

Landsbyggsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

**Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömning och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd (KOM (2014) 614 slutlig)**

---

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har i en remiss från Landsbyggsdepartementet ombetts lämna synpunkter på kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömning och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd. I de kommande förhandlingarna om berörd flerårig plan kan nya strategiska frågeställningar uppkomma under processens gång. Synpunkterna som lämnas nedan kan därför komma att utvecklas under förhandlingsprocessen.

Inledningsvis lämnas sammanfattande synpunkter. Därefter följer en bakgrund med ett allmänt resonemang om fleråriga planer och en avslutande artikelvis genomgång av förslaget.

## Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en flerårig förvaltningsplan för Östersjön (KOM (2014) 614 slutlig)

### Sammanfattning av HaV:s synpunkter

HaV stödjer generellt ansatsen och de mål för en långsiktig hållbar fiskeriförvaltning som finns angivna i den gemensamma fiskeripolitikens grundförordning<sup>1</sup>. HaV anser att fleråriga förvaltningsplaner är viktiga medel i en långsiktig hållbar fiskeriförvaltning och att sådana planer bör upprättas för de arter som fortfarande saknar sådana, eller att revidering bör ske där behov finns i existerande planer. HaV stödjer också i detta sammanhang en flerartsansats i enlighet med den ekosystemansats som framgår av den gemensamma fiskeripolitiken. Utifrån detta välkomnar HaV att kommissionen presenterat ett förslag till flerårig flerartsplan för Östersjön.

Även om HaV välkomnar att kommissionen presenterat ett förslag till en flerårig flerartsplan för Östersjön utifrån resonemanget ovan anser HaV att det återstår arbete med flera avgörande delar av planen för att den ska kunna nå sitt syfte. En utgångspunkt vid framtagande av långsiktiga förvaltningsplaner är att de alltid ska grundas på den bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivningen. I dagsläget är dock den vetenskapliga rådgivningen osäker i flera delar när det gäller Östersjön (se vidare nedan).

HaV ifrågasätter om den biologiska analysen som ligger till grund för planen samt antagandet om ett ökat fiske är tillräcklig. Kommissionen beskriver i bakgrunden till förslaget att "Vetenskapliga analyser tyder på att det biologiska samspelet inom och mellan dessa arter i Östersjön innebär att det kan vara hållbart med ett högre fisketryck än vad som rekommenderas för närvarande."

I detta fall handlar "vetenskapliga analyser" om en beståndsanalys där de olika bestånden hanteras samtidigt (en s.k. flerartsanalys). Ett antagande i denna analys är att torsk är kannibal och att torsk kan kontrollera beståndsnivåerna hos sill och skarpsill. Detta bör dock ifrågasättas baserat på att storleksstrukturen i östra torskbeståndet just nu minskar risk för kannibalism (inom torskbeståndet) och predation från torsk på sill och skarpsill, samt att det rumsliga överlappet mellan torskbeståndet och framförallt skarpsillsbeståndet är lågt just nu (torsk befinner sig i södra Östersjön och skarpsill i området kring Gotland och Finska viken). Vidare är denna flerartsanalys baserad på samma typ av data som används av ICES i den traditionella beståndsanalysen där ICES har problem med att förstå

---

<sup>1</sup> 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

tillväxtminskningen hos torsk, den naturliga mortaliteten, att åldersanalysen är mycket bristfällig och att fångstbarheten förändrats i olika fiskeflottor. Dessutom är beräkningen av utkast sannolikt underskattad. Detta är även något som STECF har påpekat. STECF anser att det krävs ytterligare vetenskapliga undersökningar för att förstå riskerna med ett utökat fiske.

Viktiga vetenskapliga underlag fattas i dagsläget för att kunna ta fram Fmsy-värden för vissa bestånd i Östersjön, t.ex. vad gäller torsk i det östra beståndet. HaV ifrågasätter därmed de intervall som är framtagna under artikel 4 och anser att man måste avvakta tills ICES har mer säker vetenskaplig data. HaV anser att det i anslutning till artikel 4 måste framgå hur och på vilka grunder intervallen tas fram eftersom dessa kommer att utgöra grunden för viktiga delar av förvaltningen av berörda bestånd. HaV anser att intervallen måste vara relaterade till MSY-målet i artikel 2.2 i GFP:n. HaV anser att det bör tydliggöras i förslaget att det i relation till MSY handlar om att återställa och bevara fiskebestånd över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning i enlighet med artikel 2.2 i grundförordningen. I artikel 9 i grundförordningen anges att fleråriga planer ska innehålla bevarandeåtgärder för fiskbestånden som ger nivåer över MSY. HaV anser inte att detta återspeglas i planen för Östersjön.

HaV saknar kopplingen mellan planen och nya vetenskaplig data. Det saknas alltså information om förfarande för att anpassa planen till oförutsedda ändringar i vetenskaplig rådgivning, samt exempelvis när och hur värden på Fmsy skall uppdateras.

Planen omfattar inga årliga begränsningar av fiskeansträngningen (effort). Att det inte finns någon form av effortförvaltning i planen kan vara bekymmersamt givet att vetenskapen idag t.ex. inte vet vad som styr utvecklingen av torskbeståndet. Dessutom anser HaV det kan vara för tidigt att ta bort effortförvaltningen innan det är säkerställt att landningsskyldigheten efterlevs, att kontrollsystemen är på plats och att landningsskyldigheten ger avsedd effekt vad avser art- och storleksselektiviteten i fisket. HaV är dock medveten om att berörda medlemsstater inom ramen för det regionala arbetet (BALTFISH) har kommit överens om att man önskar avskaffa systemet med begränsningar av fiskeansträngning i ett framtida förvaltningssystem för Östersjön.

HaV ser positivt på att tekniska åtgärder tas fram inom ramen för regionaliseringsprocessen via delegerade akter eller eventuellt genomförandeakter när så är möjligt enligt fördraget.

## Bakgrund

EU-kommissionen presenterade ett förslag till flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömning och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd den 6 oktober 2014. Det inkommande lettiska ordförandeskapet har aviserat att man avser att prioritera arbetet med planen och påbörja behandlingen av förslaget i den första rådsarbetsgruppen i januari 2015. Parlamentet har angivit tidsplan enligt följande:

- Utbyte av åsikter i utskottet: 21-22 januari 2015.
- Presentation och diskussion om utkastet till rapport: 23-24 februari 2015.
- Omröstning i utskottet: 30-31 mars 2015
- Omröstning i plenum: april 2015.

Syftet med förslaget är att fastställa en flerårig förvaltningsplan för bestånden av torsk, sill/strömning och skarpsill i Östersjön. Enligt kommissionen ska planen garantera ett hållbart nyttjande av dessa bestånd och skapa stabila fiskemöjligheter. Samtidigt ska den se till att förvaltningen bygger på de senaste vetenskapliga rönen om samspelet inom och mellan bestånden och andra aspekter av ekosystemet och miljön. Planens specifika mål är att garantera att bestånden av torsk, sill/strömning och skarpsill i Östersjön nyttjas på ett hållbart sätt i enlighet med principerna för maximal hållbar avkastning och ekosystemansatsen i fiskeriförvaltningen.

I torskfiske och fiske efter pelagiska arter förekommer bifångster av plattfisk, särskilt rödspotta, skrubbskädda, piggvar och slätvar. Nyttjandet av torsk och pelagiska bestånd bör inte äventyra hållbarheten för plattfisk i Östersjön. Därför aviserar kommissionen att även dessa arter skall ingå i den fleråriga planen.

Planen kommer att tillämpas på alla unionsfiskefartyg i Östersjön, oberoende av totallängd, eftersom detta överensstämmer med reglerna för den gemensamma fiskeripolitiken och med hur fartygen påverkar de berörda fiskbestånden.

### *Utgångspunkter för fleråriga planer*

HaV konstaterar att utgångspunkten för fleråriga planer ska vara att de följer relevanta bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitikens grundförordning. I artikel 9 och 10 i grundförordningen anges principer och mål samt innehåll för fleråriga planer.

I artikel 9 i grundförordningen framgår följande principer och mål för fleråriga planer;

1. De fleråriga planerna ska antas med prioritet, baserat på vetenskaplig, teknisk och ekonomisk rådgivning, och *ska innehålla bevarandeåtgärder för*

att återställa och bevara fiskebestånd **över** nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning i enlighet med artikel 2.2<sup>2</sup>.

2. Om det på grund av otillräckliga uppgifter inte går att fastställa några mål gällande maximal hållbar avkastning enligt artikel 2.2, ska de fleråriga planerna innehålla åtgärder som baseras på försiktighetsansatsen och som minst säkerställer en jämförbar bevarandenivå för de berörda bestånden.

I artikel 10 i grundförordningen framgår vad som kan ingå i de fleråriga planerna "En flerårig plan ska, när så är lämpligt och utan att det påverkar respektive befogenheter enligt fördraget, innehålla följande" (och därefter följer en lista på åtgärder). Rådet och parlamentet (som lagstiftande institutioner) har sedan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 inte haft delad syn på innehåll och beslutsbefogenhet för i synnerhet de TAC-sättande mekanismer som traditionellt ingår i förvaltningsplaner. EU:s institutioner (inklusive kommissionen) är emellertid ense om att fleråriga planer utgör ett viktigt instrument i EU:s fiskeripolitik och har mot denna bakgrund i en interinstitutionell arbetsgrupp sökt enas om principer och innehåll för fleråriga planer. Utkomsten av arbetet fastställs i en slutrapport från april 2014 (8529/14 PECHÉ 177), vilken mottagits positivt i Coreper. HaV konstaterar att även detta arbete således måste ligga till grund för planernas utformning.

Enligt slutrapporten ska de fleråriga planerna innehålla en övergripande målsättning i linje med grundförordningens artikel 2(2), underbyggd av vetenskaplig rådgivning och möjlig att uppnå genom förvaltningsåtgärder. Höga, stabila uttag ska vara en del av målsättningen, vilka ska återspeglas i rådets årliga beslut om fiskemöjligheter. Målsättningen ska säkerställas i planen genom ingående element.

Under arbetet enades institutionerna om att följande element ska ingå i planerna:

- MSY-mål i linje med grundförordningens artikel 2(2), lämpligen uttryckt som intervall.
- En referenspunkt för bevarande vid vilken särskilda åtgärder vidtas, samt procedur för genomförande av åtgärder.
- Ett förfarande (mekanism) för att anpassa till oförutsedda ändringar i vetenskaplig rådgivning,

---

<sup>2</sup> Artikel 2.2 - Den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpa försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen och ska säkerställa att nyttjandet av de levande marina biologiska resurserna sker på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning. 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, där så är möjligt, ha uppnåtts senast 2015 och, genom en successiv och stegvis anpassning, senast 2020 för alla arter.

- En översynsklausul.

### Artikelvis genomgång

#### Artikel 1

1. OK.

2. OK. HaV vill dock ställa frågan vad som gäller vid riktat fiske efter något av dessa plattfiskbestånd och bifångst av andra plattfiskarter och/eller någon av de berörda arterna sker, samt hur bifångst av kvoterade arter i Västerhavet där kvotområdet sträcker sig in i Östersjön skall behandlas.

#### Artikel 2

OK. Det kan noteras att man skriver ut vilka medlemsstater som är direkt berörda medlemsstater. I grundförordningens artikel 18 står ” medlemsstater med ett direkt förvaltningsintresse – är tanken att detta skall specificeras i varje regional reglering?

#### Artikel 3

1a). Här skriver KOM att planen ska syfta till att bidra till de mål i den gemensamma fiskeripolitiken som anges i artikel 2, särskilt att ”uppnå och upprätthålla maximalt hållbart uttag för de berörda bestånden”. I artikel 2 i GFPn anges att politiken ska ”säkerställa att nyttjandet av de levande marina biologiska resurserna sker på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning.” Frågan bör ställas till KOM varför planen uttrycker målet om maximal hållbar avkastning med en lägre ambitionsnivå samt hur planen förhåller sig till målen under artikel 9 i grundförordningen.

1b). Här vilar man på försiktighetsansatsen, men HaV anser att man på längre sikt bör sikta på MSY-målet även för dessa arter.

2. Här anger KOM att planen ska syfta till att bidra till genomförandet av den landningsskyldighet som fastställs i artikel 15.1 i förordning (EU) nr 1380/2013 för de berörda bestånden och för rödspotta. Här bör frågan ställas till KOM om planen även kan omhänderta arter där man väljer att införa fångstbegränsningar (TAC) i framtiden.

#### Artikel 4

I denna artikel anger KOM målen för fiskeridödligheten vilka skall nås senast 2015 och därefter bibehållas för de berörda bestånden inom vissa intervall av Fmsy.

HaV saknar en motivering och argumentation om enligt vilka principer KOM har tagit fram Fmsy-intervallen som presenteras, dvs. vilka kriterier som har använts. HaV anser att intervallen bör vara relaterade till MSY och det framgår inte om intervallen fullt ut följer målen i artikel 2.2 i GFP:n om att bestånden ska ligga på nivåer **över** MSY.

ICES har understrykt att de intervall som anges i ICES motsvarande tabell är preliminära och inte representerar ICES råd om intervall som överensstämmer med målet att uppnå minst 95 % av den beräknade MSY nivån. Dessa uppskattningar kommer troligtvis att ges i mars 2015.

F-intervall har föreslagits vara en väg för att kunna hantera det faktum att det kan vara svårt att behålla alla bestånd på MSY samtidigt. Det är dock förvånande att KOM föreslår dessa intervall innan ICES tagit fram en solid rådgivning angående dessa intervall.

Vidare ifrågasätter HaV att man föreslår ett intervall för torsk i östra Östersjön då ICES beståndsanalys inte blev godkänd och det därmed alltså inte finns en beräknad fiskerimortalitet. Dessutom är det sannolikt att dessa intervall på fiskerimortaliteten är felaktiga pga. att data och antaganden om bestånden är felaktiga eller kan ifrågasättas. Tabellen över mål för fiskeridödlighet bör således lämnas blank fram till dess att ICES har tagit fram bättre vetenskapligt underlag.

## Artikel 5

1. I denna artikel anger KOM referenspunkterna för bevarande uttryckt som minsta nivå för lekbeståndets biomassa vilken är förenlig med bibehållen reproduktionskapacitet, dvs. Blim.

Det framgår inte i förordningen eller dess förtexter hur referenspunkterna för bevarande har tagits fram.

Dessa nivåer ska enligt uppgörelsen inom task force-gruppen endast utgöra "skyddsbestämmelser" som inte skall användas som referensnivåer för den långsiktiga förvaltningen av bestånden. HaV ifrågasätter varför risken för att beståndet faller under en viss gräns sätts i förhållande till Blim och inte till Bmsy, när målet är att alla bestånd ska ligga på nivåer över de som ger MSY. HaV anser att referensnivåerna bör vara Bmsy-trigger. Eftersom planen även skall omhänderta bifångsarter, dvs. plattfisk, bör även referenspunkter för dessa arter inkluderas i tabellen. I ett första skede kan miniminivån för dessa bestånd vara Blim, men miniminivån för dessa arter bör på lång sikt även de vara Bmsy-trigger.

Eftersom målet i planen är MSY så är det underligt att man enbart hänvisar till en "försiktighetsnivå" vad avser lekbiomassorna. Miniminivåerna för lekbiomassorna, för alla arter som hanteras i planen bör vara de som ger MSY och inte lägre.

2. Denna artikel berör åtgärder för att komma tillbaka till säkra nivåer. I linje med kommentaren under föregående punkt bör dessa nivåer vara

biomassanivåer över de som ger Bmsy. En fråga bör även ställas till KOM vad som ryms inom "lämpliga korrigerande åtgärder".

#### Artikel 6

Punktlistans utformning är något förvirrande (små bokstäver blandat med siffror).

1 a) Här anger KOM att fiskekapacitet och fiskeansträngning ska kunna anpassas genom delegerad akt vid tillfällen där bevarandet av något av plattfiskbestånden är hotat. HaV anser att artikeln är rimlig ur ett biologiskt perspektiv, men KOM bör förtydliga vad lydelsen "är hotat" syftar på, eftersom det inte anges några miniminivåer för plattfiskbestånden i artikel 5.

2. Se kommentar under artikel 3.1b).

3. HaV stödjer att åtgärderna tas fram i regionaliseringsprocessen.

#### Artikel 7

En fråga bör ställas till KOM om det finns överlevnadsstudier för rödspotta.

#### Artikel 8

8.1a) (Man kan notera att det i dag inte finns några förbjudna arter i Östersjön).

#### Artikel 9

HaV stödjer att åtgärderna tas fram i regionaliseringsprocessen.

#### Artikel 10

OK.

#### Artikel 11

OK.

#### Artikel 12

1. Denna artikel kan av fisket uppfattas som en belastning och går inte i linje med den regelförenkling som efterfrågas av det småskaliga fisket. Ur ett kontrollperspektiv är regeln bra då det i dagsläget är svårt att bedriva landningskontroll av det småskaliga pelagiska fisket som inte är skyldiga att förhandsanmäla.



2. HaV har idag skärpt (FIFS 2004:25 8 kap 5 §) denna förhandsanmälningstid till 2 timmar och har inget att invända mot lydelsen.

#### Artikel 13

Idag finns det inga utsedda hamnar för pelagiskt fiske i Östersjön. Att införa sådana hamnar för fisket längs med hela kusten ser inte HaV som ett problem, det skulle röra sig om ett 10-tal hamnar.

#### Artikel 14

Att utvärdera planen sex år efter planens ikraftträdande anser HaV kan vara för lång tid. HaV förordar istället en skrivning som säger att planen skall utvärderas om behovet väcks i regionaliseringsprocessen, men senast sex år efter planens ikraftträdande.

I detta sammanhang vill HaV upprepa att det saknas en koppling mellan planen och nya vetenskaplig data. Det saknas alltså information om förfarande för att anpassa planen till oförutsedda ändringar i vetenskaplig rådgivning, samt exempelvis när och hur värden på Fmsy skall uppdateras.