

Februari 2023

# Nödvändiga åtgärder för Östersjön och fisket under 2023

## Den svåra situationen i Östersjön

Flera av Östersjöns arter står inför ett akut hot. Torskbestånden har kollapsat, [nio av tio gäddor har försvunnit under 2000-talet](#) och sillbeståndet i centrala Östersjön har [minskat med en tredjedel på bara fyra år](#). Flera andra viktiga arter visar dramatiskt sjunkande siffror. För att återfå den viktiga större strömmingen i norr skulle fisketrycket i Bottniska viken behöva minska [med 80 procent under decennier](#).

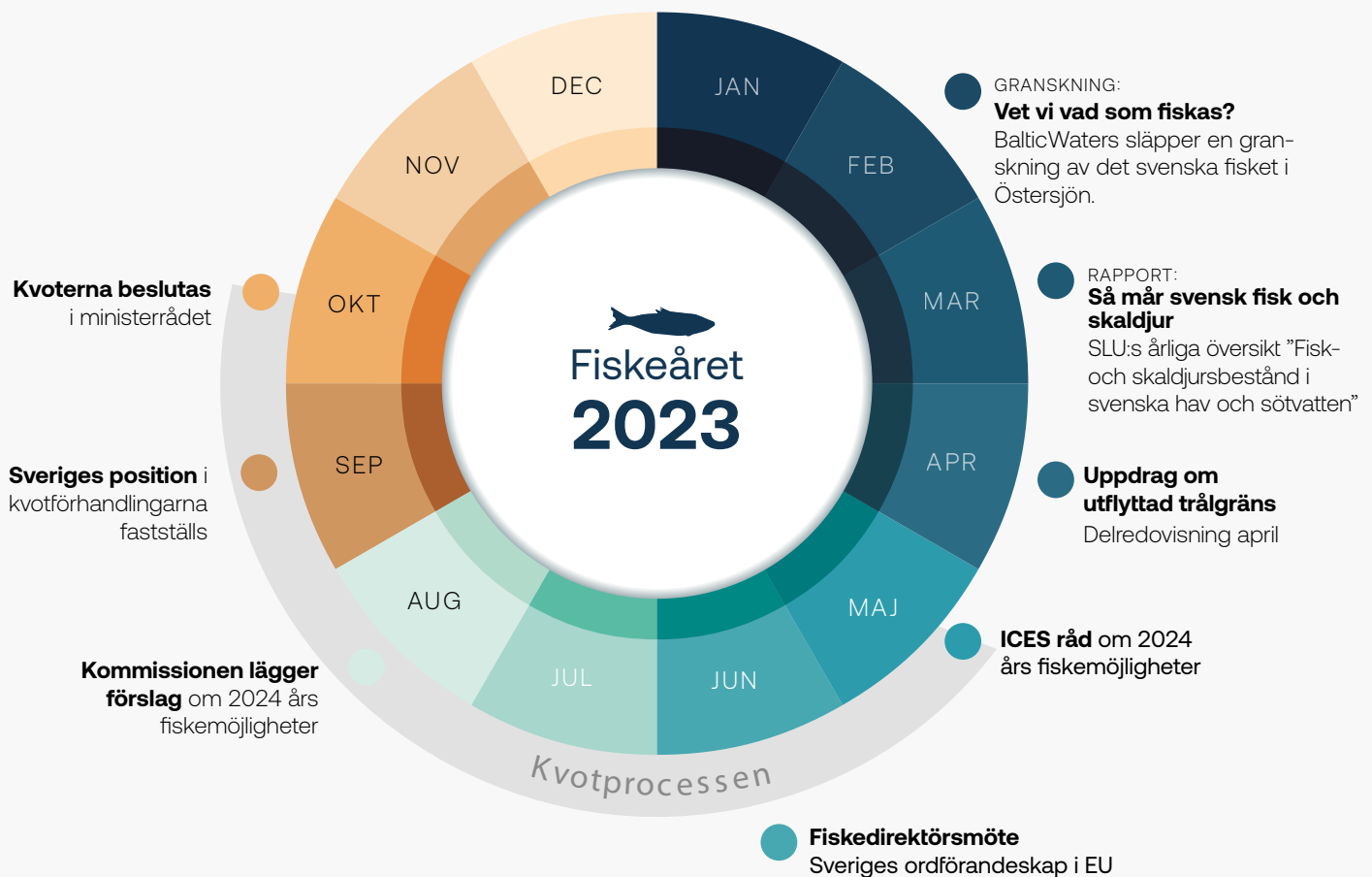
Fiskbeståndens tillbakagång påverkar inte bara ekosystemen, utan ger även ekonomiska, sociala och kulturella effekter för samhällen som är beroende av fiske eller fisketurism. Mellan 2021 och 2022 slutade över 100 småskaliga båtar att fiska i Östersjön, ett tapp på en fjärdedel av fiskebåtarna under bara ett år. Ändå fångades nästan lika mycket fisk, då kvoterna sattes högt och de 20 största fartygen som fiskar för foder står för 95 procent av fisket.

## Fem fiskeripolitiska åtgärder

På kommande sidor sammanfattar vi fakta om fisket i Östersjön, hur det påverkar ekosystemet och vilka nödvändiga åtgärder och utredningar som behövs för att minska fiskets negativa påverkan på Östersjöns miljö. Rekommenderade åtgärder under 2023 är att:

- Fisketrycket sänks
- Trålgården flyttas ut utmed hela ostkusten
- Fiskerikontrollen förbättras
- Maximum Sustainable Yield (MSY) överges som förvaltningsmodell
- Sverige verkar för utökade vetenskapliga råd

# Tio viktiga händelser under fiskeåret 2023



## Också under året:

**Baltfish-möten**  
Östersjöländerna har flera möten under året där de diskuterar aktuella frågor om bestånd, miljö, förvaltningsplaner och fiskerikontroll.

**Beställning från kommissionen om beståndsanalys av sill/strömning**  
Beställning till ICES att förbättra kunskapsläget om beståndets ålders- och storleksstruktur.

## Kvotprocessen

MAJ

### ICES råd om 2024 års fiskemöjligheter släpps

Varje år publicerar Internationella Havsforskningsrådet (ICES) bedömningar av de kommersiella fiskbestånden. För Östersjön släpps råden oftast i slutet maj, där de även redovisar fiskeråd enligt MSY-modellen (se ordlista).

**Kommentar:** Regeringen bör redan under första kvartalet föra bilaterala samtal på politisk nivå för att diskutera situationen i Östersjön och för att skapa en grund för gemensamma ståndpunkter runt årets kvotbeslut.

AUGUSTI

### Kommissionen lägger förslag om 2024 års fiskemöjligheter

Efter att ICES har släppt sina beståndsbedömningar behandlas de av EU-kommissionen, som efter dialog med medlemsländer och intressenter lägger ett förslag för kommande års fiske. Kommissionens förslag

används sedan som utgångspunkt för ländernas förhandlingar inför ministerrådets beslut som tas i oktober. Landsbygdsminister Peter Kullgren är den ansvariga svenske ministern.

**Kommentar:** Sverige behöver komma överens nationellt, och med andra medlemsländer i regionen, om hur kvoterna ska sättas för Östersjön. Samtal om att återbygga fiskbestånden och korrigera bristerna i förvaltningen bör föras i god tid med riksdagsledamöter och länder kring Östersjön.

SEPTEMBER

### Sveriges position i kvotförhandlingarna fastställs

Inför att Sverige ska besluta sin förhandlingsposition för kommande års fiske får Landsbygds- och infrastrukturdepartementet underlag från Havs- och Vattenmyndigheten (HaV). Departementet genomför intressentmöten och delger därefter riksdagen ett underlag som diskuteras under möten i Miljö- och jordbruksutskottet och EU-nämnden i september. Då ges riksdagen möjlighet att påverka Sveriges hållning i

kvotförhandlingarna.

Kommentar: Sverige bör utarbeta en forskningsbaserad, självständig ståndpunkt som inte riskerar Östersjöns fiskbestånd.

## OKTOBER

### **Kvoterna beslutas i ministerrådet**

I mitten av oktober träffas ländernas ansvariga ministrar för att fastställa kommande års fiskekvoter.

Kommentar: Erfarenheter från tidigare års förhandlingar visar att länder som kommit överens om en gemensam plattform inför mötet ofta når framgång för sina ståndpunkter. Att tidigt diskutera gemensamma ståndpunkter är viktigt.

## **Andra viktiga fiskeripolitiska frågor 2023**

### FEBRUARI

#### **Granskning: Vet vi vad som fiskas?**

Under början av året släpper BalticWaters en granskning av det svenska fisket i Östersjön. Fokus ligger på sill- och skarpsillsfisket som står för 97 procent av Sveriges totala fångst från Östersjön, där felrapporteringar av art och vikt visar sig vara utbrett. De felaktiga rapporteringarna påverkar forskarnas underlag vilket leder till felaktiga fångstrekommendationer och politiska beslut som hotar Östersjöns fiskpopulationer.

Kommentar: Krafttag behövs för att säkerställa att fångster från Östersjön rapporteras på rätt sätt. Regeringen behöver se över rådande lagstiftning, sanktionsavgifter, policys och kontrollmetoder.

### MARS

#### **Rapport: Så mår svensk fisk och skaldjur**

SLU:s årliga översikt "Fisk- och skaldjursbestånd i svenska hav och sötvatten" analyserar tillstånd och trender för de mest fiskade arterna i havet och de fyra stora sjöarna: Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren. Rapporten utgör ett viktigt underlag för förvaltningen av fisk- och skaldjursbestånden, och för att utvärdera effekterna av olika förvaltningsåtgärder. [Här finns tidigare års rapporter.](#)

Kommentar: Regeringen och myndigheter behöver agera på ny kunskap och införa åtgärder som behövs för att återställa Sveriges fiskbestånd.

### APRIL

#### **Uppdrag om utflyttad trålgräns – delredovisning**

Trots att det finns stor politisk enighet bakom förslaget om en utflyttad trålgräns utmed hela ostkusten beslutade den tidigare regeringen att trålgränsen ska flyttas ut, men på prov och i avgränsade försöksområden längs ostkusten, inom ramen för ett [vetenskapligt projekt](#). Projektet, som har många utmaningar kring tid, miljö, artskydd, områden och

juridiska aspekter, ska delredovisas i april i år.

Regeringen har lovat utflyttat trålfiske från våra kuster och har fortfarande möjlighet att hålla löftet genom att förändra riktlinjerna i uppdraget, vilket kan ske både innan och efter delredovisningen.

Kommentar: Regeringen behöver ändra uppdraget till HaV så att trålgränsen flyttas ut utmed hela ostkusten och inte bara inom ramen för ett avgränsat vetenskapligt projekt.

### JUNI

#### **Sveriges ordförandeskap i EU: Fiskedirektörmöte**

Fiskedirektörerna i EU har möte en gång under varje EU-ordförandeskap i ordförandelandet. Temat för mötet under det svenska ordförandeskapet kommer att vara den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen ska presentera en rapport innehållande en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken som kommer att diskuteras under det svenska ordförandeskapet.

Kommentar: Sverige bör lyfta frågan om en revision av Maximum Sustainable Yield (MSY) som modell för förvaltning av Östersjöns fisken. Facit av de senaste årtiondenas tillämpning visar att MSY leder till överfiske. Fisket måste utgå från en modell som tar större hänsyn till risker och osäkerheter.

### UNDER ÅRET

#### **Baltfish-möten**

Östersjöländerna har flera möten om fisket under året, kallat [BALTAFISH](#), där de bland annat diskuterar aktuella frågor om Östersjöns bestånd, miljö, förvaltningsplaner och fiskerikontroll. Transparensen rörande vilka frågor som diskuteras och vilken hållning de olika länderna har är i dag låg.

Kommentar: Politiken måste engagera sig på ett tidigt skede för att ge klara politiska anvisningar med fokus på att värna bestånd och miljö till de tjänstemän som representerar Sverige i BALTAFISH.

### UNDER ÅRET

#### **Beställning från kommissionen om beståndsanalys av sill/strömning**

Under förra årets kvotdiskussioner i riksdagen ledde medskicken från riksdagen till att [Sverige bad EU-kommissionen](#) förbättra det vetenskapliga kunskapsläget vad gäller ålders- och storleksstruktur för sill och strömning i Bottniska viken och centrala Östersjön. Kommissionen formulerar nu en beställning till ICES som kommer publiceras under året. Hänsyn för att bevara större och äldre individer i bestånden är avgörande kunskap för både miljö och kustfiske och något som borde ingå ICES:s rådgivning för alla arter enligt bland annat [Havsmiljödirektivet](#).

Kommentar: Regeringen behöver säkerställa att det förslag som lämnats till kommissionen också blir genomfört genom att Sverige hela tiden, på alla nivåer, uppmärksammar frågan.

# Fisket och lösningarna

## Fakta om fisket

Om inget annat anges är uppgifter under rubriken ”Fakta om fisket” en sammanställning som BalticWaters begärt ut från HaV.

## Förändringar i den svenska fiskeflottan

År 2021 rapporterade 457 svenska fartyg fångst från Östersjön jämfört med 348 under 2022, en minskning med nästan var fjärde båt på bara ett år. Över 100 av de som slutat rapportera fångst är småskaliga båtar under 12 meter. Kustfiskarna har länge varnat för allt mindre fångster, vilket beror på minskade bestånd och ett storskaligt fiske efter foder som [lett till färre större individer i bestånden](#). Kustfiske för humankonsumtion behöver större sill och strömming, medan fisket efter foder inte är beroende av de större individerna och därför inte påverkas av förändringarna på samma sätt som det småskaliga fisket.

I statistiken från HaV har också en av de största båtarna försvunnit ur systemet. Den såldes för att ägarna har investerat i ett nytt fartyg som nu byggs. Under tiden lånades fartygets kvot ut till en av de andra industritrålarna, vilket ledde till att ett enda fartyg, tack vare dispens från HaV, stod för över 20 procent av Sveriges totala pelagiska fångst under 2022, trots att det finns [en övre gräns](#) som säger att ett fartygs fiskerättigheter högst får motsvara 10 procent av kvoterna.

## Svenskt fiske i siffror

Likt 2021 fiskade de tjugo största båtarna 95 procent av Sveriges totala fångst under 2022. Totalt fångades 87 500 ton fisk i Östersjön av svenska båtar, en knapp minskning från 91 100 ton 2021.

Antal båtar	2021	2022
>35 meter	13	12
18-35 meter	6	9
12-18 meter	21	18
<12 meter	417	309
<b>Summa</b>	<b>457</b>	<b>348</b>

Viktmässigt fångades främst skarpsill (60%) och sill/strömming (37%), följt av spigg (1,4%), siklöja (1%) och lax (0,1%), där majoriteten av fångsten inte äts av människor. Över 90 procent av all svenskfångad fisk i Östersjön används som foder åt bland annat fiskodlingar, hund- och kattmat samt mink-, gris- och kycklinguppfödning.

Det ekonomiska bidraget till statskassan från storskaliga trålare i Östersjön beräknades 2020 [enligt](#)

[nationalekonomen Stefan Fölster](#) vara ca 22 miljoner om året, samtidigt som kostnaden för skattebetalarna är hundratals miljoner årligen i form av subventioner och bidrag.

## Den svenska fiskeripolitiken

Många av de kommersiella fiskarterna har minskat kraftigt de senaste decennierna, men i stället för att skydda arter har politiken och förvaltningen accepterat höga fiskekvoter och motsatt sig andra begränsningar av fisket. En anledning till bristen på handling är att fiskets negativa påverkan på bestånden ofta ifrågasätts och att kvoterna ofta beskrivs som ”hållbara”, trots att kunskapen som finns visar en helt annan bild.

Även om miljöfaktorerna 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 ICES. Det finns därmed begränsat med utrymme för bestånden att stå emot andra påverkansfaktorer, som predation, sjukdomar och miljöeffekter från klimatförändringar och övergödning. Samtidigt finns också stora problem med bristande fiskerikontroll och ofullständiga och ibland missvisande vetenskapliga underlag.

Förvaltningen tar i dag stor hänsyn till kortsiktiga vinstintressen, och bristen på handling mot fisket 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 försiktighetsprincipen, som ska leda politikerna, fastställer att bristande kunskap inte ska användas som ursäkt för att inte agera – utan tvärtom – och trots att de vetenskapliga modellerna 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.

Missuppfattningar om fiskets ekonomiska betydelse kan bidra till förvaltningens kortsiktiga beslut. 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 i Östersjön [nettokostnader för statskassan med 239 mkr/år och nettokostnader för samhällsekonomin med 387 mkr/år](#).

## Åtgärd: Sänkt fisketryck

Länderna runt Östersjön har mycket att vinna på ett lägre fisketryck. Minskat fiske skulle gynna både ekosystem och de småskaliga fiskarna som nu saknar sill/strömning i näten, vilket fastställts i underlaget till riksdagens betänkande "[Åtgärder för att rädda fiskbestånden i Östersjön](#)" men också konkretiserats i en [rapport från SLU Aqua](#) som visat att fångsterna måste minska med [åtminstone 60–80 procent i Bottniska viken](#) under tiotals år för att bibehålla en god ålders- och storleksstruktur i strömmingsbeståndet.

I dag tar fångstrekommendationerna från forskarna bara hänsyn till beståndens totalvikt, trots att hänsyn också borde tas till bevarandet av en god storleksfördelning enligt [Havsmiljödirektivet](#) från 2008. Hänsyn för att bevara större och äldre individer i bestånden är avgörande för både miljö och kustfiske, och tills detta ingår i rådgivningen bör länderna sätta låga kvoter. [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 (Se också Ordlista, Fiskeripolitiken i EU och Åtgärd: Överge MSY som förvaltningsmodell).

## Åtgärd: En utflyttad trålgräns

Nationellt har riksdagen uppmanat regeringen om att flytta ut trålgränsen "skyndsamt", vilket [enligt forskare](#) skulle kunna skydda en del övervintrande sill och göra skillnad för sillens och strömmingens förmåga till reproduktion och tillväxt. [Betänkandet kom i slutet av 2021](#) efter att en bred uppslutning inom riksdagens miljö- och jordbruksutskott uppmärksammat situationen för fiskarterna i Östersjön. Därefter kom ett [urvattnat beslut från förra regeringen](#) – trålgränsen ska flyttas ut, men på prov och i avgränsade försöksområden längs ostkusten inom ramen för ett vetenskapligt projekt. Under ett [riksdagsseminarium](#) förra året diskuterades projektet och dess många utmaningar kring tid, miljö, artskydd, områden och juridik.

Fortfarande finns många osäkerheter kring hur förvaltningen väljer att utforma projektet – där detaljerna enligt myndighetens plan också ska godkännas av de andra länderna i BALTFISH. Bland riskerna i projektet finns att det är för kort för att ge någon verkan, att fisket bara kommer flytta till de oskyddade områdena och skapa större negativa effekter där och att tillräcklig hänsyn fortfarande inte kan tas till lokala populationer som kan bli ännu mer ansatta i områdena där trålfisket fortfarande tillåts.

Slutsatsen är att projektet inte kan ses som en lösning för att återhämta de svaga bestånden i Östersjön, utan snabbare åtgärder behövs, med sänkt fisketryck och skyddade områden längs hela kusten. I den [nya regeringsförklaringen](#) fastslår Kristersson att gränsen ska flyttas ut för storskaligt trålfiske, vilket förutsätter nya direktiv till HaV och en förändring av det tidigare regeringsuppdraget som ska delrapporteras i april 2023. Det är viktigt att utflyttningen görs utmed hela ostkusten och inte skyddar enskilda områden medan andra delar av kusten fortsatt får trålas för foderfiske. Regeringen har fortfarande alla möjligheter att korrigera innehållet i det tidigare uppdraget. Hur trålgränsen kan flyttas ut går att [läsa mer om här](#).

## Åtgärd: Förbättra fiskerikontrollen

Tyvärr finns stora problem med olagliga utkast och felrapportering av arter. En större granskning 2019 av [P1-programmet Kaliber](#) visade att varannan svensk fisketrålare som kontrollerades i Danmark tog upp mer eller mindre fisk än vad de faktiskt har uppgett i sin loggbok. Om fartygen redovisar sina fångster felaktigt vet vi inte vad som fiskas i Östersjön, vilket leder till bristande kunskap om bestånden och fiskets effekter på ekosystemen.

Det behövs flera förbättringar inom fiskerikontrollen, bland annat regelförändringar och avskräckande sanktionsavgifter. Felrapporteringar av arter leder enligt HaVs juridiska bedömning exempelvis till böter på 2000 kr, medan värdet av en landing kan uppgå till flera miljoner kronor. Bristerna och nödvändiga åtgärder inom fiskerikontrollen utvecklas i [Östersjöbrief 42](#) och i en rapport som BalticWaters beräknar släppa i februari 2023.

## 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/strömning och skarpsill. Beslutet utgår från ett förslag som läggs av EU-kommissionen, med underlag från 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 beståndens ungfiskproduktion på lång sikt. 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.

För att främja biologisk mångfald, långsiktigt fiske och bibehålla arternas motståndskraft behöver vi börja fiska med en säkerhetsmarginal till de uppskattningar som görs av bestånden.



## Åtgärd: Maximum Sustainable Yield (MSY) överges som förvaltningsmodell

MSY innebär i praktiken att bestånden hålls på en låg nivå. Det är riskfyllt och ställer höga krav på bestånds- uppskattningar 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 en tredjedel till historiskt låga nivåer.

[SLU Aqua](#) lyfter också att fiske i enlighet med MSY ofta leder till att ett fiskbestånds storleksstruktur förskjuts mot mindre storlekar eftersom fisket riktas mot större och äldre individer, och de analyser som gjorts visar att andelen stor strömming kommer att fortsätta att minska om vi fortsätter att fiska i enlighet med dagens MSY-mål.

MSY kan därmed ifrågasättas som grund för ett hållbart fiske och Sverige bör verka för att ett nytt system ska införas i EU, särskilt skyndsamt i Östersjön. Regeringen bör ge HaV i uppdrag att föreslå ett mindre riskfyllt system som tar mer hänsyn till miljöaspekter, och regeringen bör under tiden be EU om utökade vetenskapliga råd och verka för kraftigt sänkta fiskekvoter i kvotförhandlingarna.

## Åtgärd: Sverige begär utökade vetenskapliga råd

Det finns 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 rådgivningen 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 2023, och även verka för att rådgivningen ges med ansatsen att bevara olika storlekar och åldrar i bestånden.

---

### För ytterligare information

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

Beatrice Rindevall, Omvärldsanalytiker  
[beatrice.rindevall@balticwaters.org](mailto: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](http://www.balticwaters.org)

---

## 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.
F-MSY	Det fisketryck som på lång sikt kan ge maximal hållbart uttag, MSY.
Kvot	En fastställd mängd av en viss fiskart som en fiskerikation 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.