

September 2022

Nödvändiga åtgärder för fiskeripolitiken i Östersjön 2022-2026

Den svåra situationen i Östersjön

Flera av Östersjöns arter står inför ett akut hot. På bara fyra år har sillbeståndet i centrala Östersjön minskat med 40 procent, och det västra sillbeståndet är nära kollaps. Torskbestånden har kollapsat, ålen är utrotningshotad och flera andra viktiga arter visar [dramatiskt sjunkande siffror](#).

Fiskbeståndens tillbakagång påverkar inte bara ekosystemen, utan ger även ekonomiska, sociala och kulturella effekter för samhällen som är beroende av fiske eller fisketurism. Det är möjligt att vända utvecklingen, men politikerna måste agera skyndsamt innan fler bestånd kollapsar.

Fem fiskeripolitiska åtgärder

Här presenterar BalticWaters nödvändiga åtgärder och information om fiskeripolitiken.

Under mandatperioden vill vi att:

- Den industriella fodertrålningen förbjuds
- Det nationella havsmiljöarbetet förstärks
- Det småskaliga fisket och fritidsfisket premieras
- Sverige söker stöd bland andra Östersjöländer för en hållbar kvotsättning
- Sverige begär utökade vetenskapliga råd

Fakta i korthet

- Under 2021 fiskade de tjugo största båtarna 95 procent av Sveriges totala fångst.*
- Totalt fiskade 452 båtar under svensk flagg i Östersjön 2021.*
- 413 av de svenska båtarna fiskar småskaligt och är under 12 meter i längd.*
- De 413 båtarna under 12 meter stod för bara 4 procent av den totala fångsten 2021.*
- De största fiskena är skarpsill och sill/strömning. Det fiskas också bland annat siklöja, storspigg, torsk (bifångst), lax och abborre.*
- Majoriteten av fångsten äts inte av människor. Över 90 procent av all svensk-fångad fisk i Östersjön används som foder i exempelvis laxodlingar och mink-farmer.*
- Det ekonomiska bidraget till statskassan från storskaliga trålare är ca 60 miljoner om året, samtidigt som [kostnaden för skattebetalarna är hundratals miljoner](#) årligen i form av subventioner och bidrag.

*Källa: Uppgifter som BalticWaters begärt ut från Havs- och Vattenmyndigheten (HaV).

Den svenska fiskeripolitiken

Trots att många av de kommersiella fiskarterna minskat kraftigt de senaste decennierna har Sverige inte lyckats bidra till att vända utvecklingen. I stället för att skydda arter har politiken och förvaltningen passivt accepterat höga fiskekvoter, och aktivt motsatt sig andra begränsningar av fisket.

Havs- och Vattenmyndigheten (HaV), som ansvarar för att reglera fisket och bevara arterna i havet, har tagit stor hänsyn till kortsiktiga vinstintressen. Fisket framställs ofta som en basnäring, trots att det ekonomiska avtrycket i den svenska balansräkningen i dag är negativt. Enligt nationalekonom Stefan Fölster skapar det storskaliga fisket [nettokostnader på 626 miljoner kr/år](#).

Även om miljöfaktorer i Östersjön också kan påverka arterna negativt är det ingen tvekan om fiskets avgörande betydelse för den nuvarande situationen. Det är inte ovanligt att fisket tar upp omkring hälften av ett bestånd på ett år, enligt siffror från Internationella havsforskningsrådet (ICES). Det finns därmed begränsat med utrymme för bestånden att stå emot andra påverkansfaktorer, som predation, sjukdomar och miljöeffekter från klimatförändringar och övergödning.

Bristen på handling försvaras ofta med att det är [”många intressen”](#) att ta hänsyn till, eller med att kunskapsunderlagen är ofullständiga. När den

tidigare [landsbygdsministern Jennie Nilsson](#) fick frågan om åtgärder för sillbeståndens vikande storlek menade hon att fisket inte kunde begränsas förrän ett samband mellan fisket och de krympande bestånden kunde påvisas med vetenskaplig grund. Detta trots att de vetenskapliga modellerna visade, och visar, att industrifisket tagit nästan varannan lekmogen sill i centrala Östersjön varje år, flera år i rad. I västra Östersjön har fiskets påverkan varit ännu högre.

Länderna runt Östersjön har mycket att vinna på ett lägre fisketryck. Det skulle gynna de småskaliga fiskarna som nu saknar sill/strömning i näten, vilket också fastställdes i underlaget till riksdagens betänkande [”Åtgärder för att rädda fiskbestånden i Östersjön”](#). Betänkandet kom i slutet av 2021 efter att en bred uppslutning inom riksdagens miljö- och jordbruksutskott uppmärksammat situationen för fiskarterna i Östersjön. Beskedet kom efter att många röster höjts för att flytta ut trålgränsen, vilket [enligt forskare](#) skulle kunna göra skillnad för sillens och strömningens förmåga till reproduktion och tillväxt, samt skydda en del övervintrande sill. En annan viktig åtgärd som lyfts är ett sänkt fisketryck.

Åtgärd: Den industriella fodertrålingen förbjuds

Nationellt har riksdagen uppmanat regeringen om att flytta ut trålgränsen ”skyndsamt”. Det är viktigt att utflyttningen görs utmed hela ostkusten och

inte skyddar enskilda områden medan andra delar av kusten fortsatt får trålas av foderfisket. Hur det kan göras går att [läsa mer om här](#). Inom EU bör Sverige verka för att all form av foderfiske förbjuds i Östersjön.

Åtgärd: Det nationella havsmiljöarbetet förstärks

Regeringen bör placera ansvaret för fisket under miljödepartementet i stället för näringsdepartementet och utvärdera HaVs fiskeförvaltande arbete. Vid behov bör myndighetens instruktion ändras så att en ekosystemansats tillämpas och att hållbar förvaltning av fiskresurserna integreras i havsmiljöarbetet.

Åtgärd: Utvärdera införandet av säljbara och överförbara fiskekvoter (ITQ) i Sverige

2007 infördes ITQ på försök i det svenska pelagiska fisket. Försöket utvärderades aldrig, utan kvoterna rullades över i 10 år till trots att det skett en skoningslös konsolidering av kvoten som premierat foderfiske samt trängt ut Sveriges medelstora och små båtar som fiskar för mat. Nu pågår diskussioner om utförsäljning av demersala fiskerätter. [Efter införandet av ITQ i det pelagiska systemet i Danmark](#) förlorade 38 danska hamnar alla sina kommersiella fiskefartyg, och ytterligare 33 hamnar förlorade hälften eller mer av sina mellan 2005 och 2012. Kvoterna koncentrerades till ett fåtal hamnar, och fångstaktiviteten fokuserades till färre områden. En liknande situation har vi sett i Sverige, där majoriteten av det svenska pelagiska fisket nu bedrivs av stora båtar hemma-hörande i Göteborg. Sverige bör begära en grundlig utvärdering som beaktar såväl miljömässiga som ekonomiska och socioekonomiska aspekter av hur fisket utvecklats i kölvattnet av utförsäljningen av de pelagiska kvoterna.

Regionala samarbeten

Den gemensamma fiskeripolitiken, GFP, ger utrymme för regionala beslut om så kallade tekniska åtgärder, det vill säga hur fisket bedrivs. Här finns en viktig möjlighet för regeringen att instruera sina tjänstemän att aktivt driva konkreta åtgärder för att skydda fiskbestånden. I tillkännagivandet som riksdagen beslutade om 2021 fastställdes att Sverige aktivt bör delta i de regionala samarbetsorganen EU, Baltfish och Helcom. Det är viktigt att Sverige agerar på detta. Tjänstemännen måste få tydliga politiska direktiv för att förändra den tidigare näringsfokus-erade inriktningen.

Eftersom det storskaliga fisket i Östersjön i princip saknar ekonomiskt värde som näring, borde det

regionala arbetet fokusera på att skydda fiskbestånden för deras miljövärden, för framtida livsmedelsförsörjning, för småskaligt kustfiske och för fritidsfiske.

Finland

Sverige, Finland och Polen fiskar mest i Östersjön och är därmed tongivande i de regionala besluten kring fisket. Finland är också det land som vi behöver komma överens med rörande både fisket i Bottniska viken och för att flytta ut trålgränsen, och samarbetet mellan Finland och Sverige bör därför vara aktivt och miljöfokuserat.

Finland ser samma problem för Östersjöns fiskarter som vi gör i Sverige, med minskande bestånd och hotat kustfiske. Ändå har den finska regeringen, i likhet med Sveriges, avvaktat med att agera. Nyligen startade den finska regeringen ett program för att främja inhemsk fisk och få finländarna att äta i genomsnitt 2,5 fiskportioner per vecka före 2035, till skillnad från dagens 1,7 portioner. Den största delen av fisken är i dag importerad, vilket leder till att programmet fokuserar på att öka konsumtionen av inhemskt producerad fisk.

En ökad konsumtion av inhemsk fisk förutsätter konkreta förändringar inom primärproduktionen och industrin, vilket Finland nu tittar på. Läget för ett fördjupat samarbete mellan länderna rörande Östersjöns miljö är därför optimalt.

Åtgärd: Premiera det småskaliga fisket och fritidsfisket

Förvaltningen måste sätta miljön främst och fisken bör primärt ätas av människor, i stället för att gå till industrin. Sverige och Finland är avgörande aktörer i detta och behöver arbeta tillsammans för att nå mål om miljö, levande kustfiske och livsmedelsproduktion.

Fiskeripolitiken i EU

De europeiska fiskeministrarna fattar beslut om hur mycket av de kommersiella arterna som får fiskas varje år, vilket bland annat gäller torsk, sill/strömming och skarpsill. Beslutet utgår från ett förslag som läggs av EU-kommissionen, med underlag från Internationella havsforskningsrådet (ICES) som grund.

Till grund för kvotbesluten och den vetenskapliga rådgivningen används målet Maximum Sustainable Yield (MSY), som innebär att det varje år fiskas utifrån vad forskare bedömer att ett bestånd klarar av utan att riskera kollaps. Detta har visat sig vara förödande för Östersjöns kommersiella fiskarter. EU:s

gemensamma fiskeripolitik är till stor del utformad för storskaligt fiske i Nordsjön, Atlanten och Medelhavet, men en sådan förvaltning har visat sig fungera dåligt i Östersjöns artfattiga innanhav.

MSY innebär i praktiken att bestånden hålls på en låg nivå och balanserar på en kritisk gräns. Det är riskfyllt och ställer höga krav på beståndsuppskattningar och vetenskapliga underlag, som tyvärr inte alltid är korrekta. Exempelvis [uppskattade ICES 2017](#) att sillens lekbiomassa i centrala Östersjön var 1,3 miljoner ton, medan senare modeller visat att beståndet i själva verket var mindre än 0,6 miljoner ton. Felbedömningen resulterade i ett överfiske som fick sillbeståndet att på bara fyra år minska med 35 procent, till historiskt låga nivåer. För att främja biologisk mångfald och bibehålla arternas motståndskraft behöver vi därför börja fiska med en säkerhetsmarginal till de uppskattningar som görs av bestånden.

Det finns också flera brister i vad som efterfrågas av den vetenskapliga rådgivningen. Underlaget saknar i dag kunskap om hur fisket på en art påverkar andra arter, trots att det inte råder något tvivel om att sillens kraftiga nedgång påverkar exempelvis lax, torsk och säl. Fisket efter skarpsill kan även riskera sillbestånden och fisket efter plattfisk kan få oavsiktliga konsekvenser för torskbeståndet. Den vetenskapliga rådgivningen tar inte heller hänsyn till fiskens ålder och storlek, trots att detta ska inkluderas i råd-

givningen enligt Havsmiljödirektivet från 2008. I ett tillkännagivande till regeringen har riksdagen tagit ställning för att Sverige ska verka genom EU för att utöka beställningen till ICES till att inkludera ekosystemeffekter av fisket. Regeringen bör begära det under 2022, och även verka för att rådgivningen ges med ansatsen att bevara olika storlekar och åldrar i bestånden.

Åtgärd: Sverige söker stöd bland andra Östersjöländer för en hållbar kvotsättning

Stockholms universitets Östersjöcentrum föreslår att kvoterna sätts till maximalt halva MSY i stället för hela MSY som är fallet i dag, vilket regeringen med stöd av EU-nämnden kan verka för i kvotförhandlingarna och det regionala organet BALTFISH.

Åtgärd: Sverige begär utökade vetenskapliga råd

EU beslutar om vilka underlag som efterfrågas av ICES. Även regionala havskonventioner, regionala fiskeriorganisationer (RFMO:er) och enskilda medlemsstater – som Sverige – kan ställa frågor till ICES. Regeringen bör verka för en skyndsam reform av den vetenskapliga rådgivningen och EU:s fiskeripolitik, vilket även skulle innebära att EU tar ett stort steg för att uppfylla Havsmiljödirektivet.

För ytterligare information

Konrad Stralka, Verkställande ledamot
konrad.stralka@balticwaters.org
+46 (0)70 750 23 31

Beatrice Rindevall, Omvärldsanalytiker
beatrice.rindevall@balticwaters.org
+46 (0)707 14 81 60

Om BalticWaters

BalticWaters är en oberoende stiftelse som arbetar med att förbättra Östersjöns miljö. Stiftelsen genomför storskaliga, åtgärdsorienterade miljöprojekt och bedriver tillämpad forskning för att visa vilka åtgärder som kan bidra till ett friskare hav och livskraftiga fiskbestånd. Projekten genomförs på land, längs kusten och i havet. BalticWaters verkar också för att utveckla och sprida kunskap om Östersjöns miljö till allmänhet, myndigheter och beslutsfattare. Målet är att öka kunskapen om de utmaningar som havet står inför och bygga opinion så att beslut blir tagna och åtgärder genomförda.

Läs mer på www.balticwaters.org

Kalender

Mars	SLU Aqua släpper råd för nationellt förvaltade arter
Maj/juni	ICES släpper vetenskapliga råd för Östersjön
Augusti	EU-kommissionen släpper sina råd för fiske i Östersjön
Oktober	Ministerrådet beslutar om kommande års fiskekvoter

Ordlista

MSY	Maximum Sustainable Yield är målet för EU:s fiskeripolitik. I teorin ska MSY innebära att uttag av fångst långsiktigt maximeras utan att riskera beståndens återväxt. Tyvärr fungerar inte detta alltid i praktiken.
Kvot	En fastställd mängd av en viss fiskart som en fiskeriation får fånga i ett havsområde under en begränsad tidsperiod.
BSAC	Baltic Sea Advisory Council. Dess huvudsakliga uppgift är att ge råd till Europeiska kommissionen och medlemsstaterna i frågor som rör förvaltningen av fisket i Östersjön.
BALTFISH	Östersjöns regionala fiskeorgan med det primära målet att förbättra samordningen och samarbetet mellan Östersjöns medlemsstater.
HELCOM	Helsingforskonventionen, tidigare benämnd Östersjökonventionen, är en överenskommelse mellan Östersjöns strandstater om att värna miljön i Östersjön.
ICES	Internationella havsforskningsrådet. En organisation som samordnar och främjar havsforskning i Östersjön och Nordatlanten. Ger rekommendationer om fiske som ligger till grund för EU:s kvotbeslut.
HaV	Havs- och Vattenmyndigheten. Ansvarar för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.
Bestånd	Mängden av en fiskart i ett specifikt område.