

Granskning mars 2023

Fel och fusk i fisket – ett hot mot Östersjön

Östersjöns kommersiella fiskpopulationer är akut hotade. Under 2022 har larm kommit om ett förändrat ekosystem längs östkusten, med stor brist på större och äldre individer i sillbestånden, kustfiskare utan fångst och surströmmingsfabriker som hotas av nedläggning.

Sillen är inte den enda utsatta arten i Östersjön. Torskbestånden har kollapsat, ålen är utrotningshotad och flera andra viktiga arter visar dramatiskt sjunkande siffror.

Anledningarna är flera. Förvaltningen brister i många led, från en ineffektiv fiskerikontroll via osäkra vetenskapliga underlag till en förvaltningsmodell som strävar efter "maximalt uttag" av fisk, även om andelen fisk av fiskbar storlek minskar. Generellt tas det lätt på risker när de tillåtna fångsterna av fisk beslutas.

Att det finns stora problem med olagliga utkast, bifångster som inte rapporteras och utbredd felrapportering av vad som fångas har varit känt av ansvariga myndigheter och politiker i decennier. Ändå består problemen.

Innehåll

Ordlista		3
Sammanfattning		3
Bakgrund		5
Granskningen	Utbredda felrapporteringar bland de som fiskar mest	6
	- Case: Trålare A	7
	Incitament för att rapportera felaktigt	8
	- Låga sanktionsavgifter	8
	- Avskrivna och nedsatta avgifter	8
	- Kvottilldelningen	9
	- Regelverket för nätmaskor och bifångstbegränsningen	9
	- Case: Bifångstbegränsningen	10
	Fler utmaningar	10
	- Svårigheter att kontrollera fisket	10
	- Stora fångster	10
	- Liknande fall, olika bedömningar	11
	- Krav utan efterlevnad	11
	- Case: Landningsskyldighet som motiv att avskriva böter	12
Åtgärder för förbättrad kontroll	HaV:s förslag	12
	BalticWaters2030:s förslag	13
	- Ändringar i regelverket	13
	- Minskat fiske	13
	- Endast sorterad fångst	13
	- Fiska och landa i samma område	13
	- Övervakning med Remote Electronic Monitoring (REM)	14

Ordlista

Bestånd - Mängden av en fiskart i ett specifikt område.

Demersalt fiske - Fiske på arter, som torsk, som lever i området närmast havsbotten (till skillnad från de pelagiska arterna som lever i den fria vattenmassan)

ICES - Internationella Havsforskningsrådet. En organisation som samordnar och främjar havsforskning i Östersjön och Nordatlanten. Har i uppdrag att ge rekommendationer om fiskekvoter som underlag för EU:s kvotbeslut.

Kvot - En fastställd mängd av en viss fiskart som en fiskeriation eller ett fartyg får fånga i ett havsområde under en begränsad tidsperiod.

Landning - när fångsten släpps av i land kallas det att fisken landas, och fångsten som rapporteras i anslutning till landningen kallas landningssiffror eller landningsdata.

Landningsskyldighet - EU-regel från 2015 som kräver att yrkesfiskarna tar med all fisk till hamn, i stället för att slänga tillbaka oönskad fångst i havet. Syftet är att stimulera bruket av skonsamma redskap och minimera utkast och oönskade fångster. Regeln har dock inte följts.

MSY - Maximum Sustainable Yield är ett av målen med 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. Bland annat tar MSY inte hänsyn till storleksfördelningen inom bestånden.

Pelagiskt fiske - fiske på arter, som sill och skarpsill, som lever i den fria vattenmassan (till skillnad från de demersala arterna som lever på eller vid botten)

Toleransmarginal - tillåten procentskillnad mellan uppskattad och landad vikt.

Utkast - när yrkesfiskarna kastar ut fångad fisk från båten, exempelvis för att fångsten är olaglig, för småvuxen för att säljas eller inte ingår i fiskarens kvot. Fisken dör eller skadas ofta när den fångas, och utkast som inte rapporteras kan leda till att bedömningen av hur mycket fisk som dör blir felaktig, så att bestånden överskattas och fångstkvoter sätts för högt.

Sammanfattning

BalticWaters2030:s nya granskning bekräftar en välkänd bild

Trots att problem inom fiskets regelefterlevnad har påpekats många gånger de senaste femtio åren har verkningfulla åtgärder uteblivit. I den här granskningen visar BalticWaters2030 att felaktiga rapporteringar och olagliga utkast är utbredd och att både regelverket och dess tillämpning har stora brister.

Felaktig fångststatistik skapar svallvågor längs hela systemet, ända upp till kvotsättningen. När fartygen redovisar fel vikter eller arter vet vi inte vad som fiskas i Östersjön. Det leder till felaktiga antaganden om hur mycket fisk som finns i havet och hur fisket påverkar ekosystemen, samt att Internationella Havsforskningsrådets (ICES) bedömningar av hur mycket fiske som bestånden tål blir opålitliga och därmed underlagen politikerna använder för att fastställa kvoter.

Granskningen uppmärksammar särskilt de fartyg som fiskar mest, då deras verksamhet utgör en betydande del av det svenska fisket. I sanktionsbeslut som tagits av Havs- och vattenmyndigheten (HaV) mellan juli 2021 och juni 2022 hittas 16 av de 20 största båtarna som fiskade i Östersjön 2021 i totalt 60 upptäckta överträdelser, där majoriteten gällde felrapportering av sill och skarpsill. De 20 fartygen står tillsammans för 95 procent av Sveriges totala fångst i området. Rapporten lyfter också fler fall av brister inom fisket och kontrollen, bland annat rörande bifångst av torsk.

Incitament att rapportera fel

Granskningen visar hur förvaltningens utformning och den bristande kontrollen idag lockar yrkesfiskarna att rapportera fångsterna fel. Både kvotsättningar, regelverk och lättheten att undkomma upptäckt har skapat incitament för att rapportera fel arter och vikter. Bland annat [kan skarpsill rapporteras som sill](#) då sillkvoten är svårare att fylla. På det sättet kan man fortsätta fiska efter skarpsill även om kvoten på arten egentligen redan är fylld.

Om fel eller fusk upptäcks är konsekvenserna i regel minimala. Det finns överträdelser där domen baseras på fångstens landningsvärde, men enligt HaV:s tolkning av fiskelagen leder en felrapportering oftast till en fast bot på 2000 kr. Vid annan otillåten fångst behöver fiskaren generellt bara betala tillbaka den otillåtna fiskens försäljningsvärde. Avgifterna har inte ändrats på 30 år, trots att värdet av en landad fångst kan uppgå till flera miljoner kronor och att det står i [EU:s fiskelagstiftning](#) att sanktionsavgifterna ska vara proportionerliga och avskräckande.

Granskningen finner också att sanktionsavgifterna återkommande reducerats eller strukits trots konstaterad överträdelse, och trots att utrymmet för att inte påföra full sanktionsavgift ska vara begränsat och endast tillämpas i undantagssituationer. Bedömningarna av vilka som verkligen måste betala sanktionsavgift kan också variera mellan snarlika fall, vilket gör att besluten kan uppfattas som godtyckliga eller orättvisa.

Den vanligaste motiveringen för nedsatta avgifter är att sanktionen bedöms som oskälig, men även andra skäl åberopas. År 2015 infördes en ny EU-regel, landningsskyldigheten, som innebär att yrkesfiskarna enligt lag måste landa i stort sett all fisk. Syftet med regeln var att stimulera användning av skonsamma redskap och minimera utkast och oönskade fångster, men forskningen har konstaterat att de nya [reglerna inte följs](#) och att problemen är lika stora nu som de var innan lagen infördes. I granskningen har BalticWaters2030 sett att HaV använt landningsskyldighetens krav som en motivering för att undanta eller sänka sanktionsavgifter vid överträdelser.

En förklaring är att myndigheten ser det som en förmildrande omständighet att kaptenen behövt landa den otillåtna fångsten i stället för att göra ett olagligt utkast, men nedsättning av avgifter har konsekvenser. När de ekonomiska påföljderna är små, försvagas incitamenten att följa regelverket.

Som dagens regler tillämpas kan otillåtna fångster ofta vara lönsamma för fiskaren. Det kan minska intresset för att byta till skonsamma fiskemetoder som skulle kunna minimera bifångster, och motverkar även efterlevnaden av landningsskyldigheten.

Att de största fartygens fångster är så stora skapar också utmaningar. I sanktionsbeslut har producentorganisation Swedish Pelagic Federation själva svarat HaV att det storskaliga fisket efter sill- och skarpsill inte har någon möjlighet att undvika sanktioner då de anser att det är "praktiskt svårt eller omöjligt att uppskatta volymen korrekt". Det finns tydliga incitament för att rapportera fel, yrkesfiskarna erkänner själva att det sker och det bekräftas i kontroller. Ändå brister förvaltningen i att komma till rätta med problemen.

Viktigt att införa åtgärder

Granskningen visar behovet av att politiken och förvaltningen nu tar krafttag mot den felaktiga rapporteringen inom fisket. Det har i decennier saknats tydliga markeringar mot fusket inom fisket, och för att komma till rätta med problemen och trygga fiskbeståndens återhämtning behövs konkreta åtgärder. BalticWaters2030 har i rapporten sammanställt åtgärder som föreslagits av HaV samt identifierat viktiga regelförändringar som skulle bidra till ett mer hållbart fiske i Östersjön och göra det enklare för fiskaren att göra rätt.



Stort tack till alla som bidragit under arbetets gång, och till David Langlet, Ragnar Elmgren och tjänstepersonen på Havs- och vattenmyndigheten som läst och kommenterat underlaget innan publicering.

Bakgrund

Välkänt fusk under lång tid

Problemen med fusk inom fisket har varit kända länge. Riksrevisionen konstaterade felaktigheter mellan landningssiffror och yrkesfiskarnas loggböcker redan 1987, då torskfångster felrapporterats som kolja och sillfångster som skarpsill. Landningarna var då egentligen 20,7 miljoner kilo högre (11,5 procent) än vad fiskarna rapporterade i sina loggböcker.

Sill och strömming är samma art. Den kallas sill i söder och strömming norr om Kalmarsund. I rapporten används främst artnamnet, sill, för bestånd i hela Östersjön, inte bara i söder.

Nio år senare skrev Naturvårdsverket att statistiken över fångster, bifångster och utkast var bristfällig och att problemet hade ökat. Mörkertalet bedömdes då vara så stort att det inte gick att uppskatta bestånden på ett tillförlitligt sätt. En rapport från 2004 visade återigen på problemen, där fisket uppskattades till "allt från 0 till mer än 100 procent utöver de redovisade mängderna". Fusk med vägning, loggböcker och otillåten försäljning konstaterades – bland annat genom överenskommelser mellan mottagare och fiskare om att dela på intäkterna från den oredovisade fångsten.

Sedan dess verkar lite ha gjorts för att hantera problemen. I rapporten "Från hav till bord: Fiskerikriminalitet ur ett svenskt perspektiv" (2018) konstaterar Skatteverket, Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten att felaktiga rapporteringar och underredovisning av fångst förekommer i hela värdekedjan.

Volymmässigt är problemen betydande. Under en kontrollinsats 2019 visade det sig att varannan svensk fisketrålare tog upp mer eller mindre fisk än vad de hade uppgett i sin loggbok och att fiskarna egentligen hade fångat 50 procent mer skarpsill och 50 procent mindre sill i Östersjön än de rapporterat.

Sill- och skarpsillsfisket står viktmässigt för 97-98 procent av den svenska årliga fångsten ur Östersjön och felaktiga rapporteringar av dessa arter har därmed en stor betydelse för fångststatistiken. När fartygen redovisar sina fångster felaktigt drar förvaltningen felaktiga slutsatser om hur mycket fisk vi har i havet och hur fisket påverkar ekosystemen. Det leder till att Internationella Havsforskningsrådets (ICES) bedömningar av hur mycket fiske som bestånden tål – och underlagen politikerna använder för att fastställa kvoter – blir opålitliga.

Efter kontrollen av sill- och skarpsillsfisket 2019 lovade HaV att kontrollerna kommande år skulle öka och att de skulle se över möjligheterna att vidta ytterligare åtgärder. Lösningar för att komma till rätta med problemen skulle redovisas i ett regeringsuppdrag 2020, där myndigheterna kunde konstatera att felaktiga rapporteringar görs, att landningsskyldigheten inte efterlevs och att dagens begränsade fiskerikontroll av landningsskyldigheten som idag genomförs både är ineffektiv och kostsam.

Idag spenderas över 100 miljoner kronor per år på att kontrollera fisket, vilket motsvarar nästan en åttondel av fiskets totala landningsvärde.

Att felaktiga rapporteringar fortsätter konstaterades 2022 återigen av ICES och EU-kommissionen, vilket bekräftas i BalticWaters2030:s granskning. Under ministerrådet i oktober förra året lovade Sverige och de andra Östersjöländerna åtgärder för att komma till rätta med problemet. Ännu har inget hänt.

Påverkan på vetenskapliga underlag

Fångststatistiken är en avgörande grund för den vetenskapliga bedömningen av beståndens storlek, och påverkar starkt vilka fångstkvoter som sätts. Forskarnas bedömningar grundar sig på yrkesfiskets fångstrapporter, provfisken och vetenskapliga studier, och modellerna bygger på att kaptenernas

inrapporterade siffror är korrekta. Trots att felen i rapporteringarna är välkända finns inte tillräckliga säkerhetsmarginaler inbyggda för att minska riskerna för överfiske.

Problemen är stora, inte minst då riskerna som tas under kvotsättningen redan från början är höga. När forskarna rekommenderar kommande års fiske måste de utgå från den politiskt beslutade Maximum Sustainable Yield (MSY)-modellen – ett riskfyllt verktyg som innebär att fiskekvoten sätts på den högsta möjliga nivån som ett bestånd beräknas klara av. Teorin är att modellen ska säkerställa maximalt uttag av fisk utan att riskera kommande årskull, men risken att ett bestånd fiskas ner är ändå hög, vilket vi har sett resultatet av i Östersjön. Av sju analyserade fiskbestånd i Östersjön 2019 fiskades fem för hårt och fyra ansågs vara utanför säkra biologiska gränser.

Det finns flera osäkerheter i forskarnas modeller. 2017 uppskattade ICES att det fanns 1,34 miljoner ton sill i centrala Östersjön, men efter en uppdatering av modellerna ändrades uppskattningen för samma år till 600 tusen ton – en nedräkning med över 700 tusen ton. Kvotbesluten hade redan tagits, baserat på den högre uppskattningen. På liknande sätt överskattade modellerna torsken i västra Östersjön som det nu bara finns en spillra kvar av efter en lång tid av överfiske.

Då idén om maximalt uttag grundas på osäkra underlag och rådgivningen dessutom saknar data om arternas kondition och fiskets effekter på ekosystemet borde utvecklingen inte vara förvånande. Situationen borde lett till snabba och effektiva förändringar inom förvaltningen. Ändå har felen i rapporteringarna och nedgången för Östersjöns fiskebestånd tillåtits fortgå i decennier. Trots den historiska utvecklingen, bristen på pålitliga data och frekventa larm från forskare och kustfiskare fiskas fortfarande mer än en femtedel av all sill och skarpsill i Östersjön upp – varje år. Ett fiske som av politikerna brukar kallas ”hållbart”.

Granskningen

Underlaget

BalticWaters2030 har granskat alla 230 beslut om sanktioner tagna av HaV under juli 2021-juni 2022 för överträdelser inom det svenska fisket. Det stora flertalet av ärendena som tas upp i rapporten gäller fiske i Östersjön, men underlaget är inte avgränsat till Östersjön. Fiskerikontrollen är nationell, och brister kring efterlevnad finns inom alla vatten, såväl nationellt som internationellt.

Även om det tas upp fall från andra fartyg i rapporten fokuserar granskningen särskilt på de tjugo största båtarna som fiskade i Östersjön 2021. De fiskade 95 procent av Sveriges totala fångst i området. Av besluten kunde 105 beslut kopplas till fisket på bland annat sill, strömming eller makrill, där de flesta rörde felrapportering av sill och skarpsill. Resterande ärenden rörde bottennära fiske, främst bottentrålning, och gällde bland annat bristande spårbarhet.

Under den granskade tidsperioden gjordes 621 landningskontroller av totalt 60 125 avlossningar i hamn, alltså kontrollerades bara ungefär en procent av landningarna i Sverige.

Mörkertal

Då en så liten andel av landningarna kontrolleras är granskningen, som baseras på kontrollresultat, inte en heltäckande bedömning av felen i rapporteringarna under perioden. Ett stort mörkertal kan anas. Alla fel i rapporterna som kontrollanterna upptäcker leder inte heller till sanktionsbeslut, då felrapporteringar inom vissa ramar accepteras av förvaltningen. För att fiske på sill och skarpsill i Östersjön överhuvudtaget ska leda till böter måste den uppskattade felrapporteringen av en art ligga över en toleransmarginal på 10 procent av den totala fångsten. Det innebär att många felaktiga rapporteringar inte leder till någon sanktion, trots att det kan gälla tiotusentals kilo. Det samlade mörkertalet kan påverka uppskattningen av Östersjöns fiskbestånd så att både vetenskapliga underlag och kvoter riskerar att bli felaktiga. I en rapport från 2004 konstaterade Fiskeriverket (föregångaren till HaV) att toleransmarginalen leder till ”påtagliga underskattningar” av vad som fångats, utan att fiskaren får någon sanktion.

Utbreda felrapporteringar bland de som fiskar mest

Granskningen har visat att fartygens rapportfel är omfattande. 16 av de 20 största fartygen rapporterade fel under perioden och de fem fartyg som fångade mest – och som ensamma stod för hälften av Sveriges fångst ur Östersjön 2021 – hade alla angivit felaktiga fångster. Oftast rapporterades fel om sill och skarpsill, vilket gällde 51 av 60 ärenden kopplat till de 16 båtarna. I en [bilaga till rapporten](#) redovisas de sexton båtarnas alla upptäckta överträdelser i en tabell.

Det var stor skillnad på omfattningarna av de felaktiga rapporteringarna bland fartygen. Ju större fångster, desto större rapportfel upptäcktes, både räknat i vikt och som procent. Under en enda landning kunde tiotusentals kilo eller tusentals procent av en art redovisas fel. De felaktiga siffrorna kunde gälla landningens totalvikt eller fördelningen mellan arter i fångsten, och vikten kunde både överskattas och underskattas.

Den felaktigt rapporterade vikten – inklusive varje kilo som uppskattats för högt, för lågt eller för fel art – beräknades till ca 600 000 kg, varav 235 000 kg rapporterades felaktigt av de fem största fartygen. Att redovisa lägre fångst än vad som fångats var vanligare än det motsatta. För de 16 båtarna hade den felaktigt rapporterade vikten totalt uppskattats till 2,15 miljoner kilo, medan den kontrollerade vikten låg på 2,42 miljoner kilo, nästan 13 procent mer än redovisat. Kontrollerna bekräftar alltså att det fiskas mer ur Östersjön än vad som rapporteras.

För samtliga 16 fartyg rapporterades fel med i snitt 10 870 kg per fångst, medan de fem som fångat minst i snitt rapporterade fel med 2 465 kg och de fem som fångat mest i snitt med 21 332 kg per fångst.

Case: Trålare A

Trålare A skulle ha kunnat vara med i toppen av fångststatistiken, men såldes under 2021 och är därför inte ett av de 16 uppmärksammade fartygen. Fartyget hittas i vår granskning i tolv ärenden som rörde felrapportering av sill och skarpsill, där felrapporteringen sammanlagt uppgick till över 120 000 kg. Fartyget har bestridit sanktionsavgifterna, men i flera ärenden har inte yrkesfiskarna svarat själva utan företrätts av producentorganisationen SPF PO. Denna hävdar att det svenska pelagiska fisket med osorterade fångster inte har någon möjlighet att undvika sanktioner för överskridna toleransmarginaler då det är ”praktiskt svårt eller omöjligt att uppskatta volymen korrekt”, ett anmärkningsvärt uttalande från de samlade sill- och skarpsillsfiskarna som i [andra sammanhang](#) hävdade att det inte känner till några bevis för att felaktiga rapporter görs. Fartyget tillhörde en av de största fiskeaktörerna i både Sverige och Danmark.

I ett annat ärende hävdar kaptenen för trålare A att sillen var ”extra fet” (24 procent) och att det därför var svårt att bedöma totalvikten av fångsten, vilket hör sammans av HaV, som strök sanktionsavgiften. Det finns dock inga vetenskapliga data för hur fet sillen brukar vara, utan bara vissa landningsdata från skotska och nederländska fartyg som antyder att sillens fetthalt brukar ligga ca 5–20 procent, enligt uppgifter från forskare vid SLU som BalticWaters2030 har pratat med.

Sanktionsavgiften ströks trots bristande kunskap om sillens fetthalt, utan bakgrund kring hur fetthalten skulle påverka mätningen av vikt i en fångst på nära 400 000 kg och trots att fartyget i andra ärenden medgivit att de inte besitter förmågan att uppskatta volymen korrekt.



Foto: Tobias Dahlin/ Azote

Incitament för att rapportera felaktigt

En systematisk felrapportering innebär risker för ekosystem, arter och felaktiga beståndsuppskattningar och därmed beståndens fortlevnad. I en [rapport från 2004](#) konstaterar Fiskeriverket att yrkesfiskarna lockas till ett orapporterat fiske genom bland annat försämrade lönsamhet för fiskeföretagen, överkapacitet i flottan och en kontroll som inte kan vara närvarande på varje plats vid varje tidpunkt.

I vår granskning vill vi särskilt uppmärksamma vissa delar av regelverket som bör ses över. Ytterligare incitament som inte tas upp i den här rapporten kan förekomma.

Låga sanktionsavgifter

De flesta upptäckta överträdelser inom fisket faller enligt HaV:s tolkning under ”loggboksfel” eller ”överträdelse av toleransmarginalen”, vilket leder till en avgift på 2000 kr enligt [en svensk lag från 1993](#). [Den gemensamma fiskeripolitiken \(GFP\)](#), som reglerar fisket idag, säger att sanktioner ska vara avskräckande, men en avgift på 2000 kr är inte avskräckande när värdet av en enda landning kan vara flera miljoner kronor för de största fartygen.

En särskild avgift ska motsvara den otillåtna fångstens värde och ska beräknas med utgångspunkt i det pris som är högst av det faktiska försäljningspriset och det marknadspris som vid tiden för landningen gällde på landningsorten för fångster av motsvarande slag. Av avräkningsnotan från den aktuella resan (avräkningsnummer: 926) framgår att sammanlagt 669 947 kg sill/strömning såldes för sammanlagt 1 808 361,99 kr, vilket ger ett försäljningspris för sill/strömning på cirka 2,70 kr per kg. De totala intäkterna från landningen uppgick till 3 148 743,12 kr.

Bild som visar text ur ett sanktionsbeslut där värdet på fångsten uppgått till strax under 3,15 miljoner kronor.

För de 55 ärenden som rörde felrapporteringar bland de 16 största fartygen dömdes totalt 94 000 kronor ut i böter.

Problemet uppmärksammades i en [proposition 2013](#) där regeringen Reinfeldt slog fast att sanktionsavgifterna inte kan anses vara ”effektiva, proportionella och avskräckande” – som de ska vara enligt EU:s gemensamma fiskeripolitik – och att det därför var nödvändigt att införa strängare sanktioner. Nu, tio år senare, har fortfarande inget hänt och avgifterna är desamma.

Avskrivna och nedsatta avgifter

HaV ansvarar för de juridiska bedömningarna för de flesta överträdelserna inom fiske, som därför inte hanteras av det övriga rättsväsendet. Det gäller exempelvis felaktiga rapporter där myndigheten kan stryka eller sänka sanktionsavgifter om de anser att det finns giltiga skäl.

Sanktionsavgifter ska inte betalas om de kan anses vara oskäliga, men det ska endast ske vid undantagssituationer. Utrymmet för att inte påföra sanktionsavgift ska enligt lagen vara begränsat.

Det är befälhavaren som ansvarar för att uppgifterna i loggboken är korrekta och detta ansvar är strikt, vilket innebär att [sanktionsavgift ska betalas även om det inte funnits någon avsikt att göra fel](#).

I granskningen av rapportfelen är den vanligaste anledningen att avskriva en avgift att överträdelsen bedöms som liten. Vid flera tillfällen skriver HaV att överträdelsen ”saknar betydelse i kontrollhänseende”, men i samtliga avskrivna fall av de största fartygen har det rört sig om tusentals kilo felrapporterad fisk. Trots att det är känt att rapportfel kan ge effekter på bestånd och vetenskapliga underlag finns idag ingen bedömning av hur stora effekterna kan bli.

Avskriven eller nedsatt avgift syns även inom andra segment av fisket, som räkfisket, där bifångster och utkast är stora problem. Dessa fall gäller inte de 16 fartyg som nämns i granskningen för att rapportera fel om sill och skarpsill. Bland sanktionsbesluten har ett antal räkfiskare fått för hög bifångst av vitfisk (torsk, kolja och gråsej) – i flera fall runt 50 procent av den totala fångsten – och vid otillåten fångst ska avgiften enligt förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen motsvara den otillåtna fångstens värde. Det bör ifrågasättas om det kan anses avskräckande att otillåten fångst endast leder till att man inte får betalt för fisken, och det är dessutom också långt ifrån alltid som hela beloppet döms ut.

I ett fall stryker HaV sanktionsavgiften för att överträdelsen anses liten trots att bifångsten var nästan en tredjedel (29 procent) av den totala fångsten. I ett annat fall har kaptenen fått 63 procent bifångst och sålt den otillåtna fångsten för nära 60 000 kr, men HaV nedsätter sanktionsavgiften till 25 000 kr utan att motivera varför fullt belopp skulle vara oskäligt. Resultatet blir att kaptenen fortfarande får bra betalt för den otillåtna fångsten, vilket uppenbarligen kan minska incitamentet för att undvika framtida bifångster.

En återkommande motivering från räkfiskarna för att slippa sanktionsavgift är att de bedriver ett mer selektivt fiske än vad den gällande lagstiftningen föreskriver och att det idag är ”omöjligt” att följa regeln om max 20 procent bifångst. För förvaltningen borde sådana påståenden leda till en översyn av de tillåtna redskapen och fångstområdena, så att bifångster av de hotade torskbestånden, och andra arter, motverkas.

Kvottilldelningen

Sillkvoten är generellt svårare att fylla än kvoten för skarpsill vilket skapar incitament att rapportera skarpsill som sill, så att fisket efter skarpsill kan fortsätta även om landets kvot på skarpsill egentligen redan är fylld. Fartygen har också individuella kvoter, vilket kan skapa incitament för att felaktigt rapportera en annan art om kaptenen redan har fyllt, eller håller på att fylla, kvoten för den art som verkligen fångats.

Regelverket för nätmaskor och bifångstbegränsningen

Vid riktat trålfiske efter skarpsill i Östersjön får kaptenen använda nätmaskor på 16 mm, till skillnad från sill då kaptenen får använda nätmaskor på 32 mm. När skarpsillskvoten för året är fylld måste fartygen börja använda de större maskorna, och det finns därför motiv att hålla nere rapportering av skarpsillsfångster för att inte fylla kvoten. På det sättet kan man fortsätta använda de mindre maskorna, vilket kan leda till omfattande och orapporterad bifångst av sill.

Det finns också andra ekonomiska incitament för att rapportera felaktigt, kopplade till storleken på nätmaskor. När man fiskar med de mindre maskorna tillåter lagstiftningen bara en andel på max 45 procent sill, och om fartyget får en högre andel sill utgår böter. Det kan motivera kaptenen att rapportera en mindre andel sill än vad som finns i lasten.



Case: Bifångstbegränsning

Den absolut största sanktionsavgiften i vår granskning gällde Trålare 2 som fick betala nära 200 000 kr för en överträdelse mot bifångstbegränsningen. Kaptenen fiskade efter skarpsill med nätmaskor på 16 mm och bestred sanktionsavgift då han, efter att ha fått upp en för hög andel sill, försökt avbryta fiske på platsen och flytta fisket till nya ställen med ambitionen att öka andelen skarpsill i fångsten, men utan att lyckas.

Kaptenen uppger att det inte finns några anvisningar som kan underlätta situationen med för hög andel sill. Risken finns att problemet förvärras om han fortsätter fiska för att minska andelen sill - och andelen sill jämfört med skarpsill kan tvärtom öka - men att avbryta fisket direkt innebär att fångsten lett till ett regelbrott då man redan har högre andel sill i lasten än regelverket tillåter.

I fallet ovan nedsätter HaV sanktionsavgiften till hälften med motivering att kaptenen försökt förflytta fisket för att minska andelen sill i lasten och det aktuella ärendet rör en "kvoterad art som omfattas av landningsskyldigheten" (se avsnitt om landningsskyldighet), men svarar också att kaptenen står för risken att överskrida bifångstbegränsningen när han väljer ett redskap som det finns bifångstbegränsning för. Kaptenen skulle alltså kunna använda en större maska för att undvika risken, men samtidigt tillåter regelverket en mindre maska som är mer fördelaktig när man fiskar efter foder.

Om andelen sill i fångsten har överskridits när man fiskar efter skarpsill finns därför starka incitament för kaptenen att ändå rapportera mindre än 45 procent sill. Om kontroll sker och överträdelsen skulle upptäckas ges ingen extra påföljd för felaktig loggbok, utan kaptenen får bara betala samma summa som om han skulle ha redovisat rätt fångst från början. Förvaltningen skapar därmed en situation där kaptenen får incitament att använda den mindre maskan och rapportera fel om fångsten överstiger begränsningen.

Fler utmaningar

Svårigheter att kontrollera fisket

Det finns flera stora utmaningar med att kontrollera de olika segmenten inom fisket, som hur båtarna är byggda, kostnaderna för övervakning, att det är många olika landningshamnar, storleken på fångsterna och det svåra i att övervaka vid precis rätt tillfälle. Det finns idag flera fördelar med att rapportera fel samtidigt som risken för upptäckt är mycket liten, vilket sammantaget inte uppmuntrar kaptenerna att rapportera noggrant och korrekt.

Stora fångster

Fångsterna för de stora fartygen kan uppgå till över 1 000 000 kg, och då görs bara stickprovskontroller. Gemensamt gäller att ett prov på minst 100 kg tas, men när det rör sig om fångst över 200 000 kg så ska ett prov på minst 0,5 promille tas ut.

Det är därmed en mycket liten del av fångsten som kontrolleras, och kapten lyfter som försvar i sanktionsbesluten att de små stickproven är en anledning till att kontrollsiffrorna inte behöver överensstämma med landningskontrollens siffror. Provtagningen och procenträkningen kan utföras på olika sätt och då ge olika resultat.

Liknande fall, olika bedömningar

Flera av fartygen som har fått betala sanktionsavgift framförde liknande argument för sina överträdelser som de fartyg som fått avskriven avgift. Kaptenen på Trålare 7 fick avskriven sanktionsavgift för två överträdelser då han hävdade att det var ett nytt fartyg och han därmed hade svårare att beräkna fångsten korrekt*, men när Trålare 2 använde samma argument bedömde inte HaV att det var ett giltigt skäl. Bedömningarna blev alltså annorlunda, trots att motiveringarna från kaptenerna var desamma.

I flera fall har sanktionsavgifter stryks för att överträdelsen ansetts liten, medan andra fartyg med liknande felrapporter ändå får betala.

Trålare 11 Längd: 34,9 m Andel av total svensk fångst i Östersjön: 2,8% Avgift: 0 kr.	Rapporterade 43 040 kg sill/skarspill men landade 47 500 kg, en felrapportering på 10,4 procent.	Med hänvisning till att den överskridna mängden var en mycket liten del av fångsten anser HaV att överträdelsen saknar betydelse i kontrollhänseende och stryker sanktionsavgift.
Trålare 17 Längd: 20,4 m Andel av total svensk fångst i Östersjön: 1,1% Avgift: 2000 kr.	Rapporterade 40 020 kg sill/skarspill men landade 44 480 kg, en felrapportering på 11 procent.	Kaptenen motsätter sig sanktionsavgift då det bara är 1,1 % över toleransnivån och därmed skulle kunna anses oskäligt, vilket inte hörsammas av HaV.

Att bedömningarna görs eller kan uppfattas som godtyckliga kan skapa misstro mot det juridiska systemet, och är något som myndigheten borde arbeta för att minimera genom tydliga riktlinjer och policys.

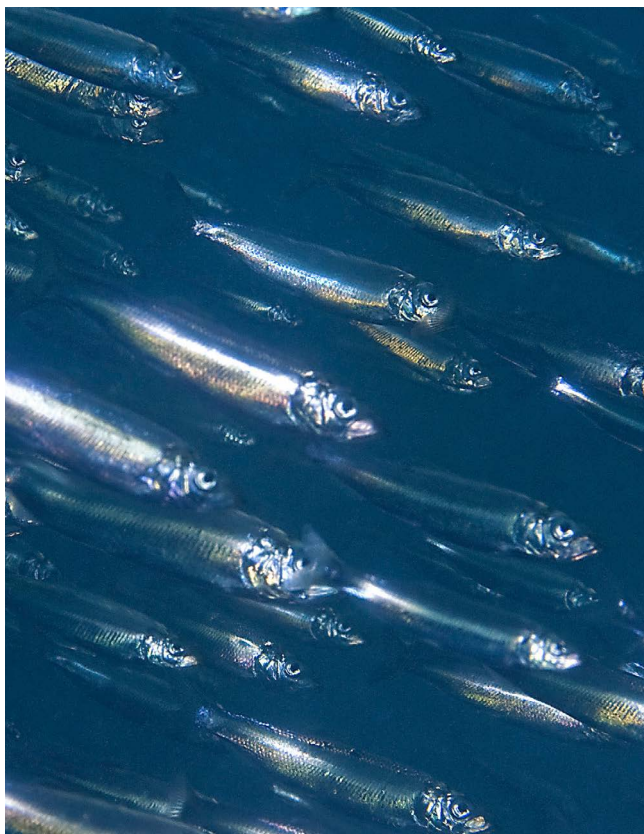
Krav utan efterlevnad

2015 införde EU landningsskyldighet i Östersjön, vilket innebär att all fångst på kvoterade arter – som sill och skarspill – skall landas. Landningsskyldigheten infördes för att minimera utkast och oönskade fångster och ge bättre kunskapsunderlag, men [SLU Aqua](#) konstaterar att regelverket kring landningsskyldigheten inte följs. Utkasten har sedan införandet i stort sett förblivit oförändrade för de kvoterade arterna i Östersjön.

Förutom att landningsskyldigheten inte uppnås används den också som en motivering för att reducera sanktionsavgifter. Det gäller främst fall där HaV upptäckt överträdelser rörande bifångst, bland annat av sill och torsk.

HaV verkar i vissa av sanktionsfallen göra bedömningen att kaptenen bör få nedsatt sanktion då han enligt landningsskyldigheten var tvungen att landa arten, till skillnad från att göra ett olagligt utkast. Detta kan leda till att kaptenen fortfarande går med vinst när han säljer den olagliga fångsten, och att incitamenten för att i stället använda mer selektiva redskap försvagas. I stället för att förbättra fiskets regelefterlevnad kan därmed HaV:s förhållningssätt till landningsskyldigheten bidra till det motsatta, vilket är särskilt problematiskt när det gäller hotade bestånd.

* Vid ett annat tillfälle fick Trålare 7 däremot betala avgiften med hänvisning till att båten inte var ny, utan faktiskt hade köpts in ett år tidigare. De två tidigare sanktionsbefrielseerna hade egentligen gällt en äldre båt och därmed blivit felaktigt bedömda, vilket sannolikt beror på ett oavsiktligt misstag eller tekniskt fel inom myndigheten.



Case: Landningsskyldighet som motiv att avskriva böter

Ett fartyg som fiskade nordhavsräka med bottentrål fick vid två tillfällen för hög bifångst av vitfisk (torsk, kolja och gråsej). I ena fallet uppgick bifångsten till 34 procent av den totala fångsten, och i en annan fiskeresor uppgick vitfisken till 39 procent av den totala fångsten.

Ingen sanktionsavgift påfördes, med motiveringen att fångster av torsk, kolja och gråsej "omfattas av landningsskyldigheten" och att det rörde "förhållandevis ringa överskridanden". HaV valde därför att avskriva ärendet.

En liknande bedömning görs i flertalet fall, även rörande den överskridna bifångstbegränsningen för Trålare 2 (se sida 10) där HaV avskrivit avgift med motiveringen att kaptenen försökt förflytta fisket för att minska andelen sill i lasten, och det aktuella ärendet rör en "kvoterad art som omfattas av landningsskyldigheten". Landningsskyldigheten infördes för att minska utkast och bifångster, men används alltså som en anledning att sänka eller avskriva sanktionsavgifter när överträdelser upptäcks vilket tvärt emot syftet med lagen kan leda till minskad regelefterlevnad.

Åtgärder för förbättrad kontroll

Fiskbeståndens tillbakagång påverkar inte bara ekosystemen, utan ger även ekonomiska, sociala och kulturella effekter för samhällen som är beroende av god havsmiljö, fiske och havsrelaterad turism. Granskningen visar behovet av att politiken och förvaltningen nu tar krafttag mot fusket inom fisket. Under decennier har det saknats tydliga markeringar mot fiskefusket, och nu behövs konkreta åtgärder för att komma till rätta med problemen och trygga fiskbeståndens återhämtning. BalticWaters2030 har nedan identifierat att regelförändringar, minskat fiske och REM-övervakning kan vara värdefulla verktyg, och har kort sammanfattat åtgärder som tidigare föreslagits av HaV.

BalticWaters2030 har nedan identifierat att regelförändringar, minskat fiske och REM-övervakning kan vara värdefulla verktyg, och har kort sammanfattat åtgärder som tidigare föreslagits av HaV.

HaV:s förslag

I ett [regeringsuppdrag från 2020](#) har HaV specificerat åtgärder som behövs för att förbättra fiskerikontrollen. De föreslår:

- att regeringen tydliggör olika myndigheters uppdrag avseende tillsyn, övervakning, inspektion, och kontroll.
- införande av elektronisk övervakning (se REM-övervakning på sida 14).
- att digitaliseringen utnyttjas för att effektivisera och förenkla fiskerikontrollen, genom att utveckla digitala kontrolluppföljningssystem, samla dispenser digitalt och upprätta en databas för fiskets geografiska data.
- att regelverket gällande vägning och artsammansättningsprov utvecklas för att säkerställa korrekt rapportering av landad fångst inom sill- och skarpsillsfisket.
- ett regeringsuppdrag till HaV och Kustbevakningen att tillsammans med andra myndigheter ta fram förslag på åtgärder och indikatorer rörande det olagliga och orapporterade fisket.
- en ökning av förvaltningsanslaget med 14 miljoner kronor årligen för att bland annat stärka kompetensområdena analys-, verksamhets- och processutveckling samt utredningsförmåga.

BalticWaters2030:s förslag

Ändringar i regelverket

Felaktiga rapporteringar kan bero på misstag, men det finns också olika betydande incitament för fartygen att rapportera fel om en viss art eller vikt. Det kan handla om vilken kvot kaptenen blivit tilldelad, regler kring redskap eller vilken bifångst som tillåts. Om vanliga fel i rapporteringar om sill eller skarpsill upptäcks är sanktionsavgifterna dessutom oerhört låga – som regel 2000 kr per tillfälle – vilket inte stärker incitamenten att rapportera rätt. Vid ett annat regelbrott, otillåten bifångst av exempelvis torsk, behöver kaptenen bara betala försäljningsvärdet av den otillåtna fångsten.

- Riksdagen bör därför höja sanktionsavgifterna till kännbara nivåer.

Det är viktigt att den juridiska enheten på HaV arbetar efter tydliga policys som minskar risken att besluten uppfattas som godtyckliga. Förvaltningen bör också beakta vilken påverkan de felaktiga rapporteringarna kan ha på bestånd och ekosystem, och ta hänsyn till detta i bedömningarna och utmätning av böter.

- HaV bör ha tydliga och restriktiva policys för när avgifter ska bedömas som oskäligen.

Förvaltningen måste vara lyhörd och ha förmågan att förändra de regler och system som idag försvårar kontroll av fisket. I granskningen visas både att räkfiskare och sillfiskare ser det som "omöjligt" att följa regelverket med dess nuvarande utformning. Det bör leda till att förvaltningen skriver om regler för tillåtna redskap och andra regler så att de matchar behovet av artskyddet och gör det betydligt lättare för fiskaren att göra rätt och dyrare att göra fel.

- HaV bör kontinuerligt utvärdera hur nuvarande regelverk motsvarar förväntningarna på fisket, och vid behov skärpa regelverken för bland annat redskap och artsortering.

Minskat fiske

Ett problem med kontrollen är att fångsterna är stora och kan ligga på över en miljon kilo per landning. Det är svårt att ta representativa prover i så stora fångster utan verktyg som elektronisk övervakning eller E-DNA. Detta leder till osäkra bedömningar av artsammansättning och bifångster. Tills vidare gäller att ju mindre fångster, desto lättare är det att kontrollera och bedöma korrekt.

Höga kvoter innebär också ökade risker för bestånd och ekosystem om felaktiga rapporteringar sker. Idag fiskas mer än var femte sill och skarpsill upp ur Östersjön – varje år. Ju lägre kvoter som sätts, desto mindre påverkan får eventuella rapportfel på bestånden.

- Regeringen och EU-kommissionen bör verka för mer kontrollerade fångster och lägre kvoter genom att bland annat se över den nuvarande förvaltningsmodellen och se till att kvotsättningen tar hänsyn till Havsmiljödirektivet.

Endast sorterad fångst

Idag landas fångst osorterad, och i de stora fångsterna tas stickprov motsvarande 0,5 promille av fångsten. Med små statistiska underlag är det stor risk för felaktiga slutsatser och missade bifångster. Kunskapen om bifångster i de stora fångsterna är idag dålig. I de stora fångsterna av sill och skarpsill kan bifångsterna av exempelvis lax och torsk kännas små i procent räknat – men ändå i totalvikt ge betydande påverkan på utsatta populationer.

- Regeringen bör införa krav på att sortera all fångst för att möjliggöra korrekta landningssiffror, förbättra förutsättningarna för fiskerikontrollen samt minska riskerna för rapportfel och missade bifångster. Införandet skulle underlättas av mindre fångster, vetenskapliga metoder som E-DNA av spillvatten och effektiv kameraövervakning som kan artsortera maskinellt.

Fiska och landa i samma område

Kvoterna ges för specifika områden, men det är svårt att kontrollera att fartyg som fiskar i flera områden under samma resa rapporterar rätt fångst för rätt område. Då blandningen av sill och skarpsill varierar mellan områden kan oriktiga rapporter av arter och områden ge felaktiga bedömningar av arternas förekomst i olika delar av Östersjön, och därigenom påverka vetenskapliga underlag och kvotsättningar.

- Genom att införa krav på att fartygen fiskar och landar i närliggande områden kan kontrollen underlättas och fångststatistiken bli mer tillförlitlig.

Övervakning med Remote Electronic Monitoring (REM)

REM-övervakning med bland annat kamera har diskuterats i minst 20 år, men ännu inte införts i Sverige. Det kan vara effektivt för att kontrollera landningsskyldigheten, upptäcka otillåtna utkast och kvalitetssäkra fångststoppgifter. Kameraövervakning har även potential att kunna artbestämma och kontrollera volym maskinellt, och på det sättet skapa en automatiserad loggbok som utesluter den mänskliga faktorn i sill- och skarpsillsfisket. Dessutom kan GPS-sändare och sensorer på fartyg och redskap öka kännedomen om var och hur fisket bedrivs.

För att övervakningen ska fungera är det dock avgörande att kamerorna sätts på rätt plats och inte går att manipulera.

Idag pågår ett frivilligt pilotprojekt med kameraövervakning i Sverige. HaV:s bedömning var att minst tio fartyg inom bottentrålfiske efter fisk, kräfta, och räka och fem fartyg inom pelagiskt fiske (sill- och skarpsillsfiske) med trål behövde ingå i försöket, men när projektet pågått i över ett år har endast två fartyg anslutit sig. I ett regeringsuppdrag bedömde HaV att en ny bestämmelse i fiskelagen behövde införas om försöket inte kunde genomföras frivilligt, vilket nu är fallet.

- Riksdagen bör införa nödvändiga lagändringar och krav på REM-övervakning av fisket och större fångster.

Hur görs kontrollerna?

Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig för landningskontrollen, som görs genom ett artsammansättningsprov som man försöker ta jämnt fördelat över lossningen. Totalvikten kontrolleras och jämförs med fartygets uppgifter.

Kustbevakningen gör regelbundna kontroller av fartygen och fångsten men fångsten av sill- och skarpsill är svår, nästan omöjlig, att kontrollera till havs.

Brister i regelverket, de stora fångsterna, hur båtarna är byggda samt att fisket sker på olika sätt och på olika platser är omständigheter som försvårar kontrollanternas arbete.

Om BalticWaters2030

BalticWaters2030 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. BalticWaters2030 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.balticwaters2030.org