

Bryter EU:s fiske- ministrar mot lagen?

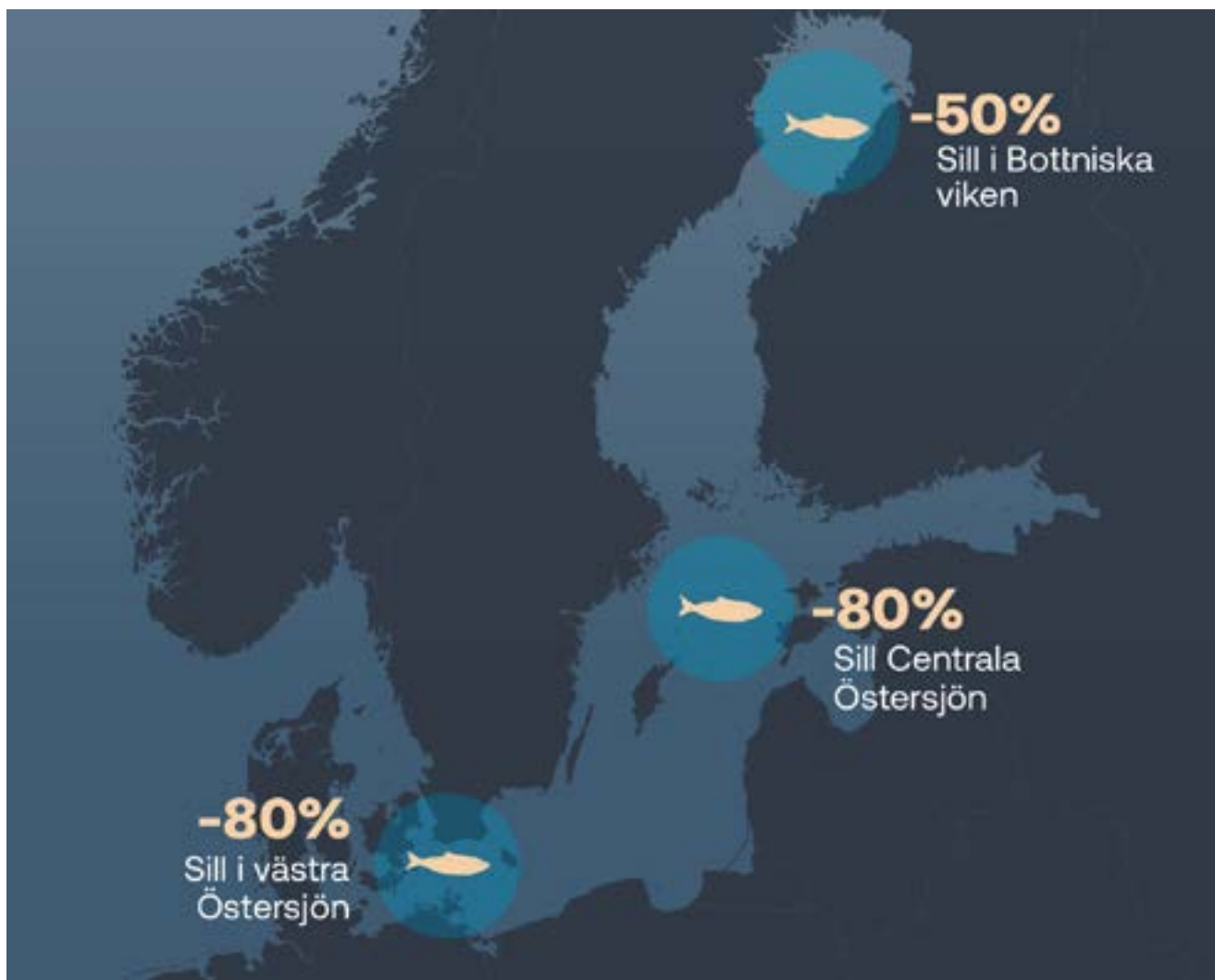
En juridisk genomgång av politiska beslut
kring fisket i Östersjön

Inledning

Den 20 november 2023 fattade EU:s ministerråd beslut om kvoter för fisket i Östersjön under 2024.¹ Beslutet avsåg bland annat hur mycket sill/strömming och skarpsill som får fångas i medlemsstaternas vatten i Östersjön under året. Sådana kvotbeslut fattas varje höst för att fastställa ramarna för följande års fiske. Beslutet var i viktiga avseenden svårt att förena med den vetenskapliga rådgivning som EU beställt från Internationella havsforskningsrådet (ICES) och gick emot det förslag till beslut som EU-kommissionen utarbetat på grundval av rådgivningen. Bland annat hade kommissionen föreslagit att inget riktat fiske och bara oundvikliga bifångster skulle tillåtas för såväl sillbeståndet i Centrala Östersjön som det i Bottniska viken.² Trots det fattade rådet beslut om att tillåta fångst av drygt 40 000 ton av det första och 55 000 ton av det senare beståndet.³

Beslutet föranledde en omfattande kritik, både avseende dess lämplighet och laglighet. Hade ministerrådet laglig rätt att fatta ett sådant beslut, som tycks gå emot flera av de regler och principer som enligt EU-rätten ska vara ledande för förvaltningen av fisket?

Den här texten behandlar övergripande frågan om ministerrådets kompetens och handlingsutrymme när det gäller beslut om fiskekvoter, och mer specifikt om det kan anses att rådet höll sig inom lagstiftningens ramar när man fattade beslut om 2024 års fiskekvoter för Östersjön. Först ges en kort introduktion till fiskerilagstiftningens bakgrund och struktur och varför den ser ut som den gör.



Sillens utveckling jämfört med toppnoteringar. I centrala Östersjön har sillbeståndet minskat med över 80 procent jämfört med 1970-talet. De senaste fyra åren har beståndet minskat med 40 procent, och befinner sig nu på en kritisk nivå. I Bottniska viken har sillbeståndet minskat med över 50 procent sedan början av 1990-talet. I västra Östersjön har sillbeståndet minskat med över 80 procent sedan börjat av 1990-talet.

Källa: ICES Advice 2022. Illustration: Sofie Handberg

EU:s fiskeripolitik växer fram

När det som idag är EU grundades på 1950-talet – då under namnet EEG – gavs inte fiske någon större uppmärksamhet. I det ursprungliga Romfördraget slogs fisket ihop med jordbrukspolitiken och fick en ganska undanskymd roll. En viktig förklaring är att de flesta länder vid den här tiden, däribland EEG:s medlemsstater, bara gjorde anspråk på exklusiva fiskerättigheter i en mycket begränsad del av havet närmast kusten, varför det marina fisket huvudsakligen bedrevs på internationellt vatten och i enlighet med internationell rätt. Under 1960 och 1970-talen började många stater – i Europa framförallt Island och Norge – göra anspråk på allt mer omfattande fiskezoner dit andra länders fiskefartyg inte hade tillträde annat än enligt avtal med kuststaten. Initialt försökte EEG-staterna motverka den här utvecklingen, som de inte ansåg tjänade deras intressen, men så småningom blev det uppenbart att utvecklingen inte gick att stoppa och 1977 utropade de istället samordnat exklusiva fiskezoner som sträckte sig upp till 200 nautiska mil ut från kusten,⁴ där så var geografiskt möjligt.⁵ Det innebar att stora fiskeresurser nu låg under medlemsstaternas direkta kontroll, samtidigt som andra fiskevatten hade förlorats därför att de omfattades av andra staters exklusiva fiskezoner. Det blev därför viktigt att utarbeta ett gemensamt regelverk för hur fiskeresurserna skulle nyttjas.

Den första mer omfattande lagstiftningen på EU-nivå som la fast principer för fisket kom 1983 i form av det som brukar kallas grundförordningen för den gemensamma fiskeripolitiken (GFP-förordningen). Den har sedan ersatts av nya förordningar ett antal gånger och den nu gällande GFP-förordningen är från 2013.⁶ Även om regleringen till viss del handlade om att fiskeresurserna skulle bevaras var det till stor del ett regelverk inriktat på att fördela resurserna mellan de olika medlemsstaterna och deras fiskeflottor. Genom återkommande reformer kom ekologisk hållbarhet gradvis att få en starkare ställning i regelverket för den gemensamma fiskeripolitiken – inte minst som en reaktion på ett i många fall påtagligt överfiske – bland annat genom införande av maximal hållbar avkastning, eller MSY (av engelskans maximum sustainable yield), som mål för fiskeriförvaltningen,⁷ samt från 2013 även ett uttryckligt krav på att genomföra en ekosystemansats.⁸

Med **ekosystemansats i fiskeriförvaltningen** menas en integrerad ansats i fiskeriförvaltningen inom ekologiskt meningsfulla gränser som syftar till att förvalta användningen av naturresurser, med beaktande av fiskeverksamhet och annan mänsklig verksamhet, samtidigt som man bevarar både den biologiska rikedom och de biologiska processer som är nödvändiga för att skydda livsmiljöernas sammansättning, struktur och funktion i det berörda ekosystemet, genom att beakta kunskaperna och osäkerheterna när det gäller ekosystems biotiska, abiotiska och mänskliga beståndsdelar.

GFP-förordningen, artikel 4(1) punkt 9

Från en mycket blygsam start har regleringen av fisket utvecklats till att nu vara ett av få politikområden där EU har exklusiv kompetens.⁹ Det innebär att medlemsstaterna har överfört all beslutsmakt till EU och utövar den gemensamt genom Unionens institutioner. Det är därför bara i den utsträckning EU-lagstiftningen innehåller ett sådant bemyndigande som en enskild medlemsstat kan reglera hur det marina yrkesfisket bedrivs.

Fördelning av fiskeresurserna

EU:s fiskeripolitik bygger i grunden på att man slår ihop alla nationella fiskevatten och gör dem till en gemensam resurs. Formellt uttrycks det genom att alla fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerade i unionen har lika tillträde till alla unionens vatten, dvs alla marina vatten under någon medlemsstats jurisdiktion.¹⁰ I detta gemensamma fiskevatten fördels sedan rätten att fiska mellan de olika medlemsstaterna, och därmed deras fiskeflottor, enligt det som kallas principen om relativ stabilitet. Den bygger på tanken att medlemsstaterna får lika stor andel av den tillgängliga fisken varje år. Eftersom fiskbestånden varierar över tid – och mängden som får fiskas också beror av skiftande politiska bedömningar och prioriteringar – kommer den totala mängd fisk som får tas upp från respektive bestånd att vara olika år från år. Men den procentuella andelen som tillfaller

varje medlemsstat är den samma – dvs den är stabil – så länge inte den relativ stabiliteten behöver omförhandlas för att det tillkommer nya medlemsstater eller någon lämnar, som vid Brexit. Detta gör att medlemsstaterna inte behöver ge sig in i politiskt laddade förhandlingar om hur fisken ska fördelas varje år.

I praktiken har inte alla medlemsstater del i den relativa stabiliteten i alla fiskade bestånd. Till exempel är det bara de EU-medlemmar som är kuststater runt Östersjön, dvs alla Östersjöns kuststater utom Ryssland, som har del i kvoterna för sill/strömning och skarpsill i Östersjön. Storleken på andelarna i den relativa stabiliteten, inklusive om ett land har någon andel alls, baseras på överväganden som historiska fångster, staters och regioners relativa beroende av fiske och tidigare förluster av traditionella fiskevatten.¹¹ Men hur mycket som ska fördelas varje år bestäms alltså av ministerrådet i form av beslut om så kallade fiskemöjligheter vilka sammantaget kallas totala tillåtna fångstmängder, eller TAC:er (av engelskans total allowable catch).



Foto: Tobias Dahlin/ Azote

Ramarna för rådets beslut om fiskemöjligheter

EU är ingen suverän stat som har egen jurisdiktion över ett visst territorium eller befolkning. Istället är det medlemsstaterna som överlåter beslutsmakt till EU som sedan utövas av Unionens institutioner. Ny lagstiftning beslutas normalt av rådet, dvs medlemsstaternas ansvariga ministrar, tillsammans med Europaparlamentet på förslag av kommissionen. Enligt principen om tilldelade befogenheter ska Unionen endast agera inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där.¹² Sådan beslutskompetens tilldelas genom artiklar i fördragen som kallas rättsgrunder eftersom de utgör den rättsliga grunden för Unionens agerande inom ett visst politikområde.

I artikel 43 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF) finns två olika rättsgrunder med koppling till fiske. Dels artikel 43(2), som bemyndigar Europaparlamentet och rådet att i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta de bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken. Detta har möjliggjort för EU att anta GFP-förordningen och andra, mer detaljerade rättsakter om hur fisket ska bedrivas. Dessutom finns en separat rättsgrund i artikel 43(3), som ger rådet ensamt rätten att besluta om fastställande och fördelning av fiskemöjligheter. Även om dessa två rättsgrunder i en normhierarkisk mening är likställda – båda återfinns i FEUF – är beslut om fiskemöjligheter, dvs hur mycket som får fiskas av de olika bestånden, ett centralt instrument för att genomföra fiskeripolitiken och besluten om fiskemöjligheter måste därför vara förenliga med den rättsliga ram som utvecklats på grundval av artikel 43(2). EU-domstolen har uttryckt det som att beslut om fiskemöjligheter huvudsakligen är av teknisk karaktär och syftar till att genomföra bestämmelser som antagits enligt artikel 42(2),¹³ dvs GFP-förordningen och andra rättsakter som reglerar fisket. Artikel 43(2) och 43(3) FEUF har alltså olika syften och rådet måste när det utövar sin kompetens enligt den senare, med domstolens ord, ”iaktta de begränsningar som gäller för dess befogenheter och i förekommande fall den rättsliga ram som redan införts med stöd av artikel 43.2 FEUF”.¹⁴

Fiskeripolitikens mål

Enligt GFP-förordningen, som alltså lägger fast de närmare målen för fiskeripolitiken och de instrument som ska användas för att nå dessa mål, ska den gemensamma fiskeripolitiken bland annat säkerställa miljömässig hållbarhet, tillämpa försiktighetsansatsen och genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen samt skapa ekonomisk och social nytta.¹⁵

Den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen.

GFP-förordningen artikel 2(1)

Som nämnts ovan är det också ett centralt mål att de bestånd som fiskas ska återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning, MSY. Av särskild betydelse för analysen här är att GFP-förordningen föreskriver att "[i] syfte att nå målet att successivt återställa och bevara populationer av fiskbestånd över biomassanivåer som kan ge maximal hållbar avkastning, ska nyttjandetakten för maximal hållbar avkastning, MSY, där så är möjligt, ha uppnåtts senast 2015 och, genom en successiv och stegvis anpassning, senast 2020 för alla arter."¹⁶

Maximal hållbar avkastning, MSY, definieras som det i teorin högsta balanserade genomsnittliga uttag som fortlöpande kan tas ur ett bestånd under rådande genomsnittliga miljöförhållanden utan att detta avsevärt påverkar fortplantningsprocessen.

GFP-förordningen artikel 4(1) punkten 7

Fleråriga planer för att nå målen

I GFP-förordningen listas olika åtgärder som kan användas för bevarande och hållbart nyttjande av fiskeresurserna.¹⁷ Ett av de mest centrala är beslut om fleråriga planer. Sådana planer ska antas med prioritet, vara baserade på vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning, samt innehålla bevarandeåtgärder för att återställa och bevara fiskebestånd över nivåer som kan ge MSY.¹⁸ Planerna ska som utgångspunkt bland annat innehålla kvantifierbara mål såsom fiskeridödlighet och/eller lekbiomassa; olika referenspunkter för bevarande, dvs värden på populationsparametrar som just biomassa eller fiskeridödlighet, vilka är förenliga med fiskeripolitikens mål; samt skyddsåtgärder för att säkerställa att de kvantifierbara målen uppnås.¹⁹

Fiskeridödlighet: andelen biomassa eller enskilda exemplar som avlägsnas från beståndet genom fiskeinsatser under en viss tidsperiod.

Lekbiomassa: en uppskattning av massan av fisk av ett visst bestånd som reproducerar sig vid en viss tidpunkt.

GFP-förordningen artikel 4(1) punkterna 13 och 35

Fleråriga planer har antagits för flera områden, däribland Östersjön och Nordsjön. Planerna skiljer sig åt i detaljer men bygger på samma struktur och principer.

Vad gäller Östersjön antogs en plan för torskbestånden redan 2007.²⁰ Den är sedan 2016 ersatt av en flerårig plan som utöver torsk även omfattar sill/strömning och skarpsill.²¹ Den utökade planen antogs mot bakgrund av att nyttjandet av vissa bestånd av skarpsill och sill/strömning bedömdes vara högre än vad som krävs för att uppnå MSY.²² Det betonades också att det finns ett starkt biologiskt samspel mellan torsk respektive sill/strömning och skarpsill och att torskbeståndets storlek påverkar storleken på de andra bestånden och vice versa.²³

Planen ska bidra till att uppnå målen för den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt genom att tillämpa försiktighetsansatsen och syftar till

att säkerställa att fisket sker på ett sådant sätt att fiskpopulationerna bevaras över nivåer som säkerställer MSY. Vidare ska planen genomföra ekosystemansatsen och vara förenlig med EU:s miljölagstiftning, i synnerhet målet att senast 2020 uppnå god miljöstatus enligt EU:s havsmiljödirektiv.²⁴ Kravet på förenlighet med målet att uppnå en god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet gäller för övrigt för hela den gemensamma fiskeripolitiken enligt GFP-förordningen.²⁵

EU:s havsmiljödirektiv syftar alltså till att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus i den marina miljön.²⁶ För att uppnå det ska medlemsstaterna utarbeta och genomföra marina strategier i vilka en ekosystembaserad metod för förvaltning av mänskliga aktiviteter tillämpas. Strategierna ska säkerställa att det samlade trycket av mänskliga aktiviteter hålls inom nivåer som är förenliga med uppnåendet av god miljöstatus och att ett hållbart utnyttjande möjliggörs för nuvarande och kommande generationer.²⁷ Vad som kännetecknar en god miljöstatus ska fastställas på grundval av ett antal kvalitativa deskriptorer som finns listade i direktivet. Vissa av dessa har en direkt koppling till fisket och dess påverkan på de marina ekosystemen.

Deskriptorer för fastställande av god miljöstatus:

1. Biologisk mångfald bevaras. Livsmiljöernas kvalitet och förekomst samt arternas fördelning och abundans överensstämmer med rådande geomorfologiska, geografiska och klimatiska villkor.

3. Populationerna av alla kommersiellt nyttjade fiskar och skaldjur håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd.

4. Alla delar av de marina näringsvävarna, i den mån de är kända, förekommer i normal omfattning och mångfald på nivåer som är tillräckliga för att arternas långsiktiga bestånd ska kunna säkerställas och deras fulla reproduktiva kapacitet behållas.

Havsmiljödirektivet, bilaga I.

Åtgärder enligt den fleråriga planen

Det framgår av den fleråriga planen för Östersjön att fiskeridödligheten för de bestånd som omfattas senast 2020 ska nå så kallade F_{MSY} -intervall och därefter bibehållas inom dessa.²⁸

Tanken med F_{MSY} -intervallen är att alla nivåer av fiskeridödlighet inom intervallen på lång sikt ska leda till MSY.²⁹

Utöver intervallen hänvisar planen också till så kallade referenspunkter för bevarande. Det rör sig om två olika typer av referenspunkter:

- Referenspunkt för miniminivån för lekbeståndets biomassa, kallad "MSY $B_{trigger}$ "³⁰
- Gränsreferenspunkt för lekbeståndets biomassa, kallad " B_{lim} "³¹

MSY $B_{trigger}$ är en referenspunkt för lekbeståndets biomassa under vilken specifika och lämpliga förvaltningsåtgärder ska vidtas för att säkerställa att nyttjandegraden i kombination med den naturliga variationen tillåter att beståndet byggs upp över nivåer som kan ge MSY på lång sikt.

B_{lim} är en referenspunkt för lekbeståndets biomassa under vilken reproduktionsförmågan kan vara reducerad.

Såväl F_{MSY} -intervallen som siffror som motsvarar referenspunkterna för respektive bestånd ska begäras av ICES eller annat oberoende vetenskapligt organ.³²

F_{MSY} -intervallen är uppdelade i ett lägre och ett högre intervall. Som utgångspunkt ska fiskemöjligheterna för de bestånd som omfattas av planen fastställas så att de ligger inom det lägre F_{MSY} -intervallet. Det är bara om den vetenskapliga rådgivningen visar att ett lekbestånds biomassa ligger över referenspunkt MSY $B_{trigger}$, och om vissa andra förutsättningar är uppfyllda,³³ som fiskemöjligheterna får fastställas inom det övre intervallet. Fiskemöjligheterna får också fastställas på nivåer som är lägre än F_{MSY} -intervallen.³⁴

Oberoende av F_{MSY} -intervallen gäller att fiskemöjligheterna alltid ska fastställas till en nivå som säkerställer att risken för att lekbeståndets biomassa sjunker under B_{lim} är högst 5 %.³⁵

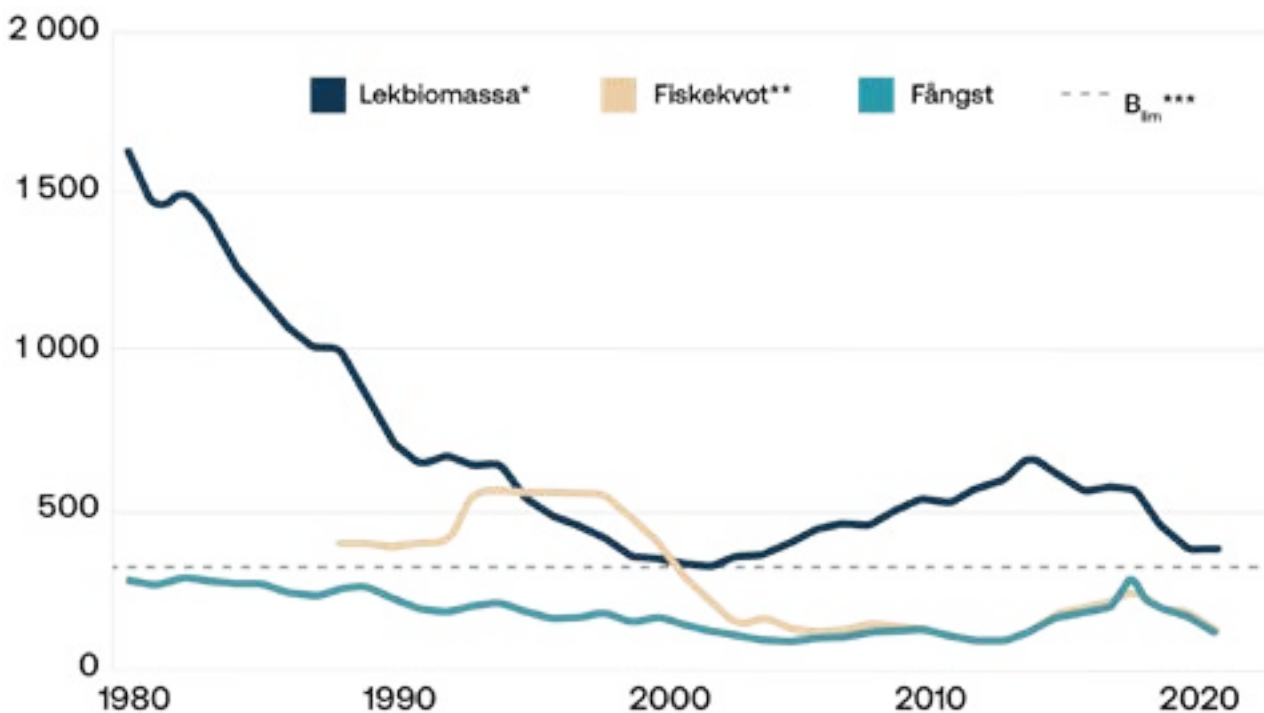
Utöver det som sagts ovan om fastställande av fiskemöjligheterna så att de är förenliga med planens mål och F_{MSY} -intervallen finns även krav på att i vissa situationer vidta vad som kallas korrigerande åtgärder. Om den vetenskapliga rådgivningen visar att ett lekbestånds biomassa understiger $MSY B_{trigger}$ ska alla lämpliga korrigerande åtgärder antas för att säkerställa att beståndet snabbt återgår till nivåer över de nivåer som kan ge MSY . Om rådgivningen också visar att lekbeståndets biomassa understiger gränsreferenspunkten B_{lim} ska ytterligare åtgärder vidtas för att säkerställa en snabb återgång till sådana nivåer. Åtgärderna kan inbegripa ett avbrytande av fisket eller att i lämplig utsträckning minska fiskemöjligheterna.³⁶

Beslutet om 2024 års fiskemöjligheter

För det centrala sillbeståndet i Östersjön uppskattar ICES att lekbiomassan har legat under B_{lim} under merparten av de senaste 30 åren, inklusive under de allra senaste åren. Även om inga fångster alls skulle tas under 2024 uppgår sannolikheten för att beståndet ligger kvar under B_{lim} 2025 till 22 %. Kommissionen föreslog att inte tillåta något riktat fiske och bara låga nivåer för oundviklig bifångst.³⁷ Rådet beslutade alltså om totala tillåtna fångstmängder (TAC) på 40 368 ton för 2024.³⁸

Avseende beståndet av sill/strömming i Bottniska viken, ligger lekbeståndets biomassa under $B_{trigger}$ och ICES bedömer att det är en 9%-ig sannolikhet att beståndet minskar till under B_{lim} 2025 även om inga fångster alls tas. Kommissionen föreslog att inte tillåta något riktat fiske och bara låga nivåer för oundviklig bifångst för att undvika att begränsningar av detta bestånd innebär stopp för fångsts av andra bestånd i blandade fisken.³⁹ Rådet beslutade om en TAC på 55 000 ton.⁴⁰

Utveckling för sill i centrala Östersjön (tusen ton)



* Den del av beståndet som uppnått könsmognad. ** ICES redovisar historiska kvoter (TAC) från slutet av 1980-talet.

*** Referensvärde när lekbiomassan är så låg att reproduktionen hotas, vilket bör föranleda ytterligare sänkta kvoter eller fiskestopp (ICES). Källa: ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort, ICES2022



Analyser och slutsatser

Rådet har ett mandat, grundat direkt på fördragen (närmare bestämt artikel 43(3) FEUF), att ensamt fatta beslut om totala tillåtna fångstmängder (TAC:er), dvs hur mycket som får fiskas av de olika bestånden varje år. Men besluten måste syfta till att genomföra den gemensamma fiskerilagstiftningen och hålla sig inom de ramar som lagstiftningen uppställer. Även om rådet har ett utrymme för egna bedömningar kan det alltså inte lagligen fatta beslut som går emot de krav som formuleras i bland annat GFP-förordningen och den fleråriga planen för Östersjön.

Det är uppenbart att rådets beslut avseende sill/strömning i såväl Centrala Östersjön som Bottniska viken inte är förenligt med kravet i den fleråriga planen på att fiskemöjligheterna under alla omständigheter ska fastställas på ett sätt som säkerställer att sannolikheten är mindre än 5 % för att lekbeståndets biomassa understiger B_{lim} .⁴¹ För beståndet i Centrala Östersjön har ICES bedömt att det med 22% sannolikhet ligger kvar under B_{lim} 2025 även om inga fångster alls tas under 2024 och för Bottniska viken har man bedömt motsvarande sannolikhet till 9%. I detta avseende ger inte regelverket utrymme för några andra avvägningar.

Det är svårt att se hur EU-domstolen, om frågan kom under domstolens prövning, skulle kunna komma fram till någon annan slutsats än att rådet agerat utanför gränserna för sitt mandat genom att inte respektera den så kallade femprocentsregeln när man fattat beslut om kvoter för vissa bestånd av sill/strömning i Östersjön.

Kort efter beslutet om 2024 års fångstmängder för Östersjön, och den kritik detta möttes av, la kommissionen fram ett förslag om att ta bort femprocentsregeln ur den förordning som upprättar den fleråriga planen för Östersjön.⁴² Även om det saknar betydelse i strikt rättslig mening ligger det nära till hands att tolka detta förslag, och tidpunkten när det lades fram, som ett uttryck för att rådet och kommissionen inser att femprocentsregeln i den fleråriga planen faktiskt utgör ett hinder för den typen av beslut som rådet fattade i oktober 2023. Även om femprocentsregeln skulle tas bort ur planen, vilket kräver godkännande av så väl rådet som Europaparlamentet, kan det inte retroaktivt ge rådet mandat att fatta beslut som är oförenliga med planen i dess nuvarande lydelse.

Utöver den så kallade femprocentsregeln finns det för båda bestånden också ett antal andra punkter där rådets beslut om totala fångstmängder starkt kan ifrågasättas utifrån fiskeripolitikens mål och principer.

I båda fallen är de beslutade mängderna svåra att förena med målet att återställa och bevara bestånden över nivåer som säkerställer MSY. Denna nivå skulle gradvis uppnås under perioden 2015 till 2020 och efter 2020 är det ett krav att nyttjandet ska vara förenligt med MSY.⁴³ Enligt EU-domstolens bedömning i ett mål avseende tillämpningen av en annan flerårig plan (den för ”västliga vattnen”)⁴⁴ är tidsfristen för att uppnå en nyttjandegrad som kan ge MSY ”strikt och undantagslöst tillämplig” på de målbestånd som anges i den förvaltningsplanen. Däremot, menar domstolen, har rådet ett utrymme för skönsässig bedömning, där man alltså kan väga de olika intressen som fiskeripolitiken ska uppnå mot varandra, när det

gäller de bestånd som i den planen definieras som bifångstbestånd.⁴⁵ Den fleråriga planen för Östersjön identifierar inte sill/strömring som bifångsarter eller -bestånd.⁴⁶ Visserligen ingår dessa normalt i så kallade blandfisken tillsammans med skarpsill och även torsk. Men om bestånden av dessa arter därmed skulle betraktas som bifångstbestånd, för vilka man kan göra undantag från kravet om att bestämma fiskemöjligheter som är förenliga med MSY, skulle det innebära att kravet i stort sett förlorar all betydelse för fisket i Östersjön.

Det är vidare svårt att förena rådets beslut, särskilt det avseende Centrala Östersjön där beståndet redan ligger under B_{lim} , med kravet på att tillämpa en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen eftersom hänsyn inte tycks ha tagits till fiskets effekter på de ekosystem och näringsvävar där sill/strömring utgör en helt central del. Att lekbeståndets biomassa understiger B_{lim} innebär en påtaglig risk för att beståndets reproduktionsförmåga kan vara reducerad, med de effekter det kan få, inklusive på lång sikt, för hela näringsväven.

Beslutet om fångsnivåerna kan också ifrågasättas utifrån förenligheten med annan EU-lagstiftning. Som nämnts ovan gäller enligt GFP-förordningen att den gemensamma fiskeripolitiken ska vara förenlig med Unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus enligt havsmiljödirektivet, vilket skulle ha uppnåtts 2020. För att det ska anses vara uppnått krävs bland annat att populationerna av alla kommersiellt nyttjade

fiskar håller sig inom säkra biologiska gränser och uppvisar en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd. Det stora uttaget av sill/strömring är enligt den vetenskapliga rådgivningen inte inom säkra gränser, åtminstone inte till den del lekbiomassan är eller riskerar att falla under B_{lim} . Det är också välbelagt att fisket har en omfattande påverkan på beståndens åldersstruktur och att sill/strömmingsbestånden i själva verket består av ett antal genetiskt distinkta populationer vilket inte tas hänsyn till i de aktuella TAC-besluten.

Slutligen kan det starkt ifrågasättas om "alla lämpliga korrigerande åtgärder" har vidtagits för att säkerställa att bestånden snabbt återgår till nivåer över de nivåer som kan ge MSY, vilket krävs för alla bestånd som understiger MSY $B_{trigger}$, dvs både det centrala sill/strömmingsbeståndet och det i Bottniska Viken, samt om även ytterligare korrigerande åtgärder vidtas vilket krävs när ett bestånd, som det i Centrala Östersjön, redan ligger under B_{lim} .

Sammanfattningsvis kan alltså möjligheten att förena rådets beslut med den i rättslig mening överordnade gemensamma fiskerilagstiftningen ifrågasättas på ett antal punkter där underlåtenheten att fastställa fiskemöjligheterna till nivåer som säkerställer att sannolikheten är mindre än 5 % för att lekbeståndets biomassa understiger B_{lim} är den mest uppenbara oförenligheten som också, vid en rättslig prövning, bör föranleda ett upphävande av beslutet.



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.

Referenser

- 1 Rådets förordning (EU) 2023/2638 av den 20 november 2023 om fastställande av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2024 och om ändring av förordning (EU) 2023/194 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten, EUT L, 2023/2638, 22.11.2023.
- 2 Kommissionens förslag till Förslag till Rådets förordning om fastställande av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2024 och om ändring av förordning (EU) 2023/194 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten, Bryssel den 28.8.2023, COM(2023) 492 final.
- 3 Förordning (EU) 2023/2638, artikel 4 samt tabell 1 och 3.
- 4 En nautisk mil är 1853 meter. För att vara exakt räknas zonerna från den så kallade baslinjen som oftast är det samma som kustlinjen vid lågvatten. I vissa situationer kan kuststaten istället använda sig av så kallat räta baslinjer vilket innebär att man drar linjer som förbinder lämpliga punkter vilka kan utgöras av den yttersta delen av öar som ligger i anslutning till kusten.
- 5 Penas Lado, E., The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability, Hoboken, Wiley-Blackwell, 2016, sid. 24.
- 6 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG, EGT L 354 28.12.2013, s. 22. ("GFP-förordningen").
- 7 MSY definieras som det i teorin högsta balanserade genomsnittliga uttag som fortlöpande kan tas ur ett bestånd under rådande genomsnittliga miljöförhålland en utan att detta avsevärt påverkar fortplantningsprocessen. GFP-förordningen, artikel 4(1) punkten 7.
- 8 GFP-förordningen artikel 2(3).
- 9 Formellt omfattar den exklusiva behörigheten "bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken", vilket innebär regleringen av själva fisket men däremot inte marknaden för fiskeprodukter. Artikel 3 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).
- 10 GFP-förordningen artikel 5(1) och artikel 4(1) punkterna 1 och 5.
- 11 Penas Lado, E., The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability, Hoboken, Wiley-Blackwell, 2016, sid. 49-50.
- 12 Fördraget om Europeiska Unionen, artikel 5(2).
- 13 Förenade målen C-103/12 och C-165/12 Parlamentet och kommissionen mot rådet ECLI:EU:C:2014:2400, punkt 50.
- 14 Förenade målen C-124/13 och C-125/13 Parlamentet och kommissionen mot rådet ECLI:EU:C:2015:790, punkt 48
- 15 GFP-förordningen, artikel 2(1), 2(2) och 2(3).
- 16 GFP-förordningen, artikel 2(2) andra stycket.
- 17 GFP-förordningen, artikel 7(1) a).
- 18 GFP-förordningen, artikel 9(1).

- 19 GFP-förordningen, artikel 10(1).
- 20 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 EUT L 248, 22.9.2007, s. 1.
- 21 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 av den 6 juli 2016 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömring och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd, om ändring av rådets förordning (EG) nr 2187/2005 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1098/2007 EUT L 191, 15.7.2016, s. 1.
- 22 Förordning 2016/1139, ingressens femte övervägande.
- 23 Förordning 2016/1139, ingressens sjätte övervägande.
- 24 Förordning 2016/1139, artikel 2(1) och 2(3).
- 25 GFP-förordningen, artikel 2(5) j).
- 26 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område [”havsmiljödirektivet”] [2008] EUT L 164/19.
- 27 Havsmiljödirektivet, artikel 1.
- 28 Förordning 2016/1139, artikel 4.1.
- 29 För den exakta definitionen av FMSY-intervall se Förordning 2016/1139, artikel 2 punkt 2.
- 30 Förordning 2016/1139, artikel 2 punkten 9.
- 31 Förordning 2016/1139, artikel 2 punkten 8.
- 32 Förordning 2016/1139, artikel 4 och 4a.
- 33 Det kan bland annat vara om det behövs för att uppnå förvaltningens övergripande mål för ett blandfiske.
- 34 Förordning 2016/1139, artikel 4(3)-(5).
- 35 Förordning 2016/1139, artikel 4(6).
- 36 Förordning 2016/1139, artikel 5.
- 37 Kommissionens förslag till Förslag till Rådets förordning om fastställande av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2024 och om ändring av förordning (EU) 2023/194 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten, Bryssel den 28.8.2023, COM(2023) 492 final.
- 38 Rådets förordning (EU) 2023/2638 av den 20 november 2023 om fastställande av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2024 och om ändring av förordning (EU) 2023/194 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten, EUT L, 2023/2638, 22.11.2023, artikel 4 samt tabell 1 och 3.
- 39 COM(2023) 492 final.
- 40 Rådets förordning (EU) 2023/2638, artikel 4 samt tabell 1 och 3.
- 41 Förordning 2016/1139, artikel 4(6).
- 42 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973 och (EU) 2019/472 vad gäller målen för fastställandet av

fiskemöjligheter, 6.12.2023, COM(2023) 771 final.

- 43 GFP-förordningen, artikel 2(2).
- 44 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/472 av den 19 mars 2019 om upprättande av en flerårig plan för bestånd som fiskas i västliga vatten och angränsande vatten och det fiske som nyttjar dessa bestånd ... EUT L 83, 25.3.2019, s. 1.
- 45 Mål C-330/22 Friends of the Irish Environment CLG ECLI:EU:C:2024:19, punkt 75.
- 46 Däremot identifieras rödspätta, skrubbskädda, piggvar och slätvar särskilt som arter som fångas som bifångs. Förordning 2016/1139, artikel 6.