



Havs- och vattenmyndighetens dnr 2024-001484
Vårt dnr SU-484-0018-24

Östersjöcentrums yttrande över Remiss om förbud mot visst svenskt fiske efter pelagiska arter i Östersjön inom delområde 30

Inledning och sammanfattning

Förslaget har inte remitterats till Östersjöcentrum. Vi önskar ändå framföra följande synpunkter.

I underlaget hänvisas till en gemensam deklARATION eller politisk överenskommelse som Sverige och Finland ska ha undertecknat i samband med ministerrådets möte den 20-23 oktober 2023. Någon sådan deklARATION finns dock inte bland de tio deklARATIONER ("statements") som enligt rådets underlag undertecknades vid mötet, bland annat en deklARATION av EU-kommissionen, Finland och Sverige om laxfisket. Se Punkt 3 i den politiska överenskommelse som rådet redovisat i samband med mötet, och som HaV hänvisar till i fotnot 3 i remissunderlaget.¹

Vi har dock förstått av kommunikation med HaV att det föreslagna stoppet i sak bestämdes av regeringarna i oktober, 2023, samt att det skulle komma ytterligare, i dagsläget okända, åtgärder i syfte att skydda strömmingen.

Vi har inga invändningar mot det konkreta förslaget, förutom att det ter sig verkningslöst och behöver kompletteras av andra åtgärder för att uppnå föregivet syfte. Vidare anser vi att HaV inför framtida förhandlingar ska, där så är påkallat, ta fram förslag till kvotbeslut och korrigerande åtgärder som säkerställer att beståndet snabbt återställs till långsiktigt hållbara nivåer.

Det är i sig ett positivt steg att trålgränsen flyttas ut. Men som framgår av HaV:s konsekvensanalys är denna utflyttning för begränsad för att få någon nämnvärd effekt för strömmingsbeståndet. En utflyttning till 12 milsgränsen bör gälla hela året.

För att uppfylla kraven i EU:s förordning om förvaltningsplan för bland annat Östersjöns strömmingsfiske och förväntningarna från ministerrådet behöver förslaget kompletteras med ytterligare åtgärder. En sådan kan vara en stängning som omfattar

- Både Sveriges och Finlands fiske

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14499-2023-REV-1/en/pdf>

- Perioden 1 januari till 30 juni, samt
- Hela Bottenhavet

Förslaget

Det framgår av föreslagna föreskrifter att förslaget gäller förbud mot svenskt fiske efter pelagiska arter med trål i delområde 30 i områden inom 12 sjömil mätt från baslinjen fr.o.m. den 25 maj 2024 t.o.m. den 30 juni 2024. Med undantag från förbudet tillåts sådant fiske efter pelagiska arter som bedrivs med trål för direkt användning som livsmedel och vars landningar sorteras.

Bakgrund och sammanhang

ICES

Som remissunderlaget påpekar framgår det av ICES råd för strömming i Bottniska viken från maj, 2023, att beståndet (lekbiomassan, SSB) bedöms sannolikt ligga under gränsvärdet för långsiktigt hållbara nivåer ($MSY B_{trigger}$). Av ICES bedömning framgår dock också att beståndet ligger nära och möjligen under biologiska säkra gränser (B_{lim}).²

Som underlaget också påpekar bedömer ICES att sannolikheten för att lekbiomassan hamnar under B_{lim} år 2025 överstiger 5 procent även om inget fiske bedrivs under 2024. Av ICES information framgår dock också att sannolikheten för att lekbiomassan hamnar under säkra biologiska gränser 2025 uppskattas vara 21% vid ett fiske på 48 824 ton. Dessutom kan inte $MSY B_{trigger}$, gränsen för långsiktigt hållbara nivåer, nås 2025 även vid inget fiske alls.³

Förvaltningsplanen

Den av EU antagna förvaltningsplanen för bl.a. strömming i Östersjön reglerar i Artikel 4 hur kvoterna ska sättas. Enligt Artikel 4.3 ska kvoterna normalt sättas inom en intervall som ICES räknar fram. Artikel 4.6 utgör dock ett tvingande undantag från huvudregeln i Art. 4.3 då det stipulerar att fiskemöjligheterna under alla omständigheter ska fastställas på ett sätt som säkerställer att sannolikheten för att lekbeståndets biomassa understiger B_{lim} är mindre än 5 procent.⁴

Som framgår av remissunderlaget fastställde ministerrådet en kvot för 2024 års fiske på 55 000 ton. Detta är alltså långt över det fisketryck som enligt ICES prognos skulle ge en långt högre risk för en lekbiomassa utanför säkra biologiska gränser än vad förvaltningsplanen accepterar. I sak innebär detta en risk för beståndet, för dess framtida utveckling och för miljön i bottniska viken. Det bör understrykas att strömmingskvoten i Bottniska viken höjdes med 80 procent år 2021 – *under innevarande år*. Sådär i efterhand är denna höjning att betrakta som ett stort misstag, eftersom höjningen inte ledde till fångster som överskred den

² <https://doi.org/10.17895/ices.advice.21820521>, Figur 1, SSB.

³ <https://doi.org/10.17895/ices.advice.21820521>, Table 2, inklusive fotnot ##.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016R1139-20201201>

tidigare (under 2020) satta kvoten för 2021. Tillgången på sill/strömming var helt enkelt mycket mindre än vad som skattades i februari 2021. Strömmingskvoten förblev på i princip samma höga nivå under 2022 vilket, i ljuset av dagens allvarliga situation för beståndet, måste ses som ännu ett stort misstag. Således ska sänkningarna av kvoten efter 2022 ses som korrigeringar av tidigare felskattningar – dock korrigeringar som inte varit tillräckligt kraftiga.

Även om det finns naturliga fluktuationer upp och ner i ett fiskbestånd, betraktar vi därför de senaste årens otillräckliga nedskärningarna av strömmingskvoten i Bottniska viken med stigande oro. Utöver den oroande informationen i ICES vetenskapliga rådgivning tyder larmrapporter från kustfiskare även på att lokala bestånd, vars tillväxtmönster avviker från den dominerande varianten i det öppna havet, kan ha utarmats i högre grad än utsjöbeståndet.

Även om rådets kvotbeslut motsvarar en minskning med 31% jämfört med 2023 bör det noteras att svenskt fiske 2023 lyckades fånga 69% av det årets kvot.⁵ Minskningen motsvarar alltså en anpassning till det faktiska fisket. Dessutom visar data från ICES beståndsuppskattningar att den kraftiga nedgången för strömmingsbeståndets lekbiomassa i Bottniska viken kan kopplas till att antalet strömmingar har minskat mycket kraftigt. Under de senaste 10-12 åren har antalet individer i beståndet (fiskar i åldrarna 1 till 20+ år) halverats, från runt 60 miljarder individer till drygt 30 miljarder individer. De kraftigaste minskningarna har skett bland äldre fiskar från sex år och äldre.⁶

Förvaltningsplanen föreskriver också att, där den vetenskapliga bedömningen är att lekbiomassan understiger $MSY B_{trigger}$, ”ska alla lämpliga korrigerande åtgärder antas för att säkerställa att det berörda beståndet snabbt återgår till nivåer över de nivåer som kan ge MSY ”.

ICES bedömde att lekbiomassan skulle understiga $MSY B_{trigger}$ 2023 och även fortsättningsvis kommer att ligga under denna säkerhetsgräns också vid ett fiskestopp fram till 2025. Mot bakgrunden av det höga kvotbeslutet ställs därför synnerligen stora krav på korrigerande åtgärder för att beståndet ska snabbt byggas upp till långsiktigt hållbara nivåer. Med andra ord, de korrigerande åtgärderna måste vara synnerligen kraftfulla för att kravet i Art. 5.1 ska uppfyllas.

Rådets motivering till sitt beslut

Miljöorganisationen Coalition Clean Baltic (CCB) har begärt en rättslig översyn av rådsbeslutet från 2023, som de menar inte uppfyller kraven i förvaltningsplanen (som är en förordning) eller den övergripande förordningen för EU:s gemensamma fiskeripolitik. I sitt yttrande över CCB:s begäran motsätter sig ministerrådet CCB:s slutsatser. Rådet hävdar att de

5

https://www.havochvatten.se/download/18.129e37e418d6002a47cd6d08/1707480672296/In_fiskat%202023.pdf

⁶ <https://www.su.se/stockholms-universitets-ostersjocentrum/nyheter/str%C3%B6mmingarna-i-bottniska-viken-har-blivit-f%C3%A4rre-inte-mindre-1.691897>

korrigerande åtgärderna som beslutats för den bottniska strömmingen räcker för att uppfylla kravet i förordningen om förvaltningsplan. Rådet nämner två åtgärder.⁷

Rådet nämner att kvoten för skarpsill sattes under punktvärdet för det fiske som kan på sikt ge maximal hållbar avkastning för skarpsill. Mot bakgrund av att EU-kommissionen påpekat att skarpsillsfisket i Bottniska viken är försumbar (i genomsnitt mindre än 1% av skarpsillsfångsterna i Östersjön 2019-2022) kan denna åtgärd dock inte förväntas ge någon som helst positiv effekt för strömmingens utveckling i Bottniska viken.⁸

En annan korrigerande åtgärd som rådet anför som argument för att höstens beslut uppfyller kraven i förordningen inkluderar just det beslut som remissen handlar om att genomföra: i rådets formulering,

”Moreover, Finland and Sweden made a statement in which they committed to adopting further measures to support the forming of spawning shoals and their undisturbed migration to the coastal spawning areas, so as to strengthen spawning success and a larger year-class.”

Den nu föreslagna åtgärden är för begränsad i både tid och rum för att uppfylla denna förväntan från ministerrådet.

Utöver detta ska Sverige och Finland ha kommit överens om ”a time limited project including fishery regulations to be carried out in defined areas considered as important for the development of herring biomass, stock and population structure...both Member States will for 2024 implement national non-discriminatory measures based on adequate and relevant Articles in the Basic Regulation 1380/2013”.⁹ Det går inte att i skrivande stund utvärdera om detta projekt kommer att göra större nytta än den stängning som föreslås i remissunderlaget.

Dock kan påpekas att om området innanför territorialvattengränsen (12-milsgränsen) skyddas under hela året och inflyttningsområdena innanför den nuvarande trålgränsen stängs helt, kan för kustekologin och det lokala fisket viktiga delbestånd som den nu välkända "slåttersillen" vid Upplands nordkust gynnas genom ett minskat fiske.

HaV:s konsekvensanalys

Enligt HaV:s konsekvensanalys bedrev inget svenskt fartyg trålfiske i det aktuella området under den aktuella tiden (dvs inom 12 milsgränsen under den föreslagna stopperperioden 25 maj-30 juni. HaV drar slutsatsen att ”utifrån tidigare års fiske förväntas inte föreslagna regler ha någon väsentlig betydelse för de fartyg som fiskar i området.”

⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9350-2024-INIT/en/pdf>

⁸ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2023-09/2023-09-19-non-paper-updates-2024-fishing-opportunities-regulation-com-492_en.pdf

⁹ Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten, 2023-05-13.

Vi drar slutsatsen att åtgärden inte heller kommer att ha någon nämnvärd effekt för det föregivna syftet, att skydda strömmingen i området och bidra till starkare årsklasser.

En sänkning av kvoten till den nivå som fiskades 2023, den beslutade kvoten för skarpsill som knappt fiskas i Bottenhavet och den i remissen föreslagna fiskestopp under en period då det inte fiskats räcker inte till för att uppfylla de krav på snabb återuppbyggnad av beståndet som ställs i artikel 5.1 i förordningen om förvaltningsplanen.

Ytterligare kompletterande åtgärder

Merparten av strömmingsfisket i Bottniska viken sker dels utanför den svenska 12 sjömilsgården, dels tidigare på året. HaV skriver i konsekvensanalysen att ”även landningar utanför svenskt territorialvatten var små under den föreslagna perioden, där endast två fartyg redovisat fångster motsvarande knappt 105 ton.” Att döma av uppgifter från Finland uppvisar det finska fisket ett ganska likartat mönster vad gäller fångstperioder.

Som framgår av remissunderlaget har Finland merparten av kvoten för strömmingen i Bottniska viken – över 80%.

Det storskaliga fisket för fiskmjölsändamål kan antas ha en större påverkan på beståndsutvecklingen och miljön än mer småskaligt fiske för humankonsumtion. Detta, eftersom större fartyg tar ut fisket mer koncentrerat i tid och rum, och mindre selektivt avseende olika beståndscomponenter, än det små- och mellanskaliga fisket, samt att kvaliteten är viktigare för fiske för humankonsumtion.

I en särskild förfrågan till ICES som följd av en begäran från ministerrådets möte 2022 ställdes ett antal frågor rörande en färdplan för bättre rådgivning för bland annat den bottniska strömmingen. ICES ombads bland annat titta på konsekvenserna av en stängning före vårleken från 1 januari till 30 juni. ICES svarade att man behöver få mer tid och resurser för att ge robusta råd om detta och andra förslag.¹⁰

I avvaktan på mer anpassad rådgivning och vid brist på tydliga tecken på ”tusenbrödraproblematik” skulle därför en mer ändamålsenlig åtgärd för att tillmötesgå förvaltningsplanens krav på en snabb återuppbyggnad av beståndet vara en stängning som omfattar

- Både Sveriges och Finlands fiske
- Perioden 1 januari till 30 juni, samt
- Hela Bottenhavet (SD30)

En sådan stängning kan i övrigt ha den avgränsning avseende vilka fartyg som omfattas respektive undantas som framgår av HaVs förslag. En sådan stängning bör kombineras med motsvarande sänkning av kvoterna, för att inte fisketrycket ska flyttas till andra tider.

¹⁰ <https://doi.org/10.17895/ices.advice.25435741>

Eftersom det har gått över ett halvår sedan deklARATIONEN och ministerrådets beslut är för sent att genomföra en sådan stopp kan man nu bestämma ett sådant stopp för 2025.

Inför kommande förhandlingar under motsvarande förutsättningar, vad avser de vetenskapliga prognoserna i förhållande till förvaltningsplanens krav, bör HaV ta fram förslag till tillräckliga korrigerande åtgärder och kvotbeslut inför det aktuella ministerrådsmötet.

För Stockholms universitets Östersjöcentrum

Charles Berkow, Omvärldsanalytiker

Följande har medverkat i utarbetandet av detta remissvar

- Henrik Svedäng, Docent i marin ekologi, Östersjöcentrum
- Åsa Nilsson Austin, forskare, Östersjöcentrum
- Sara Söderström, forskare, Östersjöcentrum
- Charles Berkow, omvärldsanalytiker, Östersjöcentrum