1 Yrkesfiskarna kan upprätta dokumentation i efterhand

En brist i kontrollsystemet är att dokumentationen kan upprättas i efterhand inför en bordnings- eller landningskontroll.

Efter varje fiskeansträngning, exempelvis ett tråldrag, ska uppgifter om fångsten registreras i loggboken. Om en fiskare vill undanhålla fångst från registrering kan han vänta med att fylla i loggboken. Sådana regelbrott är svåra för Kustbevakningen att upptäcka eftersom fiskaren har tid att fylla i

¹⁶⁶Europeiska gemenskapernas kommission (2007), *Agreed Record of the Meeting on the Swedish Fisheries Control System in the Context of Financial Aid for Fisheries Control*, Göteborg 11 October 2007.

¹⁶⁷ Intervju Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske, 29 april 2008.

¹⁶⁸ Bland annat har Frankrike i ett fall av brott mot den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser dömts att betala ett standardbelopp på 20 miljoner euro och ett löpande vite på cirka 58 miljoner euro per sexmånadersperiod. Sverige riskerar i ett pågående förfarande att dömas att betala cirka 200 miljoner kronor i böter för underlåtenhet att efterkomma en dom om fördragsbrott rörande tvärvillkoren i EU:s gårdsstöd (Bernitz och Kjellgren s. 131 f, jfr EG-fördraget artikel 226 och 228.2).

¹⁶⁹ I de totala kostnaderna ingår även kostnaden för kontroller av sport- och insjöfiske

¹⁷⁰ I de totala kostnaderna för myndigheternas kontrollsystem ingår även flera andra poster utöver enbart landningskontroller och bordningar av fiskefartyg.

korrekta uppgifter i efterhand, när han ser att Kustbevakningens fartyg förbereder en kontroll.

Samma problematik finns även vid landningskontrollerna där en yrkesfiskare kan vänta med att fylla i mängd eller art i loggboken tills han upptäcker att en landningskontroll är på gång. Vid en landning som inte kontrolleras kan yrkesfiskaren och köparen komma överens i efterhand om att skriva en annan vikt eller art än den faktiska i loggboken och avräkningsnotan.¹⁷¹

6.4.2 Yrkesfiskarna kan undvika att bli kontrollerade

Det finns möjligheter för yrkesfiskare att undvika kontroll. Följande luckor och brister i kontrollsystemet bidrar till det:

Som huvudregel är det tillåtet att landa fisk var som helst i Sverige. Det finns dock striktare begränsningar för landningar av vissa utsatta arter. Till exempel tillåter Fiskeriverket endast landningar av torskfångster från Östersjön som överskrider 750 kg i någon av ett fyrtiotal utpekade hamnar.¹⁷²

Under 2007 rapporterade yrkesfisket 41 635 landningar. Antal landningar som blev föremål för Fiskeriverkets landningskontroller under 2007 var totalt 732 stycken. Samma år genomförde Kustbevakningen 514 bordningar av fiskefartyg.

Fiskeriverket kontrollerade mindre än 2 procent av alla landningar under 2007. Under 2007 genomförde Fiskeriverket enbart fyra landningskontroller på helgerna. Detta trots att antalet rapporterade landningar på helgerna under 2007 uppgick till 10 procent av det totala antalet landningar.¹⁷³ När Fiskeriverket övertog landningskontrollerna från Kustbevakningen den 1 januari 2007 följde 10 anställda med; sedan dess har personalstyrkan utökats till 26 anställda.¹⁷⁴

När Fiskeriverket utför sina landningskontroller använder kontrollanterna i allmänhet väl igenkännbara skåpbilar. Bilarna är vita med texten "Fiskeriverket, fiskerikontroll" mycket väl synlig på sidorna.

Andra typer av kontroller som transportkontroller och handelskontroller har endast utförts vid ett fåtal tillfällen.¹⁷⁵

¹⁷¹ Till exempel det uppmärksammade blekafallet i Varbergs tingsrätt där torskfångster rapporterats till Fiskeriverket som bleka. I detta fall uppgick felrapporteringen till en mängd som motsvarade 12 procent av torskvoten. Sveriges Radio, Ekot, 2008-08-27.

¹⁷² 9 kap. FIFS 2004:25.

¹⁷³ Fiskeriverket, *Landningskontroller januari–december 2007*.

¹⁷⁴ *Nationell handlingsplan för fiskerikontroll 2008–2011* s. 8, Fiskeriverket 2008-02-29.

¹⁷⁵ Intervjuer Fiskeriverket 2008-03-19, 2008-03-28 och Fiskerikompetenscenter 2008-05-06.

6.4.3 *Brister i kedjan av kontroller, utredningar och åtalsanmälningar*

Det finns brister i Fiskeriverkets och Kustbevakningens kedja av kontroller, utredningar och åtalsanmälningar. Fiskeriverket saknar exempelvis befogenhet att ta fisk, redskap, fiskefartyg och vissa andra föremål i beslag.¹⁷⁶ Tjänstemännen vid Fiskeriverket kan inte heller lämna vidare tips om enskilda fiskares överträdelser till Kustbevakningen, eftersom man bedömer att detta strider mot sekretesslagen.¹⁷⁷ Kustbevakningen har inga egna förundersökningsledare för misstänkta fiskeribrott, vilket myndigheten har för misstänkta miljöbrott. I stället lämnar Kustbevakningen över utredningar av misstänkta fiskeribrott till polisen för utredning. De fiskeriärenden som överlämnas till polisen blir enligt Fiskeriverket ofta så lågt prioriterade att de hinner preskriberas. I de fall åtalen leder till fällande dom är straffen ofta låga i förhållande till värdet av de olagliga fångsterna.¹⁷⁸

Sedan den 1 augusti 2008 kan dock Fiskeriverket utdela sanktioner för vissa överträdelser inom yrkesfisket utan att först gå till domstol.¹⁷⁹

6.4.4 *Riskanalyserna har hittills varit outvecklade*

Med en bra riskanalys som utgångspunkt kan kontrollen inriktas så att den ger största möjliga effekt. Miljö- och jordbruksutskottet har vid flera tillfällen sedan 2002 framhållit vikten av att Fiskeriverket och Kustbevakningen baserar sina kontroller på en riskanalys.¹⁸⁰

Att genomföra riskanalysbaserade kontroller har också varit ett uttalat mål i regleringsbrevet för Kustbevakningen fram till 2007. Regeringen har dock inte satt upp något motsvarande mål i Fiskeriverkets regleringsbrev, trots att Fiskeriverket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.

¹⁷⁶ Jordbruksdepartementet har utarbetat en promemoria med förslag till ändring av 47 § fiskelagen. I denna föreslås att en tjänsteman vid Fiskeriverket ska ha rätt att ta fisk, redskap, fiskefartyg och vissa andra föremål i beslag. Promemorian har remitterats, men kan inte förväntas leda till lagstiftning förrän tidigast den 1 januari 2009. (SOU 2008:55) *KBV:s framtida roll i brottsbekämpningen*, s. 582.

¹⁷⁷ Intervju Fiskerikompetenscenter 2008-05-06.

¹⁷⁸ *Den svenska användningen av sanktioner i ärenden om överträdelser av fiskebestämmelser – erfarenheter och förslag*, Rapport, Fiskeriverket.

¹⁷⁹ Besluten har samma giltighet som domar i allmän domstol. Avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar. Det innebär att en sanktionsavgift ska betalas oavsett om överträdelsen skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Sanktionsavgifterna är i storleksordningen 2 000–25 000 kronor. Fiskeriverket kan i samband med sanktionsavgiften dra in yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd under en begränsad tid. Detta gäller vid allvarliga överträdelser eller vid tre upprepade överträdelser, *Fiskeriverkets hemsida*, 2008-09-04.

¹⁸⁰ I ett betänkande från år 2002 om riktlinjer för Sveriges agerande i samband med översynen av den gemensamma fiskepolitiken inom EU, framhåller miljö- och jordbruksutskottet att det är av stor vikt att fiskerikontrollen förbättras och att detta sker skyndsamt. Det av Fiskeriverket och Kustbevakningen införda riskbaserade systemet för fiskerikontrollen bör löpande utvärderas och förbättras, och myndigheterna bör årligen rapportera om de åtgärder som vidtagits, se bet. 2001/02: MJU23, rskr. 2001/02:321. Riskanalysens betydelse framhålls även i bet. 2006/07: MJU14 s. 29 och 31; enligt riksdagsprotokollet godkände riksdagen vad utskottet anförde.

Det första försöket att göra ett riskanalysbaserat urval av kontrollobjekt och typ av fiske genomfördes 2002.¹⁸¹ Dessa riskanalyser har dock inte varit systematiska utan mer operativa eftersom de främst utgått från redan identifierade riskobjekt.¹⁸² Kontrollerna har dock till viss del koncentrerats på torskfisket och det pelagiska fisket.

Syftet med att kontrollerna planeras utifrån en systematisk riskanalys är att de ska fungera på ett effektivt sätt. Analysen bör ta hänsyn till variabler som till exempel biologisk påverkan, ekonomisk betydelse och benägenhet till fusk.

Fiskeriverket bedriver sedan 2007 ett projekt med syfte att utveckla en ny modell för riskbaserad fiskerikontroll. Grunden för denna analys är en riskvärderingsplan som tagit utgångspunkt i biologiska och ekonomiska förutsättningar som sedan kopplats till risken för olika typer av överträdelser. Riskanalysen ska peka ut inriktningen för fiskerikontrollen så att resurserna kan användas effektivt. Kustbevakningen deltar också i detta projekt.

6.4.5 *Brister i samordningen mellan myndigheternas kontrollinsatser*

Brister i samordningen mellan Fiskeriverkets och Kustbevakningens kontrollinsatser kan medföra att kontrollen blir mindre effektiv.

Fiskeriverket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen, men delar av planering och utförande av fiskerikontrollen är Kustbevakningens ansvar. De två myndigheterna samverkar framför allt genom Fiskerikompetenscenter i Göteborg.

Myndigheterna har endast undantagsvis genomfört samordnade kontrollinsatser mellan kontroller till havs och landningskontroller.¹⁸³ Hittills har det också saknats ett regelmässigt utbyte av information mellan Kustbevakningens fartyg och Fiskeriverkets landningskontrollanter.¹⁸⁴ Fiskeriverkets landningskontrollanter saknar ofta information om huruvida de fiskefartyg som de kontrollerar redan har kontrollerats till havs av Kustbevakningen. Det saknas rutiner som säkerställer att Kustbevakningens personal, när de misstänker en överträdelse till havs, meddelar Fiskeriverket.¹⁸⁵ Kustbevakningen har inte heller, på sina fartyg, tillgång till Fiskeriverkets system för att registrera kontrollresultat. Informationen från Kustbevakningens kontroller till havs måste därför föras in manuellt i efterhand i Fiskeriverkets system.

¹⁸¹ Kontrollerna har delvis koncentrerats till det pelagiska fisket och torskfisket under 2002–2007.

¹⁸² Intervjuer Fiskerikompetenscenter 2008-05-06, Kustbevakningen 2008-06-23.

¹⁸³ Hittills har koordinerade kontroller endast genomförts i ett pilotprojekt på västkusten.

¹⁸⁴ Enligt intervju Fiskerikompetenscenter 2008-05-06 pågår ett pilotprojekt på västkusten, vilket syftar till ökad samordning mellan kontrollformerna. Avsikten är att om projektet faller väl ut, kan man försöka införa det mer generellt.

¹⁸⁵ Intervju Kustbevakningen 2008-06-23.

6.5 Kontrollernas kostnader och effekter

6.5.1 Otydlig redovisning av kostnader och effekter

Fiskeriverket har inte gjort någon sammantagen analys av hur mycket de olika kontrolltyperna kostar eller vilka effekter de ger.

Riksrevisionen har i en revisionsrapport rekommenderat Fiskeriverket att ytterligare utveckla arbetet med indikatorer för att underlätta bedömningen av de effekter och den måluppfyllelse som presenteras i årsredovisningen.¹⁸⁶

Fiskeriverket har med hjälp av Ekonomistyrningsverket påbörjat ett projekt under 2007 som syftar till att bryta ned de övergripande målen i olika prestationer och att följa upp prestationernas effekter och kostnader.¹⁸⁷

6.6 Sammanfattande iakttagelser

- Sverige har vid återkommande tillfällen fått kritik av kommissionen för att kontrollsystemet inte når upp till den gemensamma fiskeripolitikens krav enligt lagstiftningen.
- Yrkesfiskare kan upprätta dokumentation i efterhand om de märker att en bordnings- eller landningskontroll är på väg att genomföras. Detta innebär att det är mycket svårt för kontrollanterna att upptäcka eventuellt fusk.
- På grund av brister i kontrollsystemet går det att undvika att bli kontrollerad. Att det är tillåtet att landa fisk i hela Sverige, att det finns ett relativt litet antal kontrollanter och att få kontroller sker på helgerna bidrar till att det går att undvika att bli kontrollerad.
- Det finns brister i den kedja som ska säkerställa att överträdelser av reglerna för fiskeripolitiken leder till sanktioner. Till exempel saknar Fiskeriverket befogenhet att ta fisk, redskap eller fiskefartyg i beslag. Kustbevakningen har inga egna förundersökningsledare för att utreda misstänkta fiskeribrott, vilket myndigheten har för exempelvis misstänkta miljöbrott. Polisens utredningar av fiskebrott blir, enligt Fiskeriverket, ofta så lågt prioriterade att de hinner preskriberas. I de fall åtalen leder till fällande dom är straffen ofta låga i förhållande till värdet av de olagliga fångsterna.
- Riskanalyser ska peka ut inriktningen för fiskerikontrollen med avseende på en effektiv resursanvändning. De riskanalyser som hittills har genomförts har varit outvecklade.

¹⁸⁶ Revisionsrapport 32-2007-0653, Riksrevisionen, 2008-04-23.

¹⁸⁷ Intervju stabschef och ekonomichef vid Fiskeriverket 2008-06-12.

- Brister i samordningen mellan Fiskeriverkets och Kustbevakningens kontrollinsatser kan medföra att kontrollen blir mindre effektiv. Hittills har det saknats ett regelmässigt utbyte av information mellan Kustbevakningens fartyg och Fiskeriverkets landningskontrollanter. Kustbevakningen har inte heller, på sina fartyg, tillgång till Fiskeriverkets system för att registrera kontrollresultat. Myndigheterna genomför endast undantagsvis samordnade kontrollinsatser mellan kontroller till havs och landningskontroller.
- Det saknas en övergripande analys av kostnader för och effekter av de olika kontrolltyperna.

7 Slutsatser och rekommendationer

Överkapaciteten i fiskeflottan är en viktig orsak till att flera fiskbestånd i dag är överfiskade.¹⁸⁸ Det innebär att fisket måste minska till mer hållbara nivåer så att fiskbestånden får chans att återhämta sig.

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

Den övergripande inriktningen för den gemensamma fiskeripolitiken slår också fast att EU:s medlemmar ska tillämpa försiktighetsprincipen genom att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser och arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem samt minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen.¹⁸⁹

Riksrevisionen har granskat om statens insatser har varit effektiva när det gäller att främja intentionerna med lagstiftningen inom fiskeripolitiken och om regeringen och myndigheterna har uppfyllt sina skyldigheter inom fiskeripolitiken i enlighet med lagstiftningen.

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

Måluppfyllelsen minskar för det ekonomiska målet om ett lönsamt fiske. För en stor del av yrkesfiskarna minskar lönsamheten; totalt för yrkesfisket har nettovinsten minskat kraftigt de senaste åren. Måluppfyllelsen minskar också för det sociala målet som innebär att sysselsättningen inom det småskaliga kustfisket ska främjas. Antalet dagar till sjöss i kustfisket

¹⁸⁸ Flera fiskbestånd är i dag överfiskade enligt Internationella havsforskningsrådet, ICES (Baltic Sea Advice 2008). Att överkapaciteten, på europeisk nivå, är en viktig orsak till detta framgår bland annat av rapporten *Reflections on the common fisheries policy* (Sissenwine och Symes, 2007) till kommissionen. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008, *Miljömålen – nu är det bråttom*, s. 154, slår fast att överkapaciteten i den svenska fiskeflottan är en viktig orsak till överfisket. Miljömålsrådet följer upp och utvärderar de nationella miljö kvalitetsmålen. Regeringen har inrättat Miljömålsrådet för att samordna arbetet mellan myndigheterna och se till att myndigheternas resurser utnyttjas effektivt.

¹⁸⁹ Artikel 2 rådets förordning (EG) nr 2371/2002.

minskade från knappt 78 000 år 2002 till knappt 62 000 år 2007. Inte heller målen om en miljömässigt hållbar utveckling nås. Enligt miljömålsrapporteringen är situationen för flera fiskbestånd kritisk och har i vissa fall blivit värre. Dessutom har arternas inbördes förhållanden förändrats betydligt, vilket kan påverka hela ekosystemet.¹⁹⁰

Sverige har fått upprepad kritik från kommissionen för att inte leva upp till kraven enligt lagstiftningen för fiskerikontrollen. Den omfattande kritiken har bland annat avsett brister i yrkesfiskets rapportering och i Sveriges åtgärder mot överträdelserna. Vid flera tillfällen har det varit stora, systematiska skillnader i de fångster som har kontrollerats och de som inte har kontrollerats, vilket visar att kontrollen inte har nått sitt syfte. Ett annat område med brister är strukturstöden där det finns höga andelar fel i utbetalade stöd och svagheter i Fiskeriverkets administration.

Samhällets direkta och indirekta utgifter för olika styrmedel inom fiskeripolitiken är större än yrkesfiskets förädlingsvärde. De är i huvudsak:

- Utgifter för bevarandeåtgärder är enligt Fiskeriverket i det närmaste omöjliga att enkelt redovisa.
- Utgifter för olika direkta och indirekta stöd till yrkesfiske i saltvatten är:
 - Strukturstöd 5,1 miljoner kronor (netto utbetalade medel 2007).
 - A-kassa till yrkesfiskare bland annat vid fiskestopp 26,9 miljoner kronor (2007).
 - Fartygsbidrag till fiskeföretag vid fiskestopp 13,5 miljoner kronor (2007).
 - Befrielse från bränsleskatter 222,4 miljoner kronor (2006).
- Kostnader för fiskerikontroll (för både yrkes- och fritidsfiske i söt- och saltvatten) är totalt:
 - 44,7 miljoner kronor för Fiskeriverket (2007).
 - 101,5 miljoner kronor för Kustbevakningen (2007).

7.1 Insatserna har inte varit effektiva för att nå målen

7.1.1 Oklar prioritering av mål och styrmedel

Regeringen har inte på ett tydligt sätt prioriterat mellan olika motstridiga mål. Fiskeriverket har inte använt den stora mängden styrmedel på ett strategiskt sätt för att nå målen. Det har bidragit till att statens insatser har varit ineffektiva.

¹⁹⁰ Miljömålsrådet följer upp och utvärderar de nationella miljö kvalitetsmålen. Informationen om situationen för fiskbestånden har hämtats från rådets hemsida Miljömålsportalen.nu. Regeringen har inrättat Miljömålsrådet för att samordna arbetet mellan myndigheterna och se till att myndigheternas resurser utnyttjas så effektivt som möjligt.

Trots otydlig prioritering mellan de ofta motstridiga målen om en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling, har regeringen gett Fiskeriverket omfattande befogenheter med en långtgående föreskriftsrätt och en mängd olika styrmedel. Nya styrmedel har dessutom tillkommit när målen har ändrats.

Fiskeriverket har i sin tur inte beslutat om någon tydlig prioritering av vad som ska uppnås med varje styrmedel som myndigheten förfogar över. Myndigheten har inte heller sett till att de olika styrmedlen har samordnats för att nå målen. Avsaknaden av tydliga prioriteringar har bidragit till att Fiskeriverket inte använder styrmedlen effektivt. Vissa styrmedel används inte alls eller i för liten utsträckning för att de på ett effektivt sätt ska kunna bidra till ökad måluppfyllelse. Ett sådant exempel är utfärdandet och förnyelsen av olika tillstånd.

7.1.2 *Det saknas en övergripande analys av Sveriges nationella handlingsutrymme*

Det nationella handlingsutrymmet inom fiskeripolitiken har inte klarlagts. Detta har bidragit till att statens insatser inte har varit effektiva eller transparenta.

Regeringen och Fiskeriverket har inte, utifrån målen och intentionerna med lagstiftningen, genomfört någon övergripande rättslig analys av kraven från EU eller vilka möjligheter det finns för regeringen och Fiskeriverket att använda olika styrmedel. Detta trots att regeringen redan 2003 framhöll för riksdagen att den svenska fiskeripolitiken kan utvecklas inom ramen för EU:s regelverk, genom ett ökat utnyttjande av det nationella handlingsutrymmet.

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

Användningen av vissa styrmedel är reglerad av EG-rätten och internationella överenskommelser, exempelvis storleken på Sveriges fiskekvoter. Andra styrmedel kan bestämmas helt eller delvis av Sverige, som strukturstöd och utfärdande av olika tillstånd och licenser. Ytterligare andra styrmedel ligger utanför den direkta fiskeripolitiken, men har ändå avgörande betydelse för yrkesfiskets förutsättningar och för om de direkta styrmedlen kan användas kostnadseffektivt. Det gäller framför allt yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter.

I den allmänna debatten framhålls ofta olika insatser inom fiskeripolitiken som på förhand bestämda av EU. Riksrevisionens juridiska analys

visar att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken. För strukturstöden har det nationella handlingsutrymmet successivt ökat.

7.1.3 *Det nationella handlingsutrymmet kan användas mer effektivt*

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

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

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

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

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

7.1.4 Väsentliga brister i analys och återrapportering

Viktig analys och återrapportering för uppföljning av målen saknas. Det försvårar prioriteringar av kostnadseffektiva styrmedel som ger önskad effekt på målen.

Brister i ekonomisk analys och överblick i rapporteringen

Trots att Fiskeriverket är förvaltningsmyndighet för fiskeripolitiken ger myndighetens rapportering inte en samlad överblick över statens insatser inom området. Det saknas till exempel en fullständig redovisning av de direkta och indirekta stöden till yrkesfisket. För fartygssegmentet stora bottentrålare överskred de direkta och indirekta stöden förädlingsvärdet både år 2005 och år 2006, vilket inte har rapporterats.¹⁹¹

Det finns brister i Fiskeriverkets utvärdering och rapportering av olika insatsers kostnader och effekter. Fiskeriverket har exempelvis svårt att urskilja kostnaderna för bevarandeåtgärder. Fiskeriverket mäter inte heller de direkta effekterna av alla styrmedel. Ett exempel på ett sådant effektmått för kontrollåtgärder är om det finns systematiska skillnader mellan fångster som kontrollerats och fångster som inte kontrollerats när det gäller vikt eller art.

Det saknas också en sammantagen analys av hur mycket de olika kontrolltyperna kostar och vilka effekter de ger.

För de särskilda fisketillstånden saknar Fiskeriverket underlag för att bedöma om myndighetens tillståndsgivning har genomförts i linje med de övergripande målen för fiskeripolitiken.

Vidare försvåras jämförelser och övergripande analyser bland annat av att vissa redovisningar innefattar fiskefartyg som inte har någon fångst och av att Fiskeriverket redovisar data enligt två, ej jämförbara, indelningar i fartygssegment.

Viss väsentlig information har inte efterfrågats och saknas i Fiskeriverkets årsredovisning

Minskad överkapacitet, det vill säga balans mellan fiskeflottans kapacitet och aktivitet i förhållande till den tillgängliga kvoten, är ett viktigt mål för den gemensamma fiskeripolitiken.

Det framgår dock inte av Fiskeriverkets årsredovisning hur kapaciteten i förhållande till den tillgängliga kvoten har utvecklats över tiden. Regeringen har inte heller på ett tydligt sätt begärt denna information i regleringsbrevet för Fiskeriverket.

Fiskeriverket redovisar i årsredovisningen att kapaciteten i fiskeflottan har minskat under senare år. Att antalet aktiva fiskefartyg faktiskt har ökat

¹⁹¹ Data för 2007 var inte tillgängliga hos Fiskeriverket vid tiden för denna rapportens publicering i november 2008.

något mellan 2002 och 2006 framgår inte av årsredovisningen. Orsaken är att Fiskeriverket även har redovisat inaktiva fartyg som inte har haft någon fångst. De fartyg som har skrotats har huvudsakligen varit inaktiva fartyg. Den faktiskt använda kapaciteten i fiskeflottan har alltså ökat något.

I Fiskeriverkets årsredovisning finns inte heller information om hur fiskeansträngningen har utvecklats i förhållande till de tillgängliga kvoterna.

Det går vidare inte att utläsa ur Fiskeriverkets årsredovisning hur stor del av fiskeflottans kapacitet eller antal fiskefartyg som skulle behöva tas ur bruk för att nå balans mellan kapaciteten och kvoten eller för att nå företagsekonomisk lönsamhet. Regeringen har inte begärt sådan återrapportering i regleringsbrevet för Fiskeriverket.

Stöden motverkar måluppfyllelsen

Konsekvenser av olika styrmedel i förhållande till målen har inte analyserats eller rapporterats. Flera styrmedel motverkar varandra. Fiskeriverket har inte gjort någon övergripande analys av hur de olika styrmedlen påverkar varandra i förhållande till måluppfyllelsen.

Riksrevisionens sammanställning visar att de samlade direkta och indirekta stöden till yrkesfisket uppgick till 283 miljoner kronor 2006 och förädlingsvärdet var, enligt Fiskeriverket, 340 miljoner kronor samma år.

Möjligheten att använda skrotningsbidraget som ett kostnadseffektivt styrmedel för att minska överkapaciteten i fiskeflottan motverkas av olika direkta och indirekta stöd till yrkesfisket. Exempel på sådana stöd är a-kassa och fartygsbidrag vid fiskestopp samt befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter.

Befrielsen från energi-, koldioxid- och svavelskatt medför att incitamenten för att använda mer bränslesnåla motorer eller fiskemetoder är mindre än de annars skulle ha varit. Yrkesfisket har relativt höga utsläpp av koldioxid och är den tredje största branschen i Sverige när det gäller koldioxidutsläpp i förhållande till förädlingsvärde.

I en enskild fiskares ekonomiska kalkyl över om han ska ansöka om skrotningsbidrag eller inte ligger vinstmöjligheter inom fisket samt möjligheterna till stöd och skattebefrielse i den ena vågskålen. I den andra vågskålen ligger skrotningsbidragets storlek. Det betyder att ju större de direkta och indirekta stöden till fisket är, desto större måste skrotningsbidraget vara för att vara ett ekonomiskt fördelaktigt alternativ.

Intresset för skrotningsbidrag har varit lågt under perioden 2000–2006. Fiskeriverket bestämde i föreskrifterna en nivå på skrotningsbidragen som var avsevärt lägre än de nivåer som EU:s regelverk tillät.

Befrielsen från energi- och koldioxidskatter bidrar till att det kostar betydligt mindre för yrkesfisket än det annars skulle ha gjort att öka fiske-

ansträngningen, samtidigt som det inom flera segment är önskvärt att i stället minska fiskeansträngningen för att nå målen.

Även målet om att stödja småskaligt kustfiske motverkas av skattebefrielsen. Det är det storskaliga trålfisket som får störst värde av skattebefrielsen eftersom det använder mest bränsle. Ungefär hälften av allt bränsle används av de 92 fiskefartyg som är längre än 24 meter och bedriver storskaligt fiske. Följaktligen tillfaller även hälften av skattebefrielsen, cirka 100 miljoner kronor per år, de 92 största fiskefartygen (av totalt 1 267 aktiva fiskefartyg i fiskeflottan). Den genomsnittliga skattebefrielsen för de största fiskefartygen är alltså över en miljon kronor per år och fiskefartyg.

Fiskeriverket har inte analyserat eller rapporterat till regeringen om de negativa effekter som olika direkta och indirekta stöd kan ha för möjligheten att, på ett kostnadseffektivt sätt, nå de övergripande målen för fiskeripolitiken. Regeringen har i sin tur inte rapporterat till riksdagen om skattebefrielsens negativa effekter för möjligheterna att nå balans mellan kapaciteten i fiskeflottan och de tilldelade kvoterna så att den ekonomiska lönsamheten kan öka och fiskbestånden kan återhämta sig.

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

7.1.5 *Brister i genomförandet av fiskerikontrollen*

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

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

åtal leder till fällande dom är straffen ofta mycket låga i förhållande till värdet av de olagliga fångsterna.

De riskanalyser som ska ligga till grund för inriktningen på fiskerikontrollen och som ska säkerställa en effektiv resursanvändning är outvecklade. Brister i samordningen mellan Fiskeriverkets och Kustbevakningens planering och genomförande av kontrollinsatser riskerar också att bidra till låg effektivitet. Fiskeriverket har inte analyserat hur mycket de olika kontrolltyperna kostar och vilka effekter de ger. En sådan övergripande analys skulle behövas för att göra det möjligt att bedöma kontrollernas effekter och kostnadseffektivitet.

Fiskeriverket och Kustbevakningen bedriver dock ett arbete för att förbättra det svenska kontrollsystemet. Till exempel är en elektronisk loggbok under utveckling, antalet landningskontrollanter har utökats under 2007, Fiskeriverket har sedan den 1 augusti 2008 möjlighet att utfärda administrativa sanktioner för mindre överträdelse, och en ny metod för riskanalys är under utveckling.

7.2 Återkommande brister i uppfyllandet av lagstiftningen

Sverige har på flera områden fått kritik av kommissionen för att inte uppfylla kraven inom den gemensamma fiskeripolitiken. Huvudsakligen avser kritiken att kontrollsystemet i flera viktiga avseenden inte når upp till EU:s regler. Det ärende som nu ligger hos kommissionen är inte avslutat. Kommissionen har också kritiserat Sverige för att inte ha följt den gemensamma fiskeripolitikens regler om fisketillstånd.

Det finns också allvarliga brister när det gäller Fiskeriverkets förvaltning av strukturstöden. Andelen felaktiga utbetalningar är betydligt högre än de 2 procent som kommissionen accepterar. Internrevisionen för EU:s strukturfonder har vid flera tillfällen riktat stark kritik mot Fiskeriverkets hantering av strukturstöden.

7.3 Riksrevisionens rekommendationer

7.3.1 *Rekommendationer till regeringen*

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

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

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

7.3.2 *Rekommendationer till Fiskeriverket*

- Använd Sveriges nationella handlingsutrymme mer effektivt för att nå ökad måluppfyllelse. Använd styrmedlen aktivt för att på ett kostnadseffektivt sätt nå de nuvarande övergripande målen för lagstiftningen.
- Överväg särskilt om skrotningsbidragen kan höjas eller differentieras för att minska de fartygssegment som har överkapacitet.

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

Käll- och litteraturförteckning

EG-lagstiftning m.m.

Fördrag

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Förordningar

Rådets förordning (EEG) 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk.

Rådets förordning (EG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken.

Rådets förordning (EG) nr 1627/94 av den 27 juni 1994 om allmänna bestämmelser för särskilda fisketillstånd.

Rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer.

Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna.

Rådets förordning (EG) nr 1263/1999 av den 21 juni 1999 om Fonden för fiskets utveckling.

Rådets förordning (EG) nr 2792/1999 av den 17 december 1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskerisektorn.

Kommissionens förordning (EG) nr 438/01 av den 2 mars 2001 om genomförandebestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 beträffande förvaltnings- och kontrollsystemen för stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna.

Rådets förordning (EG) nr 2370/2002 av den 20 december 2002 om införande av en nödgärd från gemenskapen för skrotning av fiskefartyg.

Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Rådets förordning (EG) nr 2287/2003 av den 19 december 2003 om fastställande för år 2004 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i gemenskapens vatten.

Kommissionens förordning (EG) nr 1281/2005 av den 3 augusti 2005 om förvaltning av fiskelicenser och de uppgifter som åtminstone måste ingå i sådana licenser.

Rådets förordning (EG) nr 2187/2005 av den 21 december 2005 om bevarande av fiskeresurser genom tekniska åtgärder i Östersjön, Bälten och Öresund, om ändring av förordning (EG) nr 1434/98 och om upphävande av förordning (EG) nr 88/98.

Rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden.

Kommissionens förordning (EG) nr 498/2007 av den 27 mars 2007 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1198/2006 om Europeiska fiskerifonden.

Rådets förordning (EG) nr 1098/2007 av den 18 september 2007 om upprättande av en flerårig plan för torskbestånden i Östersjön och det fiske som utnyttjar de bestånden, om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 och upphävande av förordning (EG) nr 779/97.

Direktiv

Rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor.

Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

Rättspraxis från EG-domstolen

Mål C-804/79, Kommissionen mot Storbritannien och Nordirland.

Mål C-98/86, Brottmål mot Arthur Mathot.

Mål C-391/05, Jan De Nul NV mot Hauptzollamt Oldenburg.

Svensk lagstiftning

Lag (1976:447) om rätt för erkänd arbetslöshetskassa att pröva fråga om statsbidrag till fiskeföretag.

Fiskelag (1993:787).

Lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Lag (1994:1776) om skatt på energi.
Lag (1996:1059) om statsbudgeten.
Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.
Förordning (1999:1424) om förvaltning av EG:s strukturfonder.
Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2001:1) om statligt stöd till fiskerinäringen.
Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område.
Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.
Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena.
Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2008:20) om ändring i föreskrifterna (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Annan lagstiftning

Estonian Alcohol, Tobacco and Fuel Excise Duty Act.

Förarbeten

Utskottsbetänkanden

Bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116 *Hållbart fiske och jordbruk.*
Bet. 2001/02:MJU23, rskr. 2002/03:321 *Ansvarsfullt fiske – svenska prioriteringar för EU:s framtida fiskeripolitik, m.m.*
Bet. 2002/03:MJU16, rskr. 2002/03:173 *Ändringar i fiskelagen, m.m.*
Bet. 2003/04:MJU13, rskr. 2003/04:186 *Kust- och insjöfiske samt vattenbruk.*
Bet. 2004/05:MJU2, rskr. 2004/05:128–129 *Utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.*
Bet. 2005/06:MJU27, rskr. 2005/06:48–49 *Vissa fiskeripolitiska frågor.*
Bet. 2006/07:MJU2, rskr. 2006/07:67–68 *Utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.*
Bet. 2006/07:MJU14 *Fiskeripolitik.*
Bet. 2006/07:SkU5 *Anpassningar av energibeskattningen till energiskattedirektivet, m.m.*
Bet. 2007/08:MJU2, rskr. 2007/08:93 *Utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.*

Regeringens propositioner

- Proposition 1992/93:232 *om fiskelag, m.m.*
Proposition 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten.*
Proposition 1997/98:2 *om ett hållbart fiske och jordbruk.*
Proposition 2002/03:41 *Ändringar i fiskelagen, m.m.*
Proposition 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007.*
Proposition 2006/07:13 *Anpassningar av energibesiktningen till energiskattedirektivet, m.m.*
Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Regeringens skrivelser

- Regeringens skrivelse 2005/06:171 *Vissa fiskeripolitiska frågor.*

Departementspromemorior

- Regeringens promemoria den 27 juni 2006, *Anpassning av energibesiktningen till energiskattedirektivet m.m.*

Övrigt skriftligt material

- Dir. 2007:125 *En ny fiskelagstiftning.*
Ekonomistyrningsverket, avdelningen för EU-revision (2008), *Systemrevision år 2007 avseende Fonden för fiskets utveckling (FFU) för programmen Utanför mål 1, Mål 1 Norra Norrland och Mål 1 Södra Skogslänen*, Revisionsrapport, dnr 292/2008.
Ekonomistyrningsverket, avdelningen för EU-revision (2008), *Artikel 13 rapport avseende Utanför Mål 1, SPD-nr 2000SE14FDO0001, Verksamhetsår 2007, Fond: FFU, 27 juni 2008, dnr 292/2008.*
Ekonomistyrningsverket (2008), *Utlåtande om förvaltnings- och kontrollsystemens förenlighet utfärdat enligt artikel 71.2 rådets förordning (EG) nr 1198/2006 och artikel 50 kommissionens förordning (EG) nr 498/2007, dnr 10-209/2008, 2008-10-30.*
Ekonomistyrningsverket (2008), *Rapport enligt artikel 71.2 rådets förordning (EG) 1198/2006 och artikel 50 kommissionens förordning (EG) nr 498/2007 över förvaltnings- och kontrollsystemen avseende CCI2007SE14FPO001, dnr 10-209/2008, 2008-10-30.*
Bernitz, U. och Kjellgren, A., (2007) *Europarättens grunder*, Tredje upplagan, Norstedts juridik.

- Europeiska kommissionen (2001), *Kommissionens riktlinjer för kommissionens avdelningar om principer, kriterier och vägledande nivåer för finansiella korrigeringar enligt artikel 39.3 i förordning (EG) nr 1260/99*, Bryssel den 2.3.2001. K (2001) 476.
- Europeiska kommissionen (2006), *Decision of the Commission: Guidelines on closure of assistance (2000–2006) from the Structural Funds*.
- Europeiska kommissionen (2006), *Formell underrättelse angående vissa krav på kontroll och övervakning av fiskeriverksamhet som föreskrivits i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 om införandet av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (KOM:s ref SG-Greffé (2006) D/200550), ärendenummer 2004/2270, 2006-02-08*.
- Europeiska kommissionen (2006), *Revisionsrapport, Generaldirektoratet för fiske- och havsfrågor, den 14 september 2006, referensnummer 2006/SE/FISH/E-1*.
- Europeiska kommissionen (2007), *Agreed Record of the Meeting on the Swedish Fisheries Control System in the Context of Financial Aid for Fisheries Control*.
- Europeiska kommissionen (2007), *Draft Minutes, Annual Review Meeting with the Swedish Managing Authority Fisheries Programme Sweden Outside Objective 1 2000–2006, den 22 mars 2007 Göteborg*.
- Europeiska kommissionen (2007), *Evaluation Report of Catch Registration in Baltic Sea Member States 2005–2006*, European Commission, Directorate General for Fisheries and Maritime Affairs, Control and Enforcement, Fisheries Inspection, January 2007.
- Europeiska kommissionen (2007), *Mission Report SE-2007-01-A*, Directorate General for Fisheries and Maritime Affairs.
- Europeiska kommissionen (2007), *Mission Report SE-2007-02-A*, Directorate General for Fisheries and Maritime Affairs.
- Europeiska kommissionen (2007), *Mission Report SE-2007-03-A*, Directorate General for Fisheries and Maritime Affairs.
- Fiskeriverket (2002), *Den svenska användningen av sanktioner i ärenden om överträdelse av fiskebestämmelser – erfarenheter och förslag*.
- Fiskeriverket (2003), *Protokoll 2003-12-23, avdelningen för resursförvaltning, dnr 222-4097-03*.
- Fiskeriverket (2007), *Landningskontroller januari–december 2007, avdelningen för fiskerikontroll*.
- Fiskeriverket (2008), *Nationell handlingsplan för fiskerikontroll 2008–2011, 2008-02-29*.

Fiskeriverket (2008), *Plan för anpassning av fiskeflottan: torskfiske i Östersjön*, 2008-03-18, dnr 40-1337-08.

Fiskeriverket (2008), *Svar på 2008-06-18 på ESV:s utkast till revisionsrapport*.

Fiskeriverkets internrevisions årsrapporter för verksamhetsåren 2002–2007.

Fiskeriverkets årsredovisningar avseende verksamhetsåren 2002–2007.

Fiskeriverkets regleringsbrev avseende åren 2002–2007.

Internationella havsforskningsrådet (2008), *Baltic Sea Advice*.

Inregia AB (2003), *Halvtidsutvärdering av gemenskapens strukturåtgärder inom fiskesektorn 2000–2006*, december 2003.

Kustbevakningens årsredovisningar avseende verksamhetsåren 2002–2007.

Länsstyrelsen Gävleborg, Internrevisionen för EG:s strukturfonder (2007), *Rapport avseende strukturfondsprogrammet FFU Utanför Mål 1 för verksamhetsåret 2006*, 2007-06-28.

Länsstyrelsen Gävleborg, Internrevisionen för EU:s strukturfonder (2007), *artikel 15-ansvariga för programperioden 2000–2006, svar 2007-11-16 på skrivelse från DG Fish angående Rapport enligt artikel 13 i kommissionens förordning (EG) nr 438/2001*.

Miljömålsrådet (2008), *Miljömålen – nu är det bråttom*. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008.

Programkomplementet för Strukturstöd till fiskerier utöver mål 1 2000–2006.

Riksrevisionen (2008), *Revisionsrapport 32-2007-0653*, 2008-04-23.

Riksdagen, miljö- och jordbruksutskottet (2007), *Uppföljning av de fiskeripolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet*, 2007/08:RFR 3

SCB:s miljöräkenskaper.

Sekretariatet för Övervakningskommittén för fiskerier utöver mål 1, protokoll 2002–2008.

Sissenwine, M. and Symes, D., (2007) *Reflections on the common fisheries policy*. Report to the general directorate for fisheries and maritime affairs of the European Commission.

Sjöfartsverket (2004), *Beskattning av sjöfartens bränslen. Förutsättningar för och effekter av beskattning enligt det nya energiskattedirektivet. Slutredovisning av regeringsuppdrag*, 2004-12-30. dnr 0302-04-02397.

SOU 2008:55 *KBV:s framtida roll i brottsbekämpningen*.

Sveriges Radio (2008), *Ekot* 2008-08-27.

E-post

E-post från Fiskeriverket 2008-04-11.
E-post från Fiskeriverket 2008-06-17.
E-post från Fiskeriverket 2008-06-18.
E-post från Fiskeriverket 2008-07-24.
E-post från Fiskeriverket 2008-08-15.
E-post från Fiskeriverket 2008-08-26.
E-post från Fiskeriverket 2008-08-28.
E-post från Finansdepartementet 2008-09-15.
E-post från Fiskeriverket 2008-09-16.
E-post från Fiskeriverket 2008-09-18.
E-post från Skatteverkets rättsavdelning 2008-05-30.

Internet

Eurostats hemsida 2008-09-20.
Fiskeriverkets hemsida 2008-08-14.
Fiskeriverkets hemsida 2008-08-25.
Fiskeriverkets hemsida 2008-08-27.
Fiskeriverkets hemsida 2008-09-04.

Intervjuer med mera

Hearing om EU:s fiskeripolitik arrangerad av Jordbruksdepartementet
2008-04-09.
Intervju Fiskerikompetenscenter 2008-05-06.
Intervju Fiskeriverket 2008-02-29.
Intervju Fiskeriverket 2008-03-19.
Intervju Fiskeriverket 2008-03-19.
Intervju Fiskeriverket 2008-03-28.
Intervju Fiskeriverket 2008-04-14.
Intervju Fiskeriverkets stabs- och ekonomichef 2008-06-12.
Intervju Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske 2008-04-29.
Intervju Kustbevakningen 2008-06-23.

Ordlista

Ordlistan utgår från den ordlista som finns i 2007/08 RFR3, Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet. Vissa tillägg och ändringar har gjorts.

Aktiva redskap: Fiskeredskap brukar indelas i två huvudkategorier, baserade på deras sätt att fånga fisken. Aktiva är redskap som med människans hjälp förs genom vattnet och söker upp målarten (till exempel trålar och vadar) och passiva är redskap där målarten "söker upp" redskapet.

Begränsning av fiskeansträngning: Inskränkningar i antalet dagar man får fiska. Det kan vara specifikt för ett fartyg eller för en nations hela fiskeflotta.

Bestånd: En eller flera populationer (grupper av individer) av en art fisk/skaldjur som kan avgränsas geografiskt och vars medlemmar antas ha större likhet sinsemellan (vad gäller till exempel lekområden, vandringsmönster, tillväxt) än med individer i andra bestånd av arten.

Bifångst: Fångst av andra arter än målarten.

BT, bruttotonnage, bruttodräktighet: Den totala inneslutna volymen hos ett fartyg beräknat på ett internationellt vedertaget sätt. Används som mått på kapaciteten i flottan.

Demersal: Bottennära.

Discard: Se "Utkast".

Dödlighet: Fiskedödlighet (fiskeridödlighet) anger den andel av ett bestånd som under året dör på grund av fiske. **Naturlig dödlighet** anger den andel av ett bestånd som under året dör på grund av andra orsaker än fiske. Av dessa naturliga orsaker dominerar predationsdödlighet, det vill säga den andel av ett bestånd som under året blir föda åt andra fiskar (predation från andra fiskar, rovfiskar). Denna dödlighetsfaktor skattas i flerartsmodeller.

EFF: Europeiska fiskefonden.

Effort: Insats. Att reglera fisket genom effortbegränsningar kan innebära att till exempel antalet "fiskedagar" begränsas.

Ekonomisk zon: Sveriges ekonomiska zon omfattar det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen föreskriver.

Fast fiskeredskap: Med fast redskap menas fiskebyggnad och fiskeredskap med ledarm om redskapet är fastsatt vid botten eller stranden och avses stå kvar i mer än två dygn i följd.

FFU: Fonden för fiskets utveckling.

Fiske: Med fiske avses enligt fiskelagen verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk. Vad som i lagen sägs om fisk gäller även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Fiskeansträngning: Produkten av ett fiskefartygs kapacitet och aktivitet. För en grupp av fartyg är fiskeansträngningen summan av fiskeansträngningen för alla fartyg i gruppen.

Fiskedödlighet: Se "Dödlighet".

Fiskefartyg: Varje fartyg som är utrustat för att yrkesmässigt utnyttja levande akvatiska resurser. Med gemenskapens fiskefartyg avses varje fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerat i gemenskapen.

Fiskekapacitet: Ett fartygs dräktighet i bruttoton (BT) och dess maskinstyrka i kilowatt (kW).

Fiskemöjlighet: En kvantifierad laglig rätt att fiska, uttryckt i fångster eller fiskeansträngning. Gemenskapens fiskemöjligheter är de fiskemöjligheter som står gemenskapen till buds i gemenskapens vatten plus gemenskapens totala fiskemöjligheter utanför gemenskapens vatten, minus de totala fiskemöjligheter som tilldelats tredjeland.

Fritidsfiske: Fiske bedrivet på fritid med handredskap eller med andra redskap som nät, ryssjor och mjärddar med mera. Här ingår också fiske efter kräftor och andra skaldjur.

Fångstmetoder: Två huvudtyper av **trålar** används. De pelagiska arterna sill, skarpsill och makrill fångas främst med flyttrål och snörpvad. Vid flyttrålning fiskar oftast två fiskefartyg tillsammans. Vid fiske efter arter som torsk, kräfta och räka används i huvudsak bottentrål. Vid bottentrålning bogseras trålen fram av ett fartyg över botten. Beroende på vilket fiskslag som ska fångas används olika stora maskor i trålen. Bomtrål är en liten, kraftig bottentrål som hålls utspänd av en tvärgående bom. **Snurrevad** liknar en trål men bogseras inte efter fartyget. **Snörpvad** eller **ringnot** är till formen ett långt nät. De största snörpvadarna som används i Sverige kan vara 800 meter långa och 200 meter djupa. **Fasta redskap** är olika slag av bottengarn eller fällor som är fast förankrade i botten. Redskapen används främst i fiske efter lax, sik och ål. **Kilnot** är ett flytande förankrat bottengarn. **Nät** eller **garn** används på olika nivåer i vattnet samt längs botten beroende på vilket fiskslag som ska fångas. Bottensatta nät används för fiske efter torsk och plattfisk. Lax och makrill är arter som fångas med drivgarn. Garnen sätts ut med flöten på vattenytan och driver därefter med strömmen. Grimgarn används för att fånga bland annat plattfisk. **Ryssja** är en nätstrut som hålls utspänd av ett antal bågar. Den vanligaste arten som fångas med ryssjor är ål. **Tina** eller **mjärde** är burar tillverkade av nät och spjälor. Fiske med tinor/mjærddar sker i insjövattnet efter kräfta och längs västkusten efter hummer, havskräfta och krabba. Krokredskap används inte längre i någon större omfattning inom

yrkesfisket. I viss utsträckning används fortfarande både bottensatta (torsk, ål och plattfisk) och ytstående långrevar (lax). Krokredskap kan också bogseras på olika nivåer i vattnet. Längs västkusten sker exempelvis ett dörjfiske efter makrill under sommarmånaderna.

Försiktighetsprincipen: Försiktighetsprincipen i fiskeförvaltningen innebär att avsaknaden av tillförlitliga vetenskapliga rön inte får tas som intäkt för att skjuta upp eller avstå från att vidta förvaltningsåtgärder för att bevara målarter, därmed förbundna arter eller arter som är beroende av dessa samt deras livsmiljö.

Gemenskapens vatten: De vatten som omfattas av medlemsstaternas överhöghet eller jurisdiktion.

GFP: Den gemensamma fiskeripolitiken för EU:s alla medlemsstater, vilken beslutas av EU.

Havdagar: Skillnaden mellan ett ansträngningsreglerat system och ett kvotreglerat system är att dödligheten på fisk begränsas av antal havdagar (dagar till sjöss) i stället för genom kvoter och ransoner.

High grading: Fångst som sorteras bort på grund av att den saknar kommersiellt intresse eller för att maximera totalfångstens värde.

Hållbart nyttjande: Med detta avses nyttjande av ett bestånd på ett sådant sätt att det framtida nyttjandet av beståndet inte kommer att hotas och inte får en negativ inverkan på de marina ekosystemen.

ICES: Internationella havsforskningsrådet i Köpenhamn (International Council for the Exploration of the Sea).

Inträde i flottan: Registrering av ett fiskefartyg i en medlemsstats register över fiskefartyg.

Kvot: Del av den totala tillåtna fångstmängden (TAC) som är knuten till exempelvis ett land eller en fartygsklass.

kW: Kilowatt är ett effektmått på motorer. Används som mått på kapaciteten i flottan.

Levande akvatiska resurser: Tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter.

Målart: Den art som fisket riktas mot.

Passiva redskap: Fiskeredskap brukar indelas i två huvudkategorier, baserade på deras sätt att fånga fisken. Passiva redskap är redskap där målartern "söker upp" redskapet. Bland passiva redskap finns den största mångfalden av olika redskapstyper till exempel garn, krok, burar och ryssjor.

Pelagisk: Fisk och plankton som lever i det öppna havet, fritt från kustvatten och bottenskikt.

Pelagiska arter: Huvudsakligen sill/strömming, skarpsill, makrill, siklöja och blåvitling.

Rörligt redskap: Med rörligt redskap avses fiskeredskap som inte är fast redskap.

Säkra biologiska gränser: Indikatorer för situationen för ett bestånd eller dess utnyttjande, inom vilka risken för att vissa gränsreferenspunkter överskrids är låg.

TAC: Total tillåten fångstmängd (Total Allowable Catch) från ett bestånd under ett år.

Utkast (discard): Den del av fångsten som sorteras bort på grund av att den understiger minimimåttet är av en art för vilken kvoten är uppfiskad eller är utan kommersiellt intresse eller sorteras bort för att maximera totalfångstens värde.

Utträde ur flottan: Borttagande av fiskefartyg från en medlemsstats register över fiskefartyg.

VMS (Vessel Monitoring System): Satellitbaserat fartygsövervakningssystem.

Yrkesmässigt fiske: Fiske som bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens eller av utländska fiskare med annat särskilt tillstånd att bedriva yrkesfiske i Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon.

Bilaga 1 Användning av Sveriges nationella handlingsutrymme för bevarandeåtgärder

Nedan beskrivs det nationella handlingsutrymmet för några av Sveriges bevarandeåtgärder.¹⁹²

- Fiskeriverkets tillståndsgivning (såväl i fråga om fartygstillstånd som särskilda fisketillstånd) ingår i de flesta fall i det nationella handlingsutrymmet. Reglerna om yrkesfiskelicens är helt nationella.¹⁹³
- Ett fartygstillstånd är ett grundkrav från EU för att ett fartyg ska få användas i yrkesmässigt fiske. EU reglerar även exempelvis vilka uppgifter som ska ingå i fartygstillstånden. De närmare kraven för utfärdande och återkallelse av fartygstillstånd ingår i medlemsstaternas nationella handlingsutrymme.¹⁹⁴ Fiskeriverket skulle därmed kunna tidsbestämma fartygstillstånden beroende på exempelvis storleken av den tilldelade kvoten. EU delade till och med år 2002 in fiskefartygen i olika segment. Sedan dess är segmentindelningen frivillig för medlemsstaterna. Fiskeriverket har valt att behålla den tidigare segmentindelningen som en grund för fiskeripolitiken.

¹⁹² Se e-post från Fiskeriverket 2008-08-28 samt Riksrevisionens egen genomgång av rättsakter inom den gemensamma fiskeripolitiken samt av Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön och (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område. Enligt e-post från Fiskeriverket 2008-08-28 s. 8 är reglerna i FIFS 2004:25 en blandning mellan föreskrifter som ska underlätta tillämpningen av EU:s regler och föreskrifter som ingår i det nationella handlingsutrymmet. Reglerna kan dessutom ha olika grader av självständighet gentemot EU:s regler. I många fall är det, enligt Fiskeriverket, svårt att avgöra gränsen för vilka regler som verkställer EU:s krav, utgör nationellt handlingsutrymme eller för regler som går längre än EU:s förordningar. Fiskeriverkets bemyndiganden lämnas av regeringen i bland annat 2 kap. 7 och 12 §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

¹⁹³ De svenska reglerna om yrkesfiskelicens infördes före Sveriges inträde i EU, jmf 2007/08:RFR 3 s. 122 ff.

¹⁹⁴ Se artikel 2, 5 och 7 i kommissionens förordning (EG) nr 1281/2005. Fiskeriverket lämnar föreskrifter om fartygstillstånd i 3 kap. FIFS 2004:25 om resurstillträde och kontroll på fiskets område. Fiskeriverkets delegerade föreskriftsrätt anges i 2 kap. 20 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, se även 21 § 2 st fiskelagen (1993:787).

- EU har också regler om tillträdeskrav med särskilda tillträdesbegränsningar för vissa fisken, så kallade särskilda fisketillstånd. De tillstånden kompletterar fartygstillstånden, genom att fiskefartygen tillåts att fiska under bestämda perioder i särskilda områden. Medlemsstaterna har rätt att införa exempelvis individuella fördelningar av fisketillstånd.¹⁹⁵ Fiskeriverket har, enligt egen uppgift, infört regler om krav på särskilda fisketillstånd för ett stort antal olika fisken.
- För torskfisket har Fiskeriverket infört regler om så kallade fartygsransoner, det vill säga högsta tillåtna mängd som får landas per kalendervecka av fiskefartygen. Dessa regler är helt nationella.¹⁹⁶
- På svenskt vatten till vilket endast svenskt fiske har tillträde har Fiskeriverket i vissa delar infört olika typer av områdesskydd. Det kan till exempel gälla förbud mot fiske med trål eller andra redskap i vissa områden.¹⁹⁷
- Större delen av det kustnära områdesskyddet ingår i det nationella handlingsutrymmet. Fiskeriverket har, enligt egen uppgift, infört ett omfattande kustnära områdesskydd.¹⁹⁸
- Många minimimått på fisk och skaldjur bestäms genom den gemensamma fiskeripolitikens regler. Det gäller till exempel för torsk, rödspätta, ål och lax och slätvar samt piggvar i Östersjön, öring, kolja, gråsej, kummel, tunga, vitling, makrill, sill, hummer och hel havskräfta.¹⁹⁹ Medlemsstaterna kan införa mer långtgående regler, vilket Fiskeriverket endast har gjort beträffande ål i Östersjön och hummer.²⁰⁰
- Andra minimimått är helt nationellt bestämda. Fiskeriverket har infört sådana minimimått för ostron, harr, gädda och gös. Även för lax och ål i Västerhavet har myndigheten infört sådana helt nationella minimimått.²⁰¹
- Fiskeriverket har infört nationella begränsningar i fråga om fiskeredskapens antal och utformning, till exempel i fråga om hummertinor och öringnät.²⁰²
- För att skydda arter finns bestämmelser om total fredning eller särskilda fredningstider för vissa arter.²⁰³

¹⁹⁵ Artikel 8 rådets förordning (EG) nr 1627/94 samt artikel 9 i rådets förordning (EEG) 3760/92. Fiskeriverkets användning av de särskilda tillstånden redovisas i avsnitt 4.3.2.

¹⁹⁶ 14 kap. Fiskeriverkets föreskrifter FIFS 2004:25 om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

¹⁹⁷ Bilaga till e-post från Fiskeriverket 2008-08-28, s. 2.

¹⁹⁸ E-post från Fiskeriverket 2008-09-16.

¹⁹⁹ Artikel 17 samt bilaga XII avseende Skagerrak och Kattegatt i rådets förordning (EG) nr 850/98; artikel 14 och bilaga IV (minimimåtten kan skilja sig åt mellan de olika så kallade delområdena) i rådets förordning (EG) nr 2187/2005.

²⁰⁰ Bilaga till e-post från Fiskeriverket 2008-08-28, s. 2. Se även redovisningen i avsnitt 4.1.2. beträffande rådets förordning (EG) nr 850/98 om tekniska åtgärder för att skydda unga exemplar av marina organismer.

²⁰¹ E-post från Fiskeriverket 2008-09-16.

²⁰² Ibid.

Medlemsstaterna har enligt grundförordningen från 2002 en allmän rätt att vidta åtgärder i egna vatten som endast berör landets egna fiskefartyg. Det krävs att åtgärderna är förenliga med målen för den gemensamma fiskeripolitiken och att de inte är mindre stränga än den gällande EG-lagstiftningens.²⁰⁴

Sedan år 1998 har medlemsstaterna också en utökad rätt till nationella åtgärder som endast berör flaggstatens egna fiskefartyg, i fråga om tekniska åtgärder för att skydda unga exemplar av marina organismer. Det gäller då villkor eller särskilda arrangemang för att begränsa fångsterna genom tekniska åtgärder som antingen kompletterar åtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken eller sträcker sig utöver dess minimikrav.²⁰⁵ För fisket i Östersjön, Öresund och Bälten får medlemsstaterna sedan år 2006 vidta tekniska åtgärder, som endast berör flaggstatens fiskefartyg, som antingen kompletterar åtgärderna i den gemensamma fiskeripolitikens förordningar eller går längre än kraven som följer av den gemensamma fiskeripolitiken.²⁰⁶

Enligt Fiskeriverket är dessa två bemyndiganden tillsammans tillämpliga på alla EU:s fiskeområden (inom sina respektive geografiska begränsningar) till vilka svenskt fiske har tillträde. De omfattar i realiteten samma typer av åtgärder som grundförordningens bestämmelser om bevarandeåtgärder. Fiskeriverket har tillämpat de två EU-bemyndigandena i fråga om bestämmelser för svenska fiskefartyg på EU:s fiskevatten, men utanför svensk ekonomisk zon. Myndigheten anser inte att bemyndigandena från 1998 och 2006 skulle ge medlemsstaten ett större handlingsutrymme jämfört med artikel 10 i grundförordningen. När Fiskeriverket överväger ändringar i myndighetens föreskrifter om bevarandeåtgärder underrättar myndigheten kommissionen om dessa. Myndigheten brukar då åberopa bestämmelserna i såväl grundförordningen som i rådets förordning (EG) nr 850/98 och 2187/2005 i ett samlat lagstiftningspaket.²⁰⁷

Artikel 26 i rådets förordning (EG) nr 2187/2005 har ett vidare tillämpningsområde än artikel 46 i rådets förordning (EG) nr 850/98 och

²⁰³ Ett femtontal arter som är upptagna på artdatabankens så kallade rödlista är totalskyddade och får inte landas. Andra arter som till exempel lax, öring, hummer, torsk, lyrtorsk, kolja, abborre och gädda har helt nationellt bestämda fredningstider. Bilaga till e-post från Fiskeriverket 2008-08-28 s. 3.

²⁰⁴ Artikel 10 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002. Åtgärderna ska avse medlemsstaternas åtgärder som endast gäller fiskefartyg som för deras flagg.

²⁰⁵ Artikel 46 i rådets förordning (EG) nr 850/98. Åtgärderna kan avse bestämmelser för släpredskap och fasta redskap, villkor för användning (till exempel områden), minimistorlekar på marina organismer och geografiska begränsningar avseende specifika arter. Särskilda förfaranderegler gäller för underrättelse till övriga medlemsstater och kommissionen.

²⁰⁶ Artikel 26 i rådets förordning (EG) nr 2187/2005. De åtgärder som avses i förordningen kan bland annat avse redskapens utformning (till exempel maskstorlek) och deras användning, förbjudna fiskeredskap och fiskemetoder, beräkning av procentandelar för målarter, nedsänkningstid, begränsningar av tillåtna fiskeområden, begränsningar av så kallade osorterade landningar samt minsta tillåtna landningsstorlek. Särskilda förfaranderegler gäller för underrättelse till övriga medlemsstater och kommissionen.

²⁰⁷ Bilaga till e-post från Fiskeriverket 2008-08-28 s. 6 ff.

artikel 10 i grundförordningen i fråga om syftet med åtgärderna; förutom att vidta åtgärder i syfte att "bevara och förvalta bestånd" får åtgärder även vidtas i syfte att "minska effekterna av fisket på det marina ekosystemet".

Bilaga 2 Användning av Sveriges nationella handlingsutrymme i fråga om kontrollåtgärder

Nedan beskrivs det nationella handlingsutrymmet för några av Sveriges kontrollåtgärder.²⁰⁸

- EU ställer krav på att fiskefartyg över en viss storlek ska ha satellit-sändare för att det ska vara möjligt att övervaka deras rörelser. Den svenska regleringen avser i huvudsak verkställigheten av EU:s regler.²⁰⁹
- De svenska reglerna om loggboksföring avser dels verkställighet, dels skärpning av EU:s krav.²¹⁰ Ett exempel på skärpning är att den skattade fångsten ska antecknas i loggboken efter varje tråldrag.²¹¹ Ett ytterligare exempel är att svenska yrkesfiskare ges individuella kontrollnummer för varje landning och fiskeansträngning. Dessa ska antecknas i loggboken.²¹² För mindre fartyg som inte behöver föra loggbok har Fiskeriverket infört regler om skyldighet att föra kustfiskejournal.²¹³
- EU ställer krav på förhandsanmälningar och rapporter från fiskefartyg. Fiskeriverkets reglering utgör i stort sett verkställighet av EU:s krav på detta område.²¹⁴
- För att underlätta kontrollen ställer EU krav på särskilda landningshamnar, om landningarna avser viss mängd av bland annat torsk. Fiskeriverket har valt ut vilka hamnar som kan komma i fråga.²¹⁵

²⁰⁸ E-post från Fiskeriverket 2008-08-28 s. 3 ff samt Riksrevisionens genomgång av ett fyrtiotal rättsakter inom den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskeriverket har angett att gränsen mellan verkställande och komplettering (bestämmelser om komplettering utgör användning av nationellt handlingsutrymme) kan vara svår att avgöra i många fall i fråga om FIFS 2004:25.

²⁰⁹ 5 kap. FIFS 2004:25.

²¹⁰ 6 kap. FIFS 2004:25.

²¹¹ 1 kap. 2 § 4 punkten och 6 kap. 1 § FIFS 2004:25.

²¹² 6 kap. 12 § 16 punkten FIFS 2004:25.

²¹³ 7 kap. FIFS 2004:25.

²¹⁴ 8 kap. FIFS 2004:25.

²¹⁵ 9 kap. FIFS 2004:25.

- Fiskeriverkets regler om bland annat auktionsinrättningar, avräkningsnotor, transportdokument, kontroll av handelsstandarder och så kallad effortreglering²¹⁶ avser i stort sett verkställighet av EU:s krav.²¹⁷ För fartyg som är utrustade med system för satellitföljning har Fiskeriverket infört undantag från rapporteringsskyldigheter.²¹⁸
- Vad gäller uttryckligt nationellt handlingsutrymme i övrigt, får medlemsstaterna tillåta omlastningar och fiske som bedrivs av två eller flera gemenskapsfartyg gemensamt. Fiskeriverket har utnyttjat denna möjlighet i fråga om gemensamt fiske efter makrill, sill och skarpsill.²¹⁹
- EU ställer också särskilda dokumentationskrav för fisktransporter. Under vissa förutsättningar kan en medlemsstat bevilja undantag från dessa krav. Fiskeriverket har inte utnyttjat detta undantag.²²⁰
- Medlemsstaterna har en uttrycklig skyldighet att se till att alla landningar och saluföringar registreras. De kan därför kräva att den första saluföringen av fiskfångsterna sker genom offentlig auktion. Denna möjlighet till utökad kontroll har Fiskeriverket inte utnyttjat.²²¹

²¹⁶ Tillstånd för fiske utifrån ett bestämt antal dagar till sjöss, utan bundenhet till specificerade veckodagar.

²¹⁷ 10–13 kap. FIFS 2004:25.

²¹⁸ 8 kap. 3 § 1 och 2 st. FIFS 2004:25.

²¹⁹ Artikel 11.1 i rådets förordning (EG) 2847/93, samt 4 kap. 8b § FIFS 2004:25.

²²⁰ Förutsättningen är att fisken transporteras inom hamnområdet eller högst 20 km från landningsplatsen. Artikel 13.5 rådets förordning (EG) nr 2847/93. Riksrevisionens analys av Fiskeriverkets föreskrifter FIFS 2004:25.

²²¹ Artikel 14.1 i rådets förordning (EG) nr 2847/93. Riksrevisionens analys av FIFS 2004:25.

Bilaga 3 Revisionsorganens och kommissionens kritik

Såväl de externa revisionsorganen och Fiskeriverkets internrevision²²² som kommissionen har kritiserat den svenska administrationen av de tre strukturstödsprogrammen inom FFU.

Internrevisionen för EG:s strukturfonder har i svar till kommissionen i november 2007 redovisat att Fiskeriverket i egenskap av förvaltningsmyndighet inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med felaktigheter i utbetalade stöd.²²³ I revisionsrapporten för FFU utanför mål 1 för år 2006²²⁴ framhåller revisionen bland annat följande:

Bristerna är påtagliga avseende rutinerna för genomgång och uppföljning av resultaten av de finansiella kontrollerna. Kontrollen av att beslutade åtgärder faktiskt blir vidtagna har inte fungerat tillfredsställande under året eller åren. Vidare anser revisionen att Fiskeriverket behöver göra en översyn av utfärdade nationella föreskrifter; Fiskeriverkets internrevisions och kontrollenhetens rapportering visar att Fiskeriverket inte anser att de nationella föreskrifterna behöver följas. Sammantaget bedömer revisorerna att förvaltnings- och kontrollsystemen för FFU är mindre tillfredsställande²²⁵

Internrevisionen för EG:s strukturfonder, som övergick till Ekonomistyrningsverket (ESV) från och med den 4 april 2008, hänvisar i en revisionsrapport för år 2007 till att den finansiella kontrollen för programperioden genomgående har identifierat en hög felprocent. Detta har enligt ESV varit känt för Fiskeriverkets ledning, men förhållandena kvarstår vid programperiodens slut. ESV bedömer därför att Fiskeriverkets ledning inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att åtgärda bristerna i förvaltnings- och kontrollsystemen. Kontrollsystemet bedöms ha varit svagt utvecklat under programperioden 2000–2006.

För FFU utanför mål 1 konstaterar ESV²²⁶ bland annat att ett flertal av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer följer med under flera

²²² Fiskeriverkets internrevisions årsrapporter för verksamhetsåren 2002–2007.

²²³ EU-revision, artikel 15-ansvariga för programperioden 2000–2006, svar 2007-11-16 på skrivelse från DG Fish angående rapport enligt artikel 13 i kommissionens förordning (EG) nr 438/2001 s. 2.

²²⁴ Länsstyrelsen i Gävleborg, Internrevisionen för EG:s strukturfonder, artikel 13-rapport avseende strukturfondsprogrammet FFU Utanför mål 1 för verksamhetsåret 2006, 2007-06-28.

²²⁵ Med mindre tillfredsställande avser revisorerna att förvaltnings- och kontrollsystemen fungerar men att förbättringar är nödvändiga.

²²⁶ Ekonomistyrningsverket, Avdelningen för EU-revision, Artikel 13 rapport avseende Utanför Mål 1, Verksamhetsår 2007, FFU, 27 juni 2008.

år och att de inte tycks hanteras i tillfredsställande ordning. Enligt ESV har Fiskeriverket inte prioriterat att åtgärda rekommendationerna från internrevisionen för EU:s strukturfonder år 2006 och av kommissionen.

ESV bedömer också att Fiskeriverkets ledning inte fullt ut har tagit sitt förvaltningsansvar för något av de tre strukturstödsprogrammen (FFU utanför mål 1, mål 1 Norra och mål 1 Södra) i fråga om att vidta åtgärder med anledning av kontrollenhetens iakttagelser.

ESV:s avslutande bedömning är att förvaltnings- och kontrollsystemen fungerar mindre väl och att de bedöms vara otillfredsställande för samtliga program finansierade via FFU.

Kommissionen gjorde under 2006 en revision av hur förvaltnings- och kontrollsystemen fungerade i Sverige. Kommissionen ansåg att förvaltnings- och kontrollsystemen kunde sägas fungera så som var tänkt, under förutsättning att en organisatorisk brist åtgärdades.²²⁷ Kommissionen har därefter, under 2007, framfört synpunkter till tjänstemän vid såväl Fiskeriverket som Jordbruksdepartementet om problem i den svenska hanteringen av FFU. Kommissionens synpunkter har främst avsett följande problem i Sveriges genomförande av FFU:

- en svag övervakning av genomförandet av FFU,
- svårigheter i de administrativa rutinerna och i ekonomistyrningen ("financial management") och
- en alltför hög arbetsbelastning och begränsade personella resurser för att kunna säkerställa en korrekt och ändamålsenlig finansiell övervakning, rapportering och styrning av programmet.²²⁸

²²⁷ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för fiske- och havsfrågor, revisionsrapport 14 september 2006, referensnummer 2006/SE/FISH/E-1, avsnitt 7.4.

²²⁸ Draft Minutes, Annual Review Meeting with the Swedish Managing Authority Fisheries Programme Sweden Outside Objective 1 2000–2006, den 22 mars 2007 Göteborg.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
2004:4 Den statliga garantimodellen
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
2004:8 Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
2004:10 Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
2004:16 Premiepensionens första år
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
2004:22 Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
2004:23 Regelförenklingar för företag
2004:24 Snabbare asylprövning
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringens kontroll och effektivitet
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning

- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen

- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskotts målet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag

- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmalet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007

- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se